



Hubert Heinelt | Björn Egner | Detlef Sack

Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft in Deutschland

Institutionalisierte Staat-Gesellschaft-Beziehungen
im Vergleich



Nomos

Lokale Politik | Local Politics

Herausgegeben von | Edited by

apl. Prof. Dr. Björn Egner,
Technische Universität Darmstadt

Band | Volume 6

Hubert Heinelt | Björn Egner | Detlef Sack

Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft in Deutschland

Institutionalisierte Staat-Gesellschaft-Beziehungen
im Vergleich



Nomos

© Titelbild: ©peshkov – stock.adobe.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8745-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-3183-6 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	7
2.	Charakterisierung von institutionalisierten Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland	13
2.1	Sellers und Kwak und die von ihnen entwickelte Typologie von „national infrastructures to local governance“	14
2.2	Teles und die von ihm entwickelte Typologie von verschiedenen „local governance arrangements“	15
2.3	Operationalisierung der Autonomie, Kohärenz und Relevanz der Beziehungen zwischen Kommunen und gesellschaftlichen Akteuren	17
2.4	Zu ausgewählten institutionalisierten Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland	22
3.	Institutionalisierte Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland und die in ihnen agierenden Akteure – Ergebnisse einer schriftlichen Befragung	37
3.1	Zur Durchführung der schriftlichen Befragung von Mitgliedern institutionalisierter Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren	37
3.2	Merkmale der ausgewählten institutionalisierten Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf lokaler Ebene in Deutschland und ihrer Mitglieder	41
3.3	Aussagen der Befragten zu ihrer Rolle in den betrachteten Gremien und zu deren Funktionsweise	59
3.4	Einschätzung der Autonomie, Kohärenz und Relevanz der betrachteten Gremien durch die Beteiligten	68
3.5	Stellungnahmen zur Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die lokale Vernetzungsebene des betreffenden Politikfelds	78
3.6	Aussagen von Mitgliedern der betrachteten Gremien zu deren Rolle in der lokalen Politik	80

Inhaltsverzeichnis

3.7	Stellungnahmen zum Einfluss von Akteursgruppen auf lokale politische Entscheidungsprozesse	92
3.8	Zu den Funktionen, die Kommunalpolitikern von gesellschaftlichen Akteuren zugewiesen werden	101
3.9	Warum ist es aus Sicht gesellschaftlicher Akteure gerechtfertigt, dass sie in Beziehungen zwischen lokalem Staat und Gesellschaft einbezogen sind?	105
4.	Zusammenfassung	121
4.1	Zentrale Befunde zu den betrachteten „local state-society relations“	121
4.2	Allgemeine Befunde	126
4.3	Ausblick	126
	Literaturverzeichnis	129
	Tabellenanhang	137

1. Einleitung

Das politische System hat – so eine verbreitete Definition (vgl. u.a. Schmidt 2004: 557f.) – die Funktion, gesellschaftlich verbindliche Entscheidungen herbeizuführen und durchzusetzen. Dabei gilt es als Gemeinplatz (auch wenn dieser aus normativen Erwägungen heraus umstritten sein mag), dass bei der Herbeiführung solcher Entscheidungen nicht nur Repräsentationsorgane eine Rolle spielen, die aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangen sind, sondern auch eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure. Ebenso ist es eine Binsenweisheit, dass die Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen lediglich aus einer juristisch-normativen Perspektive eine ausschließliche Angelegenheit der öffentlichen Verwaltung ist, die in ihrem Interagieren mit der gesellschaftlichen Umwelt oder Interventionen in sie an eine Legitimationskette gebunden ist, die sie mit den aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgegangen Repräsentationsorganen verbindet. Auch die Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen wird entweder gesellschaftlichen Akteuren überlassen oder diese sind in die Implementation politischer Entscheidungen eingebunden. Letzteres erfasste Arthur Benz (1994) mit dem Begriff der „kooperativen Verwaltung“.

All dies lässt sich nicht zuletzt auf der lokalen Ebene beobachten, auf der das Zusammenwirken von kommunaler Politik und Verwaltung mit gesellschaftlichen Akteuren bei der Herbeiführung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen als „intermediäre Stadtpolitik“ (Heinelt 2020) zu charakterisieren ist oder – mit Bezug auf eine seit Mitte den 1980er Jahren in der Politikwissenschaft verbreiteten Debatte – schlicht als „*local governance*“ (John 2001). Es ist das Anliegen dieses Buches, zu konkretisieren, was in Deutschland unter „*local governance*“ zu verstehen ist.

Zwar lässt sich in Deutschland – wie in anderen Ländern – in der lokalen Politikforschung seit dieser Zeit eine Hinwendung der Forschung auf diesen Topos feststellen (Heinelt 2004), es fehlt indes in der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit „*local governance*“ in Deutschland ein begrifflicher Bezug auf das, was im internationalen Kontext wie selbstverständlich als „*local state-society relations*“ bezeichnet wird (vgl. Teles et al. 2021a; 2021b). Das ist wenig erstaunlich, weil es in der weitgehend staatsrechtlich geprägten Debatte über lokale Politik in Deutschland unüblich ist, die Städte und Gemeinden als staatliche Ebene zu bezeichnen. So sind es eher

Autorinnen und Autoren, die nicht zum „Mainstream“ der lokalen Politikforschung in Deutschland gehören, die vom „lokalen Staat“ sprechen – wie die, die zum Themenheft „Lokaler Staat und Kommunalpolitik“ der Zeitschrift PROKLA (Nr. 69) aus dem Jahr 1987 beigetragen haben. Gleichwohl ist in der politikwissenschaftlichen Debatte in Deutschland seit den 1970er Jahren paradigmatisch gefordert worden, „die lokale Politik aus dem Ghetto des kommunalpolitischen Systems“ (Grauhan 1975, 12) zu befreien (vgl. Heinelt und Mayer 2001). Da es in diesem Buch darum geht, das Zusammenwirken von kommunaler Politik und Verwaltung mit gesellschaftlichen Akteuren im Sinne von Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf lokaler Ebene genauer zu bestimmen, ist gleich zu Beginn darauf hinzuweisen, dass das Interesse institutionalisierten Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden als kommunale Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland gilt – und zwar von Einzelpersonen als Vertreter gesellschaftlicher Gruppen über Vereine und Verbände bis hin zu Kammern.

Auch wenn es in der lokalen Politikforschung in Deutschland unüblich ist, von lokalen Staat-Gesellschaft-Beziehungen im Sinne institutionalisierter Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden als kommunalen Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Akteuren zu sprechen, so wurde zumindest in den 1980er und 1990er Jahren in der politikwissenschaftlichen Debatte ein *kommunaler Korporatismus* thematisiert. Dies geschah sowohl im Hinblick auf die Steuerungseffekte verbandlicher Interessenvermittlung als auch ihrer Auswirkungen auf demokratische Entscheidungsstrukturen auf der lokalen Ebene – und zwar nicht nur im Hinblick auf besondere historische Traditionslinien in Deutschland (Thränhardt 1981; Windhoff-Héritier 1989), sondern auch gerade hinsichtlich (damals) neuerer Formen verbandlicher Beteiligung an der lokalen und regionalen Wirtschaftsförderung, über die als „inszenierter Korporatismus“ reflektiert wurde (Heinze und Voelzkow 1991). Umstritten war damals indes, ob die Einbindung von „Wohlfahrtsverbänden im [lokalen] System sozialer Dienstleistungsproduktion“ (Heinze und Olk 1981) und die „Inkorporierung“ von organisierten Interessen in die lokale Wirtschaftsförderung als korporatistisch bezeichnet werden könne, fehlen ihnen doch „die organisierten Gegeninteressen“ (Windhoff-Héritier 1989: 165; ähnlich Bauer 1991), die für den typisch *neo-korporatistischen* „Tripartismus“ von Kapital, Arbeit und Staat kennzeichnend sind.

Zur Konkretisierung von „local governance“ wird im vorliegenden Buch auf Ergebnisse zurückgegriffen, die im Rahmen eines international vergleichenden Projektes entstanden sind (vgl. Teles et al. 2021a).

Dies bezieht sich zum einen auf die Charakterisierung ausgewählter „local state-society relations“ in Deutschland nach einer in diesem Projekt entwickelten Typologie (Teles 2021) und der Operationalisierung der Dimensionen, welche dieser Typologie zugrunde liegen (Egner et al. 2021a). Eine Beschreibung dieser „local state-society relations“ sowie ihre Charakterisierung entsprechend der angesprochenen Typologie und ihrer Operationalisierung finden sich in Kapitel 2.¹

Bei den für Deutschland ausgewählten institutionalisierten Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf lokaler Ebene handelt es sich um

- die Verwaltungsausschüsse der lokalen Arbeitsagenturen,
- die Beiräte lokaler Jobzentren (sowohl in Trägerschaft von Städten als „Optionskommunen“ als auch von Arbeitsgemeinschaften von Kommunen mit lokalen Arbeitsagenturen),
- die Jugendhilfeausschüsse kreisfreier Städte,
- die lokalen Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte von Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sowie
- den Mitglieder- bzw. Gesellschafterversammlungen lokaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften und -agenturen.

Die ersten vier Beispiele beziehen sich auf Gremien, die weitgehend gesetzlich auf der lokalen Ebene verankert worden sind. Bei den Wirtschaftsförderungseinrichtungen ist eine Beteiligung von Verbänden nicht bundesgesetzlich geregelt; das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG) sieht keine festen Gremien der Wirtschaftsförderung vor, sondern verlagert deren Durchführung auf die Landesebene (§6 GRWG). Die Wirtschaftsförderung gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Als freiwillige Aufgabe gehört sie aber zum institutionellen Traditionsbestand der Städte und Gemeinden. Wirtschaftsförderungseinrichtungen und die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure formieren sich vorrangig aus „rules in the head“ (Ostrom 1999: 53), also informellen institutionellen Routinen. Darüber hinaus gibt es Institutionen wie die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Sparkassen, die durch bundesgesetzliche (IHKG, Handwerksordnung) und durch landesgesetzliche (Sparkassengesetze der Länder) Regelungen zu lokalen und regionalen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung verpflichtet sind, ohne dass sie diese zwingend in Kooperation mit dem lokalen Staat ausführen müssen. Schließlich spielt es eine Rolle, dass EU- sowie bundes-

1 Dabei wird teilweise auf bereits vorliegende Publikationen der Autoren dieses Buches zurückgegriffen (Sack et al. 2020; Egner et al. 2021b).

und landesspezifische Förderprogramme in diesem Feld die Beteiligung von „stakeholdern“ verlangen.

Der Auswahl dieser Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf lokaler Ebene lag zunächst das Kriterium zugrunde, dass sie institutionalisiert in dem Sinne sind, dass es a) entsprechende gesetzliche Vorgaben oder b) etablierte Konventionen und finanzielle Förderungen gibt, die diese Beziehungen strukturieren. Darüber hinaus basierte die Auswahl

„on the agreement of all partners involved in the project to consider networks which are either typical for local state-society relations in the country or resample main feature also shown by other networks in a country. Nevertheless, a high degree of discretion remained for the authors in selecting such networks. However, the double-blind peer-review procedure applied for the country chapters [published in Teles et al. 2021a] contributed to the avoidance of implausible or even arbitrary decisions by the authors, because in a number of cases reviewers asked authors to re-think their selection of local state-society networks“ (Teles et al. 2021b: 8).

Mit der intendierten Konkretisierung von „local governance“ in Deutschland soll es nicht nur darum gehen, die ausgewählten institutionalisierten Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren nach der im internationalen Vergleich entwickelten Typologie zu charakterisieren, die auf die Autonomie, interne Kohärenz und Relevanz dieser Gremien abstellt. Darauf aufbauend werden vielmehr auf der Basis einer schriftlichen Befragung von Akteuren, die in diese Gremien als Mitglieder eingezogen sind, folgende Fragen thematisiert:²

- Welche Merkmale weisen die in ausgewählte institutionalisierte Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf lokaler Ebene in Deutschland eingebundenen Akteure auf?
- Wie schätzen die Befragten ihre Rolle in den betrachteten Gremien ein und wie beurteilen die Befragten die Funktionsweise der Gremien?
- Wie schätzen die Befragten die Autonomie, interne Kohärenz und Relevanz der Gremien ein? Gibt es dabei Unterschiede zwischen Akteursgruppen, denen die Befragten zuzuordnen sind?
- Welche Rolle spielen die Gremien aus der Sicht der Befragten in der lokalen Politik?

2 Dabei ist zu erwähnen, dass diese Befragung Teil einer Reihe ähnlicher Projekte ist, die von Mitgliedern der Standing Group on Local Government and Politics (LOGOPOL) des European Consortium for Political Research (ECPR) und der European Urban Research Association (EURA) seit Ende der 1990er Jahre durchgeführt wurden (Teles et al. 2021b; Heinelt et al. 2018b: 2ff.).

- Wie begründen die in den ausgewählten Gremien involvierten Mitglieder ihre Beteiligung – und damit die Legitimität sowohl ihrer Beteiligung als auch der von den Gremien getroffenen Entscheidungen? Treten dabei Unterschiede zwischen den ausgewählten Gremien und auch zwischen den an ihnen beteiligten Akteurguppen auf?
- Welche Rolle weisen gesellschaftliche Akteure Kommunalpolitikern und Mitgliedern der Kommunalverwaltung in diesen Gremien zu?
- Wie nehmen Mitglieder der Gremien den Einfluss von Akteuren auf kommunalpolitische Entscheidungen wahr? Welche Gründe sind für die Zumessung von Einfluss zu identifizieren?

Antworten auf diese Fragen finden sich in Kapitel 3 dieses Buches.³ Das Schlusskapitel fasst zentrale Befunde zusammen und bietet einen Ausblick auf an die Ergebnisse der Analyse anschlussfähige zukünftige Forschung.

3 Zu den vergleichenden Ergebnissen international vergleichender Studien zu diesen und ähnlichen Fragen vgl. Egner et al. 2023.

2. Charakterisierung von institutionalisierten Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland

Zur Charakterisierung institutionalisierter Beziehungen, die über Einzelfallbeschreibungen hinausgehen, bieten sich Typologien an, die auf einen Vergleich der Untersuchungsobjekte ausgerichtet sind. Im Hinblick auf einen internationalen Vergleich institutionalisierter Beziehungen zwischen Städten und Gemeinden und gesellschaftlichen Akteuren bzw. „local state-society relations“ gab es in der Vergangenheit nur eine Typologie, die zunächst von Sellers und Kwack (2011) präsentiert und dann von Sellers und Lidström (2014) sowie Sellers et al. (2020) weiter ausgearbeitet wurde.

Diese Typologie, die im Folgenden (im Abschnitt 2.1) vorgestellt werden soll, baut auf unterschiedliche Typologisierungen lokalen Regierens auf (vgl. dazu im Einzelnen Sellers und Kwack 2011: 622-627) und kann insofern als bisheriger Kulminationspunkt international vergleichender lokaler Politikforschung gelten. Sie weist aber auch Schwächen auf, die Teles (2021) mit der von ihm entwickelten Typologie zu überwinden versucht. Diese Typologie wird im Weiteren (im Abschnitt 2.2) genauso präsentiert wie eine Operationalisierung der Dimensionen (im Abschnitt 2.3), die der Typologie von Teles zugrunde liegen. Im Anschluss werden (im Abschnitt 2.4) die zuvor genannten für Deutschland ausgewählten institutionalisierten Staat-Gesellschaft-Beziehungen auf lokaler Ebene dargestellt und nach der Typologie von Teles charakterisiert.

Selbstverständlich hätte bei der Betrachtung von institutionalisierten Beziehungen zwischen kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren auch auf allgemeine, in der Politikwissenschaft verbreitete Debatten über die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zurückgegriffen werden können. Dies gilt (wie in der Einleitung kurz erwähnt) vor allem für die Debatten über den Neokorporatismus und – in Abgrenzung zu ihm – den Pluralismus. Allerdings wurde bereits in der Diskussion über „policy networks“ Anfang der 1990er Jahre betont, dass die „traditionelle“ Dichotomie zwischen Pluralismus und Neokorporatismus zu allgemein sei, um die für ein Land oder ein bestimmtes Politikfeld spezifischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft zu erfassen (vgl. dazu Jordan und Schubert 1992). Obwohl der „policy network“-Ansatz in der empirischen Analyse spezifischer Staat-Ge-

sellschafts-Beziehungen häufig verwendet wurde, hat sich die daraus resultierende Klassifizierung der erkannten Muster institutionalisierter Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren als nicht hilfreich erwiesen. Sie führte zu einer Vielzahl von „dimensions and types of policy networks“ (van Waarden 1992) und Versuchen, diese zu unterscheiden, indem eine lange (wenn nicht endlose) Liste von „policy network“-Labels erstellt wurde. Alle Bemühungen um ein „ordering of policy network labelling“ (Jordan und Schubert 1992) haben sich jedoch als fruchtlos erwiesen – zumindest nach Einschätzung der Partner, die an dem Forschungsprojekt beteiligt waren, aus dem auch dieses Buch entstanden ist.⁴

2.1 *Sellers und Kwak und die von ihnen entwickelte Typologie von „national infrastructures to local governance“*

Sellers und Kwak (2011: 620) gehen davon aus, dass es zu den zentralen Erkenntnissen der international vergleichenden lokalen Politikforschung gehöre, die „importance of civil society to local governance“ anzuerkennen. Um die Beziehungen zwischen kommunaler Politik und gesellschaftlichen Akteuren zu erfassen, haben sie eine „typology of national infrastructures to local governance“ (Sellers und Kwak 2011: 626), d.h. strukturellen Grundlagen dieser Beziehungen, entwickelt. Dabei unterscheiden sie zwischen drei Typen:

1. Die „*nationalized infrastructure*“ (Sellers und Kwak 2011: 624) ist dadurch gekennzeichnet, dass lokale Akteursbeziehungen im Wesentlichen durch institutionelle Strukturen und Auseinandersetzungen bestimmt werden, die auf der nationalstaatlichen Ebene etabliert sind.
2. Die „*civic localist infrastructure*“ (Sellers und Kwak 2011: 625) ist durch eine relative Autonomie der lokalen Ebene, vor allem aber einen hohen Mobilisierungsgrad der lokalen zivilgesellschaftlichen Akteure und Unternehmen bzw. Wirtschaftsverbände charakterisiert.
3. Das „*local elitist*“-Modell (Sellers und Kwak 2011: 625) ist durch die Konzentration auf wenige Akteure geprägt: „The critical element in such a model is a central role for elites in local government and state administration.“

4 Gleichwohl begannen die am Projekt beteiligten Partner ihre konzeptionellen Überlegungen zu den Beziehungen zwischen kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren mit einer Debatte über die Anwendbarkeit des „policy network“-Ansatzes.

Zu Ländern mit einer „nationalized infrastructure“ werden Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden sowie die Niederlande als „hybrid case“ gezählt, zu denen mit einer „civic localist infrastructure“ Australien, Kanada, Neuseeland und die USA sowie Irland und das Vereinigte Königreich als hybride Fälle und zu denen mit einem „local elitist“-Modell Frankreich, Italien, Japan und Spanien sowie Deutschland, Portugal und Österreich als Mischfälle (Sellers und Kwak 2011: 626).⁵

Neben diesen nationalen Infrastrukturen der Beziehungen zwischen lokalem Staat und gesellschaftlichen Akteuren werden politikfeldspezifische Unterschiede zwar einbezogen (Sellers und Kwak 2011: 627), nämlich die Haushaltspolitik und die Wirtschaftsförderung, wobei erstere als „state-centered“ und letztere als „society-centered“ ausgewiesen werden (Sellers und Kwak 2011: 627). Dass sich „state-centered“ von „society-centered sectors“ unterscheiden, kann kaum überraschen. Eine Differenzierung von „society-centered sectors“ unterbleibt jedoch bei Sellers et al.

Damit wird letztlich nicht weiter thematisiert, ob die Beziehungen zwischen lokalem Staat und gesellschaftlichen Akteuren nicht stärker von politikfeldspezifischen statt nationalen institutionellen „Infrastrukturen“ bzw. Gegebenheiten abhängen.

2.2 Teles und die von ihm entwickelte Typologie von verschiedenen „local governance arrangements“

Der Frage, ob Beziehungen zwischen Kommunen und gesellschaftlichen Akteuren eher politikfeldspezifisch oder national institutionell geprägt sind, geht Teles (2021) insofern konzeptionell offener nach, indem er die fraglichen Beziehungen im Hinblick auf drei Dimensionen betrachtet.

Zunächst thematisiert er – mit Rückgriff auf Mary Douglas (1978) – die Autonomie und die Kohärenz der Akteure in ihren Interaktionen (Teles 2021: 24).

Autonomie ist dabei eine Dimension, die den jeweiligen Handlungsspielraum misst und zeigt, inwieweit die Interaktionen zwischen den involvierten Akteuren durch Regeln begrenzt sind, die von übergeordneten (staatlichen) Instanzen gesetzt werden. Hohe Autonomie ist dabei dadurch defi-

5 Die an dem in der Einleitung erwähnten Projekt beteiligten nationalen Partner ordneten zudem Belgien, Island, Lettland, Litauen, Polen, die Schweiz und die Tschechische Republik dem „local elitist“-Modell zu (Heinelt et al. 2021: 387).

niert, dass auf lokaler Ebene Positionen und Rollen der Akteure sowie Aufgaben, Ressourcen und Beziehungen der Akteure institutionell nicht a priori festgelegt sind.

Kohärenz bezieht sich darauf, ob und in welchem Maße sich die interagierenden Akteure intern gegenseitig ver- und gebunden sehen und Wissensbestände und Handlungsorientierungen teilen. Es geht dabei darum, inwieweit kollektive gegenüber individuellen Interessen verbreitet sind und befördert werden. Hohe Kohärenz impliziert, dass sich die Beteiligten bewusst sind, was sie aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer organisierten sozialen Einheit, einer daraus resultierenden Rollendefinition und angetrieben von kollektiven Interessen zu tun haben. Eine geringe Kohärenz resultiert hingegen daraus, dass Beteiligte aus eigenem Antrieb (eigenen Interessen) die Beziehungen eingehen und sowohl die Rolle der einzelnen Beteiligten als auch der sozialen Einheit ständig verhandelt wird.

Abbildung 1: Typologie von Beziehungen zwischen Kommunen und gesellschaftlichen Akteuren nach Teles

Autonomie	Kohärenz	Relevanz	Typ
hoch	hoch	hoch	<i>consociational</i>
hoch	hoch	niedrig	<i>collaborative</i>
hoch	niedrig	hoch	<i>independent</i>
hoch	niedrig	niedrig	<i>communicative</i>
niedrig	hoch	hoch	<i>delegated</i>
niedrig	hoch	niedrig	<i>self-reflective</i>
niedrig	niedrig	hoch	<i>influencer</i>
niedrig	niedrig	niedrig	<i>ceremonial</i>

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Teles 2021: 26f. und Egner et al. 2021a: 36.

Teles fügt diesen Überlegungen zudem eine dritte Dimension hinzu – nämlich die politische *Relevanz* der Beziehungen (des Netzwerks; Teles 2021: 25-26). Sie bezieht sich zum einen auf die Kompetenzen und die Rolle der institutionalisierten Beziehungen zwischen kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren in Entscheidungsprozessen und zum anderen auf die „substance of the matter“ für die örtliche Gemeinschaft, d.h. die Bedeutung des Politikfelds, auf das diese Beziehungen bezogen sind – und zwar hinsichtlich der Anzahl der Betroffenen und der öffentlichen Aufmerksamkeit.

Unterscheidet man die Ausprägung jeder der genannten drei Dimensionen in hoch oder niedrig, so ergeben sich acht Merkmalsausprägungen, die für unterschiedliche Typen von „local state-society relations“ stehen, denen Teles die in Abbildung 1 ausgewiesenen Bezeichnungen zuweist.