

PolicyWorkingPapers 1 (2002)
WORKING PAPERS DES ARBEITSKREISES
POLICEY/POLIZEI IM VORMODERNEN EUROPA

Herausgegeben von
André Holenstein (Bern), Frank Konersmann (Bielefeld),
Josef Pauser (Wien) und Gerhard Sälter (Berlin)

Gunter Mahlerwein

NORMENTSTEHUNG UND
-PUBLIKATION IN DER REICHSSTADT
Beobachtungen am Beispiel Worms
im 18. Jahrhundert

2002

Zitiervorschlag

Gunter Mahlerwein, Normentstehung und -publikation in der Reichsstadt. Beobachtungen am Beispiel Worms im 18. Jahrhundert (= PolicyWorkingPapers. Working Papers des Arbeitskreises Policy/Polizei in der Vormoderne 1), 2002 [Online: <http://www.univie.ac.at/policy-ak/pwp/pwp_01.pdf>]

Autor:

Gunter Mahlerwein, Mainz und Gimsheim
Guntermahlerwein@aol.com

Gerade⁷ unter kommunikationsgeschichtlichen Aspekten scheint die Hinwendung des Forschungsinteresses zur reichsstädtischen Policygesetzgebung und -praxis vielversprechend zu sein. Die Differenz zur bis jetzt weitgehend die Debatten bestimmenden Situation in den Territorien liegt in der räumlichen und oft auch sozialen Nähe zwischen Normgeber und Normempfänger. Besonders in kleinen und mittleren Reichsstädten, die fast schon als face-to-face-Gesellschaften zu charakterisieren sind, können kurze Kommunikationswege zwischen Normgeber und -empfänger angenommen werden, die im Vergleich mit den schwerfälligeren Verwaltungsapparaten der Territorien direktere Kontakte zwischen beiden Gruppen, also schnellere Reaktionen auf Missstände, einfachere Kontrollen der Normumsetzung, aber auch vereinfachte Inanspruchnahme der Normgebungsinstanzen, eine angesichts schneller erreichbarer Adressaten erhöhte Beschwerdebereitschaft und insgesamt ein stärker gruppeninteressegeleitetes Verhalten vermuten lassen. Mit dem Werkzeug der Mikrogeschichte durchgeführte Untersuchungen können so grundlegende Fragen der Herrschafts- und Machtausübung innerhalb lokaler Gesellschaften angehen und die Diskussion um die Wirkungsmächtigkeit der policylichen Normgebung bereichern.

Der folgende Beitrag ist weit davon entfernt, dieses Forschungsprogramm umzusetzen. Vielmehr sollen, ausgehend von der Tätigkeit als Policygesetzesammler im Rahmen des MPI-Projektes der Inventarisierung der Policyverordnungen spätmittelalterlicher und frühneuzeitlicher Reichsstädte, lediglich erste Beobachtungen zur Normentstehung und -publikation in der Reichsstadt Worms im 18. Jahrhundert präsentiert werden, welche die Besonderheiten der reichsstädtischen Situation deutlich machen.

Die mittelalterliche Geschichte der am nördlichen Oberrhein gelegenen Stadt Worms ist von Auseinandersetzungen um die Stadtherrschaft zwischen Bischof, Bürgerschaft und Königtum geprägt.¹ Der Ausbau

* Das vorliegende Paper wurde anlässlich der 5. Diskussionsrunde des Arbeitskreises *Policy/Polizei im vormodernen Europa* am 25. April 2002 in Stuttgart-Hohenheim präsentiert.

1 Das Folgende nach: HANS-DIETER HÜTTMANN, *Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs- und Sozialgeschichte der freien und Reichsstadt Worms 1659–1789*, Worms 1970; MARTINA ROMMEL, *Die Wormser und ihre Stadt 1750–1875. Demographische, soziale und konfessionelle Aspekte des Wandels von der Ackerbürger- zur Fabrikarbeiterstadt*, Darmstadt/Marburg 1996; GEROLD BÖNNEN, *Das Stadtarchiv Worms und seine Bestände*, Koblenz 1998, S. 28–35.

der bischöflichen Stadtherrschaft kam um 1000 zum Abschluss. Im 11./12. Jahrhundert konnte sich mit Unterstützung der salischen und staufischen Könige eine Stadtgemeinde mit eigenem Rat bilden, dessen Wahl und Kompetenzen in den folgenden Jahrhunderten wiederholt zu Konflikten mit der Geistlichkeit führten. Wurde der Rat im 13. Jahrhundert mit vom Bischof ernannten Bürgern und von diesen gewählten Rittern besetzt, so konnten im 14. Jahrhundert die Zünfte ihre Partizipationsansprüche durchsetzen. Noch im 14. Jahrhundert konnte die Stadt ihre Gerichtsherrschaft ausbauen, durch die Übertragung der königlichen Rechte auch die Gerichtshoheit über die wirtschaftlich starke Judengemeinde ausüben. Um 1500 konnte die Stadt ihre Stellung als freie Reichsstadt gegenüber Ansprüchen des Bischofs und der Kurpfalz als in der Region vorherrschender Territorialmacht konsolidieren. Mehrere Vereinbarungen im ersten Viertel des 16. Jahrhunderts bildeten den Abschluß des jahrhundertelangen Verfassungskampfes zwischen Bischof und Stadt. Im letzten dieser „Rachtungen“ genannten Verträge wurde 1526 ein dreizehnköpfiges Gremium als ständiger Rat mit auf Lebenszeit eingesetzten Ratsherren und ein aus zwölf Ratsherren bestehender, jährlich wechselnder Rat installiert. Der Vorgabe der Rachtung von 1519, den Rat aus Rittern, Angehörigen der Geschlechter und der Zünfte zusammenzusetzen, konnte schon bald nicht mehr nachgekommen werden, da keine Ritter und Geschlechterfamilien mehr in der Stadt lebten. Die siebzehn Zünfte stellten somit sämtliche Ratsherren, wobei wie in anderen Städten auch hier oligarchische Tendenzen hin zu einem „Quasi-Patriziat“ führten, indem die Ratsfähigkeit einem beschränkten Kreis von vornehmlich der Krämerzunft zugehörigen Familien vorbehalten war.² Zur Besetzung der Ratsstellen und der höheren Ämter mussten dem Bischof jeweils zwei Kandidaten vorgestellt werden. Mit diesem Recht behielt der Bischof noch Reste seiner Stadtherrschaft bei, die ihm auch bei seiner Einsetzung durch die Stadt bei gleichzeitiger Anerkennung der Stellung als Reichsstadt mit einem Eid bestätigt wurde. De facto waren allerdings die Herrschaftsrechte über die Stadtgemeinde an den Rat übergegangen, der durch die Auswahl der Kandidaten auch den größeren Einfluss auf die Besetzung der Ämter und Ratsstellen hatte.

Erschwert wurde das Verhältnis zum Bischof durch die Einführung der lutherischen Lehre 1527, die aber auf das Weiterbestehen der Bi-

2 Vgl. KLAUS GERTEIS, Die deutschen Städte in der Frühen Neuzeit. Zur Vorgeschichte der ‚bürgerlichen Welt‘, Darmstadt 1986, S. 68.

schofskirche und des Dom- und Stiftsklerus keinen Einfluss hatte. Durch diese auch reichsrechtlich garantierte Situation wurden Konflikte um die Herrschaftsausübung bis zum Ende des alten Reiches immer auch konfessionell aufgeladen. Mit der Öffnung der Stadt nach 1699 für Reformierte und der Weiterexistenz der jüdischen Gemeinde war das religiöse Leben im 18. Jahrhundert durch das Nebeneinander von vier religiösen Gemeinschaften geprägt, Ämter und Ratsstellen blieben aber ausschließlich den Lutheranern vorbehalten.

Ersten Krisen der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung im 16. Jahrhundert folgten die für die Stadtentwicklung katastrophalen Ereignisse des 17. Jahrhunderts, die Zerstörungen des Dreißigjährigen Krieges, die Pest 1666/67 und schließlich die Zerstörung der Stadt im Pfälzischen Erbfolgekrieg 1689. Der bereits nach der Pest erreichte Tiefstand von 3000 Einwohnern wurde erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wieder überschritten. Um 1800 zählte die Stadt knapp 4800 Einwohner.

Der Rat regierte nach seiner Flucht vor der Zerstörung die Stadt zwischen 1689 und 1697 aus dem Frankfurter Exil. Seiner Rückkehr und dem Beginn des Wiederaufbaus folgte keine dringend notwendige Reform der Verwaltungs- und Wirtschaftsstrukturen, deren Antiquiertheit die weitere Stadtentwicklung hemmte.

Einquartierungen, Kontributionszahlungen und Durchzüge während der Erbfolgekriege der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts und während des Siebenjährigen Krieges belasteten die Stadt in einem erheblichen Umfang und verhinderten einen Aufschwung. Einer ersten französischen Besetzung 1792 mit einer kurzfristig unternommenen revolutionären Neuordnung folgten mehrere durch die Ereignisse der Revolutionskriege geprägte ungewisse Jahre, bis dann mit der Einverleibung in die französische Republik im Januar 1798 die reichsstädtische Ära beendet wurde.

Alle wesentlichen Entscheidungen wurden vom Dreizehnerrat vorgenommen, der wechselnde Rat hatte mehr beratende Funktion.³ Waren Fragen von großer Bedeutung zu beraten, konnte der Große Rat einberufen werden, dem außer den Dreizehnern und den wechselnden Ratsherren noch die Zunftmeister der 17 Zünfte angehörten. Der direkte Einfluss auf die Zünfte war durch die Zuordnung einzelner Ratsherren aus dem Dreizehnerkolleg zu den einzelnen Zünften gesichert. Die

3 Vgl. HÜTTMANN, Untersuchungen, S. 120.

höchsten städtischen Ämter, Stättmeister und Schultheiß, wurden aus dem Dreizehnerrat besetzt, die Bürgermeisterstelle aus dem wechselnden Rat. Je zwei Herren aus dem Dreizehnerrat und aus dem wechselnden Rat saßen im Peinlichen Gericht und im Policeygericht, das Übertretungen der Policeyordnung ahndete.

Normgebungsinstanz war der Dreizehnerrat. Während seiner wöchentlich zweimal abgehaltenen Sitzungen wurde über den Inhalt der zu erlassenden Ordnungen beraten, die Ausarbeitung dann offensichtlich einem juristisch gebildeten Ratskonsulenten überlassen, der in einer weiteren Sitzung den Text verlas, über dessen Publikation dann abschließend bestimmt wurde.⁴ Die Inventarisierung der Policeyverordnungen stößt auf zwei Probleme. Zum einen sind durch die Stadtzerstörung 1689 und mehrere Auslagerungen während der Kriege des 18. Jahrhunderts erhebliche Verluste zu verzeichnen⁵, so dass insbesondere die Überlieferung der Quellen vor 1700 höchst rudimentär ist. Andererseits wurden in Worms im 18. Jahrhundert nicht wie in den Territorien oder den größeren Reichsstädten gedruckte Sammlungen von Policeygesetzen angelegt. Bei der Durchsicht der Abteilungen „Ratsverordnungen, Mandate und Gebote“ fanden sich lediglich 192 Ordnungen und Verordnungen, von denen die wenigsten gedruckt vorliegen. Da sich in den Ratsprotokollen mehrfach Hinweise auf Verordnungsdrucke finden⁶, die nicht mehr erhalten sind, ist davon auszugehen, dass die Sammlung fragmentarisch ist. Weitere Ordnungen fanden sich in den die Handwerker, das Schulwesen und die Judenschaft betreffenden Beständen, einige wenige in dem seit 1776 erscheinenden Intelligenzblatt. Da im Vergleich mit anderen Reichsstädten, in denen mitunter mehrere tausend Policeygesetze überliefert sind, nicht anzunehmen ist, dass sich die Verordnungstätigkeit des Wormser Rates im 18. Jahrhundert auf etwa 200 Verordnungen und Ordnungen beschränkte, mussten daher zur Rekonstruktion der Ordnungstätigkeit des Rates die Ratsprotokolle hinzugezogen werden, die für die Jahre 1689 bis 1798 erhalten sind. In dieser Quelle fanden sich bis zum jetzigen Stand der Auswertung knapp 1000 Verordnungen, mit weiteren drei- bis fünfhundert ist zu rechnen. Die Verordnungen sind allerdings nicht im Volltext wiedergegeben, sondern nur in einer Kurzfassung, die den Inhalt der Norm wiedergibt. Dass es sich um Policeynormen handelt, zeigen die

4 Beispiele für solche Verfahren finden sich in den Ratsprotokollen, z.B. StA Worms 1B/580 fol. 79, Sitzung vom 16.5.1752; 1B/582 f. 150f., Sitzung vom 13.8.1754.

5 Vgl. Bönnen, Stadtarchiv Worms, S. 13.

6 Z.B. StA Wo 1B/600 fol. 212, Protokoll vom 26.5.1772.

häufigen Hinweise, ob und wie diese Verordnungen publiziert werden sollten.

Eine grobe Untergliederung der Regulierungsinhalte kann die Tendenzen der Ordnungstätigkeiten des Rates anzeigen, nicht darstellen läßt sich dabei die Wertigkeit der Normen, ob sie etwa langfristige Gültigkeit beanspruchten oder nur situationsbezogen waren. Das Verfahren, inhaltsgleiche Wiederholungen und in einem bestimmten Rhythmus wiederveröffentlichte Verordnungen nicht in das Inventar aufzunehmen, kann manche Normierungsbereiche unterrepräsentiert erscheinen lassen, die in der Realität der Bürgerschaft bei stetig wiederkehrenden Gelegenheiten ständig in Erinnerung gerufen wurden. Zu denken wäre hier etwa an die zahlreichen Unterpunkte der Policeyordnung, die den Zünften mit unerheblichen Abweichungen vor Weihnachten, Ostern, Pfingsten und Allerheiligen als „Herrengebote“ publiziert wurden. Dennoch können die in der Tabelle verzeichneten, im groben nach den Vorgaben des MPI-Projektes gegliederten Bereiche eine gewisse Hierarchie der Norminhalte aufzeigen.

Betreffe	Zahl der Normen
Religionsangelegenheiten	133
Herrschaftsverfassung	107
Juden	57
Aufwand/Luxus/Kleidung	32
Sittlichkeit/Ehe und Familie	20
Vormundschaft/Erbschaft	14
Vergnügungen/Öffentliche Leichtfertigkeit	46
Öffentliche Sicherheit/Kriminalität	101
Policey der Verwaltung und Justiz	28
Gesundheits-, Sozial-, Erziehungswesen	54
Landwirtschaft	190
Fischfang/Jagd	14
Arbeitsordnung/Handwerk und Gewerbe	213
Handel und Dienstleistungen	267
Geld- und Kreditwesen	20
Wasser/Straßen und Verkehr	51
Liegenschaften	26
Abfallentsorgung	37
Bauwesen	27
Feuerpolizei	38

Dass Fragen der Wirtschaftsordnung nach dieser Tabelle fast die Hälfte aller Normierungstätigkeiten ausmachen, zeigt die Bedeutung

dieses Handlungsfeldes, ist sicher aber auch mit stärker situativen Regulierungsnotwendigkeiten in diesem Bereich zu erklären. So musste im Bereich Landwirtschaft auf Tierseuchen reagiert, die Nutzung von Allmenden als Viehweiden immer wieder neu gemäßregelt und jahreszeitlich variierender Feldfrevel untersagt werden. Für Handwerk und Gewerbe mussten Produktionsbedingungen, Preise und Qualitätsniveaus festgelegt werden. Hier erscheinen vor allem Bäcker, Müller und Metzger als Adressaten der Policeytätigkeit, wobei Bäcker- und Metzgerordnungen nur dann in das Inventar aufgenommen wurden, wenn außer der Preisfestlegung noch andere Vorgaben gemacht wurden. Auch die Festlegung der Handelsbedingungen unterlag oft situativen Zwängen ebenso wie die Sicherstellung der Versorgung etwa durch Fruchtsperren. Auch bei den Religionsangelegenheiten überwiegen die Verordnungen, die sich auf die ordnungsgemäße Begehung unmittelbar bevorstehender Feiertage oder auf die Regelung der Gottesdienst- und Religionsunterrichtszeiten bezogen. Demgegenüber nehmen die klassischen, Probleme der Disziplinierung ansprechenden Felder der Policey, Aufwand/Luxus/Kleidung, Sittlichkeit/Ehe und Familie, Vergnügungen/Öffentliche Leichtfertigkeit, einen eher geringen Raum in der Statistik ein und auch der Bereich der öffentlichen Sicherheit ist nur deswegen stärker vertreten, weil hierzu die Organisation der Torwachen und das Verbot der Militärwerbung zählen. Das ist sicher mit den bereits genannten stetigen Wiederholungen dieser Bereiche in den großen Policeyordnungen zu erklären.⁷ Neben den großen Judenordnungen bezog sich die Verordnungstätigkeit gegenüber der jüdischen Gemeinde vor allem auf deren Verhalten an christlichen Sonn- und Feiertagen. Die Häufung der Normen in den Bereichen Abfallentsorgung und Bauwesen nach 1700 lässt sich mit dem Wiederaufbau der Stadt nach der Zerstörung 1689 erklären.

Die Notwendigkeit, die Ordnungstätigkeit des Rates weitgehend über die Ratsprotokolle zu rekonstruieren, bietet andererseits den Vorteil, dass der Entstehungskontext der Normen mit beachtet werden kann. Zwar sind Bemerkungen zum Hintergrund des Verfahrens selten, oft nur von kursorischem Charakter und die in den Einträgen erwähnten

7 Da auch eine stichprobenartige Analyse der Policeygerichtsprotokolle ergab, dass die meisten Verfahren wegen Übertritten gegen eben diese Normbereiche geführt wurden, ist anzunehmen, dass das zeitgenössische Verständnis von Policey die Bedeutung der „disziplinierenden“ Anteile nicht unterschätzte. Eingesehen wurden StA Wo 1B/1195, 1196, Policeygerichtsprotokolle.

Akten (Suppliken u.ä.) meist nicht mehr überliefert, dennoch kann ein erster, aufgrund des derzeitigen Analysestandes unsystematisch gewonnener Eindruck wiedergegeben werden. Bezugnahmen auf übergeordnete Normgeber (Kaiser, Oberrheinischer Reichskreis) sind kaum zu finden. Deren Verordnungen wurden wohl direkt verkündet, ohne im Rat noch eigens behandelt worden zu sein. Mehr Einfluss kam der Ordnungstätigkeit benachbarter Territorien und Städte zu. Gerade in Fragen der Abwehr äußerer Gefahren (z.B. Militär, Bettler, Seuchen, Tierseuchen) orientierte man sich an bereits erlassenen Vorgaben aus der Nachbarschaft. Auch in der Preisregulierung wurde offensichtlich auf ein einheitliches Vorgehen gesetzt. Hier liegen mehrere Hinweise vor, dass nach Speyer oder Mannheim geschrieben wurde, um die dortigen Regelungen zu erfahren und in die Beratungen mit einzubeziehen. Die direkt angrenzenden Territorien konnten Vorbild werden für die Gesetzgebung über beide Seiten berührende Belange. So wurde etwa 1732 eine Verordnung der kurpfälzischen Regierung zur Schonung des Karpfenbestandes im Rhein direkt übernommen.⁸ Militärische Befehlshaber von in der Stadt lagernden Truppen konnten dem Rat direkte Anweisungen geben, Verordnungen zu erlassen.⁹ Sehr selten sind Hinweise auf von einzelnen Ratsherren initiierte Normgebungsverfahren, die damit direkt auf wahrgenommene Missstände reagieren, wie es eigentlich für eine Vielzahl der Verfahren anzunehmen ist.

Die Mitwirkung der städtischen Bevölkerung, soweit sie über Suppliken und Beschwerden fassbar ist und nicht über direkte Kontakte zu Ratsherren, die sich nicht in Quellen niedergeschlagen haben und sich somit der Analyse entziehen, zustande gekommen ist, bezieht sich, zumindest beim gegenwärtigen Analysestand, ausschließlich auf wirtschaftliche Fragen. Dabei kommt naturgemäß den Zünften die bedeutendste Rolle zu. Zunftordnungen, die, da vom Rat erlassen, als obrigkeitliche Norm zu gelten haben, wurden in der Regel von den Zünften konzipiert, dem Rat vorgelegt, von einem juristischen Berater begutachtet und mit Änderungsvorschlägen versehen und dann vom Rat verabschiedet.¹⁰ Häufig finden sich in den Ratsprotokollen Hinweise auf Eingaben der Zünfte über als Bedrohung empfundene Missstände, denen mit dem Erlass einer Verordnung begegnet werden sollte. So beschwerte sich 1745 die Metzgerzunft über mit ihnen konkurrierende

8 StA Wo 1B/559 fol. 121, Sitzung vom 8.7.1732.

9 Z. B. StA Wo 1B/573 fol. 129 f., Sitzung vom 9.8.1745.

10 Beispiele für ein solches Verfahren finden sich in StA Wo 1B/1518, Zunftwesen/Metzgerzunft 1718–1729.

Garköche und mit den Belagerungstruppen in die Stadt gekommene französische Metzger, was umgehend zu einer entsprechenden Verordnung führte.¹¹ Die Küferzunft versuchte 1748 – ohne direkten Erfolg – eine Aufweichung des Verbots, an Sonn- und Feiertagen Branntwein auszuschenken, zu erreichen.¹² Ein weiterer häufiger Grund für Eingaben waren Veränderungen der Preisfestlegungen, die insbesondere Bäcker und Metzger zu ständigen Einsprüchen provozierten. Bei einem solchen Vorgehen wird die Rolle der den Zünften zugeordneten Ratsherren für die Kommunikation zwischen Zünften und Rat offensichtlich. Im Konflikt um eine Bäckerordnung, deren Maßgaben zu Preis und Gewicht von den Bäckern nicht akzeptiert wurden und sogar zur Produktionsverweigerung führten, verweist der Stättmeister darauf, er habe dem Zunftältesten den Inhalt des entsprechenden Dekrets mitgeteilt und erfahren, dass der der Bäckerzunft zugeordnete Ratsherr geraten habe, wegen dieser Ordnung beim Rat vorstellig zu werden.¹³ Die Person des „zugeordneten Herren“ ist als eine Instanz zu verstehen, die einerseits die Zünfte kontrolliert, andererseits aber Vorstellungen der Zünfte in den Rat hineinträgt, so dass die lediglich über Suppliken nachzuweisende Einflussnahme der Zünfte sicher nur einen Teil ihrer Beteiligung an Normgebungsverfahren ausmacht.

Dass aber auch Einzelpersonen mit ihren Suppliken über individuelle Dispensationen hinaus den Rat zum Erlass von Verordnungen bringen konnten, zeigt der Fall einer Witwe, die 1752 für ihren Sohn um Beihilfe aus einer „milden Stiftung“ für die Gebühren bei Eintritt in die Lehre bat. Umgehend verordnete der Rat, dass armen Waisen bei Beginn der Lehre keine Kosten für Aufdingen und Lossprechen aufzubürden seien und dass das Lehrgeld aus dem Stadtalmosen zu zahlen sei.¹⁴ An diesem Fall wird auch das mögliche Reaktionstempo deutlich. Am 12. Mai wurde die Eingabe der Witwe beraten, der Inhalt der zu erlassenden Verordnung beraten und dem Lehrmeister des Jungen der Beschluss bereits mitgeteilt. Nur vier Tage später verlas der Ratsconsulent den ausformulierten Text der Verordnung, die dann zur Publikation freigegeben wurde.¹⁵

Andere Regulierungsbereiche als der der Wirtschaft blieben selbst während des Pfälzischen Erbfolgekriegs, als der im Frankfurter Exil sit-

11 StA Wo 1B/573 fol. 33, Sitzung vom 16.2.1745.

12 StA Wo 1B/576 fol. 58, Sitzung vom 22.3.1748.

13 StA Wo 1B/582 fol. 149, Sitzung vom 9.8.1754.

14 StA Wo 1B/580 fol. 76, Sitzung vom 12.5.1752.

15 StA Wo 1B/580 fol. 79, Sitzung vom 16.5.1752.

zende Rat zwar anerkannt wurde, aber dennoch mit Eigenmächtigkeiten der in der Stadt gebliebenen Bürgerschaft zu kämpfen hatte¹⁶, von Einspruchnahmen der Bürger ausgenommen. Eher wurde das Instrument der Dispensation genutzt, um Verordnungen zu umgehen¹⁷ oder aber im Falle einer Verurteilung durch das Policygericht – oft erfolgreich – versucht, das Strafmass zu vermindern oder aufzuheben.¹⁸

In der Debatte um die Durchsetzung der Policynormen werden gerne zeitgenössische Zitate, angeführt, welche die mangelnde Normakzeptanz belegen sollen: die Verordnungen seien nur von Kirchtüren gehalten worden oder von den Nägeln, mit denen sie angeschlagen worden seien.¹⁹ Das impliziert die Vorstellung von Policygesetzen als gedruckten, massenhaft verteilten und öffentlich angebrachten Plakaten. In Worms, wie wohl auch in anderen Reichsstädten vergleichbarer Größe, liegt der Anteil dieser Form der Publikation unter 2%.²⁰ Angesichts einer kleinen Bürgerschaft, der oft nur einen kleinen Teil der Einwohnerschaft betreffenden Regulierungsbereiche und der angespannten finanziellen Lage der Stadt musste das aufwändige Drucken der Verordnungen in vielen Fällen als unökonomisch erscheinen. Angebracht wurden die Plakate an den Stadttoren, in Wirtshäusern und an Amtsgebäuden. Wenn auch der Hinweis in den Ratsprotokollen, eine Verordnung solle „affigiret“ oder „angeschlagen“ werden, in der Regel wohl die gedruckte Fassung des Gesetzes meint, stellt sich bei lediglich an der Amtstür anzubringenden Regelungen des Behördenbesuchs die Frage, ob in solchen Fällen nicht ein handschriftliches Exemplar Verwendung fand.²¹ Besonders häufige Verwendung fand diese

16 Vgl. HÜTTMANN, Untersuchungen, S. 43-56.

17 Vgl. hierzu ANDRÉ HOLENSTEIN, Die Umstände der Normen – die Normen der Umstände. Policyordnungen im kommunikativen Handeln von Verwaltung und lokaler Gesellschaft im Ancien Régime, in KARL HÄRTER (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, Frankfurt/Main 2000, S. 1–46.

18 Diesen Eindruck vermittelt die stichprobenartige Lektüre der Policygerichtsakten, die auf diese Fragestellung hin quantitativ untersucht werden könnten.

19 JÜRGEN SCHLUMBOHM, Gesetze, die nicht durchgesetzt werden – ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?, in: GG 23 (1997), S. 647–663, S. 653, 659.

20 Genaue quantitative Angaben können zum jetzigen Analysezeitpunkt noch nicht gemacht werden.

21 StA Wo 1B/564 fol. 35, Sitzung vom 13.3.1736. Nicht von allen Verordnungen, die laut Ratsbeschluss in Plakatform publiziert werden sollten, sind Drucke erhalten.

Publikationsform bei Fragen der öffentlichen Sicherheit²², des Eigentumsschutzes²³ und der Feuerpolizei.

Das seit 1776 erscheinende Intelligenzblatt wurde seit 1783 für die Veröffentlichung von Policyverordnungen genutzt.²⁴ Bis 1796 finden sich darin 37 Verordnungen, das sind beim derzeitigen Auswertungsstand 44 % der in diesem Zeitraum erlassenen Normen, die zusätzlich zu anderen Publikationsformen auf diese Weise der Öffentlichkeit bekannt gemacht wurden.²⁵ Dabei überwiegen Policygesetze, die im weitesten Sinne der Wahrung öffentlicher Sicherheit und Ordnung zuzuordnen sind, während wirtschaftsbezogene Normen eher selten Eingang in dieses Medium fanden.

Das deutliche Schwergewicht in der Publikationspraxis lag in der mündlichen Bekanntmachung von Policynormen. Hier sind mehrere Formen zu unterscheiden. Das Verkünden von Verordnungen vor der versammelten Bürgerschaft, wie es in ländlichen Gemeinden üblich war, ist nur während der Zeit des Pfälzischen Erbfolgekrieges nachzuweisen, als der Bevölkerungsstand aufgrund der Flucht vieler Familien entsprechend niedrig war, um diese Form als praktikabel erscheinen zu lassen.²⁶ Vor allem die große Policyordnung mit ca. 30 Unterpunkten und die aus sechs bis zehn Verordnungen bestehenden Herrengebote, die vor Weihnachten, Ostern, Pfingsten und Allerheiligen jahreszeitlich leicht variiert wiederholt wurden, aber auch etliche Einzelverordnungen wurden bei den Zunftversammlungen den Zunftangehörigen wohl vom zuständigen Ratsherren, im Einzelfall auch vom Zunftknecht²⁷, vorgelesen. Durch die somit ständige Repetition der wichtigsten Policygesetze konnte die Kenntnis der grundlegenden Normen bei den

22 Z.B. StA Wo 1B/541 fol. 32, Sitzung vom 1.3.1715, Regelung der Waffenführung; 1B/545 fol. 234, Sitzung vom 2.9.1718, Verbot des Schwimmens im Rhein; 1B/619 fol. 277, Sitzung vom 23.8.1791, Verbot des Galoppierens auf öffentlichen Wegen.

23 StA Wo 1B/149, Sitzung vom 13.8.1749, Feld- und Gartendiebstahl betr.; StA Wo 1139 Verordnung vom 13.8.1754, Feldfrevel betr.

24 Zu dieser Form der Veröffentlichung von Policynormen vgl. LOTHAR SCHILLING, Policy und Druckmedien im 18. Jahrhundert. Das Intelligenzblatt als Medium policylicher Kommunikation, in: HÄRTER (Hrsg.), Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft, S. 413–452.

25 Der Prozentsatz muss wahrscheinlich aufgrund noch zu findender Normen in den Ratsprotokollen nach unten korrigiert werden.

26 Vgl. Eintrag vom 4.9.1693 in den Ratsprotokollen StA Wo 1B/523: „ist uff der Bürgerschaft zu publiciren“.

27 StA Wo 1B/580 fol. 209, Sitzung vom 29.12.1752, zur Verbot des Neujahrschießverbots: „Ist solche (Verordnung) auch bey denen Zünften durch die Zunftknechte bekannt zu machen.“

zunftzugehörigen Haushaltsvorständen angenommen und bei Vergehen auf diese Kenntnis verwiesen werden.²⁸ Wurde wohl vorausgesetzt, dass die Zunftmeister ihren Haushaltsangehörigen diese Informationen weitergaben und auf die Normeinhaltung achteten, so fand sich bislang kein Beleg für die Publikation der Policyordnung und der Herrengelote bei den anderen in ihrem Geltungsbereich lebenden Sozialgruppen, den Beisassen und Juden. Zwar ist anzunehmen, dass ihnen die Normen bei der Aufnahme in den Schutz bekannt gemacht wurden, allerdings fehlen Hinweise auf deren stetige Wiederholung.

Die Verkündigung von Policygesetzen von der Kanzel setzte die vollzählige Präsenz der Normempfänger bei den Gottesdiensten voraus, die trotz dementsprechender Vorgaben nicht immer gewährleistet war²⁹. Zusätzlich musste die Weitergabe der Informationen an die anderen Religionsgemeinschaften³⁰ organisiert werden. Die jüdische Gemeinde wurde in sie direkt betreffenden Belangen über den Rabbiner informiert³¹, es ist anzunehmen, dass das dann auch bei den ansonsten über die Kanzel verkündigten Verordnungen geschah.

Die Publikation „durch den Trommelschlag“, also das öffentliche Verlesen der Verordnungen in den Strassen nach vorhergehendem Trommelsignal, war nach der Zahl der Erwähnungen in den Ratsprotokollen offensichtlich die gebräuchlichste Mitteilungsform. Anders als bei der Kanzelverkündigung musste nicht auf den kirchlichen Rhythmus Rücksicht genommen werden und waren potentiell mehr Personen zu erreichen. Ausgerufen wurden Verordnungen, die situationsbezogen waren, schnell erlassen und verkündet werden mussten, z.B. Feldfrevel, die Beherbergung Fremder, Viehseuchen, Neujahrsschießen, Nachernte, Versorgung betreffende Regeln und Verbote. Ausdrücklich mit der hohen Effizienz dieser Publikationsform begründet der Rat die Wahl dieses Verfahrens in einer Notiz 1782: *und damit sich niemand über unwissenheit dergleichen heilsamer und höchstnöthiger Verordnung zu beschwehren Ursache haben mögte, so ist solche durch öffentlichen Trommelschlag zu publiciren*³². Wie die genaue Publikation vor sich ging, wie oft der Ausrufer halt machte, wie gewährleistet wurde, dass die in den je-

28 Vgl. Policygerichtsprotokolle StA Wo 1B/1195.

29 Vgl. dementsprechende Prozesse in den Policygerichtsprotokollen, z.B. StA Wo 1B/1195, Eintrag vom 17.12.1727.

30 StA Wo 1B/557 fol. 93, Sitzung vom 26.6.1731, „Wurde Interims-Verordnung wegen der Bettler verlesen. Ist von der Cancel zu publiciren und so dann denen anderen religionen zu communiciren.“

31 StA Wo 1B/542 fol. 41, Sitzung vom 7.2.1716.

32 StA Wo 1B/610 fol. 432 f., Sitzung vom 27.9.1782.

weiligen Strassen wohnenden und arbeitenden Personen an der Verlesung teilnahmen, dazu fehlen bislang die Quellenfunde. In Regensburg war, wie der noch unveröffentlichten Dissertation von Bettina Blessing zu entnehmen ist, die öffentliche Verlesung Aufgabe des Wachtschreibers, der die Verordnungen in der Kanzlei abholen und einstudieren musste, um sie dann langsam und deutlich vortragen zu können. Wurden gedruckte Verordnungen ausgeteilt, sollte darauf geachtet werden, dass auch die Frauen sie erhielten und dass alle Einwohner sie zu lesen bekamen bzw. sie ihnen vorgelesen wurden.³³

Die Praxis des Von Haus zu Haus-Gehens scheint in Worms unbekannt gewesen zu sein. Betrafen Verordnungen nur bestimmte Gruppen, insbesondere Angehörige bestimmter Berufe, so dürften sie ihnen direkt oder über die Zunft mitgeteilt worden sein. Mit der Mehrfachpublikation von Policygesetzen versuchte man in der zweiten Jahrhunderthälfte Kommunikationslücken zu schließen. So sollte das Verbot des Galoppierens auf öffentlichen Wegen 1792 verlesen, an Toren und in Wirtshäusern „affigiert“ und im Wochenblatt gedruckt werden.³⁴

Angesichts der überwältigenden Überzahl von nur in den Ratsprotokollen noch aufzufindenden Policyverordnungen ist anzunehmen, dass in Worms noch im 18. Jahrhundert der weitaus überwiegende Teil der Normgebung mündlich weitergegeben wurde. Es wäre zu fragen, inwieweit das auch für andere Reichsstädte zutrifft. Der Unterschied zu der auch in den Territorien praktizierten mündlichen Weitergabe durch Pfarrer oder Amtleute³⁵ liegt wohl darin, dass in Worms in vielen Fällen keine zusätzliche schriftliche Ausfertigung des Verordnungstextes verbreitet wurde, dass allein auf die Wirksamkeit der mündlichen Bekanntmachung vertraut wurde. Da der größte Teil der in dieser Form publizierten Normen situationsbezogen erlassen wurde, konnte davon ausgegangen werden, dass ihre Kenntnis für die Dauer der betreffenden Situation gewährleistet war. Dass der mündlichen Weitergabe ein größeres Gewicht zugeordnet wurde, hat vielleicht nicht nur mit organisatorischen, finanziellen und alphabetisierungsbedingten Motiven zu tun, sondern könnte auch mit einer größeren Wirksamkeit dieser Publikationsform zusammenhängen. Das widerspricht zwar der von Lothar Schilling wiedergegebenen Einschätzung in den Präambeln von

33 Für diesen Hinweis danke ich Bettina Blessing.

34 StA Wo 1B/619 fol. 277, Sitzung vom 23.8.1791.

35 Vgl. SCHLUMBOHM, Gesetze, S. 659 f.; SCHILLING, Policy, S. 416.

gedruckten Policyordnungen, dass ungedruckte Gesetze nur unzureichend zur Kenntnis genommen werden³⁶, für die Inszenierung von Herrschaft in einem überschaubaren sozialen Rahmen könnte aber die direkte Mitteilung, auch im Sinne des von Michael Frank angeführten rituellen Charakters des Erlasses und der Publikation von Normen³⁷, ein größeres Potential an Überzeugungskraft beinhalten, während die Verschriftlichung der Normpublikation einen Verlust an Verbindlichkeit bedeuten könnte.

36 SCHILLING, *Policy*, S. 415.

37 MICHAEL FRANK, Exzeß oder Lustbarkeit? Die policyliche Reglementierung und Kontrolle von Festen in norddeutschen Territorien, in: HÄRTER (Hrsg.), *Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft*, S. 149–178, S. 174; vgl. auch SCHLUMBOHM, *Gesetze*, S. 660f.