

An Stelle des Nachwortes

DIE AUSSERORDENTLICHE GEWALT IN DER FRÜHEN RÖMISCHEN REPUBLIK: EIN RECHTSGESCHICHTLICHES MODELL

Nach meiner Forschung über die außerordentliche Magistraturen schlage ich ein Modell zum Verständnis von Diktatur, Konsulartribunat, Interregnum und Dezemvirat vor. Es handelt sich um die Begriffe „das außerordentliche Amt“ und „die außerordentliche Gewalt“ in der frühen römischen Republik. Obwohl es sich um eine grundlegende Frage handelt, findet man in der Geschichtswissenschaft darüber recht unklare Vorstellungen.

Die außerordentliche Gewalt materialisierte sich in Rom in der Einrichtung von außerordentlichen Magistraturen, wobei nach römischem Verständnis alle höchste Magistraturen militärische, zivile und judikative Kompetenzen umfaßten. Moderne Historiker, die sich mit dem alten Rom beschäftigen, gebrauchen Begriffe wie „ordentliche Magistratur“ und „außerordentliche Magistratur“, wie „ordentliche Gewalt“ und „außerordentliche Gewalt“ gewöhnlich so, als ob sie sich von selbst verstehen. Sie scheinen ihnen so natürlich, daß sie sie meist nachlässig verwenden, ohne ihre Bedeutung zu präzisieren. Die Wissenschaftler glauben, daß die jeweilige Bedeutung offensichtlich ist, und lassen paradoxerweise zugleich erkennen, daß sie Verschiedenes meinen. Sie übertragen die quellsprachliche Begrifflichkeit „*ordinarius*“ [ist gleich] „üblich, richtig, der Ordnung entsprechend“ sowie „*extraordinarius*“ = [ist gleich] „besonders, ungewöhnlich, außerordentlich“ und verwenden sie dabei im Einklang mit der eigenen, oft oberflächlichen Kenntnis des Gegenstandes. Oft verzichten sie sogar darauf, die Kriterien für die Klassifikation der Amtsgewalt in Rom zu bestimmen, obwohl es wichtig ist. Die antiken Autoren definierten in ihren Werken - so weit sie bis heute erhalten sind - diese Kriterien nicht. Versuche der Systematisierung der römischen Ämter wurden im XIX Jh. aber in der deutschen Althistorie gemacht. Diese Bemühungen um die wissenschaftlich Durchdringung der Problematik sind seitdem unübertroffen.

Theodor Mommsen stellt zwar die außerordentlichen Magistraturen der Republik der regulären Herrschaft gegenüber, legt aber nicht hinreichend deutlich dar, nach welchem Prinzip er vorgeht. Er hat vorgeschlagen, die außerordentlichen Magistraturen in drei Gattungen zu unterscheiden:

Erstens „die außerordentlichen Beamte für außerordentlichen Amtsgeschäfte“: Ihnen wurden staatliche Aufgaben übertragen, für die in jedem Einzelfall ein Beschluß der Gemeinde nötig war⁵³⁵

Zweitens „die außerordentlichen Beamten für ordentliche Amtsgeschäfte“⁵³⁶

Drittens „die Beamten mit constituirender Gewalt“⁵³⁷

Im Rahmen der frührepublikanischen Magistraturen nennt er an verschiedenen Stellen seiner zahlreichen Werke als außerordentliche Magistraturen den Diktator, den Interrex, die Dezemviri und die Militärtribunen mit der konsularischen Gewalt. Allerdings hat er nur die Dezemviri deutlich der dritten der durch ihn bestimmten, eben vorgestellten Gruppen außerordentlicher Magistrate zugeordnet. Es sieht so aus, als ob er Konsulartribunen zur zweiten Gruppe zählte. Wie er den Diktator und den Interrex einstuft, ist nicht klar.

Die Schüler von Theodor Mommsen Hermann Schiller und Moritz Voigt haben die römischen Magistraturen insgesamt in ständige Jahresämter – dazu gehörten Konsulat, Prätur, Ädilität, Quästur, – in ordentliche unständige Ämter – nämlich Diktatur, Konsulartribunat, Censur – und außerordentliche, jedesmal durch besonderes Gesetz konstituierte Ämter wie Dezemvirat, Triumvirat, Landkommissionen unterschieden⁵³⁸ Diese Systematik ist sehr verwirrend und von einem schweren methodischen Fehler gekennzeichnet: Hier sind nämlich Magistrate *cum imperio* mit solchen Beamten zusammengestellt, denen diese höchste Amtsgewalt fehlt. Schiller und Voigt halten mit Mommsen solche Amtsgeschäfte für ordentliche, die im römischen öffentlichen Leben regelmäßig anfielen. Im Unterschied zu ihrem Lehrer meinen sie aber, daß jede Magistratur, die für die Ausführung solcher Geschäfte bestand, als ordentliche gelten sollte. Deshalb rubrizieren sie gegen Mommsen den Diktator unter die ordentlichen Beamten. In der russischen Geschichtswissenschaft teilt W. M. Chwostov diese Ansicht und bezeichnet also ebenso den Diktator als ordentliche, wenn auch veränderlichen Magistrat⁵³⁹

Max Zeller folgt im allgemeinen der von Mommsen begründeten Systematik im Staatsrecht. Er hat aber eigene Vorstellungen über die Kriterien entwickelt, wie ordentliche und außerordentliche Magistrate zu unterscheiden seien. Zu den ordentlichen zählt er die Beamten, die in der Verfassung vorge-

⁵³⁵ „Die außerordentlichen Ämter der ersten Kategorie betreffen diejenigen Verrichtungen, welche die Gemeinde keinem generell übertragen hat, sondern zu deren Vornahme es immer eines Gemeindebeschlusses für den einzelnen Fall bedarf“. *Mommsen Th. Abriss...* S. 186.

⁵³⁶ *Ibid.* S. 187.

⁵³⁷ *Ibid.* S. 188.

⁵³⁸ Schiller H., Voigt M. *Op. cit.* S. 504.

⁵³⁹ Чвостов В. М. *Op. cit.* S. 46.

sehen sind, zu den außerordentlichen jene, die in der Verfassung nicht vorgesehen sind. Folgerichtig betont er, daß nach seinem Verständnis der Diktator und der Interrex keine außerordentlichen Beamten seien, weil sie in der Verfassung vorgesehen sind⁵⁴⁰. Außerdem rechnet er die Zensoren zu den außerordentlichen Magistraten⁵⁴¹. Er verteilt die außerordentlichen Magistraturen auf vier Gruppen:

Erstens: die Beamten mit der gesetzgebenden Kompetenz. Hierher gehören die Dezemviri.

Für die zweite Gruppe fehlt eine Definition. Er ordnet ihr die Konsulartribunen zu.

Die dritte und die vierte Gruppe bestehen bei ihm aus solchen Magistraten, die nicht zu den höchsten gehören, also ohne Imperium sind, wie etwa die Mitglieder von Landkommissionen, die Triumviri für die Aussendung von Kolonien usw.

Ebenso wie bei H. Schiller und M. Voigt ist hier die Vermischung von verschiedenartigen Strukturen zu beobachten.

Ludwig Lange meinte immer über den außerordentlichen Status solcher Beamten wie der Interrex, der Diktator, der Reiterführer, die Dezemviri, die Militärtribunen mit der konsularischen Gewalt⁵⁴². Er entwickelt keine eigenen theoretischen Vorstellungen für seine Ansichten. Da er aber die außerordentlichen Magistrate als Surrogate der ordentlichen bezeichnet, klassifiziert er sie als Ersatz in allen staatlichen Tätigkeiten.

In der russischen Geschichtswissenschaft schloß sich A. Sinoviev besonders eng dem Urteil von Mommsen und Lange über den Charakter der außerordentlichen Beamten, wie *interrex*, *dictator*, *decemviri legibus scribundis*, *tribuni militum consulari potestate* an. Freilich erscheinen in seinen Listen der ordentlichen und außerordentlichen Magistrate auch die Beamten ohne Imperium⁵⁴³.

Die geschilderte Uneinigkeit der Meinungen in der Geschichtswissenschaft des XIX Jh. war eine der Ursachen dafür, daß nachfolgende Generationen von Historikern beliebig eine der existierenden Konstruktionen ausschrieben, ja sie sogar unkritisch kombinierten. Die Diktatur wurde dabei meist zu den außerordentlichen Magistraturen gezählt. Die Konsulartribunen galten als ordentliche Beamte. Die Dezemviri wurden ungefähr in den gleichen Proportionen den ordentlichen und den außerordentlichen Magistraten subsumiert.

⁵⁴⁰ Целлер М. Ор. cit. S. 193.

⁵⁴¹ Ibid. S. 108.

⁵⁴² Lange L. Op. cit. Bd. 1. S. 289, 915.

⁵⁴³ Зиновьев А. Ор. cit. S. 76.

Den Interrex schließlich betrachtete man gelegentlich als Magistrat, gelegentlich auch nicht.

Meine eigenen Forschung zu den Strukturen der außerordentlichen Gewalt analysieren das Amt des Interrex zusammen mit der politischen Institution des Interregnum sowie die Diktatur, den Dezemvirat und den Militärtribunat mit der konsularischen Gewalt. In vier Monographien und in vielen Aufsätzen habe ich folgende Thesen begründet.

Alle diese Beamten waren die Obermagistrate mit dem vollwertigen Imperium. Im Fall des Diktators *rei gerundae causa* und in dem der Dezemviri wird dies in der Geschichtswissenschaft allgemein anerkannt. Dieselbe Zuordnung des Interrex und der Konsulartribunen sowie des Diktators *immunito iure* erforderte eine eigene Argumentation, die ich in den genannten Arbeiten vorgelegt habe. Nur diese außerordentliche Ämter zählen in der frühen Republik zu den höchsten Magistraten mit Imperium. Die Zensoren, die von manchen Historikern hier gelegentlich eingeordnet wurden, hatten kein Imperium. Die Betrachtung der politischen Organisation der römischen Gemeinde in der Zeit vom fünften bis zum dritten vorchristlichen Jahrhundert zeigt, daß es auch keine weiteren gibt. Alle diese Magistraturen waren die umständigen, das heißt die unregelmäßigen Machtorgane, die sporadisch verwendet sind.

Die begriffliche Spezifikation der „außerordentlichen Gewalt“ findet sich bei lateinischsprachigen Autoren in Wortverbindungen wie *«imperium extraordinarium»* (Liv. V. 37. 3; Cic. Leg Agrar. II. 8), *«potestas extraordinaria»* (Cic. De Dom. 22; Cic. Pro Sest. 60), *«ius extraordinarium»* (Gell. N. A. XIV. 7. 5). Alle Substantive, die im Lateinischen die vollziehende Obergewalt bezeichnen, können also mit dem Adjektiv *«extraordinarius»* verbunden werden. Livius und Gellius beziehen die ihnen vertraute Fachterminologie auf die Magistraturen der frühen Republik. Cicero verwendet sie im zusammenfassenden Sinn, als abstrakte staatsrechtliche Kategorie oder in Bezug auf spätrepublikanische Beamte. Der Gebrauch der Begrifflichkeit für „die außerordentliche Gewalt“ ist in den antiken Quellen insgesamt ziemlich selten. Zugleich nennen die Autoren nicht die leitenden Prinzipien, mit deren Hilfe sie die Zuordnung zu den außerordentlichen Magistraturen vornehmen. Überlicherweise bezeichnen sie nur die Amtsgewalt der jeweiligen Magistrate mit *imperium, potestas, ius*; nur manchmal bestimmen sie sie als eine außerordentliche, wie dies etwa Gellius im erwähnten Fragment mit Blick auf die Konsulartribunen und Dezemviri tut. Deswegen kann man die Zugehörigkeit oder Unzugehörigkeit einzelner Magistraturen zu den außerordentlichen Gewalten sowie die Bedeutung der „außerordentlichen Gewalt“ im staatlichen Aufbau der Römer während der republikanischen Periode nur dann zutreffend bestimmen, wenn man zuvor auf der Basis der Angaben der Quellen die konkrete Tätigkeit der Beam-

ten, die Umstände, unter denen sie zu ihren Ämtern kamen, und die Unterbrechung ihrer Amtsgewalt, kurz: wenn man die Funktionsmechanismen dieser Magistraturen erforscht. Meine Schlüsse über das Wesen des römischen Verständnisses der außerordentlichen Gewalt, über die Strukturen, die in ihr verwirklicht wurden, und über ihre Rolle in der Formung und der Entwicklung des politischen Systems *civitas* sind gerade ein Ergebnis solcher Analyse.

Der Gedanke, es könne für kritische Situationen des öffentlichen Lebens notwendig sein, spezielle Regelungen zu treffen und eigene Organe zu schaffen, kam bei den Römern noch in die Königszeit auf. Als erster außerordentlicher Magistrat mit Imperium wurde der Interrex eingeführt, dessen Aufgabe bestand darin, für die Kontinuität der höchsten Macht zu sorgen. Ungefähr zehn Jahre nach der Einrichtung der Republik wurde in Rom die Magistratur des Diktators geschaffen, nach einem halben Jahrhundert der Dezemvirat, und dann einige Jahre später der Konsulartribunat. Alle diese außerordentlichen, im Laufe der republikanischen Zeit entstandenen Strukturen beruhten, wie die Analyse zeigt, auf speziellen Gesetzen: *lex de dictatore creando*, *lex de creandis decemviris legibus scribundis*, *lex de tribunis militum consulari potestate creandis*. Diese außerordentlichen Strukturen wurden in die staatliche Ordnung also nicht allein durch Senatsbeschlüsse eingefügt, sondern waren durch Abstimmungen in den Komitien legitimiert. Die Annahme der jeweiligen Gesetze schuf die konstitutionellen Grundlagen für die einzelnen Magistraturen. Deshalb kann ich auf keine Weise mit jenen Autoren übereinstimmen, die zu den außerordentlichen Magistraten nur solche rechnen, die in der Verfassung nicht vorgesehen waren, und die Interrex und Diktator allein deswegen für ordentliche Magistraturen halten, weil sie in der Verfassung vorgesehen waren. Die römische Verfassung war kein monolithisches „Grundgesetz“: Jeweils besondere *leges* und die *mores maiorum*, soweit sie sich auf das öffentliche Leben bezogen, bildeten eigentlich die Verfassung. Insgesamt ist also festzuhalten, daß alle außerordentlichen Magistraturen der frühen Republik von der Verfassung vorgesehen waren. Die Außerordentlichkeit der Gewalt bedeutete in dieser Periode nicht, daß sie „außerhalb“ oder „über“ der Verfassung gestanden hätte.

Alle frührepublikanische außerordentliche Magistraturen hatten, wie mir im Zuge meiner Forschungen deutlich wurde, die änlische Hauptprinzipien des Funktionierens. Nachdem jeweils ein Gesetz, wie gesagt, die konstitutionellen Grundlagen für die außerordentlichen Ämter gelegt hatte, bedurfte es für die aktuelle Einrichtung eines Senatsbeschlusses. Wenn im Falle des Interregnums die Versammlung auf die *patres* beschränkt wurde, ändert das am Prinzip nichts. Die Gemeinde übertrug also die Macht auf in der Verfassung vorgesehene außerordentliche Magistrate, ohne daß deswegen Volksversammlungen

einberufen oder Abstimmungen durchgeführt wurden. Solche Prozeduren waren nur dann erforderlich, falls die Funktionsbedingungen der schon bestehenden Ämter verändert werden sollten: Ein Beispiel ist die Vermehrung der Zahl der Konsulartribunen; dafür versammelten sich die Komitien.

Außerordentliche Einzelmagistrate wurden ernannt, Kollegialmagistrate wurden in den Zenturiatskomitien nach den üblichen Regeln gewählt. Für alles, mit Ausnahme *interrex* sowohl erwählt, (er sich die Curiatororganisation verkörperte, d. h. trat bewußt in die Zahl *patres* ein), *lex curiata de imperio* gefordert wurde. Da die Entscheidung, die Macht einer außerordentlichen Magistratur zu übertragen, durch einen Senatsbeschluß getroffen wurde, hatten die Volkstribunen keine Möglichkeit, dem durch Einberufung der Volksversammlung entgegenzutreten.

Kein außerordentlicher Magistrat handelte in einem „politischen Vakuum“. Die eigene Rolle spielten die Komitien und der Senat; die Veränderungen trafen zwar für die vollziehende Macht zu. So lange es an der Spitze des Staates einen Diktator, einen Interrex und Konsulartribunen gab, verloren die Volkstribunen ihre Kompetenzen nicht. Der Versuch, sie zu suspendieren, ist während des Dezemvirates unternommen worden, hat sich aber letztlich nicht als erfolgreich erwiesen. Allerdings war ihr Intercessionsrecht, das während der Amtszeit eines Interrex oder der der Konsulartribunen unvermindert weiter galt, gegen den Diktator aufgehoben. Gegen Entscheidungen des Diktators gab es auch keine Provokation an die Volksversammlung, selbst wenn diese das Lebens oder schwere Strafen für Bürger betrafen. Ebenso wenig konnte gegen ähnliches Vorgehen der Dezemviri interzediert werden. Interrex und Diktator waren Einzelmagistrate; der Magister equitum, der dem Diktator beigegeben wurde, kann nicht als gleichberechtigter Kollege betrachtet werden. Die Dezemviri und die Konsulartribunen waren Kollegialmagistrate. Deswegen waren Interrex und Diktator keiner Intercession durch Kollegen unterworfen. Die Dezemviri und die Konsulartribunen haben sich allerdings dadurch gegenseitig beschränkt. Im zweiten Dezemvirat haben die Magistrate das *veto* der Kollegen eigenmächtig, das heißt in Übertretung der konstitutionellen Normen aufgehoben. Interrex und Diktator hatten eine viel kürzere Amtszeit als die kollegial organisierten außerordentlichen Magistraturen: der Interrex amtiert nur fünf Tage, der Diktator sechs Monate. Dies diente dem Schutz der Gemeinde vor dem Ehrgeiz einzelner Amtsinhaber. Die äußerst kurze Befristung des Interregnums hatte darin ihren Grund, daß der Amtsinhaber in einer „politischen Leere“ agierte, wo es keine anderen Amtsträger gab. Im Falle einer Diktatur wurden die Höchstkompetenzen der ordentlichen Magistrate aufgehoben; aber sie konnten in Übereinstimmung mit dem Diktator handeln. Dezemviri und Konsulartribunen hatten maximal die Möglich-

keit, entsprechend der üblichen Fristen für Obermagistraturen, also höchstens ein Jahr zu agieren. Die Einzelheit der außerordentlichen Magistratur war, auf solche Weise, mit abgestumpften Frist der Gewalt verbunden, die Mehrgend war mit vollem Frist verknüpft.

Meine Analyse des Umfanges der jeweiligen Vollmachten außerordentlicher Magistrate hat gezeigt, daß alle diese Magistraten das vollwertige Imperium hatten, das sich auf die Sphären *domi* und *militiae* erstreckte. Ich glaube, daß es gerechtfertigt ist, zu folgern, daß das Imperium also die Höchstkompetenz, ins Schicksal der Bürger einzugreifen, und oberste Gewalt in ganzem Umfang auszuüben, sowie im Auftrag der Gemeinde die Verbindung mit den Göttern zu pflegen – daß dieses Imperium ein einheitliches war, sei es, daß die ordentlichen, sei es, daß die außerordentlichen Magistrate darüber verfügten. Der Begriff das Imperium war einheitlich nach dem ihm eigenen Inhalt, und die Übergabe das Imperium gab dem Magistrat nach dem Curiatgesetz den immer gleichen Umfang von Rechten, ungeachtet dessen, welches Amt er bekleidete.

Deshalb darf die außerordentliche Gewalt als eine Möglichkeit innerhalb des römischen staatsrechtlichen Systems, nach meiner festen Überzeugung grundsätzlich nicht von der ordentlichen unterschieden werden, wenn es um den Umfang der Kompetenzen und um ihre Reichweite geht. Allerdings war eine hierarchische Abstufung zwischen Imperiumsträgern möglich. Dann war der übergeordnete Magistrat berechtigt, die Anordnungen der rangminderen Magistrate zu unterbinden. Es konnte „das Disqualifikationsimperium“ seit Sakralstandpunkt (beim Konsul-Suffectus und bei Magistraten mit prorogiertem Imperium – das hing mit der Rolle dieser Amtsträger als Stellvertreter zusammen, – aber das Imperium eines regulär gewählten oder ernannten Obermagistraten war im Hinblick auf den Urfang der damit verbundenen Befugnisse immer ein und dasselbe. Deshalb unterschied sich die außerordentliche Gewalt bei den Römern von der ordentlichen gerade nicht durch die jeweils verliehene Gewalt, sondern nur im Hinblick auf Erscheinungsformen, die den Kern, eben das Imperium, nicht berührten. Es handelt sich um Regeln, die in die Anwendung des Imperiums eingriffen und in gewisser Weise beschränkend wirkten: Ich denke an die Möglichkeiten nach dem Provokationsrecht, an die tribunische Intercession, an die außergewöhnliche Zahl der Kollegen oder an die im Vergleich zu den ordentlichen Magistraten kurze Amtsfrist. Außerordentliche Magistrate sind demnach solche Beamte, die das Imperium im Rahmen besonderer außerordentlicher Funktionsbedingungen innehatten und ausübten; außerdem sind sie dadurch charakterisiert, daß sie im politischen Leben nur fallweise in Erscheinung traten. Mit Unregelmäßigkeit ist nicht gemeint, daß die Magistraturen selten waren: Man konnte oft

auf diese Möglichkeit zurückgreifen. Unregelmäßigkeit bedeutet, daß die Stellen nicht in regelmäßigen Zeitabständen, in genau definierten Perioden, sondern eben nur in einer kritischen Situation oder Notlage besetzt wurden. Natürlich war es möglich, daß der Senat, der durch einen Beschluß definitiv darüber befand, ob und daß die Gemeinde nun eine außerordentliche Magistratur besetzen sollte, eigene Interessen verfolgte. Er gab dann vor, daß die Lage schwierig oder ausweglos sei. Hier gab es Chancen, „politische Spiele“ zu spielen. Aber solcher Mißbrauch spricht nicht dagegen, daß es der eigentliche Zweck der außerordentlichen Strukturen war, komplizierte und unvorhergesehene Aufgaben zu lösen und schwierige Lagen zu meistern.

Ich betone die Unregelmäßigkeit als das charakteristische Merkmal der außerordentlichen Magistraturen und gehe ich dadurch strengstens mit jenen Autoren nicht ein, die die ordentlichen unständigen römischen Ämter (einschließlich in sie den Diktator und die Konsulartribunen) auszeichnen. Die ordentliche Gewalt war für die Römer zwar ständig, begleitend der gewöhnlichen Ordnung. Ich kann mich auch der Meinung nicht anschließen, daß die regelmäßige Wiederkehr der zu lösenden Aufgaben das spezifische Merkmal dafür ist, daß es sich um ordentliche Magistrate handelt, und daß folglich alle Magistrate, die sich um diese Angelegenheiten kümmern müssen (einschließlich der Diktatoren), als ordentliche Magistrate gelten sollen. Zum Beispiel war es für die Römer eine ständig sich wiederholende Notwendigkeit, Krieg zu führen. Trotzdem wurde nicht jedermal ein Diktator ernannt, sondern nur dann, wenn eine schwierige Lage eingetreten war. Demnach ist es meiner Meinung nach nicht sinnvoll und methodisch verfehlt, die außerordentlichen Magistraturen in erstens „außerordentliche Beamte für ordentliche Amtsgeschäfte“, in zweitens „außerordentliche Beamte für außerordentlichen Amtsgeschäfte“ und in drittens „die Beamte mit constituirender Gewalt“ zu untergliedern. Sein Imperium gab dem Magistrat das Recht, sich mit beliebigen staatlichen Amtsgeschäften zu beschäftigen. Er konnte also auch zum Beispiel Gesetze systematisieren oder kodifizieren, falls dies für die Gemeinde notwendig erschien.

Die Bedingungen, unter denen es zu außerordentlichen Magistraturen kam, lassen sich auch am Beispiel der gesellschaftlichen Konflikte erkennen. Für die frührepublikanische Zeit waren die Ständekämpfe ein permanentes und charakteristisches Merkmal. Immer wenn sich diese Konflikte zuspitzten und die Existenz der gesamten Gemeinde bedrohten, war sie dazu gezwungen, außerordentlichen Magistraturen einzurichten. Auch hier ging die Einsetzung einer außerordentlichen Magistratur nicht mit einer Änderung der inhaltlichen Bestimmung der Aufgaben einher, sondern hing von der jeweiligen besonderen Situation ab. Mir liegt daran zu betonen, daß die außerordentlichen

Machtorgane zur Ausführung beliebiger Amtsgeschäfte eingesetzt wurden, sobald es um die Erhaltung der *civitas* oder um die Durchführung spezieller Maßnahmen ging, die darauf zielten, das Gemeinwesen zu bewahren oder seine Grundlagen zu sichern.

Wenn ich Ämter wie das des Interrex, des Diktators, der Dezemviri oder der Militärtribunen mit der konsularischen Gewalt betrachte, die von mir als außerordentliche Magistraturen charakterisiert wurden, komme ich zu folgendem Schluß: Die Amtsführung ohne Kollegen, die Befristung auf weniger als ein Jahr, die Bestimmung durch Ernennung und nicht durch Wahl sind wichtige Merkmale, die es rechtfertigen, von außerordentlichen Obermagistraten zu sprechen. Aber damit ist deren wesentliches Charakteristikum noch nicht benannt. Die Amtsführung ohne Kollegen, die Befristung auf weniger als ein Jahr, die Bestimmung durch Ernennung und nicht durch Wahl können deswegen nicht als Kriterien dafür dienen, bestimmte Beamte *cum imperio* den außerordentlichen Magistraten zuzurechnen. Umgekehrt waren die Kollegialität, die Bestimmung durch Wahl und die Befristung der Magistraturen auf ein Jahr bei den Römern keine ausschließlichen Eigenschaften der ordentlichen Ämter.

Die früh geschaffenen außerordentlichen Ämter erscheinen als Magistratur ohne Kollegen, da ihre Einrichtung mit der Epoche der ersten Könige und mit dem Anfang der Republik verbunden ist, als im öffentlichen Bewußtsein noch die Vorstellung herrschte, daß die Konzentration der Macht in einer Hand für politische und militärische Führung besonders effektiv sei. Als im Laufe der Zeit die Aufgaben im Bereich der Zivilverwaltung wuchsen und sich die Notwendigkeit zeigte, die rechtlichen Grundlagen des Gemeinwesens zu sichern, haben die Römer versucht, mit den Dezemviri eine kollegiale außerordentlichen Magistratur zu schaffen. Sie unterwarfen den Dezemvirat ebensowenig wie die Diktatur dem Provokationsrecht und der Intercession der Volkstribunen. Im Gegensatz zur Diktatur aber reduzierten sie die Befristung des Amtes nicht auf weniger als ein Jahr. Freilich mußte sich die Bürgergemeinschaft dann mit dem Versuch der Dezemviri auseinandersetzen, die Macht zu usurpieren. Dieser Erfahrung wegen fühlten sich die Römer zwar nicht gezwungen, auf die Einrichtung einer kollegialen außerordentlichen Magistratur zu verzichten. Aber man hat doch zu den rigoroseren Beschränkungen gegriffen, wie sie den Konsulartribunat kennzeichnen. Die Lehren aus dem Verhalten der Dezemviri und die Erfahrungen im Umgang mit anderen außerordentlichen Strukturen wurden bei der Einrichtung des Amtes der Militärtribunen mit der konsularischen Gewalt umfassend berücksichtigt. Man ging dazu über, die Zahl der die außerordentliche Magistratur bekleidenden Kollegen flexibel festzulegen. So hat sich der von mehreren Magistraten gebildete Konsulartribunat im Wirkungskreis *domi* bewährt. Zugleich hat sich

zeigt, daß eine vielköpfige Magistratur die Effektivität der Kriegführung in schwierigen Lagen behinderte. Hier war es hilfreich, die Exekutive insgesamt zu reformieren. Die Römer haben ein differenzierteres System der ordentlichen Ämter geschaffen und als außerordentliche Ämter allein Einzelmagistaturen belassen. Die intensive Suche nach neuen kollegialen Formen für die außerordentliche Gewalt in den Jahren 50-40 v. Chr. war nicht zuletzt dadurch gekennzeichnet, daß die Entwicklung der ordentlichen Amtsverhältnisse nicht mit den allgemeinen Veränderungen Schritt gehalten hatte. Allerdings hatte es die Umbildung der ordentlichen Ämter im 4. Jahrhundert erlaubt, die kollegialen außerordentlichen Magistraturen aufzugeben.

Die Magistraturen des Interrex, des Diktators, der Dezemviri und der Militärtribune mit der konsularischen Gewalt haben jeweils eine spezifische Lücke im politischen System gefüllt. Ihre Einrichtung war mit eigenen Zielsetzungen und Aufgaben verbunden. Zugleich aber ergänzten sie sich gegenseitig wie Teile eines Ganzen. Bis zu einem gewissen Grad waren sie austauschbar: Zum Beispiel konnte sowohl der Interrex als auch der Diktator *comitiorum habendorum causa* ja sogar ein Diktator mit beliebigem Aufgabenfeld die außerordentliche Leitung bei den Wahlen zum Konsulat übernehmen. Alle außerordentlichen Magistraten konnten im Ständekampf von den politischen Hebeln überwinden oder die militärische Abwehr von Feinden organisieren. Die Römer haben im Bemühen, möglichst optimale Formen der politischen Leitungen zu finden, in schwierigen Situationen nicht selten verschiedene Möglichkeiten der außerordentlichen Magistratur erprobt. Als sich die Zahl der Kriegsschauplätze stark vermehrte, bedienten sie sich des Konsulartribunates. Als freilich die Konsulartribunen militärisch gescheitert waren, führte man die Diktatur ein. Wenn man die Strukturen der außerordentlichen Gewalt erforscht, gewinnt man den Eindruck, daß die einzelnen Elemente harmonisch aufeinander abgestimmt waren.

Ich habe mich damit beschäftigt, wann bestimmte Magistraturen im politischen System der Römer eingerichtet wurden, wie das geschah und wann sie wieder außer Gebrauch kamen.

Ich habe betont, wie sich die außerordentlichen Magistraturen gegenseitig ergänzten und wie flexibel und variationsreich sie in der staatlichen Praxis eingesetzt wurden. Vor diesem Hintergrund möchte ich folgende Schlußfolgerung ziehen: Die Struktur der außerordentlichen Gewalt besteht gerade nicht darin, daß es einige unregelmäßig verwendete Machtorgane gibt, die beziehungslos nebeneinander stehen. Die außerordentlichen Magistraturen bilden vielmehr ein einheitliches System, in dem die einzelnen Elemente logisch aufeinander bezogen und untereinander verbunden sind und das sich folgerichtig aus der historischen Entwicklung ergeben hat.

Das System der außerordentlichen Gewalt in der frühen römischen Republik entwickelte sich in enger Wechselbeziehung mit dem System der ordentlichen Gewalten: Beide waren besondere Bestandteile der vollziehenden Macht insgesamt. Dabei waren die außerordentlichen Organe – wie ich nach genauer Analyse jedes einzelnen von ihnen mit Gewißheit feststellen kann – keine Entwicklungsstufen für die Ausbildung der ordentlichen Obermagistratur. Die in der Geschichtswissenschaft weit verbreitete Ansicht, daß die Ämter des Interrex, des Diktators, der Dezemviri und der Militärtribunen mit der konsularischen Gewalt Etappen auf dem Weg der Ausgestaltung des Konsulates waren, ist unbegründet.

Ich meine, daß wir deutlich unterscheiden müssen zwischen der Betrachtung der schrittweisen Ausbildung der Institute der römischen vollziehenden Macht insgesamt einerseits und der Betrachtung der schrittweisen Ausbildung der höchsten ordentlichen Magistratur andererseits. Beide Prozesse gehorchen verschiedenen Entwicklungslogiken, und man darf die Bedingungen des einen nicht dem anderen unterschieben. Die Ausbildung der Elemente des Systems der ordentlichen und des Systems der außerordentlichen Gewalt folgte meines Erachtens jeweils eigenen Entwicklungslinien. Jeweils ging es darum, Funktionsmängel der exekutiven Gewalt insgesamt zu beheben. Indirekt wirkten so Neuerungen in der außerordentlichen und in der ordentlichen Magistratur aufeinander, ohne daß man den die erreichten Entwicklungsstufen des einen Systems als Etappe für die Entwicklung des anderen betrachten dürfte. Diese Unterscheidungen sind wichtig, weil davon das theoretische Verständnis der ersten hundertfünfzig Jahre Verfassungsentwicklung der römischen Republik von ihrem Anfang bis zu den Reformen in der Mitte des vierten Jahrhunderts abhängt. Ich halte die Ansicht für verfehlt, es habe eine ordentliche, auf ein Jahr befristete Diktatur oder ein ordentliches Interregnum gegeben.

Ich plädiere dafür, bei der Rekonstruktion einer allgemeinen Theorie über die Ausbildung des römischen Staates in der Zeit der Republik in die ersten anderthalb Jahrhunderten die Entwicklungsprozesse der ordentlichen und außerordentlichen Gewalten getrennt zu betrachten. Ich glaube, daß es am Anfang der Republik als höchste ordentliche Magistratur eine Prätur gab; das Prinzip der Kollegialität war noch nicht entwickelt. Die Entstehung des eigentlichen Konsulats fällt in die Zeit nach der zweiten Secession der Plebejer und nach dem Dezemvirat. Dieses höchste ordentliche Amt hat seine endgültige Ausprägung in der paritätischen Repräsentation der Stände nach den licinisch-sextischen Reformen erhalten. Während der Zeit der Transformation der ursprünglichen Prätur in den Konsulat bis hin zu diesen Reformen sind weitere Organe der exekutiven Gewalt entstanden. Sie ergänzten das System. Ihre

Funktion wurde in den Gesetzen des Jahres 367 v. Chr. geregelt. Gleichzeitig mit der Ausbildung des Systems der ordentlichen Gewalt vollzogen sich die Ausbildung und Vervollkommnung des Systems der außerordentlichen Institute. Dabei entwickelte Prinzipien sowie Erfahrungen wurden auch auf die Bestimmung der Wirkungsweise der ordentlichen Organe übertragen. So wurde zum Beispiel zum ersten Mal im Dezemvirat das Prinzip der echten Kollegialität entwickelt. Dies spielte dann beim Übergang von der primitiven Prätur mit der Hierarchie der Magistrate zu einem Paar von Konsuln mit gleichen Rechten und der Möglichkeit der kollegialen Intercession eine wichtige Rolle. Um weitere Beispiele zu nennen: Zum ersten Mal wurde im Dezemvirat das Prinzip der Repräsentation der Stände angewandt. Entwicklungen im Konsulartributat wurden bei der Umgestaltung der ordentlichen exekutiven Gewalt in der Mitte vierten Jh. v. Chr. aufgegriffen und in der Präzisierung als Parität gefestigt.

Lassen Sie mich den Kern meiner These noch einmal betonen: Bei der Entwicklung der ordentlichen und der außerordentlichen Magistraturen lassen sich wechselseitige Einflüsse feststellen. Beide trugen zum allgemeinen Prozeß der Ausprägung und Verollkommnung der exekutiven Gewalt bei, aber eben vor allem in ihren eigenen Zusammenhängen. Die Entwicklungsstufen im einen Bereich waren nicht automatisch Etappenschritte des anderen, sondern die Linien liefen seit dem fünften vorchristlichen Jahrhundert parallel.

Der römische Staat wurde von einer Elite geführt, die sich aus einem engen Personenkreis rekrutierte. Er entwickelte sich nicht zuletzt aus der Konkurrenz um die Macht, die einzelne Personen und die hinter ihnen stehenden Gentes austrugen.

Eliten können nach den Beobachtungen von Wolfgang Reinhard entweder Werteliten oder Funktionseliten sein⁵⁴⁴. In Rom waren kamen Träger der staatlichen Obergewalt zunächst aus dem Kreis der patrizischen Gentes, die zugleich im allgemeinen Bewußtsein als besonders zur Gemeindeleitung befähigt angesehen wurden. Im Laufe der Zeit läßt sich beobachten, daß diese Identifikation nicht mehr fraglos galt. Für Plebejer öffneten sich freilich zunächst die außerordentlichen kollegialen Ämter, in denen die Patrizier allerdings zunächst in der Überzahl blieben.

Auf der Basis einer Rekonstruktion der Funktionsweise jeder einzelnen Magistratur habe ich hier ein eigenes theoretisches Modell für das Verständnis der außerordentlichen Gewalt in der von mir betrachteten Epoche vorgetragen. Das Wesentliche zusammenfassend möchte ich festhalten:

⁵⁴⁴ Reinhard W. Op. cit. S. 17.

(1) Ich sehe den Unterschied zwischen der außerordentlichen Gewalt und der ordentlichen Gewalt in Rom nicht darin, daß sie verschieden weit reichende Vollmachten hatte: Deren Umfang war vielmehr gleich und beruhte auf dem *imperium*. Außerordentliche und ordentliche Magistraturen sind nach Kriterien zu differenzieren, die mit dem Kern des Imperiums nichts zu tun haben; dazu gehört zum einen die Ausweitung von dessen Funktionsbereich - wobei zugleich Mechanismen entwickelt wurden, die vor Machtmißbrauch schützen sollten. Zum anderen ist es für die außerordentlichen Magistraturen bezeichnend, daß sie nicht in regelmäßigen wiederkehrenden Zeitabständen besetzt wurden.

(2) Die Formen der römischen außerordentlichen Gewalt verstehe ich als Teile eines einheitlichen Systems, die untereinander verbunden waren und die sich nach ihren eigenen Gesetzen entwickelt haben und dabei allgemeine Bedürfnisse der Ordnung des Gemeinwesens erfüllten.

(3) Ich betrachte den Prozeß, wie sich die Organe der außerordentlichen Gewalt ausbildeten, als eine selbständige Entwicklung neben der Ausdifferenzierung der ordentlichen Magistraturen. Schließlich bestreite ich, daß die Funktionsweise der außerordentlichen Strukturen direkt mit der Formung des Konsulates in den ersten anderthalb Jahrhunderten der Existenz der Republik verknüpft gewesen sei.

(4) Die Besonderheit der römischen exekutiven Gewalt bestand meines Erachtens zum einen darin, daß sie in zwei Entwicklungsreihen zu untergliedern ist - die der ordentlichen und die der außerordentlichen Organe. Das ist ein wichtiger Unterschied im Vergleich mit den griechischen Poleis, wo es zwar außerordentliche Vollmachten gab, aber eben kein eigenes System speziell für die außerordentlichen Ämter. Zum anderen beruht die Besonderheit Roms darauf, daß ordentliche und außerordentliche Vollmachten auf einem und demselben, seinem Charakter nach unveränderlichen Imperium beruhten, das es sonst in keinem antiken Gemeinwesen gab.

Nicht der Inhalt der Tätigkeit der Magistrate, sondern die Krisenhaftigkeit der Umstände, in denen sie zu ihren Ämtern kamen und sie ausübten, unterscheiden die römischen außerordentlichen Beamten von den ordentlichen. Nicht der Umfang ihrer jeweiligen Vollmacht, sondern die Mechanismen, wie das Imperium im Handeln umgesetzt werden konnte, bilden den Hauptunterschied zwischen der außerordentlichen und der ständigen Gewalt der frühen Republik. Die in der archaischen Epoche geschaffenen Strukturen der außerordentlichen Gewalt spielen nicht nur eine wichtige nach meiner Ansicht selbständige Rolle beim Entstehen des politischen Systems der römischen Republik, sondern sind auch einer der wichtigen Faktoren dafür, daß diese Republik so lange so stabil gewesen ist.