

ZUM BEGRIFF DES SPÄTRÖMISCHEN ÖFFENTLICHEN DIENSTES (MILITIA)

MIKLÓS KELEMEN

Lehrstuhl für Universelle Staats- und Rechtsgeschichte
Telefonnummer: (36-1) 411-6535
E-mail: kelemen@ajk.elte.hu

Eine der verblüffendsten Besonderheiten der Regierungsgeschichte des Römischen Kaiserreichs besteht darin, dass die Verwaltung im Vergleich zur Größe und Bedeutung des Reichs über einen niedrigen Personalstand verfügte.¹ In diesem „unterorganisierten“² System der „Regierung ohne Beamtenapparat“ (*Government without Bureaucracy*)³ wurden die Verwaltungsaufgaben größtenteils mit Hilfe von Personen, die mit den hohen Beamten persönlich verbunden waren, von Militärs, sowie von zu Verwaltungsaufgaben verpflichteten Privatpersonen (vor allem hohe Beamten in den Städten, die *curiales*) gelöst. Erst in der späten Kaiserzeit bestand ein organisierter „öffentlicher Dienst“ aus Berufsbeamten, dessen Name immer noch an das Militär erinnerte, die *militia officialis*. Unsere kurze Studie liefert zuerst einige Beiträge zum Begriff der spätrömischen *militia (officialis)*, danach wird – am Beispiel der Provinzregierungen – untersucht, inwiefern der Römische Beamtenapparat mit niedrigem Personalstand im Stande war, die Aufgaben der „Verwaltung“ im heutigen Sinne des Wortes zu bewältigen.

¹ F. M. AUSBÜTTEL: *Die Verwaltung des Römischen Kaiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedergang des Weströmischen Reiches*, Darmstadt 1998, 191.

² Gy. NÉMETH (Hrsg.): *Római történelem*, Bp. 2007, 723.

³ P.GARNSEY—R. SALLER: *The Roman Empire (Economy, Society and Culture)*, University of California Press 1987, 20.

I. Der Zusammenhang zwischen *militia officialis* und *militia armata*

Mit Rücksicht auf die Bezeichnung im Titel der Studie ist bereits am Anfang zu betonen, dass von einem öffentlichen Dienst und von einem Recht des öffentlichen Dienstes im heutigen Sinne des Wortes im spätrömischen Reich nicht die Rede sein kann. Die Begriffselemente der modernen Verwaltung können nicht auf die Institutionen der Reichsverwaltung bezogen werden. Auch die Suche nach Parallelen ist nicht auf das Nachweisen einer Kontinuität ausgerichtet, sie will nur auf Ähnlichkeiten zwischen den Techniken und Methoden der Verwaltungsorganisation aufmerksam machen.⁴ Das Römische Reich verfügte in der frühen Kaiserzeit nicht über einen öffentlichen Dienst weder im „modernen“ noch im „historischen“ Sinne, da das Reich eigentlich keinen ständigen Beamtenapparat hatte. Der Personalstand der Ämter wurde in Abhängigkeit von der Person der einander ablösenden *magistratus* und Statthalter – meistens von ihren eigenen Leuten und den zur Verfügung stehenden Legionären – *ad hoc* zusammengestellt. Die Lage des öffentlichen Dienstes änderte sich insofern, dass in der späten Kaiserzeit die Aufgaben der untergeordneten Ämter schon von Berufsbeamten wahrgenommen wurden, und sie hatten schon die Möglichkeit, hohe Würden zu erreichen,⁵ aber der Beamtenapparat hatte weiterhin einen verhältnismäßig niedrigen Personalstand.⁶ Eine Abgrenzung der hohen Würdenträger im Personalstand der Reichsverwaltung (*dignitates*) vom untergeordneten öffentlichen Dienst (*militia*) würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.⁷ Deshalb wird es

⁴ Zum Vergleich des öffentlichen Dienstes im heutigen Sinn mit dem Beamtenapparat des Römischen Reichs s. K. L. NOETHLICH: *Beamtentum und Dienstvergehen. Zur Staatsverwaltung in der Spätantike*, Wiesbaden 1981, 2.

⁵ A. DEMANDT: *Die Spätantike*, München 2007², 299.

⁶ AUSBÜTTEL: *Die Verwaltung* (a. a. O.), 160.

⁷ Gemäß der engsten und einfachsten Definition der *dignitates* gehörten zu ihnen die hohen Beamten, die auf der Beamtenliste *Notitia Dignitatum* erfasst waren, sowie die Würdenträger der traditionellen *magistratura* (*consules*, *praetores* usw.). Die genannten Stellungen konnten tatsächlich (*in actu positus*) erfüllt werden, aber daneben war es für nicht Beamteten und für Beamten in niedrigerer Stellung auch möglich, sie ehrenamtlich (*honorarius*) zu erfüllen. Die Frage wird dadurch weiter nuanciert, dass ein Teil der Ehrentitel, die den Würdenträgern zustanden (*spectabilis*, *clarissimus* usw.), auch den Mitgliedern wichtigerer Ämter der *militia* zustehen konnte. Zur Abgrenzung der beiden Kategorien s.: H. M. JONES: *The Later Roman Empire 282-602, Social, economic and administrative Survey I—II*, Baltimore 1986 [repr. ed. 1964], I. 378. Vgl. NOETHLICH: a. a. O. 21¹⁰⁴. Zum Begriff der senatorischen dignitas s. SCH-

nachstehend unternommen, nur einige Begriffselemente des „öffentlichen Dienstes“ herauszugreifen.

Der zur Bezeichnung des öffentlichen Dienstes am häufigsten benutzte Ausdruck *militia* bedeutete in erster Linie Militärdienst.⁸ Der Militärdienst konnte bereits in der frühen Kaiserzeit die wahrzunehmenden Amtsaufgaben des Befehlshabers beinhaltet haben. Nach der Trennung der militärischen von der zivilen Verwaltung konnte die *militia* weiterhin gleichzeitig Kriegs- und administrativen Dienst bezeichnet haben. Die rechtliche Regelung des öffentlichen Amtsdienstes benutzte die Terminologie der militärischen *militia*, wie das bei Noethlichs formuliert ist: „... eine getrennte Behandlung von zivilen und militärischen Beamten unsinnig wäre, weil beide Gruppen auch vom spätantiken Gesetzgeber als Einheit verstanden werden“. *Militia* bedeutete also, ohne eine nähere Definition, eine allgemeine „Tätigkeit im Staatsdienst“.⁹

Was den Tätigkeitsbereich betrifft, ließen sich die zwei Formen der *militia* voneinander abgrenzen: es gab den Militärdienst mit Waffen (*militia armata*)¹⁰ und den Amtsdienst (*militia officialis*). Wichtiger aber als die Bezeichnung *militia armata* ist der Gebrauch der Ausdrücke *miles* (*milites*), und *virii militares*. Dieser Letzte bezeichnete vor allem die Mitglieder des bewaffneten Militärs.¹¹ Eine Verordnung des *Codex Iustinianus* (C. 4, 65, 35, 1 [Iustinianus]) erklärt den Bedeutungsgehalt von *milites* wie folgt:

LINKERT: *Ordo senatorius und nobilitas — Die Konstitution des Senatsadels in der Spätantike*, Stuttgart 1996, 61—94.

⁸ E. Seckel: *Heumanns Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts*, Jena 1907⁹, 364f; P. G. W. GLAVE (ed.): *Oxford Latin Dictionary*, Oxford 1994, 1109; A. BERGER: *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1991 (repr.), 582; 2047 ff.; NOETHLICH: *a. a. O.* 27.

⁹ NOETHLICH: *a. a. O.* 23.

¹⁰ Das Vorkommen des Ausdrucks *militia armata* wird behandelt in: NOETHLICH: *a. a. O.* 27f.

¹¹ Siehe die Einträge der maßgebenden Handbücher unter 'miles' und 'milites'. HEUMANN: *a. a. O.* 364; BERGER: *a. a. O.* 582; *Oxford Latin Dictionary*, 1108. Deshalb können wir den Standpunkt von AUSBÜTTEL: *Die Verwaltung* (a. a. O. 195) nicht akzeptieren, im Sinne dessen die Zivilbeamten in der späten Kaiserzeit Soldaten (*als milites*) genannt wurden. Die in diesem Zusammenhang (vielleicht einzige) zitierbare Stelle aus einer Rechtsquelle (*Nov. Mai.* VI, 14 [458]), wo die Beamten (*praetoriani*) des *praefectus praetorio* als *miles officii* bezeichnet werden, ist unseres Erachtens als eine seltene terminologische Ausnahme anzusehen.

milites autem appellamus eos, qui tam sub excelsis magistris militum tolerare noscuntur militiam, quam in undecim devotissimis scholis taxati sunt, nec non eos, qui sub diversis optionibus foederatorum nomine sunt decorati

Der Kreis der *milites* umfasste gemäß dieser Quelle neben den den römischen Militäraufsehern (*magistri militum*) untergeordneten Einheiten auch die dem *magister officiorum* – der nicht zu den Militärwürden zählte – untergeordneten höfischen *schola*, und die Truppen (*foederati*) der Befehlshaber ohne Würde der römischen Reichsverwaltung (*optiones*). In der Wissenschaft ist allgemein bekannt, dass der *magister officiorum* mehrere Aufgaben wahrnahm, die zur Militärverwaltung gehörten.¹² Außer der Anführung der Leibwächtertruppen und der Verwaltung der Waffenfabriken (*fabricae*) gehörten von der Mitte des 5. Jh. an – in der östlichen Reichshälfte – auch die Aufsicht über das Provinzmilitär und die zweitinstanzliche Gerichtsbarkeit zu ihm.¹³ So kann also die persönliche Qualität der übergeordneten Beamten an der Spitze der zwei Hauptbereiche der Verwaltung Militär oder Zivil kein unumstrittener Gesichtspunkt bei der Abgrenzung der zwei Kreise der *militia* sein. Auch muss man sehen, dass während *militia* den öffentlichen Dienst im System der römischen Verwaltung bedeutet, die *milites* auch Einheiten außerhalb der Staatsorganisation des Reiches (z. B.: Truppen des „Verbündeten“ *foederati*) beinhalten konnten.

Bei Abgrenzung der beiden Gruppen der *militia* soll hier noch eine *constitutio* (C. 12, 54, 2 [365]) – von den Kaisern Valentinianus und Valens – zitiert werden:

Qui in officio magistrorum equitum ac peditum militiam sortiti sunt, ordinis sint militaris.

¹² Zur Würde des *magister officiorum* s. E.R. BOAK: *The Master of the offices in the Later Roman and Byzantine Empires*, In.: J.E. DUNLOP—E.R. BOAK: *Two studies in Later Roman and byzantine administration*, New York 1924; M. CLAUSS: *Der magister officiorum in der Spätantike (4-6. Jahrhundert)*, München 1980.

¹³ *Nov. Th.* XXIV, 5 (441); C. 1, 31, 4 (443); C. 12, 59, 8 (Leo).

Die Verordnung ist richtungsgebend für die Stellung der Beamten, die neben dem militärischen Oberbefehlshaber eine amtliche Tätigkeit (*in officio*) wahrzunehmen hatten. Die im Zusammenhang mit dieser Frage allgemein zitierte Wendung „*ordinis sint militaris*“ bedeutet laut der herkömmlichen Auslegung die Militäreigenschaft der *apparitio* des Befehlshabers, seine Qualifizierung als kämpfender Soldat (*militia armata*). Zum Verständnis des Textes muss man aber wissen, dass seine Version im *Codex Theodosianus* (CTh. 12, 6, 6 [365]) vom zitierten Textteil erheblich abweicht:

Tametsi iam lege apertissime cautum sit de officiis diversis, quae extra palatium sunt, susceptores debuisse constitui, tamen et hac iussione similiter designamus ab his, qui in officio magistrorum equitum et peditum militarunt, si quidem ordinis sint militaris, inquietudinem submovendam, eligendos autem susceptores e diversis officiis, scilicet extra palatium deputantur, additis etiam largitionalibus civitatum, quos post militiam volumus inter cetera corpora susceptionis munus agnoscere.

Die Verordnung befreit eigentlich die Mitglieder des Amtes des *magister militum* von der Pflicht der dienstlichen *munus* – was eine Mitwirkung an der Finanzverwaltung bedeutet – *susceptio*, die den amtlichen Staatsdienst belastete. Es wird damit begründet, dass diese Aufgabe nur Beamten auferlegt werden kann, die nicht der zentralen Regierung angehören, sondern außerhalb deren („*quae extra palatium sunt*“) standen. Die Beamten der Militäraufsicht in der Zentrale zählen auch als zentrale Staatsbeamte, obwohl sie in der Dienstordnung stehen („*si quidem ordinis sint militaris*“). Die Verordnung deklariert also nicht das Angehören der Beamten des Oberbefehlshabers der *militia armata*, sondern sie qualifiziert deren Mitglieder als zentrale Beamte und befreit sie von der Aufgabe der *susceptio*, indem sie sie von den Provinzbeamten (*e diversis officiis*) herausnimmt die zu dieser Aufgabe verpflichtet werden können. Wir sind der Auffassung, dass innerhalb der *militia* keine Gruppe der „*militia armata officialis*“ abgegrenzt werden kann.¹⁴

¹⁴ Der im Zusammenhang mit dem Ausdruck zitierbare Titel *Codex Theodosianus* (CTh. 7, 22) „*De filiis militarium apparitorum et veteranorum*“ bezieht sich gemäß unserem Standpunkt nicht auf die Söhne der Soldaten-*apparitores* und der Veteranen, sondern auf die der *appari-*

Unserer Auffassung nach kann der Dienstcharakter der Tätigkeit als das wichtigste Merkmal der *militia* angesehen werden. Wollen wir die Reichsregierung nach der Qualität der Verwaltungstätigkeit kategorisieren, lohnt es sich eher, – statt einer Unterscheidung zwischen *militia armata* und *militia officialis* – sie in drei Bereiche zu unterteilen: zentrale Beamte, die Provinzarmee, und ziviler öffentlicher Dienst in den Provinzen.¹⁵

II. Begriffselemente der militia

Die Kennzeichen, welche die *militia* am ehesten bestimmen können, folgen aus der Eigenschaft des Dienstes: eine Berechtigung zum staatlichen Gehalt (*annona*) und der Erwerb des Amtes durch Ernennung. Ausnahmen von der Regel sind aber auch in diesen Fällen zu finden.

Bezüglich der Berechtigung zum Empfang der *annona* ist zu bemerken, dass die Personen im Dienststand zwei, ihrer Lage nach grundsätzlich verschiedene Gruppen bildeten: die Tatsächlichen (*statuti*) und diejenigen über dem Aktivstand (*supernumerarii*). Den Unterschied zwischen den beiden Gruppen beschreibt auch Petrus:

*Praestitus autem supernumerus seu supernumerarius, non accipit e publico seu aerario annonas donec illo accedente, cuius vicem gerit, ipse in eius gradum perveniat atque succedat.*¹⁶

Der *supernumerarius* ist ein Anwärter von vakant gewordenen Stellen, dient im einschlägigen Amt – gehört also eindeutig zum Dienststand –, genießt aber keine Vergütung (*annonas*).

In der Militärverwaltung können wir die Praxis antreffen, dass die Söhne von Soldaten – da sie den Dienst ihres Vaters obligatorisch vererbt bekommen haben – in der Personaltabelle der Truppe (*matricula*) aufgenommen wurden. CTh. 6, 24, 2 (364) berichtet darüber, dass die

tores im Dienst und die der (im Gegensatz zu ihnen nicht mehr im Dienst stehenden) Veteranen.

¹⁵ J.B. BURY: *History of the Later Roman Empire from the death of Theodosius I to the death of Justinian*, I, New York 1958, 31; NOETHLICH: *a. a. O.* 41.

¹⁶ Constantinus Porphyrogenitus: *Libri duo de ceremoniis aulae byzantinae*, III, 86.

bedingte Aufnahme von Minderjährigen auf die Soldatenliste nicht nur den Wartestand bedeutete, denn die Genannten erhielten auch Soldzuschlag (*annonarum subsidium*), ihnen stand also die Vergütung auch ohne Dienst zu.¹⁷

Eine besondere Kategorie der zum Staatsdienst Verpflichteten bildeten die Arbeiter (*fabricenses*) von Waffenfabriken (*fabricae*). Gemäß der Verordnung von Arcadius und Honorius (CTh. 10, 22, 4 [398]) seien die angestellten Waffenschmiede genauso wie die Rekruten („*ad imitationem tironum*“), mit einem Stempel am Arm zu versehen. Im Zusammenhang mit der Eingliederung der *fabricenses* wird auch der Ausdruck des Soldateneides (*sacramentum militiae*) verwendet. Eine *Novelle* von Iustinianus (*Nov. Ius. LIIIV. [539]*) berichtet, dass ein Teil der Waffenschmiede in den Waffenfabriken der Städte diene („*in publicis armificatoriis deputati sunt*“), andere seien zur anfallenden Waffenreparatur zu den Truppen delegiert und dort in den ordentlichen Stand aufgenommen („*qui in numeris constituti sunt armifacitores, quos etiam deputatos appellant*“). Die Letzteren erhalten ordentlichen Sold, *annona* („*de fisco annonas accipiunt*“).

Auf den Dienstcharakter weist auch eine Verordnung von Leo (C. 11, 10, 6) hin, aus der hervorgeht, dass die *fabricenses* auch über mehrere Eigenschaften des Militärs und des öffentlichen Dienstes – wie die Dienstzeit (*stipendium*), Unterstellung der Gerichtsbarkeit durch den übergeordneten Würdenträger (*magister officiorum*), Befreiungen nach Ablauf der Dienstzeit – verfügten. Im Gegensatz zur Amtstätigkeit und zum Militärdienst sei aber die Arbeit der Waffenschmiede ein „niedriger Beruf“, so könnten die *fabricenses* wegen der Beschaffenheit ihrer Tätigkeit nicht dem Kreis der *honestiores* und der *militia* angehören. Ihr Beispiel zeigt jedoch, dass auch Gruppen, die begrifflich von der Kategorie

¹⁷ Die Möglichkeit eines Gehaltszuschlags, der bei der Elitetruppe des Militärs, bei den *domesticii* eingeführt wurde, hat bereits Valentinianus widerrufen. Laut des Verordnungstextes über den Widerruf (CTh. 7, 1, 11 [372]) haben die Väter für den Unterhalt ihrer Söhne, die als Soldaten auf der Bestandsliste stehen, zu sorgen, und es stehe den Söhnen persönlich kein selbstständiges Gehalt zu („*cesset super eorum nomine praebitio fiscalis annonae*“). Über die möglichen Ursachen des Widerrufs siehe SCHMIDT-HOFNER: *Reagieren und Gestalten: der Regierungsstil des spätrömischen Kaisers am Beispiel der Gesetzgebung Valentinians I.*, München 2008, 104ff.

der *militia* ausgeschlossen werden können, über gewisse Kennzeichen des öffentlichen Dienstes verfügen konnten.

Der Amtsantritt durch Ernennung unterschied die Mitglieder des öffentlichen Dienstes in erster Linie von einer anderen wichtigen Gruppe der Reichsverwaltung, von den durch Wahlen ins Amt eingeführten Stadträten (*decuriones, curiales*).

Die Ernennung ist eine Befugnis des Herrschers, und der mit der Ernennung verbundene Diensteid (*sacramentum militiae*) ist ein Gelöbnis, eine Pflichtübernahme, dem Herrscher – und nicht dem Reich – zu dienen und ihm treu zu sein. Seinem Inhalt nach unterschied er sich nicht vom ähnlichen Akt des Militärs. Die Personaltabelle, die *matricula*, war mehr als nur eine einfache Liste. Sie war eine Namensliste, die Personalien, Dienstort und Zeitpunkt der Dienstaufnahme beinhaltete, und sie offiziell nachwies. Bei Feststellung der Rechtmäßigkeit der mit der Dienstzeit verbundenen Vorrechte und Befreiungen war die *matricula* ausschlaggebend, genauso wie bei Beförderungen und bei Zuweisung des Dienstortes.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Amtsantritt durch Ernennung, die Berechtigung zum Empfang von einem regelmäßigen Gehalt, der *annona*, und der daraus resultierende offizielle und Dienstcharakter der Tätigkeit die Eckpunkte bedeuten können, die den Status der *militia* definieren.

III. Funktionieren des öffentlichen Dienstes in der spätrömischen Zeit am Beispiel der Provinzverwaltung

Die Statthalter waren zur Zeit des Prinzipats vor allem Befehlshaber der Legionen, also Militärvorsteher, die nicht nur an der Spitze der jeweiligen Legionen standen, sondern auch das um die Legionen aufgestellte Heer (*exercitus provincialis*) anführten. Die Trennung der Kommandanturen von den Provinzregierungen, genauer gesagt die Entziehung der Zivilaufgaben den Statthaltern und Heeresführern, begann sicherlich schon unter

Gallienus.¹⁸ Die Herrschaft Diokletians kann in dieser Hinsicht nur wegen einer konsequenten Trennung der militärischen und der zivilen Aufgaben auf Provinzebene im ganzen Reich, und wegen der Festigung der auf diese Weise entstandenen Ämter als Wendepunkt angesehen werden.

Auch für die Gebietsreform von Diokletian gilt, was Ausbüttel im Allgemeinen über die Neuerungen der römischen Verwaltungsgeschichte feststellt: „Den verschiedenen administrativen Änderungen lag niemals irgendein staatspolitisches Konzept zugrunde, vielmehr reagierten die Kaiser auf Erfordernisse und Probleme, die sich im Laufe der Zeit ergaben“.¹⁹ Zu neuen Leitern der Reichsadministration wurden die neben den Kaisern der Tetrarchie tätigen *praefecti praetorio*, die während der Herrschaft von Diokletian sowohl über die militärische als auch über die zivile Verwaltung (*dux* und *praeses*) Aufsicht ausübten. Die Diözesen (*dioecesis*), welche das System noch weiter unterteilten, und die militärischen Generalate (*magisteria militum*) wurden erst später organisiert. Die Trennung der beiden Verwaltungszweige von einander wurde also anfangs nur auf der Ebene der Provinzen umgesetzt.

Das wichtigste Element der Diokletian'schen Reformen besteht – unseres Erachtens – nicht in der Umgestaltung des Aufbaus und der Organisation der Reichsverwaltung, sondern vielmehr in der Umgestaltung des Systems der Aufrechterhaltung und des Funktionierens. Die Veränderungen brachten in diesem Bereich wirklich radikale und maßgebliche Neuerungen. Im Mittelpunkt des neuen Systems, wo die öffentlichen Lasten als ein verhältnismäßiges örtliches Versorgungssystem funktionieren, stand die Zielsetzung, dass die Bevölkerung der Provinzen für die Versorgung, Besoldung und sonstige

¹⁸ R. GROSSE: *Römische Militärgeschichte von Gallienus bis zum Beginn der byzantinischen Themenverfassung*, Berlin 1920, 9; 153; JONES: *a. a. O.* 55.

¹⁹ AUSBÜTTEL: *Die Verwaltung* (a. a. O. 194). Der Verfasser ist der Ansicht, dass ein allgemein bestimmendes Kennzeichen der römischen Verwaltungsgeschichte darin bestehe, dass die Maßnahmen und Reformen auf eine gegebene politische Situation reagieren, und nicht die Umsetzung einer umfassenden Vorstellung zum Ziel haben. Eine ähnliche Schlussfolgerung zieht Schmidt-Hofner in seinem Werk über die Herrschaft von Valentinianus I. (364-372): „Der Großteil der Regierungstätigkeit hatte demnach affirmativen und reagierenden Charakter“. In: SCHMIDT-HOFNER: *a. a. O.* 337f.

Bedürfnisse der auf ihrem Gebiet stationierten Heere und Bürokratie in Form von öffentlichen Lasten selbst aufkommen soll. Die zur Zeit der Severus-Kaiser als außerordentlich geltende Abgabe in Naturalien, die *annona militaris* wurde zur wichtigsten vorgeschriebenen Pflicht der Bevölkerung, und die davon ausgeteilte *annona* wurde das ordentliche Gehalt, der Sold in Naturalien. Die – während der Herrschaft Diokletians erarbeiteten – Regeln über die Auferlegung und Eintreibung der *annona* bestimmten auch die anderen, ebenfalls zur Befriedigung der Bedürfnisse der Administration dienenden öffentlichen Lasten.²⁰ Die zweite Säule des Systems, neben den von den Steuerzahlern geleisteten Abgaben in Geld und in Naturalien, bildeten die für die vermögende Stadtbevölkerung vorgeschriebenen öffentlichen Verpflichtungen, die *munera civilia*, die überwiegend organisatorische und administrative Tätigkeiten umfassten. Auf diese Weise wurden die Statthalter der Provinzen die wichtigsten Koordinatoren und Betreiber des Systems der *annona-munera* auf Provinzebene. Diese Methode der Staatsfinanzierung bestimmte die Staatsorganisation der späten Kaiserzeit.

Bis zur Zeit der Herrschaft von Diokletian stand den Statthaltern der Provinzen keine ständige Bürokratie zur Verfügung, ihre Verwaltungsaufgaben nahmen sie mit Hilfe eines selbst zusammengestellten Apparats, des Statthalteramtes (*officium*) wahr. Das Personal des Amtes kann in fünf Gruppen eingeteilt werden: *a)* die aus dem Personalstand der Legionen zum Amtsdienst bestellten *beneficarii*; *b)* die dem Statthalter zur Verfügung gestellten staatlichen Amtsdienere (*apparitores*); *c)* die zentral bezahlten Sklaven (*servi publici, ministerium*); *d)* die von den Statthaltern gehaltenen freien Personen (*cohors amicorum*); *e)* die dem Statthalter angehörenden, seine Arbeit unterstützenden Sklaven und *libertini (familia)*. Die genannten Gruppen können sinngemäß weiter gruppiert werden, da die Gruppen *a)-c)* staatliche, *d)-e)* private Beamte sind.

²⁰ KARAYANNOPULOS: *Das Finanzwesen des frühbyzantinischen Staates*, München 1958, 94-126; L. VÁRADY: *Contributions to the Late Roman Military Economy and Agrarian Taxation*, Acta Archaeologica, Bp. 14 [1962], 403–438 [Vgl.: DERS: *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik — A Római Birodalom utolsó évszázada (376-476)*, Bp. 1961.]

a) Die Statthaltereien nahmen zur Erfüllung ihrer Amtsaufgaben teilweise das Personal des Heeres, genauer gesagt Personen aus dem Personalstand der Legionen in Anspruch. Für einen Legionär gab es zwei Möglichkeiten, zum Unteroffizier (*beneficiarius*) befördert zu werden: militärisch und amtlich.²¹ Ein ins Amt eingeteilter Legionär konnte entweder neben dem Kommandanten oder neben dem Statthalter dienen, aber er konnte auch zu einem anderen Koordinationspunkt der Provinz oder in eine benachbarte Provinz ohne Legion entsandt werden. Dieser Soldat wurde dann *stationarius* genannt. Das als Grundlage der Bezeichnung dienende Wort *statio* bedeutete aber nicht nur den von ihnen kontrollierten Koordinationspunkt, sondern auch die – meistens sechs Monate lange – Dauer des Dienstes eines *stationarius*.²² Die im Amt dienenden Soldaten, da sie weiterhin zur *milites* gehörten, erhielten ihren Sold (*stipendium*) im gleichen System, wie diejenigen im Kriegsdienst.

b) Die im Stand eines Senators stehenden Statthalter der Provinzen konnten die staatlichen Amtsdienere (*apparitores*) nach dem Muster der *magistratus* der Republik in Anspruch nehmen. Die Amtszeit der *apparitores* richtete sich meist nach der des *magistratus*, eventuell wurde sie neben dem nachfolgenden *magistratus* auch verlängert, aber länger auf keinen Fall, und von einem „lebenslänglichen“ Dienst kann man in ihrem Fall nicht sprechen. Die *apparitores* erhielten eine Vergütung aus der Staats- (Senats-) Kasse (*aes apparitorum, merces*).

c) Die Rechtsstellung der staatlichen Sklaven unterschied sich kaum von der der Sklaven im Privatbesitz. Für ihre Arbeit erhielten sie aber eine jährliche Dienstvergütung (*cibaria, cibaria annua*), die sich von der den Freien zustehenden *merces* praktisch nicht unterschied.

d) Die vom Statthalter unterhaltene *cohors amicorum* bestand aus mit seiner Person verbundenen Freien. Aus der Rede von Cicero *In Verrem*

²¹ A. J. OTT: *Die Beneficiarii, Untersuchungen zu ihrer Stellung innerhalb der Rangordnung des Römischen Heeres und zu ihrer Funktion*, Stuttgart 1995; A. DOMASZEWSKI—B. DOBSON: *Die Rangordnung des römischen Herres*, Köln/Graz, 1967².

²² OTT (a. a. O. 85) nennt die Frage der *stationes* und der *stationarii* das Kernproblem der Gebietsverwaltung der Kaiserzeit.

weiß man,²³ dass in der *cohors* des genannten sizilianischen Statthalters Schreiber (*scribae*), Wahrsager (*haruspices*), Ärzte (*medici*) und andere Amtsdienner (*praefecti, accensi, praecones*) Dienst leisteten.

e) Die Betätigung von Sklaven und Freigelassenen im Statthalteramt ergab sich vor allem daraus, dass der Statthalter im Rang eines Senators auch einen Teil seiner Hausleute, die vertrauten Diener, zu seiner neuen Station mitnahm. Die *familia* erledigte verschiedene Sachen des Senators, und so unterstützte sie ihren Herrn auch in der Regierungstätigkeit.

Die Reformen der Zusammensetzung des Personalstands in der Provinzverwaltung nach Ende des 3. Jh. ergaben eine wichtige Änderung, dass nämlich in der Gebietsverwaltung an Stelle der Soldatenbeamten (*beneficiarii*) ständige Berufsbeamten (*officiales*) eingesetzt wurden. In den einschlägigen Kapiteln des *Codex Theodosianus* treffen wir den *beneficiarius* nur in einigen Verordnungen an (CTh. 8, 4, 5 [354? 353?]; 8, 4, 7 [361]). Auch in diesen Fällen wird der Ausdruck zur Bezeichnung von Zivilbeamten, also von Stabsmitgliedern der Provinzstatthalter verwendet.

Das Wort *apparitores* bezeichnet in der späten Kaiserzeit die Mitglieder des Personals der Militärgeneräle (*magistri militum*)²⁴ (im Gegensatz zu den *officiales* der anderen hohen Beamten), also – abweichend vom früheren Wortgebrauch – die als Soldaten geltenden Beamten. Beim Personal eines zivilen Statthalters wird diese Bezeichnung in der *Notitia Dignitatum* nur im Falle eines *proconsul Achaiae* verwendet,²⁵ während der *Codex Iustinianus* auf allen Ebenen und in allen Zweigen der Verwaltung – ausgenommen die Provinzregierungen – konsequent diese Bezeichnung benutzt.²⁶ Auch zur Bezeichnung der Beamten neben den Provinzstatthaltern wird der Ausdruck *cohortalis apparitor* verwendet, aber in diesem Fall bedeutet er schon eine qualitätsmäßig niedrigere Ebene. Im *Codex Iustinianus* bezeichnet „*apparitor*“ Beamte der Gebietsverwaltung, die höher als ein

²³ Cicero: *In Verrem*, II, 2, 27.

²⁴ Siehe die Statthalterstäbe der *magistri militum* (ND. Or. VI-X; ND. Occ. V-VI.).

²⁵ ND. Or. XXI.

²⁶ S. C. 12, 52—59.

cohortalis stehen, und eine bevorteilte Gruppe der *militia officialis* der Provinz bilden.

Die *cohortales* sind in der späten Kaiserzeit keine privaten Beamten mehr, sondern Beamte im Staatsdienst, die nur neben den Statthaltern der Provinzen tätig waren. Sie hatten eine ständige Anstellung mit Dienstzeit wie bei einer ‚Laufbahn‘ (im Gegensatz zu den *apparitores* der Magistrate) und mit ‚zentraler‘ Vergütung, mit Bezahlung in Form der *annona* (im Gegensatz zu den Personen, die von den Statthaltern früher ‚privat‘ angestellt wurden).

Dem Statthalter, der zur Zeit des Prinzipats eine Provinz des Reichs regierte, standen nicht einmal bei großzügigster Berechnung mehr als einige Hundert Beamte zur Verfügung.²⁷ Diese Zahl änderte sich bis zur späten Kaiserzeit nur insofern, dass sich die Anzahl der Provinzen im Reich verdreifachte (100-120 Provinzen), und es wurden auch über der Provinzverwaltung stehende Regierungen, Diözesen, Präfecturen (*dioecesis, praefectura*) organisiert. Der Personalstand des Gebietsverwaltungsapparats erhöhte sich ungefähr auf das Doppelte, aber das betraf die Provinzregierungen nicht. Die Zahl der Reichsbeamten kann man höchstens annähernd schätzen, denn über den Personalstand der einzelnen Ämter stehen nur wenig Daten zur Verfügung, und auch diese stammen nicht aus der gleichen Zeit, sondern sie geben die nötigen Personalzahlen in größeren Abständen (sogar mehrere Jahrzehnte oder Jahrhunderte) an.²⁸ Bezüglich der Provinzverwaltung in der späten Kaiserzeit kann man in den einschlägigen Verordnungen die nachstehenden Zahlen finden. (Um eine zeitliche Übereinstimmung zu gewährleisten, wurden die Angaben der Iustinianus-Zeit gesammelt.)

²⁷ Dem Statthalter, der in der frühen Kaiserzeit auch Befehlshaber der *legio* war, standen ca. 50-60 *beneficarii* zur Verfügung. Dieser Statthalterstab im engeren Sinne wurde aber durch die außerhalb des Statthaltersitzes dienenden *stationarii*, durch die *beneficarii* der hohen Offiziere (z. B. *tribunus*) (je 5-12 Mann), sowie durch die oben dargestellten sonstigen Gruppen des Provinzapparats ergänzt. Die Stärke des Beamtenapparats einer Provinz mit zwei Legionen konnte 200-300 Mann betragen, in einer Provinz mit drei Legionen 300-450 Mann, von denen aber dem Statthalter höchstens hundert Mann unmittelbar zur Verfügung standen. OTT: *a. a. O.* 30ff; 82ff; N. J. E. AUSTIN—N. B. RANKOV: *Exploratio. Military and Political Intelligence in the Roman World from the Second Punic War to the Battle of Adrianopole*, New York 1995, 151ff.

²⁸ JONES: *a. a. O.* 1411f.

STATTHALTER	STATTHALTERSTAB (PERSON)	
<i>comes Orientis</i>	600	C. 12, 56, 1 (394)
<i>praefectus augustalis</i>	600	XIII. ed. II. (538-539)
die Statthalter in Illyricum	100	Cl. 12, 57, 9 (Arc, Hon)
die Statthalter in Africa	50	C. 1, 27, 1, 13 (534)
<i>praetor Pisidiae</i>	100	<i>Nov. Ius.</i> XXIV, (535)
<i>praetor Thraciae</i>	100	<i>Nov. Ius.</i> XXVI, II (535)
<i>dux Tripolitaniae</i>	41	C. 1, 27, 2, 21 (534)
<i>dux Libyae</i>	40	XIII. ed. II, 22 (538-539)

Der Personalstand der Statthalterstäbe richtete sich in erster Linie nach dem Rang des hohen Beamten, nach der Wichtigkeit seines Aufgabenbereichs, und nur in zweiter Linie nach der Verwaltungsebene der von ihm geleiteten Gebietseinheiten. Der Personalstand des Stabs vom *comes Orientis*, der ursprünglich einen ganzen *dioecesis* leitete, zählte schon zur Zeit des Erlassens der Verordnung (394) als hoch, denn ein Statthalter auf der Ebene eines *vicarius* durfte nur über 200 (CTh. 1, 15, 3 [353?352?]), später über 300 (CTh. 1, 15, 5 [365]), und letztens – ausnahmsweise – über 400 Beamte verfügen (C. 12, 55, 2 [398]). Lediglich neben dem *praefectus augustalis Aegyptus* findet man einen ähnlich starken Beamtenstab. Selbst der von Iustinianus neu geschaffenen *praefectura Africa* standen nur 396 Unterbeamte zu (C. 1, 27, 1, 13 [534]). Auf diese Weise verfügten der im Provinzrang stehende *comes Orientis* und der *praefectus augustalis*, mit ihren fast 600 Beamten, über einen erheblich stärkeren Stab als ein Statthalter, die Anzahl der Personen im Stab übertraf sogar die bei der *praefectura Africa*!

Schon in Kenntnis der Personalzahlen bei den Regierungen kann man feststellen, dass der Beamtenapparat der Provinzen allein nicht im Stande war, sämtliche Aufgaben der Provinzverwaltung zu erfüllen.²⁹

²⁹ Die Angaben in AUSBÜTTEL: *Die Verwaltung* (a. a. O. 160) über das Territorium der Verwaltungseinheiten zeigen sehr plastisch die Unverhältnismäßigkeit zwischen den Aufgaben und den Humanressourcen. Zur Zeit des Prinzipats konnte eine Provinz in Hispania oder Gallia eine Ausdehnung von sogar 80-100 000 km² haben, aber selbst zur Zeit von Diokletian betrug die durchschnittliche Fläche der Provinzen 37 000 km². Die Stärke des Apparats von 50-100 Personen lässt einen in Anbetracht der jetzigen und auch der damaligen Verhältnisse nachden-

Die Gebietsverwaltung wurde in der Wirklichkeit von den Städten bzw. von den Stadtbeamten aufrechterhalten und betrieben. Die Städte waren keine Ortschaften im heutigen Sinne des Wortes, sondern sie stellten eine Einheit auf der unteren Ebene der Gebietsverwaltung dar, die aus einer zentralen Siedlung mit Institutionen und Beamten (*oppidum, urbs*) und dem umliegenden, verwaltungsmäßig dazu gehörenden Gebiet (*territorium*) bestand.³⁰ Die tatsächliche Erfüllung der Verwaltungsaufgaben oblag den Stadtbeamten und Ratsmitgliedern (*decuriones, curiales*), die dafür nicht vergütet wurden, und diese Tätigkeit als öffentliche Pflicht (*civilia munera*) ausübten, in vielen Fällen sogar bei persönlicher Haftung mit dem eigenen Vermögen. Die um die Stadt organisierte *territorium* funktionierte als untere Ebene der Gebietsverwaltung, wo die Mitglieder des „öffentlichen Dienstes“ im Kreis der *militia* höchstens die Rolle der Aufsicht und der Kontrolle übernehmen konnten.

IV. Zusammenfassung

Mit Hilfe der oben dargestellten Begriffskriterien konnte die *militia* als Gruppe mehr oder weniger gut abgegrenzt werden, wobei die Definition des öffentlichen Dienstes als Tätigkeit viel unsicherer ist, weil sie einen viel weiteren Kreis von Personen umfasst, als die *militia*.

Der spätrömische „öffentliche Dienst“ kann nicht als eine geschlossene, mit wenigen entscheidenden Begriffskriterien erfassbare Gruppe der Gesellschaft oder der Verwaltung angesehen werden. Der öffentliche Dienst als Tätigkeit war nicht auf die staatlich vergütete Tätigkeit eines bewaffneten und beamteten Personenkreises beschränkt. Auch die Tätigkeit der Stadtratsmitglieder (*decuriones, dann curiales*), die nicht zur „Staatsverwaltung“ im engeren Sinne gehörten, und anderer, zur

ken, selbst wenn die durchschnittliche Fläche der Provinzen zur Zeit von Justinianus bereits auf 20 000 km² zurückgegangen war.

³⁰ F. M. AUSBÜTTEL: *Die Verwaltung der Städte und Provinzen im spätantiken Italien*, Frankfurt 1988; 6.

Erfüllung öffentlicher Aufgaben verpflichteter Gesellschaftsgruppen (Waffenschmiede, Transporteure zu Lande und zu Wasser, Kaufleute usw.) konnte in gewissen Fällen als „öffentlicher Dienst“ eingestuft werden, und im Zusammenhang auch damit tauchten einige Elemente der für die *militia* kennzeichnenden rechtlichen Regelung auf.

Das Gesamtbild wird dadurch noch weiter nuanciert, dass es den beruflichen und nicht beruflichen öffentlichen Dienst gibt, und ein Teil der Verwaltungsbeamten weder zur *militia* noch zu den *curiales* eingeordnet werden kann, weil sie Kennzeichen von beiden Gruppen trugen. Die Mitglieder des *cohortales*, des Personals der Provinzstatthalter gehörten zum Beispiel während ihrer Dienstzeit zum Kreis der *militia*, nach deren Ablauf aber (als *obnoxii cohorti*) wurden ihnen öffentliche Verpflichtungen (*munera*) auferlegt, welche typisch für die *curiales* waren und lebenslangen Dienst bedeuteten.³¹ Die *limenarchae* waren Beamte der Polizei und des Grenzschutzes, die auf Grund der für Stadtbürger vorgeschriebenen *munus* (D. 50, 4, 18, 10) von den Stadträten aus dem Kreise der *decuriones* gewählt wurden. Ihr Amtsantritt erfolgte jedoch mit Genehmigung des Statthalters (C. 10, 77, 1 [409]), außerdem wurde ihnen der Erwerb einer kaiserlichen Beamtenzulassung (*probatoria*) vorgeschrieben (CTh. 8, 7, 21 [426]). Sehr treffend nennt Noethlichs diese Beamten *Zwischenfunktionäre* oder *Halbbeamten*.³²

Ein erheblicher Teil der Verwaltungsaufgaben wurde also nicht von Beamten des öffentlichen Dienstes, sondern von Privatpersonen erfüllt, deren Tätigkeit im Begriffsrahmen der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Dienstes im heutigen Sinne der Worte nicht genau definiert werden kann. Wie darauf auch Drecoll hinweist: „... im römischen Reich die entsprechenden Aufgaben von privaten Bürgern zeitweise erfüllt wurden.“³³

³¹ Zu den *cohortales* s. M. KELEMEN: *A cohortalisok helye és szerepe a késő-római igazgatás rendszerében*; Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae, tom. XLVI. (ann. 2009), 57-80.

³² NOETHLICH: *a. a. O.* 30.

³³ C. DRECOLL: *Die Liturgien im römischen Kaiserreich des 3. und 4. Jh. n. Chr. — Untersuchung über Zugang, Inhalt und wirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Zwangsdienste in Ägypten und anderen Provinzen*, Stuttgart 1997, 9.

RESÜMEE

Zum Begriff des spätrömischen öffentlichen Dienstes (*militia*)

MIKLÓS KELEMEN

Das Römische Kaiserreich verfügte im Vergleich zu seiner Größe und Bedeutung über ein geringes Verwaltungspersonal, das als ausgesprochen „unterorganisiert“ bezeichnet werden kann. Im System des *Government without bureaucracy* wurden die Aufgaben des öffentlichen Dienstes – wie wir sie heute bezeichnen würden – in bedeutendem Maße mit Hilfe der Privatpersonen, die an die höheren Beamten gebunden oder zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben verpflichtet waren, des Weiteren mit Hilfe der Soldaten der Armee gelöst. Erst bis zur späten Kaiserzeit wurde die *militia officialis* organisiert, die an den modernen öffentlichen Dienst erinnert, aber in ihrer Bezeichnung auch weiterhin auf das Militär verweist.

Es muss jedoch betont werden, dass wir auch im Spätrömischen Reich nicht von einem öffentlichen Dienst und von einem Recht des öffentlichen Dienstes im heutigen Sinne sprechen können. Im Vergleich zum frühen Abschnitt des Römischen Kaiserreichs brachte das späte Kaiserreich nur dahingehend eine Veränderung, dass ein Teil der niederen Amtsaufgaben nicht von Privatpersonen und Soldaten versehen wurde, sondern von Berufsbeamten, die auch die Möglichkeit hatten, hohe Würden zu erreichen. Die rechtliche Regelung im Zusammenhang mit dem öffentlichen Dienst in Ämtern bewahrte zugleich jedoch die militärischen Traditionen insofern, als dass auch in Bezug auf den „zivilen öffentlichen Dienst“ (*militia officialis*) die auf das bewaffnete Militär (*militia armata*) angewandte Terminologie verwendet wurde. Hinter *militia* verbarg sich also – ohne eine engere Bestimmung – eine allgemeine „Tätigkeit im öffentlichen Dienst“. Unserer Ansicht nach sind der Dienstantritt mit der Ernennung, die Berechtigung zu einem regelmäßigen Gehalt (*annona*) und der aus der

Versehung der Aufgaben folgende Berufs- und Dienstcharakter diejenigen Elemente, die den Inhalt der *militia* am ehesten bestimmen.

Die kurze Analyse der Situation (in erster Linie der Gesamtzahl) der Provinzbürokratie, die als Beispiel des spätrömischen öffentlichen Dienstes hervorgehoben wird, weist zugleich darauf hin, dass die Berufsbeamten alleine nicht sämtliche Aufgaben der Provinzverwaltung lösen konnten. Der bedeutende Teil der mit der Verwaltung zusammenhängenden Tätigkeiten wurde auch weiterhin von Privatpersonen, in erster Linie von den städtischen Ratsmitgliedern, die nicht Teil der „Staatsverwaltung“ im engeren Sinne waren (*decurio*, später *curialis*), und anderen Gesellschaftsgruppen versehen, die zur Durchführung von öffentlichen Aufgaben verpflichtet werden konnten (Waffenschmiede, Spediteure zu Land und zur See, Händler usw.). Ihre Tätigkeit kann im Rahmen der Begriffe öffentliche Verwaltung und öffentlicher Dienst im heutigen Sinne nicht genau bestimmt werden.

Der spätrömische „öffentliche Dienst“ kann also in erster Linie deshalb nicht als eine geschlossene Gruppe der Gesellschaft oder Verwaltung, die mit einigen entscheidenden Begriffen charakterisiert werden kann, angesehen werden, da sich der öffentliche Dienst als Tätigkeit nicht auf die Tätigkeit des bewaffneten und Beamtenbestandes beschränkte, der eine staatliche Vergütung erhielt. Auch die Tätigkeit der an den Verwaltungsaufgaben teilnehmenden, oben erwähnten Privatpersonen konnte in bestimmten Fällen als „öffentlicher Dienst“ gelten, sodass auch bezüglich dieser Personen einzelne Elemente der für die *militia* charakteristischen rechtlichen Regelung erschienen.

SUMMARY

About the Concept of Civil Service in the Late Roman Empire (Militia)

MIKLÓS KELEMEN

In the Roman Empire the civil service had fewer members than what the size and importance of the empire would have justified. In a system that some historians describe as a “government without bureaucracy”, the tasks of what today we call public administration were discharged to no small extent by private individuals who had ties to senior officials, were obliged to do administrative work or served in the armed forces. Only by the late Roman imperial period had the *militia officialis* been organized. Although its functions resembled those of a modern civil service, its name retained reference to its military origins.

It needs to be emphasized that what the late Roman Empire had in terms of civil service and the law of public administration were not identical with those categories in their modern sense. The only change by comparison to the early Roman Empire was that some of the simple tasks of the civil service were done by career administrators, some of them in high offices, instead of private individuals or soldiers. The legal regulation referring to the civil service adhered to its military roots in so far as it used the terminology of the armed forces (*militia armata*) even when referring to the “civil service” (*militia officialis*). Thus, in the absence of a precise definition, the term *militia* meant a general-purpose service of the public. We are of the view that the concepts that most eloquently defined the character of the *militia* were that administrators took office by appointment, they were entitled to regular payment (called *annon*) and the fact that they discharged their tasks as part of a “service” in the military sense.

To illustrate characteristics of the civil service under the late Roman Empire, the essay offers a brief analysis of the status (and especially the size) of the civil service of provinces. The career administrators could

not cope with all administrative tasks of the provinces on their own. Consequently, a considerable part of the tasks related to administration continued to be discharged by private individuals, especially town hall members (*decurio* and later on, *curialis*), who did not belong to the proper civil service, and by other social groups that could be obliged to do public tasks. (Such groups included armour makers, land and sea transporters, merchants and so on.) It is impossible to exactly define their activities by using today's concepts of public administration and civil service.

Hence it follows that under the late Roman Empire "civil service" could not be considered as a clear-cut group of society, one that could be characterized by a handful criteria, especially because public service as an activity was not confined to the activities of the salaried military and the bureaucracy. The work of the above-mentioned private individuals could also be defined in some cases as "public service" and certain elements of legal regulations that normally referred to the *militia* also applied to them.