

PolicyWorkingPapers 3 (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)

Karl Härter

GESETZGEBUNGSPROZESS
UND GUTE POLICEY
Entstehungskontexte, Publikation und
Geltungskraft frühneuzeitlicher
Policeygesetze

2002

Zitervorschlag

Karl Härter, Gesetzgebungsprozeß und gute Policy. Entstehungskontexte, Publikation und Geltungskraft frühneuzeitlicher Policygesetze (= PolicyWorkingPapers. Working Papers des Arbeitskreises Policy/Polizei in der Vormoderne 3), 2002 [Online: <http://www.univie.ac.at/policy-ak/pwp/pwp_03.pdf>]

Autor:

Karl Härter, Frankfurt am Main
haerter@mpier.uni-frankfurt.de

Entstehungskontexte

Der Normgebungsprozeß bzw. das „Gesetzgebungsverfahren“ vollzog sich als vielschichtiger Kommunikationsprozeß zwischen Landesherren, Zentralbehörden, Lokalverwaltungen und einer Vielzahl beteiligter Gruppen und Institutionen bis hin zum einzelnen Bürger oder Untertan, die einen informellen Einfluß ausüben und durch „Gesetzesentwürfe“, Eingaben, Beschwerden oder Supplikationen Normgebung initiieren oder anregen konnten. Policygesetzgebung entstand folglich in einem permanenten Interaktionsprozeß, der innerhalb der Verwaltung die Ausdifferenzierung spezifischer, formalisierter Informationsbeschaffungs- und Kommunikationstechniken förderte.¹ Um Anwendung und Durchsetzung von Policeynormen überprüfen und neue Policygesetze erlassen zu können, war die „gesetzgebende Obrigkeit auf Informationen angewiesen, die sie nur durch Visitationen, Berichte, Tabellen, Korrespondenzen und Supplikationen erhalten konnten. Die folgende, auf Kurmainz als konkretes Beispiel bezogene Darstellung geht von diesen allgemeinen Verwaltungs- und Informationstechniken aus und fragt vor allem nach Publikation und Geltungskraft der Policeynormen

Hinsichtlich der Konzipierung, Formulierung und Publikation der (Policy-)Gesetze kam in Kurmainz dem Hofrat (später Regierung) als der obersten Regierungs-, Justiz- und Policybehörde die entscheidende Funktion zu. Bei ihm liefen die Informationen zusammen, die zum Erlaß einer neuen Ordnung oder Verordnung führten. Die Berichte aus der Verwaltung, die Eingaben, Beschwerden und Supplikationen, die sowohl von der Bevölkerung als auch vom Domkapitel bzw. dem Ge-

* Gekürzte Version des entsprechenden Kapitels von: Policy und Strafrecht in Kurmainz. Gesetzgebung, Normdurchsetzung und Sozialkontrolle im frühneuzeitlichen Territorialstaat, Habilitationsschrift, TU Darmstadt 2001 (MS). – Das vorliegende Paper wurde anlässlich der 5. Diskussionsrunde des Arbeitskreises *Policy/Polizei im vormodernen Europa* am 25. April 2002 in Stuttgart-Hohenheim präsentiert.

1 Bereits BULST, Normative Texte als Quelle zur Kommunikationsstruktur, S. 138, hat am Beispiel der Aufwandsgesetzgebung zutreffend unterstrichen, „daß hinter der schon apostrophierten Ordnungsflut im Mittelalter und in der frühen Neuzeit nicht unbedingt eine dem bloßen Umfang korrespondierende Vielfalt steht, sondern daß es Abhängigkeiten, Anlehnungen, Beeinflussungen usw. gibt, die noch weitgehend unentschlüsselt sind“. Vgl. weiterhin JÜTTE, Sprachliches Handeln und kommunikative Situation; STOLLEIS, Normdurchsetzung bei Policyordnungen; WÜRLER, Desideria und Landesordnungen; PAUSER, Gravamina und Policy; LANDWEHR, Policy im Alltag; WEBER, schlesischen Polizei- und Landesordnungen, S. 29 ff.; und den Sammelband: HÄRTER, Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft.

neralvikariat stammen konnten, und die Kommunikation mit anderen Reichsständen und Organen des Reiches (insbesondere den Reichskreisen) bildeten die wichtigsten Informationsquellen. Auf der Basis der verfügbaren Informationen fertigte ein Rat ein Gutachten an, das in der Regierung vorgetragen, beraten und abgestimmt wurde. Diese Beschlüsse – die bei „wichtigeren“ Vorhaben dem Kurfürsten vorgelegt wurden – bildeten dann die Grundlage, auf der die Landesregierung die entsprechenden Verordnungen und Reskripte erließ.²

Eine wichtige Grundlage bildeten auch frühere Normen – traditionelles Recht oder Policeygesetze -, die häufig herangezogen und bezüglich vieler Bestimmungen modifiziert oder teilweise übernommen wurden.³ Bis in die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts ging die Regierung häufig additiv vor, d. h. sie wiederholte ältere Policeynormen in einer Verordnung und ergänzte sie um neue Bestimmungen. Wollte man doch neue Policeygesetze in Übereinstimmung mit früheren Gesetzen und Rechten bringen und als „wichtig“ und „sinnvoll“ erachtete Normen möglichst nochmals wiederholen.⁴ Denn weder bei den Normadressaten noch in der Lokalverwaltung blieben alle Gesetze im Gedächtnis präsent, und häufig gingen die Einblattdrucke auch „materiell“ verloren, so daß man Bestimmungen nicht mehr nachschlagen konnte. Anstatt ein Policeygesetz nachzudrucken, erließ die Regierung dann meist eine „neue“ Verordnung, so z. B. bei der Erneuerung der Amtsordnung.⁵ Nicht zuletzt bildeten die Policeygesetze langfristig wiederum eine Grundlage der Regierungsarbeit: Bei vielen Reformvorhaben zog man die einschlägige (Policey-)Gesetzgebung heran, um einerseits eine gewisse Kontinuität zu wahren, andererseits aber auch durch kritische Lektüre Mängel der bisherigen Gesetzgebung und Normdurchsetzung aufspüren zu können.

Auch aus der „ineffektiven“ und problematischen Umsetzung von Normen und insbesondere durch Verstöße gegen Policey- und Strafgesetze gewann die Obrigkeit Informationen, die Normgebung beeinflussten oder direkt veranlaßten. Als oberstes und einziges Strafgericht des

2 Vgl. z. B. idealtypisch den Entstehungsprozeß der Verordnung vom 13.12.1775 über die Appellationssumme, BStAW, MPA 177.

3 Vgl. dazu auch WEBER, schlesischen Polizei- und Landesordnungen, S. 172, der besonders die Adaption und Transformation traditioneller Rechtsinhalte betont.

4 Beispiele hierfür finden sich zahlreich in den Sachakten, z. B. bezüglich Bettler und Vaganten in: BStAW, AAR 11/25/1 ff. Auch dies war m. E. ein wichtiger Grund für die „häufige“ Wiederholung von Policeygesetzen und nicht etwa die Mißachtung der Gesetze; dazu mehr unten.

5 Dazu mehr unten.

Kurstaates war die Regierung mit einer Vielzahl von Policeydelikten und Kriminalfällen befaßt, und sowohl „herausragende“ Einzelfälle als auch die Zunahme bestimmter Delikte konnten zu Gesetzgebungsinitiativen führen. Allerdings nahm die Obrigkeit keine „objektive“ Kriminalitätsentwicklung wahr. Die Räte oder auch der Kurfürst interpretierten einzelne, „auffallende“ Fälle aus ihrer Perspektive und stützten sich nicht auf eine quantitativ nachgewiesene Kriminalitätszunahme. Insofern konnte auch die durch einzelne, herausragende Fälle oder den allgemeinen Sicherheitsdiskurs stimulierte „Kriminalitätsfurcht“ zu entsprechenden Policeygesetzen führen.

Die Informationsbeschaffung entwickelte sich allerdings erst im 18. Jahrhundert zu einer systematischen, den Normgebungsprozeß wesentlich beeinflussenden Informationspolitik, die sich auch eines statistischen Instrumentariums (Tabellen, Verzeichnisse) bediente. Dabei ist ebenfalls eine wachsende Berücksichtigung der kameralistischen Literatur und der Policeywissenschaft festzustellen. Umfang und Reichweite sich direkt auf Policeynormen auswirkender Rezeptionsvorgänge sind allerdings nicht exakt bestimmbar. Der Übergang von einer rein reaktiven zu einer stärker auf Steuerung, Planung und wirtschaftliche Reformen gerichteten Policeygesetzgebung verstärkte das Bedürfnis der Zentralbehörden nach detaillierten Informationen und übersichtlichem Datenmaterial aus den lokalen Verwaltungseinheiten. Dadurch gewannen eine auf spezifische Policeygegenstände bzw. policeyliche „Gesetzgebungsvorhaben“ bezogene Berichterstattung und Gutachtertätigkeit der Lokalverwaltungen stärker an Bedeutung. Im 18. Jahrhundert forderte die Regierung neben den allgemeinen Berichten dann auch gezielt Gutachten und Berichte zur Vorbereitung spezifischer Gesetzgebungsvorhaben und Reformmaßnahmen an, um sowohl die Policeynormen besser den konkreten lokalen Umständen anpassen, aber auch im Vorfeld Probleme und Widerstände hinsichtlich der Umsetzung ausloten oder aus dem Weg räumen zu können. Ließen berichtliche Umfragen massive Probleme oder gar Widerstandspotentiale erkennen, konnte dies auch dazu führen, daß Vorhaben eingestellt oder sistiert wurden.

Insgesamt läßt sich eine deutliche inhaltliche Formalisierung und Standardisierung des Berichtswesens erkennen. Zur Rationalisierung des Informations- und Datenflusses von der Peripherie zur Zentrale trug weiterhin die Verwendung von Listen, Tabellen und Übersichten bei, die die Regierung ebenfalls seit Mitte des 18. Jahrhunderts zunehmend von den Lokalbeamten forderte. Nahezu alle wichtigen Bereiche

des Policywesens sollten in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts mittels Tabellen und Listen oder spezifischen Berichten erfaßt werden.⁶ Mit den periodischen, sachbezogenen Berichten und den Listen, Tabellen und Übersichten betrieb die Landesregierung eine systematische Politik der Selbstinformierung, wie sie Policywissenschaft und die im 18. Jahrhundert entstehenden „Staatskunde“ bzw. Statistik forderten.⁷ Die aus den Tabellen und Berichten gewonnenen Informationen wurden jedoch nicht publiziert. Erst im Gefolge der katholischen Aufklärung ließ die Kurmainzer Regierung in einigen Fällen die Veröffentlichung von verwaltungsintern entstandenen Tabellen und Gutachten zu.⁸ Mittels der Tabellen erhielt die Regierung nicht nur eine breitere Informationsgrundlage für die Policygesetzgebung, sondern sie konnte damit die Umsetzung von Policynormen durch die Lokalverwaltung genauer kontrollieren und im begrenzten Umfang „Wirkungen“ feststellen. Die Listen, Tabellen und Übersichten dienten folglich nicht nur einer Erweiterung der Informationsbasis für die Planung von Verwaltungsmaßnahmen und Policygesetzen. Vielmehr bildeten sie – zumindest aus der Perspektive von Kurfürst und Zentralverwaltung – auch ein Mittel, um Schwachstellen und Organisationsmängel aufzudecken, die Lokalbeamten stärker zu disziplinieren und die Kontrolle von Normdurchsetzung zu intensivieren. Auch wenn Listen, Tabellen und Übersichten erst in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts verstärkt eingesetzt wurden und die Lokalbeamten bei der Führung zweifellos Fehler machten oder keinen besonderen Eifer an den Tag legten, so bedeutete diese Intensivierung der systematischen Informationspolitik insgesamt eine intensivere und disziplinierende Erfassung und Kontrolle der Bevölkerung im Hinblick auf die Um- und Durchsetzung von Policynormen.

Über Berichte, Tabellen und Listen hinaus lassen sich noch weitere Kommunikationskanäle zwischen normgebender Obrigkeit und Bevölkerung/Normadressaten aufzeigen. Bezüglich der schriftlichen Kommunikation zwischen Obrigkeit und Untertanen erlangten seit dem späten 15. Jahrhundert „Bittschriften“ und Dispensgesuche – meist Suppliken, Supplikationen oder Memorialien genannt – eine wesentli-

6 POST, Judentoleranz und Judenemanzipation, S. 187.

7 Dazu allgemein: RASSEM/STAGL, Statistik und Staatsbeschreibung; RASSEM/STAGL, Geschichte der Staatsbeschreibung.

8 Z. B. in WINKOPP/HOECK, Magazin; oder im Mainzer Intelligenzblatt.

che Bedeutung.⁹ Im Mainzer Kurstaat – in dem keine Landstände bzw. landständische Versammlungen existierten – konnten bestimmte Gruppen und Organisationen (wie die Zünfte), aber auch einzelne Untertanen über Bitt- und Beschwerdeschriften sowie Dispensationsgesuche begrenzten Einfluß auf die Policeygesetzgebung nehmen. Fehlende oder ungenügend differenzierte normative Grundlagen führten ebenfalls zu Suppliken oder Dispensgesuchen. In einigen Fällen erreichten die Supplikanten sogar, daß Policeynormen zurückgenommen oder zumindest substanziiell modifiziert wurden. Die meisten Suppliken enthalten allerdings keine explizite Forderung nach Policeygesetzgebung und auch die Policeygesetze führen nur selten Beschwerden und Suppliken als Begründung an. Mußten doch Landesherr und Regierung nach außen hin in den Policeygesetzen ihre Vorsorge für Gemeinwohl und gute Ordnung demonstrieren und sich als aktive „Gesetzgeber“ darstellen. Supplikationen und Dispensgesuche bildeten allerdings eine wichtige Informationsquelle über „Mißstände im Policeywesen“ oder eine „Störung der Ordnung“ und bewirkten in den Fällen, in denen die Interessen von Obrigkeit und Untertanen weitgehend übereinstimmten, auch tatsächlich Policeygesetzgebung oder die Modifizierung von Policeynormen. Teilweise wurde die Bevölkerung auch direkt in den Normgebungsprozeß einbezogen und um „Rat“ gefragt oder konnte im Vorfeld Einwände und Bedenken formulieren. Um eine höhere Akzeptanz und größere Durchsetzbarkeit zu sichern, versuchte die Regierung in einigen Fällen, bereits bei der Planung eines neuen Policeygesetzes, relevante Informationen bei Ämtern, Kellereien oder Nachbarterritorien einzuholen und sich über die „Rechtslage“ zu informieren. Durch die aktive Beteiligung der Gemeinden am Normgebungsprozeß erhoffte man sich insbesondere die Akzeptanz der geplanten Maßnahmen.

Insgesamt zeigt das Kurmainzer Normgebungsverfahren seit dem frühen 18. Jahrhundert eine deutliche Tendenz von einer meist auf „Mißstände“ reagierenden zu einer längerfristig planenden Gesetzgebung, wobei auch mit unterschiedlichen Normen und Maßnahmen

9 Forschungsblick: WÜRGLER, *Suppliche e „gravamina“ nella prima età moderna*; weiterhin grundlegend: HÜLLE, *Supplikenwesen*; HÜLLE, *Supplikation*; BLICKLE, *Gemeinde und Staat*; HATTENDORF, *Begegnung*; SCHWERHOFF, *Supplikenwesen*; ULBRICHT, *Supplikationen als Ego-Dokumente*; zur Bedeutung von Suppliken und Gravamina auf Reichs- und Landtagen: NEUHAUS, *Reichstag und Supplikationsausschuß*; NEUHAUS, *Supplikationen*; FUHRMANN, *Amtsbeschwerden*; WÜRGLER, *Desideria und Landesordnungen*; PAUSER, *Gravamina und Policey*; KRÜGER, *fürstlich-mecklenburgischen Policey-Ordnungen*.

experimentiert wurde. Dabei wurden Ämter und Gemeinden durchaus in den Normgebungsprozeß einbezogen und aktiv beteiligt – allerdings weniger, um „zum Wohl“ der Untertanen die „besten Gesetze“ machen zu können. Vielmehr wollte der Kurstaat im Vorfeld Probleme und Widerständigkeit hinsichtlich der Um- und Durchsetzung der Policy-normen ausloten, um diese möglichst umgehen zu können.¹⁰ Auch fiskalische Motive spielten eine Rolle, und gerade bei „kostenintensiven“ Vorhaben wünschte die Regierung ein „Meinungsbild“ aus Lokalverwaltung und Bevölkerung. Umfragen, Suppliken, Beschwerden und Dispensationsgesuche konnten die Policygesetzgebung vor allem dann beeinflussen, falls sich erhebliche finanzielle Probleme auftraten, gemeinsame policyliche Interessen zwischen Regierung und Bevölkerung erkennbar wurden, die Obrigkeit Disziplinierung und soziale Kontrolle ausweiten konnte oder zu erwartende Widerstände die Um- und Durchsetzung stark gefährdeten. Daß Policygesetzgebung in einem dichten Kommunikationsprozeß entstand gewährleistete eine wirksame Publikation und Geltungskraft der Normen.

Publikation

Den Abschluß des Gesetzgebungsvorgangs bildete die mündliche, schriftliche oder gedruckte Publikation der Policygesetze, die ihnen erst Geltungskraft verlieh.¹¹ Gerade im Kontext der Policygesetzgebung wandelte sich seit dem Spätmittelalter die Einstellung der Obrigkeiten zur Gesetzespublikation; nicht mehr die bloße Promulgation, sondern eine tatsächliche Mitteilung und Rechtsbelehrung der Normadressaten durch verschiedene Formen der öffentlichen Publikation, vor allem dem Verlesen und dem Anschlagen eines gedruckten Textes, wurden bestimmend.¹² Um sicherzustellen, „daß sothane Verordnung ge-

10 Vgl. dazu auch SCHNABEL-SCHÜLE, Kirchenvisitation und Landesvisitation, S. 176, die eine ähnliche Vorgehensweise für das Württembergische Landrecht konstatiert und daraus den treffenden Schluß zieht: „Umfassende Information war also einem der wichtigsten zentralen Gesetzgebungsprozesse der Frühen Neuzeit vorgeschaltet. Man bezog den Rechtsempfängerkreis in den Gesetzgebungsprozess mit ein, ließ die Informationen der Umfragen einfließen – auch wenn das mit Schwierigkeiten verbunden war -, denn nur so konnte man eine möglichst große Akzeptanz der erlassenen Gesetze gewährleisten“.

11 Grundsätzlich zur Publikation: WOLF, Publikation, Sp. 86 ff.; zu den Publikationsformen der Policygesetze: WEBER, schlesischen Polizei- und Landesordnungen, S. 164-172; WILLOWEIT, Gesetzespublikation und verwaltungsinterne Gesetzgebung.

12 Vgl. hierzu (allerdings am Beispiel der Carolina): KOCH, Strafrechtsbelehrung.

nau nachgelebet“ und „diesen gnädigsten Verordnungen in allem die schuldige Folge geleistet werde“, war jede „Verordnung/ zu publiciren – auch an gewöhnliche Orth zu schuldigster Nachachtung [zu] affigiren“¹³ – und zwar „zu jedermanns Nachricht und Wissenschaft“, wie die typischen Formeln in vielen Kurmainzer Policeygesetzen lauteten.¹⁴ Um zentrale Intentionen von Policey zu realisieren, mußten die entsprechenden Policeynormen auch die Normadressaten erreichen, gegebenenfalls mehrmals. Insofern reichten eine Promulgation oder Versendung der Gesetze an die Verwaltungs- und Justizorgane nicht aus.

Die allgemeine Bekanntmachung und Mitteilung der Policeynormen an alle Normadressaten – also eine materielle Publikation – war insofern Bestandteil und Grundlage der Normdurchsetzung. Denn ohne Wissen über das jeweils verbotene oder gebotene Handeln war die Sanktionierung von Verstößen gegen Policeynormen problematisch: „Damit sich nun niemand mit der Unwissenheit entschuldigen- und jeder vor der Bestrafung hüten möge; so wäre nach beschehener Publication, gegenwärtige Verordnung vor das Rathaus zu affigiren“, hieß es in einer Verordnung von 1765.¹⁵ Diese formelhafte Wendung findet sich in vielen Policeygesetzen, gelegentlich ergänzt um den Hinweis, daß eine wiederholte Verkündung oder Publikation notwendig sei, damit sich „niemand mit der Unwissenheit entschuldigen, oder aber die Sache nicht in Vergessenheit kommen möge“.¹⁶

Auch die Policeywissenschaft griff das zentrale Problem der Publikation als Geltungs- und Wirkungsvoraussetzung der frühneuzeitlichen Policeygesetzgebung auf: „Um aber die Policeigesetze beobachten zu können, müssen sie zuorderst gehörig bekannt gemacht, und sodann auf ihre Beobachtung mit Nachdruck gehalten werden“, faßte PFEIFFER bündig zu-

13 Reskript, 23.05.1729, HHStAW, 100/208; MNZ 608, Reskript, 30.05.1729.

14 MNZ 697, Befehl, 27.03.1734. So bereits: MNZ 375, Hofkammerordnung, 01.05.1690; weitere Beispiele: MNZ 545, Reskript, 14.08.1722; MNZ 697, Befehl, 27.03.1734; MNZ 1718, Verordnung, 08.03.1776.

15 MNZ 1286, Verordnung, 07.02.1765. Ein weiteres Beispiel: MNZ 1455, Verordnung, 17.06.1769 mit der die Beamten den Auftrag erhielten, die „erstgemessene Verordnung zu jedermanns Wissenschaft zu bringen, damit im Uebertretungs-Fall sich niemand mit Unwissenheit zu entschuldigen Ursache haben möge“.

16 MNZ 1621, Verordnung, 16.11.1773. Tatsächlich brachten Delinquenten im Verfahren gelegentlich vor, sie hätten die Verordnung, gegen die ihnen ein Verstoß vorgehalten wurde, nicht gekannt; so gab z. B. 1792 eine wegen Verheimlichung der Schwangerschaft angeklagte Tagelöhnerin an, sie habe die Niederkunft nicht gemeldet, „weil sie [...] nichts von einer bestehenden Verordnung wußte“: BStAW, MRA KA 99.

sammen.¹⁷ Bereits mit CHRISTIAN WOLFF hatte die deutsche Wissenschaft die Frage des Rechtsirrtums durch das Prinzip der formellen Publikation lösen wollen: „weil es unmöglich ist, daß man nach einem Gesetze lebe, welches einem unbekannt ist, müssen Gesetze, die von neuem gegeben werden, öffentlich bekannt gemacht werden“. Erst durch die öffentliche Publikation, so WOLFF, erlange der „Befehl“ der Obrigkeit die Kraft eines Gesetzes.¹⁸ Eine Policeynorm bzw. ein Gesetz mußte folglich die Adressaten erreicht haben können, andernfalls stand seine Geltung in Frage: Sogar bezüglich der Vaganten beharrte der Kurstaat auf der Publikation als Voraussetzung für die Geltungskraft der entsprechenden Verordnungen, „damit sich das Gesindel nicht mit Unwissenheit entschuldigen könne“.¹⁹ Hier mag auch ein Motiv für die Verwendung der sogenannten „Zigeunerstöcke“ bzw. „Zigeunertafeln“ liegen, die neben der angeschlagenen Verordnung „Delikt“ und Strafe bildlich darstellten. Konnte ein Delinquent nachweisen, daß er keine Kenntnis von einer Norm erlangen konnte, weil z. B. die Publikation in seinem „Heimatort“ nicht erfolgt war, verzichtete die Kurmainzer Regierung in der Regel auf eine Bestrafung. Insofern gehörte in Kurmainz „die Publikation zu den Wirksamkeitsvoraussetzungen von Gesetzen“.²⁰ Bestand eine generelle Publikationspflicht und eine Pflicht seitens der Bevölkerung zur Kenntnisnahme, konnte sich niemand mehr auf Unkenntnis berufen. Von besonderer Bedeutung waren daher die Gesetzesnormen, die die Untertanen zur Kenntnisnahme der Gesetze bzw. zur Teilnahme an der Publikation verpflichteten.

Neben den Amts- und Funktionsträgern waren Policeygesetze meist an die gesamte Bevölkerung adressiert. Eine allgemeine, ständeübergreifende Geltungskraft von Policeynormen hatte schon die WALLDÜRNER Stadtordnung von 1492 postuliert, in der Kurfürst BERTHOLD forderte, daß die darin enthaltenen „gesetze und gebott von priestern, edelleuten, amptknechten, scheffen, rathe und der gemeinde daselbst unverbrochenlich stete und vest zu halten“ seien.²¹ Allerdings gab es auch einige Policeygesetze (z. B. Forst und Jagd betreffend), in denen Adel und Geistlichkeit

17 PFEIFFER, Polizeiwissenschaft, Bd. 2, S. 523. „Wenn aber die Policey-Gesetze beobachtet werden sollen; so wird zorderst eine genugsame Bekanntmachung derselben erfordert. Denn man kann von den Unterthanen keinen Gehorsam gegen Gesetze verlangen, von welchen sie nichts wissen“, so auch JUSTI, Grundsätze, S. 307.

18 WOLFF, Gedanken, S. 431 f.

19 MNZ 544, Verordnung, 29.07.1722.

20 DIESTELKAMP, Beobachtungen zur Geschichte des Gesetzes, S. 411, hält dies hinsichtlich der frühneuzeitlichen Gesetzgebung insgesamt für eine offene Frage.

21 MNZ 25, Stadtordnung, 27.07.1492.

ausgenommen bzw. nicht als Adressaten erwähnt waren. In der Einzelgesetzgebung des 18. Jahrhunderts wurde dann die Aufzählung der verschiedenen Adressaten zunehmend durch Kurzformeln ersetzt (z. B. „*vnderthanen und Landtesinwohner*“, „*sambtliche Innwohner Hohen- und niedern Stands*“) oder die Normadressaten überhaupt nicht mehr genannt und folglich von einer allgemeinen Geltung ausgegangen.²²

Während der Frühneuzeit entwickelte der Mainzer Kurstaat die Publikationstechniken insbesondere auf der praktischen Ebene weiter, so daß im Prinzip alle Normadressaten erreicht werden konnten. Policeygesetze wurden als Druck verbreitet, öffentlich angeschlagen und – die häufigste Form – bei den verschiedensten Gelegenheiten verlesen.²³ Die Bevölkerung mußte sich – unter Strafandrohung – eigens zur Verkündung der Policeyordnung versammeln oder bei der Leistung des Huldigungseides die Einhaltung und Durchsetzung der Gesetze beschwören.²⁴

Für die Durchführung der Publikation waren die Lokalbeamten, die Ämter und die Gemeindeorgane bzw. städtischen Organe verantwortlich. Die Ämter hatten die Policeygesetze entweder zu publizieren oder an die Gemeinden bzw. Schultheißen weiterzuleiten und die erfolgte Publikation zu kontrollieren. Die Zustellung der Verordnungen besorgten die Inhaber von Gerichts- und Gemeindeämtern (Büttel, Schöffen) oder die „fronpflichtigen“ Untertanen (im Rahmen der sogenannten „Brieffron“). Auch in dieser Beziehung blieb der frühmoderne Territorialstaat auf traditionelle Strukturen angewiesen. Bestätigung und Kontrolle der erfolgten Publikation setzen sich im 17. Jahrhundert durch: Bereits ein Reskript von 1611, die Vertilgung der Raupen betreffend, enthält den ausdrücklichen Vermerk des Amtes, es sei den

22 MNZ 225, Reskript, 23.10.1662 und MNZ 465, Verordnung, 22.08.1710. Bei den Forstordnungen sind z. B. Adel und Geistlichkeit nicht erwähnt bzw. wird die Formulierung „waß Würden, Stands oder Wesen“ nicht gebraucht.

23 WEBER, schlesischen Polizei- und Landesordnungen, S. 155 kommt ebenfalls zu dem Ergebnis: „Wichtigster Vermittlungsweg war das öffentliche Vorlesen von Ordnungen bei sämtlichen Anlässen, bei welchen sich eine größere Personengruppe versammelte“.

24 Vgl. grundsätzlich zur Wirksamkeit des (Huldigungs-)Eides (auch bezüglich der Gesetzespublikation): Zu Huldigung und Eid, die von den Obrigkeiten als Kontrollinstrumente eingesetzt wurden: PRODI, *sacramento del potere*; HOLENSTEIN, *Huldigung der Untertanen*; und HOLENSTEIN, *Seelenheil und Untertanenpflicht*, S. 19: „Die Eidesformeln ließen die zentralen Bereiche und Instrumente des Staatsbildungsprozesses deutlich erkennen, wenn sie die Gehorsamspflicht der Untertanen gegenüber den sich vermehrenden obrigkeitlichen Mandaten, Gesetzen und Ordnungen unterstrichen“.

Schultheißen dem Inhalt nach bekannt gemacht worden. Offensichtlich teilten die Ämter den Schultheißen allerdings nur den wesentlichen Inhalt einer Norm mündlich mit, so daß bei den eigentlichen Normadressaten nur ein höchst ungenauer Inhalt ankam.²⁵ Zuständig für die tatsächliche Verkündigung – und damit ebenfalls Adressat der Verordnungen – waren meist die Schultheißen (oder Bürgermeister) als rangniedrigste Lokalbeamte. Sie mußten die Gesetze vorwiegend mündlich verkünden, d. h. vorlesen, da ein Großteil der Bevölkerung nicht lesen konnte. In einigen Verordnungen und Reskripten wurden die Schultheißen folglich ermahnt, deutlich und laut vorzulesen.

Im 16. Jahrhundert verlasen die Schultheißen und Lokalbeamten die Policygesetze überwiegend bei Gerichtstagen, Gemeindeversammlungen und vor oder in der Kirche (nach der Messe).²⁶ In der Stadt MAINZ war auch das Ausrufen durch einen Büttel per Trommelschlag üblich.²⁷ Besonders die Gerichtstage wurden vom Kurstaat als zentrales Forum für die Publikation landesherrlicher Gesetze erachtet.²⁸ Schon die RHEINGAUER Landesordnung hatte entsprechende Bestimmungen – mit Teilnahmepflicht und Strafandrohungen – verankert: „*Und soll auff demselben dingtag diese unsere ordnung von anfang biß zum ende von artickeln zu artickeln lauther, clar, öffentlich vor allermeniglich von newem publiziert, verlesen und bey gepurlicher straff zu halten gepotten werden. Es soll auch keiner, er sey wer er wolle, vor endung derselben one erlaubnus oder mergliche ursach bey schwerer straff wegkgeen oder abtretten*“.²⁹ Übereinstimmende Anordnungen enthielten auch die anderen ALBERTINISCHEN Stadtordnungen.³⁰

Gelegentlich kompilierten Lokalbeamte mehrere Verordnungen zu einer „lokalen“ Policyordnung, um mittels eines solchen Kompendiums die Policynormen leichter vermitteln bzw. bei den Gemeinde- und Gerichtsversammlung verlesen zu können. So verfaßte z. B. der Amtmann von OLM/ALGESHEIM eine: „*Ampts erinnerlicher wahrungs*

25 MNZ 154, Reskript, 12.12.1611.

26 Besonders die Gemeinde- und Gerichtsversammlungen werden als Publikations- und Kommunikationsforen zwischen Obrigkeit und Untertanen in der Forschung übersehen, die – wie GESTRICH, *Absolutismus und Öffentlichkeit*, S. 149 – dagegen den Gottesdienst „als den einzigen Ort, an dem man [die Obrigkeit] die gesamtter Bevölkerung regelmäßig erreichte“, eher überbewertet.

27 Regierungsreskript 16.04.1757 (an den Gewaltboten), BStAW, AAR 12/29.

28 So auch in Baden vgl. HOLENSTEIN, *Ordnung und Unordnung im Dorf*; HOLENSTEIN, 'Ordnung' und die 'Mißbräuche'.

29 MNZ 75, Landesordnung, 04.01.1527 (Art. 29, zitiert nach: STRUCK, *Bauernkrieg am Mittelrhein*, S. 271).

30 Vgl. z. B. MNZ 87, Stadtordnung, 19.01.1528 (Krautheim & Ballenberg).

*spiegel churfürstlich-maintzisch gegebener policey unndt gantz gemeiner ordnungh, deren sich ein jeder in der gemeind zu Algesheim nach zurichten haben soll, durch den wohledlen unndt gestrengen Willhelmen von Harstall, churfürstlich maintzischen rath, amptman zu Ohlm unndt Allgeßheim, ahn gehaltenen ungebotenen dingk öffentlich unndt ernstlich zuehaltn publicirt unnd dann ihärlichs zu bestümpter zeitt zu reiterirn bevohlen“.*³¹ Solche Kompendien erleichterten die Publikation bzw. regelmäßige Wiederholung der Normen auf den Gerichtstagen; sie enthielten alle wesentlichen Regelungen, und folglich mußten nicht einzelne Verordnungen und Mandate verlesen werden.³² Die Ordnungen wurden zudem in örtliche Gerichtsbücher eingeschrieben, was ihnen ebenfalls eine längere physische Lebensdauer garantierte und weitere Verkündungen bei den Gerichtsversammlungen gestattete.³³

In machen Fällen faßte die Lokalverwaltung einzelne Policydelikte und traditionelle Frevel mit den Strafen in Bußordnungen zusammen. So entstand z. B. die „*Ambtliche Reformation undt [...] neuwe Policey Ordnung zu Höetz*“ (HÖCHST) von 1654.³⁴ Eine solche Bußordnung war erstmals 1594 für den gesamten Kurstaat erlassen worden; sie enthielt 29 Delikte, darunter viele Verstöße gegen Policeynormen (Gotteslästerung, Fluchen, Sonntagsarbeit, Alkoholkonsum oder Gasthausbesuch), die überwiegend mit Geldstrafen bedroht waren. Das „*Verzeichniß der kleineren Policeystrafen zu Gernsheim*“ aus dem Jahr 1776 listete bereits 83 strafbare Handlungen mit Strafen auf. Diese Bußordnungen wurden bei den Versammlungen der niederen Gerichte verlesen oder direkt in Anwendung gebracht; z. B. enthält die Schützenordnung des Amtes KÖNIGSTEIN einen Vermerk, daß die Ordnung noch 1762 „*bey Rüggengericht*“ und vor versammelter Bürgerschaft auf dem Rathaus verlesen worden sei.³⁵ Im 18. Jahrhundert war es in einigen Ämtern für jeden Gerichtsgenossen (bzw. jedes Gemeindemitglied) Pflicht, solche lokalen Frevel- oder Bußordnungen als Druck zu besitzen; im Amt GERNESHEIM

31 SCHMITT, Rechtsquellen aus den Kurmainzischen Ämtern Olm und Algesheim, S. 120.

32 So auch die Praxis in Schlesien; vgl. WEBER, schlesischen Polizei- und Landesordnungen, S. 165.

33 Vgl. z. B. MNZ 222, Zehntordnung, 15.09.1661; Gerichtsbücher Gernsheim: HStAD, C 4 Nr. 101/1 und C 4 Nr. 101/2.

34 HHStAW, 106/776.

35 Schützen Verordnung, 21.06.1762, HHStAW, 100/213.

drohte die lokale Bußordnung jedem, der kein Exemplar vorzeigen konnte, zehn Kreuzer Strafe an.³⁶

Neben Lokalbeamten und Pfarrern hatten auch die Zünfte und besondere Adressaten (wie z. B. die Gastwirte) für die Publikation von Policingesetzen, die Zunftgesetze, die Zunftordnungen bzw. Zunftmißstände betrafen, sowie die Zunftordnungen mußten von den Zünften bzw. den Meistern ihren Mitgliedern bei den Versammlungen verkündet oder in den Zunfthäusern und Zunftstuben ausgehängt werden.³⁷ In MAINZ waren die Mitglieder des Stadtrates als ausführende Organe des Vizedomamts und Vorsitzende der Zünfte für die Durchführung der Publikation verantwortlich.³⁸ So enthielt eine Verordnung zum Gesellenwandern, die den Wandernden das Betteln untersagte, die Anweisung, diese öffentlich zu affigieren und allen Zünften zu publizieren bzw. an den Zunfttherbergen anzuschlagen. Der Mainzer Gewaltbote sandte diese mit einem besonderen Publikationsreskript an die Zünfte und die Gasthäuser, die Handwerkerstuben unterhielten, und drohte bei Nichtvollzug eine Geldstrafe von zehn Gulden an.³⁹ In einigen Fällen wurden Zunftwirte dann auch für die Mißachtung der Publikationsanordnung bestraft.⁴⁰ „Wichtige“ Policingesetze wurden auch in das Zunftbuch eingeschrieben.⁴¹

Verordnungen, die Alkoholkonsum, Glücksspiel, Aufenthalt von Fremden und Vaganten betrafen, mußten (unter Androhung einer Geldstrafe) von den Gastwirten ausgehängt werden.⁴² So erhielten z. B. die Ämter 1733 und 1737 je ca. 60 Verordnungen zur Publikation, wobei in jedem Gasthaus ein Exemplar aufgehängt werden sollte. Die

36 Verzeichniß der kleineren Policingestrafen zu Gernsheim, 1776, gedruckt in: BERGIUS, Magazin, Alphabet 7, S. 344-348; ein Exemplar ist auch für die benachbarte Herrschaft Wambold überliefert und von KUNZ Verzeichnis der kleineren Polizeistrafen zu Gernsheim, publiziert worden. Sowohl die Überlieferung in einem Nachbarterritorium als auch der zeitgenössische Abdruck bei Bergius spricht für die weite Verbreitung der Bußordnung.

37 So z. B. ausdrücklich angeordnet in: MNZ 227, Zunftordnung, 08.11.1662.

38 Vgl. zu Aschaffenburg, wo die Zunftmeister zwecks Verkündung die entsprechenden Policingesetze bei der Lokalverwaltung abholen mußten: FUßBAHN, Stadtverfassung Aschaffenburgs, S. 112 f.

39 MNZ 578, Verordnung, 16.01.1725; Reskripte (Konzept) 07.01.1725, BStAW, AAR 11/25/1.

40 So z. B. Reskript der Regierung an den Mainzer Gewaltboten 27.01.1725, BStAW, AAR 11/25/1b.

41 MNZ 540, Befehl, 27.03.1722; vgl. auch Reskript, 25.05.1772, zur Publikation des kaiserlichen Mandats vom 23.04.1772 und der Einschärfung der Reichshandwerksordnung von 1731, HHStAW, 100/215 & 235; StdAM, LVO; BStAW, MVO.

42 Z. B. MNZ 801, Verordnung, 22.05.1742.

Ämter meldeten die Zahl der benötigten Exemplare (zwischen 30 und 90) und legten Listen der Gasthäuser vor; der Vollzug der Publikation wurde mit den schriftlichen Bestätigungen der Schultheißen an die Regierung gemeldet.⁴³ Waren bestimmte Berufsgruppen von einer Policeynorm besonders betroffen – z. B. die Hebammen oder die Bäcker –, wurden sie sogar auf das Amt zitiert und ihnen die entsprechende Verordnung direkt verlesen. Diesen spezifischen Verfahren mußten sich auch die Advokaten und Notare unterwerfen: 1780 übersandte die Regierung den Ämtern eine Verordnung zu „Mißständen“ (Kosten und Dauer) im Zivilverfahren mit dem ausdrücklichen Befehl, diese *„sämtlichen Ortsvorstehern, versammelten Gemeinden, und den in den Amtsbezirken befindlichen Advokaten, Notarien und Schreibern zur schuldigen Nachlebung wohl und begreiflich bekannt zu machen“*. Offensichtlich hegte die Landesregierung die nicht unbegründete Befürchtung, daß sich gerade die Inhaber juristischer Berufe nicht besonders um die ihren Bereich betreffende Gesetzgebung kümmerten und eine direkte Ansprache notwendig sei.⁴⁴ Ebenso ließ die Regierung Policeygesetze, die sich an spezifische soziale Adressatengruppen – vor allem die Juden – richteten, diesen bzw. besonderen Verantwortlichen (z. B. den Rabbinern) gesondert zur Verkündung zustellen.⁴⁵

Bei Policeynormen, die als besonders wichtig erachtet wurden oder die konfessionelle/religiöse Themen behandelten, erfolgte ebenfalls eine Verkündung von der Kanzel durch die Pfarrer. Landesregierung oder Generalvikariat teilten ihnen die entsprechenden Verordnungen mit, und auch die Geistlichen mußten die Publikation mit ihrer Unterschrift bestätigen.⁴⁶ Die Kanzelverkündung während der Messe war in Kurmainz allerdings nicht die Regel und wurde zunächst nur bei Verordnungen mit explizit religiösen und „sittlichen“ Themen und bei Erlassen des Generalvikariats gebraucht.⁴⁷ Beispielsweise sollten die Pfarrer die Eheordnung von 1582 (die auch an alle weltlichen Beamte

43 MNZ 685, Verordnung, 21.03.1733; MNZ 743, Verordnung, 31.07.1737, die Akten in: BStAW, MPA 468/I.

44 MNZ 1885, Verordnung, 21.03.1780.

45 Vgl. z. B. MNZ 623, Publikationsbefehl, 11.01.1730; MNZ 809, Verordnung, 18.10.1742 („auch den Zünften und gesammter Judenschaft“ mitzuteilen); MNZ 1518, Befehl/Verordnung, 22.05.1771: Befehl, den Bäckern die Verordnung über Qualität und Preis des Brotes bekannt zu machen.

46 Vgl. Bericht Amt Kronberg 26.05.1721, BStAW, AAR 11/25/1a; sowie MNZ 1728, Reskript, 01.04.1776.

47 Die „Verordnungen“ des Vikariats wurden von der Lokalverwaltung an die Pfarrer zur Kanzelverkündung weitergeleitet: MNZ 1728, Reskript, 01.04.1776.

adressiert war) dem „Volck“ während der Messe „publiciren“ und den Untertanen nach „deutlicher und verstendliche Ablesung [...] auslegen und zu Gemüt führen“.⁴⁸ Im 18. Jahrhundert ordnete der Kurstaat bei einigen „wichtigen“ weltlichen und besonders „dringlichen“ oder schädlichen Delikten ausdrücklich eine Kanzelverkündung an. So sollte z. B. eine Verordnung von 1719, die alle Arten des „Baumfrevels“ unter strenge Strafe stellte, „auch von denen Cantzlen“ verlesen werden.⁴⁹ 1721 wurde die Verordnung erneuert und erhielten die Lokalbeamten nochmals den Auftrag, die Verordnung „von denen Cantzlen publiciren/ mithin die Pfarrer erinnern zu lassen/ gegen solche Dieberey und Frevel ernsthaft und nachtrüecklich zu predigen“.⁵⁰ Die Einrichtung des Zuchthauses ließ der Kurstaat ebenfalls von den Kanzeln verkünden.⁵¹

Solche Beispiele stellen jedoch eher Ausnahmen dar, und eine direkte Verbindung von Kirchengzucht und Policenormen (z. B. über die Predigt)⁵² war in Kurmainz eher selten. In der Regel beschränkte sich Publikation und Verbreitung der Policygesetze auf die Lokalverwaltung. Insgesamt fehlen auf der normativen Ebene in Kurmainz die typischen „Ausdrucksformen“ der Konfessionalisierung: Die Verkündung von Policenormen war nur in wenigen Fällen Sache der Pfarrer und die Messe sollte nicht durch weltliche – policeyliche – Angelegenheiten gestört werden.⁵³ Da man aber auf den „Kommunikationsraum Kirche“ nicht ganz verzichten wollte, wurden Policygesetze gegebenenfalls nach dem Gottesdienst und vor der Kirche durch Lokalbeamte verkündet; noch 1788 sollte eine Verordnung „allemal am ersten Sonntag in jedem Quartal nach gehaltenem Gottesdienst in jedem Orte publizirt werden“.⁵⁴ Auch auf der Ebene der Publikation von Policenormen zeigt sich folglich ein langfristiger Säkularisierungs- und Differenzierungsprozeß zwischen Staat und Kirche.⁵⁵

Aufgrund der geringen Lesefähigkeit der Bevölkerung war die Publikation einer gedruckten Verordnung durch Anschlag im 16. und

48 MNZ 133, Ordnung/Edikt, 22.01.1582.

49 MNZ 517, Patent, 20.03.1719.

50 MNZ 523, Reskript, 02.04.1721.

51 MNZ 805, Verordnung, 28.06.1742.

52 Vgl. dazu umfassend: HAGENMAIER, Predigt und Policy.

53 In Baden wurde 1803 die Kanzelverkündung und die Verkündigung nach dem Gottesdienst eingeschränkt bzw. abgeschafft, weil die Untertanen dadurch in ihrer religiösen Andacht gestört würden: EIBACH, Bekanntmachung, S. 433.

54 MNZ 2356, Verordnung, 21.01.1788.

55 Insgesamt: STOLLEIS, „Konfessionalisierung“ oder „Säkularisierung“ bei der Entstehung des frühmodernen Staates.(dazu auch bereits oben, Kapitel 2.2).

17. Jahrhundert kaum üblich. Ein erster Hinweis darauf findet sich in einem Patent von 1642 (Gartknechte und Sicherheit der Straßen betreffend), das die Ämter auch an den Straßen „affigieren“ sollten.⁵⁶ Einige wenige Ordnungen und Gesetze des 16. und 17. Jahrhunderts stipulierten zwar den „*öffentlichen Truck*“ oder den „*offenen Druck*“ als ausreichende Form der allgemeinen Publikation, doch wurden sie dennoch (soweit ersichtlich) in den Städten und Gemeinden mündlich verkündet.⁵⁷ Insofern spiegelt sich zwar in der wachsenden Zahl der gedruckten Policeygesetze der „*Medienwechsel von der mündlichen Kultur des Mittelalters zur schriftlichen der Neuzeit*“ wider,⁵⁸ doch behielt die mündliche Publikation der Gesetze noch bis ins 18. Jahrhundert wesentliche Bedeutung: Entscheidend für die Geltungskraft eines Policeygesetzes war nicht der Druck, sondern die mehrfache, periodische Verkündung vor versammelter Gemeinde.

Erst im 18. Jahrhundert gewann der allgemeine öffentliche Anschlag von Einzelblattdrucken (das Affigieren) als Publikationstechnik an Gewicht, und wurde ein wesentlicher Schritt zur formellen Verkündung⁵⁹ vollzogen – was im übrigen ebenfalls ein Grund für die Zunahme der Einzelgesetzgebung ist. Auch typische, traditionelle Ordnungen (wie z. B. Zunftordnungen), die noch im 16. und 17. Jahrhundert lediglich als handschriftliche Einzelexemplare ausgefertigt und durch Verlesen verkündet worden waren, wurden im 18. Jahrhundert als Drucke publiziert.⁶⁰

Ein als Druck öffentlich publiziertes Policeygesetz mußte – im Prinzip – nicht mehr wiederholt werden, um ihm eine gewisse Geltungsdauer zu verschaffen, und gewährleistete durch die dauerhafte Zugänglichkeit, daß sich „*niemand mit der Unwissenheit entschuldigen, oder aber die Sache nicht in Vergessenheit kommen*“ könne, wie die Anweisung an die Lokalbeamten zum Affigieren einer Verordnung von 1773 ausdrücklich vermerkte.⁶¹ An besonders „neuralgischen“ Punkten – vor allem in den Gaststätten – waren Verordnungen dauerhaft anzubringen: So mußte „*ein jeder Wirth in seiner Gaststube ein gedrucktes ihm Endes gratis zu gebendes Exemplar*“ der Verordnung vom 22. Mai 1742 (ein Verbot

56 MNZ 179, Verordnung, 16.09.1642.

57 So MNZ 164, Kirchenordnung, 10.07.1615 bzw. MNZ 181, Aufwands- & Kirchenordnung, 00.00.1648 und MNZ 381, Forstordnung, 00.00.1692.

58 GÖRGEN, Rechtsgrenzen folgen Sprachgrenzen, S. 398.

59 Vgl. IMMEL, Typologie, S. 95 (der allerdings auf die Policeygesetzgebung nicht eingeht).

60 Beispielsweise MNZ 479, Zunftordnung, 14.07.1713.

61 MNZ 1621, Verordnung, 16.11.1773.

von Musik, Tanz, Alkoholkonsum und sonstigen Festaktivitäten an Sonn- und Feiertagen) „bei 2 Rthlr. Strafe [...] affigirt beibehalten“.⁶²

Durch das Anschlagen stieg der Bedarf an gedruckten Verordnungen erheblich: Bereits 1726 ließ der Kurstaat 700 Exemplare einer Verordnung drucken und an die Ämter versenden; allein das Vizedomamt MAINZ erhielt 200 Exemplare (insgesamt gab es etwas mehr als 500 Städte und Gemeinden im Kurstaat). Die Verordnung vom 20. Mai 1729, Bettler und Vaganten betreffend, ließ die Landesregierung per Reskript in rund 1000 Exemplaren verbreiten: 31 Kurmainzer Ämter und Kellereien erhielten 964 Exemplare, 28 weitere gingen an Stifter, Priesterseminar, das EICHSFELD und nach ERFURT; falls die Anzahl nicht ausreichte, konnten in MAINZ jederzeit weitere Exemplare nachgefordert werden.⁶³ Auch die 1755 erneuerte „Trauerordnung“, die den übermäßigen Aufwand bei Beerdigungsfeierlichkeiten einschränkte, ließ Kurfürst JOHANN FRIEDRICH KARL VON OSTEIN in 1000 Exemplaren drucken und verbreiten.⁶⁴ Eine Verordnung vom 21. Februar 1733, die die Strafkompetenzen zwischen geistlicher und weltlicher Gerichtsbarkeit (zugunsten letzterer) regelte, wurde in 500 Exemplaren auf „median papier patentweis gedruckt [...], mit so grossem Character als das Papier und Spatium leidet“; wegen ihrer Bedeutung sollte sie gut lesbar publiziert werden.⁶⁵

Rezeptionsprobleme unterstützten folglich den Trend von der umfangreichen Ordnung zum knapperen Einzelgesetz: Übertretungen gegen Forstordnungen führte die Regierung 1729 darauf zurück, daß „dieselbe einiger massen weitläufig, mithin von denen Forst-Bedienten sowohl, als denen Unterthanen so vollständig nicht zu begreifen, und in der Gedächtnus zu behalten seye“. Kurfürst und Regierung verzichteten daher auf eine Erneuerung der alten Forstordnungen von 1666 und 1697 (die einen Umfang von 75 Seiten hatten) und erließen eine stark gekürzte „Waldordnung“, die im 18. Jahrhundert lediglich durch einige Spezialordnungen für einzelne Ämter sowie eine Vielzahl von Verordnungen ergänzt wurde.⁶⁶

Die gedruckten Einzelgesetze wurden an den Rathäusern (selten an den Kirchen), in den Gasthäusern, an den Stadttoren und anderen öf-

62 MNZ 801, Verordnung, 22.05.1742; diese Verfahrensweise ist auch heute noch üblich.

63 Vgl. Extrakt Hofratsprotokoll 05.07.1726 zum Konzept einer Verordnung vom 11.07.1726, BStAW, AAR 11/25/1b sowie Reskript 23.05.1729, ebd., zu MNZ 604, Verordnung, 20.05.1729.

64 MNZ 1119, Trauerordnung, 18.04.1755; dazu die Akten in: BStAW, MPA 733.

65 MNZ 681, Verordnung, 21.02.1733 und Konzept in: BStAW, MVO & MRA H 1769.

66 MNZ 620, Forstordnung, 16.12.1729.

fentlichen Orten sowie in der Stadt MAINZ und Umgebung in speziellen „Aushangkästen“ publiziert: beispielsweise sollten die Verordnungen zur Fährschiffahrt „an zwey Plöck mit eisernem Gegitter zu Walluff und Budenheim beständig affigiret“ werden.⁶⁷ Damit wurde auch der „Publikationsfrevell“ als ein neues, policeyliches Delikt festgeschrieben und das Abreißen oder Beschädigen der affigierten Policeygesetze sowie die Störung der mündlichen Verkündung bei Strafe untersagt: 1725 wurde in der Stadt MAINZ die „Patenten Abreissung“ verboten, und 1747 ermahnte eine Verordnung die Eltern und Lehrer, die Kinder besser zu beaufsichtigen, denn die „unartige Jugend“ treibe sich Tag und Nacht auf der offenen Straße herum und begleite die „Verkünd- und Verlesung Herrschaftlicher Gebotten und Verbotten mittelst allerhand unanständigen Bezeigung“.⁶⁸ Sogar das Militär wurde eingesetzt: 1753 ordnete die Regierung für die Stadt MAINZ an, daß bei der Affigierung von Verordnungen eine besondere Militärordonanz zwecks „schleunigem Vollzug und Benachrichtigung der Thor-Wacht“ mitgeschickt werden solle.⁶⁹ Grundsätzlich wurden jedoch die gedruckten Verordnungen – neben dem Anschlag – weiterhin mündlich verkündet.⁷⁰

Im 18. Jahrhundert setzte der Kurstaat darüber hinaus neue mediale und „pädagogische“ Techniken ein, um die Rezeption von Policeynormen zu erleichtern. Die Landesregierung bemühte sich um eine verständlichere und einfachere Sprache, und die Lokalbeamten erhielten die Anweisung, die Texte nicht nur herunterzulesen, sondern langsam vorzutragen und der Bevölkerung zu erklären.⁷¹ Den Policeygesetzen wurden gelegentlich erklärende und „praktische“ Texte beigefügt, wie z. B. Behandlungsanweisungen bei Viehseuchen, eine Anleitung, wie erfrorene Nahrungsmittel wieder genießbar zu machen waren, oder eine ausführliche, von den Ämtern entworfene „Broschüre“, die Anweisungen und Ratschläge zur Beseitigung von Überschwemmungsschäden, Verhütung von Krankheiten und hygienischer Beseitigung

67 MNZ 956, Verordnung, 16.04.1749.

68 MNZ 584, Verordnung, 11.10.1725 und (zitiert) MNZ 900, Verordnung, 19.07.1747.

69 MNZ 1065, Verordnung, 12.02.1753.

70 Ähnlich auch die Entwicklung in Preußen, das in dieser Beziehung jedoch „rückständiger“ als Kurmainz erscheint: DIESTELKAMP, Beobachtungen zur Geschichte des Gesetzes, S. 412: „Durch Anschlag wurden auch nur Teile der polizeilichen Normsetzung bekanntgegeben. Weite Teile der Gesetzgebung im Preußen des 18. Jahrhunderts wurden dagegen in keiner Weise publiziert“.

71 Allgemein zur sprachlichen Entwicklung der frühneuzeitlichen Gesetzgebung (allerdings die Policeygesetze nicht berücksichtigend): GÖRGEN, Rechtsgrenzen folgen Sprachgrenzen.

von Schlamm und Unrat enthielt.⁷² Darin drückt sich auch der (bedingte) Wandel von der strafenden zu einer mit Anreizen arbeitenden, belehrenden Policeygesetzgebung aus, die seit Mitte des 18. Jahrhunderts – im Kontext der aufgeklärten Reformen des Kurstaates – den „Landmann“ informieren und Hilfestellungen bieten wollte.

Bereits seit 1609 kamen bildliche Darstellungen – zunächst von ungültigen, verrufenen Münzen – zum Einsatz und wurden mit der entsprechenden Verordnung publiziert.⁷³ Im 18. Jahrhundert ließ die Regierung auch giftige Pflanzen oder Spielkarten in Policeygesetzen abbilden. Um dem „Landmann“ das „schädliche Kraut“ Tollkirsche begreiflich zu machen, enthielt eine Verordnung von 1788 einen farbigen Druck der Pflanze, den die Schultheißen der versammelten Gemeinde mit entsprechenden Erklärungen bekannt machen und dann am Rathaus „affigieren“ sollten. Ebenso wurde den Lehrern aufgetragen, die Kinder mittels der Zeichnung zu warnen.⁷⁴ Einige Verordnungen führten drastische Beispiele an, die Maßnahmen und Verbote „anschaulich“ begründen bzw. die Folgen der Nichteinhaltung entsprechend ausmalen sollten.⁷⁵

In den Kontext der bildhaft-symbolischen Darstellung von Policeynormen gehören auch die sogenannten Zigeunerstöcke, die seit 1711 an allen Landstraßen, Überfahrten, Passagen, abgelegenen Feldern, Büschen, Waldungen und Häusern aufgestellt wurden. An ihnen war eine Blechtafel befestigt, auf der ein Galgen (mit Delinquent), Prügelstrafe und Zwangsarbeit mit dem Hinweis „Zigeuner- dann zusammen gerotteter Vagabunden-Straff“ abgebildet war. Damit hoffte der Kurstaat, den leseunkundigen Vaganten zumindest die Kernaussage der Verordnungen gegen mobile Randgruppen zu vermitteln und eine abschreckende Wirkung zu erzielen.⁷⁶

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts publizierte die Regierung gelegentlich Policeynormen auszugsweise im *Mainzer Intelligenzblatt* (ab

72 MNZ 621, Verordnung, 22.12.1729; MNZ 661, Verordnung, 01.02.1732; MNZ 2410, Reskript, 05.01.1789; MNZ 2100, Reskript, 29.05.1784. Weitere Beispiele: Rezeptblatt gegen „den Wuth von dem Biß toll-wüthender Hunden/ Wölffen etc“. (30.06.1747, HHStAW, 100/223).

73 Erstes Münzmandat mit Abbildungen: MNZ 150, Verordnung, 23.03.1609.

74 MNZ 2366, Verordnung, 31.03.1788 (mit farbigem Druck der Tollkirche).

75 Eine Verordnung zu Tierseuchen wies auf das „traurige Beispiel“ hin, daß im Oberamt Höchst fünf Menschen am Genuß verdorbenes Fleisches gestorben seien: MNZ 2271, Verordnung, 29.08.1786.

76 MNZ 470, Verordnung, 02.05.1711; hier zitiert: MNZ 936, Reskript, 25.09.1748; vgl. zur Umsetzung Kapitel 9.2.1.

1784), das 1769 als reines Anzeigenblatt (*Kurfürstliche Mainzische gnädigst privilegierte Anzeigen*) begonnen hatte.⁷⁷ Es hatte zwar nicht den Charakter eines „Gesetzes- und Verordnungsblattes“, sollte aber policyliche Themen und Normen dem „Volk in einer seinen Begriffen angemessenen Sprache“ bekannt machen. Vor allem sollten die „von Zeit zu Zeit ergehenden kurfürstlichen Regierungs-Verordnungen mit den für die Unterthanen daraus entstehenden Vorteilen faßlich gemacht“ und damit nicht nur ökonomisch nützliche Informationen vermittelt, sondern auch „Begriffe von Sittlichkeit und Gefühl erregt“ werden. Folglich druckte die Zeitung einige Verordnungen zu Reformvorhaben ab (z. B. zur Reduzierung der Feiertage), die z. T. von Artikeln begleitet wurden, die die Reformmaßnahmen der Regierung rechtfertigen und dem „Publikum“ erklären sollten. Ob sich diese „erzieherisch-disziplinierende“ Absicht umsetzen ließ, muß jedoch angesichts der relativ geringen Verbreitung der Zeitung eher bezweifelt werden. Letztlich setzte die Regierung auch in diesem Fall wieder auf Zwang: Die Ämter mußten die Gemeinden „bereden“, das neue Intelligenzblatt zu beziehen, und sollten Verweigerer jährlich mit Angabe der Ursache an die Regierung melden.⁷⁸

Immerhin gaben Landesherr und Regierung durch die Publikation in einer periodischen Zeitschrift den Arkananspruch landesherrlicher Gesetzgebung teilweise auf und stellten Policy bzw. die diesbezügliche Normgebung – begrenzt – zur öffentlichen Diskussion.⁷⁹ Als das ASCHAFFENBURGER Intelligenzblatt 1788 die Husareninstruktion von 1764 veröffentlichte, zog dies zwar eine Beschwerde des Hofkriegsrats nach sich, die Regierung lehnte diese jedoch mit dem Verweis auf die prinzipielle Öffentlichkeit der landesherrlichen Gesetze ab; auch im policylich-militärischen Bereich wurde folglich auf „Geheimhaltung“ verzichtet.⁸⁰ Lediglich bei Policygesetzen, die Maßnahmen gegen benachbarte Territorien (wie z. B. Fruchtsperren) enthielten, bestand die Regierung auf einer möglichst „heimlichen“ Publikation.⁸¹

77 Vgl. KOPPITZ, Buchwesen in Mainz, S. 87. Grundlegend zum Intelligenzblatt als Medium „guter Policy“ und zur Bekanntmachung von Gesetzen in Zeitschriften: SCHILLING, Policy und Druckmedien; KEMPF, Aufklärung als Disziplinierung; RUPPERT, Entstehung der Gesetz- und Verordnungsblätter.

78 MNZ 2350, Reskript, 10.12.1787; vgl. auch MNZ 2109, Reskript, 25.06.1784; sowie ZEITIN, Entwicklung; POST, Judentoleranz und Judenemanzipation, S. 90.

79 Vgl. dazu allgemein GESTRICH, Absolutismus und Öffentlichkeit, besonders S. 148-150; KEMPF, Aufklärung als Disziplinierung.

80 BStAW, MRA Mil. 288.

81 So z. B. MNZ 2139, Verordnung, 03.10.1784.

Da die Publikation nicht immer in der gewünschten Form erfolgte oder gar völlig unterblieb, erweiterte die Landesregierung die Kontrollmaßnahmen.⁸² So mußten die Schultheißen und Gerichtsschöffen seit dem 17. Jahrhundert bei einigen Policygesetzen die Publikation auf den gedruckten Verordnungen durch Datum und Unterschrift bestätigen und die Verordnung – die im Verwaltungsbezirk per Umlauf von Gemeinde zu Gemeinde ging – wieder an das Amt zurücksenden.⁸³ Darüber hinaus hatten die Ämter über die Verkündungen (zumindest bei „wichtigen“ Verordnungen) summarisch an die Landesregierung zu berichten. Diese Prozedur konnte sich über mehrere Monate hinziehen.⁸⁴ Zu Beginn des 18. Jahrhunderts verschärfte der Kurstaat die Kontrolle der Gesetzespublikation durch Gemeinden und lokale Amtsträger im Kontext der Vagantenverfolgung: 1721 sandte die Regierung den Ämtern eine Verordnung mit einem Begleitreskript zu, das von den Gemeindeorganen unter Androhung arbiträrer Strafe die schriftliche Attestierung der erfolgten Publikation verlangte.⁸⁵ Tatsächlich gingen bei den Ämtern aus nahezu allen Gemeinden per Unterschrift der Schultheißen und Gerichtsschöffen beglaubigte Berichte ein, die die erfolgte Publikation durch öffentlichen Anschlag (an Rathaus, Kirche oder Pfarrei), deutliches Verlesen (der vor dem Rathaus oder der Kirche versammelten Gemeinde) oder das (seltener) Verlesen von der Kanzel bestätigten. Dieses schriftliche Bestätigungsverfahren wurde bei vielen Verordnungen üblich; beispielsweise berichtete 1739 ein Schultheiß an den MAINZER Vizedom, daß er die Verordnung weisungsgemäß „mit vorher gethanem Glocken Zeigen undt durch den Pedell expresse von Haus zu Haus gethaner Citterung auff dem gemeinden platz publiciret undt an sein gehöriges orth affigiret habe“.⁸⁶ Die Ämter überprüften die Publikationsanzeigen durch Stichproben, ermahnten die säumigen Gemeinden und übersandten die Atteste mit einem Bericht an die Landesregierung.⁸⁷

82 Vgl. EIBACH, Bekanntmachung, S. 433-436.

83 Vgl. z. B. den Vorgang bei der Publikation der Verordnung vom 12.05.1721, BStAW, AAR 11/25/1a.

84 Vgl. z. B. das Weilbacher attestatum facte publicationis der unterm 7. Octobr. 1720 emanirten Verordnung vom 02.05.1721, BStAW, AAR 11/25/1a; zwischen Verordnungsdatum und Vollzugsmeldung lagen rund sieben Monate.

85 Reskript/Konzept, 14.05.1721 zu MNZ 526, Verordnung, 14.05.1721, BStAW, AAR 11/25/1a.

86 Bericht vom 14.01.1739, StdAM, 4/1; weitere Beispiele: MNZ 1494, Protokollextrakt (Hofrat), 05.10.1770 und die Berichte der Schultheißen an das Oberamt Höchst über die erfolgte Publikation vom 08.-10.10.1770, HHStAW, 106/323.

87 Die Atteste/Schreiben der Gemeinden und der Ämter, BStAW, AAR 11/25/1a.

Die Kontrolle der erfolgten Publikation mittels Attest und Bericht entwickelte sich allerdings nicht zu einer permanenten, bei jedem Gesetz angewandten Einrichtung; allein der erhebliche Verwaltungsaufwand und die daraus resultierende Überlastung der Landesregierung verhinderten dies. Bei „wichtigen“ Gesetzen – so z. B. das Landrecht von 1755 – bestand die Regierung aber weiterhin auf beglaubigten und kontrollierten Vollzugsmeldungen der Lokalverwaltung.⁸⁸

Eine weitere, im 18. Jahrhundert etablierte Kontrollmaßnahme bestand darin, die (bereits erwähnten) Kompilationen von Policeynormen durch lokale Amtsträger in allgemein zu führende Verordnungsbücher umzuwandeln.⁸⁹ Seit Mitte des 18. Jahrhunderts sollten alle Ämter die einzelnen Verordnungen in ihre Amtsbücher eintragen, so daß auch nach erfolgter Publikation ein Text bei der Verwaltung verblieb und gegebenenfalls durch Verlesen erneut publiziert bzw. wiederholt werden konnte.⁹⁰ Denn häufig waren die Einblattdrucke in den Amtsregistraturen nicht mehr vorhanden, so daß die „Policeygesetze“ in Vergessenheit gerieten oder nicht mehr erneut verkündet werden konnten.⁹¹ In den meisten Ämtern wurden solche Verordnungsbücher angelegt, und sie enthielten die mit Publikationsvermerken versehenen und verkündeten Verordnungen. Die Regierung behielt sich vor, die Verordnungsbücher monatlich zu kontrollieren, verfügte jedoch nicht über geeignetes Personal, diese Maßnahme umfassend zu realisieren.⁹²

Um wichtige Regelungen nochmals einzuschärfen und spezielle Anweisungen zu Publikation und Umsetzung von Policeynormen zu erteilen, ließ die Regierung den Lokalverwaltungen im 18. Jahrhundert Policeygesetze mit begleitenden, nur für den internen Gebrauch bestimmten Publikationsreskripten zustellen. Sie schärfte den Beamten vor allem die Normdurchsetzung ein und befahl, „daß diesen gnädigs-

88 Die Atteste und Berichte über die Publikation des Landrechts füllen dann auch umfangreiche Aktenbände: vgl. BStAW, MPA 689, Bd. 4.

89 Vgl. z. B. BStAW, MPA 79.

90 MNZ 1122, Landrecht, 24.07.1755 (Landesordnung § 6).

91 Eine lokale Überlieferung – als „Polizeiordnung 1778“ bezeichnet –, z. B. abgedruckt bei SCHMITT, Rechtsquellen aus den Kurmainzischen Ämtern Olm und Algesheim, S. 150 f. Schmitt übersieht, daß es sich hierbei nicht um eine „ländliche“ Rechtsquelle, sondern um die Abschrift einer landesherrlichen Verordnung im Gaulsheimer Gerichtsbuch handelt.

92 MNZ 2207, Reskript (Hofkriegsrat), 15.06.1785; Verordnungsbücher: HStAD, C 4 Seligenstadt Nr. 1, C 4 Nr. 93/4 (Gau-Algesheim 1788), C 4 Nr. 101/1 & 2 (Gerichts- & Verordnungs-Buch Gernsheim); sowie das Gutachten zum Ordnungsfiskal vom Juli 1804, BStAW, MPA 281.

ten Verordnungen in allem die schuldige Folge geleistet werde“.⁹³ Teilweise ergingen Policeynormen nur noch in der Form solcher Reskripte und Befehle, die lediglich an die Beamten und Behörden und nicht mehr explizit und direkt an die Untertanen bzw. eigentlichen Normadressaten gerichtet waren. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts nahm der Trend zu solchen kurz gefaßten und direkt an die Lokalverwaltung gerichteten Reskripten und Befehlen zu. Ließen sich doch auf diesem Weg Policeynormen gezielter mit konkreten Ausführungsmaßnahmen der Verwaltung verbinden. Gerade in dieser Verbindung von allgemeiner Policeynorm und Anweisung zum konkreten Verwaltungshandeln löste sich der Charakter des Policygesetzes – als allgemein zu publizierende Verhaltensnorm – zunehmend auf und verstärkt sich der Trend zu einer lediglich auf konkretes Verwaltungshandeln gerichteten – mehr oder weniger internen – staatlichen Normgebung.⁹⁴

Geltungskraft

Die neuere Forschung glaubt, Vollzugsdefizite und unzureichende Normdurchsetzung mit der vermeintlich „häufigen Wiederholung von Normen“ und der in den Policygesetzen immer wieder beklagten „Nichteinhaltung“ belegen zu können.⁹⁵ Auch in den Kurmainzer Policygesetzen findet sich gelegentlich (aber keineswegs in der Mehrzahl der Gesetze) die Klage über die mangelhafte Umsetzung der Policeynormen, wobei insbesondere die Lokalverwaltungen für diesen „Mißstand“ verantwortlich gemacht wurden: Zwar seien, klagte die Regierung in der diesbezüglich ausführlichsten Verordnung, „zu des gemeinen Wesen und guter Policy Handhab- und Beförderung [...] vielfältige Verordnungen“ ergangen, denen jedoch die schuldige Befolgung nicht geleistet und denen kaum eine Geltungsdauer zugemessen werde – „als ob sothane Verordnungen von dahier fast beständig wiederholet und erneueret zu werden nöthig hätten/ und sonsten gleichsam von selbsten hinwieder erloschen wären“. Nachlässigkeit und Säumigkeit bezüglich des Vollzugs

93 MNZ 608, Reskript, 30.05.1729 zur Verordnung 22.05.1729; MNZ 634, Verordnung, 07.09.1730. Gelegentlich waren die Texte nahezu identisch und unterschieden sich lediglich durch die Anrede; vgl. z. B. MNZ 1239, Verordnung, 19.04.1763

94 Vgl. hierzu exemplarisch WILLOWEIT, Gesetzespublikation und verwaltungsinterne Gesetzgebung.

95 DINGES, Normsetzung als Praxis; SCHLUMBOHM, Gesetze, die nicht durchgesetzt werden; dazu kritisch zusammenfassend: STOLLEIS, Normdurchsetzung bei Policyordnungen, hier besonders S. 751.

der Verordnungen wurden mit Geldbußen bis zu 50 Reichstalern bedroht. Jedem, der säumige und pflichtvergessene Beamte denunzierte, sicherte die Regierung Anonymität und die Hälfte der Geldbuße als Belohnung zu. Zwar handelte es sich hierbei nur um eine normative Androhung; bemerkenswert ist jedoch, daß die Mainzer Obrigkeit durch diesen öffentlichen Appell nicht nur Ansehensverluste der Lokalbeamten in Kauf nahm, sondern der Bevölkerung auch Möglichkeiten der Kontrolle offerierte. Motiv für diese Verordnung war jedoch keineswegs eine tatsächlich angestiegene und von der Regierung festgestellte massenhafte Nichtbefolgung der Policeygesetze. Vielmehr intendierte sie damit eine Disziplinierung der Lokalverwaltung hinsichtlich der Publikation und Durchsetzung der Policeynormen, die allgemein mit „Nichtbefolgung“ bzw. Devianz begründet wurde.⁹⁶

Auch Wiederholung und Einschärfung von Policeygesetzen verweisen nicht lediglich auf Vollzugsdefizite. Schon die überwiegend mündliche Publikationspraxis und das Problem der Geltungsdauer bedingten eine mehrmalige, meist periodische Verkündung des Textes, wie sie bei den traditionellen Rechten üblich war.⁹⁷ Bereits die ALBERTINISCHEN Stadt- und Landesordnungen enthielten den Auftrag, die Ordnungen der „*ganzen gemein von newem*“ zu publizieren, sie folglich in gewissen zeitlichen Abständen (meist jährlich) erneut zu verkünden;⁹⁸ die ASCHAFFENBURGER Ordnung wurde beispielsweise noch im 18. Jahrhundert jährlich verkündet.⁹⁹ Insbesondere bei „wichtigeren“ Policeygesetzen ermahnte die Landesregierung die Lokalverwaltung, die Policeynormen (zumindest im Jahr nach dem Erlaß) viertel- oder halbjährlich zu wiederholen, wobei nicht das gesamte Gesetz, sondern nur die wesentlichen Inhalte und Normen erneut verlesen wurden und eine summarische Verkündung stattfand. Die Teilnahme daran war Pflicht; wer bei den „*Quartal-Verkündigungen nicht auf dem Rathause*“ erscheine, so die Bußenordnung von 1776, konnte mit einer geringen Geldbuße von 12 Kreuzern gestraft werden.¹⁰⁰

Mehrfache Verkündung und „Wiederholung“ waren folglich eine wichtige Voraussetzung für Geltungsanspruch und Geltungsdauer einer Policeynorm: Damit niemand sich mit Unwissenheit herausreden

96 MNZ 896, Verordnung, 05.05.1747.

97 Vgl. WILLOWEIT, Gebot und Verbot im Spätmittelalter. Zu Publikation allgemein: IMMEL, Typologie, S. 95 f.

98 Hier zitiert die Dieburger Ordnung: MNZ 77, Stadtordnung, 11.02.1527.

99 FUßBAHN, Stadtverfassung Aschaffenburgs.

100 Verzeichniß der kleineren Policeystrafen zu Gernsheim, 1776, gedruckt in: BERGIUS, Magazin, Alphabet 7, S. 344-348.

könne, so beispielsweise eine Verordnung von 1733, solle der Text dreimal jährlich bei öffentlicher, hierzu eigens „*convocirter*“ Gemeinde verlesen und Fernbleiben mit einer Geldbuße von fünf Gulden geahndet werden.¹⁰¹ Auch die Eheordnung von 1582 enthielt bereits einen entsprechenden Auftrag an die Pfarrer, die Ordnung im „*ersten Jahr allwege auf die Frohnsonntage*“ zu verkünden und „*hinfürter, so oft es die Nothdurfft erfordert [...] solche fürstehende Verkündigung*“ nach der Predigt zu wiederholen.¹⁰² Bei Ge- und Verboten, die sich auf zeitlich begrenzte „Policeyprobleme“ bezogen (z. B. Fastnacht, Ernte), mußte das entsprechende Policeygesetz jeweils kurz zuvor verlesen und eingeschränkt werden: Beispielsweise enthielt eine Verordnung, die Ernte und Zehnteinzug regulierte, die Anweisung, daß der Text „*nicht nur anjetzo, sondern alle Jahre, ehe die Aerndte angehet, bei versammelter Gemeinde öffentlich ab- und männiglich deutlich vorgelesen werden*“ solle.¹⁰³ Vermutete die Regierung, daß eine „wichtige“ Verordnung nicht genügend beachtet würde, so ordnete sie explizit die Wiederholung der Publikation – und zwar auch durch Erlaß einer neuen Verordnung – an: 1763 erging z. B. der Befehl, eine bereits erlassene Verordnung „*nochmahlen behörig zu publiciren, solche Publication allmonatlich zu wiederholen und wie solches jedesmahlen geschehen, anhero anzuzeigen*“.¹⁰⁴ Auch nachdem sich im 18. Jahrhundert die Bekanntmachung durch das Anschlagen gedruckter Verordnungen etabliert hatte, verzichtete die Regierung nicht auf Wiederholung und Einschärfung, um die Geltungskraft von Policeynormen zu verstärken.

Insgesamt waren wörtliche Wiederholungen von Policeynormen in Kurmainz jedoch nicht die Regel; von den 2723 im Repertorium der Policeyordnungen erfaßten Kurmainzer Policeygesetzen weisen nur 478 überhaupt einen expliziten Bezug auf frühere bzw. andere Gesetzgebungsakte auf, wobei jedoch ganz überwiegend die Normen nicht lediglich wiederholt, sondern modifiziert und fortgeschrieben wurden.¹⁰⁵ Zudem lagen zwischen den seltenen wörtlichen Wiederholungen häufig größere Zeiträume oder besondere Einschnitte: Beispielsweise ließ JOHANN PHILIPP VON SCHÖNBORN 1648 nach dem Dreißigjährigen Krieg die unter Kurfürst JOHANN ADAM (1615) erlassenen Aufwands- und

101 MNZ 687, Verordnung, 31.03.1733.

102 MNZ 133, Ordnung/Edikt, 22.01.1582.

103 MNZ 2265, Verordnung, 14.06.1786.

104 MNZ 1229, Verordnung, 31.01.1763; weitere Beispiele: MNZ 1844, Verordnung, 03.02.1779; MNZ 2197, Reskript, 07.05.1785 (Tierseuchen).

105 Vgl. dazu die in HÄRTER/STOLLEIS, Repertorium, Bd. 1., bei den Kurmainzer Policeygesetzen ausgewiesenen Bezüge.

Kirchenordnungen nochmals publizieren, oder das von JOHANN PHILIPP 1658 erlassene „Mandat gegen die Ehebrüch und Hurerey“ wurde im Jahr 1676 (von Kurfürst DAMIAN HARTARD) wiederholt. Zwischen Erstpublikation und Wiederholung konnten folglich mehrere Jahre, ja Jahrzehnte liegen, und nicht nur die Zusammensetzung der Normadressaten, sondern auch die Normgeber hatten sich geändert. Einige Kurfürsten erließen nach ihrem Regierungsantritt verstärkt Verordnungen zu wichtigen „Policeybereichen“, um den Policeynormen Kontinuität und Legitimität zu verschaffen und ihre „landesväterliche Fürsorge“ für das Policeywesen zu demonstrieren.

Gelegentlich standen hinter einer Wiederholung – die durchaus mit Devianz bzw. Nichtbefolgung begründet wurde – auch profane verwaltungsorganisatorische Gründe: Für die „Erneuerung“ der Amtsordnung von 1651 gab die schlichte Notwendigkeit den Anstoß, daß von der alten Ordnung keine gedruckten Exemplare mehr vorhanden waren, wie auf dem Entwurf vom 21. Juni 1697 vermerkt war.¹⁰⁶ Der ausführlich dargestellte Publikationsvorgang hatte häufiger zur Folge, daß in den Amtsregistraturen Exemplare fehlten und die Beamten (besonders nach einem Amtsantritt) die Regierung um Ersatz baten. Waren aber auch in MAINZ keine Exemplare mehr vorrätig, erfolgte meist kein bloßer Nachdruck, sondern die Räte erließen eine „neue“ Verordnung, die die älteren Bestimmungen wiederholte, aber auch Veränderungen enthalten konnte.¹⁰⁷

Aus den vermeintlich häufigen „Wiederholungen“ kann folglich nicht linear auf erhebliche Vollzugsdefizite oder völlige Wirkungslosigkeit geschlossen werden. Zunächst ist die Wiederholffrequenz bei weitem nicht so hoch, wie häufig angenommen wird, und vielfach unterscheiden sich auch die „wiederholten“ Gesetze – bei gleichbleibenden Grundnormen – hinsichtlich der Ausdifferenzierung der Delikte, Maßnahmen, Strafen oder sozialer „Tätermerkmale“. In der Kurmainzer Policeygesetzgebung lassen sich nur für bestimmte Regelungsmaterien begrenzte Phasen intensiverer Normgebung bzw. einer höheren Normdichte feststellen (und zwar vorwiegend für das 18. Jahrhundert),¹⁰⁸ in denen innerhalb eines Jahres mehrere Verordnungen zu einem Regelungsproblem ergingen und Normen auch wiederholt bzw. eingeschärft wurden. Anlaß waren meist aktuelle Krisenerscheinungen

106 Entwurf einer erneuerten Amtsordnung 21.06.1697, BStAW, MPA 700.

107 Berichte Gewaltbote, 01.09.1743 und 17.10.1743, Regierungsreskripte/Konzepte 20.10.1743 und 15.11.1743, BStAW, AAR 12/27/1.

108 Vgl. zur Normgebungsintensität oben, Kapitel 3.1.2 und 3.1.3.

oder Steuerungsprobleme, wie z. B. das Auftreten der Pest, Kriege, die Versorgungskrise der 1770er Jahre oder die „Krise“ des Münzwesens im Reich um die Mitte des 18. Jahrhunderts.

Traten aktuelle „Mißstände“ und Probleme auf, erwarteten Bevölkerung und Lokalverwaltung die „Erneuerung“ und „Bekräftigung“ entsprechender früherer Policeynormen durch ein „neues“ Gesetz, wie das folgende Beispiel demonstriert: Schultheißen und andere subalterne Lokalbeamten hätten geäußert, stellte ein Policeygesetz zur Seuchen- und Vagantenproblematik von 1721 fest, daß eine einschlägige Verordnung lange Zeit zurückliege, und da keine „*inhaesiven*“ erfolgt seien, „*es so genau nicht mehr beobachtet*“ würde. Aus diesem Grund – so der hier erstmals publizierte Geltungsgrundsatz – solle künftig jede Verordnung solange in Geltung und zu befolgen sein, bis eine neue nachfolge.¹⁰⁹

Phasen intensiverer Normgebung bzw. „Wiederholungen“ wurden auch durch äußere Einflüsse (die Reichs- und Kreisgesetzgebung) stimuliert. Die häufig als Beleg angeführte Policeygesetzgebung gegen „Vaganten und Diebsgesindel“ im ersten Drittel des 18. Jahrhunderts zeigt deutlich, daß nicht gestiegene Kriminalität, sondern die Kommunikation der Obrigkeiten untereinander und eine spezifische Wahrnehmung des Problems der inneren Sicherheit – den man als sicherheitspoliceylichen Diskurs bezeichnen kann – zu einer Intensivierung und „Wiederholung“ der Policeynormen führten. Darauf flachte (in Kurmainz zwischen 1740 und 1769) die Normgebungsintensität jedoch wieder erheblich ab (folglich gab es kaum noch „Wiederholungen“ von Normen), während gleichzeitig die konkreten Verfolgungsmaßnahmen intensiviert wurden und die Delinquenz (die Zahl der bestraften Vaganten) stark anstieg.¹¹⁰

Neben aktuellen Problemen führten auch die aufgeklärten Reformen in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zu einer höheren Normdichte und damit zur Wiederholung und Einschärfung von Policeynormen: Zwar gab es in diesen Bereichen Konflikte, Widerstände und Nichtbefolgung, aber vielfach handelte es sich bei den vermeintlichen „Wiederholungen“ um modifizierte Ausführungsanordnungen an lokale Organe, die Ziele und Maßnahmen präzisierten und konkretisierten. Die vermeintlichen „Wiederholungen“ bzw. die höhere Normdichte waren insofern Ausdruck der stärker auf langfristige Steuerung und Reformen ausgerichteten und dadurch auch eher „experimentie-

109 MNZ 526, Verordnung, 14.05.1721.

110 Vgl. dazu ausführlich Kapitel 9.2 mit den entsprechenden Graphiken.

renden“ Policeygesetzgebung, die gerade nicht auf Devianz und Nichtbefolgung reagierte.

Die Mainzer Landesregierung griff beim Erlaß neuer Policeygesetze häufig auf frühere Texte zurück und übernahm ältere, als wichtig erachtete Grundnormen, um diese mit der neuen Verordnung nochmals zu wiederholen, aber mit neuen Maßnahmen oder Sanktionen zu verbinden. Gerade die Flexibilität der Policeygesetzgebung ließ solche Anpassungen an die „Umstände“ zu: Viele Verordnungen zu Kernbereichen der Policey (Armenwesen, Vaganten, Ehe und Sexualität, Münzwesen, Handel und Versorgung) wurden z. B. in Kriegs- oder sonstigen „Krisenzeiten“ erneuert, indem man sowohl frühere Normen wiederholte als auch Bestimmungen modifizierte. Es ging folglich um eine Anpassung der Policeygesetze an geänderte „Umstände“ bei Beibehaltung bestimmter Zentralnormen: *„Die Wichtigkeit dieses Gegenstandes erzeugte von Zeit zu Zeit umsichtliche mit den Reichs-Kreisschlüssen verbundene und zum Theile ausgedehntere Landesverordnungen, Edikte und Patente, welche durch das Alter verlegen, bei verschiedenen unsicheren Epochen erneuert und dem Laufe der Dinge anpassend gemacht werden mußten“*, unterstrich ein umfassendes Policeygesetz zum Thema „Vaganten/ öffentliche Sicherheit“ aus dem Jahr 1801.¹¹¹

Die auch von der Policeywissenschaft eingeforderte Flexibilität und Aktualität der Policeygesetzgebung,¹¹² die neue Bestimmungen und Regelungen meist mit der Wiederholung grundlegender Normen verband, war folglich eine wesentliche Ursache für die vermeintlich häufigen Wiederholungen – und nicht die (in der Forschung häufig behauptete) massenhafte Nichtbeachtung und Übertretung. Wiederholung und Integration früherer Policeynormen in die aktuelle Gesetzgebung gehörten genauso wie die mehrfache Verkündung zu den Geltungsbedingungen von Policeygesetzen und verschafften diesen überhaupt erst eine längerfristige Geltungsdauer. Denn anders als dem traditionellen Recht kam den policeylichen Einzelgesetzen nur begrenzte Geltungskraft und Geltungsdauer zu,¹¹³ die kaum über die jeweilige Regierungszeit eines Landesherren – gerade in den geistlichen „Wahl-

111 MNZ 2698, Verordnung, 04.12.1801.

112 Vgl. z. B. JUSTI, Grundsätze, S. 311 f.

113 Zum Problem Recht – Gesetz (mit Bezug auf die Policeygesetzgebung): SCHLOSSER, Rechtsetzung und Gesetzgebungsverständnis; WEITZEL, Merkantilismus und zeitgenössische Rechtswissenschaft; vgl. auch RAEFF, Well-Ordered Police State, S. 52: „The repetition may first be seen as evidence of the transition from an oral to a written culture. The transition was a gradual process, and repetition was necessary to make it stick“.

staaten“ – hinausreichte, wie das folgende Beispiel demonstriert: Nach dem Tod des Kurfürsten FRANZ LUDWIG VON PFALZ-NEUBURG (1729–1732) mußte die Regierung 1733 per Verordnung die „*irrige Meinung*“ der Untertanen und Beamten korrigieren, alle früheren Forstordnungen und Verordnungen seien mit der Wahl des neuen Kurfürsten (der einige Maßnahmen seines Vorgängers revidierte) aufgehoben worden.¹¹⁴ Noch Kurfürst FRIEDRICH KARL JOSEF VON ERTHAL MUßTE 1785 einer Verordnung explizit „*die Kraft eines beständigen Gesätzes*“ beilegen; und 1778 erließ der Kurstaat eine umfassende „*Instruction für die kurfürstlich. mainzischen Beamten, Ortsschultheißen und Rechnungsführer in Betref des gemeinheitlichen Rechnungswesen*“, weil die Mängel und Mißstände im Rechnungswesen der Gemeinden nicht mehr durch Einzelentscheidungen, sondern mittels eines allgemeineren Gesetzes dauerhaft abgestellt werden sollten.¹¹⁵

Da auch die ausdrückliche Aufhebung einer Policeynorm oder gar die Kassierung eines Gesetzes nur sehr selten erfolgten, herrschte bis zum Ende des Kurstaates eine gewisse Unsicherheit, wie lange und ob überhaupt ein Policeygesetz tatsächlich noch in Geltung war. Daß frühere „Gesetze“ ausdrücklich aufgehoben wurden, kam erst in den letzten Jahren des Kurstaates vor, wie z. B. in einer Verordnung von 1784 (Rechtsstellung und Schulwesen der Juden betreffend), in welcher der Kurfürst alle früheren, „*zuwiderlaufende geschriebene Gesetze, Verordnungen, Herkommen und Observanz*“ ausdrücklich „*abrogierte*“.¹¹⁶ Zuvor war lediglich bei konkreten, zeitlich befristeten Maßnahmen (wie z. B. Handelssperren während eines Krieges oder einer Versorgungskrise) mittels Gesetzgebung eine explizite Aufhebung früherer Verbote erfolgt, wobei der normative Charakter der Aufhebung heruntergespielt und diese als bloße „*Benachrichtigung*“ des „*Publikums*“ apostrophiert wurde.¹¹⁷ War die Kassierung früherer Policeynormen aus anderen Gründen – z. B. Durchsetzungsproblemen – notwendig, beließ es die Regierung bei verwaltungsinternen Anweisungen: So erging 1789 die „*stille Weisung an die Lokalbeamten*“, daß entgegen den öffentlichen Verordnungen verarmte einheimische Kranke auf Kosten der Gemeindekasse versorgt werden könnten.¹¹⁸ Wollte doch die Obrigkeit unbedingt

114 MNZ 684, Reskript, 17.03.1733.

115 Verordnung, 25.11.1785, Rep. MNZ 2232; MNZ 1810, Instruktion/Verordnung, 13.04.1778.

116 MNZ 2134, Verordnung, 27.09.1784.

117 Vgl. z. B. MNZ 701, Reskript, 11.09.1734.

118 MNZ 2444, Reskript, 03.09.1789; ähnlich MNZ 2374, Reskript, 29.04.1788.

das öffentliche Eingeständnis vermeiden, ihre frühere Gesetzgebung habe Mängel besessen oder sei schlicht nicht anwendbar gewesen. Erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts – im Kontext der aufgeklärten Reformpolitik – deutete sich hier ein vorsichtiger Wandel an, und einige wenige Gesetze – so z. B. die Pfandhausverordnung von 1770 – ergingen ausdrücklich „mit gänzlicher Aufhebung aller desfalls bis hieher ergangenen besonderen Verordnungen, in so weit solche durch gegenwärtige Verordnung nicht ausdrücklich beybehalten worden“.¹¹⁹

Unbestimmt blieb neben dem Problem der Geltungsdauer im übrigen auch die Frage der rückwirkenden Geltung von Policeygesetzen. Erst 1784 wurde in einem Policeygesetz explizit das Prinzip festgesetzt, „daß die Wirkung der gegenwärtigen Verordnung nur auf die künftigen Fälle nach vorgängiger förmlicher Publikation, nicht aber auf die vorhergehenden sich erstrecken könne“.¹²⁰ Eine zusammenfassende gesetzliche Regelung wurde jedoch nie erlassen, was eine gewisse Rechtsunsicherheit bedingte, da im Kurstaat keine „offiziösen“ oder staatlichen Gesetzes-sammlungen publiziert wurden und weder die Ämter noch die Zentralbehörden über vollständige Sammlungen verfügten.¹²¹ Versuche, eine Sammlung oder zumindest ein Repertorium aller „Gesetze“ zusammenzustellen, verliefen im Sand, so z. B. die regestenartige Zusammenstellung von Verordnungen, die Hofrat STRAUß 1768/69 anfertigte.¹²² Auch das Projekt einer gedruckten Sammlung führte nur zu einem Bändchen (die sogenannte *Erste Sammlung*), das lediglich einige Verordnungen zu Handel und Wirtschaft aus den Jahren 1740-1752 enthält.¹²³ Nur bezüglich des kirchlichen Bereiches gelang es, eine „Gesetzessammlung“ – den von SCHEPPLER herausgegebenen *Codex ecclesiasticus Moguntinus* – zu publizieren, der jedoch ebenfalls ein Torso blieb, da nur ein Band erschien.¹²⁴ Eine Kodifikation des Policeyrechts, wie sie die zeitgenössische Policeywissenschaft diskutierte und forderte,¹²⁵ scheiterte nicht zuletzt daran, daß Kurmainz wie viele Territorien –

119 MNZ 1474, Verordnung, 23.01.1770.

120 MNZ 2098, Verordnung, 28.05.1784.

121 Ähnlich auch die Lage in Nachbarterritorien; vgl. dazu nur für Baden: MAURER, Policeygesetzgebung und Verwaltungspraxis.

122 BStAW, AAR 353/87.

123 MNZ 967, Verordnungen, 16.06.1749. Sie wurde bereits 1751 erneut aufgelegt, was für ihren „Absatz“ spricht: MNZ 1038, Verordnungen (Auszüge), 04.11.1751.

124 SCHEPPLER, Codex; vgl. hierzu SCHEPPLER, Aschaffenburg und das Kurmainzer Recht, S. 29 ff.

125 Vgl. allgemein zu den Kodifikationsbestrebungen des 18. Jahrhunderts: DÖLEMEYER, Kodifikationspläne; SCHRECKENBERGER, Gesetzgebung.

auch was die strafrechtlich relevanten Normen betrifft – an der flexiblen policeylichen Einzelgesetzgebung festhalten und sich nicht durch eine Kodifikation des Policeyrechts binden lassen wollte. Eine Kodifizierung hätte letztlich Policey justiziable gemacht und Untertanenklagen zu Policeysachen bei den Reichsgerichten ermöglicht.¹²⁶

Publikation, Wiederholung und Einschärfung der Policeygesetze auf den unterschiedlichsten Kommunikationswegen sollten sicherstellen, daß alle Normadressaten erreicht wurden. Bei diesem Prozeß permanenter Normeinschärfung handelt es sich jedoch weniger um das obrigkeitliche Eingeständnis der Wirkungslosigkeit der Gesetze, sondern vielmehr auch um eine Technik sozialer Kontrolle und Disziplinierung. Den Policeynormen als obrigkeitliche Rechtsgebote fehlte Kontinuität und Legitimität des traditionellen Gewohnheitsrechts. Sie mußten daher – nach dem Verständnis der Normgeber – permanent eingeschärft und eingeübt, der obrigkeitliche Regelungsanspruch ständig ausgeübt und demonstriert werden.¹²⁷

Über Teilnahme und Anteilnahme der Bevölkerung bei der Gesetzespublikation lassen sich zwar kaum verlässliche quantitative Aussagen treffen, doch kann sie für Kurmainz nicht generell als gering angenommen werden.¹²⁸ Gerade die Vielfalt der Publikationsformen und die meist direkte Kommunikation durch das Verlesen auf Versammlungen nahezu aller Gemeindemitglieder stellten zumindest sicher, daß ein Großteil der Normadressaten erreicht wurde. Noch im späten 18. Jahrhundert – als die Abschaffung der Niedergerichte in der Verwaltung diskutiert wurde – führten viele Lokalbeamte die wichtige Funktion der niedergerichtlichen Versammlungen für die Gesetzespublikation als Argument für die Beibehaltung der Gerichte an.¹²⁹

126 Dies kann im übrigen auch erklären, warum um die Mitte des 18. Jahrhunderts (im Kontext zunehmender Klagen bei den Reichsgerichten über Policeysachen) ein Bedürfnis nach einer Policeyrechtswissenschaft entstand, die zwar durch Sammlung von Policeynormen gleichsam eine Kodifikation vorzubereiten suchte, sich aber nicht dauerhaft etablieren konnte. Vgl. dazu auch PAULY, Entstehung des Polizeirechts, der diesen Zusammenhang allerdings übergeht, und zum Problem Policeysachen und Reichsgerichtsbarkeit: HÄRTER, Reichskammergericht als Reichspoliceygericht.

127 Vgl. RAEFF, Well-Ordered Police State, S. 51-53; WEBER, schlesischen Polizei- und Landesordnungen, S. 172, der zutreffend die „umfangreichen Bemühungen um wirkungsvolle Publikation und Bekanntmachung, die ja zum Teil mit erheblichen Verwaltungsaufwand und Unkosten verbunden waren“, als Beleg für die Intensität wertet, „mit welcher die Vermittlung der Ordnungsinhalte betrieben wurde“.

128 Kritisch dagegen (am Beispiels Badens) EIBACH, Bekanntmachung, S. 438.

129 Vgl. unten Kapitel 4.1.2 sowie HOLENSTEIN, 'Ordnung' und die 'Mißbräuche'.

Insgesamt waren die Policeynormen der Bevölkerung durchaus bekannt, und gab es ein „Wissen“ darüber, was der Staat verboten hatte. Dies wird auch an den Beschwerden, Supplikationen und Dispensgesuchen deutlich, mit denen die Bevölkerung bzw. die Normadressaten auf die Policeynormen reagierten oder diese sogar anregten.¹³⁰ So baten in Kurmainz bereits 1544 HANS FINGK und HEINTZEN HENN darum, bei der Hochzeit ihrer Kinder mehr Tische aufstellen zu dürfen, als die 1543 ergangene Aufwandsordnung zulasse; ihnen waren folglich auch die Detailregelungen der Ordnung bekannt.¹³¹ Auch in vielen „Strafverfahren“ gaben die Delinquenten auf die häufig gestellte Frage, ob ihnen nicht die verletzte Norm bekannt gewesen sei, eine positive Antwort.¹³² Es läßt sich folglich zeigen, daß bei den Normadressaten bzw. Untertanen durchaus eine – allerdings eher diffuse – Vorstellung davon existierte, was verboten war, und daß Policeynormen überwiegend als legitim anerkannt wurden – und zwar auch von denjenigen, die gegen sie verstoßen hatten. Policeynormen können folglich – paradoxerweise – durchaus gewirkt haben, auch wenn dagegen verstoßen wurde: ihre Legitimität muß davon nicht unbedingt betroffen sein. Auch dies hat die Rechtswissenschaft als eine Strukturbedingung von Normsetzung und Normdurchsetzung herausgearbeitet: *„Normanerkennung und Verhalten differieren häufig, und das Legitimitätsverständnis von Delinquenten steht weitgehend im Gegensatz zu ihrem deliktischen Verhalten“*, so NEUMANN/SCHROTH.¹³³ Aus der Häufigkeit von Normübertretungen kann daher nicht prinzipiell auf den Grad der Nichtgeltung von Normen geschlossen werden.

Die stereotype Klage der Obrigkeit über Nichteinhaltung und mangelhafte Durchsetzung war vielmehr ein funktionales Argument, um staatliche Gesetzgebung, drastischere Maßnahmen oder eine Strafverschärfung zu rechtfertigen: Normgebung als Prozeß bedarf der Feststellung von und der Rechtfertigung durch Nichteinhaltung der Gesetze bzw. Devianz, die sie durch Fortschreibung und permanente Etikettierung abweichender Verhaltensweisen bestätigt bzw. neu schafft.¹³⁴

130 So auch das Ergebnis von LANDWEHR, *Policey im Alltag*, S. 311.

131 HERRMANN, *Protokolle des Mainzer Domkapitels*, 29.10.1544, Bd. III/2, S. 1069; die Bitte wurde übrigens abgelehnt; die Ordnung: MNZ 115, Ordnung, 08.01.1543.

132 Dies bezieht sich sowohl auf „Policeydelikte“ als auch den Inquisitionsprozeß; auf Einzelnachweise muß hier verzichtet werden und kann der Verweis auf die Kriminalakten genügen.

133 NEUMANN/SCHROTH, *Theorien von Kriminalität und Strafe*, S. 105.

134 Dies ist im übrigen ein generell zu beobachtendes Phänomen staatlicher (Straf-)Gesetzgebung. Zu Normverletzung und abweichendem Verhalten als „Existenzbedin-

Die meisten Verordnungen waren dann auch keine bloßen Wiederholungen. Zwar blieben viele Kernbestimmungen gleich, doch „experimentierte“ der Kurstaat mit dem Durchsetzungsinstrumentarium und veränderte Institutionen, Strafkompetenzen, Organe, Maßnahmen und Techniken der Normdurchsetzung.¹³⁵

gung“ von Normen: NEUMANN/SCHROTH, Theorien von Kriminalität und Strafe, S. 102.

135 Dies wird aber häufig in der neueren Literatur angenommen: vgl. DINGES, Normsetzung als Praxis, S. 39-53.