

# Die langsame Konsolidierung von Politikfeldern im 19. Jahrhundert

*Ulrich Pfister*

## Abstract

Politikfelder (*policies*) beziehen sich auf die inhaltliche Seite von Politik; Beispiele sind Arbeitsmarktpolitik, Sicherheitspolitik, Regionalpolitik und Familienpolitik. Politikfelder lassen sich als selbstreferenzielle Systeme des Hervorbringens staatlicher Eingriffe, Maßnahmen und Programme verstehen. Selbstreferenz schließt hier Reflexivität mit ein: Entscheidungen für oder gegen ein Programm sowie Veränderungen eines existierenden Programms verweisen auf frühere Entscheidungen zum selben Thema. Dies impliziert insbesondere auch die Möglichkeit des Lernens aus früheren Entscheidungen, die zur Anpassung, Neuausrichtung, aber auch zur Terminierung von Politikfeldern führen kann.

Kulturtechniken des Entscheidens zur Gestaltung von Politikfeldern entstanden in deutschen Territorien in einem langgezogenen Prozess zwischen der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts und der Reformära an der Wende zum 19. Jahrhundert. Dennoch finden sich die Merkmale moderner Politikfelder erst etwa ab den 1870er und 1880er Jahren. Es lohnt sich deshalb danach zu fragen, weshalb sich zwischen den 1810er Jahren und der Nationalstaatsgründung Politikfelder nur langsam entwickelt haben. Der Beitrag entfaltet zunächst anhand des Handels- und Gesellschaftsrechts ein funktionalistisches Argument. Die Entwicklung der Marktgesellschaft hatte zur Folge, dass sich Wirtschaftssubjekte weniger auf informale, in lokalen (Herrschafts-)verbänden gründende Institutionen verlassen konnte, sondern zunehmend auf formale, durch den Zentralstaat gesetzte Institutionen angewiesen waren. Komplexität und rascher Wandel der geregelten Materien erforderten häufige Reformen, so dass die einschlägigen (Rechts-)Politiken zu Daueraufgaben und damit zu Politikfeldern wurden. Tatsächlich stellt die Kapitalmarktregulierung von 1870 und 1884 ein frühes Beispiel dar, in dem Entscheiden reflexiv über Lernprozesse auf frühere Entscheidungen verwies.

In einem zweiten Teil wird auf Kräfte eingegangen, welche die Entwicklung von Politikfeldern bremsten. Einerseits wurden wichtige staatliche Eingriffe in die Gesellschaft als Reformen oder einmalige Entwicklungsmaßnahmen gerahmt. Beispiele sind die Agrarreformen und der Bau befestigter Fernstraßen (Chausseen). Zwar nahm diese Programme mehrere Jahrzehnte in Anspruch; schon vor ihrer Konzipierung her handelte es sich jedoch um selbstterminierende Politikfelder. Zum anderen spielte wohl das politische Regime eine große Rolle. Erst mit der Parlamentarisierung wenigstens auf der Ebene des Gesamtstaats entstanden ab 1871 Anspruchsgruppen, die Anlass zur Herausbildung permanenter politischer *Issues* gaben. Gut verfolgen lässt sich dies anhand der Beispiele der Handelspolitik und der Agrarpolitik.