

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](http://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 Jahrtausends<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 Herrschaft<sup>2</sup> und bei der Durchführung staatlicher Aufgaben gespielt hat, wird nur selten analysiert. Zwar sind schon ab etwa 2400 auch juristische Texte überliefert.<sup>3</sup> Sogar drei Viertel der bekannten Keilschrifttexte betreffen juristische Themen.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

Historische Darstellungen des Verwaltungsrechts beginnen in der Regel mit der Entstehung der europäischen Territorialstaaten in der frühen Neuzeit.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Dazu z. B. Wesel, S. 61–64.

<sup>3</sup> Bär, S. 155.

<sup>4</sup> Démare-Lafont, S. 40.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Menu, Bd. 2, S. 5.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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

---

<sup>9</sup> Allgemein zur Konstitutionsfunktion des Organisationsrechts Groß, Kollegialprinzip, S. 10–19.

<sup>10</sup> Eder, in Molho/Raaflaub/Emlen, S. 170.

<sup>11</sup> Démare-Lafont, S. 59.

<sup>12</sup> Ober, S. 9.

<sup>13</sup> Beck, in Beck, S. 2.

sich ergänzen.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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

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

<sup>15</sup> Waldstein/Rainer, S. 78.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> In China, im präkolumbianischen Amerika und im subsaharischen Afrika sind Staatsbildungen dagegen deutlich später erfolgt.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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 bürgerchaftliche 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-

---

<sup>17</sup> Michaels, in Gehrke, S. 768–790.

<sup>18</sup> Knapper Überblick bei Marquardt, S. 49–55.

<sup>19</sup> Postgate, *Bureaucracy*, S. 4.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Aber kann man für die Epoche der Antike, die hier weit verstanden wird, um auch das alte Ägypten und den Vorderen Orient einzubeziehen,<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Zwar wird der Begriff *politeia* bei Aristoteles<sup>24</sup> oft als »Verfassung« übersetzt, er meinte aber primär die politische Struktur<sup>25</sup> bzw. das System der Ämter.<sup>26</sup> Bei Cicero findet sich der Begriff *constitutio*, mit dem er die Form der Anordnung des geschaffenen Rechts bezeichnet hat.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Deshalb kann man in der Antike auch den Bereich der Verwaltung nicht durch eine Normenhierarchie, sondern nur nach den von ihr erfüllten Funktionen bestimmen.

<sup>21</sup> Weber, S. 126.

<sup>22</sup> Zur üblichen Abgrenzung z. B. Demandt, S. 24–27.

<sup>23</sup> Renger, in Liverani/Mora, S. 184.

<sup>24</sup> Aristoteles, Politik, 4. Buch, 14.

<sup>25</sup> Hansen, Age of Demosthenes, S. 65.

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

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

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> Er geht zurück auf die Unterscheidung von *administratio* und *jurisdictio*, die im kanonischen Recht im 12. Jahrhundert n. Chr. erfolgte.<sup>30</sup> Der lateinische Begriff *administratio*, der etymologisch mit »zur Hand gehen« (*ad manus venire*) erklärt wird,<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> Die allererste echte öffentliche Bürokratie wurde

---

<sup>29</sup> Koselleck, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 3.

<sup>30</sup> Koselleck, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 5.

<sup>31</sup> Fusco, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 16.

<sup>32</sup> Fusco, in Brunner/Conze/Koselleck, S. 8.

<sup>33</sup> Simon, in Kahl/Ludwigs, S. 4.

<sup>34</sup> Kolb, S. 21; Finer, S. 105.

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Auch für die Spätzeit der athenischen Polis ist die Rede von einer großen Bürokratie.<sup>37</sup>

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.<sup>38</sup> In Uruk waren die ersten schriftlichen Dokumente speziell für administrative Belange des Tempels zur Dokumentation von Einnahmen und Ausgaben gedacht.<sup>39</sup> Es ist deshalb auch kein Zufall, dass die ersten Schriften in Ägypten und Mesopotamien unabhängig voneinander, aber etwa zeitgleich entstanden sind.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> Dazu passt die Aussage, wonach die Berufsgruppe der Schreiber als »Bürokratie« das administrative Rückgrat der altorientalischen Staaten bildete.<sup>42</sup>

Nur manchmal findet sich ein expliziter Bezug auf die Definition von »Bürokratie« durch Max Weber.<sup>43</sup> Diese war stark vom preußischen Beamtentum des 19. Jahrhunderts n. Chr. geprägt<sup>44</sup> 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«.

<sup>36</sup> 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«.

<sup>37</sup> Hansen, *Age of Demosthenes*, S. 242.

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

<sup>39</sup> Radner, in *Gehrke*, S. 273 f.

<sup>40</sup> Radner, in *Gehrke*, S. 272.

<sup>41</sup> Wilcke, S. 18 f.

<sup>42</sup> Sassmannshausen, S. 48; ähnlich Wesel, S. 73: ausgedehnte Bürokratie von Schreibern.

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

<sup>44</sup> 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,<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> Eine neuere Untersuchung bemerkt, dass in Mesopotamien nur die Merkmale Aktenführung, Hierarchie und Spezialisierung gegeben waren.<sup>47</sup> Eine andere Studie spricht von quasi-bürokratischen Reichen in der neubabylonischen und achämenidischen Periode, da sie nicht alle Kriterien von Weber erfüllten.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup> Schon bald wurde er in Deutschland rezipiert und als »Amtsstubenherrschelei« übersetzt.<sup>50</sup> Aber nicht nur in der deutschen Sprache, sondern auch im französischen<sup>51</sup> und im englischen Sprachgebrauch<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> Deshalb ist es fragwürdig, wenn angenommen wird, dass der heutige negative Beigeschmack des Begriffs nicht automatisch mit der Bürokratie der alten Staaten verbunden sei.<sup>54</sup>

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

<sup>46</sup> Weber, S. 131; auch Postgate, *Bureaucracy*, S. 2, sieht die Differenz.

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

<sup>48</sup> Magdalene/Wunsch/Wells, S. 255.

<sup>49</sup> Cancik, *Der Staat 2017*, S. 3.

<sup>50</sup> Cancik, *Der Staat 2017*, S. 3–6.

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

<sup>52</sup> 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.«.

<sup>53</sup> Harari, S. 161–165.

<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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

---

<sup>55</sup> Herzog, S. 75–82.

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

<sup>57</sup> 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.