

# Die zwei Dimensionen von „Qualität“

## Ein ökonomischer Beitrag zur Regulierung von Sicherheitsdienstleistern

Von Dr. Wolfgang Bretschneider



*Im Zentrum der Debatte zur Regulierung von Sicherheitsdienstleistungen steht wiederkehrend das Thema der „Qualität“ dieser Dienste. Wiederkehrend werden ein „schädlicher Preiswettbewerb“<sup>1</sup> bzw. „exzessiver Wettbewerb“<sup>2</sup> und „eklatante Qualitätsmängel“<sup>3</sup> beklagt. Mit dieser Diagnose werden regelmäßig „zuverlässige und hochwertige SDL“ und für die Regulierung besonders Standards gefordert<sup>4</sup>. Vor dem Hintergrund dieser Debatte will dieser ökonomische Beitrag zwecks Differenzierung aufzeigen, dass grundsätzlich zwei unterschiedliche Dimensionen von „Qualität“ zu unterscheiden sind. Und das könnte Rückwirkungen auf die notwendige Regulierung haben.*

### 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).

→ Sicherheitsdienstleistungen sind Teil eines „Dreiecksproblems“ (vgl. Abbildung 1). Als Ursprung lässt sich ein Sicherheitsproblem (I) betrachten; also die Bedrohung (u.U. Angriff) durch einen Störer hinsichtlich eines Schutzguts. Der Schutzguteigentümer mag aufgrund dessen einen Sicherheitsdienstleister durch einen Vertrag beauftragen (II), um die Wahrscheinlichkeit eines Angriffs und in der Folge die eines Schadens am Schutzgut zu verringern. In der Durchführung dieses Auftrags kann ein Sicherheitsdienstleister mit (potenziellen) Störern physisch in Kontakt kommen. Hier stellt sich ein Grundrechtproblem (III).

Wo wird nun die Qualität der Dienstleistung bestimmt? In einer Marktwirtschaft gilt grundsätzlich, dass die Qualität eines Produkts oder einer Leistung in dem Vertrag (II), also zwischen den Transaktionspartnern, bestimmt wird. Diese Partner sind hier: der Schutzguteigentümer (Nachfrager) und der Sicherheitsdienstleister (Anbieter). Im Lichte von Wettbewerb auf der Anbieterseite ist es der Nachfrager, der eine bestimmte Qualität der Leistung auswählt. Und da er für die Leistung auch einen Preis zu zahlen hat (Gegenleistung), kann man davon sprechen, dass er eine bestimmte Qualitäts-Preis-Kombination wählt.<sup>5</sup> Dabei ist es insbesondere auch völlig unproblematisch und beileibe kein Marktversagen, wenn der Nachfrager, unter Effizienzerwägungen, eine eher geringe Qualität wählt. Eine derartige unproblematische Situation ist in Abbildung 2a dargestellt.

Ein Problem tritt dann ein, wenn der Nachfrager die Qualität des Gutes nicht vorvertraglich feststellen kann, für ihn mithin eine Sichtblende mit Blick auf die Qualität besteht (vgl. Abbildung 2b). Der Nachfrager ist sich in diesem Fall bei Vertragsschluss nicht darüber im Klaren, wie effektiv denn nun der Dienstleister sein Eigentum schützt. Wird eine solche sog. Informationsasymmetrie nicht nennenswert behoben, so bleiben auf diesen Märkten schließlich nur noch Anbieter geringer Qualität übrig.<sup>7</sup> Grund dafür ist, dass Nachfrager mit einem Erwartungswert einer durchschnittlichen „Qualität“ lediglich eine „durchschnittliche“ Zahlungsbereitschaft aufbringen. Nach einem sog. Prozess adverser Selektion bleiben lediglich Leistungen geringer Qualität am Markt erfolgreich.

Weil derart einer an hoher Qualität interessierte Nachfrage kein entsprechendes Angebot findet, geht der Gesellschaft aber Wohlfahrt verloren und es kommt durchaus eine Qualitätsregulierung in Frage. Und so mag auf dieser Grundlage der Staat etwa Standards festlegen. Nur: Es gibt prinzipiell auch marktliche Mechanismen zur Überwindung der asymmetrischen Information. So mögen etwa die Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen Reputation aufbauen, um damit hohe Qualität zu signalisieren und den Nachfragern höhere Preise plausibel zu machen. Derartige Möglichkeiten sollte eine Regulierung ebenso berücksichtigen wie den Umstand, dass Nachfrager prinzipiell auch eine geringe Qualität vorziehen mögen



GEFÖRDERT VOM:



und das auch legitim ist. Auf dieser Grundlage ist es angeraten, eine mögliche Überregulierung zu vermeiden. Denn auch eine übereffiziente Qualitätsregulierung ist zu vermeiden, da jeder regulativen Etablierung oder Anhebung von Standards Anbieterwettbewerb strukturell vermindert wird.

Anders liegt die Sache bei der anderen Qualitätsdimension von Sicherheitsdienstleistungen. Sie bezieht darauf, dass in der Durchführung von Sicherheitsdienstleistungen Dritte, nämlich die (potenziellen) Störer, betroffen sein können (vgl. III in Abbildung 1). Dabei sind die Störer einerseits lediglich Objekt der Ausführung der Leistung, andererseits aber Träger von Grundrechten. Diese Grundrechte zu schützen ist nun nicht Teil des (genuinen Eigen-) Interesses des beauftragenden Schutzguteigentümers (Nachfrager der Dienstleistung). In vielen Fällen mag er dies durchaus berücksichtigt sehen wollen. Und insbesondere werden die Sicherheitsdienstleister, als Anbieter, in ihrem Selbstverständnis und zwecks Reputation zu guten Teilen darauf achten wollen. Und doch ist das der Aspekt, den der Staat kaum dem bilateralen Vertrag überlassen kann, da eine Vereinbarung zu Lasten Dritter droht. Dementsprechend ist mit Blick auf diese Qualitätsdimension eine entschlossenere Regulierung gefragt.

In der Praxis mögen diese beiden Dimensionen – etwa bei Qualifizierungsanforderungen – vielfach zusammenfließen und schwer zu trennen sein. Ihre Unterscheidung dürfte aber hilfreich sein, um in der Regulierung differenziert vorgehen zu können. ←

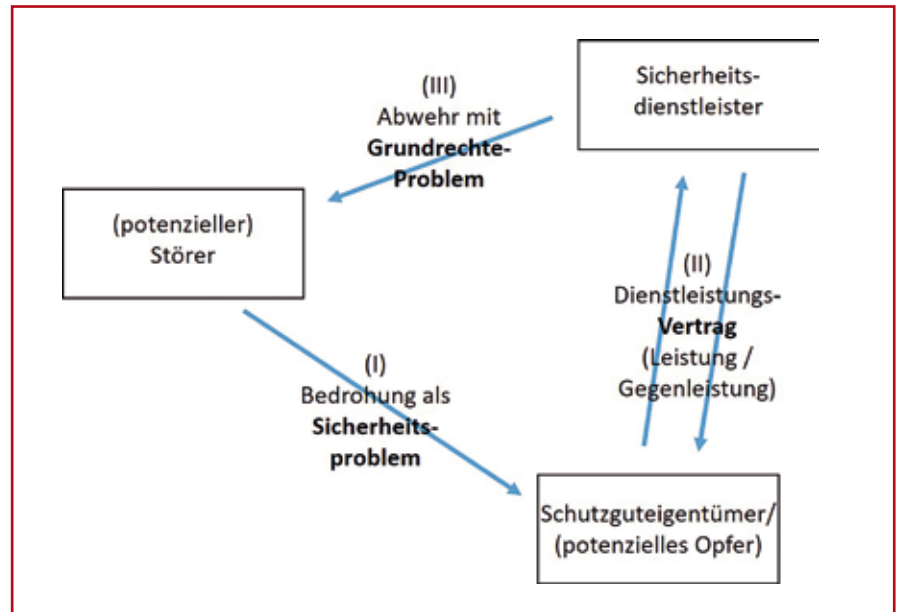


Abbildung 1: Sicherheitsdienstleistungen im Kontext dreier Akteure

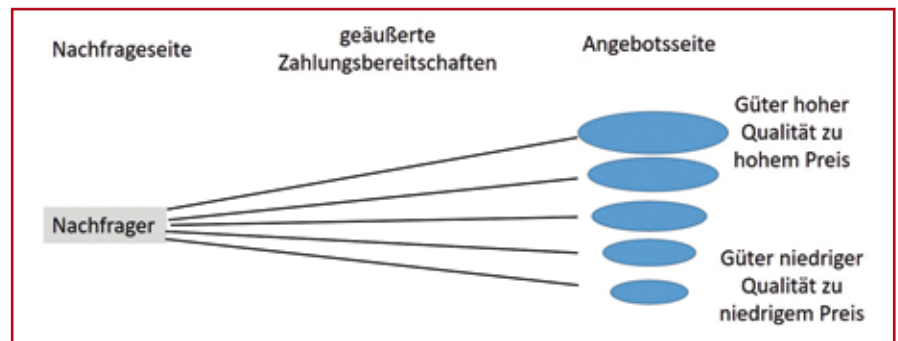


Abbildung 2a: Nachfrageverhalten ohne asymmetrische Informationsverteilung (Quelle: Fritsch 2018, S. 252)

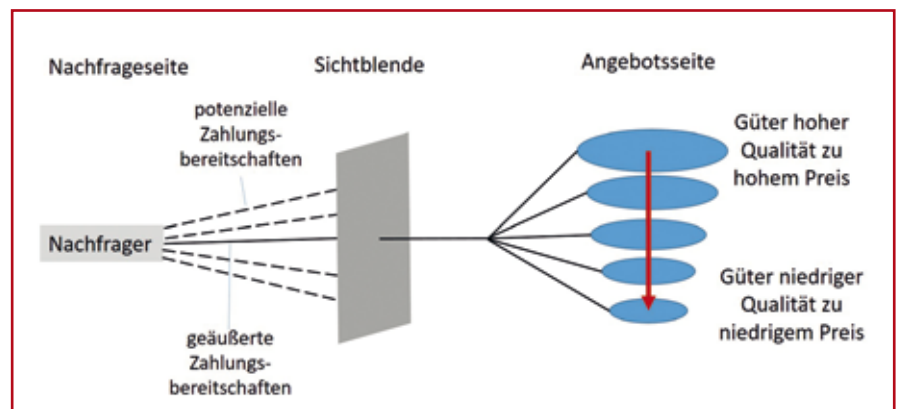


Abbildung 2b: Nachfrageverhalten mit asymmetrischer Informationsverteilung (Quelle: Fritsch 2018, S. 252)<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Etwa H. Staff (2017), Private Sicherheit auf dem Vormarsch: neue Regeln – neue Rollen? Arbeitspapier Sicherheitspolitik der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Nr. 21/2017, S. 3.

<sup>2</sup> Ebd. S. 2.

<sup>3</sup> F. Feuerstein (2004), Standardisierung und Zertifizierung im Sicherheitsgewerbe, in: R. Stober und H. Olschok (Hg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München: C.H. Beck, S. 539–559.

<sup>4</sup> M. Button (2007), Assessing the Regulation of

Private Security across Europe, European Journal of Criminology 4 (1), 109–128, S. 124.

<sup>5</sup> Für den Bereich privater Sicherheitsdienstleistungen mit diesem Begriff bereits D. Schmidchen (2004), Sicherheit als Wirtschaftsgut, in: R. Stober und H. Olschok (Hg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München: Beck, S. 35–57.

<sup>6</sup> M. Fritsch (2018), Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 10. A., München: Vahlen.

<sup>7</sup> Vgl. G. A. Akerlof (1970), The Market of the Lemons: Quality, Uncertainty, and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics 84, S. 488–500.

<sup>8</sup> Da die Störer gar nicht Vertragspartei sind, würde man aus ökonomischer Sicht bei diesem „Qualitätsproblem“ eher von einem Problem „externer Effekte“ sprechen. Wie weitgehend die Relevanz dieser Qualitätsdimension ist, zeigt sich auch daran, dass „potenzielle Störer“ ja ggf. auch heißen kann: alle möglichen Passanten.