

# Governance jenseits des Neoliberalismus in Großbritannien

Mark Bevir/Kim McKee

## 1. Einleitung

In diesem Kapitel entwickeln wir eine Genealogie der zeitgenössischen Governance-Formen in Großbritannien. Es handelt sich also um einen historischen Ansatz, um die Vielfalt der Formen des Regierens auch über deren spezifisch neoliberale Ausformung hinaus zu erfassen. Hierbei heben wir insbesondere miteinander konkurrierende Denkformen hervor, die in einer spannungsreichen Koexistenz zueinander stehen. Zwar gibt es im Bereich staatlicher Politik und öffentlicher Organisationen schon lange einen Trend von Hierarchie und Bürokratie einerseits zu Märkten und Netzwerken andererseits, doch diese Verschiebungen in den Governance-Formen sind unterfüttert von unterschiedlichen Rationalitäten, wobei diese einander nicht notwendigerweise in einer linearen Abfolge ablösen. Sicherlich haben ökonomisch-neoliberal geprägte Sichtweisen seit den 1970er Jahren erheblich an Einfluss gewonnen, doch auch andere Wissensformen haben sich als überaus wichtig für spätere Reformwellen erwiesen. Diese anderen Wissensformen betonen die Bedeutung von Netzwerken, (öffentlich-privaten) Partnerschaften und einer aktiv(vierten) Bürgerschaft. Auf der Grundlage einer *Dezentrierung* von Governance und der Betonung von miteinander konkurrierenden kontingenten Narrativen, die hierbei eine Rolle spielen, argumentieren wir im vorliegenden Kapitel zugunsten einer Verschiebung des analytischen

Fokus: Uns geht es darum, die unterschiedlichen Vorstellungsweisen, Handlungen sowie auch die Schauplätze von Widerstand sichtbar zu machen und dabei den Schwerpunkt der Untersuchung auf die Kontingenz und Kontestation von Regierungspraktiken zu legen, die ungeordnet mit-, neben- und gegeneinander existieren.

Das Kapitel gliedert sich in drei Abschnitte. Der Ausgangspunkt ist eine Genealogie von Governance im britischen Kontext. Besondere Aufmerksamkeit gilt hier den modernistischen Sozialwissenschaften, von denen die Wahrnehmung einer vermeintlichen Krise des Staates ausging. Der nächste Abschnitt wendet sich einer Darstellung der Narrative zu, deren Beschreibungen und Diagnosen in die verschiedenen Reformwellen des öffentlichen Sektors einfließen. Sowohl Kontinuitäten als auch Diskontinuitäten lassen sich hier mit Blick auf die zugrundeliegenden Regierungsrationalitäten – auch über ihre neoliberalen Ausformungen hinaus – verzeichnen, wobei offensichtliche Spannungen zwischen den jeweils miteinander konkurrierenden Ideen existieren. Im letzten Abschnitt wird auf der Grundlage qualitativ-empirischer Untersuchungen des *Glasgow Housing Stock Transfer* im Zeitraum von 2004 bis 2008 der Versuch einer Dezentrierung von Regierungspraktiken jenseits des Neoliberalismus unternommen.

## 2. Eine Genealogie von Governance

Viele Sozialwissenschaftler, und zwar vor allem diejenigen, die sich mit öffentlicher Verwaltung und Kommunalpolitik beschäftigen, vertreten die These, dass sich die

Hauptorganisations- und Handlungsformen des öffentlichen Sektors von hierarchischen Bürokratien zu Märkten und Netzwerken verschoben haben. Über Wesen und Ausmaß dieser Verschiebung werden rege Debatten geführt. Doch trotz der Uneinigkeit über viele Details besteht doch ein weitgehender Konsens darüber, dass mit dem Begriff ‚Governance‘ nicht zuletzt diese Verschiebung in Theorie und Praxis hin zu Märkten und Netzwerken gemeint ist. Ebenso klar ist, dass eine Reihe britischer Regierungen dem öffentlichen Sektor eine Reform nach der anderen zur Förderung marktförmiger Strukturen, Netzwerken und neuer öffentlich-privater Kooperationsformen anstelle von hierarchischer Bürokratie verordnet haben. Der vorliegende Abschnitt widmet sich den intellektuellen Quellen, aus denen sich diese Transformation des Staates und seines Verhältnisses zur Zivilgesellschaft speist. Die Hauptaufmerksamkeit gilt in diesem Zusammenhang der Rolle einer modernistischen Sozialwissenschaft, deren Methodik auf formaler Erklärung (im Unterschied etwa zu ‚verstehenden‘ Ansätzen) auf der Grundlage von ökonomischen Modellen oder soziologischen Korrelationen beruht. Aus dieser modernistisch interpretierten und praktizierten Sozialwissenschaft speisen sich die wichtigsten Krisennarrative des Verwaltungs- und Sozialstaats in den 1970er Jahren. Darüber hinaus wurde sie auch zum Stichwortgeber für die verschiedenen Reformwellen, mit denen auf diese Krise reagiert wurde.

Ende des 19. Jahrhunderts herrschte in den Sozialwissenschaften das Paradigma eines entwicklungstheoretischen Historismus vor, aus dem Großerzählungen hervorgingen, in deren Mittelpunkt die Nation, der Staat und die Freiheit standen. Dieser Historismus beeinflusste Narrative, in denen Ereignisse und Institutionen im Kontext einer umfassenden Ordnung kontinuierlicher Entwicklung situiert wurden. In scharfem Gegensatz dazu war das wichtigste Kennzeichen der Sozialwissenschaft des 20. Jahrhunderts die Entstehung von

Wissensformen, die zu einer Atomisierung einer als beständig in Wandlung begriffenen Wirklichkeit führt. Doch die modernistische Sozialwissenschaft war niemals eine einheitliche Denkschule. Sie wurde von zwei unterschiedlichen Strömungen mit jeweils verschiedenen Rationalitätskonzepten, Erklärungsansätzen und Regierungsanalysen geprägt. Die erste dieser beiden Strömungen basierte auf einem ökonomischen Konzept von Rationalität, das sich an Nutzenmaximierung orientiert. Dieses Konzept entwickelte sich aus der Theorie der Neoklassik und mündete in der Theorie des Rational Choice. Die zweite Strömung basierte auf einem soziologischen Konzept von Rationalität, das sich an der Angemessenheit von Handeln in Bezug auf bestimmte soziale Normen orientiert. Es entwickelte sich aus dem Funktionalismus und verbreitete sich bis zur Netzwerktheorie und dem Kommunitarismus. Schema 1 bietet einen Überblick über diese Gegensätze.

Schema 1: Aufstieg und Variationen des Modernismus

	<u>Entwicklungstheoretischer Historismus</u>	<u>Modernismus</u>	
		<u>Government</u>	<u>Die neuen Formen von Governance</u>
<u>Rationalitätskonzept</u>	Zivilisationstheoretisch	Ökonomisch und soziologisch	Neue Governanc-Theorie – Rational Choice und Neo-Institutionalismus
<u>Staatsformation</u>	Nation und/oder imperialer Staat bzw. Imperium	Korporatismus und/oder Sozialstaat	Neoliberaler und/oder Netzwerkstaat
<u>Öffentlicher Sektor</u>	Beamtentum	Bürokratie	Neue Formen von Governance – Märkte und Netzwerke
<u>Form der Rechenschaftspflicht (accountability)</u>	Verantwortlichkeit der Regierung	Prozedurale Rechenschaft	Leistungs-Indikatoren

Die Verschiebung vom entwicklungstheoretischen Historismus zum Modernismus hatte auch Auswirkungen auf Konzeption und Wesen des Staates.<sup>1</sup> Die Modernisten wandten sich nicht nur gegen historische Narrative, sie hinterfragten auch die Vorstellung, dass der Staat aus einer Nation entsteht, die durch eine gemeinsame Sprache, Kultur und Vergangenheit geeint ist. Modernisten vertrauten stattdessen auf formale Muster, Regelmäßigkeiten oder Handlungsmodelle und Institutionen, die über einzelne raumzeitliche Kontexte hinweg Gültigkeit beanspruchten. Als die Modernisten sich also beispielsweise gegen einen substantiellen Forschungsfokus auf den Staat insgesamt aussprachen und sich stattdessen der Untersuchung von politischen Parteien, Interessengruppen und Politiknetzwerken zuwandten, wurden diese sub-staatlichen Institutionen auf der Grundlage von bestimmten Gesetz- oder Regelmäßigkeiten analysiert, die sich etwa aus einer Bestimmung ihrer Funktionen innerhalb eines abstrakten Systems ergaben. Insofern Modernisten überhaupt weiterhin den Staat als Ganzes zu erforschen suchten, wurde dieser als von Partikularinteressen fragmentiert dargestellt, die an verschiedene Klassen oder Parteien geknüpft waren. Doch dieses neue modernistische Wissen eröffnete auch neue Denkmöglichkeiten bezüglich Politik und ihren Legitimationsmöglichkeiten in repräsentativen Demokratien. Die modernistische Sozialwissenschaft war die Grundlage eines neuen Glaubens an formale Expertise. Politik konnte sich nun durch den Verweis auf das formale Wissen modernistischer Sozialwissenschaften legitimieren. Gewählte Repräsentanten mussten nicht mehr Patriotismus und Gemeinwohl beschwören, stattdessen definierten sie Politikziele und überprüften die Aktivitäten der Experten im Hinblick auf diese Ziele. Sozialwissenschaftler, Vertreter der Privatwirtschaft und Verwaltungsbeamte sollten ihre Expertise einsetzen, um eine rational-wissenschaftliche Politik im Einklang mit diesen

---

<sup>1</sup> Vgl. *Stears* 2006; *Runciman* 2005; *Gunnell* 2004.

Zielen zu formulieren. Modernistische Sozialwissenschaft trug so zur Schaffung der Entstehungsbedingungen des Verwaltungsstaates bei.

Eine wichtige Rechtfertigung für Schaffung und Ausbau von zunehmend abgeschotteten und zentralisierten Bürokratien war, dass sie ein Gegengewicht zum Missbrauchs- und Irrationalitätspotential demokratischer Prozesse darstellten. Viele zeitgenössische Beobachter waren der Ansicht, abgeschottete und zentralisierte Bürokratie würde die Demokratie erhalten und gleichzeitig ihre problematischsten Aspekte – Instabilität, Irrationalität und Sektierertum – aus dem Alltagsgeschäft des Regierens heraushalten. Korporatismus und Sozialstaat sollten Irrationalität und Hyperparteilichkeit neutralisieren oder gar überwinden. In einem korporatistischen Regime suchte die Bürokratie den mehr oder weniger institutionalisierten Kontakt zu den großen organisierten Interessen.<sup>2</sup> Der korporatistische Staat verlieh bestimmten Verbänden einen privilegierten Status als Repräsentanten bestimmter sozialer und ökonomischer Gruppen. Die in dieser Weise privilegierten Verbände waren an der Formulierung von Politiken beteiligt und stellten im Gegenzug die effektive Umsetzung jener Politiken sicher, soweit dies in ihren Möglichkeiten lag. Die Bürokratie wandte sich auch an individuelle Bürger und übernahm größere Verantwortung für sie.<sup>3</sup>

Die Vorstellung von ‚Governance‘ entstand aus der Krise des modernistischen Staates.<sup>4</sup> Beim Versuch, die Unmenge von Ideen zu identifizieren und differenzieren, die in die Narrative über die Krise des Staates im späten 20. Jahrhundert einfließen, kommt man kaum an gewissen Vereinfachungen vorbei. Ein möglicher Zugang zum Verständnis dieser Narrative

---

<sup>2</sup> Vgl. Schmitter/Lehmbruch 1982.

<sup>3</sup> Vgl. MacLeod 1988.

<sup>4</sup> Vgl. Bevir 2010.

ist, sie als Erzeugnisse von verschiedenen modernistischen Theorien zu betrachten. Manche Krisennarrative des Staates legten ihren Schwerpunkt auf die Kritik von Bürokratie, Korporatismus und Sozialstaat und beriefen sich dabei auf die ökonomische Konzeption von Rationalität. Neoklassische Annahmen auf der Mikro-Ebene beeinflussten beispielsweise Narrative, die den Nachweis unternahmen, dass fiskalische Krisen letztlich auf bestimmte Pathologien des Sozialstaats zurückzuführen seien. Die Argumentation dieser Narrative lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:<sup>5</sup> Als rationale Akteure versuchen Bürger ihre kurzfristigen Interessen zu maximieren und bevorzugen eine Sozialpolitik, die ihnen als Individuen zugutekommt, auch wenn dies auf Kosten von langfristig akkumulierten immer höheren Staatsausgaben geschieht. Gleichermaßen versuchen Politiker als rationale Akteure ihre kurzfristigen Wiederwahlchancen zu maximieren und verfolgen daher eine Politik, die verspricht, ihnen möglichst viele Wählerstimmen einzubringen, auch wenn dies auf Kosten einer disziplinierten Haushaltspolitik geschieht. Kurzfristige politische Erwägungen setzen sich so gegen ökonomische Imperative durch. Wählergruppen verlangen immer umfassendere sozialstaatliche Leistungen und Politikern kommen diesen Forderungen nach, indem sie die entsprechenden politischen Reformen verabschieden. Ein immer größerer Anteil der Wirtschaftsleistung eines Landes fließt so in das Sozialbudget und fiskalische Krisen sind vor diesem Hintergrund letztlich unvermeidbar. Diese Narrative der Überforderung und Krise des Staates legten eine klare Lösung des Problems nah – Austerität, disziplinierte Geldpolitik und ein Rückzug des Staates.

Andere Narrative über die Krise des Staates beriefen sich eher auf soziologische Analysen globaler gesellschaftlicher Veränderungen.<sup>6</sup> Diese Narrative vermittelten den Eindruck, der

---

<sup>5</sup> Vgl. King 1975.

<sup>6</sup> Vgl. Bevir 2005; Finlayson 1999.



Staat müsse sich als Reaktion auf internationale und nationale Imperative transformieren: Auf der internationalen Ebene erschwerte die erhöhte Kapitalmobilität immer mehr die staatliche Lenkung ökonomischer Aktivitäten. Allein konnte der Staat diese Aufgabe nicht mehr bewältigen und musste sich stattdessen um die Etablierung grenzübergreifender Koordinations- und Regulierungsregime bemühen. Die zunehmende Zahl und Bedeutung transnationaler Unternehmen stellte Staaten darüber hinaus vor Koordinationsprobleme und unklare Zuständigkeitsfragen. Zwischen dem Funktionieren regulatorischer Strukturen auf nationalstaatlicher Ebene und einer immer stärker internationalisierten Ökonomie war eine immer größere Diskrepanz festzustellen. Auf innerstaatlicher Ebene musste sich der Staat mit immer weitreichenderen Forderungen seiner Bürger auseinandersetzen. Diese Forderungen entstanden aus einer weitverbreiteten Unzufriedenheit mit der staatlichen Wirtschaftspolitik und der fehlenden staatlichen Responsivität. Viele Staaten waren zudem stark verschuldet. Die Globalisierung provozierte Ängste bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, aber auch bezüglich der Stabilität von Löhnen angesichts des Drucks aus Billiglohnländern. Manche Teile der Öffentlichkeit äußerten die Sorge, der Staat habe die Kontrolle verloren. Staatliche Akteure sahen sich in der Folge mit unterschiedlichen und sogar widersprüchlichen Forderungen der Öffentlichkeit konfrontiert. Gefordert wurde ein effektiverer aber auch transparenterer Staat mit vermehrten Rechenschaftspflichten. Verlangt wurde nach entschlossenen politischen Führungspersonen aber gleichzeitig auch nach mehr demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten.

Governance bezeichnet die Verbindung aus Theorien und Reformen, auf deren Grundlage diese Diagnose einer Krise des Staates formuliert und auf diese reagiert wurde. Diese Theorien und Reformen wandten sich gegen die Vorstellung von Expertise wie sie mit dem Nachkriegsstaat verbunden war. Doch anstatt die Vorstellung der Anwendung

modernistischer Expertise auf das soziale Leben in Frage zu stellen, verließen sich politische Akteure nun auf alternative Formen modernistischen Wissens, aus denen sich neue Formen der Expertise entwickelten. Diese Narrative und die Reformwellen im öffentlichen Sektor, die sich aus ihnen speisten, sind Gegenstand des nächsten Abschnitts.

### 3. Regieren jenseits des Neoliberalismus

Der Neoliberalismus hat einen beträchtlichen Einfluss auf die britische Politik gehabt. Eine zentrale Annahme des Neoliberalismus ist die Effizienz und Effektivität von Märkten. Diese Vorstellung wurde zur Grundlage einer Reihe von neoliberalen Reformen, denen eine ökonomische Logik zugrunde lag. Doch einige politische Reformen haben sich auch auf nicht-marktliche Technologien gestützt und operieren eher auf der Grundlage von sozialen Beziehungen und Netzwerken, durch die Menschen in bestimmten Kontexten miteinander verbunden sind. Vor allem die New Labour-Regierungen wurden von kommunitaristischen Vorstellungen eines Dritten Weges beeinflusst, die eine dezentralisierte Politik, direktdemokratische Elemente und eine Aktivierung des zivilgesellschaftlichen ‚Dritten Sektors‘ in den Vordergrund stellten. Diese Ideen haben sich etwa im Zusammenhang mit der Regierung von ökonomisch marginalisierten Gruppen, beispielsweise den Mietern von Sozialwohnungen, als bedeutsam erwiesen, für die traditionelle marktorientierte Ansätze eher unpassend erschienen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. *McIntyre/McKee* 2008; *Flint* 2003.

Governance jenseits des Neoliberalismus lässt so mit Bezug auf zwei distinkte Reformschübe charakterisieren, die sich auf unterschiedliche Formen modernistischer Expertise stützten, um das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern zu transformieren. Die erste Welle stützte sich auf den Neoliberalismus und die Theorie des Rational Choice, um die öffentliche Unzufriedenheit über Bürokratien zu erklären und zu legitimieren. Neoliberale kontrastierten den hierarchischen Top-Down Organisationsmodus des Staates mit der dezentralisierten und kompetitiven Struktur des Marktes und argumentierten zugunsten der Überlegenheit des letzteren. Vor diesem Hintergrund lag die Schlussfolgerung nahe, dass Märkte oder Quasi-Märkte soweit wie möglich an die Stelle bürokratischer Strukturen treten sollten. Der Versuch, immer weitere Effizienzsteigerungen zu erreichen, mündete in die Forderung, der Staat solle Organisationen und Aktivitäten in den privaten Sektor auslagern. Organisationen konnten durch Privatisierung umgewandelt werden, d.h. Staatsbesitz wurde etwa durch Management-Buyouts in den Privatsektor transferiert. Aktivitäten konnten durch das sogenannte ‚Contracting-Out‘ an private Organisationen ausgelagert werden, die gegen staatlich Bezahlung bestimmte Leistungen erbringen, die ehemals durch den Staat selbst erbracht wurden.

Für viele Liberale bestand ein Zusammenhang zwischen ihrem Glauben an die Effizienz der Märkte und dem Glauben an die disziplinierende Kraft der Märkte im Hinblick auf die Management-Praktiken des Privatsektors. Öffentliche Funktionsträger wie etwa Verwaltungsbeamte wurden umdefiniert und umbenannt in Manager oder Dienstleister, aus Bürgern wurden Konsumenten. Genauer gesagt entsprachen die neoliberalen Reformen des öffentlichen Sektors oftmals den formalen Analysen der Theorie des Rational Choice. Neoklassische Ökonomen hatten ursprünglich die Prinzipal-Agent-Theorie entwickelt, um Probleme bei der Delegation diskretionärer Handlungskompetenzen im Privatsektor zu

analysieren.<sup>8</sup> Das Argument lautete, dass die Entscheidungsdelegation von Prinzipalen (Aktionären) an Agenten (Manager) mit Risiken einhergeht, da die Agenten möglicherweise in ihrem eigenen Interesse handeln. Die Ökonomen schlugen vor, diese Risiken durch Anreize und Marktmechanismen zu minimieren, die eine Kongruenz zwischen den Interessen der Prinzipale und der Agenten herstellen sollten. Auf den öffentlichen Sektor bezogen sind die Prinzipale Wähler und ihre Repräsentanten, die Agenten sind öffentliche Beamte und Angestellte. Bestand das Grundproblem von Unternehmen im Privatsektor aus der Sicht des Rational Choice also darin sicherzustellen, dass die Manager im Interesse der Aktionäre handelten, so bestand das Grundproblem der öffentlichen Verwaltung darin sicherzustellen, dass öffentliche Funktionsträger im Interesse der Bürger handelten. Neoliberale übertrugen Anreize und Marktmechanismen, die von Ökonomen entwickelt worden waren, um Interessen von Prinzipalen und Agenten deckungsgleich zu machen, in den öffentlichen Sektor. Das Resultat war das sogenannte New Public Management.<sup>9</sup>

Neoliberale und andere breitenwirksame Narrative führten in Kombination mit formaleren Analysen zu einem Paradigmenwechsel innerhalb des Modernismus. Das neue Paradigma verhielt sich gegenüber Bürokratie und öffentlichen Funktionsträgers äußerst kritisch, und zwar im Namen von Märkten und Unternehmern. Es wandte sich von dem ab, was nun unter den Schlagworten Big Government, aufgeblähte Bürokratie und uniforme Lösungen verächtlich gemacht wurde, und orientierte sich stattdessen in Richtung des Privatsektors, der für seine Wettbewerbsstrukturen, Effizienz und Flexibilität gelobt wurde. Dieser Paradigmenwechsel beinhaltete auch eine Verschiebung in der Definition guten Regierens. Ehemals hatte man jenes durch die klare Verteilung von Verantwortlichkeiten und

---

<sup>8</sup> Vgl. *Stiglitz* 1987.

<sup>9</sup> Vgl. *Barzelay* 2001; *Pollitt/Bouckaert* 2000.

Zuständigkeiten im Rahmen von hierarchischen Beziehungen gekennzeichnet gesehen. Nun bestand es eher in effizienten Prozessen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und anderen Outputs, wobei der Schwerpunkt auf Transparenz, Nutzerfreundlichkeit und den geeigneten Anreizstrukturen lag.

Vermarktlichung und Management-Reformen der 1980er Jahre wichen unter New Labour-Regierungen Reformen, die sich auf institutionelle Arrangements (insbesondere Netzwerke und Partnerschaften) und gemeinschaftliche Werte (inklusive öffentlicher Dienst und sozialer Inklusion) richteten. Diese zweite Welle an Reformen war zunächst sehr kritisch gegenüber den neoliberal geprägten politischen Reformen. Die Befürworter jener neuen Reformen halten zwar die neoliberalen Argumente bezüglich der fehlenden Flexibilität und Responsivität von hierarchischen Strukturen für vertretbar, doch ihre Hoffnungen ruhen nicht auf Märkten, sondern auf Netzwerken als eine hinreichend flexible und responsive Alternative, die sich im Rahmen von strukturierten sozialen Beziehungen bietet. Effektivität und Effizienz sind aus dieser Perspektive auf stabile soziale Beziehungen zurückzuführen, die durch Vertrauen, Partizipation und freiwillige Vereinigungen gekennzeichnet sind.

Hierarchien können zwar den geeigneten Kontext für die Entstehung von Vertrauen und Stabilität schaffen, doch ihre Zeit ist schlichtweg vorüber. Hierarchien passen nicht mehr in die neue globale Wissensökonomie. Diese neue Welt generiert verwickelte Probleme, deren Lösung Netzwerke und andere Formen vernetzten Regierens erfordert. Eine neue Spielart des Institutionalismus, der auf einer soziologischen Rationalitätskonzeption beruht, unterfütterte so eine zweite Welle von Reformen, unter die nicht nur die Politik von New Labor sondern auch die australischen ‚Whole-of-Government‘-Reformen, der veränderte internationale Umgang mit ‚Failed States‘ und die Sicherheitspolitik der USA nach 9/11 zu

rechnen sind.<sup>10</sup> Manche Beobachter sehen in dieser zweiten Welle sogar einen ‚Governance-Ansatz‘, der im Gegensatz zu neoliberalen Reformen stehe.<sup>11</sup>

Zwar lässt sich die zweite Welle an Reformen als Versuch verstehen, die Probleme zu lösen, die durch zunehmende Vermarktlichung und das New Public Management verursacht worden waren, doch ein Versuch, die Zeit zurückzudrehen, stellen sie nicht dar. Neue Netzwerke und Partnerschaften sollten schließlich nicht die hierarchischen bürokratischen Strukturen reproduzieren, gegen die sich der Neoliberalismus positioniert hatte. Im Gegenteil, Befürworter der zweiten Reformwelle des öffentlichen Sektors betrachteten typischerweise Netzwerke und Partnerschaften als Möglichkeit, sowohl die Probleme, die aus der ersten Reformwelle herrührten, als auch die Probleme, auf die mit der ersten Reformwelle reagiert worden war, zu lösen.<sup>12</sup> In diesem Sinn lassen sich nicht-marktförmige Mechanismen als Versuche interpretieren, das Erbe früherer Reformen zu wahren und gleichzeitig staatliche Handlungsfähigkeit und Kontrolle zu erhöhen. Über die Zeit hinweg entwickelte sich diese zweite Reformwelle weiter: evidenzbasierte Politikformulierung und ein Selbstverständnis des öffentlichen Sektors als Dienstleister traten an die Seite des vermittelten Regierens (*joined-up government*). Politische Reformen im Geiste des Neoliberalismus verknüpften sich so mit institutionalistischem Denken.

Aus unserer Perspektive lässt sich das aktuelle Regieren in Großbritannien jenseits des Neoliberalismus verorten, bzw. es geht über diesen hinaus. Zwar gehören zum Regierungsinstrumentarium bestimmte Sozialtechnologien, von denen manche zurecht als ‚neoliberal‘ bezeichnet werden, doch andere stützen sich eher auf institutionalistische oder

---

<sup>10</sup> Vgl. *Bevir* 2010.

<sup>11</sup> *Bovaird* 2005.

<sup>12</sup> Vgl. *Clarke et al.* 2007; *Newman* 2001.

kommunitaristische Denkansätze. Unsere Betonung der Diversität von Regierungstechnologien steht im Gegensatz zu eher monolithischen und formalen Verständnissen, die Governance oder Neoliberalismus mit Bezug auf eine oder mehrere wesentliche Eigenschaften definieren. Folgt man dem formalen Verständnis, dann handelt es sich um allgemeine Eigenschaften, die alle Fälle von Governance kennzeichnen. Des Weiteren wird impliziert, dass diese wesentlichen Eigenschaften zumindest die wichtigsten übrigen Charakteristika des Regierens jenseits des Neoliberalismus erklären können. Doch plausibel können diese Annahmen nur auf der Grundlage eines modernistischen Verständnisses von Sozialwissenschaft erscheinen. In der Realität sind Regierungspraktiken das Produkt menschlicher Aktivität und diese wird nicht durch institutionelle Normen oder eine Logik der Modernisierung, sondern die situierte Akteurschaft jener Menschen bestimmt. Governance ist das jeweils unterschiedliche Konstrukt einer Vielfalt von Akteuren in Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Problemen in unterschiedlichen Kontexten, die sich im Lichte unterschiedlicher Traditionen vollzieht. In der Praxis war die Reaktion auf den politischen Versuch der Einführung von Märkten und Netzwerken ein komplexes Muster an Widerstand, der von höheren Verwaltungsbeamten, Angehörigen der unteren Bürokratielebenen und Bürgern herrührte, die sich alle auf lokale Traditionen beriefen, die in einer modernistischen Sozialwissenschaft verwurzelte Vorstellungen in Frage stellten und transformierten. Politische Reformen funktionieren oftmals nicht so, wie es sich Politiker vorstellen. Tatsächlich hat sich nämlich die Welt der Hierarchien und bürokratischen Normen erhalten, auch wenn sie in mancher Hinsicht von Markt- und Netzwerkaspekten überlagert ist. Aus dieser Perspektive erscheint Governance jenseits des Neoliberalismus alles andere als monolithisch. Wir sollten die Suche nach formalen Verständnissen und Erklärungen einstellen und stattdessen akzeptieren, dass Governance jenseits des Neoliberalismus sich

von Fall zu Fall massiv unterscheiden kann, wobei hier nicht zuletzt der Einfluss jeweils bestimmter kontingenter und wandelbarer Regierungsnarrative zur Geltung kommt.

Um ein nuancenreicheres Bild des Regierens jenseits des Neoliberalismus in all seiner Komplexität, Diffusion und ‚Unordnung‘ zu entwickeln, müssen wir eine ‚Dezentrierung‘ von Governance vornehmen.<sup>13</sup> Dies erfordert die empirische Untersuchung des Sets von Narrativen, Bedeutungen und Handlungen, aus denen sich Regierungspraktiken zusammensetzen. Es erfordert darüber hinaus ein diversifizierteres Staatsverständnis,<sup>14</sup> denn der Staat ist nie monolithisch sondern beständig in Verhandlungen mit anderen begriffen. Schließlich verwischen auch die Grenzen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft in zunehmendem Maße. Von entscheidender Bedeutung für unseren dezentrierten Ansatz ist die Verschiebung des analytischen Fokus von Institutionen zu Bedeutungen, Narrativen und Handlungen. Der Schwerpunkt liegt auf der Mikro-Ebene und soll sichtbar machen, wie Governance auf der Grundlage situierter Akteurschaft, die sich aus einem vielfältigen Netz von Vorstellungen speist, entwickelt, stabilisiert und transformiert wird. Außerdem ist dieser Fokus an den Möglichkeiten von Akteuren interessiert, bestimmten Narrativen Widerstand zu leisten, sie in Frage zu stellen oder zu umgehen. So wird ein analytischer Raum eröffnet, um zu untersuchen, wie mit der Diskrepanz zwischen dem offiziellen Diskurs und der lokalen Praxis umgegangen wird. In den folgenden Abschnitten wird mit dem Verweis auf empirische Untersuchungen im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ein detaillierteres Verständnis eines solchen dezentrierten Ansatzes entwickelt.

---

<sup>13</sup> Vgl. *Bevir* 2003; *Bevir* 2013.

<sup>14</sup> Vgl. *Bevir / Rhodes* 2010.



#### 4. Die Rekonfiguration der Regierung des sozialen Wohnungsbaus

Die beiden Reformwellen, die Governance jenseits des Neoliberalismus kennzeichnen, haben äußerst sichtbare Spuren im Bereich des sozialen Wohnungsbaus in Großbritannien hinterlassen. Eine genealogische Analyse der Politikverschiebungen seit den 1980er Jahren zeigt in aller Deutlichkeit den Einfluss neoliberal-ökonomischer Vorstellungen und der Modernisierungsagenda des Dritten Weges, in der Partnerschaften, Bürgerbeteiligung und die Delegation von Entscheidungsbefugnissen eine große Rolle spielen.

Der soziale Wohnungsbau ist von je her der „schwankende Pfeiler“ in der Architektur des britischen Sozialstaats gewesen.<sup>15</sup> Er genoss nicht im gleichen Maße politische und öffentliche Unterstützung wie etwa der Nationale Gesundheitsdienst, das öffentliche Schulsystem oder die staatliche Rentenversicherung. Der Grund hierfür liegt zumindest in Teilen darin, dass es sich um ein öffentliches Gut handelt, welches vor allem Haushalten mit niedrigem Einkommen zugutekommt. Nur 17 Prozent der britischen Bevölkerung lebt in Sozialwohnungen, allerdings ist hier eine große geographische Varianz zu verzeichnen: in Schottland sind es beinahe 22 Prozent.<sup>16</sup> Der soziale Wohnungsbau hat hier von je her eine wichtigere Rolle gespielt und die Divergenz in der entsprechenden Politik hat sich seit der Konstituierung des schottischen Parlaments 1999 weiter verstärkt.<sup>17</sup> Solche Unterschiede verdeutlichen, wie wichtig politische Geographie und ein Sinn für die Besonderheiten bestimmter politischer Räume bei der Analyse von Regierungspraktiken sind.

Wohnungsbaupolitik liegt wie viele andere Politikbereiche in Großbritannien in der

---

<sup>15</sup> Torgersen 1987.

<sup>16</sup> Office for National Statistics 2013.

<sup>17</sup> McKee/Phillips 2012.

Zuständigkeit der im Zuge der *Devolution* geschaffenen Regionalregierungen von Nordirland, Schottland und Wales. Die britische Regierung im Unterhaus hat weiterhin die gesetzgeberische Kompetenz für England.

Nichtsdestotrotz wurde in ganz Großbritannien die Fähigkeit des Staates in Frage gestellt, alle gesellschaftlichen Probleme und Bedürfnisse von einem Zentrum aus zu identifizieren und entsprechende Planungs- und Steuerungsleistungen zu erbringen. Diese Kritik an klassisch wohlfahrtsstaatlichen Regierungsformen und den entsprechenden kollektivistischen Lösungen bedeutet allerdings nicht, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen heute schlichtweg einer vergangenen Ära angehören. Wie oben schon angedeutet, nahmen die Reformwellen zwei Hauptformen an: zum einen neoliberale Politikreformen, die auf einer ökonomischen Rationalität beruhen, zum anderen der Neo-Institutionalismus, der die Bedeutung von Netzwerken, Partnerschaften, einer Aktivbürgerschaft usw. betont. Tatsächlich handelt es sich hier aber keineswegs um lineare Prozesse in denen eine Art von Reform an die andere anschließt. In der Realität arbeiten diese Reformlogiken gleichzeitig in- und gegeneinander, wobei Kontinuitäten und Diskontinuitäten zwischen den konservativen, New-Labor- und zuletzt auch den Koalitionsregierungen festzustellen sind.<sup>18</sup>

Die Politik der Regierungen Thatcher und Major waren stark geprägt von den ökonomischen Rationalitäten der Reformen im Bereich des Sozialwohnungsbaus im Sinne des New Public Managements in den 1980er und 1990er Jahren. Diese Tendenz hielt auch unter dem Premier Tony Blair an. Zunächst lag der Schwerpunkt auf der Vorstellung, dass mehr Wert auf Effizienz und Effektivität in der Leistungserbringung gelegt werden sollte. Das neoliberale

---

<sup>18</sup> Vgl. *McKee 2015; Jacobs/Manzi 2013; Pawson/Jacobs 2010.*

Narrativ wurde dem lokalen Sozialwohnungsverwaltungen gegenüber gestellt, die als „ineffiziente Produzentenmonopole mit einer Neigung, den eigenen Einflussbereich soweit wie möglich zu erweitern“, dargestellt wurden.<sup>19</sup> Um das Problem des vermeintlichen ‚Versagens‘ des Sozialstaats anzugehen, wurden Wahlmöglichkeiten eingeführt, um für mehr Konkurrenz zu sorgen. Diese Reformen konzentrierten sich weniger auf mehr Wahlfreiheit für die Leistungsempfänger als vielmehr zunehmende Wahlmöglichkeiten für die Behörden und führten eine Trennung zwischen dem Käufer einer bestimmten Leistung und dem Erbringer dieser Leistung ein. Im Bereich des Sozialwohnungswesens war das beste Beispiel hierfür die ‚verpflichtende kompetitive Ausschreibung‘ (*Compulsory Competitive Tendering*) bestimmter Dienste bzw. Leistungen durch die lokalen Behörden.<sup>20</sup> Diese mussten bestimmte Leistungen nach den Vorgaben der Zentralregierung ausschreiben. Darüber hinaus standen sie unter verschärfter Beobachtung etwa durch aus der Privatwirtschaft übernommene *Audit*-Verfahren, die auch in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors nun zum Einsatz kamen. In der zunehmenden Betonung von Management-Diskursen und Leistungsindikatoren zeigen sich veränderte Governance-Muster, die sich nicht zuletzt als neue Formen staatlicher Kontrolle angesichts der vermeintlichen Defizite hierarchischen Regierens manifestieren.<sup>21</sup>

Management- und Eigentumsreformen im lokalen Sozialwohnungswesen, die auf eine Ausweitung von ‚Wahlmöglichkeiten‘ ausgerichtet waren, hatten auch gewichtige Auswirkungen auf die Governance-Formen in diesem Bereich. Die wichtigsten beiden Gesetze in dieser Hinsicht waren die *Housing Acts* von 1980 und 1988, denen eine neoliberale Reformagenda zugrunde lag, die die Mieter zum Auszug aus Sozialwohnungen

---

<sup>19</sup> Mullins/Murie 2006: 220.

<sup>20</sup> Vgl. Harries/Vincent-Jones 2001.

<sup>21</sup> Vgl. Jacobs/Manzi 2000; McKee 2009.

ermutigte, um Macht und Einfluss der Lokalbehörden zu reduzieren.<sup>22</sup> Das Gesetz von 1980 enthielt das sogenannte ‚Kaufrecht‘ (*Right to Buy*), das den Mietern den Kauf ihrer Wohnung zu einem Preis unter dem Marktwert ermöglichte. Dieses ‚Kaufrecht‘ war sehr populär und führte dazu, dass der öffentliche Sektor Millionen von Wohnungen bzw. Häusern verlor und im gleichen Zuge zu einem gewaltigen Anwachsen des Eigenheimbesitzes während der 1980er Jahre.<sup>23</sup>

Im Gegensatz dazu war das Ziel des Gesetzes von 1988 eher die Förderung von Wohnungsgenossenschaften (*Housing Associations*) als Hauptverwalter von Sozialwohnungen. Bei Wohnungsgenossenschaften handelt es sich um Organisationen des sogenannten Dritten Sektors, d.h. sie arbeiten wie Sozial-Unternehmen und sind nicht gewinnorientiert. In Schottland waren diese Wohnungsgenossenschaften tendenziell eher kleine Organisationen auf kommunaler Ebene, deren Arbeit von einem starken kommunitaristischen Ethos unterlegt war.<sup>24</sup> Befördert wurde der Zuwachs an Wohnungsgenossenschaften durch *Policy*-Instrumente wie etwa die Übertragung der Eigentumsrechte an Sozialwohnungen von lokalen Behörden auf Wohnungsgenossenschaften und die sogenannte ‚Wahlfreiheit des Mieters‘, d.h. das Recht von Sozialwohnungsmietern, ihre Wohnungen nicht mehr von Behörden, sondern Wohnungsgenossenschaften verwalten zu lassen.<sup>25</sup> Diesen Reformen lag eine kritische Sichtweise auf das Management der lokalen Behörden zugrunde, die diese als abgehoben und paternalistisch charakterisierte. Insbesondere in England war der Ausbau des Dritten Sektors des Sozialwohnungswesens von einem Narrativ unterlegt, dem gemäß „die lokalen

---

<sup>22</sup> Vgl. Ravetz 2001.

<sup>23</sup> Vgl. Forrest/Murie 1988.

<sup>24</sup> Vgl. McKee 2011; Clapham et al. 1996.

<sup>25</sup> Vgl. Pawson/Mullins 2010.

Behörden Teil des Problems seien, das zu lösen sei“.<sup>26</sup> Beide Reformen führten dazu, dass die Kontrolle des Sozialwohnungsbereichs den lokalen Behörden immer weiter entzogen wurde.

Die ökonomische Rationalität, die in diesen Reformen zur Geltung kommt, war auch in der Ära Blair nach wie vor einflussreich, etwa in Form von Leistungsindikatoren, allerdings waren die entsprechenden Regulierungsformen auf spezifizierte Ziele ausgerichtet.<sup>27</sup> In England gab es zudem den Versuch, leistungsbezogene Mittelzuweisung auf der Grundlage des sogenannten *Arms Length Management Organization* Modell einzuführen, durch das das Eigentum und Verwaltung kommunaler Sozialwohnungen getrennt worden wäre. Doch am deutlichsten wird die Bedeutung ökonomischer Denkweisen im Bereich des Sozialwohnungswesens durch die Umdeutung von Klienten des Sozialstaats in Konsumenten einer bestimmten Leistung. Im Zentrum der Modernisierung des Sozialstaats unter New Labour stand dementsprechend auch die Transformation von Leistungsempfängern in aktive und verantwortungsbewusste Bürger.

Im Sozialwohnungsbereich schlug sich diese Betonung von Wahlmöglichkeiten insbesondere in der Förderung von sogenannten *Choice-Based Lettings* nieder. Hier wurde die Vergabe von Sozialwohnungen den Praktiken auf dem privaten Wohnungsmarkt nachempfunden: Mieter wurden aufgefordert, rationale Entscheidungen darüber zu treffen, wo sie wohnen wollten und zwar unter Einbeziehung der Wahrscheinlichkeit, dass sie dort auch eine Wohnung erhalten könnten. Hinzu kam das Einschalten eines Maklers und eines Biet-Wettbewerbs potentieller Mieter um die Wohnungen. Das Ziel ist die Überwindung konventioneller Methoden, in denen öffentliche Angestellte als Zugangswächter für knappe

---

<sup>26</sup> Malpass 2005: 144.

<sup>27</sup> Vgl. Pawson/Jacobs 2010; McKee 2009.

Ressourcen fungieren. Stattdessen sollen Kontrolle und Wahlmöglichkeiten der Mieter im Allokationsprozess von Wohnraum erhöht werden. Dieses Modell erfreut sich nach wie vor großer Beliebtheit in England, allerdings gilt dies nicht in gleichem Maße für das übrige Großbritannien. Eine weitere Neuerung, in der die Betonung von Wahlmöglichkeiten deutlich wurde, war New Labours Entschluss den Transfer von Sozialwohnungen auszuweiten, in dessen Rahmen Eigentumsrechte und Verwaltung von Sozialwohnungen aus dem öffentlichen in den privaten Dritten Sektor transferiert wurden. Die in den 1980er Jahren begonnene Übertragung des Wohnungsbestands hat seitdem beträchtliche Auswirkungen auf die Größe und auch andere Merkmale des Sozialwohnungsbereich und den öffentlich subventionierten Wohnungsbau insgesamt gehabt, dessen Ausbau durch den Transfer weiter begünstigt wurde.<sup>28</sup>

Doch ein Nebeneffekt dieses Bestrebens, die Probleme von Abhängigkeit und Machtlosigkeit auf der Seite von Klienten des Sozialstaats zu beheben, ist die Tatsache, dass der Staat nicht länger als Leistungserbringer betrachtet wird, sondern als Apparat, der die Menschen dabei unterstützt, sich selbst zu helfen, wobei hier den lokalen Behörden nun eher eine strategische Rolle und nicht diejenige des Vermieters zukommt. Hinzu kommt, dass die Einführung von Wahlmöglichkeiten und die Betonung individueller Verantwortung im Sozialwohnungsbereich, wo es vor allem um Haushalte mit niedrigem Einkommen geht, keineswegs unproblematisch ist. John Clarke weist darauf hin, dass zwischen den Möglichkeiten der ‚Konsumenten‘ im öffentlichen und privaten Sektor erhebliche Unterschiede existieren, und wirft die Frage auf, inwieweit in ersterem tatsächlich Wahlmöglichkeiten auch etwa im Sinne von ‚Exit‘- und ‚Voice‘-Optionen bestehen.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. *Pawson/Mullins* 2010.

<sup>29</sup> Vgl. *Clarke* 2007.

Eine weitere Besonderheit der Transformation von Governance-Formen in der Ära Blair war die Hinwendung zu lokalen Gemeinschaften (*communities*), die nicht nur im Sozialwohnungswesen, sondern auch in anderen Bereichen von Bedeutung waren. Beeinflusst von Etzionis Kommunitarismus und Giddens' Drittem Weg<sup>30</sup> verabschiedete New Labour eine Reihe von Reformen, die Bürgern eine aktivere Rolle anboten und es ihnen so ermöglichen sollte, auf lokaler Ebene insgesamt stärkere Ansprüche geltend zu machen. New Labour unterstützte den Dritten Sektor nachdrücklich. Es gab nicht nur ein Ressort im Kabinett das für ihn zuständig war, die Regierung stellte auch beträchtliche Mittel bereit, so dass die lokalen Gemeinschaften öffentliche Besitzstände übernehmen konnten. Mit Blick auf öffentliche Wohnungen bedeutete dies einen größeren Einfluss der lokalen Gemeinschaften auf den Transferprozess des Wohnungsbestandes und zudem wurde der sogenannte *New Deal for Communities* verabschiedet.<sup>31</sup> Das Ergebnis waren neue Verbindungen und Netzwerke, die sich zwischen Regierungs- und Nicht-Regierungsakteuren bildeten und bei all dem stand immer wieder das Ideal des Aktivbürgers im Vordergrund. Betont wurde zudem auch der gerechtfertigte Anspruch von Mietern, in lokale Entscheidungsprozesse miteinbezogen zu werden. Der *Housing Act* von 2001 führte so etwa in Schottland ein Partizipationsrecht für Mieter im Sozialwohnungswesen ein. In dieser Gesetzgebung spiegelten sich umfassendere Reformen des öffentlichen Sektors wieder, deren Zielsetzung eine Dezentralisierung staatlicher Macht und mehr öffentliche Partizipation waren. Manche Kritiker mokierten sich über diese Initiativen und sahen darin nur einen weiteren Beleg für den Ausverkauf öffentlicher Vermögenswerte, womit der Rückzug des Staates weiter vorangetrieben würde, den Thatcher in den 1980er Jahren

---

<sup>30</sup> Vgl. Etzioni 1995; Giddens 1998.

<sup>31</sup> Vgl. Moore/McKee 2014.

eingeleitet hatte.<sup>32</sup> Aus diesem Blickwinkel kann die Mobilisierung des Dritten Sektors von nicht profitorientierten Organisationen und lokalen Gemeinschaften auch als eine Weiterführung einer Privatisierungsagenda mit anderen Mitteln verstanden werden, durch die die Verantwortung für das Wohlergehen von Bürgerinnen und Bürgern vom Staat auf den privaten Sektor – Märkte und/oder nicht-profitorientierte Organisationen – verlagert wurde.

Wie in diesem Abschnitt deutlich wurde, sind die Narrative einer neoliberal-ökonomischen Rationalität und des Neo-Institutionalismus in den Reformen des Sozialwohnungswesens klar erkennbar. Doch die Annahme, dass Eliten-Diskurse immer ihre intendierten Ziele erreichen, wäre zweifellos verfehlt. Um ein nuanciertes Verständnis von Governance jenseits des Neoliberalismus zu entwickeln, das auch den zeiträumlichen Kontext mitreflektiert, muss auch dem lokalen Widerstand, der Kontestation und den Gegennarrativen Raum gegeben werden. Herrschaftsprojekte unterliegen keiner Gesamtordnung, sie sind instabil und werden beständig von ‚oben‘ und ‚unten‘ herausgefordert. Im folgenden Abschnitt wird dementsprechend untersucht, inwieweit die offiziellen Ziele der Reformen tatsächlich erreicht werden konnten. Hierbei stützen wir uns vor allem auf empirische Erhebungen über den *Housing Stock Transfer* in Glasgow aus dem Jahre 2003.

## 5. Lokale Gemeinschaften als Eigentümer von Sozialwohnungen

---

<sup>32</sup> Vgl. Mooney/Poole 2005; Cumbers 2012.



„Gemeinschafts-Eigentümerschaft“ (community ownership) bzw. genossenschaftlicher Besitz war das Label unter dem das landesweite Programm der Übertragung von Sozialwohnungen in Schottland Anfang der 2000er Jahre eingeführt wurde. Im Rahmen dieser Initiative wurden Wohnungen aus dem öffentlichen Sektor an den Dritten Sektor verkauft, also konkret etwa an Wohnungsgenossenschaften. Doch der genossenschaftliche Besitz war keine gänzlich neue Idee. In kleinerem Rahmen findet man ihn auch schon im Glasgow der 1980er Jahre, wo auf diese Weise Eigentumsrechte vom Stadtrat auf lokale Wohnungsgenossenschaften mit Verbindung zu lokalen Gemeinschaften übertragen wurden.<sup>33</sup> Die Bezeichnung wurde in der Folge von der schottischen Exekutive für Transfers in unterschiedlichen Bereichen und auf unterschiedlichen Ebenen verwendet und die Betonung des genossenschaftlichen Besitzes und der Kontrolle durch die Mieter verweist auf die Ideale des Dritten Weges und kommunitaristische Werte.

Im Folgenden wollen wir uns nun die offiziellen Politik-Narrative etwas genauer ansehen, wobei wir uns auf empirische Daten stützen, die zwischen 2004 und 2008 erhoben wurden. Es gibt zwei Gründe für diese Auswahl des Fallbeispiels. Erstens verbanden sich mit der Vereinbarung von 2003, Sozialwohnungsbesitz in Glasgow zu transferieren, Versprechungen bezüglich der Stärkung der Position von Mietern vor dem Hintergrund der langen Tradition des genossenschaftlichen Besitzes von Sozialwohnungen in Glasgow,<sup>34</sup> so dass es sich hier um den idealen Fall handelt, um das Narrativ des Genossenschaftsbesitzes genauer zu untersuchen. Zweitens war Glasgow die Stadt mit dem höchsten Sozialwohnungsbestand und entsprechend wurde auch der Transfer landesweit zum größten, in dessen Rahmen etwa 80.000 Wohnungen intersektoral übertragen wurden. Zwar sind die Verhältnisse in

---

<sup>33</sup> Vgl. *Clapham et al.* 1996.

<sup>34</sup> Vgl. *Young* 2013; *McKee* 2007, 2011; *Clapham/Kintrea* 1996.

Glasgow in vielerlei Hinsicht recht einzigartig, doch mit Blick auf die Transformationen der Regierung des Sozialwohnungswesens lassen sich aus diesem Fall einige allgemeine Schlussfolgerungen ableiten, und zwar sowohl praktisch politischer wie auch theoretischer Natur.

Hintergrund des Übertragungsprozesses in Glasgow waren der schlechte Zustand des öffentlichen Wohnungsbestands und die begrenzten Ressourcen des öffentlichen Sektors. Die Entindustrialisierung Glasgows hatte auch negative Auswirkungen auf das Sozialwohnungswesen, die sich durch fehlende Investitionen und ein abgehoben-paternalistisches Management äußerten. Um ein dringend benötigtes Renovierungsprogramm zu finanzieren, schlug der Stadtrat vor, den kommunalen Wohnungsbestand an die neu gegründete *Glasgow Housing Association* (GHA) zu verkaufen. Trotz einer Bürgerbewegung gegen den Verkauf, wurde dieser 2003 durchgeführt und so wurde die GHA zum größten Sozial-Vermieter Europas.

In den Verlautbarungen im Vorfeld des Verkaufs wurde großen Wert auf lokale Kontrolle des Wohnraums durch genossenschaftlichen Besitz gelegt. Hier spielte vor allem das Vertrauen auf die positiven Effekte, die sich durch die Stärkung der Position von Gemeinschaften und deren Eigentümerschaft von Vermögenswerten ergeben sollten. Praktisch war die GHA Eigentümerin und Vermieterin des Wohnraums. In Übereinstimmung mit den Prinzipien der Transfer-Vereinbarung delegierte sie die Verwaltung des Wohnraums an ein Netzwerk von über sechzig *Local Housing Organisations* (LHOs), das sich über die gesamte Stadt erstreckte. Diese Organisationen, die auf der Ebene einzelner Stadtteile angesiedelt waren, wurden wiederum von Komitees beaufsichtigt, die sich aus örtlichen Anwohnern zusammensetzten, wobei es eine Mehrheit von Mietern gab. Sie entscheiden über die Gesamtstrategie im lokalen Wohnungswesen, etwa wenn es um die Frage der Verwendung von bestimmten

Mitteln oder die Durchführung geplanter Sanierungsprogramme geht. Grundlage für das Verhältnis zwischen der GHA und den LHOs ist ein auf Gegenseitigkeit beruhender Dienstleistungsvertrag, wobei die Leistungserbringung beider Seiten anhand bestimmter Leistungsindikatoren gemessen wird.

Es ist wichtig hervorzuheben, dass die lokale Kontrolle nur als erster Schritt auf dem Weg zu vollständiger gemeinschaftlichen bzw. genossenschaftlichen Eigentümerschaft eingeführt wurde. Der Transfer in Glasgow wurde den Mietern schmackhaft gemacht, indem man suggerierte, dass die LHOs letztlich Eigentümer und Verwalter des Wohnraums werden würden: LHOs würden entweder eigene unabhängige Wohnungsgenossenschaften werden oder sie würden an existierende Wohnungsgenossenschaften angebunden.<sup>35</sup> Vollständige genossenschaftliche Eigentümerschaft sollte durch die Durchführung weiterer, nachgelagerter Transferprozesse auf der Ebene der Stadtviertel erreicht werden, um an den Erfolg von Schottlands Wohnungsgenossenschaften mit Bindung an lokale Gemeinschaften anzuschließen. Diese zusätzliche Stufe wurde als ‚Second Stage Transfer‘ (SST) bezeichnet. Glasgow ist in diesem Sinn exemplarisch für die Umsetzung der Idee von genossenschaftlicher Eigentümerschaft in der Praxis.

„Dieser Ansatz bietet die Gelegenheit, neue und radikale Formen des lokalen Hausbesitzes, der Hausverwaltung und der Wohnraumsanierung zu entwickeln. Im Mittelpunkt dieses Wandels müssen die Leute vor Ort stehen, um bessere Wohnraumqualität sowie besser ausgestattete Organisationen zur Verwaltung und Wartung des Wohnraums zu schaffen [...]  
Unser Vorschlag ermöglicht eine schrittweise Entwicklung auf lokaler Ebene unter

---

<sup>35</sup> Vgl. *McKee* 2011, 2007.

Mitberücksichtigung der Möglichkeiten und Alternativen vor Ort. Es handelt sich um einen Wandel, der letztlich von den lokalen Gemeinschaften vorangetrieben wird.“<sup>36</sup>

Durch die Betonung der Transformation im Bereich der Governance-Formen im Wohnungswesen auf der Grundlage aktiv(viert-)er Bürger sowie der Mobilisierung lokal vorhandenen Wissens, Fähigkeiten und Aktivitäten verkörpert der *Glasgow Stock Transfer* offensichtlich die Narrative des Kommunitarismus bzw. des Dritten Weges, die von solch großer Bedeutung für die Modernisierungsagenda von New Labour waren. Qualitative Erhebungen unter Mietern zeigen allerdings, dass die Art und Weise, wie sich die zu regierenden Subjekte zu politischen Reformen und Ermächtigungsdiskursen verhalten, variabel und kontingent ist. Die Perspektiven sind gleichermaßen gekennzeichnet durch Ambivalenz und Ambiguität wie auch von Interesse und Leidenschaft. Beispielsweise äußerten sie sich klar zu den positiven Veränderungen, die sich aus der ‚Privatisierung‘ durch den Transfer ergeben hatten, und zwar nicht nur, was ihre Mitspracherechte auf lokaler Ebene anging, sondern auch ganz konkret, bezüglich des Zustands ihres Wohnraums und ihrer lokalen Gemeinschaft:

„Welcher Aspekt der Arbeit im Komitee gefällt ihnen am besten?“ (Interviewer).

Die Tatsache, dass wir sagen können, was wir wollen und was wir nicht wollen. In der Vergangenheit war es so, dass man zum Stadtrat ging und immer war alles eine Frage des Budgets, über dessen Verwendung aber schon alle Entscheidungen getroffen waren. Und es machte keinen Unterschied wenn man sagte, ich finde aber, dass dies und jenes hätte getan werden sollen. Das war dann einfach so“ (LHO Komitee-Mitglied).

---

<sup>36</sup> *Glasgow City Council and the Scottish Executive 2000: 2.*

Trotz des vorherrschenden Politik-Narrativs der genossenschaftlichen Eigentümerschaft hoben die Menschen vor Ort, und zwar insbesondere die Mitglieder von LHO-Verwaltungsgremien, die Spannungen im Modell delegierten Regierens hervor. Diese Spannungen ergaben sich vor allem aus der eingeschränkten finanziellen Autonomie der LHOs und der Tatsache, dass sie nicht die tatsächlichen Eigentümer des Wohnraums waren. Dies zeigt, dass die dezentrale Delegation von Entscheidungskompetenzen nicht immer mit der entsprechend dezentralen Allokation von Ressourcen einhergeht, was auch das folgende Zitat bestätigt, in dem die Nutzung standardisierter Beschaffungsverfahren für die gesamte Stadt beklagt wird, die keinerlei Sensibilität für bestimmte Bedürfnisse ‚vor Ort‘ zeigen:

„ [Die GHA] trägt immer noch ein wenig vom Geist des Stadtrats von Glasgow in sich: *one size fits all*. Wenn eine Küche irgendwo in der Stadt einen bestimmten Betrag kostet, dann ist das der Betrag, der für Küchen überall in der Stadt veranschlagt wird, und das funktioniert so nicht“ (LHO-Mitglied).

Die Forschung zeigt, dass Spannungen zwischen zentraler und lokaler Ebene zu den strukturellen Eigenschaften dieses Arrangements gehören, da die Vereinbarung zwischen LHOs und GHA diese in ein Verhältnis gegenseitiger Abhängigkeit brachte. LHOs waren von Leistungen abhängig, die auf zentraler Ebene durch die GHA erbracht wurden, wie etwa IT-Systeme, Personalwesen und Rechtsberatung, was alles auch Auswirkungen auf ihre Möglichkeiten lokaler Hausverwaltungen hatte. So können lokale Verwaltungsaufgaben durch Probleme mit den Computersystemen aber auch durch Verzögerungen bei der Erwirkung von gerichtlichen Beschlüssen durch Juristen der GHA beeinträchtigt werden. Diese Spannungen manifestieren sich dann in einer ‚wir gegen die‘-Mentalität, wobei sich die LHOs in der schwächeren Position des Untergebenen sehen. Eine der Hauptfrustrationsquellen war die Vereinbarung zwischen GHA und LHOs, denn die

funktionalen Kompetenzen, die den Kern der Idee von genossenschaftlicher Eigentümerschaft ausmachten, wie etwa tatsächliche Eigentumsrechte am Wohnungsbestand sowie die Kontrolle über den Etat lagen nach wie vor beim GHA.

Diese zentralisierte Kontrolle trug dazu bei, dass von Seiten der LHOs die GHA als ‚Stadtrat unter anderem Namen‘ wahrgenommen wurde. Die zweite Phase des Transferprozesses wurde daher als entscheidend angesehen, um die angestrebte lokale Autonomie und Gemeinschafts-Eigentümerschaft tatsächlich zu erreichen, was auch in den Äußerungen eines LHO-Mitarbeiters deutlich wird:

„Wie werden sich die Dinge nach der zweiten Phase des Transferprozesses ändern?“

(Interviewer).

Es wird natürlich eine eigenständige Organisation geben, die nicht mehr abhängig davon ist, dass die GHA Gelder für dies oder jenes bewilligt [...] Letztlich ging es bei dem Transfer doch genau darum, oder? Es ging darum, den Leuten vor Ort mehr Kontrolle zu geben“ (LHO-Mitarbeiter).

Waren schon die LHOs frustriert von den neuen Governance-Arrangements, dann galt dies in noch größerem Maße für die Mieterschaft insgesamt, die eher skeptisch blieben. Sie legten eine sehr instrumentalistische Einstellung zu den Partizipationsmöglichkeiten an den Tag und sahen diese in erster Linie als Mittel zum Zweck, nämlich Investitionen in ihre Wohnungen, um die Wohnqualität zu verbessern. Die Idee von genossenschaftlichem Besitz an sich war für sie dagegen nicht notwendigerweise von Interesse. In den Fokus-Gruppen, die zu diesem Thema befragt wurden, gab sogar die Mehrheit der Teilnehmer an, dass sie eine kontinuierliche formelle Einbeziehung nicht für notwendig erachteten. Im Alltag hatten sie selten Kontakt zu ihrem Vermieter, außer wenn es um Beschwerden von ihrer Seite ging.

Zudem gingen viele noch weiter und wandten sich auf Nachfrage sogar gegen die überzogenen Anforderungen an die Leute vor Ort, die mit genossenschaftlichem Besitz einhergingen. Diese Aufgaben sollten eher von bezahlten Wohnungsexperten erledigt werden: „Die Fachleute müssen ehrlich mit einem umgehen [...] ich würde mir jedenfalls nicht zutrauen, Entscheidungen für all diese Leute zu treffen“, gab ein Mieter im Rahmen der Befragung einer Fokus-Gruppe zu Protokoll. Solche Äußerungen wurden wiederum von den bezahlten Mitarbeitern von GHA und LHOs als „Apathie“ interpretiert und entsprechend problematisiert. Darauf wurde mit einer Reihe von Initiativen reagiert, um die Mieter zu ermutigen, sich mit den Fachleuten stärker auszutauschen und mehr in die lokalen Entscheidungsprozesse einzubringen. Doch dies kann dann möglicherweise zu einer „Lokalisierung von Politikversagen“<sup>37</sup> führen. Dieser Punkt kommt etwa im Interview mit dem Mitglied eines Leitungsgremiums einer LHO zur Geltung:

„[genossenschaftlicher Besitz] bietet Wahlmöglichkeiten und Kontrolle über das, was wirklich wichtig ist. Und mit dieser Kontrolle und den Wahlmöglichkeiten geht eine Verantwortung einher. Vor ein paar Jahren war es noch die einfachste Sache der Welt, etwa für lokale Aktivisten zu sagen, ‚das ist die Schuld des Stadtrats, aber wir machen alles richtig‘, aber plötzlich liegt es nun an uns und wir müssen lernen einzugestehen, dass wir letztendlich die Verantwortung tragen. All diese Wahlmöglichkeiten bringen eine Menge Verantwortung mit sich.“

Bei dem Transfer ging es allerdings nicht nur darum die Position der Bürger zu stärken. Es ging auch um die Einführung einer Markt-Logik mit Blick auf das Wohnungswesen, das einmal Teil des öffentlichen Sektors gewesen war. Die Vorstellung von Mietern war nicht nur

---

<sup>37</sup> Macmillan/Townsend 2006: 19-22.

die von aktiven Bürgern sondern auch Konsumenten, die in der Lage sein sollten und von denen erwartet wurde, ihre Wahlmöglichkeiten auf einem Markt wahrzunehmen. Die Bedeutung von Prinzipien des Konsumverhaltens im Sozialwohnungsbereich wurde durch die Zunahme von Wohnungsgenossenschaften durch den Transfer noch verstärkt. Die Tatsache, dass es sich bei diesen um quasi-private Organisationen handelt, hat dazu geführt, dass sie sich noch mehr wie Unternehmen verhalten und sich auf die Wünsche des Kunden konzentrieren, um so ihre Einnahmen aus dem Wohnungsbestand zu sichern. Ein Mitglied eines Mieter-Komitees äußerte sich dazu folgendermaßen:

„Das hat erst im Zuge des Transferprozesses angefangen [...] Davor wurden Mieter nie als Kunden bezeichnet und man hatte keinen ‚Kundenstamm‘, sondern einen Mieter der ein Haus brauchte. [Wenn man zum Wohnungsausschuss des Stadtrates ging] war das als ginge man zum Doktor oder Zahnarzt oder zu einem Termin im Krankenhaus. Man ging dahin, weil das Fachleute waren und mehr wussten als man selbst.“

Sozial-Vermieter können allerdings diese Art von Kundenorientierung nur auf der Grundlage von Informationen bieten: Man braucht die Rückmeldungen und die Partizipation der Kunden-Mieter, um die Dienstleistungen und Geschäftspraktiken auf die lokalen Bedürfnisse und Prioritäten zuzuschneiden. Doch Konsumverhalten hängt in besonderem Maße von der Verfügbarkeit materieller Ressourcen bzw. Kaufkraft ab und die Viertel von Glasgow in denen die meisten Sozialwohnungen zu finden sind, sind Gegenden, die durch vielfältige Deprivationen gekennzeichnet sind. Eine konsumorientierte Rhetorik wirft daher die Frage auf, inwieweit die Transformationen der Governance-Formen im Wohnungsbereich tatsächlich den Schwierigkeiten und Herausforderungen gerecht werden können, mit denen Haushalte in diesen fragilen lokalen Gemeinschaften tagtäglich konfrontiert sind. Möglicherweise werden genossenschaftlicher Besitz und die Stärkung der Position von



Mietern hier als politische Patentlösung angepriesen, die aber von den eigentlichen Wurzeln der Probleme ablenkt, nämlich die Persistenz von sozial-räumlichen Ungleichheitsmustern.

Und selbst die LHOs, die die zweite Phase des Transfers erreicht haben, haben immer noch mit den Spannungen zwischen zentraler und lokaler Ebene zu kämpfen, wenn auch auf veränderte Weise. In der Realität sind alle Wohnungsgenossenschaften bestimmten Zwängen unterworfen, denn um aus öffentlichen Mitteln gefördert zu werden, müssen sie bestimmten Anforderungen genügen, die sich aus den Gesetzen, Regulierungen etc. ergeben, die das Sozialwohnungswesen in Schottland regeln.<sup>38</sup> Paradoxerweise kann unter diesen Umständen der Transferprozess keine größere Autonomie auf lokaler Ebene, sondern die Rezentralisierung von Kontrollmöglichkeiten zur Folge haben, wie ein Komitee-Mitglied einräumte:

„Fairerweise muss man sagen, dass all die Wohnungsgenossenschaften da draußen zwar unabhängig sein sollten, aber tatsächlich sehr vielen Restriktionen unterliegen.“

Obwohl die LHO-Mitglieder die Notwendigkeit und Wichtigkeit bestimmter Regeln anerkannten, nicht zuletzt, da sie auch aus öffentlichen Mitteln unterstützt wurden, war doch eine gewisse Frustration darüber zu spüren, dass ihnen etwas von der Regierung „vorgeschrieben“ werde und dass sie „überreguliert“ seien. Dies stehe in kompletten Gegensatz zu ihrem Status als unabhängige und gemeinnützige oder doch zumindest nicht gewinnorientierte Organisationen des Dritten Sektors.

Die Mieter, die sich dafür entscheiden, sich aktiv in ihre Wohnungsvereinigung einzubringen, können nur auf Entscheidungen auf der Ebene vor Ort Einfluss nehmen. Die großen politischen Richtungsentscheidungen werden auf der Grundlage von Gesetzen, nationalen

---

<sup>38</sup> Vgl. *McKee* 2009.

politischen Rahmenvorgaben und Leitfäden zur bestmöglichen Umsetzung getroffen. Daraus ergibt sich das Paradox, dass die Leute vor Ort auf genau diejenigen Entscheidungen keinen Einfluss haben, die als wichtig für die lokalen Gemeinschaften angesehen werden: Dazu gehört etwa die Weigerung, die zunehmende Zahl von obdachlosen Antragstellern unterzubringen oder Fälle, in denen säumige oder renitente Mieter, denen daraufhin gekündigt wurde, nun aufgrund ihres Status als Obdachlose wieder in der gleichen Nachbarschaft untergebracht werden.

„Durch die gesetzlichen Regelungen zur Obdachlosigkeit haben die Wohnungsvereinigungen mittlerweile kaum eine Wahl, ob sie Leute unterbringen. Man sitzt in einem Komitee, diese Fälle werden uns vorgelegt und wir müssen sie annehmen und es gibt keine Wahl, insbesondere wenn man eine kleine Organisation in einem ländlichen Umfeld ist.“

Doch die Gegenfrage, ob es angemessen ist, dass die Anwohner vor Ort strategische Entscheidungen über das Management treffen, muss wohl gestellt werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass es Bestrebungen von manchen Anwohnern gibt, das Verhalten anderer Anwohner in der gleichen Gegend einer Kontrolle zu unterwerfen, wie das obige Beispiel zeigt. Man kann nämlich zentralisierte Kontrolle auch als eine Stärkung der Schwächsten in einer Gesellschaft verstehen; nämlich derjenigen, die von lokalen Komitees als ‚unerwünscht‘ betrachtet und deshalb aus der entsprechenden Gemeinschaft ausgeschlossen werden, wie etwa Obdachlose, Asylbewerber etc. So fungieren zwar nationale Rahmenvorgaben als Restriktion für lokale Autonomie, doch sie stellen auch sicher, dass alle Mieter repräsentiert sind. Dies ist entscheidend für einen Bereich, in dem es

um die Bereitstellung von Wohnraum für die verletzlichsten gesellschaftlichen Gruppen geht.

## 6. Schluss

Auf der Grundlage eines historischen Ansatzes wurde in diesem Kapitel eine Dezentrierung von Governance unternommen, um die vielfältigen, veränderlichen und oftmals miteinander konkurrierenden Narrative herauszuarbeiten, die sich im Gefolge bzw. in Nachfolge des Neoliberalismus in Großbritannien herausgebildet haben.

Das Fallbeispiel des Transfers von Wohnraum in Glasgow diene zur Illustration der entsprechenden Argumente und zwar auf mehreren Ebenen. Zunächst finden sich auf der diskursiven Ebene des Transferprozesses eindeutig die Narrative wieder, die den Kern des Regierens jenseits des Neoliberalismus in Großbritannien ausmachen. Vom Staat wird nicht mehr erwartet, dass er alle gesellschaftlichen Probleme löst. Stattdessen sollen der öffentliche und der Dritte Sektor mit der Bevölkerung vor Ort kooperieren, um das ehemals staatliche Sozialwohnungswesen zu transformieren. Der Transferprozess in Glasgow ist ein frühes und deutliches Beispiel für dieses dem Dritten Weg entstammende Narrativ im Wohnungsbereich. Doch der Fall von Glasgow zeigt auch, wie Mieter neu konfiguriert und adressiert wurden, nämlich als Konsumenten und Bürger, was belegt, dass unterschiedliche Governance-Narrative nebeneinander (be-)stehen können, was auch zu Spannungen führen kann. Man darf also nicht den Fehler begehen, sich das Verhältnis von ökonomischen, neo-institutionalistischen und kommunitaristischen Rationalitäten als eine zeitlich-lineare Abfolge vorzustellen. In der politischen Praxis bestanden marktorientierte Politikagenden auch unter

der Regierung Blair fort und verzahnten sich mit anderen Narrativen, die direkte Demokratie, aktive Bürgerschaft und kommunitaristische Pflichten hervorhoben.

Zweitens zeigen die qualitativen Daten zum Übertragungsprozess einen krassen Unterschied zwischen den Politiknarrativen der Eliten über genossenschaftliche Eigentümerschaft, wie sie sich in den zentralen politischen Dokumenten wiederfinden, und den Einschätzungen der Anwohner vor Ort sowie denjenigen, die an vorderster Front mit den praktischen Problemen des ehemals öffentlichen Wohnungswesens zu kämpfen haben, wobei sich diese Sichtweisen ihrerseits aus spezifischen Erfahrungen und sozialräumlichen Identitäten speisen. Der Transferprozess in Glasgow zeigt also, wie sich die lokale Anwohnerschaft einerseits mit den offiziellen Diskursen über die Förderung demokratischer Bürgerschaft identifizierten, diese aber andererseits auch – teils massiv – in Frage stellten. Er zeigt damit auch, dass Praktiken des Regierens auf der Grundlage des Zusammenspiels von Bedeutungen und entsprechend sinnhaftem Handeln entwickelt, aufrechterhalten und transformiert werden. Darüber hinaus kann er als Beleg für die Vielfalt von Regierungsnarrativen dienen, die hier relevant waren, nämlich neoliberale, aber auch instiutionalistische und kommunitaristische. Die entsprechenden Wissensbestände sind deshalb von Bedeutung, weil sie den Hintergrund für die Handlungen von Menschen bilden; Handlungen, die sich im Übrigen oft auf unvorhergesehen Weise ändern.

Abschließend wollen wir noch einmal betonen, dass die ‚Dezentrierung‘ von Governance und die Schwerpunktverschiebung auf situierte Akteurschaft sowie der Kluft zwischen Regierungsrationalitäten und den tatsächlichen Praktiken auf der Mikro-Ebene äußerst vielversprechend ist. Solch ein Ansatz ermöglicht ein nuanciertes und facettenreiches Verständnis gegenwärtiger Regierungsformen und belegt die Bandbreite und Vielfalt von

Politiknarrativen, die in Großbritannien Regierungsformen jenseits des Neoliberalismus geprägt haben.

Hinweis der Autoren:

Die empirischen Daten zum *Glasgow Housing Stock Transfer* stammen aus den Erhebungen die Kim McKee als Doktorandin und als Post-Doktorandin zwischen 2004 und 2008 durchgeführt hat: *Reconfiguring Housing Governance in Glasgow Post-stock Transfer: regulatory and liberatory possibilities* (ESRC PhD Studentship PTA-030-2003-0-01008), und *Empowering Glasgow's Tenants through Community Ownership: a tenants' perspective* (British Academy SG 50318).

Übersetzung aus dem Englischen: Thomas Biebricher

Literatur

*Barzelay, Michael, 2001: The New Public Management. Berkeley.*

*Bevir, Mark, 2013: A Theory of Governance. Berkeley.*

*Bevir, Mark, 2010: Democratic Governance. Princeton.*

*Bevir, Mark, 2005: New Labour: A Critique. London.*

*Bevir, Mark, 2003: A Decentered Theory of Governance. In: Bang, Henrik Paul (Hrsg.), Governance as Social and Political Communication. Manchester, S. 200-221.*

*Bevir, Mark/Rhodes, Rod, 2010: The State as Cultural Practice. Oxford.*

*Bovaird, Tony, 2005: Public Governance: balancing stakeholder power in a network society.*

*In: International Review of Administrative Sciences 71, S. 217-228.*

*Clapham, David/Kintrea, Keith/Kay, Helen, 1996: Direct Democracy in Practice: the case of community ownership housing associations. In: Policy and Politics 24, S. 359-374.*

*Clarke, John/Newman, Janet/Smith, Nick/Vidler, Elizabeth/Westmarland, Louise, 2007: Creating Citizen-Consumers: changing publics and changing public services. London.*

*Clarke, John, 2007: 'It's Not Like Shopping': citizens, consumers and the reform of public services. In: Bevir, Mark/Trentman, Frank (Hrsg.), Governance, Consumers and Citizens: agency and resistance in contemporary politics. Basingstoke, S. 97-118.*

*Cumbers, Andrew, 2012: Reclaiming Public Ownership: making space for economic democracy. London.*

*Gunnell, John, 2004: Imagining the American Polity: Political Science and the Discourse of Democracy. University Park.*

*Etzioni, Amitai, 1995: The Spirit of Community: rights, responsibilities and the communitarian agenda. London.*

*Finlayson, Alan, 1999: Third Way Theory. In: Political Quarterly 70, S. 271-279.*

*Flint, John, 2003: Housing and Ethopolitics: constructing identities of active consumption and responsible community. In: Economy and Society 32, S. 611-629.*

*Forrest, Ray/Murie, Alan, 1988: Selling the Welfare State: the privatisation of public housing. London.*

*Giddens, Anthony, 1998: The Third Way: the renewal of social democracy. Cambridge.*

*Glasgow City Council and Scottish Executive, 2000: Better Homes, Stronger Communities: a framework for tenant-led change. Glasgow.*

*Harries, Andrew/Vincent-Jones, Peter, 2001: Housing Management in Three Metropolitan Local Authorities: The impact of CCT and implications for Best Value. In: Local Government Studies 27, S. 69–92.*

*Jacobs, Keith/Manzi, Tony, 2013: New Localism, Old Retrenchment: the “Big Society”, housing policy and the politics of welfare reform. In: Housing Theory and Society 30, S. 29-45.*

*Jacobs, Keith/Manzi Tony, 2000: Performance Indicators and Social Constructivism: conflict and control in housing management. Critical Social Policy 20, S. 85-103.*

*King, Anthony, 1975: Overload: Problems of Governing in the 1970s. In: Political Studies 23, S. 284-296.*

*Kintrea, Keith, 2006: Having it All? Housing reform under devolution. In: Housing Studies 21, S. 187-207.*

*Macmillan, Rob/Townsend, Alan, 2006: A ‘New Institutional Fix’? The ‘Community Turn’ and the Changing Role of the Voluntary Sector. In: Milligan, Christine/Conradson, David (Hrsg.), Landscapes of Voluntarism: new spaces of health, welfare and governance. Bristol, S. 15-32.*

*MacLeod, Roy (Hrsg.), 2003: Government and Expertise: Specialists, Administrators, and Professionals, 1860-1919. Cambridge.*

*Malpass, Peter, 2005: Housing and the Welfare State: the development of housing policy in Britain. Basingstoke.*

*McIntyre Zhan/McKee, Kim* 2008: Governance and Sustainability in Glasgow: connecting symbolic capital and housing consumption to regeneration. In: *Area* 40, S. 481- 490.

*McKee, Kim/Phillips Danny*, 2012: Social Housing and Homelessness Policies: reconciling social justice and social mix. In: Mooney, Gerry/Scott, Gill (Hrsg.), *Social Justice and Social Policy in Scotland*. Bristol, S. 227-242.

*McKee, Kim*, 2015: Community Anchor Housing Associations: illuminating the contested nature of neoliberal governing practices at the local scale. In: *Environment and Planning C* 47, S. 1-16.

*McKee, Kim*, 2011: Sceptical Disorderly and Paradoxical Subjects: problematizing the 'will to empower' in social housing governance. In: *Housing Theory and Society* 28, S. 1-18.

*McKee, Kim*, 2009: Regulating Scotland's Social Landlords: localised resistance to technologies of performance management. In: *Housing Studies* 24, S. 155-171.

*McKee, Kim*, 2007: Community Ownership in Glasgow – the devolution of ownership and control, or a centralizing process?. In: *European Journal of Housing Policy* 7. S. 319-336.

*Moore, Tom/McKee Kim*, 2014: The Ownership of Assets by Place-Based Community Organisations: political rationales, geographies of social impact and future research agendas. In: *Social Policy and Society* 13, S. 1-13.

*Mooney, Gerry/Poole Lynne*, 2005: Marginalised Voices: resisting the privatisation of council housing in Glasgow. In: *Local Economy* 20, S. 27-39.

*Mullins, David/Murie, Alan*, 2006: *Housing Policy in the UK*. Basingstoke.

*Newman, Janet*, 2001: *Modernising Governance: New Labour, policy and society*. London.



*Office for National Statistics*, 2013: Table QS405UK 2011 Census: Tenure – Households, local authorities in the UK. London.

*Pawson, Hal/Jacobs, Keith*, 2010: Policy Intervention in its Impact: Analysing New Labour's Public Service Reform Model as applied to Local Authority Housing in England. In: *Housing Theory and Society* 27, S. 76-94.

*Pawson, Hal/Mullins David*, 2010: *After Council Housing: Britain's new social landlords*. Basingstoke.

*Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2000: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford.

*Ravetz, Alison*, 2001: *Council Housing and Culture: the history of a social experiment*. London.

*Runciman, David*, 2005: *Pluralism and the Personality of the State*. Cambridge.

*Schmitter, Philippe/Lehmbruch Gerhard*, 1982: *Patterns of Corporatist Policy Making*. London.

*Stears, Marc*, 2006: *Progressives, Pluralists, and the Problems of the State: Ideologies of Reform in the United States and Britain, 1909-1926*. Oxford.

*Stiglitz, Joseph*, 1987: Principal and Agent. In: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* 3, S. 966-971.

*Torgersen, Ulf*, 1987: Housing: the wobbly pillar under the welfare state. In: *Scandinavian Journal of Housing and Planning Research Supplement* 4, S. 116–127.

*Young, Raymond*, 2013: *Annie's Loo: the Govan origins of Scotland's community based housing associations*. Edinburgh.

