



14. September
2018



*Dr. Wolfgang Bretschneider
Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena*

Zur Privatisierung der zivilen Sicherheit

Die Idee, Sicherheitsleistungen für die Zivilgesellschaft zu privatisieren, stößt schnell auf ablehnende Reaktionen. Der gesellschaftliche Konsens lautet: Sicherheit ist Staatsaufgabe. Die Unterscheidung zwischen der Bereitstellung und der Herstellung von Schutzleistungen macht die Problematik besser erfassbar und damit eine Entscheidung leichter.

Wenn private Akteure in Wirtschaftssektoren eingebunden werden sollen, die üblicherweise als Staatsaufgabe aufgefasst werden, wird schnell Kritik laut. Das gilt bei Weitem nicht nur für den Bereich der Sicherheit, aber eben gerade auch dort. Dabei ist natürlich stets ein genaues Hinsehen wünschenswert, als es ja um das Wohl der Gesellschaft geht. Allerdings braucht es eine hinreichende Differenzierung in der Sachfrage, damit das Wohl der Gesellschaft wirklich adressiert wird.

Eine gewisse Schwierigkeit besteht für die Debatte, wenn unter der Formel „Privatisierung der Sicherheit“ ganz unterschiedliche Phänomene diskutiert werden. Eine sachliche Bewertung der institutionellen Balancierung von staatlicher und privater Verantwortung ist erst möglich, wenn man die Bereiche der Bereitstellung und der Herstellung klar voneinander unterscheidet.¹⁾ Mit Blick auf die Bereitstellung wird gefragt, wer über Art, Qualität und Umfang der Schutzleistungen im Lichte knapper Ressourcen (das heißt bei gegebenen Preisen) entscheidet. Hier richtet sich der Blick auf die Nachfrageseite des Sicherheitsmarktes, und infrage kommt entweder der Staat oder der Bürger (private Unternehmen bzw. Haushalte).²⁾ Institutionenökonomisch kann man auch formulieren: Wer soll Sicherheits-Prinzipal (Auftraggeber) sein? Insoweit der Staat der Sicherheits-Prinzipal ist, wird auch vom Staat als (Sicherheits-)Garanten³⁾ bzw. von staatlicher Gewährleistung⁴⁾ gesprochen.

Sicherheits-Prinzipal und Sicherheits-Agent

Mit dem Begriff der Herstellung verbindet sich hingegen – der Bereitstellung nachgeordnet – die Frage, wer die vom Sicherheits-Prinzipal gewünschte und definierte Leistung denn nun tatsächlich erstellt.

Institutionenökonomisch gesprochen ist dies die Frage nach dem Sicherheits-Agenten. Auch hier gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder erbringt der Prinzipal die Leistung selbst oder aber er lässt die Leistungen von einem privaten Anbieter von Schutzleistungen (Sicherheitsdienstleistungen und/oder -technik) erstellen. Der Prinzipal muss sich also die einfache Frage stellen: Make or buy – Selbermachen oder Kaufen?⁵⁾

Über beide Ebenen betrachtet ergeben sich somit – vereinfacht betrachtet – vier mögliche institutionelle Arrangements: 1) Der Staat ist Prinzipal und Agent, so wie man es von der Polizei kennt; 2) der Staat ist Prinzipal, lässt die Leistungen aber durch private Sicherheitsanbieter ausführen (zum Beispiel Fluggastkontrolle); 3) private Unternehmen/Haushalte sind Prinzipal und zugleich Agent (zum Beispiel unternehmenseigener Wachschatz); 4) private Unternehmen sind Prinzipal und fragen die gewünschten Leistungen bei Sicherheitsdienstleistern nach (zum Beispiel von Unternehmen eingekaufter Wachschatz).

Gesellschaftlich stellt sich nun die Frage, welches dieser institutionellen Arrangements für eine bestimmte Schutzleistung vorzugswürdig ist. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass „vorzugswürdig“ aus institutionenökonomischer Perspektive bedeutet: gesellschaftlich effizient unter institutionellen Nebenbedingungen – wie es, gerade im Bereich Sicherheit, in der Verfassung niedergelegte Grundrechte darstellen. Dabei ist die Vorzugswürdigkeit von dem einen oder anderen Sicherheits-Prinzipal (Bereitstellung) und dem einen oder anderen Sicherheits-Agenten (Herstellung) jeweils gesondert zu bestimmen.

Auf der Ebene der Bereitstellung ist aus ökonomischer Sicht der Staat bei solchen Schutzleistungen als Prinzipal (mithin Garant) gefragt, bei denen sich keine private Zahlungsbereitschaft (Nachfrage) am Markt entfaltet. Das wiederum ist immer dann der Fall, wenn unweigerlich auch jene Bürger von der Schutzleistung profitieren, die nicht zahlen (Exkludierbarkeitsdefizit bzw. Trittbrettfahrerproblem). In diesem Fall zahlt wegen strukturellen Ausbeutungsrisikos gar kein Bürger mehr, sodass der Staat einspringen muss. Das dürfte cum grano salis jedenfalls für die Strafverfolgung, die Gefährderbeobachtung und die Sicherheit im öffentlichen Raum gelten. Die Bürger (private Unternehmen und Haushalte) sollten umgekehrt dort Prinzipale sein, wo es sich um marktgängige Schutzleistungen handelt. Und das sind typischerweise Leistungen, die „nahe am Schutzgut“ wirken (zum Beispiel Alarmanlagen, Werkschutz), bzw. auch solche, bei denen sich private Risikogemeinschaften zusammenfinden (zum Beispiel Schutzinitiativen in Nachbarschaften, von Einzelhändlern).

Kriterien für die Zuweisung von Bereitstellungs- und Herstellungsverantwortung

Auf der Ebene der Herstellung ist der Sicherheits-Prinzipal bei der make or buy-Frage gehalten, die Kosteneffizienz in den Blick zu nehmen und sich entsprechend für jene Alternative zu entscheiden, bei der eine bessere Qualitäts-Kosten-Kombination vorliegt. Gerade im Falle einer staatlichen Bereitstellungsverantwortung ist zu betonen, dass

sich die Qualität dabei – jedenfalls konzeptionell – durchaus definieren lässt und auf der Grundlage per Minimalprinzip die geringen Kosten aufgesucht werden können. Neben den eigentlichen Produktionskosten sind auch die Transaktionskosten einer privat öffentlichen Partnerschaft einerseits („Kaufen“) bzw. der staatlichen Verwaltungshierarchie andererseits („Selbermachen“) zu berücksichtigen. Allerdings ist gerade für den Bereich der Sicherheit noch eine dritte Kostenart zu berücksichtigen: Mit dem – etwas umständlichen – Begriff der sogenannten Verfahrenspräferenzkosten sind Kosten gemeint, die vom „Wie“ der Leistungserstellung herrühren.⁶⁾

Ein wichtiges Problem liegt darin, dass Schutzleistungen die Grundrechte eines – auch nur potenziellen – Täters berühren, das heißt repressiv wirken können. Dabei gibt es unproblematische Schutzleistungen, die ihrer Natur nach nicht repressiv wirken, wie die abgeschlossene Haustür oder einbruchssichere Fenster. Es gibt aber auch potenziell repressive Schutzleistungen, indem beispielsweise festgehalten, zurückgedrängt, ein Stromschlag versetzt, festgenommen, der Freiheit beraubt, des Platzes verwiesen, geschlagen oder sogar geschossen wird. Staatliche Sicherheits-Agenten sind hier dem Übermaßverbot (insbesondere Verhältnismäßigkeitsprinzip) verpflichtet. Bei einer Übertragung von Schutzleistungen durch den Staat an private Sicherheitsdienstleister ist die Sicherung einer derart beschriebenen Qualitätseigenschaft ein kritischer Punkt. Und genau eine solche Debatte um eine Qualitätssicherung und -regulierung der Sicherheitsbranche lässt sich derzeit verfolgen.

In dynamischer Perspektive stellt sich das Kriterium der Kosteneffizienz zudem als Flexibilitätskriterium dar. Der kurzfristige staatliche Bedarf nach Schutzleistungen in Verbindung mit der Flüchtlingskrise 2015/16 ist dafür ein

Die Unterscheidung von Bereitstellung und Herstellung von Schutzleistungen

Betrachtete Ebene	Marktseite	Zu ermitteln ist der ...	Entscheidungs-alternativen	Entscheidungs-kriterium
Bereitstellung	Nachfrage	Sicherheits-Prinzipal (bereitstellungs-verantwortlich)	Staat versus private Unternehmen/Haus-halte	Exkludierbarkeit
Herstellung	Angebot	Sicherheits-Agent (herstellungs-verantwortlich)	Eigenerstellung des Sicherheits-Prinzipals versus Marktbezug (private Sicherheits-dienstleister)	Qualitätsbasierte Kosteneffizienz und Flexibilität

beredtes Beispiel.⁷⁾

Die Tabelle fasst die Unterscheidung von Bereit- und Herstellung zusammen. Wann immer die Balance zwischen staatlicher und privater Sicherheitsverantwortung diskutiert wird, ist es sinnvoll sich zu vergegenwärtigen, auf welche dieser beiden Ebenen dies sich jeweils bezieht.

Bereitstellungs- oder Herstellungsprivatisierung?

Wenn nun eine „Privatisierung der Sicherheit“ thematisiert wird, ist entsprechend zu unterscheiden, ob es sich um eine Bereitstellungs- oder Herstellungsprivatisierung handelt. Letztere würde eine tendenzielle Zunahme privater Herstellungsverantwortung im Rahmen staatlicher Sicherheitsgewährleistung bedeuten (Staat als Sicherheits-Prinzipal). Eine Bereitstellungsprivatisierung bezieht sich dagegen auf eine tendenziell und relativ stärkere Bedeutung der Bürger (private Unternehmen/Haushalte) als Sicherheits-Prinzipale. Das ist ein komplexeres Phänomen, da dieser Prozess nicht etwa nur in einem möglichen (teilweisen) „Rückzug des Staates“ (als Prinzipal) resultieren kann. Vielmehr kann eine steigende Schutzleistungsnachfrage privater Sicherheits-Prinzipale auch in einer steigenden Bedrohung, einer steigenden Bedrohungswahrnehmung, einem steigenden Einkommen oder sinkenden Preisen von Schutzleistungen (zum Beispiel Überwachungskameras) begründet sein.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich jedenfalls die folgenden Schlussfolgerungen ziehen: Erstens produzieren private Sicherheitsdienstleister im Gegensatz zur landläufigen Meinung durchaus öffentlich bereitgestellte Güter, nämlich dann, wenn der Sicherheits-Prinzipal und damit Bereitsteller der Staat ist. Zweitens lässt sich die Balance zwischen staatlicher und privater Sicherheitsverantwortung nicht gut am empirischen Verhältnis von der Anzahl an Polizisten zur Anzahl der Mitarbeiter von privaten Sicherheitsdienstleistern ausmachen; hilfreicher mögen Maße sein, bei denen die unterschiedlichen Prinzipale berücksichtigt werden. Und drittens lässt sich vor dem Hintergrund von Effizienzverbesserungen die Funktion des Staates als Sicherheitsgarant durch staatliche Vergabe an private Dienstleister (Herstellungsprivatisierung) – so kontra-intuitiv dies zunächst erscheinen mag – sogar stärken. Das heißt sicherlich nicht, dass die Vergabe leichtfertig geschehen soll. Abzuwägen ist hierbei immer zwischen diesen Effizienzgewinnen und den Möglichkeiten, die Qualität der Schutzleistung zu gewähren und (folglich) die gesellschaftliche Akzeptanz zu sichern.⁸⁾

Fußnoten

1. ↑ Im Anschluss etwa an Heinz Grossekkettler, Öffentliche Finanzen, in: Autorenkollektiv, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 9. Auflage, München 2007, Seiten 561–715, und derselbe, Staatsaufgaben aus ökonomischer Sicht, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Nr. 274, 1998.
2. ↑ Um private Sicherheitsdienstleister geht es auf der Ebene der Bereitstellung also nicht.
3. ↑ Vgl. Dieter Schmidtchen, Privatisierung der Kriminalitätskontrolle und innere Sicherheit. Darf alles zur Ware werden?, in: Guido Britz/Heinz Koriath/Karl-Ludwig Kunz/Carsten Momsen/Egon Müller/Heinz Müller-Dietz/Henning Radtke (Hrsg.), Festschrift für Heike Jung, Baden-Baden 2007, Seiten 843–863, Seite 844; sowie Heinz Grossekkettler, Staatsaufgaben aus ökonomischer Sicht, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Nr. 274, 1998, Seite 3.

4. ↑ Vgl. Rolf Stober, Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, in: Rainer Pitschas/Rolf Stober (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u. a. 1998, Seiten 35–63, Seite 43.
5. ↑ Vgl. Andrei Shleifer, State versus Private Ownership, Journal of Economic Perspectives 12 (4), 1998, Seiten 133–150, und Ronald H. Coase, The Nature of the Firm, Economica 4, 1937, Seiten 386–405.
6. ↑ Vgl. Heinz Grossekkettler, Staatsaufgaben aus ökonomischer Sicht, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Nr. 274, 1998, Seiten 11 f.
7. ↑ Vgl. Yvonne Gruchmann/Tim H. Stuchtey, Die Sicherheitswirtschaft in Deutschland 2015 – Auswirkungen der Digitalisierung und der Flüchtlingskrise auf die Sicherheitswirtschaft, Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit, BIGS Essenz Nr. 16 (Juli 2016).
8. ↑ Dieser Beitrag basiert auf der längeren Studie Wolfgang Bretschneider/Andreas Freytag/Johannes P. Rieckmann/Tim H. Stuchtey, [Sicherheitsverantwortung zwischen Markt und Staat. Eine ordnungsökonomische Analyse](#), Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit, BIGS Studie, 2018. – Für wertvolle Hinweise zu einer früheren Version des vorliegenden Textes danke ich Johannes P. Rieckmann.