

Die Unterscheidung von Bereitstellung und Herstellung – zur Versachlichung der Privatisierungsdebatte¹

Von Dr. Wolfgang Bretschneider

→ Wenn private Akteure in Wirtschaftssektoren eingebunden werden sollen, die konventionell 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, da 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) dann 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 (d. h. bei gegebenen Preisen) entscheidet. Hier richtet sich der Blick auf die Nachfrageseite des Sicherheitsmarktes, in Frage 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 Leistun-

gen von einem privaten Anbieter von Schutzleistungen (Sicherheitsdienstleistungen und/oder -technik) erstellen. Der Prinzipal muss sich also die einfache Frage stellen: Make or buy – Kaufen oder Selbermachen?⁵

Über beide Ebenen betrachtet, ergeben sich somit – vereinfacht ausgedrückt – 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 (z. B. Fluggastkontrolle).
3. Private Unternehmen/Haushalte sind Prinzipal und zugleich Agent (z. B. unternehmenseigener Wachschatz).
4. Private Unternehmen sind Prinzipal und fragen die gewünschten Leistungen bei Sicherheitsdienstleistern nach (z. B. 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



**DR. WOLFGANG
BRETSCHNEIDER**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena sowie am Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS), Potsdam. Er arbeitet seit 2016 im BMBF-Projekt „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes“ (OSiMa).

Dieser Beitrag basiert auf der längeren Studie W. Bretschneider/A. Freytag/J.P. Rieckmann/T.H. Stuchty (2018), Sicherheitsverantwortung zwischen Markt und Staat. Eine ordnungsökonomische Analyse, Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit, BIGS Studie, im Erscheinen. Für wertvolle Hinweise zu einer früheren Version des vorliegenden Textes danke ich Johannes P. Rieckmann.



Beauftragen ...

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 (z. B. Alarmanlagen, Werkschutz) bzw. auch solche, bei denen sich private Risikogemeinschaften zusammenfinden (z. B. 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 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 („Selber machen“) 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, d. h. 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 (insbes. 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 kurz-

	i.	ii.	iii.	iv.
Betrachtete Ebene	Marktseite	Zu ermitteln ist der ...	Entscheidungsalternativen	Entscheidungskriterium
Bereitstellung	Nachfrage	Sicherheits-Prinzipal (bereitstellungsverantwortlich)	Staat vs. private Unternehmen/ Haushalte	Exkludierbarkeit
Herstellung	Angebot	Sicherheits-Agent (herstellungsverantwortlich)	Eigenerstellung des Sicherheits-Prinzipals vs. Marktbezug (priv. Sicherheitsdienstleister)	Qualitätsbasierte Kosteneffizienz und Flexibilität

Tabelle 1: Die Unterscheidung von Bereitstellung und Herstellung von Schutzleistungen



... oder selber machen.

fristige staatliche Bedarf nach Schutzleistungen in Verbindung mit der Flüchtlingskrise 2015/16 ist dafür ein beredtes Beispiel.

Die Tabelle 1 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 (z. B. 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 Staats 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. ←

¹ Im Anschluss etwa an H. Grosseckttler (2007), Öffentliche Finanzen, in: Autorenkollektiv, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 9. A., München: Vahlen, S. 561–715, und ders. (1998), Staatsaufgaben aus ökonomischer Sicht, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster Nr. 274.

² Um private Sicherheitsdienstleister geht es auf der Ebene der Bereitstellung also nicht.

³ Vgl. D. Schmidtchen (2007), Privatisierung der Kriminalitätskontrolle und innere Sicherheit. Darf alles zur Ware werden?, in: G. Britz, H. Koriath, K.-L. Kunz, C. Momsen, E. Müller, H. Müller-Dietz, H. Radtke (Hrsg.), Festschrift für Heike Jung, Baden-Baden: Nomos, S. 843–863, S. 844; sowie H. Grosseckttler (1998), a.a.O., S. 3.

⁴ Vgl. R. Stober (1998), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, in: R. Pitschas und R. Stober (Hg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u. a.: Carl Heymanns, S. 35–63, S. 43.

⁵ Vgl. A. Shleifer (1998), State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives* 12 (4), S. 133–150, und R. H. Coase (1937), The Nature of the Firm, *Economica* 4, S. 386–405.

⁶ Vgl. H. Grosseckttler (1998), a.a.O., S. 11f.

⁷ Vgl. Y. Gruchmann/T.H. Stuchtey (2016), Die Sicherheitswirtschaft in Deutschland 2015 – Auswirkungen der Digitalisierung und der Flüchtlingskrise auf die Sicherheitswirtschaft, Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit, BIGS Essen Nr. 16 (Juli 2016).