

Karl Leo Noethlichs, *Beamtentum und Dienstvergehen. Zur Staatsverwaltung in der Spätantike*. Franz Steiner Verlag, Wiesbaden 1981. 256 Seiten.

Der vorliegende Band, die überarbeitete Form der Habilitationsschrift des Verfassers, unterscheidet sich von zahlreichen prosopographischen Untersuchungen zur Spätantike auf den ersten Blick dadurch, daß im Eingangskapitel eine 'begriffliche Grundlage und allgemeine Einführung' über die Begriffe Verwaltung, Bürokratie, Beamter und Pflichtverletzung vorangestellt wird, die es erlauben soll, das spätantike Beamtentum in seinem Wesen und seinem Versagen deutlicher zu erfassen. Zu einer solchen Begriffserklärung 'im Lichte der modernen Verwaltungswissenschaft' sieht sich Verf. dadurch veranlaßt, daß die Spätantike 'etwas wie Verwaltung im modernen Sinn überhaupt nicht gekannt hat', oder umgekehrt ausgedrückt, daß der heute geltende spezifische Beamtenbegriff, wie er in den deutschen Territorialstaaten seit dem Absolutismus des 17. Jahrh. sich entwickelte und dessen früheste rechtliche Kodifizierung im Allgemeinen Landrecht für preußische Staaten (1794) niedergelegt wurde, zweifellos sehr stark auf die Einflüsse der justinianischen Rechtskodifikation zurückgeht.

Als Quellengrundlage dienen der Codex Theodosianus und die posttheodosianischen Novellen, woraus sich ein zeitlicher Rahmen von 313 bis 468 ergibt. Zur Klärung wichtiger Begriffe wird auch immer wieder auf den Codex Justinianus Bezug genommen. Die dignitas bzw. militia des spätantiken Beamten zeigt sich – hier werden die Parallelen zur Neuzeit gesucht – in der Überreichung einer Anstellungsurkunde (außer bei den cohortales, den untersten Beamten), im Ablegen eines Amtseides, im Eintreten in ein hierarchisch gegliedertes Verwaltungssystem mit einer festen Beförderungsregelung, im Anspruch auf eine geregelte Bezahlung, der Verpflichtung zum Dienst für die Allgemeinheit, dem Freisein von Vorstrafen, der äußeren Kennzeichnung durch besondere Hoheitszeichen, der Bindung an Kaiser und katholischen Glauben (vgl. das heutige Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung). Im Unterschied zu heute gab es für den römischen Beamten jedoch keinen Dienst auf Lebenszeit (wohl aber oft sehr lange Dienstzeiten), keine Probezeit und weder Krankheitsversorgung noch Pensionsberechtigung. In der häufig diskutierten Frage einer scharfen Trennung von militärischer und ziviler Verwaltung seit Diokletian äußert Verf. sich sehr zurückhaltend; hierbei habe es sich nicht um verschiedene Organisationsarten und -kategorien, sondern lediglich um eine organisationsinterne Aufgabenteilung gehandelt. Die konsequente Beibehaltung des militärischen Charakters zeigt sich z. B. daran, daß die zivilen und militärischen Beamten z. T. dieselben Titel, Uniformen, Abzeichen usw. besitzen und ihr Dienst allgemein als militia bezeichnet wird. Aus diesem Grund folgert Verf. zu Recht, daß eine getrennte Behandlung von zivilen und militärischen Amtsträgern unsinnig wäre.

In dem Abschnitt über die Grundzüge des spätantiken Verwaltungssystems werden zunächst als Rahmenbedingungen die Militarisierung der römischen Gesellschaft, das diokletianische Steuersystem als Konsequenz daraus und schließlich die verstärkte Ideologisierung der Herrschaft genannt, die sich vor allem durch die Christianisierung einstellte. Als Charakteristikum erscheint die Dreizügigkeit, die sich durchaus nicht als harmonisches Nebeneinander darstellt. Es handelt sich um die Zentrale am Kaiserhof, die Heeresorganisation (außerhalb der Zentrale) und die Reichsverwaltung (der Präфекturen, Diözesen und Provinzen). Aber auch innerhalb dieser drei Strukturen, deren Amtsträger mit ihren Aufgaben nach den Auskünften der Notitia Dignitatum in übersichtlicher Form angeführt werden, gibt es Unterschiede. Ist bei der Zentrale eine horizontale Gliederung nebeneinanderstehender Instanzen zu beobachten, meist mit einer Büroorganisation und einem weitreichenden Verwaltungsunterbau, so erweist sich der militärische Bereich als eindeutig hierarchische Ordnung (von den *magistri militum* bis zu den *duces*), während der Aufbau der Reichsverwaltung mit einem gegliederten Oben und Unten durchbrochen wird von den Stadtbereichen Rom und Konstantinopel, von den Provinzen Africa, Asia, Aegyptus u. a. An einer Vielzahl von kaiserlichen Reskripten, die gesammelt vorgelegt werden, läßt sich ablesen, wie sehr der kaiserliche Vorbehalt bzw. ein Widerruf von bereits erlassenen Verfügungen eine kontrollierte Amtsführung erschwerte und bisweilen unmöglich machte. Von daher wird es verständlich, wenn Verf. Absolutheit und Unfehlbarkeit der autokratisch-absolutistischen Herrscher der Spätantike im administrativen Bereich sehr stark relativiert, da sich immer wieder zeigte, wie sehr die Kaiser ihre gesetzgeberische Unzulänglichkeit und Unfehlbarkeit geradezu zur Dienstanweisung erhoben. Die Amtspflichtverletzungen, mit welchen sich der größte Teil des Buches beschäftigt, gliedern sich in Verstöße, welche die behördeninternen Organisation betreffen, und in solche, die gegen den Bürger gerichtet sind.

Das zweite Kapitel, 'Die behördeninternen Verfehlungen', behandelt die Mißstände bei der Auswahl der Beamten, illegal erreichte Aufnahme bzw. ungesetzmäßige Entlassungen und in weitem Umfang vorschriftswidriges Verhalten im Amt, was jeweils durch eine Fülle von Belegen aus dem Codex Theodosianus (in kurzer Paraphrase) dokumentiert wird. Bei der abschließenden Frage nach den Schwachpunkten der spätrömischen Bürokratie in der Sicht des Kaisers und den Gründen für die überaus zahlreichen Verfehlungen wird einmal auf die mangelnde Motivation hingewiesen, da es an einer allgemein akzeptierten Ideologie gefehlt habe. Der Staatsdienst war kein Ehrendienst, und so traten die Zwangsmittel der Furcht und der Entlohnung weitaus deutlicher zutage als heute. Stärker als die Schwäche der menschlichen Natur wird die Systemschwäche, das Mißverhältnis von Tätigkeit und Entlohnung, empfunden. Die Vielzahl der Dienstpflichtverletzungen und die deswegen ausgesprochenen Strafen lassen nach Ansicht des Verf. noch immer auf das Fehlen einer straffen Zentralisierung schließen, die wiederum als eine Folge der flächenmäßigen Ausdehnung interpretiert wird. Den Grund für die mangelnde Integration (und die dadurch bedingten Strafen) sieht Verf. vor allem in unkontrollierten Übergriffen und systeminternen Spannungen zwischen den Behörden der Reichsverwaltung und der Zentrale. Trotzdem wird die Frage, ob die hier behandelten behördeninternen Verfehlungen typisch seien für das 4. und 5. Jahrh., verneint, da Koordinierungsprobleme wegen der Schwäche der menschlichen Natur wohl unausrottbar seien.

Das dritte Kapitel, 'Die Verstöße gegen pflichtgemäße Amtsführung, die den Bürger betreffen', beschäftigt sich ausschließlich mit dem Steuerwesen und der Gerichtsbarkeit, da sich hier Verwaltung am deutlichsten konkretisierte. Nach einem kurzen Abriss über das steuerliche Einzugsverfahren seit dem Steuersystem Diokletians und konkreten Einzelangaben über die am Einzug beteiligten Beamten werden wiederum der gleichen Methode folgend (kurze Zusammenfassung der einschlägigen Bestimmungen des Cod. Theod.), Manipulationen beim Aufstellen der Steuerlisten, unrechtmäßige Mehrforderungen auf den verschiedensten Gebieten, Verweigerung der Geldannahme, gewaltsames Vorgehen, Vergünstigungen, Untätigkeit, Unterschlagung und Diebstahl, Zweckentfremdung und Mißbrauch der Post abgehandelt. Als Schwerpunkte erweisen sich hierbei illegale Forderungen und falsche Verwendung von Steuermitteln, die bei den Statthaltern und ihren Büros am häufigsten anzutreffen sind.

Die umfassenden Gegenmaßnahmen der Kaiser (Disziplinarstrafen, Rechtsweg, behördeninterne Kontrolle) schafften am wenigsten in der Reichsverwaltung Abhilfe, weil die Provinzen selbst in dieser späten Zeit noch zu groß waren. 'Bei einer Kulturfläche von ca. 3,7 qkm und etwa 100 Provinzen ergibt sich für die Einzelprovinz eine Durchschnittsgröße von 37 000 qkm, was etwa der Fläche des heutigen Landes Baden-Württemberg entspricht'. Freilich wüßte man gerne, wie viele Steuerbeamte hierfür im Durchschnitt zur Verfügung standen.

Auch zur Gerichtsbarkeit wird zunächst ein kurzer Überblick über die Organisation der staatlichen Rechtspflege vorangestellt, wo über das Fehlen der Gewaltenteilung (alles Recht geht vom Kaiser aus, aber es gibt allgemeine soziale Normen wie *ius* und *aequitas*, an die er sich gebunden fühlt), über die festen Verfassungsformen der Zeit (Instanzen, Fristen, Schriftlichkeit, Gebühren u. a.), über das Appellationswesen, Sonderinstanzen (Prokonsuln, Stadtpräfekten von Rom und Konstantinopel, Bischöfe) sowie über Mißstände und Grenzen gesprochen wird. Die einzelnen Rechtsverletzungen erstrecken sich auf Rechtsverweigerung, Mißachtung des Instanzenwegs, Prozeßverschleppung, Verstöße gegen Angeklagte und Prozeßführung, Rechtsbeugung, überhöhte Gebührenforderung und gesetzwidrigen Umgang mit Rechtsmitteln. Zusammenfassend heißt es gegenüber dem Steuerwesen, daß hier eine bessere Kontrolle durch den geregelten Instanzenweg (Statthalter, Vikare, Prätorianerpräfekten, Kaiser) und durch mehr Schriftlichkeit gegeben sei. Die trotzdem feststellbaren Mißstände seien eher einer unzulänglichen Ausbildung der Richter zuzuschreiben, was besonders durch die vielen Verfügungen in konstantinischer Zeit erkennbar werde, der Aufbauphase der gerichtlichen Neuordnung.

Das vierte Kapitel, 'Andere Rechtsformen der Dienstpflichtverletzung', ist den Verstößen der Beamten gewidmet, soweit sie nicht mit dem Steuer- und Gerichtswesen befaßt waren. Es erscheinen Untätigkeit, Kompetenzüberschreitungen und eine Reihe von einzelnen Straftaten wie Falschmünzerei, Raub, Diebstahl, Erpressung, Betrug, Bestechlichkeit, Urkundenfälschung usw. Besonders aufschlußreich sind die Ausführungen des Verf. über die Amtsgebühren, da hier das Problem der zeitlichen Veränderung einbezogen wird: Der Bedeutungswechsel des Wortes *sportula* von Sonderzahlung (im Cod. Theod.) zu Gerichtsgebühren (im Cod. Just.) zeigt den Mechanismus der Korruption. 'Der Beamte entledigt sich der dienenden

Funktion und benutzt sein Amt als juristisches Monopol, das sich wirtschaftlich ausbeuten läßt.' Der Grund kann nach Verf. nur in der schlechten Bezahlung liegen. Gerade durch diesen Vorteil, der sich auf legalem Wege bietet (sportulae waren nicht verboten), verringerte sich die ökonomische Abhängigkeit des Beamten und dadurch die Kontrolle durch den Kaiser. Eine geringere Leistungsfähigkeit war die Folge, deren Ursachen jedoch nie grundsätzlich angegangen wurden (durch höhere Bezahlung oder gänzliche Gebührenfreiheit für alle Amtshandlungen).

Eine Absicherung seiner Ergebnisse glaubt der Verf. im fünften Kapitel durch die Einbeziehung von Einzeläußerungen des Historikers Ammian zu erreichen. Dessen gelegentliche Klagen über das Beamtentum allgemein oder die Beamtentätigkeit gegenüber dem Bürger, etwa über Habgier, Ämterkauf, Überheblichkeit, werden zum Beweis genommen, daß sich betreff der einzelnen Straftaten das Bild bestätige, das sich aus den kaiserlichen Konstitutionen ergebe, auch wenn zugegeben wird, daß von Ammian weniger Vergehen der mittleren und unteren Verwaltung als der zivilen Verwaltungsspitze der Prätorianerpräfektur getadelt werden. Als unzulässige Verallgemeinerung erscheint jedoch die Behauptung, daß Ammian für die beiden wichtigsten Säulen des spätantiken Staates, das Steuerwesen und das Militär, so gut wie gar keine positiven Aspekte zu berichten wisse. Hier ließe sich in der Reichsverwaltung der einzelnen Kaiser gewiß differenzieren (vgl. z. B. Ammians Urteil über Julians Abhilfen).

Im sechsten Kapitel, 'Auswertung', werden spätrömische Verwaltung und Bürokratie noch einmal als System charakterisiert: Es gibt keine Regierungsprogramme, sondern allenfalls schlagwortartige Parolen, die gewisse Richtlinien erkennen lassen (humanitas, munificentia u. a.). Auch die Kaiserideologie spielt in den Gesetzesäußerungen keine Rolle. Im Unterschied zu heute war das Prinzip der Bürgernähe unter keinen Umständen erwünscht. Dies wird verständlich, da der größte Teil der Beamtentätigkeit darin bestand, für den Steuereinzug zu arbeiten, so daß Verf. die Formulierung für erlaubt hält, der Bürger sei für den Beamten dagewesen und nicht umgekehrt. Zu bedenken ist freilich auch, daß das gesamte Gebiet des Sozialen wegfiel, so daß in dieser Bürokratie kein Arbeitsethos entstehen konnte. Motivationsmittel waren eine strenge Aufsicht, insbesondere die Kollektivhaftung des Büros, und zum andern das metus-Prinzip. Als Entlohnung gab es neben der annona die Privilegierung, in deren Genuß man auch ohne aktiven Beamtendienst gelangen konnte (bes. durch die fortschreitende Christianisierung). Die auffallendste Parallele zur heutigen Zeit zeigt sich in Organisation und Arbeitsweise: Das Streben nach Freiräumen für eine informale Organisation, nach Überschaubarkeit des Raumes, sorgfältiger Personalauswahl, klaren Vorschriften und Gesetzen, sparsamer Wirtschaftsführung usw. Allerdings trennt den römischen Beamten vom heutigen ein völlig anderes Zeitgefühl, das nicht nach Tagen und Wochen, sondern nach Monaten und Jahren rechnete. Noch einmal betont der Verf., daß die wichtigsten Merkmale des spätantiken Beamtenbegriffs auch auf den heutigen deutschen Beamten zutreffen, was ihn auch dazu führt, die Charakterisierung des spätantiken Beamtenwesens als Kastenbürokratie energisch abzulehnen. Richtig seien vielmehr die Herkunft des Beamten aus einer differenzierten sozialen Schichtung und allgemein eine Inhomogenität der Verwaltungsfunktionäre.

Im folgenden wird ein tabellarischer Überblick über die damals und heute relevanten Amtsdelikte gegeben, wobei der Cod. Theod. und das ALR nebeneinandergestellt werden. Neben den Parallelen werden freilich auch Unterschiede konstatiert: Nicht erfaßt sind in der Moderne behördeninterne Verstöße gegen Beförderungs- und Besoldungsregelungen, im Cod. Theod. dagegen Verfehlungen gegen die Verschwiegenheitspflicht ('Verletzung des Dienstgeheimnisses'). Als Ursachen für die damalige Korruption werden nochmals zusammenfassend genannt: menschliche Schwäche (Habgier, Ehrgeiz usw.), unklare Anweisungen, zu große Räume, Ohnmacht der unteren Instanzen, mangelnde Abgrenzung, schlechte Eingliederung der Mittelbehörden (Vikariat), zu geringe Zahl von Beamten. Abgelehnt wird die häufig als Erklärung genannte These, daß der bürokratische Staat die Gesellschaft überlagert habe. Das grundlegende Dilemma wird vielmehr umgekehrt 'in einer zu starken ursprünglichen Verflechtung der Beamtenschaft mit der Gesellschaft' gesucht; denn das Privilegienwesen sei durchaus nicht beamtenspezifisch. Die fehlende Konkurrenz etwa in Wirtschaft und Wissenschaft wirkte sich nach Verf. negativ auf die Arbeitsmoral der Beamten aus. Abgelehnt wird für die damaligen Würdenträger eine 'privatistische Auffassung von staatlichen Normen' (so Schuller), denn der Kaiser habe sehr wohl, besonders mit den Anschauungen des Christentums, eine Norm des Gemeinwohls formuliert. Die meisten Vergehen werden daher letztlich auf materielle Bedürfnisse zurückgeführt und als 'Ausdruck einer sozialen und politischen Selbsthilfe, vielleicht sogar als Notwehr,

auch als ein Zeichen von Freiheit' verstanden. Die kaiserlichen Gegenmaßnahmen, Strafen und Maßregeln zur Sicherung und Besserung (wie körperliche Züchtigung, Vermögensentzug, Absetzung usw.), die oft recht unbestimmt waren, aber auch vorbeugende Maßnahmen innerhalb und außerhalb der bürokratischen Organisation wie Kontrollen u. ä. bildeten nach Verf. keine strukturellen Gegenmittel zur Behebung von Schäden und offenbarten letztlich einen Mangel an Einsicht in das, was eine vom Begriff des 'Hoheitlichen' getragene Ideologie und ein entsprechendes Arbeitsethos zu leisten vermochten.

Im Schlußkapitel findet man die Antwort auf die Frage nach dem Ausmaß der Amtspflichtverletzungen: Jedes dritte Gesetz des Cod. Theod. und der Novellen hatte mit schlechter Amtsführung der Beamten zu tun, so daß für die genannten Jahre ungefähr alle zwei Monate ein entsprechender Erlass erging. Die Feststellung einer 'permanenten Unzuverlässigkeit' liegt damit auf der Hand. Die These vom Zwangscharakter der Spätantike, der sich vor allem im unbarmherzigen Steuersystem zeige, wird trotz neuer Arbeiten über eine soziale Mobilität in dieser Zeit beibehalten. 'Die Kaisererlasse sind in dieser Hinsicht indirekt selbst die Zeugnisse für diesen Zwang'. Eine reiche Bibliographie, der notwendige Stellenindex und ein Register beschließen dieses sehr übersichtlich angelegte Buch.

Für den Historiker bleibt, von Einzelproblemen und -anmerkungen abgesehen, am Ende ein gewisser Eindruck der Einseitigkeit, der durch die juristische Betrachtungsweise hervorgerufen wird. Jener 'hohe Grad an Abstraktion', dem sich Verf. in seinem Bestreben, Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen dem spätantiken und modernen Beamtentum zu verdeutlichen, verpflichtet sieht, führt dazu, daß das Moment der zeitlichen Entwicklung so gut wie ganz ausgeschaltet wird. Es fällt kaum ein Kaiser- oder Beamtenname, Jahreszahlen spielen keine Rolle, nirgends wird eine Verfügung in den historisch-politischen Kontext gestellt, was angesichts der systematisierenden Methode auch schwer möglich ist. Was beschrieben wird, sind ein 'Verwaltungssystem und die in ihm auftretenden Systemschwächen'. Das stete Ziel ist die Typisierung der einzelnen Fälle; eine allgemeine Charakteristik der spätantiken Beamten- und Verwaltungsorganisation hat es freilich nicht gegeben.