

Lukas Lang

Staatliche Ordnungsgesetzgebung als ein Element der neuzeitlichen Verwaltungskultur Eine fallanalytische Annäherung an die Wende vom 18. bis zum 19. Jahrhundert

1 Analytische Annäherung

Die Analyse gesetzlichen Implementierungsverfahren kann als maßgebliches Element in der methodischen Annäherung an die zeitgenössische Verwaltungskultur betrachtet werden.¹ In der Neuzeit, in welcher sich „Herrschaft“, mit Max Weber gesprochen, „im Alltag primär als Verwaltung“ begreifen lässt,² dienten Gesetze vorrangig der herrschaftlichen Willensbildung. Sie bereicherten die symbolische Legitimation³ des Herrschers oder der Herrscherin und reflektierten so den politischen Charakter des „Staates“. Weit darüber hinausgehend verfolgten sie ebenso sehr den Anspruch in der alltäglichen Verwaltungspraxis zur Anwendung. Demzufolge war die Vermittlung von normativen Wissensbeständen, wie sie unter anderem in der Publikation und

1 Stefan Haas, „Verwaltungsgeschichte nach Cultural und Communicative Turn: Perspektiven einer historischen Implementationsforschung“, *Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit*, hrsg. von Stefan Brakensiek, Corinna von Bredow, Birgit Näther, (Berlin 2014) 181–194; Peter Becker, „Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung“, *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte* 15 (2003) 311–336, hier: 335.; Vgl. Grundlegend zur „Verwaltungskultur“: Stefan Haas, Mark Hengerer (Hrsg.), *Im Schatten der Macht. Kommunikationskulturen in Politik und Verwaltung 1600–1950* (Frankfurt am Main, New York 2008); Birgit Emich, „Verwaltungskulturen im Kirchenstaat? Konzeptionelle Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung“, *Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit*, hrsg. von Stefan Brakensiek, Corinna von Bredow, Birgit Näther, (Berlin 2014) 163–180.

2 Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie* (Tübingen 51980) 126.

3 Trotz der Überbetonung der symbolischen Gesetzeskraft im Vergleich zu ihrer praktischen Umsetzbarkeit siehe Jürgen Schlumbohm, „Gesetze, die nicht durchgesetzt werden - ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?“, *Geschichte und Gesellschaft* 23 (1997) 647–663, hier: 659–663.

öffentlicher Bekanntmachung von Gesetzestexten zum Ausdruck kam, ein zentrales Strukturmerkmal der neuzeitlichen Staatlichkeit.⁴

Die historische Forschung selbst deutet auf den Gesetzgebungsprozess schon seit dem 16. und 17. Jahrhundert als umfängliche kommunikative Praxis, in der von der Herrschaft ausgehend nicht nur die Amtsträger vor Ort, sondern auch die Untertanen als Adressaten der obrigkeitlichen Willensbekundungen eingebunden waren. Achim Landwehr fasst die „policylichen“, dem „gemeinen Nutzen“ verpflichteten Ordnungsgesetze in der frühen Neuzeit als „Kommunikationskanäle“ auf, die den Normadressaten innerhalb eines normativen Korridors zwar anleiteten, ihm gleichzeitig aber auch bestimmte Handlungsspielräume offen ließen.⁵ Untertanen respektive die Bürgerinnen und Bürger beharrten auf ihren Rechten, forderten diese ein, halfen der Obrigkeit bei der Überführung von „Verbrechern“ und wirkten damit oft indirekt bei der Implementierung und Umsetzung neuer Normen mit. Nicht selten regten sie über Bittschriften, Gesuche und Supplikationen aktiv die obrigkeitliche Ordnungsgesetzgebung an.⁶ Die Staatsgewalt war auf die Mitwirkung und Nachfrage der Bevölkerung angewiesen, stellte diese doch erst, etwa über den Austausch mit den obrigkeitlichen Behörden, auf indirektem Wege einen Großteil der Implementierungserfahrung zur Verfügung, auf dessen Handlungsgrundlage neue Normen erlassen, beziehungsweise vorhandene Normtexte erst angepasst werden konnten. Aus einer kulturgeschichtlichen Perspektive gerieten die Normadressaten nicht mehr nur als Objekt in den Brennpunkt der Gesetzeserlasse, sondern als handelnde Subjekte. Rechtsnormen standen stets im Brennpunkt von immer aufs Neue zu startenden Aushandlungsprozessen zwischen Normgeber, Normanwender und Normadressaten.⁷ Der spürbar stärker werdende, Ordnungs- und

4 Lothar Schilling, „Gesetzgebung und Erfahrung“, *Historische Zeitschrift* 31 (2001) 401–411, hier: 406–408; Thomas Simon, „Geltung“, *Rechtsgeschichte: Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte*, 7 (2005) 100–137, hier 120; Vgl. u.a. dazu Stefan Brakensiek, „Herrschaftsvermittlung im alten Europa. Praktiken lokaler Justiz, Politik und Verwaltung im internationalen Vergleich.“, *Ergebene Diener ihrer Herren? Herrschaftsvermittlung im alten Europa*, hrsg. von Stefan Brakensiek und Heide Wunder, (Köln 2005) 1–22.

5 Achim Landwehr, „Policy vor Ort. Die Implementation von Policyordnungen in der ländlichen Gesellschaft der Frühen Neuzeit“, *Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft*, hrsg. von Achim Landwehr und Karl Härter (Frankfurt am Main 2000) 47–70, hier 50; vgl. auch Dies., *Policy im Alltag. Die Implementation frühneuzeitlicher Policyordnungen in Leonberg*, (Frankfurt am Main 2000).

6 Stefan Brakensiek, „Legitimation durch Verfahren? Visitationen, Supplikationen, Berichte und Enquêtes im frühmodernen Fürstenstaat“, *Herstellung und Darstellung von Entscheidungen. Verfahren, Verwalten und Verhandeln in der Vormoderne*, hrsg. von Barbara Stollberg-Rilinger, André Krischer, *Zeitschrift für historische Forschung*, Beiheft, Bd. 44, (Berlin 2010) 363–377; André Holenstein, „Klagen, anzeigen und supplizieren. Kommunikative Praktiken und Konfliktlösungsverfahren in der Markgrafschaft Baden im 18. Jahrhundert“, *Streitkulturen. Gewalt, Konflikt und Kommunikation in der ländlichen Gesellschaft (16.–19. Jahrhundert)*, hrsg. von Magnus Eriksson, Barbara Krug-Richter, (Köln 2003) 335–369; Cecilia Nubola, Andreas Würzler (Hrsg.), *Bittschriften und Gravamina. Politik, Verwaltung und Justiz in Europa (14.–18. Jahrhundert)*, (Berlin 2005).

7 Vgl. dazu das Konzept der „Triangulierung“ („Kommunikation unter Ungleichen“) bei Stefan Brakensiek, „Einleitung: Herrschaft und Verwaltung in der frühen Neuzeit“, in: *Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit*, hrsg. von Stefan Brakensiek, Corinna von Bredow, Birgit Näther, (Berlin 2014), 9–24; ein ähnlicher Ansatz findet sich bei Landwehr, *Policy vor Ort*, wie in Anm. 5.

Disziplinierungsanspruch des im 18. Jahrhundert zusammenwachsenden Zentralstaates in der Epoche des Reformabsolutismus tat dieser Betrachtungsweise bis ins 19. Jahrhundert, wie noch zu zeigen sein wird, kaum einen Abbruch.

In jüngerer Zeit rückten die Gesetze und Gesetzquellen selbst wieder stärker in den Mittelpunkt der Forschung. Dies geschah nicht zuletzt vor dem Hintergrund der methodischen Nutzbarmachung des kulturwissenschaftlichen Paradigmas für Themen, wie gerade eben Politik, Recht und Verwaltung, die vor zweieinhalb Jahrzehnten noch nicht unmittelbar zu den Kernthemen der Kulturgeschichte gezählt wurden. Damit geht es nicht mehr nur ausschließlich darum, Normen als starre Strukturen innerhalb eines Rechtssystems zu begreifen, sondern nach den Hintergründen ihrer Anwendung, ihrer zeitgenössischen Wahrnehmung, nach ihrer Transformation und vor allem auch nach ihrer längerfristigen Imagination seitens der Adressaten zu fragen.

Die neuzeitliche Ordnungsgesetzgebung zeichnet sich in besonderem Maße durch ihre Variabilität und Flexibilität aus.⁸ Die Intention eines Erlasses sowie dessen sprachliche und normative Charakteristika rührten in vielen Fällen aus längerfristiger Planung her und konnten dementsprechend auf Testungen und eigens erhobenen Datenmaterials, z. B. Kataster, beruhen. Sie konnte aber auch sehr kurzfristig durch die verschiedensten Personen anlassbezogen angeregt werden. Ein weiteres gewichtiges Moment offenbart sich in den Anordnungen gegenüber zufällig eintretenden Ereignissen in der Anpassung auf gegebene Umstände.⁹ Zu denken wäre hier an zeitnahe erlassene Ordnungen zur Gefahrenabwehr oder zur Beseitigung von Verwaltungslücken, indem die Handhabe einer Ordnung erst durch eine andere Verordnung näher bestimmt wurde. Auch die Normwiederholung darf in diesem Zusammenhang weniger vor dem Hintergrund der Nichtbeachtung durch den Adressatenkreis verstanden werden, sondern vorrangig als herrschaftliches Kommunikationsmittel um die normative Geltungskraft zu steigern und nicht zuletzt auch um die hierarchischen Administrationsstrukturen symbolisch zu festigen.¹⁰ Wegen eines fehlenden formellen Publikationsprinzips war die Erneuerung von Gesetzen ein adäquates Mittel zur Erzeugung rechtlicher Geltung. Die Forschung hat dazu längst erwiesen, dass diese gesetzgebenden Akte zur Festigung der herrschaftlichen Willensbildung dienten und „keinesfalls nur als Indiz

8 Siehe z.B.: Martin Schennach, *Gesetz und Herrschaft. Die Entstehung des Gesetzgebungsstaates am Beispiel Tirols* (Köln [u.a.] 2010) 147–149.

9 „Die Anwendung der Norm im Verwaltungsalltag erfolgte im Wesentlichen fallweise, und zwar in einem doppelten Sinne, einmal veranlasst durch den einzelnen Fall, dann aber auch in Würdigung seiner Umstände.“ André Holenstein, „Die Umstände der Normen - die Normen der Umstände. Policeyordnungen im kommunikativen Handeln von Verwaltung und lokaler Gesellschaft im Ancien Régime“, *Policey und frühneuzeitliche Gesellschaft*, hrsg. von Karl Härter (Frankfurt am Main 2000) 1–46, hier: 40–41.

10 Simon, „Geltung“, wie in Anm. 4, 124; Karl Härter, *Policey und Straffjustiz in Kurmainz Gesetzgebung, Normdurchsetzung und Sozialkontrolle im frühneuzeitlichen Territorialstaat*, 2 Bde., (Frankfurt am Main 2005) 236–241.

mangelhafter Implementierung der Gesetze verstanden werden dürfen.¹¹ Implementationsdefizite primär als Anlassgrund für eine Normwiederholung zu interpretieren, erscheint allein schon aus methodischen Gründen wenig zielführend. Nicht mehr die Norm selbst, ihr Weg, ihre Intention, ihre Begleitumstände stünden so im Mittelpunkt des Forschungsinteresses, sondern je nachdem, die Verifikation ihres Durchsetzungserfolgs oder ihr Scheitern.

Die flexiblen Verfahren in der Normenimplementierung benötigten eine den Anforderungen angepasste, bewegliche Administrationsstruktur. Dies betraf in erster Linie die staatliche Bürokratie. Sie fungierte genau genommen in einer Doppelrolle, nämlich als Normanwender in der Ausführung administrativer Prozesse, gleichzeitig aber auch als Normempfänger, wie der herrschaftliche Wille auszuführen ist. Für Lothar Schilling ist dabei die „Nichtachtung“ der Gesetze durch die „Amtsträger“ im Grunde genommen auf die „flexible Handhabung“ der Ordnungen selbst zurückzuführen und als „Strukturmerkmal einer Herrschaftsordnung“ zu betrachten. Die „flexible, den konkreten Umständen Rechnung tragende Regelung von Einzelfällen [...] [kann] entgegen unserem heutigen Verständnis nicht als Gegensatz, sondern als Ausdruck ein und derselben herrscherlichen Gewalt verstanden werden.“ An dieser Stelle manifestierte sich die Verwaltungskultur.¹² Peter Becker bezeichnet sie „als Bedingung der Möglichkeit von Innovation und Flexibilität, indem sie Ressourcen bereitstellt mit denen die Lücken der normativen Ordnung in weitestgehend standardisierter Form abgedeckt werden können.“¹³

Der vorliegende Beitrag sucht nun diese methodischen Überlegungen zur Verwaltungskultur anhand von drei Fallbeispielen differenzierter herauszuarbeiten. Die Beispiele behandeln den Zeitraum um das Jahr 1800 und thematisieren in einem mikrohistorischen Zugang die schwer zu erschließende und dementsprechend wenig berücksichtigte „Innenpolitik“ der Habsburgermonarchie unter Franz II./I. Die Fälle selbst sind dem materiell äußerst breiten Verwaltungsbereich „medizinische Policy“,¹⁴ also einem verhältnismäßig jungen Feld des staatlichen Verwaltungshandelns, entnommen.

11 Simon, „Geltung“, wie Anm. 4, 124; vgl. dazu grundlegend auch Dies., „Vom ‚materiellen‘ zum ‚formellen‘ Publikationsprinzip: Über den Wandel der Geltungsvoraussetzungen von Gesetzen im 18. und 19. Jahrhundert“, *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte* 30 (2008) 201–220.

12 Schilling, „Gesetzgebung“, wie in Anm. 4, 410–411; vgl. dazu auch Holenstein, „Umstände“, wie in Anm. 9, 40–41; Härter, *Kurmainz*, wie in Anm. 10, 236–241 und die generellen Überlegungen bei Karl Härter, „Gesetzgebungsprozeß und gute Policy. Entstehungskontexte, Publikation und Geltungskraft frühneuzeitlicher Policygesetze“, *PolicyWorkingPapers. Working Papers des ArbeitskreisesPolicy/Polizei in der Vormoderne 3* (Wien 2002) digital verfügbar unter: http://www.univie.ac.at/policy-ak/pwp/pwp_03.pdf (letzter Aufruf: 17.02.2016).

13 Becker, „Überlegungen“, wie Anm. 1, 313.

14 Vgl. dazu u. a. Martin Dinges, „Medizinische Policy zwischen Heilkundigen und ‚Patienten‘“ (1750–1830), hrsg. von Karl Härter, *Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft* (Frankfurt am Main 2000) 263–295; Werner Sohn, „Von der Policy zur Verwaltung: Transformation des Wissens und Veränderung der Bevölkerungspolitik um 1800“, *Zwischen Aufklärung, Policy und Verwaltung. Zur Genese des Medizinallwesens 1750–1850*, hrsg. von: Bettina Wahrig-Schmidt, Werner Sohn (Wiesbaden 2003) 71–108.

Verwaltungskultur manifestiert sich hier vor allem im Kontext der Diskurse um öffentliche Sicherheit und bevölkerungsökonomische Zielgerichtetheit. Zahlreiche Reformprojekte und Transformationsprozesse des Politischen verdichten sich hier mit besonderer Intensität: Von Kodifikationsbemühungen angefangen bis hin zur Zurückdrängung unter dem gleichzeitigen „Angewiesen-sein“ auf ständische Körperschaften, über die Handlungsoptionen der Bürgerinnen und Bürger sowie den Verwaltungsbeamten die grundlegende Veränderung der Staatszwecke, lassen sich Veränderungsdynamiken in kurzen zeitlichen Abständen verfolgen. Ein zentraler Bruch im josephinischen Jahrzehnt und in der darauffolgenden Regentschaft Kaiser Franz betrifft das exponentielle Anwachsen der „medicinalpolicylichen“ Ordnungsgesetzgebung. Im Folgenden wird dies schemenhaft anhand der quantitativen Analyse zu den ersten drei Bänden des „Handbuchs zur Gesetzkunde im Sanitäts- und Medizinalgebiete“ des Hofsekretärs Johann Nepomuk von Hempel- Kürsinger¹⁵ deutlich.¹⁶

Vor dem Hintergrund des immensen Wachstums sind auch die anschließenden Fallbeispiele zu sehen.

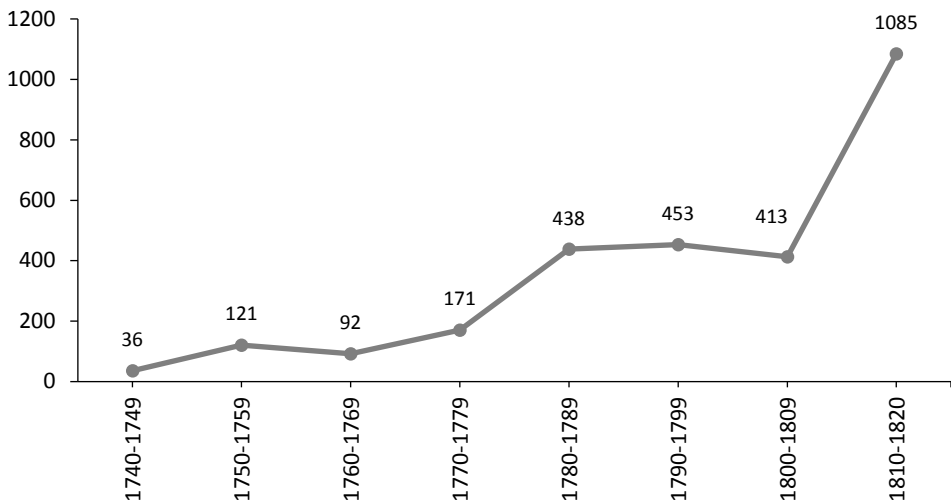


Abb. 1: Medizinische Policygesetze 1740–1820 (n=2809)

- 15 Johann Nepomuk Freiherr von Hempel-Kürsinger, *Handbuch der Gesetzkunde im Sanitäts- und Medizinal-Gebiethe in alphabetisch-chronologisch und materienweiser Zusammenstellung*, 5 Bde., (Wien 1830–1832); der geographische Schwerpunkt der Sammlung liegt auf Niederösterreich, wiewohl der Autor Gesetze aus allen Teilen der Monarchie Ordnungen in sein Handbuch aufnahm.
- 16 Differenziertere Ergebnisse in: Lukas Lang, *Medizinische Policy in den habsburgischen Ländern der Sattelzeit. Ein Beitrag zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung*, phil. Diss. (Graz 2017), erscheint voraussichtlich 2018.

2 Fallanalyse

2.1 Tollkirschen

Am 9. September 1799¹⁷ berichtete der niederösterreichische Regierungspräsident Graf Saurau Kaiser Franz II., dass, wie aus einem Wachrapport der Bezirkspolizeidirektion im Wiener Vorstadtbezirk Rossau hervorging, „mehrere Personen am Genuss des Tollkirschensaftes erkrankten und zwey bereits daran gestorben sind.“ Bei den Verstorbenen handelte es sich um den Tagwerkersohn Michael Kroyer und Karl Kleisir, den Sohn eines Büchschifters; beide drei Jahre alt. Die übrigen Konsumenten des gesundheitsschädlichen Getränks, zwei weitere Kinder im Alter von zwei und sechs Jahren sowie eine schwangere Frau, befanden sich nach Aussage des zuständigen Bezirksarztes mittlerweile außer Lebensgefahr. Als Urheberin des Unglücks konnte von der Polizeiwache eine Frau namens Eva Wegebauer identifiziert werden. Sie gab „den Kindern diesen schädlichen Saft aus Unwissenheit“. Ein „böser Vorsatz“ konnte demzufolge nicht festgesellt werden. Die Amtshandlung in der Angelegenheit übernahm der Wiener Stadtmagistrat, dem man auch den restlichen Teil des Saftes übergab. Die Antwort des Kaisers zu der Begebenheit bestand nun aus einem einzeiligen Aktenvermerk, demnach „die Zeitungen eine Warnung an das Publikum wegen der Schädlichkeit des Tollkirschensaftes“ auf den Weg bringen sollten.

Der Anordnung wurde zeitnahe Folge geleistet. In der Ausgabe vom 26. September 1799 findet sich die kaiserliche Verordnung in der Wiener Zeitung abgedruckt.¹⁸ Im Gegensatz zum Wachrapport der Polizeibezirksstelle dort um einige Facetten reicher ausgeschmückt, „gaben die Kinder“ dort erst „unter heftigen Schmerzen und Beängstigungen, das eine Kind in 14, und das andere in 16 Stunden nach genommenen Gifte den Geist auf.“ Der qualvoll beschriebene Tod durch die Tollkirschenvergiftung diente wohl auch zur Abschreckung des Publikums, denn obwohl die Beere in der Arzneikunde verwendet wurde, war man sich ihrer Wirkung bei Überdosierung bewusst. Dass das Gift über einen angebotenen Saft verabreicht wurde, verschwieg die Zeitung. Eine genaue Erklärung des Hergangs oder Informationen über „Sorglosigkeit“ der Täterin fehlten ebenfalls. Einen großen Raum nahmen hingegen die bisher zu dieser Gegebenheit erlassenen Ordnungen ein. So wies man auf die Bemühungen der Landesregierung hin, die schon

„so oft und nachdrucksam [...] das Publikum von der Schädlichkeit besagter Giftbeeren belehret, die Gegengifte bekannt gemacht, und selbst anbefohlen hat, daß das Gewächs, worauf diese tödlichen Beeren wachsen, aus den Wäldern gänzlich ausgerottet werden soll, so zeigt doch das gegenwärtige

17 Das Folgende in ÖSTA/AVA/PHST, 1799, 621.

18 Wiener Zeitung, No.78, September 1799, 3258–3259.

Unglück, wie nöthig es sey, diese Bekanntmachung und Verordnung neuerdings zu wiederholen.“¹⁹

Danach folgten im Artikel die lebensrettenden Maßnahmen, was im Fall einer auftretenden Vergiftung zu tun sei, welche Gegengifte zu verabreichen seien sowie eine Beschreibung der Pflanze und ihres Krautes. Für des Lesens unkundige Personen und wohl auch wegen der visuellen Reizwirkung von Bildern, verfügte die Hofkanzlei schon im März des Jahres 1788 den Aushang von Steckbriefen zur allgemeinen Bekanntmachung des Aussehens besagter Pflanze.²⁰ In dem aktuellen Fall nahm man den Unfall zum Anlass die bisher erlassenen Gesetze der niederösterreichischen Landesregierung gegen die Tollkirsche aus den Jahren 1795 und 1798 zu erneuern und diese ebenfalls in der Zeitung zu verkünden: Über die flächendeckende Vernichtung des Nachtschattengewächses hinausgehend, galt es Warntafeln an Orten anzubringen, an denen es nicht möglich war die Kirsche vollständig auszujäten. Zur Information des „Publikums“ sollte vom 21. September 1799 an, die Warnung monatlich von den Kanzeln und von den Richtern vor versammelter Gemeinde verlesen werden.²¹

Diese Begebenheit aus den Akten der Wiener Polizeihofstelle vermag hier holzschnittartig Aspekte der Verwaltungskultur an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert zu veranschaulichen. Auffallend ist die kaiserliche Anteilnahme an einer vermeintlichen Banalität, wie man sie jedoch generell für die Zeit, in erster Linie in der Regierungstätigkeit Joseph II., nachweisen kann. Beachtlich ist auch der kurze Zeitraum der Implementierungsvorbereitungen. Innerhalb eines Zeitfensters von nur zwei Wochen, vom Unfallhergang bis zur Publikation, kam es zum Normenerlass mit einer umfangreichen Kundmachung der Maßnahmen und der Wiederholung der älteren Ordnungen. Die Nutzung der Zeitung als Medium der öffentlichen Gesetzespublikation spiegelt sich in der kaiserlichen Anordnung ebenfalls wieder. Wie auch in den Kodifikationsbestrebungen von Gesetzessammlungen zeichnet sich hier in ersten Ansätzen der Übergang zu einem formellen Publikationsprinzip der Gesetze ab.

2.2 Verbot von Miedern

Ein dem ersten Fall nicht unähnliches Szenario begegnet uns bei einem direkt vom Kaiser geregelten Verbot der Mieder. Diese „ungesunde Kleidertracht“ war in der österreichischen Monarchie mit der Hofentschließung von 1783 und den nachfolgenden Bestimmungen aus den Jahren 1786 und 1812 untersagt.²² Die Intention des Verbots

19 Ebd., 3259.

20 ÖSTA/AVA/Hofkanzlei, IV.L.2, Ktn.1276 (= Anstalten zur Krankheitsbekämpfung, Niederösterreich), März 1788.

21 Wie Anm.18, 3259.

22 Johann Nepomuk Freiherr von Hempel-Kürsinger, *Handbuch der Gesetzkunde im Sanitäts- und Medicinal-Gebiethe*, Bd.2 (Wien 1830) 244.

fürten die Ärzte, allen voran Johann Peter Frank in seinem „Vollständigem System einer medicinischen Policey“ auf den negativen Einfluss der „Schnürbrüste“ auf das Stillen von Kindern zurück. In jungen Jahren hätte sich die weibliche „Brust“ durch das Tragen der „Panzer“ nicht so richtig entwickeln können. Darüber hinausgehend wäre wegen des andauernden Warmhaltens die Erkältungsgefahr der Mütter zum Nachteil der Säuglinge erheblich angestiegen.²³

Das Hofdekret aus dem Jahr 1783 untersagte das Tragen von Miedern in den Schulen. So war der Schulleiter dafür verantwortlich, dass „kein Kind weiblichen Geschlechts mit einem Mieder in die Schule aufzunehmen, oder zu dulden [sei], weil die schädliche Wirkung von ihrem Gebrauche auf die Gesundheit, und besonders den Wuchs allgemein bekannt ist.“²⁴ In den nachfolgenden Jahren weitete man die Bestimmung noch zweimal auf Ungarn aus²⁵ und erneuerte sie schließlich noch einmal Anfang Dezember 1812 über die Hofkanzlei unter Bezugnahme auf das Dekret von 1783.²⁶ Dieser letzten Veranlassung geht eine Berichtlegung der Wiener Polizeioberdirektion vom 11. November voraus,²⁷ die nach Baron von Hager²⁸ den „recht Nachtheiligen Einfluss der [vor]herrschend gewordenen Schnür=[Brüste]“ bemerkte, sodass für ihn „eine Wiederholung und Verschärfung darüber bestehender früheren Verbothe vielleicht nicht überflüssig sein dürfte.“ Kaiser Franz kam dieser Empfehlung am 20. November 1812 nach, indem er Hager beauftragte „eine Wiederholung und Verschärfung der über die Schnürbrüste bestehende Verbothe, das Nöthige in ordentliche Wege zu veranlassen.“ Der Leiter der Polizeihofstelle leistete diesem Befehl Folge, indem er den obersten Kanzler am 23. November über die Vorgänge und die Anordnungen unterrichtete und von ihm die nötigen Schritte erwartete.²⁹

23 Johann Peter Frank, *System einer vollständigen medicinischen Policey. Von Speise, Trank und Gefäßen. Von Mäßigkeitsgesetzen, ungesunder Kleidertracht, Volksergötzlichkeiten. Von bester Anlage, Bauart und nöthigen Reinlichkeit menschlicher Wohnungen*, Bd.3 (Mannheim 1783) 756; Zacharias Gottlieb von Raszyňa Huszty, *Diskurs über die medizinische Polizei*, Bd.1 (Pressburg, Leipzig 1786) 526.

24 *Handbuch der Gesetze 1780–1784*, 7 Bde., (Wien 1785) 398–399; im Gegensatz zu Hempel-Kürsinger, *Handbuch*, Bd.2, wie Anm.22, 244 wird die Bestimmung nicht als Hofentschließung, sondern als Hofdekret bezeichnet; bei Johann Dionis John, *Lexikon der K.K. Medizinalgesetze*, Bd.2 (Prag 1790) 424, ebenfalls als Hofentschließung.

25 Mit der Warnung vom 21. Juni 1784 und 10. August 1786, *Handbuch der Gesetze* (1786), Bd.10 (Wien 1788) 565; bzw. John, Bd.2, wie Anm.24, 424.

26 Politische Gesetze und Verordnungen 1812, Bd.39, Wien 1813, 66–67.

27 Das Folgende in ÖSTA/AVA/PHST, 1812, 182, p.

28 Damaliger Leiter der Polizeihofstelle, vgl. „Haager Franz Freiherr von Altensteig“, *Biographisches Lexikon des Kaiserthumes Österreichs*, hrsg. von Constantin Wurzbach, Bd.6 (Wien 1856–1891) 90–91.

29 Ebd., im überlieferten Wortlaut: „In einem Sr. Majestät [...] Verwaltungsausweis [der Polizei] Oberdirektion wurde [...], auch in [...] anher Blättern, der Gesundheit so höchstnachteiliges, wieder herrschend gewordene Mode der Mieder und Schnürbrüste berichtet. Bei dieser Veranlassung befahlen Seine Majestät, über die Wiederholung und Verschärfung des hierüber bestandenen Verbots an EuerE. mich zu wenden. Indem ich den allerhöchsten Auftrag hirmit vollziehe gebe ich mir die Ehre, EuerE. Vorläufig zu bitten mich seiner Zeit gefälligst in die Kenntniß deßen zu setzen, was Hochdieselbe in Beziehung auf diesen Gegenstand verfügt haben werden.“

Auch im Falle der Mieder vergingen zwischen der Berichterlegung von wahrgenommenen Ungesetzmäßigkeiten bis zum Ordnungshandeln der Behörden zwei Wochen. Das Format der Berichterlegung selbst erfolgte in diesem Fall über einen monatlich einzureichenden, so genannten „Verwaltungsausweis“ der Polizeioberdirektion. Die Zunahme von standardisierten Übermittlungsformen von Informationen dürfte auch die Grundlage für breiteres Handlungsspektrums der Behörden gebildet haben, was auch das oben abgebildete, mehr an Gesetzen gefördert haben dürfte. Eine direkte Mitwirkung des Kaisers ist erneut zu notieren sowie auch, dass die Gesetzeserneuerung als probates Mittel in der Wiederstellung der normativen Geltungskraft genutzt wurde.

2.3 Sanitätsbeschau

Besonders umfangreich kam, wie in den beiden vorangegangenen Fällen schon ermittelt wurde, Normenwiederholung beziehungsweise die sukzessive Anpassung von Richtlinien bei der „Sanitätsbeschau“ innerhalb baupoliceylicher Maßregeln zum Ausdruck.³⁰

Ausgehend von der Ursprungsverordnung der niederösterreichischen Landesregierung vom 15. Mai 1796 musste, „da die allzu frühe Bewohnung neuer Gebäude der Gesundheit der Einwohner schädlich ist“, jedes neu errichtete oder renovierte Haus vom Policeybezirksarzt, beziehungsweise dem Stadtphysikus auf Verunreinigung und ausreichende Trockenheit der Gemäuer, in einer von „höchsten Orten anbefohlenen Beaugenscheinigung“ überprüft werden. Das gesamte Procedere der Beschau sah vor, dass der Eigentümer nach der Fertigstellung eines Hauses oder bei Vermietungsabsicht einer freien Wohnung, die Landesstelle informieren musste. Deren zuständiger Vertreter hatte „nach reifer Beurtheilung“ eine Bewilligung zur Bewohnung des Hauses auszustellen. Widrigenfalls sollte sich der Eigentümer nicht an diese Vorgaben halten, drohte die Verordnung eine Geldstrafe, je nach Beschaffenheit des Vergehens, sogar eine Leibesstrafe an.³¹

Die Verordnung wurde nun als „Circularre“ dem Sanitätsmagister der Stadt Wien und an alle Bezirksärzte von Wien übermittelt.³² Noch im selben Jahr leitete man sein am 9. Juli, nachdem sich erste Umsetzungsschwierigkeiten abzeichneten, mittels Dekret an das gesamte „Sanitätspersonal“³³ weiter. Als zentrales Problem kristallisierte sich heraus, dass die zukünftigen Hauseigentümer bereits während des Baus um die Sanitätsbeschau ansuchten. Dies lief der Intention der Ursprungsverordnung

30 Hempel-Kürsinger, *Handbuch*, Bd. 2, wie Anm. 22, 349.

31 Nach §139 im franziszeischen Strafgesetzbuch vom September 1803 wird die Strafe für ein derartiges Vergehen zu einem späteren Zeitpunkt mit der Zahlung des halbjährigen Mietzins oder 8-tägigem Arrest festgesetzt; *Gesetzbuch über Verbrechen und schwere Polizey-Übertretungen*, II (Wien 1803) 446–447.

32 Pascal Joseph Ferro, *Sammlung aller Sanitätsverordnungen im Erzherzogthume Österreich unter der Enns, 1792–1797*, Bd.1 (Wien 1797) 123–124; *Politische Gesetze und Verordnungen*, Bd. 8 (1796) (Wien 1816) §33.

33 Konkret wurden der Stadtmagistrat, der Stadthauptmann, die Dominien der Freygründe und der Sanitätsmagister von Wien angeführt.

naturgemäß strikt zuwider. Um den dadurch entstehenden „unnützen Untersuchungen“ vorzubeugen, sollte die Grundobrigkeit eines jeden Ortes die Bauführer darüber in Kenntnis setzen, dass die Sanitätsbeschau erst ab der endgültigen Fertigstellung des Baus angesucht werden konnte. Zusätzlich dazu präziserte man die Verordnung dahingehend, dass auch der Zubau einzelner Stockwerke unter die erste Verordnung subsumiert werden musste und die sogenannten „Vermiethzettel“, also der Aushang von freien Wohnungen, Häusern und auch Stockwerken vor der Fertigstellung der Immobilie verboten waren.³⁴

Zwei Monate später beschloss die Hofkanzlei mittels Dekret vom 10. September 1796, diesmal an die vier niederösterreichischen Kreisämter, dass die „erlassenen Verordnungen bei der Stadt Wien nicht auf das platte Land anwendbar“ seien. Die Kreiskommissäre sollten demnach bei ihrer „Bezirksbereisung das Landvolk von der Schädlichkeit der niederen und feuchten Wohnungen zu überzeugen suchen und selbes aufmuntern, bey neuen Bauten die Fenster größer, die Zimmer höher zu machen, und nicht sogleich in neue Wohnungen einzuziehen.“³⁵ Recht eindrücklich wird hier auch die vorrangige Disziplinierung der Verwaltung gegenüber den Untertanen ersichtlich.

Ein Jahr später kam es im Zuge einer öffentlichen Bekanntmachung zu einer Ausweitung des bestehenden Gesetzes, indem nicht mehr nur ausschließlich der Bau und Bezug von Häusern, sondern auch „Gewölbe“ ab jetzt von der Verordnung betroffen waren.³⁶ Erst mit einer Verordnung an die Stadthauptmannschaft vom 20. Juli 1799 ergaben sich erste Hinweise auf Implementationsschwierigkeiten und Nichtbefolgung der Anordnungen: So war es mancherorts die Regel „daß bey vielen neugebauten Häusern und Wohnungen der Bewohnungskonsens gar nicht angesucht wird.“ Die Stadthauptmannschaft musste die Grundobrigkeiten und Grundgerichte darüber unterrichten, dass diese von nun an über die Konsense zu wachen und Übertretungen an die Landesstelle anzuzeigen hatten.³⁷ In einer weiteren, kurz gehaltenen Verordnung zu diesem Gegenstand, erhielt der Stadtmagistrat die Aufgabe, „bauführende Partheien“ über die Notwendigkeit des Ansuchens zur Sanitätsbeschau zu unterrichten.³⁸ Auf der technischen Seite wurden in einem erneuten Dekret vom 27. September 1800 genaue Anweisungen über die Trocknung der unterschiedlichsten Mauerarten unter Bezugnahme auf

34 Dekret vom 9.7.1796 in Ferro, *Sammlung*, Bd. 1, wie Anm. 32, 153–154.

35 Ebda., 165.

36 „Um der wörtlichen Auslegung des mit höchster Genehmigung unterm 15. May vorigen Jahrs erlassenen Verboths, neugebaute Wohnungen vor erhaltener Regierungsbewilligung zu beziehen, und darin zu wohnen gegen den Sinn dieser Verordnung vorzubeugen, wird hiermit nachträglich bekannt gemacht: daß unter dem Verbothe, die Wohnungen vor erhaltener Erlaubnis zu beziehen, der hierüber eingeholten höchsten Erklärung gemäß, auch die Gewölbe begriffen seyen.“ Ebda., 239–240; siehe dazu auch: *Politische Gesetze und Verordnungen*, Bd. 10 (1797) (Wien 1816) 111–112.

37 Pascal Joseph Ferro, *Sammlung aller Sanitätsverordnungen im Erzherzogthume Österreich unter der Enns, 1798–1806*, Bd.2 (Wien 1807) 83.

38 Dekret an den Wiener Stadtmagistrat vom 31.8.1799; Ebda., 86.

ihre Position und Dicke ausgesprochen. Die Warnung vor Schäden an der Gesundheit durch zu frühen Einzug wurde im Zuge dessen ausdrücklich wiederholt.³⁹ Am 27. Oktober 1808 wurde die Verordnung von der Stadt Wien auf die größeren Ortschaften, die über einen ansässigen Arzt verfügten, ausgeweitet. Auch wurden alle bisher erlassenen Regelungen erneuert und zusammengefasst, sowie auch genaue Anweisungen bei der Verschriftlichung der Gutachten erteilt. So mussten diese von einem Mitglied des Rates und vom Kreisarzt, gegebenenfalls nur mit dem praktizierenden Arzt vor Ort gemeinschaftlich ausgefertigt und an den Ortsvorsteher übergeben werden.⁴⁰

Einige Jahre später wurde mittels Verordnung der niederösterreichischen Landesregierung vom 30. Juli 1817 schließlich auf die Bewohnung von Häusern ohne vorhergegangenen Sanitätsaugenschein mit einer Erneuerung des ursprünglichen Verbots reagiert. Mit Zunahme ihrer Kompetenzen wurde neben dem Stadtmagistrat die Polizeioberdirektion in die Normenüberwachung eingebunden.⁴¹ Am 31. Juli 1820 wurde noch einmal auf die ursprüngliche Verordnung aus dem Jahr 1796 eingegangen, um den derzeitigen „Unfug“ abzuschaffen, dass die Sanitätsbeschau von den jeweiligen Hausärzten der Eigentümer vollzogen wurde. Da diese den Augenschein meist zum Vorteil der Hausbesitzer begutachteten, ließ die Landesstelle erneut darauf hinweisen, dass nur die Policeybezirksärzte befugt waren, einen Konsens auszustellen. Die Verordnung ging auch mittels Circular an alle „Dominien“ innerhalb Wiens und erneut an die Polizeioberdirektion.⁴²

3 Zusammenfassung

Die hier zusammengestellte Fallauswahl vermag grundlegend zu zeigen, dass die Wiederholung, Einschärfung, Erneuerung, Ergänzung und Anpassung bereits bestehender Verordnungen ein bedeutendes Herrschaftsmittel zur Herstellung von rechtlicher Geltung war.⁴³ Das Verfahren selbst und sein Stellenwert als Verwaltungstechnik wurde

39 Ebd., 113–114.

40 Eduard Vincenz Edler Guldener von Lobes, *Sammlung aller Sanitätsverordnungen im Erzherzogthume Österreich unter der Enns, 1807–1813*, Bd.3 (Wien 1824) 72–73; Genau genommen wurde, wie im nachfolgenden Text des hier zitierten Dekretes ersichtlich wird, eingeräumt, dass sogar auf der untersten Verwaltungsebene des Ortes Sanitätsgutachten im Wohnungsbau auszustellen waren: „Über ein solches Ansuchen hat die Ortsobrigkeit ein Mitglied des Rathes mit dem Stadt-Physico, oder wo ein solcher nicht im Orte wohnt, mit einem im Orte practicierenden Arzte, sogleich abzuordnen, welche die neu gebauten Wohnungen in Augenschein nehmen und erkennen werden; ob sie gehörig ausgetrocknet und entweder gleich, oder in welcher Zeit, ohne Schaden der Gesundheit bezogen werden können.“

41 Eduard Vincenz Edler Guldener von Lobes, *Sammlung aller Sanitätsverordnungen im Erzherzogthume Österreich unter der Enns, 1814–1817*, Bd.4 (Wien 1825) 301–302.

42 Eduard Vincenz Edler Guldener von Lobes, *Sammlung aller Sanitätsverordnungen im Erzherzogthume Österreich unter der Enns, 1818–1824*, Bd.5 (Wien 1825) 153.

43 Stellvertretend: Simon, „Geltung“, wie Anm.4, 124; selbst Joseph von Sonnenfels, *Über den Geschäftsstil. Die ersten Grundlinien für angehende österreichische Kanzleybeamten*, Bd.1, (Wien 1785) 400, ging schon zu seiner Zeit auf dieses adäquate Regierungsmittel ein.

selbst von Kaiser Franz II./I. noch anfangs des 19. Jahrhunderts umfangreich genutzt. Bisherige Ergebnisse lassen vermuten, dass am Beispiel der monarchischen Sanitätsverwaltung gemessen, bis zu einem Drittel der festgestellten 2800 Gesetze eine Bezugnahme auf ein bereits zuvor erlassenes Gesetz aufweisen. Aus einer quantifizierenden Perspektive kann somit nicht mehr nur von Einzelfällen ausgegangen, sondern von einer regelmäßigen Anwendung gesprochen werden. Implementierungsdefizite und Normverstöße fungieren zwar als wichtige Triebkräfte hinter der Wiederholung von Gesetzen; gleichzeitig spiegeln sich in den Verwaltungsprozessen Akte der herrschaftlichen Willensbildung, Prozesse der normativen Wissensvermittlung und die kommunikativen Praktiken in der Verwaltungskultur wieder. Vor dem Hintergrund dieser Diskursformationen um die Aushandlung von Normen und Gesetzgebungsprozessen darf die Wiederholung einer Ordnung nicht als alleiniges Indiz für eine mangelhafte Implementierung, sondern als flexibel einsetzbares Kommunikationsmittel verstanden werden.