

DFG Forschungsgruppe 2757

LoSAM



Lokale Selbstregelungen
im Kontext schwacher Staatlichkeit
in Antike und Moderne

3

LoSAM Working Papers

Zum Zusammenhang von Staatlichkeit und lokalen Selbstregelungen: Einige theoretische Überlegungen

Christoph Mohamad-Klotzbach

LoSAM Working Papers

Im Rahmen der LoSAM Working Papers werden theoretische und empirische Forschungsbeiträge der Wissenschaftler*innen der DFG-Forschungsgruppe 2757 publiziert. Sie dienen dazu, Ergebnisse der Forschungsgruppe zu publizieren und so rasch neue Impulse in die wissenschaftliche Debatte einzubringen. Die Beiträge spiegeln hierbei die gesamte Bandbreite und Vielfalt der Forschungsgruppe wider, indem sie sowohl disziplinäre als auch interdisziplinäre Forschungsergebnisse präsentieren. Des Weiteren werden auch Beiträge von assoziierten Mitgliedern der Forschungsgruppe bzw. von Kooperationspartner*innen veröffentlicht.

Herausgegeben von der DFG-Forschungsgruppe 2757 (LoSAM)
Prof. Dr. Rene Pfeilschifter (Sprecher), Universität Würzburg
Prof. Dr. Doris Fischer, Universität Würzburg
Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth (stellv. Sprecher), Universität Würzburg
Dr. Christoph Mohamad-Klotzbach, Universität Würzburg
Prof. Dr. Eberhard Rothfuß, Universität Bayreuth
Prof. Dr. Andreas Schachner, Deutsches Archäologisches Institut
Prof. Dr. Barbara Schmitz, Universität Würzburg
Prof. Dr. Katja Werthmann, Universität Leipzig

Redaktion:
Dr. Christoph Mohamad-Klotzbach
Dominique Krüger, M.A.

© DFG Forschungsgruppe 2757 / Lokale Selbstregelungen im Kontext schwacher Staatlichkeit in Antike und Moderne (LoSAM)
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Campus Hubland Nord
Oswald-Külpe-Weg 84
97074 Würzburg
Tel.: +49 931 - 31-84446
losam@uni-wuerzburg.de
<https://www.uni-wuerzburg.de/for2757>

Alle Rechte vorbehalten.
Würzburg 2020.

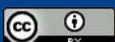
Dieses Dokument wird bereitgestellt durch
OPUS Würzburg, ein Publikationsservice der
Universitätsbibliothek Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg
Am Hubland
97074 Würzburg
Tel.: +49 931 - 31-85906
opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de
<https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>

ISSN: 2698-2684

Zitiervorschlag:

Christoph Mohamad-Klotzbach: Zum Zusammenhang von Staatlichkeit und lokalen Selbstregelungen: Einige theoretische Überlegungen, LoSAM Working Papers, Nr. 3 (2020). DOI 10.25972/OPUS-21951



Zum Zusammenhang von Staatlichkeit und lokalen Selbstregelungen: Einige theoretische Überlegungen

Christoph Mohamad-Klotzbach

Zusammenfassung

Dieses Working Paper widmet sich dem Zusammenhang von Staatlichkeit und lokalen Selbstregelungen. Mittels eines deduktiven Zugangs werden verschiedene theoretische Szenarien dieses Zusammenhangs durchgespielt. Hierbei handelt es sich neben den generellen Zusammenhängen der beiden Regelungsformen um den Umfang der Regelungen, die Beziehungsformen zwischen den Regelungsvarianten, den Voraussetzungen zur Implementierung von Regelungen sowie der Verknüpfung der Regelungsformen mit dem Konzept der Staatlichkeit.

Die Studie erweitert das Forschungsfeld um drei wesentliche Erkenntnisse: Erstens, dass es neben dem postulierten negativen Zusammenhang von staatlichen Regulierungen und lokalen Selbstregelungen noch weitere hypothetisch anzunehmende Zusammenhänge geben kann. Zweitens, dass neben staatlicher Regulierung und lokalen Selbstregelungen auch regelungsfreie Regelungsbedarfe existieren und stärker in den Blick genommen werden sollten. Drittens, dass der Grad der Staatlichkeit unabhängig vom Ausmaß staatlicher Regulierung betrachtet werden sollte.

On the Relationship between Statehood and Local Self-Governance: Some Theoretical Considerations

Abstract

This working paper is devoted to the relationship between statehood and local self-governance. By means of a deductive approach, various theoretical scenarios of this connection are taken into account. In addition to the general correlations between the two forms of regulation, this involves the scope of the regulations, the forms of relationship between the variants of regulation, the preconditions for the implementation of regulations and the linking of the forms of regulation with the concept of statehood.

The study extends the field of research by three essential findings: First, that in addition to the postulated negative correlation between state regulation and local self-governance, there may be other hypothetically assumed relationships. Second, that in addition to state regulation and local self-governance, greater attention should be given to yet non-regulated problems in a society. Third, that the degree of statehood should be considered independently of the extent of state regulation.

Online publiziert: Datum (22.12.2020)

© DFG-Forschungsgruppe 2757 „Lokale Selbstregelungen im Kontext schwacher Staatlichkeit in Antike und Moderne“ (LoSAM)

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung.....	4
2 Grundsätzliche Zusammenhänge zwischen staatlicher Regulierung und lokalen Selbstregelungen	6
3 Der Umfang der Regelungen	8
4 Erweiterung der Verknüpfung von STR, LSR und RR um Beziehungsformen.....	10
5 Die Ausprägungen der Beziehungsformen in Abhängigkeit vom Grad der Staatlichkeit.....	14
6 Fazit	16
Literaturverzeichnis	17

1 Einleitung

„Alles Leben ist Problemlösen“, hat Karl Popper den Titel eines Vortrags benannt (Popper 2004 [1991]). Anders formuliert: Alles menschliche Leben ist Problemlösen. Daran anknüpfend kann gefragt werden, auf welche Weise Menschen Probleme lösen. Zudem ließe sich fragen, welche Probleme sie nicht lösen.

Im Rahmen unserer DFG-Forschungsgruppe „Lokale Selbstregelungen im Kontext schwacher Staatlichkeit in Antike und Moderne (LoSAM)“ widmen wir uns auch dem Problemlösen, aber auf eine spezielle Weise. Wir gehen davon aus, dass gesellschaftliche Probleme – ich bezeichne sie hier als *Regelungsbedarfe* – auf *lokaler Ebene* entweder durch den Staat mittels Regulierungen oder durch nicht-staatliche Akteure mittels lokaler Selbstregelungen gelöst werden.¹ Dabei lautet unsere zentrale Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen dem *Ausmaß an Staatlichkeit bzw. staatlicher Regulierung* sowie dem *Ausmaß an lokalen Selbstregelungen* gibt. Die zentrale Hypothese lautet: „Je schwächer [...] die staatliche Durchdringung einer Gesellschaft, [...] desto ausgeprägter sind die lokalen Selbstregelungen.“ (Pfeilschifter u.a. 2019, 5). Oder anders ausgedrückt: Je geringer die staatlichen Regulierungen, desto umfangreicher sind die lokalen Selbstregelungen.

Unabhängig von der Frage, wie man Staatlichkeit oder lokale Selbstregelungen nun definiert, lässt sich fragen, warum es diesen Zusammenhang überhaupt geben sollte oder gar geben muss. Pfeilschifter u.a. geben darauf ebenfalls eine Antwort: „[...] weil das Überleben und das menschenwürdige Leben davon abhängen: Fehlende oder unzureichende staatliche Leistungen auf den Gebieten der Sicherheit, der materiellen oder der soziokulturellen Grundlagen erzwingen Eigenleistungen vor Ort.“ (2019, 5).

Nun lässt sich einerseits empirisch überprüfen, ob dieser Zusammenhang auch in der Realität anzutreffen ist. Beispielsweise ließe sich das Ausmaß staatlicher Regulierungen und lokaler Selbstregelungen in bestimmten Regelungsbereichen (z.B. Sicherheit, Wasserversorgung) untersuchen. Dadurch lassen sich die Anzahl der Regelungsbedarfe sowie das Verhältnis der Regelungsmöglichkeiten in dem jeweiligen Regelungsbereich empirisch bestimmen. Diese Befunde können dann mittels *diachroner* (Antike vs. Moderne oder Vergleiche innerhalb von Antike und Moderne) oder *sektoraler Vergleiche* (Vergleich zwischen Regelungsbereichen oder Vergleich zwischen Stadtteilen, Ortschaften, Städten, Ländern, Regionen) analysiert werden. Diese Strategie bildet einen zentralen Fokus unserer Forschungsgruppe und könnte letztlich als induktives Vorgehen bezeichnet werden.²

Andererseits lässt sich fragen, welche theoretischen Möglichkeiten für einen Zusammenhang zwischen staatlicher Regulierung und lokaler Selbstregelung grundsätzlich

¹ Regelungsbedarfe können innerhalb einer Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen – lokal, regional, national – auftreten. Hier liegt der Fokus nur auf der lokalen Ebene, da diese zentral für unsere Forschungsgruppe ist. Jedoch ist es möglich, dass die hier vorgenommenen Überlegungen auch für andere Ebenen zutreffend sind.

² Wobei ich hier argumentieren würde, dass das Vorgehen unserer Forschungsgruppe eher als *abduktiv* bezeichnet werden sollte (Swedberg 2017, 194-196).

existieren. Dieses Vorgehen wäre zunächst rein deduktiv – d. h. schlicht ein Gedankenexperiment. Dabei kann dieses Theoretisieren über den Zusammenhang von staatlicher Regulierung und lokaler Selbstregelung aus meiner Sicht helfen, ein Verständnis für die soziale Realität zu bekommen und diese Überlegungen anhand des später gewonnenen empirischen Materials zu untersuchen.

Eben jenem deduktiven Theoretisieren widmet sich dieses Working Paper.³ Dabei wird – einem Plädoyer Opps (2014, 199-202) folgend – eine eher formalistische Sprache verwendet, um auch die eher abstrakte Logik der Gedanken zu symbolisieren. Deshalb werden in diesem Text folgende Abkürzungen für die hier verwendeten Konzepte eingeführt:

Regelungsfreie Regelungsbedarfe (RR) sind alle diejenigen Probleme von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, die weder durch den Staat reguliert noch durch nicht-staatliche Akteure geregelt werden.

Staatliche Regulierungen (STR) sind Regeln, die von Seiten des Staates zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme aufgestellt werden.

Lokale Selbstregelungen (LSR) werden von unserer Forschungsgruppe wie folgt definiert: „Unter *Selbstregelungen* verstehen wir die Ordnung eines Gruppenzusammenhangs, die aus der Gruppe heraus erfolgt, also von allen Gruppenmitgliedern oder ihren Vertreter*innen festgelegt und ausgeführt wird; die auf sozialen Normen beruht, welche Ausfluss geteilter Werte aller Gruppenmitglieder sind; die auf Dauer angelegt ist; die für alle Gruppenmitglieder, aber auch nur für sie gültig ist; die autonom funktioniert, ohne Steuerung von außen.“ (Pfeilschifter u. a. 2019, 12 – Herv. im Orig.) Finden diese Selbstregelungen auf lokaler Ebene statt, werden sie als *lokale* oder *örtliche Selbstregelungen (LSR)* bezeichnet (z. B. Pfeilschifter u. a. 2019, 17). Auch diese dienen zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme, jedoch mit geringer Reichweite (da lokal), wobei die ideelle Komponente der Selbstregelungen – d. h. die Art und Weise, wie das Problem gelöst wird – durchaus als ein gesamtgesellschaftliches Vorbild dienen kann.

Des Weiteren unterscheiden wir verschiedene *Beziehungsmuster* zwischen lokalen Selbstregelungen und staatlicher Regulierung (siehe 4.), die in diesem Text durch *LSR↔STR* allgemein symbolisiert werden.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden grundsätzliche Überlegungen zum Zusammenhang zwischen staatlicher Regulierung und lokaler Selbstregelung vorgestellt (2). Daran anschließend wird der Umfang der Regelungen (3) behandelt.

³ Ich möchte mich in diesem Beitrag an Swedberg orientieren, der in verschiedenen Veröffentlichungen auf die Bedeutung des Theoretisierens in den Sozialwissenschaften (v. a. der Soziologie) hingewiesen hat und u. a. auch für eine stärkere Visualisierung des Theoretisierens plädiert (Swedberg 2012, 2016, 2017). Er macht sich insbesondere für das Vorgehen der Abduktion – geprägt von Charles S. Peirce – als Ergänzung zum induktiven und deduktiven Vorgehen stark. Der vorliegende Beitrag folgt jedoch primär dem deduktiven Vorgehen, welches für die Arbeit der Forschungsgruppe und die darin geleistete empirische Arbeit in den Teilprojekten hoffentlich von Nutzen sein wird.

Ein weiterer zentraler Schritt ist die Erweiterung der theoretischen Zusammenhänge von staatlicher Regulierung und lokaler Selbstregelung um das theoretisch mögliche Beziehungsgeflecht zwischen beiden Ebenen (4). Dieser Schritt hilft dabei ein besseres Verständnis für die Systematisierung der verschiedenen Ausprägungen von Regelungsbeziehungen unter Berücksichtigung der Staatlichkeit zu erhalten (5). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit (6).⁴

2 Grundsätzliche Zusammenhänge zwischen staatlicher Regulierung und lokalen Selbstregelungen

Wie lassen sich nun die Zusammenhänge zwischen staatlicher Regulierung (STR) und lokalen Selbstregelungen (LSR) beschreiben? Hierzu sollen in einem ersten Schritt vier potenzielle Varianten unterschieden werden (vgl. Abb. 1), die als Grundlage für weitere Überlegungen dienen. Hierbei sind die Varianten a) und b) mit der zentralen Hypothese unserer Forschungsgruppe vereinbar. Die Varianten c) und d) hingegen erweitern den Blick auf mögliche Konstellationen.

Variante a) *negativer Zusammenhang*: Je stärker die Durchdringung der Gesellschaft durch den Staat (STR), desto kleiner ist das Ausmaß lokaler Selbstregelungen (LSR). Im Rahmen dieser Annahme wäre die vollkommene Ersetzung von LSR durch STR möglich bzw. die Ersetzung von STR durch LSR. Somit stehen sich STR und LSR in einer Art Nullsummenspiel gegenüber.

Variante b) *nicht-linearer Zusammenhang 1*: Mit steigender Durchdringung der Gesellschaft durch den Staat nimmt das Ausmaß lokaler Selbstregelungen ab, jedoch nur bis zu einem gewissen Grad. Somit ist eine Koexistenz von LSR und STR möglich, unabhängig von der Frage, wie sich die beiden zueinander verhalten. Man könnte diesen Zustand auch als einen Balancezustand zwischen LSR und STR verstehen. Eine solche Entwicklung kann dann relevant sein, wenn der Staat nicht alle Regelungsbedarfe regulieren möchte oder aber nicht regulieren soll. Bei der ersten Variante kann es durchaus sein, dass die lokalen Selbstregelungen innerhalb der Gesellschaft so effektiv sind, dass der Staat sie gar nicht ersetzen möchte.⁵

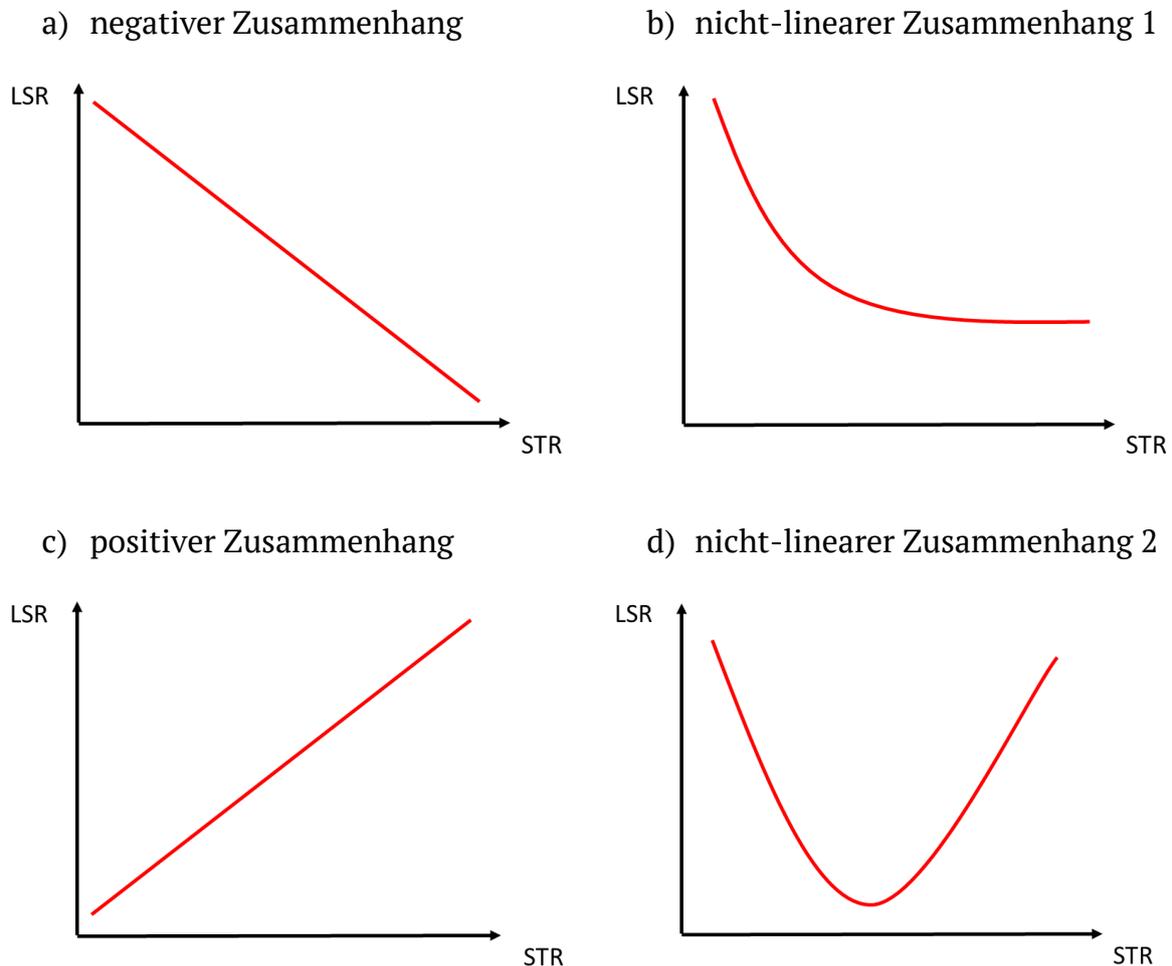
In Bezug auf Letzteres ist die Idee des state-in-society-Ansatzes von Migdal (2001) relevant, der das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft u. a. im Hinblick auf die Aufgabenverteilung in den Blick nimmt und es demzufolge durchaus sein kann, dass nicht-staatliche Akteure auf lokaler Ebene keinen Bedarf an staatlicher Regulierung sehen. Dies bedeutet schließlich, dass das Konzept des Staatsverständnisses – als ein

⁴ Für wertvolle Hinweise zu diesem Working Paper danke ich ganz herzlich Prof. Dr. Rene Pfeilschifter sowie Susan Thomschke, Jana Hock, Janneke Tiegna, Anna Si-Lu Hauser, Julia Schwarzer, Adrian Erben und Nestor Zanté. Bei Marie Fenzl bedanke ich mich für die gründliche Durchsicht des Manuskriptes.

⁵ Die Voraussetzung hierfür wäre, dass der Staat in der Lage ist, die lokalen Selbstregelungen zu ersetzen.

Element der jeweiligen politischen Kultur – als erklärende Variable an Bedeutung gewinnt.

Abb. 1: Mögliche Zusammenhänge zwischen Staatlichkeit (STR) und lokalen Selbstregelungen (LSR)



Quelle: eigene Darstellung

Variante c) *positiver Zusammenhang*: In diesem Beispiel steigt gleichzeitig mit der staatlichen Durchdringung der Gesellschaft auch das Ausmaß lokaler Selbstregelungen an. Diese Variante kann dann relevant sein, wenn sich die Regelungsbeziehungen komplementär, subsidiär oder gar konträr gestalten (siehe 4.).

Variante d) *nicht-linearer Zusammenhang 2*: Zunächst durchdringt der Staat die Gesellschaft und lässt kaum lokale Selbstregelung zu, aber ab einem gewissen Zeitpunkt kippt die Entwicklung und die lokalen Selbstregelungen nehmen erneut zu. Dies kann einerseits an der Überforderung des Staates liegen, der dann Regelungshoheit abgibt. Oder auf der lokalen Ebene regt sich Widerstand gegen einen zu umfassenden oder ineffektiven Staat, sodass sich ergänzende (komplementäre) oder ersetzende (kont-

räre) Regelungen auf lokaler Ebene bilden. Dies bedeutet, dass lokale Selbstregelungen ein Ausdruck der Ablehnung des Staates sein können und somit auch im Sinne einer potenziellen Gegenmacht verstanden werden können.

Alle vier Varianten zeigen die Dynamik der Beziehungen zwischen staatlicher und lokaler Ebene und sind als idealtypische theoretische Annahmen zu verstehen. Diese Dynamiken werden v. a. im diachronen Vergleich eines Falles interessant. Natürlich können sich die Verläufe auch etwas anders gestalten, z. B. stärker wellenförmig. Dies ist letztlich eine empirische Frage.

Grundsätzlich ließe sich noch eine allgemeine Annahme treffen. Diese lautet, dass gesamtgesellschaftlich immer von einem *relativen Zusammenhang bzw. Verhältnis zwischen STR und LSR ausgegangen werden muss*. Diese Annahme soll hier als *Theorem der relativen Regelungszuständigkeit* bezeichnet werden. Es wird vermutlich niemals so sein, dass innerhalb einer Gesellschaft entweder alle Regelungsbedarfe vollständig durch den Staat (STR) oder lokale Selbstregelungen (LSR) geregelt werden. Während der erste Fall ein vollständig durchgreifender Staat wäre (im wahrsten Sinne ein totalitärer Staat), würde der zweite Fall vermutlich nur noch über eine juristische, nicht jedoch über eine empirische Staatlichkeit⁶ verfügen, da er in keinerlei Hinsicht präsent bzw. existent wäre. Beide Varianten sind theoretisch zwar möglich, in der Praxis vermutlich nicht zu finden.

Des Weiteren können diese Ideen dadurch erweitert werden, dass Staatlichkeit in drei Bereichen relevant ist (Pfeilschifter u. a. 2019, 16): Sicherheit, materielle Grundlagen des Lebens sowie soziokulturellen Grundlagen des Lebens.

Diese drei Bereiche können in ihrer Ausprägung variieren und zwar einerseits zu verschiedenen Zeitpunkten im Hinblick auf den gleichen Fall (Staatlichkeit in Land A in den Jahren 1900 und 2000) und andererseits zum selben Zeitpunkt, aber in unterschiedlichen Fällen (Staatlichkeit in Land A und Land B im Jahr 2000). Somit könnte man für jeden der drei Bereiche das Verhältnis von STR zu LSR bestimmen und prüfen, ob sich das Verhältnis zwischen den drei Bereichen ähnelt oder unterscheidet.

3 Der Umfang der Regelungen

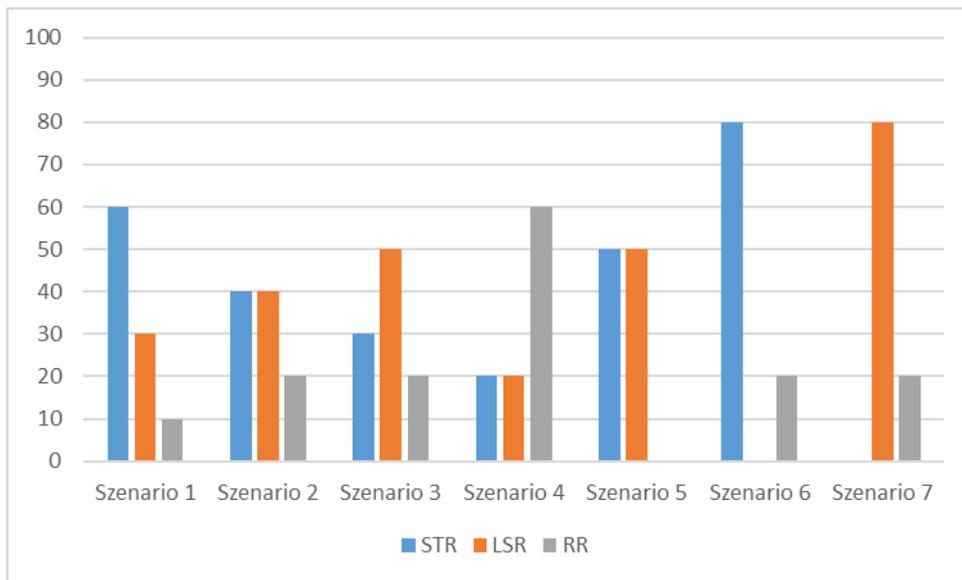
Es reicht jedoch nicht, den Blick nur auf LSR und STR zu lenken, um den theoretisch möglichen Regelungsumfang zu bestimmen. Nehmen wir an, dass es 100 Regelungsbedarfe gibt, die geregelt werden (sollten). Wenn wir nun an das Beispiel des negativen Zusammenhangs (Variante a) des vorherigen Abschnitts denken, dann wäre anzunehmen, dass die 100 Regelungsbedarfe komplett in einem variierenden Verhältnis zwischen STR und LSR aufgeteilt werden (Beispiel: 70:30 oder 40:60). Somit läge ein Nullsummenspiel vor.

⁶ Zur Unterscheidung zwischen juristischer und empirischer Staatlichkeit siehe Jackson/Rosberg (1982) sowie Schlenkrich u. a. (2016, 244).

Es ist jedoch auch möglich, dass ein bestimmter Anteil der Regelungsbedarfe gar nicht geregelt wird und somit als regelungsfrei angesehen werden muss. Dies sind die eingangs erwähnten regelungsfreien Regelungsbedarfe (RR). Oder aber es gibt mehrfache Regelungsangebote für die gleichen Regelungsbedarfe, sodass die Gesamtzahl der Regelungen die Zahl der RR übersteigt (siehe Varianten c und d).

Wenn wir zunächst nur die RR in Kombination mit LSR und STR denken, dann lassen sich verschiedene hypothetische Szenarien konstruieren, die ein präziseres Bild der empirischen Realität abbilden (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Das Zusammenspiel von STR, LSR und RR in verschiedenen Szenarien



Quelle: eigene Darstellung auf Basis fiktiver Werte

In den Szenarien 1 und 6 dominieren die staatlichen Regulierungen. Doch während in Szenario 1 noch zusätzlich lokale Selbstregelungen existieren, finden sich diese in Szenario 6 überhaupt nicht. Während der Fall in Szenario 1 offenbar LSR zulässt, gilt dies für den Fall in Szenario 6 nicht, da hier ganz klar der Staat als einziger regelnder (in diesem Sinne regulierender Akteur) auftritt.

In den Szenarien 2 und 5 sind LSR und STR jeweils gleich stark ausgeprägt, aber auf unterschiedlichen Niveaus. Während in Szenario 5 keine RR existieren,⁷ finden sich in Szenario 2 durchaus noch RR, die zwischen der staatlichen und nicht-staatlichen Ebene aufgeteilt werden können – sofern jeweils Handlungsbedarf gesehen wird.

In Szenario 3 und 7 dominieren die LSR gegenüber den STR, während die RR auf einem eher niedrigen Niveau liegen. Doch während in Szenario 3 noch staatliche Regulierung existiert, findet sich diese in Szenario 7 gar nicht mehr.

⁷ Dies ist mit Sicherheit ein fiktives Beispiel, da man sich zwar eine Welt ohne Probleme wünschen würde, dies jedoch leider ein höchst unrealistisches Szenario darstellt.

Szenario 4 hingegen zeigt einen fiktiven Fall, in dem ganz klar die regelungsfreien Regelungsbedarfe dominieren und offenbar weder der Staat noch die nicht-staatlichen Akteure in der Lage und/oder willens sind, die Probleme zu lösen – sofern diese als lösungsrelevant wahrgenommen werden.

Grundsätzlich gilt, dass diese sechs hypothetischen Szenarien sowohl innerhalb eines Falles zu verschiedenen Zeitpunkten (diachrone Perspektive) als auch zu einem Zeitpunkt, aber in variierenden Fällen oder gesellschaftlichen Sektoren bzw. Subsystemen (sektorale Perspektive) auftauchen können.

4 Erweiterung der Verknüpfung von STR, LSR und RR um Beziehungsformen

Wie bereits von Pfeilschifter u. a. (2019, 18) besprochen, lassen sich verschiedene Beziehungsformen zwischen lokalen Selbstregelungen und staatlicher Regulierung finden. Der Merkmalsraum der entsprechenden Vierfeldertafel wird durch zwei Merkmale konstruiert: Erstens die Frage, ob die Ordnungsangebote miteinander abgestimmt oder nicht abgestimmt sind. Zweitens, ob die Relation einen ergänzenden oder ersetzenden Charakter besitzt. Daraus ergeben sich vier Beziehungstypen: komplementär, subsidiär, konträr und substitutiv (vgl. Tab 1).

Tab. 1: Typologie der Beziehungsmuster zwischen lokalen Selbstregelungen und staatlicher Regulierung		
	nicht abgestimmt	abgestimmt
ergänzend	<i>komplementär</i>	<i>subsidiär</i>
ersetzend	<i>konträr</i>	<i>substitutiv</i>

Quelle: Pfeilschifter u. a. 2019, 18; Erweiterung durch Hans-Joachim Lauth im Rahmen des 1. LoSAM Jahresforums 2020.

Wir können jedoch einen Schritt weiter gehen und diese Beziehungsformen auf eine übergeordnete Ebene heben. So lenken wir den Blick nicht nur auf regelungsfreie Regelungsbedarfe (RR), sondern auch auf die möglichen Relationen von STR und LSR.

Die bereits erwähnten vier Beziehungsformen zwischen Staat und lokaler Ebene lassen sich dann entsprechend neu sortieren (vgl. Tab. 2).

Finden sich entweder nur LSR oder nur STR, so sind diese substitutiv zu verstehen. In diesen Fällen besteht durchaus die Möglichkeit, dass sowohl STR und LSR koexistieren, jedoch ist nur eine der beiden (STR *oder* LSR) tatsächlich auch wirksam.

Sind für einen Regelungsbedarf sowohl staatliche Regulierungen als auch lokale Selbstregelungen vorhanden und wirksam, können diese zueinander entweder komplementär, subsidiär oder konträr sein. Dies könnte insbesondere im Kontext von föderalen oder dezentralisierten politischen Systemen relevant sein, in denen bereits eine Tradition vorherrscht, Lösungsansätze top-down zu delegieren und somit auch auf die Fähigkeit zu lokaler Selbstregelung setzen. Somit könnten *lokale Selbstregelungen als potenzielle Ressource für den Staat* verstanden werden.

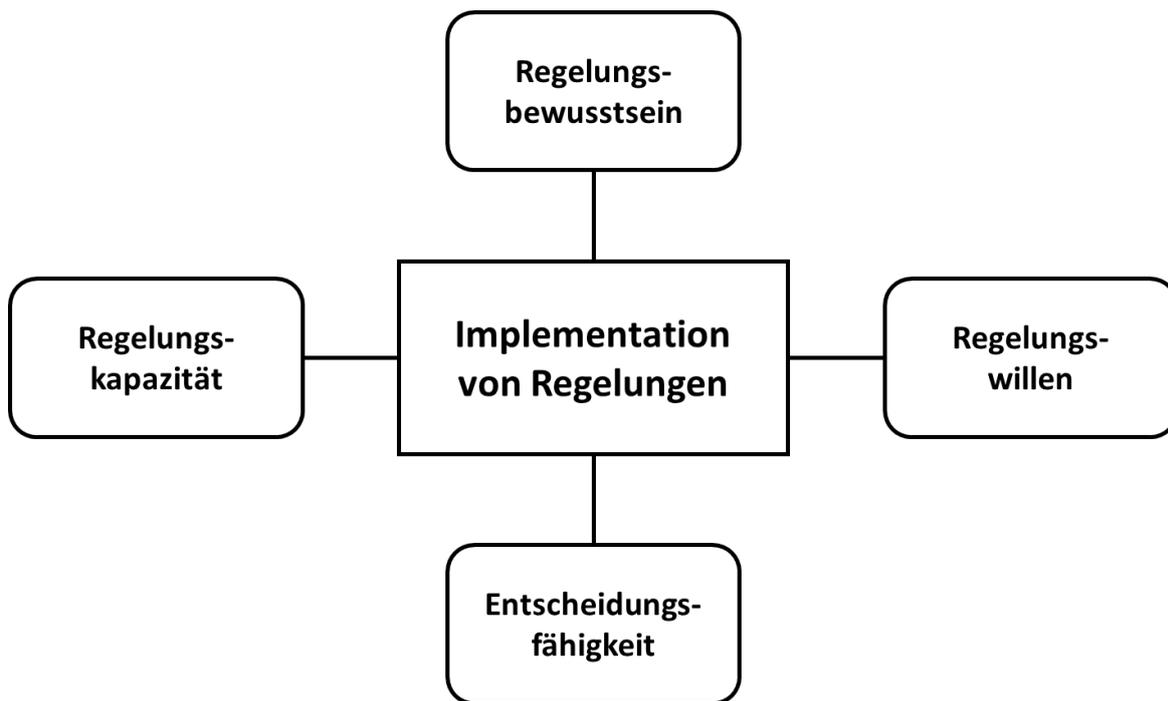
Andererseits könnten sich die lokalen Regelungen mit den staatlichen Regulierungen als unvereinbar erweisen. Beispielsweise könnten aufgrund von bottom-up-Prozessen lokaler Gruppen widersprüchliche Regelungen erlassen und durchgesetzt werden, die die staatliche Regulierung bedrohen bzw. konterkarieren. In diesem Fall könnten *lokale Selbstregelungen als potenzielle Bedrohung für den Staat* verstanden werden.

Als letzte Möglichkeit findet sich das Feld der regelungsfreien Regelungsbedarfe (RR). Hier ist es somit möglich, dass für den jeweiligen Regelungsgegenstand weder eine staatliche Regulierung noch eine lokale Selbstregelung existiert und somit auch nicht wirksam ist. Das Problem ist schlicht nicht gelöst.

Tab. 2: Typologie der Zusammenhänge von STR und LSR			
		Staatliche Regulierung vorhanden <i>und</i> wirksam	
		ja	nein
lokale Selbstregelung vorhanden <i>und</i> wirksam	ja	LSR↔STR (komplementär, subsidiär, konträr)	LSR (substitutiv)
	nein	STR (substitutiv)	RR
<i>Quelle:</i> eigene Zusammenstellung; Erläuterung: STR = staatliche Regulierung; LSR = lokale Selbstregelung; RR = regelungsfreie Regelungsbedarfe; LSR↔STR = Beziehung zwischen LSR und STR			

Diese erweiterte Variante hilft uns dabei, die Dynamik von Regelungsprozessen besser zu verstehen. Denn sobald ein neues Problem (Regelungsbedarf) auftaucht, landet es zunächst im Feld RR. Dann findet ein politischer Aushandlungsprozess statt, in dem das Problem einem der drei anderen Felder zugeordnet wird. Um jedoch die Implementierung einer Regelung – sei es eine lokale Selbstregelung oder eine staatliche Regulierung – herbeizuführen, bedarf es vier zentraler Aspekte, die in Abb. 3 dargestellt werden.

Abb. 3: Elemente von Prozessen zur Implementierung von Regelungen



Quelle: eigene Darstellung

Regelungsbewusstsein: Das Problem wird von mindestens einem Akteur als regelungsbedürftig wahrgenommen. Dies kann sowohl der Staat sein als auch ein nicht-staatlicher Akteur. Es kann beispielsweise sein, dass ein Problem gar nicht als solches vom Staat erkannt wird und deshalb keine Regelung existiert.

Regelungswillen: Die Akteure müssen das Problem regeln wollen und nicht nur erkennen. Es ist möglich, dass die Nicht-Regelung eines Problems durchaus im Interesse des Staates oder nicht-staatlicher Akteure ist. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der Staat die Etablierung von nicht-staatlichen Gewaltakteuren duldet, weil diese z. B. gegen Terrorgruppen vorgehen und er selbst nicht eingreifen muss. Somit lässt er es zu, dass sein Gewaltmonopol infrage gestellt wird.

Entscheidungsfähigkeit, eine Regelung zu beschließen: Die Akteure müssen entscheiden können, welche Regelung zur Problemlösung implementiert wird. Es kann beispielsweise sein, dass eine Regelung schlicht deshalb nicht zustande kommt, weil die

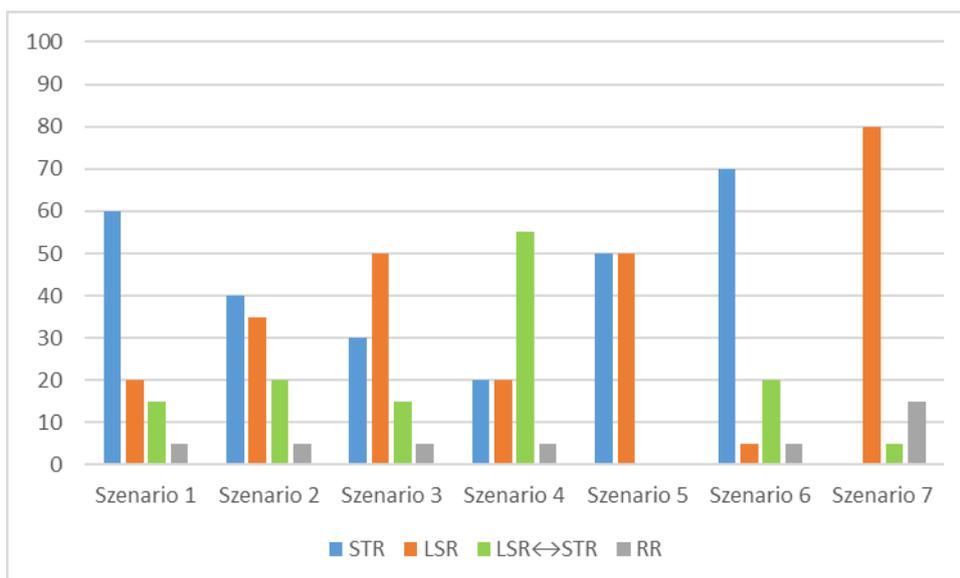
entscheidenden Akteure keine Entscheidungsmehrheit besitzen (politisches Patt), obwohl sie das Problem regeln wollen.

Regelungskapazität: Die Akteure müssen faktisch in der Lage sein, die wie auch immer institutionalisierten Regelungen (formal vs. informell; komplementär, subsidiär, konträr, substitutiv) zu implementieren. Dies bedeutet, sie brauchen die entsprechenden Ressourcen (z. B. Personal, Geld, Wissen), um die Regelungen umzusetzen. Wenn lokale Akteure beispielsweise eine funktionierende Wasserversorgung aufbauen wollen, benötigen sie dafür finanzielle Mittel sowie das entsprechende Ingenieurwissen. Fehlen diese Ressourcen, scheitert das Vorhaben, obwohl Regelungsbewusstsein und -willen vorhanden sind und auch eine Entscheidung zur Problemlösung getroffen wurde.

Damit ein Regelungsbedarf das Feld der RR verlässt, müssen Bewusstsein, Willen und Entscheidungsfähigkeit gegeben sein. Damit ist die Regelung – sei es als Selbstregelung oder Regulierung – zumindest beschlossen. Die faktische Implementierung ist dann abhängig von der Kapazität der Akteure, diese Regelung auch durchzusetzen.

Es lässt sich nun eine Erweiterung der oben bereits vorgestellten Szenarien anführen, die alle vier Regelungsmöglichkeiten beinhaltet (vgl. Abb. 4). Wie zuvor gilt, dass dies nur hypothetische Szenarien sind, die einer empirischen Überprüfung bedürfen. Gleichzeitig wird offensichtlich, dass die empirische Realität mehr Möglichkeiten beinhaltet, als man vielleicht vermuten würde.

Abb. 4: Zusammenhänge von STR und LSR (erweitert)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis fiktiver Werte

In den Szenarien 1, 3 und 6 dominieren jeweils relativ gesehen die staatlichen Regulierungen. Die regelungsfreien Regelungsbedarfe sind alle auf einem niedrigen Niveau. Jedoch unterscheiden sich die drei Szenarien im Hinblick auf die Verteilung von

LSR und LSR↔STR. Während in den Szenarien 1 und 2 die reinen lokalen Selbstregelungen die zeitgrößte Gruppe abbilden, finden wir in Szenario 6 mehr Regelungen, die zueinander ergänzend oder ersetzend in Beziehung stehen.

In Szenario 7 sind rein staatliche Regulierungen nicht existent und die LSR dominieren die Gesellschaft. Diese sind aber durchaus effizient, da der Anteil an RR zwar höher ist als in den anderen sechs Szenarien, aber dennoch nicht ausufert. Szenario 5 bildet erneut nur STR und LSR ab, ohne dass LSR↔STR oder RR existieren. Dies dürfte ein eher unrealistischer Fall sein. In Szenario 3 dominieren die LSR und in Szenario 4 die zueinander in Beziehung stehenden Regelungen (LSR↔STR). Beide Varianten sind dahingehend interessant, da es schwerfällt, eine direkte Aussage zum jeweiligen Grad der Staatlichkeit zu treffen. Im nächsten Schritt werden deshalb die dargestellten Beziehungsformen in Abhängigkeit vom Grad der Staatlichkeit betrachtet.

5 Die Ausprägungen der Beziehungsformen in Abhängigkeit vom Grad der Staatlichkeit

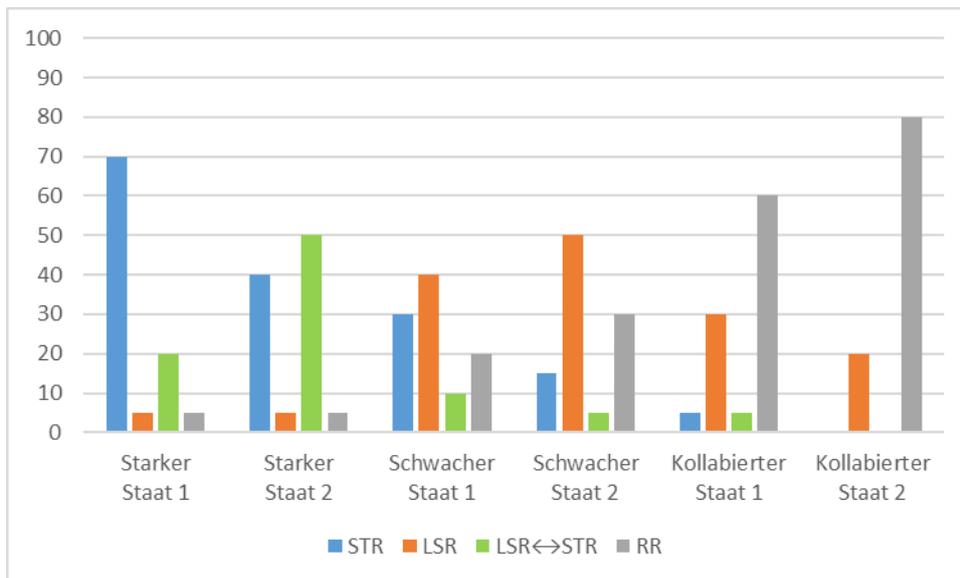
Die ganzen vorhergehenden Überlegungen ermöglichen nun Annahmen über mögliche idealtypische Muster von Regelungsbeziehungen in Kontexten variierender Staatlichkeit.⁸ Die nachfolgende Abbildung 5 hilft uns dabei, erneut verschiedene hypothetische Szenarien zu unterscheiden. Dabei fällt auf, dass die Ausprägung von Staatlichkeit (z. B. stark, schwach) und die Ausprägung des Ausmaßes staatlicher Regulierung (hoch, niedrig) nicht identisch sind.

Die ersten beiden Beispiele in Abb. 5 stehen für mögliche Ausprägungen einer starken Staatlichkeit. Beiden ist gemeinsam, dass sie ein geringes Maß an lokaler Selbstregelung sowie ein geringes Maß an regelungsfreien Regelungsbedarfen haben. Die erste Variante (Starker Staat 1) könnte als Beispiel für einen sehr zentralistischen Staat, ggf. auch sehr autoritären Staat (sofern man das Regimekonzept einbeziehen möchte) stehen, in dem wenig Spielraum für Selbstregelungen auf lokaler Ebene vorhanden ist. Fast alle Regelungsbedarfe werden durch den Staat reguliert und nur ein Fünftel auch unter Einbezug lokaler Selbstregelungen.

Die zweite Variante (Starker Staat 2) könnte als Beispiel für einen eher föderalen sowie stark subsidiär ausgerichteten Staat gelten, in dem zahlreiche Regelungsbedarfe durch eine Kombination staatlicher Regulierung und lokaler Selbstregelung geregelt werden. Zu vermuten wäre dabei, dass die Relationen zwischen STR und LSR vor allem komplementär und subsidiär und weniger konträr sind.

⁸ Siehe zur Varianz von Staatlichkeit z. B. Lambach u. a. (2016, 11-30), Schlenkrich u. a. (2016), Schneckener (2006) oder Ziaja u. a. (2019).

Abb. 5: Regelungsbeziehungen in Abhängigkeit vom Grad der Staatlichkeit



Quelle: eigene Darstellung auf Basis fiktiver Werte

Die Beispiele 3 und 4 stehen hingegen für mögliche Varianten eines schwachen Staates. Gemäß den theoretischen Vorüberlegungen ist sowohl das Ausmaß staatlicher Regulierung (STR) als auch die Kombination von STR und LSR im Vergleich zu den ersten beiden Fällen niedriger. Andererseits ist das Ausmaß lokaler Selbstregelungen sowie offener Regelungsbedarfe höher.

Die letzten beiden Fälle sind potenzielle Beispiele für kollabierte Staaten. Das fünfte Beispiel steht für einen hypothetischen kollabierten Staat, in dem die lokalen Selbstregelungen dominieren, gleichzeitig ein hohes Maß an regelungsfreien Regelungsbedarfen existiert und sowohl STR als auch LSR↔STR auf einem sehr niedrigen Niveau vorhanden sind. Der sechste Fall hingegen weist keine staatliche Regulierung auf und wird dominiert von regelungsfreien Regelungsbedarfen. Er zeichnet sich nur durch ein geringes Ausmaß an LSR aus. Der Staat ist somit inexistent.

Wenn man sich nun die vier Diagramme vom Anfang der Studie in Erinnerung ruft, dann zeigen diese sechs Fälle, dass mit abnehmender staatlicher Regulierung nicht zwangsläufig ein Anstieg von lokalen Selbstregelungen zu beobachten ist. Stattdessen lassen sich verschiedene Mischtypen unterscheiden, die verschiedene Ausprägungen von LSR, LSR↔STR und RR aufweisen.

Somit zeigen die Beispiele, dass die eingangs vorgeschlagene Hypothese, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Staatlichkeit sowie lokaler Selbstregelung gibt, nur eine von mehreren theoretischen Varianten ist. Durch die Diskussion der Beispiele wird klar, dass der eingangs postulierte nicht-lineare Zusammenhang 1 der beiden Variablen vor allem für die Beispiele 2 und 3 relevant sei

könnte. Denn die Zunahme lokaler Selbstregelungen und das sich Einpendeln auf einem stabilen Niveau kann sowohl im Kontext schwacher Staatlichkeit erfolgen als auch – wenn es in Abstimmung mit dem übergeordneten Staat abläuft – im Sinne komplementärer oder subsidiärer Regelungen für starke Staatlichkeit stehen.

Gleichzeitig wird ein theoretisches Problem erkennbar: die Gleichsetzung von Staatlichkeit mit dem Ausmaß an staatlicher Regulierung. Diese Gleichsetzung bedeutet, dass Staatlichkeit qua Definition mit dem Ausmaß staatlicher Regulierung gekoppelt ist. Sinkt das Ausmaß staatlicher Regulierung, sinkt auch der Grad an Staatlichkeit.

Diese Annahme verzerrt jedoch die Wahrnehmung der Realität, da gerade im Hinblick auf das komplementäre oder subsidiäre Beziehungsgeflecht zwischen Staat und lokaler Ebene auch die Stärke von Staatlichkeit durchaus erkennbar wird und nicht grundsätzlich als Schwäche des Staates ausgelegt werden kann. Das Konzept des Schattens der Hierarchie ist für diese Beispiele hilfreich, da hier der Staat Regelungsmöglichkeiten an nicht-staatliche Akteure delegiert, sich aber dennoch die Möglichkeit offenhält, selbstregulierend einzugreifen, falls die nicht-staatlichen Akteure versagen (u. a. Mayntz / Scharpf 1995; Börzel 2008). Deshalb ist das Vorgehen innerhalb unserer Forschungsgruppe sinnvoll, eben jene Beziehungsstrukturen genauer zu analysieren, um so ein tieferes Verständnis für die empirische Realität menschlichen Problemlösens zu erlangen.

6 Fazit

Das vorliegende Working Paper hatte sich zum Ziel gesetzt, den Zusammenhang zwischen Staatlichkeit und lokalen Selbstregelungen rein theoretisch und auf abstrakte Weise zu analysieren. Die theoretischen Betrachtungen zeigen, dass die Kernthese der Forschungsgruppe in Bezug auf den Zusammenhang von Staatlichkeit und lokalen Selbstregelungen plausibel ist. Zugleich zeigt sich, dass die empirische Betrachtung der verschiedenen Fälle bedeutsam für die tatsächlichen Ausprägungen der Beziehungsstrukturen zwischen Staat und lokaler Ebene sind. Denn neben dem negativen Zusammenhang lässt sich auch ein hypothetischer nicht-linearer Zusammenhang beider Variablen annehmen, der nur durch Aufdeckung der verschiedenen Beziehungsmuster genauer verstanden werden kann.

Des Weiteren lassen die vorgenommenen theoretischen Betrachtungen auch die empirische Überprüfung im Kontext starker Staatlichkeit zu. Denn auch hier gilt es zu prüfen, welche Regelungsbeziehungen vorhanden sind und inwieweit diese zum Funktionieren der jeweiligen Staaten beitragen.

Wenn wir nun an den Anfang dieses Working Papers zurückkehren, so können wir in Anlehnung an Popper durchaus fragen, *warum* die Menschen auf so unterschiedliche Art und Weise versuchen, Probleme zu lösen. Das bedeutet für uns, Erklärungen zu finden, die die Varianz im Hinblick auf die Beziehungsmuster verstehen helfen. Deshalb ist es sinnvoll, die Varianz nicht nur im Hinblick auf die Staatlichkeit allgemein,

sondern auch in den verschiedenen Staatlichkeitsbereichen (z. B. Sicherheit, Energieversorgung) zu betrachten, da innerhalb eines Staates die Beziehungsmuster zum gleichen Zeitpunkt zwischen STR und LSR je nach Bereich variieren können. Die ersten Überlegungen hierzu finden sich bei Lauth u. a. (2019) und werden im Rahmen unserer Forschungsgruppe noch weiter vertieft.

Literaturverzeichnis

- Börzel, Tanja A. (2008), Der „Schatten der Hierarchie“ - Ein Governance-Paradox?, in: Gunnar Folke Schuppert / Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*. PVS Sonderheft 41, Wiesbaden, 118–131.
- Jackson, Robert H., / Rosberg, Carl G. (1982), *Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood*, *World Politics* 35, 1–24.
- Lambach, Daniel / Johais, Eva / Bayer, Markus (2016), *Warum Staaten zusammenbrechen. Eine vergleichende Untersuchung der Ursachen von Staatskollaps*, Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim / Fischer, Doris / Krüger, Dominique / Mohamad-Klotzbach, Christoph / Pfeilschifter, Rene / Rothfuß, Eberhard / Schachner, Andreas / Schmitz, Barbara / Werthmann, Katja (2019), *Interdisziplinarität. Eine Grundlegung zu Begriffen, Theorien und Methoden in einer geistes- und sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe*, LoSAM Working Papers, Nr. 2 (2019).
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1995), *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, in: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York, 9–38.
- Migdal, Joel S. (2001), *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge.
- Opp, Karl-Dieter (2014) *Methodologie der Sozialwissenschaften. Einführung in Probleme ihrer Theoriebildung und praktischen Anwendung*. 7. Aufl. Wiesbaden.
- Pfeilschifter, Rene / Lauth, Hans-Joachim / Fischer, Doris / Rothfuß, Eberhard / Schachner, Andreas / Schmitz, Barbara / Werthmann, Katja (2019), *Lokale Selbstregulungen im Kontext schwacher Staatlichkeit in Antike und Moderne. Ein Forschungsprogramm für einen Perspektivwechsel*, LoSAM Working Papers, Nr. 1 (2019).
- Popper, Karl R., 2004 [1991]: *Alles Leben ist Problemlösen*, in: Karl R. Popper, *Alles Leben ist Problemlösen. Über Erkenntnis, Geschichte und Politik*. 8. Aufl. München, 255–263.

- Schlenkrich, Oliver / Lemm, Lukas / Mohamad-Klotzbach, Christoph (2016), The contextualized index of statehood (CIS): assessing the interaction between contextual challenges and the organizational capacities of states, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 10, 241–272.
- Schneckener, Ulrich (Hrsg.) (2006), *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern. Internationale Politik und Sicherheit*. Baden-Baden.
- Swedberg, Richard (2012), Theorizing in sociology and social science: turning to the context of discovery, *Theory and Society* 41, 1–40.
- Swedberg, Richard (2016), Can You Visualize Theory? On the Use of Visual Thinking in Theory Pictures, Theorizing Diagrams, and Visual Sketches, *Sociological Theory* 34, 250–275.
- Swedberg, Richard (2017), Theorizing in Sociological Research: A New Perspective, a New Departure?, *Annual Review of Sociology* 43, 189–206.
- Ziaja, Sebastian / Grävingholt, Jörn / Kreibaum, Merle, (2019), Constellations of Fragility: an Empirical Typology of States, *Studies in Comparative International Development* 54, 2, 299–321.