

Thomas Groß

Verwaltung und Recht in antiken Herrschaftsordnungen



Mohr Siebeck

Thomas Groß

Verwaltung und Recht in antiken Herrschaftsordnungen



Thomas Groß

Verwaltung und Recht in antiken Herrschaftsordnungen

Ägypten, Assyrien, Athen und
Rom im Vergleich

Mohr Siebeck

Thomas Groß, geboren 1964; Studium in Tübingen, Genf und Heidelberg; Promotion und Habilitation an der Universität Heidelberg; Professuren in Gießen und Frankfurt am Main; seit 2011 Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Osnabrück.

ISBN 978-3-16-161377-7 / eISBN 978-3-16-161380-7
DOI 10.1628/978-3-16-161380-7

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Umschlagabbildung: Losmaschine/Kleroterion (Inv.Nr. I 3967); Ephorate of Antiquities of Athens City, Ancient Agora, ASCSA: Agora Excavations; © Hellenic Ministry of Culture and Sports/Hellenic Organization of Cultural Resources Development (H.O.C.RE.D.)

Printed in Germany.

Vorwort

Dieses Buch analysiert vier frühe Herrschaftsordnungen aus einer juristisch-verwaltungswissenschaftlichen Perspektive und nutzt dafür die Methoden des Rechtsvergleichs. Die Studie richtet sich deshalb sowohl an die Altertumswissenschaften wie auch an historisch interessierte Juristinnen und Juristen.

Sie entstand in ihren Grundzügen im Rahmen meines Fellow-Aufenthaltes im Jahr 2020 bei der DFG-Kolleg-Forschungsgruppe 2615 »Zwischen Demokratie und Despotismus: Governance-Strategien und Partizipationsformen im Alten Orient« an der Freien Universität Berlin. Ich bin sehr dankbar für diese einmalige Gelegenheit, über die zeitlichen Grenzen meiner bisherigen Forschung hinauszuschauen, sowie für vielfältige Unterstützung bei der Arbeit an meinem Projekt.

Wegen der pandemiebedingten Beschränkungen ist einiges anders als geplant verlaufen, doch nicht zuletzt dank der wertvollen Hilfestellung durch die studentischen Hilfskräfte Lukas Tröger und Ismail Bekiroglu sowie Sandra Weißbach und Stefanie Schrakamp vom Sekretariat der Kolleg-Forschungsgruppe konnte ich letztlich meine ursprüngliche Planung umsetzen.

Neben den Mitgliedern der Kolleg-Forschungsgruppe haben mir viele Fellows wichtige Hinweise zum Verständnis des Alten Orients und zur Materialbeschaffung gegeben. Jan Assmann, Sophie Démare-Lafont und Werner Kogge danke ich für die kritische Lektüre einzelner Kapitel, Andreas Kley für Hinweise zur Rezeption in der Schweiz. Zahra Kubitschek hat den Text außerordentlich sorgfältig Korrektur gelesen. Für verbleibende Fehler trage ich die alleinige Verantwortung.

Gewidmet ist das Buch Michael Stolleis, den ich gern um Rat gefragt hätte.

Osnabrück, den 10. Dezember 2021

Thomas Groß

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungen	XIII
1. Kapitel: Einführung	1
I. Fragestellung	1
II. Die Auswahl der Herrschaftsordnungen	4
III. Frühformen der Verwaltung	6
1. Verwaltung	7
2. Bürokratie	7
3. Verwaltungsaufgaben	10
IV. Probleme der Begrifflichkeit	11
1. Staat	13
2. Funktionen und Ämter	18
V. Die Struktur der Darstellung	20
2. Kapitel: Ägypten	23
I. Historischer Überblick	23
1. Die Abfolge der Reiche	23
2. Quellen	25
II. Herrschaftsorganisation	27
1. Zentrale Herrschaft	28
a) König	28
b) Hohe Amtsträger	29
c) Weitere Amtsträger	35
2. Territoriale Herrschaft	36
a) Tributpflichtige Staaten	37
b) Provinzen	38
c) Lokale Verwaltung	41

III. Verwaltungsfunktionen	42
1. Bestandsaufgaben	42
a) Öffentliche Finanzen	42
b) Öffentliches Bauwesen	43
2. Ordnungsaufgaben	44
a) Bodenverwaltung	44
b) Standardisierung	46
c) Öffentliche Sicherheit	46
d) Lebensmittelversorgung	47
IV. Rechtlicher Rahmen	48
1. Die Rechtsetzung	48
2. Die Rechtsprechung	50
3. Die Rechtsbindung	52
4. Der Rechtsschutz	53
V. Fazit	53
1. Der Herrschaftstyp	54
2. Die Struktur der Verwaltung	54
3. Die Rolle des Rechts	56
4. Die Funktionsweise der Herrschaft	57
3. Kapitel: Assyrien	61
I. Historischer Überblick	61
1. Die Entwicklung in Mesopotamien	61
2. Die Entwicklung in Assyrien	63
3. Quellen	65
II. Herrschaftsorganisation	67
1. Zentrale Herrschaft	68
a) König	68
b) Oberste Amtsträger	70
c) Weitere Amtsträger	75
2. Territoriale Herrschaft	77
a) Die Struktur des Reiches	77
b) Provinzen	80
c) Städte und Dörfer	83
III. Verwaltungsfunktionen	85
1. Bestandsaufgaben	86
a) Öffentliche Finanzen	86

b) Öffentliche Bauten	87
2. Ordnungsaufgaben	88
a) Bodenverwaltung	88
b) Standardisierung	90
c) Öffentliche Sicherheit	90
d) Lebensmittelversorgung	91
IV. Rechtlicher Rahmen	91
1. Die Rechtsetzung	92
2. Die Rechtsprechung	96
3. Die Rechtsbindung	98
4. Der Rechtsschutz	98
V. Fazit	99
1. Der Herrschaftstyp	99
2. Die Struktur der Verwaltung	101
3. Die Rolle des Rechts	102
4. Die Funktionsweise der Herrschaft	103
4. Kapitel: Athen	105
I. Historischer Überblick	105
1. Die Entwicklung in Griechenland	105
2. Die Entwicklung in Athen	106
3. Quellen	108
II. Herrschaftsorganisation	109
1. Zentrale Herrschaft	111
a) Versammlung	111
aa) Volksversammlung	111
bb) Volkserichte	114
cc) Gesetz-Erlasser	115
b) Rat	115
aa) Rat des Areopags	116
bb) Rat der Fünfhundert	116
c) Ämter	119
aa) Archonten	123
bb) Strategen	124
d) Hilfskräfte	124
2. Territoriale Organisation	125
a) Der attische Seebund	125
b) Die Gemeinden	127

III. Verwaltungsfunktionen	129
1. Bestandsaufgaben	129
a) Öffentliche Finanzen	129
b) Öffentliches Bauwesen	131
2. Ordnungsaufgaben	132
a) Bodenverwaltung	132
b) Standardisierung	133
c) Öffentliche Sicherheit	133
d) Lebensmittelversorgung	134
IV. Rechtlicher Rahmen	135
1. Die Rechtsetzung	135
2. Die Rechtsprechung	138
3. Die Gesetzesbindung	140
4. Der Rechtsschutz	143
V. Fazit	144
1. Die Staatsleitung	144
2. Die Organisation der Verwaltung	145
3. Die Rolle des Recht	148
4. Die Funktionsweise der Herrschaft	151
5. Kapitel: Rom	155
I. Historischer Überblick	155
1. Die Entwicklung der Republik	155
2. Quellen	158
II. Herrschaftsorganisation	159
1. Zentrale Herrschaft	160
a) Volksversammlung	161
aa) Kuriatkomitien	162
bb) Zenturiatkomitien	162
cc) Tribuskomitien	163
dd) Plebejische Versammlung	164
b) Senat	165
c) Ämter	167
aa) Konsuln	171
bb) Prätores	171
cc) Zensoren	172
dd) Ädile	173

ee) Quästoren	173
ff) Volkstribune	174
d) Hilfskräfte	175
2. Territoriale Herrschaft	176
a) Die Struktur des Reiches	176
b) Provinzen	177
c) Lokale Organisation	179
III. Verwaltungsfunktionen	181
1. Bestandsaufgaben	181
a) Öffentliche Finanzen	181
b) Öffentliches Bauwesen	183
2. Ordnungsaufgaben	184
a) Bodenverwaltung	184
b) Standardisierung	185
c) Öffentliche Sicherheit	185
d) Lebensmittelversorgung	186
IV. Rechtlicher Rahmen	187
1. Die Rechtsetzung	187
2. Die Rechtsprechung	190
3. Die Rechtsbindung	192
4. Der Rechtsschutz	193
V. Fazit	195
1. Der Herrschaftstyp	195
2. Die Struktur der Verwaltung	201
3. Die Rolle des Rechts	205
4. Die Funktionsweise der Herrschaft	206
6. Kapitel: Bilanz	211
I. Formen der Herrschaftsorganisation	211
1. Die Staatsleitung	213
a) Palast	213
b) Forum	215
c) Mischformen im Alten Orient	217
2. Die Ämterorganisation	219
a) Palast	220
b) Forum	221
3. Die territoriale Gliederung	223

a) Palast	223
b) Forum	224
c) Tributpflichtige Staaten	225
II. Verwaltungsfunktionen	227
1. Bestandsaufgaben	227
2. Ordnungsaufgaben	228
III. Rechtlicher Rahmen	231
1. Gesetzgebung und Gewohnheitsrecht	231
2. Die Rechtsbindung von Amtsträgern	234
3. Die Funktion der Rechtsprechung	235
4. Der Rechtsschutz	237
IV. Wirkungsgeschichte	238
1. USA	241
2. Frankreich	242
3. Schweiz	244
4. Deutschland	246
V. Fazit	247
Literaturverzeichnis	253
Sach- und Personenregister	281

Abkürzungen

AHDO	Archives d'histoire du droit oriental
Am J Jurisprud	American Journal of Jurisprudence
APAAA	Archaeological Papers of the American Anthropological Association
CKLR	Chicago-Kent Law Review
CQ	Classical Quarterly
DNP	Der neue Pauly
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
GFA	Göttinger Forum für Altertumswissenschaft
IJPA	International Journal of Public Administration
JAOS	Journal of the American Oriental Society
JCS	Journal of Cuneiform Studies
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
MAL	Middle Assyrian Laws
RA	Revue d'Assyriologie et d'Archéologie Orientale
RG	Rechtsgeschichte
RIA	Reallexikon der Assyriologie und Vorderasiatischen Archäologie
SAAB	State Archives of Assyria Bulletin
SAK	Studien zur Altägyptischen Kultur
VA	Varia Aegyptiaca
VerwArch	Verwaltungsarchiv
WdO	Welt des Orients
ZAR	Zeitschrift für Altorientalische und Biblische Rechtsgeschichte
ZRG	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZVglRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft

Einführung

I. Fragestellung

Vor etwa 5000 Jahren sind im südlichen Mesopotamien und in Ägypten die ersten dauerhaften Herrschaftsgebilde entstanden, deren innere Ordnung aufgrund von schriftlichen Dokumenten rekonstruiert werden kann. Während sich die Monarchie in Ägypten als langfristig stabil erwies, entstanden im Vorderen Orient immer wieder neue Königreiche, die expandierten und wieder verschwanden oder in andere Reiche integriert wurden. Dort liegen auch die Wurzeln des Stadtstaates, der sich schon früh durch Formen der kollektiven Partizipation auszeichnete. Die Abkehr von der Monarchie erfolgte aber zuerst in den griechischen Stadtstaaten. Unter ihnen sticht insbesondere Athen hervor, das in der Mitte des ersten Jahrtausends¹ eine ganz neue Form der Herrschaftsorganisation entwickelt hat. Auch die römische Republik entstand aus einem Stadtstaat, dessen Institutionen während der Expansion zu einem Großreich weitgehend stabil blieben.

Die Grundstrukturen der verschiedenen antiken Herrschaften waren schon oft Gegenstand von Untersuchungen. Jedoch wurde noch kaum komparativ und diachron analysiert, wie sie im Alltag funktionierten, um eine dauerhafte gesellschaftliche Ordnung zu erhalten. Wie wurde gewährleistet, dass öffentliche Aufgaben erfüllt wurden, die für die Sicherung des Bestandes eines Gemeinwesens unabdingbar sind, und wer war dafür verantwortlich? Diese Fragestellung richtet den Blick auf die einzelnen Ämter, die auf der zentralen wie auf der lokalen Ebene herausgebildet wurden. Gleichzeitig ist auch zu untersuchen, nach welchen Regeln sie gebildet wurden und ihre Aufgaben erfüllten. Lassen sich rechtliche Bindungen der Amtsträger nachweisen?

Es geht im Folgenden also um eine juristisch-verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der Organisation und der rechtlichen Grundlage staatlicher Herrschaft in ausgewählten frühen Reichen und Stadtstaaten. Dabei gilt das Interesse sowohl den untergeordneten Ämtern, die im modernen

¹ Alle Jahreszahlen ohne Zusatz gelten für die Zeit vor unserer Zeitrechnung.

Staat als »Verwaltung« bezeichnet werden, als auch ihrem Verhältnis zu den Institutionen der Staatsleitung, also der modernen Ebene der Verfassung, denn gerade die Interaktion zwischen beiden ist für das Verständnis ihrer Funktionsweise von zentraler Bedeutung.

Dass auch schon in der Antike das Recht eine Rolle bei der Konstitution von Herrschaft² und bei der Durchführung staatlicher Aufgaben gespielt hat, wird nur selten analysiert. Zwar sind schon ab etwa 2400 auch juristische Texte überliefert.³ Sogar drei Viertel der bekannten Keilschrifttexte betreffen juristische Themen.⁴ Untersuchungen des antiken Rechts legen aber regelmäßig ihren Schwerpunkt auf die Bereiche, die heute dem Zivil- und Strafrecht zugeordnet werden. Diese Unterteilung der Rechtsgebiete ist für die frühen Rechtsordnungen allerdings problematisch, weil es keine Institution gab, die der Staatsanwaltschaft entspricht, sondern fast alle Prozesse von den geschädigten Privatpersonen initiiert wurden.⁵ Auch nicht begrifflich, aber der Sache nach kann schon in der gesamten Antike zwischen Rechtsnormen, die sich auf den Staat und sein Verhältnis zu den Bürgern beziehen (heute: öffentliches Recht), und Rechtsnormen, die sich auf die Verhältnisse zwischen Privatpersonen beziehen (heute: Privatrecht), unterschieden werden.⁶

Historische Darstellungen des Verwaltungsrechts beginnen in der Regel mit der Entstehung der europäischen Territorialstaaten in der frühen Neuzeit.⁷ Nur in dem Lehrbuch, das Hans Julius Wolff, ein Kenner des griechischen Rechts, begründet hat, gibt es einen Abschnitt zu »Verwaltungstypen der Frühzeit«, in dem darauf hingewiesen wird, dass besonders in den orientalischen und antiken politischen Einheiten bereits eine institutionelle Verwaltungsorganisation bestand. Als Verwaltungsaufgaben werden neben der Rechtspflege, dem Heer- und Finanzwesen auch das Markt-, Münz- und Verkehrswesen, in großen Flächenreichen auch Polizei, Agrar- und öffentliche Wohlfahrtsverwaltung genannt.⁸

² Dazu z. B. Wesel, S. 61–64.

³ Bär, S. 155.

⁴ Démare-Lafont, S. 40.

⁵ Für Ägypten Kruchten, in Redford, Bd. 2, S. 277; für Assyrien Cardascia, S. 45: »l'Assyrien, qui ignore la plupart de nos catégories juridiques ...«; Renger, in Liverani/Mora, S. 184; Radner, in Westbrook, S. 890; Neumann, in Manthe, S. 65; für Griechenland Osborne, S. 171; für Rom Lintott, Constitution, S. 148.

⁶ Menu, Bd. 2, S. 5.

⁷ Forsthoff, S. 20; Stolleis, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, S. 69–76; Maurer/Waldhoff, S. 14 f.; Simon, in Kahl/Ludwigs, S. 3–39.

⁸ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, S. 87.

Auch die frühen Staaten stellten Großorganisationen dar, die ohne ein Mindestmaß an Regelförmigkeit nicht funktionieren konnten, indem Aufgaben auf verschiedene Ämter verteilt und Koordinationsstrukturen geschaffen wurden.⁹ Deshalb ist näher zu überprüfen, ob sich rechtliche Bindungen der Amtsträger nachweisen lassen. Während sich Rechtsnormen über Ämter und ihre Aufgaben für Athen und Rom breit belegen lassen, sind die Erkenntnisse für die früheren monarchischen Herrschaftsordnungen des alten Orients deutlich lückenhafter. Weil Rechtsnormen nur sehr partiell überliefert sind, ist oft eine Rekonstruktion aus Sekundärquellen notwendig, wobei aber auch die Rechtspraxis nur sehr selektiv aus den Quellen erschließbar ist.

Die Besonderheit der hier gewählten Vorgehensweise ist die Anwendung der Methode der Rechtsvergleichung. Die »fremde« Perspektive des Vergleichens erleichtert das Verständnis und die Erklärung der Besonderheiten eines Staates bzw. einer Rechtsordnung.¹⁰ Sie ist aber keineswegs auf den Vergleich in der Gegenwart beschränkt, sondern kann auch auf die Vergangenheit angewendet werden. Ein Vergleich in der Antike ermöglicht ebenfalls die Erkenntnis von Ähnlichkeiten und Unterschieden, sofern nicht zu schematisch vorgegangen wird, sondern Resonanzen aufgespürt werden, also auch Querbezüge und Abgrenzungen zu früheren Herrschaftsformen berücksichtigt werden.¹¹ Weder dürfen Ähnlichkeiten mit der Gegenwart überbetont werden noch die Unterschiede, weil man sich immer der Gefahr des kulturellen Chauvinismus der modernen westlichen Welt bewusst sein muss.¹² Unvermeidbar ist aber, dass die Fragestellungen von der heutigen Sicht auf Staat, Verwaltung und Recht geprägt sind.

Aus diesem Grund ist es auch nicht berechtigt, dass eines der prominentesten Beispiele der juristischen Analyse, die Darstellung des Staatsrechts der römischen Republik durch Theodor Mommsen, heute nicht nur als zu normativistisch kritisiert, sondern sogar als Sackgasse bezeichnet wird.¹³ Eine von den rechtlichen Regeln ausgehende Untersuchung bleibt dann legitim, wenn auch ihre Grenzen anerkannt werden. Normative Analyse und historisch-soziologische Wirklichkeitsanalyse des Kontextes müssen

⁹ Allgemein zur Konstitutionsfunktion des Organisationsrechts Groß, Kollegialprinzip, S. 10–19.

¹⁰ Eder, in Molho/Raaflaub/Emlen, S. 170.

¹¹ Démare-Lafont, S. 59.

¹² Ober, S. 9.

¹³ Beck, in Beck, S. 2.

sich ergänzen.¹⁴ Eine reflektierte (synchrone oder diachrone) Rechtsvergleichung setzt daher voraus, dass auch der ökonomische, soziale, kulturelle und machtpolitische Hintergrund berücksichtigt wird. Dennoch ist gerade eine juristische Analyse geeignet, möglichst präzise Institutionen und Kompetenzen zu erkennen und zu erklären.¹⁵ Sie kann aber natürlich nicht den Anspruch erheben, zu beschreiben, wie es wirklich war. Es geht vielmehr um eine kritische Analyse der bisherigen Interpretationen der Quellen durch einen (möglichst) unbefangenen, juristisch geschulten Blick, um die rechtlichen Grundlagen der staatlichen Herrschaft in ihren jeweiligen Grundstrukturen zu erfassen.

II. Die Auswahl der Herrschaftsordnungen

Diese Studie untersucht vier Herrschaftsordnungen in Ägypten, Assyrien, Athen und Rom. Ihre Auswahl rechtfertigt sich zum einen durch die Quellenlage und zum anderen durch ihren Einfluss auf spätere Staatswesen, bis hin zum heutigen Europa sowie den USA.

Voraussetzung für eine sinnvolle Analyse ist die Überlieferung hinreichend aussagekräftiger Dokumente, aus denen rekonstruiert werden kann, wie die Institutionen organisiert waren und wie sie funktioniert haben. Natürlich bestehen bei allen frühen Staatswesen mehr oder weniger große Lücken in der Überlieferung. Jedoch wurden nur solche Perioden ausgewählt, bei denen das Material ausreicht, um eine vergleichende Darstellung zu ermöglichen.

Zwischen den ersten Staaten im Vorderen Orient und in Ägypten gab es vielfältige Wechselbeziehungen. Außerdem wirkten sie in einigen Bereichen über Griechenland und Rom bis in das moderne Europa. Wenn es richtig ist, dass jede Rechtskultur ihr eigenes letztlich zur Gegenwart offenes Ende hat,¹⁶ dann zählen alle hier behandelten Rechtsordnungen zu den Vorläufern auch des deutschen Rechts.

Insofern ist das Untersuchungsdesign zwar eurozentrisch, aber durch das Erkenntnisinteresse der Einflussbeziehungen gerechtfertigt. Dabei wird nicht übersehen, dass es auch außerhalb Europas frühe Staatsbildungen gab. Am ältesten ist die Harappa-Kultur im Indusgebiet, eine urbane

¹⁴ Bedenkenswerte Überlegungen bei Griwotz, S. 350–357; allgemein zur kontextuellen Rechtsvergleichung Kischel, Rechtsvergleichung, S. 164–216.

¹⁵ Waldstein/Rainer, S. 78.

¹⁶ Selb, S. 51.

Zivilisation, die etwa zwischen 2600 und 1900 bestand. Ihre Erforschung wird aber dadurch stark erschwert, dass ihre Schrift bisher nicht entziffert werden konnte.¹⁷ In China, im präkolumbianischen Amerika und im subsaharischen Afrika sind Staatsbildungen dagegen deutlich später erfolgt.¹⁸

Ägypten wurde in die Auswahl einbezogen, weil sich dort der älteste Territorialstaat herausbildete. Das über Jahrtausende weitgehend stabile Königreich zeichnete sich durch eine bemerkenswerte institutionelle Kontinuität und kulturelle Homogenität aus. Die Quellen über die ägyptische Rechtsordnung sind indessen relativ dürftig.

Assyrien wurde ausgewählt, weil es der am längsten bestehende Staat im alten Mesopotamien und das erste multiethnische Reich der Weltgeschichte war. Insbesondere die Auswertungen der mittellassyrischen Archive ermöglichen ein relativ kohärentes Bild des Staates.¹⁹ In Mesopotamien waren die wechselseitigen Einflüsse zwischen den verschiedenen Staaten stärker als z. B. in Ägypten. Da sie insbesondere für das Verständnis der Rechtsordnung wichtig sind, werden deshalb auch Querbezüge zu zeitlich oder räumlich angrenzenden Staaten hergestellt. Das Image Assyriens in der Nachwelt ist stark durch die Bibel und durch griechische Autoren geprägt, die das Reich als brutale Despotie darstellten.²⁰ Eine Untersuchung der Herrschaftspraxis muss allerdings ein differenzierteres Bild zeichnen.

Neben diesen beiden autokratischen Königreichen werden zwei der frühen und für die europäische Nachwelt besonders einflussreichen Republiken einbezogen. In der athenischen Polis entstand die erste bürgerschaftliche Demokratie der Geschichte. Sie bildete einen einzigartigen Herrschaftsapparat heraus, der auf die Minimierung persönlicher Macht zielte. Außerdem liegt in Griechenland der Beginn der Gesetzgebung im modernen Sinn. Auch die römische Republik kannte ähnliche Institutionen, die aber durch einen viel stärkeren Einfluss der gesellschaftlichen Führungselite gekennzeichnet waren. Durch die Eroberungen, die zunächst Italien und dann den ganzen Mittelmeerraum erfassten, verwandelte sich der Stadtstaat in ein Reich. Eine Änderung der institutionellen Grundstruktur erfolgte indes erst gegen Ende des ersten Jahrhunderts mit dem Übergang zum Prinzipat.

Diese Auswahl führt dazu, dass jeweils eine große historische Spanne von knapp zweihundert Jahren (demokratische Polis Athen) über fast fünf-

¹⁷ Michaels, in Gehrke, S. 768–790.

¹⁸ Knapper Überblick bei Marquardt, S. 49–55.

¹⁹ Postgate, *Bureaucracy*, S. 4.

²⁰ Portuese, *GFA* 2020, S. 1 f.

hundert Jahre (Neues Reich Ägypten, römische Republik) bis zu mehr als siebenhundert Jahren (mittel- und neuassyrisches Reich) einbezogen wird. Die Herrschaftsordnungen zeichneten sich jeweils dadurch aus, dass die institutionellen Grundstrukturen stabil geblieben sind. Sofern es aber wichtige Veränderungen in Einzelheiten gab, werden sie berücksichtigt.

III. Frühformen der Verwaltung

Die meisten historischen Darstellungen interessieren sich in erster Linie für die Leitungsebene der Staaten, deren Organisation man nach heutiger Terminologie als Verfassung bezeichnet. Um zu verstehen, wie die frühen Herrschaftsformen funktionierten, muss man aber auch die untergeordneten Ämter und ihre Aufgaben einbeziehen. Insofern knüpft diese Untersuchung an das bekannte Diktum von Max Weber an, wonach Herrschaft im Alltag primär Verwaltung ist.²¹ Aber kann man für die Epoche der Antike, die hier weit verstanden wird, um auch das alte Ägypten und den Vorderen Orient einzubeziehen,²² überhaupt von »Verwaltung« sprechen?

Unpassend ist auf jeden Fall die moderne Unterscheidung zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht, weil es in den antiken Rechtsordnungen keine Normenhierarchie gab.²³ Zwar wird der Begriff *politeia* bei Aristoteles²⁴ oft als »Verfassung« übersetzt, er meinte aber primär die politische Struktur²⁵ bzw. das System der Ämter.²⁶ Bei Cicero findet sich der Begriff *constitutio*, mit dem er die Form der Anordnung des geschaffenen Rechts bezeichnet hat.²⁷ Insofern könnte man ihn möglicherweise mit dem modernen Begriff der materiellen Verfassung gleichsetzen, d. h. den Regeln über die zentralen staatlichen Institutionen. Die Verfassung im formellen Sinn, die sich durch eine erschwerte Abänderbarkeit der Grundregeln eines Staates auszeichnet, ist hingegen eine moderne Erfindung.²⁸ Deshalb kann man in der Antike auch den Bereich der Verwaltung nicht durch eine Normenhierarchie, sondern nur nach den von ihr erfüllten Funktionen bestimmen.

²¹ Weber, S. 126.

²² Zur üblichen Abgrenzung z. B. Demandt, S. 24–27.

²³ Renger, in Liverani/Mora, S. 184.

²⁴ Aristoteles, Politik, 4. Buch, 14.

²⁵ Hansen, Age of Demosthenes, S. 65.

²⁶ Mohnhaupt, in Brunner/Conze/Koselleck, Bd. 6, S. 834.

²⁷ Mohnhaupt, in Brunner/Conze/Koselleck, Bd. 6, S. 835.

²⁸ Zu dieser Unterscheidung z. B. Haller/Kölz, S. 95–98.

1. Verwaltung

Der Begriff »Verwaltung« ist in Deutschland als Substantiv schon im 15. Jahrhundert n. Chr. nachgewiesen, seit dem 18. Jahrhundert wird er als Kollektivsingular verwendet.²⁹ Er geht zurück auf die Unterscheidung von *administratio* und *jurisdictio*, die im kanonischen Recht im 12. Jahrhundert n. Chr. erfolgte.³⁰ Der lateinische Begriff *administratio*, der etymologisch mit »zur Hand gehen« (*ad manus venire*) erklärt wird,³¹ wurde bereits in römischer Zeit verwendet, um das Handeln der republikanischen Magistrate zu bezeichnen und bezog sich damit auf die Wahrnehmung von Tätigkeiten für das Gemeinwesen.³² Mangels personeller Abgrenzung von den Aufgaben der Rechtsprechung kann man ihn aber nicht als direkten Vorläufer des modernen Begriffs ansehen, denn dieser ist eng mit dem modernen Konzept der Gewaltenteilung verbunden.³³

Wenn man in noch früheren Zeiten sucht, so stellt sich bald heraus, dass die Geschichte des Staates untrennbar mit der Geschichte der Verwaltung verknüpft ist. Jedes auf Dauer angelegte, komplexere Gemeinwesen bedarf eines permanenten Stabes, eines Kerns von kontinuierlich besetzten Ämtern, welche die Wahrnehmung der für den Erhalt des Ganzen erforderlichen Aufgaben gewährleisten. Schon die frühen sumerischen Stadtstaaten hatten einen dauerhaften Verwaltungsapparat.³⁴ Der Sache nach gab es Vorläufer dessen, was wir heute als »Verwaltung« bezeichnen, schon seit mehreren Jahrtausenden.

2. Bürokratie

In historischen Beschreibungen früher Herrschaftsordnungen wird sehr oft der Begriff der »Bürokratie« verwendet. So hat Wittfogel in seiner einflussreichen Studie zum orientalischen Despotismus einen engen Zusammenhang zwischen der ägyptischen Bürokratie und der Bewässerungswirtschaft hergestellt.³⁵ Die allererste echte öffentliche Bürokratie wurde

²⁹ Koselleck, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 3.

³⁰ Koselleck, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 5.

³¹ Fusco, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 16.

³² Fusco, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 8.

³³ Simon, in Kahl/Ludwigs, S. 4.

³⁴ Kolb, S. 21; Finer, S. 105.

³⁵ Wittfogel, S. 167: »Pharaonic Egypt was highly bureaucratized...«; ihm folgend Pawelka, in Pawelka, S. 39; s.a. Martin-Pardey, in Bard, S. 129: »A fully developed

aber den frühen sumerischen Stadtstaaten zugeschrieben.³⁶ Auch für die Spätzeit der athenischen Polis ist die Rede von einer großen Bürokratie.³⁷

In den Altertumswissenschaften wird allerdings nur selten expliziert, was unter dem Begriff »Bürokratie« verstanden wird. Insbesondere in der englischsprachigen Literatur wird er mehr oder weniger als Synonym für den Begriff »Verwaltung« verwendet. Einigen reicht es für die Qualifikation als »Bürokratie« offensichtlich aus, dass überhaupt Zeugnisse schriftlicher Verwaltungsvorgänge vorliegen.

In der Tat besteht eine enge Verbindung zwischen der Entwicklung der Schrift und der Entstehung von Frühformen der Verwaltung, weil sie eine Archivierung von Informationen notwendig machte.³⁸ In Uruk waren die ersten schriftlichen Dokumente speziell für administrative Belange des Tempels zur Dokumentation von Einnahmen und Ausgaben gedacht.³⁹ Es ist deshalb auch kein Zufall, dass die ersten Schriften in Ägypten und Mesopotamien unabhängig voneinander, aber etwa zeitgleich entstanden sind.⁴⁰ Die Verknüpfung von Staat und Schrift zeigt sich auch darin, dass der wohl älteste Text mit Hinweisen auf Ämter aus der Zeit um das Jahr 3000 stammt.⁴¹ Dazu passt die Aussage, wonach die Berufsgruppe der Schreiber als »Bürokratie« das administrative Rückgrat der altorientalischen Staaten bildete.⁴²

Nur manchmal findet sich ein expliziter Bezug auf die Definition von »Bürokratie« durch Max Weber.⁴³ Diese war stark vom preußischen Beamtentum des 19. Jahrhunderts n. Chr. geprägt⁴⁴ und umfasste sechs Merkmale: eindeutige Zuständigkeitsordnung, Amtshierarchie mit monokratischen

administrative bureaucracy is one of the most characteristic features of ancient Egyptian civilization«; Van de Mierop, *Ancient Egypt*, S. 40: »a bureaucracy existed from the foundation of the Egyptian state on«; Jursa/Moreno García, in Monsón/Scheidel, S. 139: »traditionally considered as *the* quintessential model of a bureaucratic state«.

³⁶ Morony, in Gibson/Biggs, S. 8; Schott, *IJPA* 2000, S. 69; ähnlich Selb, S. 134; s. a. zu Ur III Altman, S. 38: »highly centralized bureaucratic state«.

³⁷ Hansen, *Age of Demosthenes*, S. 242.

³⁸ Herzog, S. 281; Pollock, S. 154–172; Bär, S. 149; Vesting, S. 35–39.

³⁹ Radner, in Gehrke, S. 273 f.

⁴⁰ Radner, in Gehrke, S. 272.

⁴¹ Wilcke, S. 18 f.

⁴² Sassmannshausen, S. 48; ähnlich Wesel, S. 73: ausgedehnte Bürokratie von Schreibern.

⁴³ Z. B. bei Morony, in Gibson/Biggs, S. 7; Garfinkle, in Garfinkle/Johnson, S. 56; Haring, in Lloyd, S. 224.

⁴⁴ Richtig Finer, S. 63; krit. auch Garfinkle, in Garfinkle/Johnson, S. 57 f.; ausführlich jetzt Magdalene/Wunsch/Wells, S. 197–219.

Ämtern, Amtsführung mit schriftlichen Akten, Fachschulung der Beamten, Hauptamtlichkeit und Regelgebundenheit der Amtsführung,⁴⁵ Allerdings war auch bei Weber die Begriffsverwendung inkonsistent. Einerseits stellte er fest, dass die »Bureaukratie« in Patrimonialstaaten, also Staaten mit einer Alleinherrschaft, zuerst entstanden sei. Andererseits räumte er dann aber ein, dass wesentliche Elemente, nämlich die feste Kompetenzordnung, die feste rationale Hierarchie, die geregelte Anstellung und Fachgeschultheit sowie das feste Gehalt fehlten.⁴⁶ Eine neuere Untersuchung bemerkt, dass in Mesopotamien nur die Merkmale Aktenführung, Hierarchie und Spezialisierung gegeben waren.⁴⁷ Eine andere Studie spricht von quasi-bürokratischen Reichen in der neubabylonischen und achämenidischen Periode, da sie nicht alle Kriterien von Weber erfüllten.⁴⁸

Schon diese Unklarheiten in der Definition werfen die Frage auf, ob der Begriff »Bürokratie« geeignet ist, um historische Herrschaftsphänomene zu erfassen. Hinzu kommt, dass er mit Wertungen belastet ist, die nur selten problematisiert werden. Geprägt wurde der Begriff nämlich im 18. Jahrhundert n. Chr. in Frankreich, um eine entfremdete, volksferne und überreglementierte Herrschaft zu kennzeichnen.⁴⁹ Schon bald wurde er in Deutschland rezipiert und als »Amtsstubenherrschelei« übersetzt.⁵⁰ Aber nicht nur in der deutschen Sprache, sondern auch im französischen⁵¹ und im englischen Sprachgebrauch⁵² ist er pejorativ besetzt. Ganz vereinzelt geblieben ist die positive Wendung des Begriffs bei Yuval Harari, der von dem »Wunder der Bürokratie« spricht, die er als effektives Datenverarbeitungssystem versteht.⁵³ Deshalb ist es fragwürdig, wenn angenommen wird, dass der heutige negative Beigeschmack des Begriffs nicht automatisch mit der Bürokratie der alten Staaten verbunden sei.⁵⁴

⁴⁵ Weber, S. 551 f.; erweitert auf zehn Merkmale auf S. 126 f.; eine Variation bei Finer, S. 64.

⁴⁶ Weber, S. 131; auch Postgate, *Bureaucracy*, S. 2, sieht die Differenz.

⁴⁷ Pollock, S. 149; ähnlich Morony, in Gibson/Biggs, S. 7, der noch *centralisation* nennt.

⁴⁸ Magdalene/Wunsch/Wells, S. 255.

⁴⁹ Cancik, *Der Staat 2017*, S. 3.

⁵⁰ Cancik, *Der Staat 2017*, S. 3–6.

⁵¹ Vgl. <https://www.cnrtl.fr/definition/bureaucratie>.

⁵² Vgl. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/bureaucracy>: »mainly disapproving«; s. a. Postgate, *Bureaucracy*, S. 2: »negatively loaded usage«; Wittfogel, S. 306: »In a specific sense, the term is also applied to any official who uses secretarial devices (»red tape«) to delay action, to make himself important, or to idle on the job.«.

⁵³ Harari, S. 161–165.

⁵⁴ Herzog, S. 256.

Jedenfalls sollte man sich bewusst sein, dass der Begriff weder eindeutig definiert noch wertungsfrei ist. Er überträgt moderne Vorstellungen einer Beamtenherrschaft auf die Antike, deren Berechtigung im Folgenden bei den einzelnen Herrschaftsordnungen untersucht wird.

3. Verwaltungsaufgaben

Ob moderne Vorstellungen einer öffentlichen Verwaltung auf die Antike übertragbar sind, lässt sich am besten klären, wenn man konkrete Aufgaben analysiert. Roman Herzog nennt in seiner Studie zu den Staaten der Frühzeit vier grundlegende Staatsaufgaben: Verteidigung, Infrastruktur, Religionspflege und innere Ordnung = Jurisdiktion.⁵⁵ Die folgende Untersuchung richtet ihr Hauptinteresse nur auf die zivile Verwaltung im engeren Sinn, so dass die Bereiche Verteidigung, Religionspflege und Rechtsprechung weitgehend ausgeklammert werden. Betrachtet werden dabei sechs konkrete Aufgabenbereiche, die sich mehr oder weniger in allen vier Herrschaftsordnungen nachweisen lassen.

Aus der Vielzahl an möglichen Einteilungen der Verwaltungsaufgaben wird hier eine Zweiteilung zugrunde gelegt, die Bestandsaufgaben und Ordnungsaufgaben unterscheidet.⁵⁶ Bestandsaufgaben sind solche, die zur Sicherstellung der personellen und sachlichen Mittel für die Existenz des Staates notwendig erfüllt werden müssen. Hierzu zählt neben der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben (öffentliche Finanzen) auch die öffentliche Bautätigkeit, durch die Gebäude für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Infrastruktur hergestellt bzw. erhalten werden. Insbesondere die Schaffung und Unterhaltung von Verkehrswegen ist epochenübergreifend eine zentrale Aufgabe gemeinwohlorientierter Staaten.⁵⁷ Ordnungsaufgaben sind dagegen solche, die der Regulierung des gesellschaftlichen Zusammenlebens dienen. In allen antiken Staaten lässt sich nachweisen, dass sich Verwaltungsstellen um die Ordnung des Bodens, um die Einhaltung der standardisierten Maße und Gewichte oder um die öffentliche Sicherheit gekümmert haben. Im weiteren Sinn zählt hierzu auch die

⁵⁵ Herzog, S. 75–82.

⁵⁶ In Anlehnung an Grimmer, *VerwArch* 1990, 492–497, der zusätzlich noch politische Systemaufgaben und Annexaufgaben unterscheidet, die für die Antike aber nicht relevant sind.

⁵⁷ Marquardt, S. 64.

Sach- und Personenregister

- Amenemope 30, 45, 46, 57
Aristokratie 195f., 200, 211, 213, 216, 239, 240
Aristoteles 6, 18, 108, 119, 138, 144, 145, 149, 150, 154, 211, 217, 234, 239
Ausgaben s. Staat
- Bauten, öffentliche 10, 43f., 87f., 131f., 183, 228
Beamte 19f., 119, 167, 202, 245f.
Beschwerde 53, 98f., 143, 193, 206, 237
Bestandsaufgaben 10, 42, 86, 129, 181, 227f.
Bürger 85, 105, 106, 109f., 111, 128, 145f., 151–154, 160, 216
Bürgermeister 20, 39, 84f., 97, 245
Bürokratie 7–11, 27, 58f., 103f., 147, 204, 220f., 248, 251
Buße 11, 119, 122, 133, 143, 151, 170, 230, 235, 237
- Caesar 158, 209
Cicero 6, 156, 159, 192f., 199, 208f., 216, 217, 234,
- Dekret 49f., 137f., 140, 188, 232, 234, 248
Demokratie 106–108, 144f., 149, 154, 196, 200, 211–213, 239f., 248–250
Demosthenes 138, 149, 154
- Edikt 49, 95f., 98, 170, 171, 172, 173, 178, 190
Einnahmen s. Staat
Ephialtes 107, 116, 144
- Eponym 64, 123, 155
- Finanzen, öffentliche 10, 42f., 86f., 129–131, 181–183
Forum 21, 211, 213, 215–217, 221–223, 224f., 248
Frauen 21f., 132, 152, 212
- Gemeinde 84, 116f., 127f., 147, 179–181, 203, 206, 243
Gericht 19, 49, 51f., 92, 96–98, 107, 114f., 116, 123, 134, 138–140, 141–145, 150, 161, 179, 190–192, 235–238
Gesetz 19, 48f., 92–96, 106, 115, 135–138, 140–143, 149–151, 187–190, 192f., 197f., 205f., 216, 231–235
Getreideversorgung s. Lebensmittelversorgung
Gewichte 10, 46, 90, 133, 185, 228f.
Gewohnheitsrecht 19, 49, 92, 96, 136, 187f., 231f., 236
Gracchus
– Gaius 179, 187
– Tiberius 157, 207
Grundstück
– Übertragung 40, 45f., 89, 184f., 229
– Vermessung 11, 44f., 89, 132, 184, 229
- Hammurabi 62f., 92f.
Haremhab 31, 35, 49, 50
Hierarchie 8f., 35, 54f., 58, 101, 103, 120, 166, 169, 220, 224, 244, 247

- Kleisthenes 107, 110, 116, 127, 144, 153 f.
- König 28 f., 48–52, 54, 57 f., 68 f., 97, 98 f., 99 f., 102 f., 105, 214, 232
- Laufbahn 30, 70, 168, 174
- Lebensmittelversorgung 34, 42 f., 91, 134 f., 186 f., 231
- Los 111–123, 128, 131, 134, 146 f., 170, 175, 222, 236, 250
- Magistrat 162, 167–171, 192 f., 206, 237
- Maße 10 f., 46, 90, 133, 185, 229
- Militär 19, 37, 43, 68, 71, 83, 101, 120, 130, 152, 162, 168, 171, 209
- Monarchie 1, 53, 62, 99, 158, 195, 211 f., 213 f., 220, 238 f., 240
- Münzwesen 46, 90, 133, 185, 230
- Oberbefehlshaber 29, 32 f., 34, 71, 123, 171
- Öffentlichkeit 54, 118, 137, 190, 198, 213, 215–217, 249
- Oligarchie 126, 196, 212 f., 239, 248
- Ordnungsaufgaben 10, 44, 88, 132, 184, 228
- Palast 28, 32 f., 67, 72 f., 82, 211, 213 f., 220 f., 223 f., 238 f.
- Plato 144, 154
- Polizei 46 f., 90, 133 f., 185 f., 203, 230
- Polybios 108, 159, 195 f., 208, 214, 234, 239
- Priester 28, 40, 42, 50, 58, 69, 160, 162, 184, 191
- Prinzipat 158, 187, 204
- Provinz 20, 38–41, 56, 80–83, 102, 177–179, 204, 223 f.
- Rat 30, 40, 115–118, 146, 165, 178, 180, 245
- Rechtsprechung 11, 19, 40, 50–52, 96 f., 138–140, 145, 190–192, 235–238
- Rechtsschutz 53, 98 f., 143, 151, 193 f., 237 f.
- Regierung 30 f., 145, 153, 180, 201 f.
- Rekhmire 26, 51
- Richter 19 f., 50–52, 69, 96–98, 114, 139, 142, 191 f., 201, 235 f., 243
- Schreiber 8, 35 f., 41, 45, 76, 89, 146, 175, 221
- Seebund, attisch-delischer 125–127, 129 f., 147, 152, 226
- Senat 156–158, 165–167, 177–179, 183, 188, 191 f., 195 f., 200, 202, 205, 208, 217, 222 f., 241
- Sicherheit, öffentliche 10, 46 f., 90 f., 133, 185 f., 230
- Sklaven 68, 109 f., 124, 132, 134, 152, 160, 176, 186, 207
- Solon 106 f., 133, 136, 141, 143, 148 f., 233, 235
- Staat
- Ausgaben 10, 43, 130, 167, 183, 227 f.
 - Begriff 13–17, 27
 - Einnahmen 10, 42, 86 f., 129 f., 181 f., 223, 227
 - Gebiet 14 f., 77 f., 109, 176 f., 226
 - Kasse 125, 128, 130 f., 174, 182 f., 228
 - tributpflichtiger 17, 37 f., 78, 101, 125, 179 f., 223, 225–227
 - Volk 14, 15, 106, 159 f.
- Staatsbürger s. Bürger
- Stadt 38 f., 41, 83–85, 176 f., 179 f., 204, 224
- Stadtstaat 1, 7 f., 15, 62, 63, 105, 155, 177, 203, 209, 215, 218 f.
- Standardisierung 10, 46, 90, 133, 185, 228 f.
- Statthalter 20, 38–42, 47, 62, 80–83, 86–88, 172, 177–179, 204, 220, 224 f.
- Steuer 42 f., 86 f., 129, 182, 223, 227 f.
- Straßen 88, 132, 183, 186, 203
- Sulla 157, 165, 169, 172, 174, 178, 208, 209
- Thutmose 34, 41

- Vermessung s. Grundstück
Verwaltung
– Aufgaben 2, 10f., 42–47, 85–91,
129–135, 181–187, 227–231
– Begriff 2, 6f., 27f., 67f., 119, 219
– Recht der 2, 6, 11, 50, 53, 57, 95f.,
151, 206, 234
- Volkstribun 164, 174f., 189, 190,
193f., 206, 208
Volksversammlung 85, 107, 111–113,
140f., 145, 161–165, 180, 196–199,
215f., 234, 244
Wesir 31–33, 35, 40, 45, 47, 52, 53, 54,
73f.