Die Kooperation von öffentlichen Behörden mit privaten Sicherheitsdienstleistern

Ergebnisse einer Online-Befragung öffentlicher Behörden

Von Moritz Ansmann

In Anbetracht neuer, komplexer Bedrohungen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft hat sich mit der Lösungsformel der sogenannten „vernetzten Sicherheit" ein ganzheitlicher sicherheitspolitischer Ansatz durchgesetzt. Demnach bedarf es der sektorübergreifenden Vernetzung öffentlicher und privatwirtschaftlicher Akteure, um der organisierten Kriminalität oder dem globalen Terrorismus Herr zu werden.

MORITZ ANSMANN
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland an der Universität Potsdam. Er arbeitet seit 2017 im vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes" (OSiMa).

→ Eine Zusammenarbeit von staatlichen Sicherheitsbehörden mit privaten Sicherheitsdienstleistern zeigt sich gleichwohl auch im „Kleinen": Private Sicherheitskräfte werden regelmäßig beauftragt, öffentliche Einrichtungen zu bewachen. In einigen Städten führen sie mit der Polizei gemeinsame Streifengänge durch und auch kommunale Ordnungsbehörden greifen vermehrt auf die Dienste privater Sicherheitsdienstleister zurück, etwa zum Schutz städtischer Veranstaltungen.

Obwohl die Entwicklung einer zunehmenden staatlichen Inanspruchnahme des privaten Sicherheitsgewerbes wohlbekannt ist und in der Öffentlichkeit mitunter kontrovers diskutiert wird, ist über die konkrete Kooperationspraxis von Sicherheitsbehörden und Sicherheitsdienstleistern nur wenig bekannt. Was sind die Erfolgs- und was sind die Problemfaktoren der öffentlich-privaten Zusammenarbeit? Auf Grundlage verschiedener empirischer Untersuchungen geht das Forschungsprojekt OSiMa dieser Frage nach. In DSD-Ausgabe 4/2018[1] wurden dazu erste Untersuchungsergebnisse einer Befragung des privaten Sicherheitsdienstleistungsgewerbes vorgestellt, an der sich insgesamt 205 Unternehmen beteiligt hatten. Die präsentierten Ergebnisse deuteten darauf hin, dass die Zusammenarbeit mit öffentlichen Behörden aus Sicht der befragten Sicherheitsdienstleister wichtig ist, überwiegend gut funktioniert und sich für die Unternehmen in vielerlei Hinsichten positiv auswirkt. Aber stellt sich dies von Seiten der öffentlichen Behörden genauso dar?

Um auch die Einschätzungen der öffentlichen Stellen zu erheben, wurden in der Zwischenzeit zwei weitere Online-Befragungen durchgeführt. Stellvertretend für die Seite der öffentlichen Sicherheitsbehörden richteten sich diese zum einen an kommunale Ordnungsbehörden (in Kommunen ab 10.000 Einwohnern) und zum anderen an Polizeibehörden von Bund und Ländern. Basierend auf einer Zufallsauswahl wurden insgesamt 912 Ordnungsbehörden sowie 711 Polizeibehörden aus dem gesamten Bundesgebiet zur Befragung eingeladen. Insgesamt 244 (26,8 Prozent) der eingeladenen Ordnungsbehörden sind der Einladung gefolgt und haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Selbiges gilt für immerhin 118 (16,6 Prozent) Polizeibehörden.

	Sicherheits-dienstleister	Ordnungs-behörden	Polizei-behörden
Stichprobe	1.973	912	711
Rücklauf	205 (10,4%)	244 (26,8%)	118 (16,6%)

Den öffentlichen Behörden und den Sicherheitsdienstleistern wurde ein in weiten Teilen identischer Fragebogen vorgelegt. Damit ist es nun möglich, deren Antworten in Bezug auf die gemeinsame Kooperationserfahrung miteinander zu vergleichen und aneinander zu spiegeln. Einige ausgewählte Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.

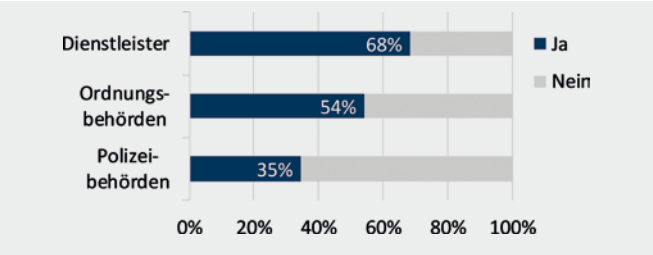
Kooperationserfahrungen

Um ein Bild über die Verbreitung der öffentlich-privaten Zusammenarbeit zu gewinnen, wurden die Teilnehmergruppen zunächst gefragt, ob sie in der Vergangenheit mit der jeweils anderen Seite

[1] Siehe DSD – Der Sicherheitsdienst. Nr. 4/2018, S. 46-48: Ansmann/Nitze: Öffentlich-private Partnerschaften im Blickpunkt. Ergebnisse einer Online-Befragung von Sicherheitsdienstleistern.

kooperiert haben. Während zwei Drittel der befragten Dienstleister dies bejahen, gilt selbiges für gut die Hälfte der kommunalen Ordnungsbehörden und ein Drittel der befragten Polizeibehörden (34,5 Prozent).

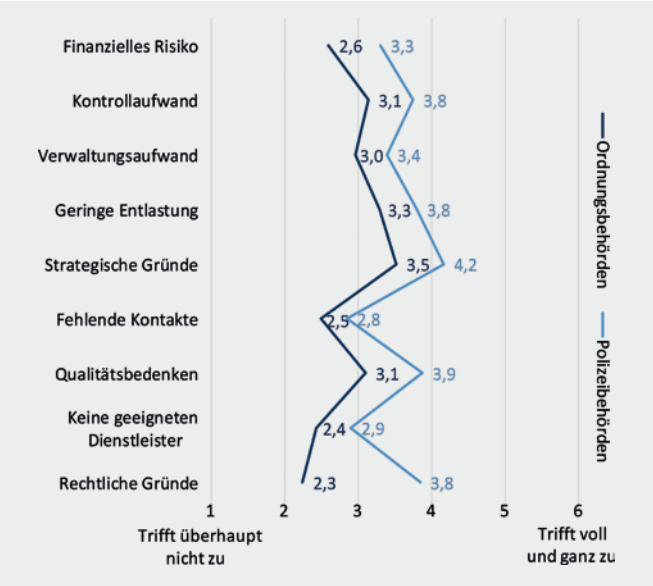
Haben Sie in den vergangenen zehn Jahren mit öffentlichen Stellen/Sicherheitsdienstleistern kooperiert?



Kooperationshindernisse

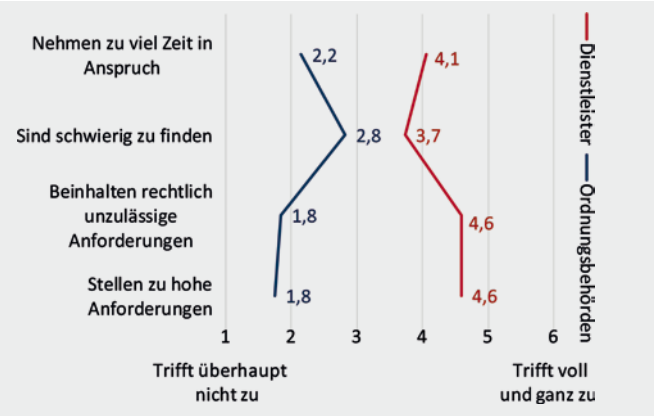
Knapp die Hälfte der befragten Ordnungsbehörden und sogar zwei Drittel der Polizeibehörden hat folglich seit langer Zeit nicht mit Sicherheitsdienstleistern zusammengearbeitet – was sind die Gründe hierfür? Um mögliche Kooperationshindernisse zu identifizieren, wurden diese Behörden gebeten, ihre fehlende Kooperationserfahrung zu begründen.

Warum hat Ihre Behörde in den vergangenen zehn Jahren nicht mit Sicherheitsdienstleistern zusammengearbeitet? (Mittelwerte)



In diesen Ergebnissen zeigt sich, warum die Polizei einer Kooperation mit privaten Dienstleistern alles in allem zurückhaltender gegenübersteht. Sowohl strategische Gründe, Qualitätsbedenken als auch rechtliche Schranken werden polizeiseitig als die ausschlaggebenden Faktoren genannt, die einer Zusammenarbeit entgegenstehen. Angesichts des Aufgabenportfolios der Polizei, das in weiten Teilen sehr spezifische Qualifikationen und insbesondere hoheitliche Befugnisse voraussetzt, ist dies ein schlüssiger Befund. Die Ordnungsbehörden stehen einer Kooperation von Sicherheitsunternehmen hingegen aufgeschlossener gegenüber. Insofern private Sicherheitskräfte hier in der Hauptsache in den Bereichen Objekt- bzw. Wachschutz sowie Veranstaltungs- und Ordnungsdienst eingesetzt werden, spielen sowohl rechtliche Hürden als auch Bedenken hinsichtlich der Qualität privaten Sicherheitspersonals eine geringere Rolle. Stattdessen wird auch hier eher aus strategischen Erwägungen heraus von einer Beauftragung abgesehen. Der Aspekt, dass es an geeigneten Sicherheitsdienstleistern mangelt, ist weder bei den Ordnungs- noch bei den Polizeibehörden ein gewichtiger Grund. Wenn Behörden nicht mit Sicherheitsdienstleistern kooperieren, so ist dies demnach weniger auf die Sicherheitsdienstleistungsbranche als vielmehr auf interne Faktoren (z. B. strategische Gründe) oder externe Rahmenbedingungen (z. B. rechtliche Restriktionen) zurückzuführen. Dieser Befund korrespondiert interessanterweise mit den Angaben der befragten Sicherheitsdienstleister. So gaben diese mehrheitlich an, dass ihrerseits nicht etwa interne Aspekte – bspw. mangelnde personelle Ressourcen oder unternehmensstrategische Erwägungen – einer Zusammenarbeit mit öffentlichen Behörden entgegenstehen, sondern eher externe Faktoren wie eine zu geringe Profitabilität oder fehlende Kontakte zu Behörden. Gleichzeitig übten sie starke Kritik an der behördlichen Ausschreibe- und Vergabepraxis. Von den Behörden selbst wird diese – wenig überraschend – deutlich freundlicher beurteilt.

Inwiefern treffen folgende Aussagen zu öffentlichen Ausschreibungen zu?[2] (Mittelwerte)



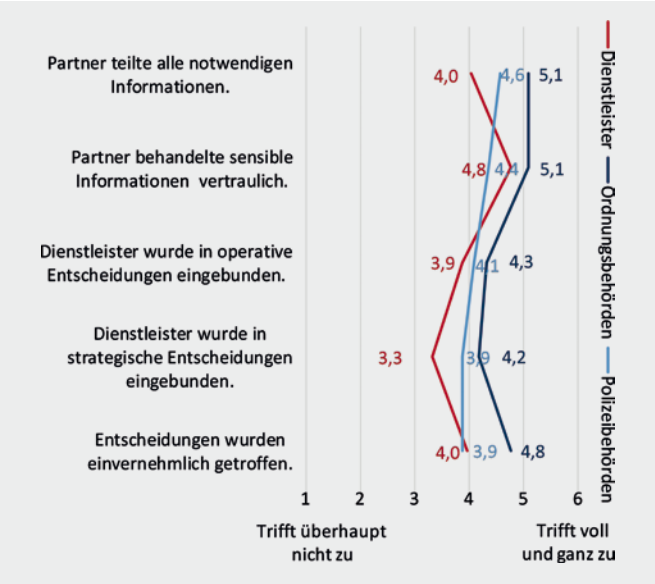
In Anbetracht der gegenläufigen Einschätzungen bleibt offen, ob die Ausschreibepraktiken von den befragten Unternehmen zu kritisch oder aber von den Behördenvertretern zu unkritisch wahrgenommen werden. Das positive Urteil seitens der Behörden lässt jedoch erwarten, dass diese wenig Anlass sehen dürften, die eigenen Verfahrenspraktiken zu verändern, um stärker auf die Bedürfnisse der Dienstleister einzugehen. Ähnliche Wahrnehmungsunterschiede zeigen sich auch bezüglich der Vergabekriterien. Während ausnahmslos alle befragten Unternehmen der Aussage zustimmten, dass sich die Vergabe öffentlicher Aufträge ausschließlich am Preis orientiert, wird diese Einschätzung von über der Hälfte der Behördenvertreter (53 Prozent) zurückgewiesen.

[2] Aufgrund der sehr geringen Zahl von Antworten, werden die Einschätzungen der Polizeibehörden zum Thema Ausschreibung und Vergabe nicht ausgewiesen.

Kooperationspraxis

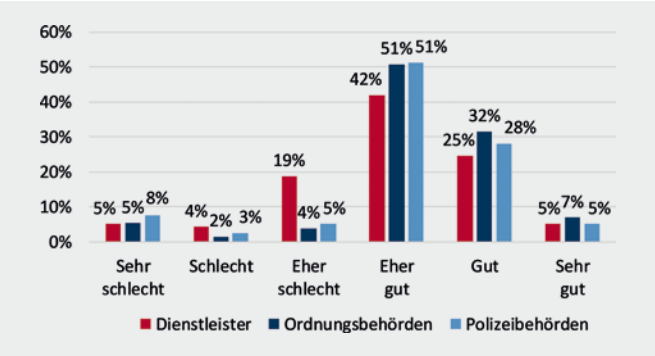
Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und privaten Unternehmen ist sehr voraussetzungsreich: Unterschiedliche Handlungsrationalitäten, Interessen und Organisationskulturen können schnell dazu führen, dass gemeinsame Ziele aus dem Blick geraten. Umso wichtiger sind ein intensiver gegenseitiger Informationsaustausch und ein daraufhin abgestimmtes Handeln – nur so ist eine Partnerschaft auf Augenhöhe möglich. Diesbezüglich offenbaren die Ergebnisse abermals Bewertungsunterschiede. Während die Unternehmen sowohl die Informationspolitik der Behörden als auch deren Entscheidungsmanagement vergleichsweise kritisch sehen, zeigen sich die Behörden mit dem gegenseitigen Informationsaustausch zufrieden. Auch reklamieren sie für sich, den Dienstleister sowohl in operative als auch strategische Entscheidungen mit eingebunden zu haben – eine Einschätzung, die von den Dienstleistern nur bedingt geteilt wird.

Inwiefern treffen folgende Aussagen zum Informationsaustausch und zur Entscheidungsfindung zu? (Mittelwerte)



Die Gesamtbeurteilung der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Partner fällt hingegen bei allen drei Teilnehmergruppen positiv aus, wobei die Behörden die Kooperation im Schnitt sogar noch etwas besser bewerten als die Sicherheitsdienstleister. Insgesamt ist dies ein Beleg dafür, dass die gemeinsame Zusammenarbeit von beiden Partnern als gut wahrgenommen wird.

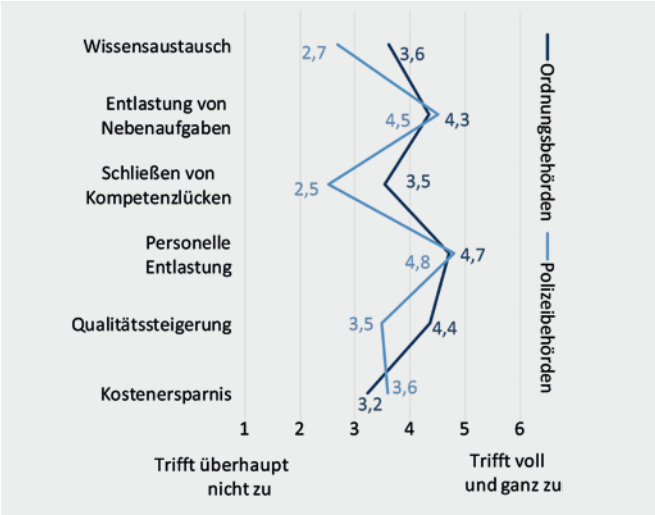
Wie bewerten Sie im Allgemeinen die Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen/Sicherheitsdienstleistern?



Kooperationserfolg

Welche Vorteile hat eine Beauftragung privater Sicherheitsdienstleister für öffentliche Behörden? Zu den positiven Effekten der Kooperation zählen die befragten Behörden insbesondere den Aspekt der personellen Entlastung bzw. der Entlastung von Nebenaufgaben. Während die kommunalen Ordnungsbehörden zusätzlich den Gesichtspunkt der Qualitätssteigerung durch den Einsatz privater Sicherheitskräfte als eine positive Auswirkung erkennen, fällt das Urteil der Polizeibehörden im Vergleich der Behörden insgesamt negativer aus. Gleichwohl wird insgesamt deutlich, dass die Partnerschaft mit dem Sicherheitsgewerbe für öffentliche Sicherheitsakteure in vielerlei Hinsicht bereichernd sein kann.

Hat die Kooperation für Ihre Behörde folgende Vorteile gebracht? (Mittelwerte)



Ausblick

Nachdem die empirischen Befragungen abgeschlossen sind, werden gegenwärtig Detailauswertungen zu verschiedenen Fragestellungen durchgeführt. Der Fokus liegt dabei auf dem Einfluss des Kooperationsmanagements bzw. der behördlichen Steuerungs- und Kontrollpraktiken auf den Erfolg der Zusammenarbeit. Erste statistische Zusammenhangsanalysen zeigen diesbezüglich, dass der Kooperationserfolg stark mit dem Grad des wechselseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Akzeptanz der Partner korreliert.

Parallel zu den Online-Befragungen wurden interviewbasierte Fallstudienanalysen einzelner konkreter Kooperationen zwischen öffentlichen Stellen und privaten Sicherheitsdienstleistern durchgeführt. Auf dieser Grundlage wurden in einer Fachstudie die sektorspezifischen strukturellen Herausforderungen öffentlich-privater Kooperationen im Feld der inneren Sicherheit herausgearbeitet und in den Folgen für die Kooperationspraxis veranschaulicht.[3] Die Projektwebsite informiert über diese Studie sowie die nachfolgenden Publikationen unter: **www.sicherheitsmarkt.org** ←

[3] Siehe Nitze/Ansmann (2019): „Context matters!" – Eine empirische Analyse der strukturellen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der inneren Sicherheit. dms - der moderne Staat. 1-2019.