

# Antikes Kommunalrecht - zum Briefwechsel von Plinius und Kaiser Trajan

Dr. iur. Menno Aden

## I. Ausgangspunkt

Eine Darstellung des antiken Kommunalrechts gibt es anscheinend bisher nicht. <sup>1</sup> Dieser Mangel kann hier nicht behoben werden. Es können aber einige Grundzüge gezeigt werden. Das geschieht hier aufgrund des dienstlichen Briefwechsels zwischen Plinius d. J. (61 – 113) als Statthalter von Bithynien (111- 113)<sup>2</sup> und Kaiser Trajan (98 – 117). Dieser Briefwechsel im 10. Buch der Sammlung der Pliniusbriefe ist besonders wertvoll, weil aus anderen Provinzen des römischen Reiches vergleichbare Urkunden nicht vorliegen.<sup>3</sup> Dieser erlaubt einige sonst nicht mögliche Blicke in die römische Provinzialverwaltung und auch in das Kommunalrecht wie überhaupt in das materielle und formelle Verwaltungsrecht jener Zeit. <sup>4</sup> Es wird auch deutlich, was den eigentlichen Nutzen der Historie für das Leben<sup>5</sup> ausmacht, nämlich dass praktische Fragestellungen der Kommunalpolitik, wiewohl in stets neuem Gewande, im Kern zeit- und kulturunabhängig sind- *ist doch Geschichte die Darstellung dessen, was sich zu allen Zeiten unter den Menschen zugetragen hat.* <sup>6</sup>

Zu diesem Zweck wird wie folgt vorgegangen. Ein Überblick führt in das römische „Verwaltungsrecht“ ein (II). Die rechtlichen Erwägungen, die sich aus den etwa 100 hier erheblichen Briefen des 10. Buches (Nr. 15 – 121) ziehen lassen, werden, gegebenenfalls umformuliert, den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zugeordnet, wenn diese als Allgemeine Verwaltungsrechts subsumiert werden ( s.u. III), wenn als Fragen des Kommunalrechts der Gemeindeordnung NRW ( s.u. IV und V) . Es werden unsere deutschen Normen also gleichsam mithilfe der von Plinius und Trajan gewonnenen Einsichten erläutert.

## II. Römisches Verwaltungsrecht

Das römische Recht hat zwar das *ius privatum* – Privatrecht zu hoher Perfektion geführt, nicht aber das öffentliche Recht. Als de - niertes Rechtsgebiet gibt es weder ein römisches Verwaltungsrecht noch ein öffentliches Recht in unserem Sinne. Die noch gelegentlich lateinisch zitierte Formel sagt (Dig. I, 1, 2): *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat; privatum ad singulorum utilita- tem* – „öffentliches“ Recht betrifft Stadt und Volk von Rom; das private Recht die Angelegenheiten Einzelner. Mit *ius publicum* ist also nicht das öffentliche Recht insgesamt gemeint, sondern das Staatsrecht. Das wird vielleicht auch dadurch „bewiesen“, dass Theodor Mommsen neben seiner berühmten *Römischen Geschich- te* zwar die nicht minder berühmten Werke *Römisches Strafrecht* und *Römisches Staatsrecht* geschrieben hat, nicht aber

## Römisches Öffentliches oder Verwaltungsrecht.<sup>7</sup>

Das Fehlen eines ausgefächerten und systematisierten römischen öffentlichen Rechts bedeutet aber nicht, dass es die entsprechenden Lebensbereiche und die diese betreffenden rechtlichen Regeln nicht gegeben hätte. Sie waren nicht Gegenstand derselben

- . 1 Demant S. 399 Fussnote 1: Eine Gesamtdarstellung des spätantiken Städtewesens fehlt.
- . 2 Bithynien (heute nordwestliche Türkei) war seit 27. v. Chr. römische Provinz. Wie der gesamte Küstenstrich der heutigen Türkei war auch Bithynien völlig hellenisiert.
- . 3 Der Kleine Pauly, Lexikon der Antike, dtv 1979, Stichwort: Bithynien
- . 4 Zitiert wird nach: C. Plini Caecili Secundi, Epistularum Libri Decem., lateinisch – deutsch, Artemis Verlag, 5. Au. 1984. Das gilt auch für die Nummerierung der Briefe.
- . 5 vgl. Nietzsches Schrift (1874) Vom Nutzen und Nachteil der Historie für das Leben
- . 6 Heinrich von Kleist: Aufsatz, den sicheren Weg des Glücks zu finden
- . 7 Aber auch bei uns war der Allgemeine Teil des Verwaltungsrechtes bis zur Einführung Verwaltungsverfahrensoordnungen des Bundes und der Länder nur Richter – und Gewohnheitsrecht.

wissenschaftlichen Durchdringung wie das Privatrecht, aber es gab sie. Für das Kommunalrecht kann sogar die Aussage gewagt werden: Es gab deswegen kein deutsches römisches Kommunalrecht, weil das Imperium Romanum formalrechtlich überhaupt nur ein Verbund von Kommunen war. Die imperiale Gemeinsamkeit bestand darin, dass jede einzelne durch je unterschiedliche Verträge an Volk und Stadt Rom gebunden war.<sup>8</sup> Das Staatsrecht der römischen Kaiserzeit bestand daher formaljuristisch aus dem Kommunalrecht der etwa 5500 reichsangehörigen Städte und den Eingriffsrechten der kaiserlichen Verwaltung.

### III. Allgemeines Verwaltungsrecht

Grundbegriffe unseres heutigen Verwaltungsrechts fehlen zwar im römischen Recht. Sie sind aber von der Sache her vorhanden und werden ähnlich wie von uns verstanden. Nur drei Beispiele.

**§ 10 VwVfG:** Verwaltung soll *einfach, zweckmäßig und zügig* sein. Dem entspricht die Aussage in Brief 20: Einfachheit wird durch klare Kompetenzabgrenzungen erzeugt. Sollen Soldaten für den Gefängnisdienst abgeordnet werden? Der Kaiser: Nein. Zweckmäßig: In Brief 22 schreibt der Kaiser: *Nobis autem utilitas demum spectanda est. Wir müssen insbesondere auf die Folgen unserer Entscheidung achten.* Dabei komme es letztlich immer auf

die Umstände an.

**§ 35 und 43 Abs. 2 :** Begriff des Verwaltungsaktes und *ein Verwaltungsakt bleibt wirksam,*

*solange er nicht aufgehoben oder erledigt ist.*

Der Begriff des Verwaltungsaktes findet sich im römischen Recht nicht, von der Sache her aber durchaus. Es wird auch im römischen Recht der Unterschied zwischen einer jederzeit revidierbaren Binnenmaßnahme und einer Verfügung mit Außenwirkung gemacht. Brief 56: Ein Mann war mit Verfügung des früheren Statthalters aus der Provinz verbannt worden. Demungeachtet war er wieder dort betroffen worden. Er behauptet, begnadigt worden zu sein und weist dazu verschiedene, etwas unklare Briefe vor. Plinius fragt, ob er diesen Mann bestrafen oder die Begnadigung anerkennen soll. Trajan schreibt (Brief 57): Die Ausweisungsverfügung (= der VA in unserer Terminologie) gilt, bis sie erledigt ist, etwa durch Begnadigung. Ob eine solche vorliegt, müsse er (anscheinend durch Einsicht in die in Rom befindlichen Unterlagen) erst prüfen. Danach werde er Weisung erteilen.

#### § 40 Ermessengebrauch ...entsprechend dem Zweck der Ermächtigung

Brief 61: Plinius möchte zur besseren Verkehrsanbindung einer Stadt von einem See einen Kanal ans Meer führen. Das Vorhaben wird detailliert dargestellt und begründet. Er bittet aber um Zusendung eines Wassersachverständigen. Der Kaiser antwortet (Brief 62): Er sehe, dass Plinius die Sache mit Sorgfalt betreibe, er möge fachberaten nach seinem Ermessen verfahren.

8 Die Stadt Rom, nicht aber das Imperium Romanum als solches, hatte die Qualität einer juristischen Person. Dasselbe gilt auch für das British Empire. Das Vereinigte Königreich hatte Völkerrechtssubjektivität, nicht aber das Empire als solches. Zur Frage moderner auf „Freundschaftsverträge“ wie z. B. Nato, Warschauer Pakt usw gegründete Einusszonen oder Imperien, vgl. M. Aden, Das Werden des Imperium Americanum, Graz 2016

---

## der gemeindehaushalt 1/2018

1

### Antikes Kommunalrecht – zum Briefwechsel von Plinius und Kaiser Trajan

#### IV. Grundsatz und Grenzen der römischen kommunalen Selbstverwaltung

**Art. 28 GG und §§ 1, 2 GemeindeO NRW** beschreiben die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung. Die griechisch-römische Kultur beruhte auf dem Städtewesen. *Am Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ist niemals gerüttelt worden.*<sup>9</sup> Vorbehaltlich der Prärogativen des Kaisers gab es durchaus ein Recht der Kommunalverwaltung.

Die Eingriffsbefugnisse des römischen Statthalters bzw. des Kaisers in die inneren Angelegenheiten einer Stadt richteten sich nach dem Vertrag, den die jeweilige Stadt mit Rom hatte. Das wird etwa im Brief 47 deutlich. Plinius hatte die Stadt Apamea zur Vorlage von Abrechnungen aufgefordert. Die Stadt hatte entgegnet, sie habe das Privileg, ihr Gemeinwesen völlig eigenständig zu verwalten und sei dazu nicht verpflichtet. Plinius fragt den Kaiser, ob man sich das gefallen lassen solle. Ja – war Antwort, die Privilegien seien zu achten. Wenn Apamea, wie dann geschehen, freiwillig Rechnung lege, sei das besonders zu würdigen.

Ähnlich lag der Fall in Brief 92. Die Stadt Amisus war *libera et foederata*, hatte also den Status, welcher dem einer freien deutschen Reichstadt des Mittelalters entsprach. Sie stand in einem freien Bündnisverhältnis zu Rom und *legibus suis utitur* – lebt nach eigenen Gesetzen. Die Stadt wollte eine Armenkasse einrichten, und Plinius fragt, ob das erlaubt sei. Hintergrund der Frage ist, dass Rom alles, was zu einer politischen Vereinigung oder Verschwörung führen konnte, streng unterdrückte. Nicht im Recht auf freie Meinungsäußerung, sondern in der Vereinigungsfreiheit liegt die Gefahr für jede Gewalt- oder Fremdherrschaft. Bei aller sonstigen Liberalität war diese im Römischen Reich nicht gegeben.<sup>10</sup> So hatte Trajan dem Plinius, der nach einem Großbrand in der Stadt Nikomedia eine Brandkasse einrichten wollte, entgegen dem sonstigen freundschaftlichen Ton des Kaisers recht streng geschrieben: *tibi venit in mentem – Wie kannst du nur eine solche Frage stellen?* Denn wie immer die Bezeichnungen auch seien, im Ergebnis entstünden aus solchen Vereinen in kurzer Zeit *hetaeriae – politische Clubs* (Brief 34). Für Amisus allerdings galt etwas anderes. Wenn die Amisener, so antwortet der Kaiser, eine solche Kasse einrichten wollen, können wir sie nicht daran hindern. Das ergebe sich aus ihrem „reichsfreien“ Status. *In ceteris civitatibus, quae nostro iure obstrictae sunt, res huius modi prohibenda est. – In den anderen Städten, welche römischem Recht unterstehen, ist so etwas aber zu verbieten.*

Formal allerdings unterlag Trajan aufgrund der ihm von Volk und Senat Roms übertragenen reichsweiten *tribunicia potestas* keinerlei rechtlichen Beschränkungen. Soweit die Macht Roms tatsächlich reichte, so weit reichte auch das „Recht“ des Kaisers, im Namen Roms zu tun, was ihm beliebte. Er hätte also kraft Machtanspruches die Armenkasse in Amisus unterbinden können. Die Besonderheit gerade dieses Kaisers und seiner unmittelbaren Nachfolger besteht allerdings in ihrer freiwilligen Selbstbeschränkung. Der Imperator war zwar *lege absolutus* – vom Recht befreit, aber er beachtete es freiwillig. Trajan sagt mehrfach, dass rechtsfreie Willkür (man ergänze: wie unter den Kaisern Nero, Domitian usw.) nicht *nostris saeculi sei* – nicht (mehr) zeitgemäß.

## V. Einzelfälle

**§ 8 GO NRW Abs. I:** *Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.*

Mehrere Anfragen des Plinius betreffen den Neubau oder Ausbau von Wasserleitungen, Bädern, Theatern usw. (Briefe 23, 37, 41, 61). Mit diesen Anfragen will Plinius offensichtlich nicht in die inneren Angelegenheiten der Städte hineinregieren, es geht vielmehr um Fragen, die in § 8 GO-NRW gemeint sind. Kann die Stadt die gewünschte Einrichtung ohne Nachteile für andere wichtige Aufgaben dauerhaft nanziell darstellen? In der Stadt Essen/ Ruhr herrschte einmal die Politik, jedes Jahr ein neues Hallenbad zu errichten. Hätte die Kommunalaufsicht reagiert wie Plinius und geantwortet wie Kaiser Trajan, wäre Essen heute wohl nicht der deutsche Rekordhalter an kommunaler Verschuldung.

Brief 91: Leistungsfähigkeit und bisherige Ausstattung der Stadt spielen eine wichtige Rolle: Eine Wasserleitung ist nötig, aber schafft die Stadt das auch? In der hohen Ausdrucksweise der damaligen Zeit beruft Plinius die Ehre und Würde des Kaisers zur Unterstützung seines Antrages. Wir würden heute die Kommunalaufsicht stattdessen mit Argumenten bestimmen wollen,

wonach die im Sozialstaat gebotene Daseins- und Gesundheitsvorsorge (Brief 23: schmutziges Bad) und das Staatsziel des Umweltschutzes (Brief 41: Absenkung eines Sees) die geplante Einrichtung erfordern.

**§ 10:** *Die Gemeinden haben ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen gesund bleiben. Auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.*

Brief 23: Die Bürger einer Stadt wollen anstelle des schmutzigen und unmodernen Bades ein neues bauen. Plinius bittet den Kaiser um seine Zustimmung, das Geld für das Bauvorhaben müsste eigentlich da sein. Trajan (Brief 24) gibt seine Zustimmung, wenn der Bau die finanziellen Kräfte der Stadt nicht übersteige. Es dürfen dafür allerdings keine neuen Abgaben erhoben werden. Auch müsse gesichert sein, dass künftige notwendige Aufgaben weiterhin finanzierbar sind.

**§ 11:** *Die Aufsicht des Landes schützt die Gemeinden in ihren Rechten und sichert die Erfüllung ihrer Pflichten.*

Der Statthalter, hier Plinius, hat die Funktion einer Kommunalaufsicht, wobei der Zentralregierung in Rom in dieser Terminologie die Rolle des Ministers zufällt. In Brief 17b schreibt Plinius dem Kaiser: Er habe bei Prüfung der Rechnungen in der Stadt Prusa den Eindruck gewonnen, dass Bauunternehmer sich durch überhöhte Rechnungen bereichert hätten. Ein Eindruck, der sich auch heute oft einstellt, auch mit der von Plinius in Brief 17b erwähnten Variante, dass die Kommunalpolitiker selbst an solchen Unterschleifen mitgewirkt hätten. Plinius fordert daher einen Bau-sachverständigen an zur Nachkalkulation der Rechnungen, um gegebenenfalls Rückforderungen zu erheben. Antwort des Kaisers (Brief 18): Der Grund weswegen ich dich in die Provinz geschickt habe, ist, die Abrechnungen der Gemeinden zu prüfen, denn es ist ziemlich sicher, dass Ihnen übel mitgespielt wurde.

**§ 21:** *I. Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt. II. Bürger ist, wer zu den Gemeindewahlen berechtigt ist.*

Brief 114/115: Es war die Frage entstanden, ob Männer mit dem Bürgerrecht in B, und die im Widerspruch zu einem bestimmten G nun in A als Bürger in A lebten und dort, von diesem Mangel abgesehen, auch regulär in den Stadtrat saßen, nun, nachdem der Gesetzesverstoß erkannt worden war, aus dem Stadtrat ausgestoßen werden müssen oder dürfen. Der Kaiser meint: Künftig sind diese Missbräuche abzustellen. Wenn wir das Gesetz aber rückwirkend anwenden, *multa necesse est perturbari, gäbe es nur eine große Verwirrung*. Wer jetzt als Bürger gilt, möge es also mit allen Rechten bleiben.

## der gemeindehaushalt 1/2018

§ 40: Träger der Gemeindeverwaltung. Die Verfassung der Städte im Reich glich der im republikanischen Rom. Die Trias Volk – Rat – Regierung ist auch wohl die Grundform jeder denkbaren Stadt – oder Staatsverfassung. Jede Stadt hatte eine Volksversammlung, einen Stadtrat und ihre städtischen Beamte. Die Rolle der Volksversammlung ging aber im Laufe der Zeit zurück und wurde durch Sprechchöre im Theater, dem einzigen Ort, wo sich der Volkswille organisiert aussprechen konnte, „gewählt“. Es kam oft vor, dass Wahlbewerber für ihre Wahl Stimmen machten, indem sie Claqueure bzw. Fan-Gruppen im Theater bezahlten, die dann entsprechend jubelten.<sup>11</sup>

Das ist der Hintergrund von Brief 116: Plinius meldet, dass einzelne Stadtgrößen bei Gelegenheiten wie Jubiläen und Geburtstagen den ganzen Stadtrat oder sogar in größerer Anzahl auch Leute aus dem Volk einladen bzw. ihnen Geldgeschenke zukommen lassen. Was tun? Trajan (Brief 117). Gegen private Einladungen ist nichts einzuwenden. Soweit die Eingeladenen aber nicht nach persönlicher Bekanntschaft, sondern nach Gruppen und Interessen ausgewählt werden, ist das zu unterbinden. Er vertraue auf das Ermessen des Plinius, die richtigen Grenzen zu ziehen.

§ 74: Bedienstete der Gemeinde: Abs. II *Der Stellenplan ist einzuhalten.*

Brief 19: Für die Gefängnisaufsicht werden in einer Stadt sowohl Gemeindeskclaven wie auch (offenbar in der Nähe stationierte) Soldaten verwendet. Plinius fragt, ob das zulässig sei. Der Kaiser (Brief 20): Wir wollen bei dem bleiben, was in deiner Provinz üblich ist, dass nämlich die Gefängnisse durch Gemeindeskclaven bewacht werden. Falls du an ihrer Zuverlässigkeit zweifelst, liegt es an dir, Vorsorge zu treffen und sie zu überwachen.

§ 75 Allgemeine Haushaltsgrundsätze: ...*Die Wirtschaft ist wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen...*

Briefe 17 a: Plinius berichtet: Ich prüfe Ausgaben, Einnahmen und Außenstände in der Stadt Prusa, was, wie ich merke, unbedingt nötig ist. Viele Gelder werden nämlich aus den verschiedensten Gründen von Privatleuten festgehalten, manche außerdem für ganz ungesetzliche Zwecke aufgewendet. Das nimmt der Kaiser zu-

stimmend zur Kenntnis (Brief 18): Deine Hauptaufgabe ist es, die Abrechnungen der Gemeinden zu prüfen.

Brief 43: Plinius stellt hohe Repräsentationsaufwendungen städtischer Beamte fest. Er möchte diese gerne streichen und bittet um Zustimmung. Auch heute in vielen Fällen kein schlechter Gedanke“. Kaiser Trajan (Brief 44): Sehr einverstanden!

<sup>11</sup> vgl. Demandt, FN 1, S. 404

§ 90 Vermögensgegenstände. Abs. II *Die Vermögensgegenstände sind p eglich und wirtschaftlich zu verwalten. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie*

*sollen einen angemessenen Ertrag erbringen.*

Brief 54: Plinius ist es gelungen, geschuldete Gelder einzutreiben, befürchtet aber, dass diese nun als totes Kapital liegen bleiben (*pecuniae exactae otiosae iaceant*). Er möchte dieses Geld Anlagewilligen ausleihen, aber der gesetzliche Zinssatz von 12 % sei zu hoch und er bittet den Kaiser um Zustimmung für einen niedrigeren Zinssatz. Trajan (Brief 55): Einverstanden. Das Ausmaß der Zinssenkung solle Plinius entsprechend der Nachfrage bestimmen. Auf eine gehörige Sicherstellung der Darlehen sei zu achten.

**§ 109** Wirtschaftsgrundsätze: *Abs. I die Unternehmen und Einrichtungen sind so zu führen, zu steuern und zu kontrollieren, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird.*

Brief 37: Plinius berichtet, dass in Nikomedia die ungeheure Summe von 3 Millionen Sesterzen für eine Wasserleitung ausgegeben wurde, die aber nicht fertig gestellt und nun abgetragen wurde. Für eine andere Leitung seien 200.000 ausgegeben worden. Auch diese seien liegen geblieben. Um die Wasserversorgung der Stadt sicherzustellen möchte Plinius die ursprüngliche Lösung wieder beleben. Der Kaiser antwortet (Brief 38): Natürlich muss die Stadt eine Wasserleitung haben! Aber auf jeden Fall sei zu untersuchen, wer für diese Schlamperei verantwortlich ist. Am Ende hätten die Bauunternehmer sich nur gegenseitig in die Tasche gearbeitet haben, ohne etwas zu bauen.

## **VI. Ergebnis**

Antikes römisches Kommunalrecht existiert zwar nicht als definiertes Rechtsgebiet, wohl aber als Teil eines Verwaltungsrechts, welches praktisch gilt, aber ebenfalls nicht als Rechtsgebiet definiert ist. Die Hauptprobleme in der Kommunalpolitik scheinen damals wie heute im Kern dieselben zu sein.

### **Antikes Kommunalrecht – zum Briefwechsel von Plinius und Kaiser Trajan**

---

**der Gemeindehaushalt 1/2018**