

Effizienz und zivile Sicherheit

Zum Beitrag der Ökonomik in der Sicherheitsdebatte

Von Dr. Wolfgang Bretschneider und Prof. Dr. Andreas Freytag



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).



PROF. DR. ANDREAS FREYTAG

ist seit 2003 Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er ist zudem Honorarprofessor an der Universität Stellenbosch (Südafrika) und Fellow im CESifo Research Network.

→ Wenn es um Fragen zur zivilen Sicherheit geht, wird unter den möglichen beratenden Fachdisziplinen die Ökonomik (Volkswirtschaftslehre) in aller Regel nicht als erstes befragt. Es sind vielmehr die Kriminologie und Soziologie, die Politik- und ganz sicher die Rechtswissenschaft, von denen hier – völlig zu Recht – Kompetenz erwartet wird. Dass sich die Ökonomik mit Sicherheitsfragen befasst, ist dennoch sinnvoll, denn auch die Sicherheitswirtschaft ist auf einem Markt aktiv, der sich analysieren lässt und der ggf. zu regulieren ist. Es muss aber breiter angesetzt werden. Denn für eine Politik innerer Sicherheit ist es grundsätzlich von Bedeutung, dass das gesamte gesellschaftliche Sicherheitsregime einem „Effizienz-Check“ standhält. Hier bietet die Ökonomik eine wertvolle Perspektive.

Welche Bedeutung hat „Effizienz“?

Ihre Bedeutung gewinnt Effizienz dadurch, dass gesellschaftliche (öffentliche oder private) Maßnahmen, mit denen man Kriminalität begegnet, Kosten verursachen. Grundsätzlich sind derlei Ausgaben zur gesellschaftlichen Sicherheitsgewährleistung mehr als berechtigt, sind doch die gesellschaftlichen Kosten, zu denen umgekehrt eine „erfolgreiche“ Kriminalität führt, oft ungleich größer. Würden Maßnahmen zur Sicherheitsgewährleistung und damit die Durchsetzung von Eigentumsrechten ausbleiben, dürfte eine Volkswirtschaft bald dem Kollaps nahe sein. Und doch lassen sich diese Kriminalitäts-„kosten“ bei weitem nicht nur in Geldeinheiten aufwiegen – man denke nur an die Verunsicherung, zu der etwa ein Wohnungseinbruch bei Betroffenen führt. Gemeint ist also der gesamte Schaden, den eine Gesellschaft nimmt, wenn es keine oder eine zu geringe gesellschaftliche Reaktion auf Kriminalität gibt. Hier wird deutlich: Es gibt prinzipiell – unter dem Gesichtspunkt der Effizienz – ein „zu wenig“ an gesellschaftlichen (öffentlichen und privaten) Antworten auf Kriminalität.

Es gibt prinzipiell aber auch ein „zu viel“ an Ausgaben zur Sicherheitsgewährleistung. Dies ist nicht nur eine These von Verfechtern von Freiheitsrechten, sondern auch eine These unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten. Denn begrenzte öffentliche und private Budgets haben auch Ausgaben für ganz andere Belange zu finanzieren. Mit Budgets privater Haushalte werden eben nicht nur Türschlösser und Alarmanlagen, sondern auch Smartphones und Kinobesuche nachgefragt. Mit Budgets privater Unternehmen werden die unterschiedlichsten Investitionen und eben nicht nur Sicherheitsinvestitionen getätigt. Und mit öffentlichen Budgets werden nicht nur Polizei und Justiz, sondern auch die Verkehrsinfrastruktur und Kindergärten finanziert.

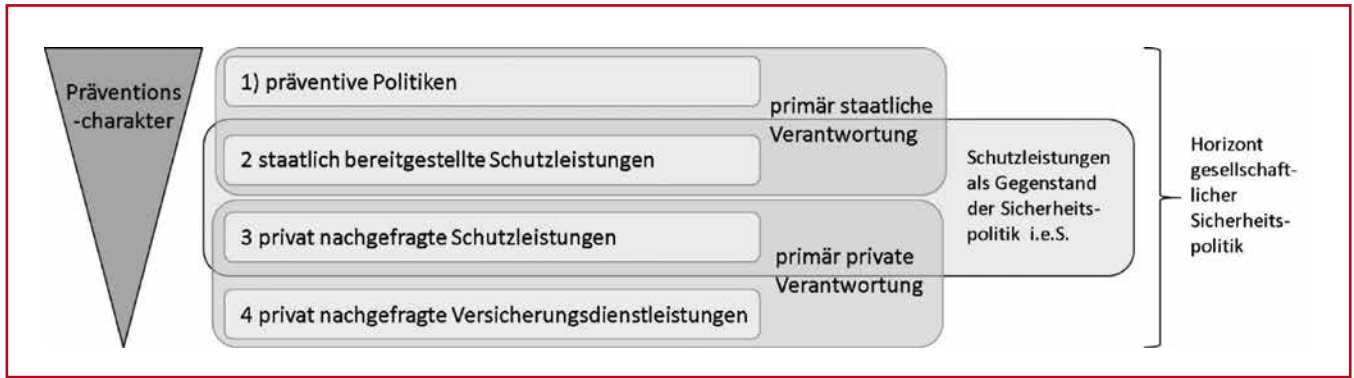
Es geht also letztlich in der Praxis um nichts anders als um die Suche nach einer Balance zwischen einem „Zu viel“ und einem „Zu wenig“ an Ausgaben zur Sicherheitsgewährleistung.

Vier Stufen gesellschaftlicher Antworten auf Kriminalität

Nicht nur in der Gesamtbetrachtung sollte die Sicherheitspolitik auf ein solches, in der Praxis freilich schwer zu definierendes „Optimum“ zielen. Auch in der Frage, wie und mit welchen Maßnahmen auf Kriminalität denn geantwortet sollte, muss Effizienz der Maßstab sein. Exemplarisch lässt sich das verdeutlichen, wenn man sich vier Stufen möglicher Antworten aus Kriminalität vorstellt, in der Reihenfolge eines abnehmenden Präventionscharakters (vgl. Abb. 1).

Eine erste Stufe gesellschaftlicher Antworten auf Kriminalität mögen präventive Politiken sein. Darunter lassen sich jene politischen Maßnahmen verstehen, die neben anderen Zielstellungen gerade auch den Effekt haben, den Bürgern „positive Anreize“ zu setzen,¹ ihre Zeit legalen Betätigungen zu widmen. Dazu gehört gerade eine gute Wirtschaftspolitik (Beschäftigung!), aber auch eine motivierte Sozial-, Integrations-, Bildungs- und Kulturpolitik. Man denke nur an Otto Schilys

¹ Zur Unterscheidung von positiven und negativen Anreizen für potenzielle Kriminelle vgl. I. Ehrlich (1996), Crime, Punishment, and the Market for Offenses, *Journal of Economic Perspectives* 10 (1), S. 43–67.



Vier Stufen möglicher gesellschaftlicher Antworten auf Kriminalität.

Bonmot: „Wer Musikschulen schließt, der gefährdet die innere Sicherheit“. Kurz: Es geht um eine gelingende Gesellschaft. Eine zweite Stufe stellen staatlich bereitgestellte Schutzleistungen dar, wie sie durch Polizei und Justiz verkörpert werden. Neben Leistungen zur Straftatvermeidung soll gerade die Androhung von Strafverfolgung, Verurteilung und Strafvollzug abwehrend gegen Kriminalität wirken. Auf einer dritten Stufe mögen private Haushalte und Unternehmen als Eigentümer von Schutzgütern zusätzlich Schutzleistungen bei Sicherheitsdienstleistungen, und auf einer vierten Stufe Versicherungsdienstleistungen für eingetretene Schäden nachfragen.

Für die Allokation dieser Dienste auf den Staat und auf Private ist die ökonomische Analyse hilfreich. Dabei stehen wegen des Öffentlichen Gut-Charakters² die ersten beiden Stufen in erster Linie in der Verantwortung des Staates. Bei den Stufen drei und vier hingegen handelt es sich grundsätzlich um marktgängige Güter.

Öffentlich bereitgestellte und privat nachgefragte Schutzleistungen

Ein Blick auf die Sphäre der unterschiedlichen Schutzleistungen, jene Leistungen, die Gegenstand einer Sicherheitspolitik im engeren Sinne sind, zeigt, dass diese sowohl im Bereich staatlichen Handelns, als auch im Bereich privater Verantwortung liegen.³ Der wichtige Unterschied ist, dass bei den öffentlich bereitgestellten Schutzleistungen politisch über das „zu viel“ vs. „zu wenig“, also über das „Optimum“ entschieden wird. Hier liegen in der

Praxis Maßstäbe zugrunde („Höchstmaß an Sicherheit und Ordnung“), die zwar nicht nach Effizienz klingen, angesichts knapper öffentlicher Kassen faktisch aber ebenfalls ökonomischen Zwängen unterliegen. Es werden hier Zielvorgaben für einen service level an Schutzleistungen für die Bürger verfolgt.

Aber auch die zusätzlichen privaten Märkte für Schutzleistungen haben ihre wichtige Rolle in einem effizienten gesellschaftlichen Sicherheitsregime. Denn es ist gesellschaftlich wünschenswert, dass Unternehmen, die über teure Anlagen verfügen, diese auch in erhöhtem Maße schützen (lassen) können, ohne dass dieser service level im gesamten Land auf dieses Niveau angehoben wird. Denn das wäre eine Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen.

Die Rolle privater Sicherheitsunternehmen

Und hier kommen die Unternehmen der Sicherheitsbranche ins Spiel, wenn sie ihre Dienste Privaten anbieten. Es gibt aber auch darüber hinaus ein Betätigungsfeld für private Sicherheitsunternehmen. Denn selbst wenn im Rahmen der staatlichen Bereitstellung von Schutzleistungen über ein bestimmtes notwendiges Maß (als: service level) entschieden worden ist, sind Effizienzfragen trotzdem weiter zu bedenken; und zwar mit Blick auf die Kosteneffizienz, bei der versucht wird, einen definierten service level mit minimalen Kosten zu erreichen. Und unter dieser Maßgabe mögen – natürlich unter spezifisch definierten Bereichen und Bedingungen – auch

private Sicherheitsunternehmen Leistungen erbringen, die unter dem Schirm staatlicher Bereitstellungsverantwortung liegen.

In einem solchen institutionellen Kontext privater, aber auch staatlicher Nachfrage, zuzüglich fairer Wettbewerbsbedingungen und effizienter und effektiver Regulierung, können private Sicherheitsunternehmen als das verstanden werden, was sie in einer sozialen Marktwirtschaft sein sollen: als Sicherheitsproduzenten in gesellschaftlichem Auftrag.⁴

Ökonomik als Baustein interdisziplinärer Bemühungen

Ohne Zweifel stößt ökonomische Expertise im Bereich ziviler Sicherheit, wie in vielen anderen Bereichen komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen, an ihre Grenzen und ist auf den interdisziplinären Austausch angewiesen. Vorschläge zu institutionellen Regelungen werden nicht ohne Juristen auskommen. Bei Milieustudien und in Bereichen wie Kriminalitätsfurcht sind soziologische und psychologische Erkenntnisse gefragt. Doch kann die Ökonomik zur institutionellen Gestaltung des gesellschaftlichen Sicherheitsregimes einen Beitrag leisten, indem sie, wie anhand des Effizienzkriteriums gezeigt, eine Kompetenz zur Balancierung mitbringt. Dass sich der ökonomische Ansatz durch eine gewisse analytische Kühle auszeichnet, dürfte für die sicherheitspolitische Debatte, die ja auch mit Ängsten umzugehen hat, ein zusätzlicher Vorteil sein. ←

² In der Wirtschaftswissenschaft werden unter öffentlichen Gütern solche Güter verstanden, in deren Konsum zwischen den Nutznießern weder Ausschließbarkeit noch Rivalität gegeben ist.

³ Diese Fragen werden gerade auch in einem aktuellen BMBF-Projekt „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes“ (OSiMa) beleuchtet, vgl. K. Wiegand (2018), „OSiMa“ – Zwischenstand zur Projekthalbzeit, DSD – Der Sicherheitsdienst 70 (1), S. 50f., vgl. ferner die Webpräsenz des Projekts auf sicherheitsmarkt.org.

⁴ In Anlehnung an die Definition privater Unternehmen als „Wertschöpfungsagenten im gesellschaftlichen Auftrag“ in I. Pies (2017), Unternehmen handeln im öffentlichen Interesse, Diskussionspapier des Lehrstuhls für Wirtschaftsethik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Nr. 2017-17, auf S. 2.