

1911  
9897

# REDEN

gehalten am 13. Mai 1911 bei der öffentlichen Feier der

## Übergabe des Prorektorats

der

Universität Freiburg i. Br.

von

dem abtretenden Prorektor

Geh. Hofrat Professor Dr. ALFRED HOCHÉ

und

dem antretenden Prorektor

Geh. Hofrat Professor Dr. ERNST FABRICIUS

in Druck gegeben

zur Feier des Allerhöchsten Geburtstages am 9. Juli 1911



FREIBURG I. BR.

C. A. Wagners Hof- und Universitätsbuchdruckerei

1911

II.

Rede des antretenden Prorektors

Geh. Hofrat Professor

Dr. ERNST FABRICIUS

---

Über die Entwicklung der römischen  
Verfassung in republikanischer Zeit

Im letzten Jahrhundert der römischen Republik, in der Zeit Caesars und Ciceros, pflegten alljährlich die neuen Konsuln am Tage ihres Amtsantrittes vor dem versammelten Senat über die Lage des Staates zu referieren. In unserem akademischen Gemeinwesen erstattet der abtretende Prorektor bei der feierlichen Amtsübergabe den Bericht de re publica. Der neue Träger des Amtes darf nach altem Herkommen an einem Gegenstande seines Lehrgebietes vor Kollegen und Kommilitonen den Gönnern und Freunden der Universität einen Einblick in den inneren Betrieb unserer Anstalt, in unsere wissenschaftliche Arbeit gewähren. Als Vertreter der Geschichte des Altertums möchte ich jenen antiken Gebrauch, die Bedeutung der *relatio de re publica* durch eine Betrachtung über die historische Entwicklung der römischen Staatsgewalt erläutern, wie sie auch in dem gegenseitigen Verhältnisse der Konsuln und des Senates zur Geltung kommt.

Wenn wir mit Recht in den staatlichen Einrichtungen der Völker den unmittelbarsten Ausdruck ihrer Eigenart, das Produkt ihrer lebendigsten Kräfte und stärksten Triebe erkennen, so muß die Verfassungsgeschichte im Mittelpunkt unseres Interesses stehen, und die Staatswesen der Griechen und Römer müssen den vornehmsten Gegenstand der Beschäftigung des alten Historikers bilden. Beide sind von unerschöpflichem Reichtum, die Politien von Hellas in ihrer Vielgestaltigkeit und in der Häufigkeit radikaler Veränderungen, denen sie unterworfen waren, und der römische Staat der Republik in seiner feinen Ausbildung vermöge einer Stetigkeit, die er jahrhundertlang behauptet hat. Denn das ist doch wohl der greifbarste Unterschied zwischen den staatlichen Gebilden der beiden klassischen Völker, und durch ihn scheint es bedingt zu sein, wenn dort, bei den Griechen, der historischen Betrachtung gerne

der Vorzug gegeben wird, während hier das römische Staatsrecht in Mommsens Meisterwerk eine so glänzend durchgeführte systematische Behandlung finden konnte.

Und doch ist gerade mit der Kontinuität der römischen Verfassung ein historisches Problem verknüpft, das nicht minder bedeutend als diese Erscheinung selbst ist, die Frage, auf die ich Ihre Aufmerksamkeit nun besonders hinlenken möchte, wie der römische Staat bei seinem ungeheuren Wachstum den Zusammenhang seines Gefüges in so wunderbarer Weise bewahren konnte. Denn wunderbar fürwahr ist die Tatsache, die in der Weltgeschichte kaum ihresgleichen hat: eine latinische Stadt, die um das Jahr 500 vor Christi Geburt nach der Vertreibung der Tarquinier ein Gebiet von knapp eintausend Quadratkilometer besitzt, so viel als den fünfzehnten Teil unseres Großherzogtums, unterwirft im Verlaufe zweier Jahrhunderte ganz Italien und gewinnt in noch einmal der gleichen Frist die Herrschaft über die alte Welt, ohne daß seine Gemeindeordnung äußerlich wesentliche Veränderungen erleidet. Denn die beiden Konsuln als oberste Beamte, den Senat und die Volksversammlung als Träger der Regierungsgewalt setzt man mit Recht für den Beginn der Republik voraus, und sie sind noch vier Jahrhunderte später, in der Zeit der Gracchen, sie sind noch in der Zeit Caesars und des Augustus die wichtigsten und entscheidenden Organe des Staates. Der wunderbaren Kontinuität steht eine nicht weniger wunderbare Expansion gegenüber.

Nach Art der achtundsiebzig Artikel der Verfassung des Deutschen Reiches hat Rom nie ein geschriebenes Staatsgrundgesetz gehabt. Über die sogenannte Servianische Verfassung gab es keine Urkunde; wichtige Teile der Staatsorganisation ließ sie unberührt, und ihre Bestandteile sind keineswegs Schöpfungen einer und derselben Zeit, geschweige denn eines einzelnen Reformators. Noch weniger können die Vorschriften über religiöse Pflichten der Römer, die in einer Sammlung spätrepublikanischer Zeit als Königsgesetze auftreten, für authentisch gelten, wenn sie auch wie alle derartigen Sitten und Gebräuche in graue Vergangenheit zurückreichen. In der Geschichte der Republik verzeichnet die Überlieferung dann freilich Verfassungsgesetze in beträchtlicher Zahl, und wenn die moderne

Kritik auch das eine oder andere gestrichen hat, so ist doch nicht bloß die Mehrheit echt, sondern die Überlieferung gerade in dieser Beziehung äußerst unvollständig. Im Laufe der Zeit sind Verfassungsgesetze in großer Zahl entstanden. Aber sie betrafen immer nur einzelne Gebiete des öffentlichen Lebens. Selbst die reaktionäre Verfassung Sullas bestand aus einer Reihe solcher Einzelgesetze, in denen das Bestehen der ganzen Staatsordnung in der Hauptsache als gegeben vorausgesetzt wurde, und von einer Augusteischen Konstitution kann in dem konkreten Sinne dieses Wortes erst recht nicht die Rede sein.

Die einzige allgemeine Grundlage des römischen Staates ist Gewohnheit, ist Tradition. Auf die Sitte der Väter berufen sich Juristen und Politiker, wo ihnen ein bestimmtes Gesetz nicht zur Hand ist, more maiorum walten die Magistrate ihres Amtes, versammelt sich der Senat und tritt das Volk zusammen, more maiorum vollziehen sich tagtäglich die übrigen Staatsgeschäfte.

Bereits bei der Einrichtung der Republik muß die Tradition für die Gestaltung der Verfassung bestimmend gewesen sein, und schwerlich sind damals von vornherein feste Abmachungen getroffen worden. Denn das etwa ein Jahrhundert lange Regiment des etruskischen Geschlechtes der Tarquinier läßt sich geschichtlich nur als Fremdherrschaft auffassen. Die Befreiung Roms von den Etruskern war also die Rückkehr zum nationalen Staat, zum Staate der Väter, wie er vor der Etruskerzeit wirklich oder vermeintlich gewesen war und nunmehr den inzwischen unter der Fremdherrschaft wohl veränderten Verhältnissen angepaßt werden mußte.

Die Verfassung der Ahnen kann nur die des Stadtstaates gewesen sein, den auch die übrigen latinischen Städte rings um den Mons Albanus bereits ausgebildet hatten, hier wie dort hervorgegangen aus der Auflösung des alten latinischen Stammesstaates. Denn wie die Sprache der Römer latinisch, die Sprache des Stammes ist, muß ihre ursprüngliche Religion Stammesreligion, ihre Sitte und ihr Recht Stammessitte und Stammesrecht, muß auch die Verfassungseinrichtung der Römer im Grunde latinische Stammesverfassung gewesen sein. Der etruskische Ursprung der Servianischen Verfassung widerspricht dem auch keines-

wegs. Denn diese besteht doch zunächst in der Einführung einer allgemeinen Vermögensschätzung und in einer darauf gegründeten Wehr- und Steuerordnung, also in Einrichtungen, wie sie sehr wohl von fremden Herren den Unterworfenen auferlegt worden sein können und in der Tat die etruskische Machtentfaltung in Rom und anderwärts begreiflich machen. Erst nach der Vertreibung der Tarquinier und dem Sturze des Porsenna, bei der Rückkehr zum nationalen Staat wird in Rom die neue Wehrordnung mit ihren Centurien statt der Stimmordnung der Komitien, der alträtinischen Heeresversammlung, auf das befreite, wieder souverän gewordene Volk in Waffen übertragen worden sein. Die Masse der latinischen Bewohner Roms kann unter der Herrschaft der Etrusker kein besseres Recht gehabt haben, als später die etruskischen Caeretaner unter der römischen.

Diese Annahmen gründen sich in der Hauptsache auf die Analogie von Zuständen bei anderen, den Latinern verwandten italischen Stämmen, bei welchen die Spuren der alten Stammesstaaten sich deutlicher als in Latium erhalten haben. Aber die römische Geschichte liefert dafür selbst den Beweis.

Die räumliche Ausdehnung der römischen Herrschaft in Italien hat sich in dreifacher Weise vollzogen: durch Inbesitznahme fremder Gebietsteile, die dem besiegten Gegner abgenommen wurden, durch Einverleibung ganzer unterworfenen Gemeinwesen und durch Kolonisation.

- x.) Das erste Mittel führte die allmähliche Erweiterung des römischen Gebietes selbst und die Vermehrung der grundbesitzenden römischen Vollbürger herbei, da die eroberten Äcker an römische Proletarier verteilt wurden. Aber der staatliche Mittelpunkt dieses schließlich über einen großen Teil Italiens verteilten Gebietes blieb immer die Stadt Rom. Die Ansiedler mußten sich in den verschiedenen Gegenden mit einer sehr untergeordneten kommunalen Organisation und mit einem Versammlungsplatze, conciliabulum, begnügen. Infolge der Inkorporation hingegen,
- β) Einverleibung unterworfenen Gemeinwesen in den römischen Staat, entstanden eigene römische Ortsgemeinden. Aber nur den wenigsten dieser ehemals unabhängigen Stadtstaaten wurde dabei die kommunale Selbständigkeit

gelassen, und nur selten ist ihren Bewohnern das volle römische Bürgerrecht zugestanden worden. In älterer Zeit geschah es allein da, wo die Bewohner Latiner oder Falisker, das heißt den Latinern ganz nahe verwandten Stammes waren und sich gutwillig dem römischen Staate anschlossen. Die andern unterworfenen Gemeinden verloren, wenn die Römer sie überhaupt bestehen ließen, ihre kommunale Selbständigkeit und ihr bisheriges Bürgertum. Die vorhin erwähnten Caeretaner liefern dafür das erste Beispiel. Sie mußten römisches Bürgerrecht annehmen, und Rom versagte ihnen gleichwohl die Teilnahme an der Volksversammlung und die Bekleidung der Ehrenämter, versagte ihnen die Beteiligung an dem rechtsgeschäftlichen Güterumsatz innerhalb der Gesamtbürgerschaft und die Ehegemeinschaft mit den römischen Vollbürgern, das suffragium, das ius honorum, das commercium und conubium. Nur die munia, nur die Lasten der römischen Bürger, wurden auch ihnen auferlegt. Die Municipien, wie sie deshalb hießen, diese Halbbürgergemeinden, blieben zum Teil jahrhundertlang solchem Rechtszustande unterworfen.

Auch durch die Kolonisation, das dritte Mittel, das die Römer in den eroberten Gebieten zur Anwendung brachten, entstanden eigene Ortsgemeinden. Aber obwohl viele Tausende römischer Vollbürger dahin übersiedelten, wurden sie dem römischen Staate nur ganz lose angegliedert. Die Kolonisten gaben nämlich ihr römisches Bürgerrecht auf, um es mit einem scheinbar geringeren Rechte, dem sogenannten Latinerrecht, zu vertauschen. Man pflegt sich diese Erscheinung aus dem politischen Verhältnis Roms zu den altlatinischen Städten zu erklären. Solange nämlich deren Eidgenossenschaft bestand und mit Rom zur gemeinsamen Abwehr der stammfremden Nachbarn verbunden war, nahmen auch Ansiedler aus den übrigen altlatinischen Städten an der Gründung dieser Kolonien teil. Aber nach der Auflösung der latinischen Eidgenossenschaft im Jahre 338 hat Rom immer weiter Latinerkolonien gegründet. Und obwohl jetzt ausschließlich römische Bürger dahin ausgesandt wurden, erhielten die Kolonisten nach wie vor das Latinerrecht. Der Grund muß also in dem System dieser Kolonisation liegen. Es sollten eben eigene Städte gegründet

werden, eigene neue Stadtstaaten, die selbständig und unabhängig, mit der Mutterstadt bloß durch ein ewiges Bündnis verbunden, eine Sonderexistenz führen sollten, kurz Stadtstaaten wie die übrigen alten Latinerstädte und wie Rom selbst. Das Recht der Latinerkolonien muß von Haus aus als ein dem römischen Bürgerrecht gleichartiges und völlig gleichwertiges betrachtet worden sein.

In der Tat genossen alle Latiner, die *prisci Latini* und die *Latini coloniarii*, in Rom dieselben, ursprünglich jedenfalls auf Gegenseitigkeit beruhenden Privilegien. Man gewährte ihnen, was den römischen Halbbürgern so langé versagt blieb, *commercium* und *conubium* mit den Römern selbst, die privatrechtliche Gleichstellung, ja sogar Abstimmungsrecht in der römischen Volksversammlung und, wenn sie nach Rom übersiedelten, die Aufnahme in die römische Bürgerschaft.

Das alles war nur möglich, weil die Römer Latiner und die Latiner Stammesgenossen der Römer waren. In den römischen Halbbürgergemeinden sprach man etruskisch, volskisch oder oskisch; Religion und Rechtsanschauungen, Sitte und Art waren fremd. Die Latiner und die Römer besaßen dagegen von Anbeginn die Sprach- und Rechtsgemeinschaft, dieselbe Religion und dieselbe Stammessitte. Die staatsrechtliche Stellung der Latiner in Rom und das ganze ältere Kolonisationssystem sind somit ganz konsequent aus der nationalen Stammeszusammengehörigkeit entwickelt. Und wenn die Verfassung der Latinerkolonien, die sich aus den späteren Gemeindeordnungen der Kolonien latinischen Rechtes in Spanien rekonstruieren läßt, der stadtrömischen Verfassung und den Verfassungen der erheblich jüngeren römischen Bürgerkolonien in so vielem gleicht, so beruht das nicht eigentlich auf Nachahmung der römischen Stadtverfassung, sondern in der Hauptsache auf dem gemeinsamen Ursprunge, auf latinischem Stammesrecht.

Das also ist es, latinisches Stammesrecht, was dem römischen Staate zu Grunde liegt, was vor der Etruskerherrschaft bestanden haben muß und, nach ihr wieder eingeführt, festgehalten wird durch die Jahrhunderte. Gerade die eigenartigsten Einrichtungen der Römer, die Kurieneinteilung, der Opferkönig, das Interregnum, sind die spezifisch latinischen.



Tradition, Gewohnheit, die Sitte der Ahnen bilden in der Tat die festen Wurzeln des römischen Staates. Sitte und Gewohnheit sind aber nicht tot und starr wie der Buchstabe und das in Paragraphen festgelegte, geschriebene Gesetz, sondern wachsen und pflanzen sich fort und verändern sich wie lebendige Organismen unter der Oberfläche, und mit der Tradition wachsen und verändern sich in unaufhörlichem Werden die Staatseinrichtungen selbst, die auf ihr, in more maiorum, beruhen. Die Geschichte der römischen Republik zeigt in ihrem ganzen Verlaufe, daß fortwährend aus wirklichem oder auch aus angeblichem Herkommen Recht, aus faktischen Privilegien Gesetz und Verfassung werden.

Bei der Betrachtung des einzelnen wird sich das deutlich offenbaren.

Senatus populus que Romanus liest man als zusammenfassende Bezeichnung der Staatsgewalt auf den Denkmälern der ewigen Stadt. Sie entstammen allerdings zumeist erst der Zeit, in welcher der Einfluß des Senates durch die Kaisergewalt auf ein bescheidenes Maß beschränkt und das römische Volk seiner Rechte gänzlich beraubt war. Aber es hat einmal eine Periode gegeben, in der beide, Senat und Volksversammlung, Träger der Staatsgewalt gewesen sind, noch bevor jene Doppelbezeichnung in der Zeit Ciceros sich einbürgerte. Das war jedoch erst das Ergebnis einer langen Entwicklung.

Das römische Volk, und nur das Volk, ist von Haus aus souverän. Denn so weit wir zurückblicken, kann die bestehende Rechtsordnung absichtlich und bewußt nur mit Zustimmung des Volkes geändert werden. Die Kompetenz der Volksversammlung ist fest umschrieben: das Volk befiehlt die Gesetze, es wählt die Beamten, wie es in ältester Zeit den König gewählt hatte, es fällt im Provokationsprozess nach den zwölf Tafeln ab omni iudicio poenaque als Oberinstanz das Urteil über die Bürger, das Volk verleiht und entzieht das Bürgerrecht und erklärt den Krieg.

Für die Kompetenz des Senates dagegen läßt sich keine entsprechende Formel finden, weil der römische Senat von Haus aus überhaupt keine Kompetenz hat. Der Senatsbeschluß ist senatus consultum, nur ein Rat, ein Rat, dem Beamten erteilt, der den Senat darum befragt und gebeten

hat. Von Rechts wegen sind die Konsuln, wenn es ihnen nicht gefällt, keineswegs verpflichtet, den Rat des Senates einzuholen oder dem *senatus consultum* Folge zu leisten. In der Formulierung von Senatsbeschlüssen, die eine Weisung an die Konsuln enthalten, fügt noch Cicero regelmäßig hinzu, *si eis videatur*, wenn es ihnen genehm sei. Der Senat besitzt kein Rechtsmittel, Eigenmächtigkeit der Beamten zu hindern. Aber die Beamten gehören selbst dem privilegierten Stande an, dessen wichtigstes Privileg die Senatsstandschaft ist. Sie gehen aus den Senatoren hervor und treten nach ihrem Amtsjahre als lebenslängliche Mitglieder wieder in den Senat ein. Die gewesenen Konsuln und Prätores wachen hier über die Geschäftsführung ihrer Amtsnachfolger. Hier pflanzt mit der geschäftlichen Tradition sich das Standesbewußtsein fort, und das Standesinteresse beherrscht den einzelnen. Die vollkommene Abhängigkeit der Beamten von der Gesamtvertretung ihrer Standesgenossen ist die notwendige Folge dieses tatsächlichen Verhältnisses. Nur einzelne Persönlichkeiten von ausgeprägter Selbständigkeit leisten dann und wann der Allmacht des Senates Widerstand.

Während also die Volksversammlung, deren Kompetenz auf bestimmte Gegenstände festgelegt ist, ohne wachsenden Anteil an den Regierungsgeschäften bleibt, fallen diese mit der Ausdehnung des Staates, mit der Vermehrung und Steigerung seiner finanziellen, politischen und militärischen Aufgaben ohne weiteres dem Senate zu. Die verfassungsmäßige Kompetenz wirkt dort als Hemmnis, als Schranke gegen die Erweiterung der Volksrechte, während hier, beim Senate, wo allein die Tradition gilt, jede Ausdehnung der Machtvollkommenheit möglich ist. Die wichtigsten militärischen Maßnahmen, alle bedeutenden Finanzoperationen einschließlich der Besteuerung, das Regiment über die Untertanen hängen ausschließlich vom Senate ab, und namentlich unterstehen ihm ganz und gar die auswärtigen Angelegenheiten. Die Etappen der Entwicklung lassen sich zum Teil noch erkennen. Auf diese Weise ist der Senat, ohne daß je irgend ein Gesetz darüber erlassen worden wäre, zum eigentlichen Leiter des Staates geworden. Er hat schließlich notorische Volksrechte in Anspruch genommen.

In entgegengesetzter Richtung vollzieht sich die Entwicklung bei dem Beamtentum. Allerdings trifft hier, was vom Senate gegenüber der Volksversammlung gilt, für die Konsuln gegenüber den übrigen Beamten zu: die konsularische Amtsgewalt reicht überall so weit, als nicht bestimmte einzelne Funktionen von ihr abgetrennt sind, und jede neue Anforderung an die Exekutive fällt deshalb zunächst dem Konsulate zu. Denn im Anfange der Republik gab es nur dieses einzige, durch Volkswahl zu besetzende Oberamt. Ursprünglich stehen die Konsuln allein an der Spitze des Heerwesens und der Verwaltung, führen allein den Oberbefehl im Krieg und üben die gesamte Gerichtsbarkeit aus. Die wenigen niederen Beamten und die Offiziere sind lediglich ihre, von den Konsuln selbst ernannten Gehilfen.

Allein dieser Zustand hat sich bald geändert. Die Wahl durch das Volk wird auf die Quästoren und einen Teil der Stabsoffiziere ausgedehnt, für die Entscheidung der Rechts- oder Schulfrage im Civilprozeß werden mehr und mehr geschworene Richter eingesetzt, und eine Reihe wichtiger Amtsbefugnisse muß das Konsulat an neue, eigens dafür geschaffene Beamte, wie die Censoren und den Prätor urbanus, abgeben. Die Verwaltungstätigkeit wird geteilt. Aber noch weit mehr als durch diese einzelnen, auf dem Wege der Gesetzgebung herbeigeführten Beschränkungen vollzieht sich die Schwächung des Konsulats allmählich durch den Wandel des Herkommens. So sind die Konsuln allem Anscheine nach von der gesamten Kriminalgerichtsbarkeit über die Bürger nur dadurch ausgeschlossen worden, daß die Quästoren mit der Leitung der Vorinstanz im Provokationsprozeß auch die Führung der Hauptverhandlung vor dem Volke als Vertreter der Konsuln verbanden und sich so allmählich an die Stelle ihrer Auftraggeber schoben. Die Selbständigkeit der Unterbeamten wird überhaupt zusehends gesteigert. Selbst auf dem rein militärischen Gebiet läßt sich schon im vierten Jahrhundert eine Minderung des konsularischen Imperiums wahrnehmen, und in der politischen Leitung des Staates tritt gleichzeitig die Konkurrenz der Volkstribunen, die unter die Beamten der Gesamtgemeinde aufgenommen werden, mehr und mehr hervor.

Die Überlieferung stellt diese Dinge fast durchweg als Folgen des Ständekampfes dar, herbeigeführt durch die Auflehnung der Massen gegen magistratische Bevormundung. In Wirklichkeit hat wohl mehr die Interessen- und Machtpolitik des Senats die Beschränkung der konsularischen Gewalt herbeigeführt, und vor allem sind die realen Verhältnisse in dieser Richtung wirksam gewesen.

Denn die Anforderungen an die römische Verwaltung müssen nach Zahl und Umfang der Geschäfte mit der Ausdehnung des Gebietes und mit der Vermehrung der Bevölkerung rapide gewachsen sein. Bereits im fünften Jahrhundert hatten die Römer fast stets gleichzeitig auf verschiedenen Kriegsschauplätzen zu kämpfen. An dem zeitweiligen Ersatz der beiden Konsuln durch die Konsulartribunen und der Aufgabe dieses Systems mit der Einführung der Prätur sieht man deutlich, wie die Regierung nach dem vergeblichen Versuche, mit außerordentlichen Maßnahmen auszukommen, sich zögernd zur Vermehrung der Beamtenstellen entschloß. Diese Zurückhaltung beherrscht auch die folgende Periode, die Zeit des Tarentiner Krieges und der punischen Kriege, sowie die Periode der großen Eroberungen im Osten des Mittelmeers. Es hat mehr als ein Jahrhundert gedauert, bis für die Leitung der Civilprozesse zu dem ersten Prätor der zweite kam: erst als Italien längst unter römischer Herrschaft geeinigt war, ist der praetor inter peregrinos eingesetzt worden, und bloß für die Jurisdiktion in den überseeischen Provinzen, die schlechterdings nicht mehr von Rom selbst aus zu versehen war, hat man dann weitere Prätorstellen eingerichtet. Auf dem Wege der spontanen Entwicklung war inzwischen bereits die Form gefunden und ausgebildet worden, die diese letzte legislatorische Neuerung fast entbehrlich gemacht hat.

Im Jahre 326 hatte die Kriegslage in Campanien dazu gezwungen, den vor dem Feinde kommandierenden Konsul auch über sein Amtsjahr hinaus an der Spitze des Heeres zu lassen. Durch ein Spezialgesetz wurde ihm die Kommandogewalt verlängert. Das war die erste Anwendung einer Einrichtung, der prorogatio imperii, die für die Begründung der römischen Weltherrschaft die größte Bedeutung erlangt hat. Mit ihr,

die sich allem Anscheine nach ganz zufällig dargeboten hatte, war die Form gefunden, die es den Römern ermöglichte, ohne tiefer greifende Änderung in der ordentlichen Magistratur den Bedarf nach Trägern des Imperiums auch auf den entferntesten Kriegsschauplätzen zu decken. Als Konsequenz aus dem Beamtenwahlrecht der Gemeinde war dazu ursprünglich jeweils eine Anfrage an das Volk, eine Rogation, erforderlich. Aber der Senat hat im Laufe der Zeit die Mitwirkung der Volksversammlung beiseite geschoben. Aus den Prokonsuln und Proprätoren gingen die Provinzialstatthalter hervor, und schließlich entwickelt sich aus der Prorogation des Imperiums die allerdings erst von Sulla durchgeführte Trennung der Civilverwaltung daheim, in Rom und im übrigen Italien, durch die ordentlichen Beamten von der militärischen Verwaltung und Kriegsführung in den Provinzen durch die Promagistrate. Ja im letzten Grunde wurzelt in der Verlängerung des Imperiums die Militärmonarchie.

Erklärt uns also dieser Entwicklungsgang, wie es möglich war, außerhalb Italiens, wo das Kriebsrecht galt, ohne Vermehrung der ordentlichen Magistrate auszukommen, so bleibt doch die Frage bestehen, wie im befriedeten Amtsgebiete, in Rom und in Italien selbst, den Anforderungen der Verwaltung und des Rechtsschutzes nach der Einigung des ganzen Landes unter römischer Herrschaft entsprochen wurde.

Nach modernen Vorstellungen könnte man vermuten, daß neben den obersten Reichsbehörden dazu hohe, mittlere und niedere Beamte für die Territorialverwaltung und für die Justiz hätten in großer Zahl eingesetzt werden müssen, das Land selbst in Regierungsbezirke und Ämter geteilt, und die Gemeinden den allgemeinen Staatszwecken entsprechend einheitlich geordnet. Die streng bürokratische Organisation der Verwaltung Ägyptens unter den Ptolemäern liefert den Beweis, daß dergleichen auch dem Altertume keineswegs fremd war. Aber in Rom ist nichts von alledem geschehen. Die obersten Staatsbeamten, die beiden Konsuln, die Prätores und die nur in Intervallen amtierenden Censoren, müssen mit den gewaltigen Anforderungen der gesamten Reichsregierung auch die Verwaltung Italiens vereinigen. Die ganze ehemals selbständige

Jurisdiktion in den inkorporierten Gemeinden geht hier an den Prätor in Rom über. Nur in den unwichtigen Prozessen läßt er sich durch die munizipalen Magistrate oder durch einzelne, von ihm selbst ernannte Präefekten vertreten. Natürlich gab es außer den gewöhnlichen Subalternen, den Likatoren, Herolden und Boten, technisch gebildete Räte, Gerichtsschreiber und Sekretäre. Aber es ist selten von ihnen die Rede, ein Beweis für die unbedeutende Rolle, die wenigstens in der Öffentlichkeit, im politischen Leben, diese Beamtenklasse gespielt hat. Die Zahl auch der ständigen Angestellten bleibt auf Rom beschränkt und erstaunlich gering. Dabei wurde keineswegs nur notdürftig oder oberflächlich regiert. Die hohe Ausbildung der gesetzgeberischen Technik und der Verwaltungspraxis, die sich in den erhaltenen Gesetzen der Gracchenzeit schon deutlich bekundet, legt den Rückschluß auf eine lange Übung in dieser Hinsicht nahe.

Die Erklärung ist zunächst in der grundsätzlichen Ablehnung des Staates gegen alle Geschäfte zu finden, die der Besorgung durch Nichtbeamte überlassen werden können. Wo es irgend angeht, wird die Wahrung der finanziellen Interessen des Staates aus dem Wege obrigkeitlichen Eingreifens in den des Civilprozesses übergeleitet. In vielen Einzelheiten zeigt sich die Tendenz, die Verwaltung zu vereinfachen, die Beamten und indirekt den Staat selbst zu entlasten.

Aber das alles berührt die Hauptfrage doch nur indirekt, wie bei so kleiner Beamtschaft die Verwaltung der ganzen Appenninhalbinsel eigentlich durchgeführt war. Außer den zahlreichen Bürger- und Halbbürgergemeinden, von denen wir anfangs sprachen, und außer den alten Latinerstädten und den Latinerkolonien, die gleichfalls erwähnt wurden, gab es in Italien doch noch gegen zweihundert autonome Gemeinden, Städte oder Gaue, die mit Rom lediglich föderiert, das heißt durch Staatsverträge verbunden waren. Die alten Stammesverbände der Italiker hatte Rom überall aufgelöst, aber die Städte selbst mit den seit alters zu ihnen gehörigen Landbezirken waren wenigstens zum Teil bestehen geblieben und hatten unter Verzicht auf eine selbständige auswärtige Politik sich zur Heeresfolge verpflichten müssen. Ihre Autonomie dagegen, das Recht,

nach eigenen Gesetzen zu leben, war ihnen unverkümmert, und ihre angestammte, allerdings überall republikanische Verfassung war durch die Bündnisse mit Rom in der Hauptsache unberührt geblieben.

Aus allen diesen autonomen Gemeinden wurden nun im Laufe des dritten Jahrhunderts römische Untertanen. Wie die Entwicklung verlaufen ist, welchen Einfluß insbesondere der Abfall eines Teils der Bundesgenossen während des hannibalischen Krieges auf ihr Verhältnis zu Rom gehabt hat, läßt sich nur in einzelnen Fällen verfolgen. Bei der Mehrzahl der Bundesstädte hat es keiner Gewaltmittel, überhaupt keiner einseitigen Maßnahmen seitens des römischen Senates bedurft. Die realen Verhältnisse, die ungeheure Macht Roms auf der einen Seite und die Schwäche der isolierten Städte auf der anderen, der Seite der Latiner und der übrigen Bundesgenossen, genügen vollkommen, um die Entwicklung verständlich zu machen. Das Ergebnis zeigt sich mit verblüffender Deutlichkeit im senatus consultum de Bacchanalibus vom Jahre 186, dem ältesten uns in der Originalfassung auf Bronze erhaltenen Senatsbeschuß: zur Unterdrückung unsittlicher Bacchuskulte, die sich damals in Italien verbreitet hatten, erläßt der Senat durch die Konsuln die strengsten Weisungen an alle Bewohner der Halbinsel, römische Bürger, Latiner und Bundesgenossen. Wer einen wirklichen, alten Bacchusdienst aufrecht erhalten will, muß nach Rom zum Praetor urbanus kommen und durch ihn dazu die Genehmigung des Senates nachsuchen. Auch gerade die Föderierten werden dazu verpflichtet. Und am Schlusse des konsularischen Edikts an die Behörden der einzelnen Bundesgemeinden heißt es: „Das alles sollt ihr in eurer Volksversammlung binnen dreißig Wochen bekannt machen, und die Willensmeinung des Senates sollt ihr genau zur Kenntnis nehmen. Die Meinung der Senatoren ist aber die: wenn es Leute geben sollte, die dem entgegen handeln, was oben geschrieben steht, denen haben sie beschlossen den Kapitalprozeß zu machen.“

Was bei den unterworfenen und inkorporierten Gemeinden von vornherein die selbstverständliche Folge ihres Aufgehens in dem römischen Staate war, dasselbe Verhältnis hatte sich jetzt auch bei Bundesgenossen und Latinern herausgestellt: ihre einst selbständigen Behörden

waren Organe der römischen Staatsverwaltung geworden. Auf diese Weise hat es die römische Politik erreicht, unter Schonung der nationalen Eigenart und der bestehenden kommunalen Organisation die straffeste Centralisierung in Italien durchzuführen, ohne daß auch nur ein einziger neuer Beamter dafür in Rom, geschweige denn römische Gouverneure in den verschiedenen Landesteilen oder römische Vögte in den einzelnen Städten hätten eingesetzt werden müssen. Die praefecti iure dicundo der römischen Halbbürgergemeinden konnten sogar mehr und mehr zu Gunsten der Selbstverwaltung zurückgezogen werden.

Es war dann freilich ein buntes Bild, das nach der Erteilung des römischen Bürgerrechtes an alle Italiker im Jahr 90 die Verfassungen der italischen Städte darboten: in den Küstenorten bestanden noch vielfach griechische Einrichtungen, in Samnium samnitische, bei den Sabinern, Umbrenn überall die verschiedenen Formen, die aus den alten Stammesrechten entwickelt oder übrig geblieben waren. Der römische Einfluß hatte sich schon früher geltend gemacht, zumal mitten unter den fremden Gemeinden römische Bürgerstädte und Latinerkolonien über das Land zerstreut waren. Und zwischen der Rechtsstellung dieser älteren Bürgergemeinden, deren Autonomie sich jetzt wieder heben konnte, und den neuen, aus Latinerkolonien und Bundesstädten hervorgegangenen Municipien, deren Selbständigkeit sich in der Folgezeit immer mehr verminderte, hat nunmehr ein Ausgleich stattgefunden. Aber das vollzog sich fast ganz von selbst. Die römische Regierung hat es auch nach dem Jahr 90 vermieden, generell in die inneren Verhältnisse der einzelnen Städte einzugreifen. Noch Julius Caesar beschränkt sich in dem erhaltenen Gesetze vom Jahre 46, der sogenannten lex Julia municipalis, gegenüber den italischen Ortsgemeinden auf die Beseitigung verbreiteter Mißbräuche und auf einige allgemeine Anordnungen über die Schatzung. Es waren vielmehr die italischen Städte selbst, die, ihrer veralteten Einrichtungen überdrüssig, schließlich eine nach der anderen darum baten, sich konstituieren, das heißt eine neue Gemeindeordnung einführen zu dürfen. In der Regel wurde einem angesehenen Senator, der mit der betreffenden Stadt, wie Cicero mit seiner Vaterstadt Arpinum, in persönlicher Beziehung stand,



Vollmacht zur Konstituierung erteilt. Und dieser gab seinen Schutzbefohlenen alsdann ein Stadtrecht, eine römische oder eigentlich latinische Gemeindeordnung. Denn das gemeinsame Muster aller dieser Stadtrechte ist jenes Urbild der latinischen Stadtverfassung, dem einst die Verfassung der Stadt Rom selbst entsprochen hatte. Die Gemeinden, die so das römisch-latinische Recht bei sich eingeführt hatten, sind die *municipia fundana* des Julischen Municipalgesetzes.

In dieser ganzen, der Hauptsache nach doch wieder spontanen Entwicklung zeigt sich die römische Beamten Gewalt nun aber in ganz anderem Licht als bei der Betrachtung ihres Verhältnisses zum Senat. Denn der immer mehr gesteigerten Abhängigkeit nach oben steht die wachsende Selbständigkeit der Magistrate nach unten gegenüber. In der Behandlung der Bundesgenossen, der Untertanen, sogar der eigenen Bürgerschaft erscheinen die Zwangsmittel, durch welche die Konsuln sich Gehorsam verschaffen, schon in der Blütezeit der Republik außerordentlich gesteigert. Auch die Censoren schalten bei der Aufstellung der Bürgerliste und bei der Schätzung, in der Verwaltung des Gemeindevermögens und in der städtischen oder municipalen Bautätigkeit mit auffälliger Willkür. Die Provokation an die Volksversammlung im Kriminalprozeß wird mehr und mehr eingeschränkt und durch die Errichtung stehender Gerichtshöfe für schwere Verbrechen seit der Mitte des zweiten Jahrhunderts ganz verdrängt. Gleichzeitig tritt auf dem Gebiete des Civilprozesses an die Stelle des alten, streng gebundenen *Legisactionsverfahrens* der Formularprozeß, der dem Beamten nicht allein in der Rechtsanwendung eine außerordentliche Freiheit gewährt, sondern die materielle Weiterbildung des Rechtes selbst und der Gerichtsordnung geradezu in die Hand legt. Denn aus dem Grundsatz, daß das Edikt des Beamten für die Dauer seiner Amtsführung den Bürger und den Untertan nicht weniger bindet als das Gesetz, entwickelt sich wieder spontan das Mittel, der Vielgestaltigkeit des praktischen Lebens und den wachsenden Anforderungen an die Rechtsprechung ohne Reform der Gesetze selbst auf die Dauer zu genügen. Indem die Prätores beim Antritte ihres Amtes ein Edikt erlassen und darin neben den bestehenden auch neue Regeln bezeichnen, die sie in der Rechtsprechung anzuwenden

gedenken, entsteht im Edictum perpetuum eine von Jahr zu Jahr sich fortpflanzende und zugleich sich ständig weiterbildende Sammlung von Anordnungen über die Handhabung des Privatrechtes und der Civilprozeßordnung. Als Ausfluß des magistratischen Imperiums ist dieses großartige Erzeugnis der römischen Republik zugleich ein Beweis für die Steigerung der Beamten Gewalt gegenüber der Bürgerschaft und den Untertanen und ein glänzendes Beispiel der Beweglichkeit römischer Staatseinrichtungen. Durch das Edictum perpetuum gelangt auch das Recht zu organischem Wachstum und zu freier Entfaltung gegenüber der Starrheit des Gesetzes und der mechanischen Weiterbildung durch die Gesetzgebung.

Senatsregiment und Beamten Gewalt sind in der Verfassung der römischen Republik die beiden wichtigsten Faktoren, und der Anteil des souveränen Volkes an der Leitung des Staates tritt auffällig hinter ihnen zurück. In dem letzten Jahrhundert sehen Männer wie Cicero, die alle Ämter durchlaufen und sich zu maßgebendem Einfluß im Senate heraufgearbeitet hatten, in der Verbindung von Senatsregiment und Beamten Gewalt ihr politisches Ideal. Wenn in der hohen Körperschaft, die der Gesandte des Pyrrhus eine Versammlung von Königen genannt hatte, der Konsul zu Beginn des neuen Amtsjahres *de re publica* referierte, so mag den Vertretern des herrschenden Standes und dem in Ehrfurcht erhaltenen Volke der Stadt Rom der Tag in besonderem Glanze erschienen sein. In der Beherrschung der Massen und in der für den einzelnen freilich immer nur kurzen Statthalterschaft über die Provinzen fanden bei der Mehrzahl der leitenden Senatoren Ehrsucht und Stolz die begehrte Befriedigung.

Aber für die überragende Persönlichkeit, für die wirklich großen Männer war in beidem, im Senate und in der Beamten schaft, kein genügender Raum. So mehren sich seit der Zeit der Gracchen die Versuche einzelner, gestützt auf das Volk und die minderberechtigten Untertanen, das Senatsregiment und die Beamten Gewalt zu brechen.

In dem ersten Kapitel seiner Kommentarien über den Bürgerkrieg hat Julius Caesar die Sitzung des römischen Senates am 1. Januar des

Jahres 49 geschildert: „referunt consules de re publica“ — vier weitere Sitzungstage zog sich die Verhandlung hin. Die prorogatio imperii Caesars, die Verlängerung seiner gallischen Statthalterschaft, die Unterwerfung des Senates unter den Willen des einzelnen, stand drohend im Mittelpunkt der Beratung. Auf die Nachricht von dem Ausgange der Verhandlung ging Caesar über den Rubico.

---