

Die Kooperation von öffentlichem Sektor und privater Sicherheitswirtschaft

Potsdam,
Oktober 2018

Kurzbericht einer Befragung privater Sicherheitsdienstleister

Das an der Universität Potsdam durchgeführte Teilvorhaben des Verbundprojektes „OSiMa – Die Ordnung des Sicherheitsmarktes untersucht die vielfältigen Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und Sicherheitswirtschaft. Im Rahmen dieses Teilprojekts wurde im Zeitraum Juni bis Juli 2018 eine Online-Befragung privater Sicherheitsdienstleistungsunternehmen durchgeführt. Der vorliegende Auswertungsbericht gewährt einen ersten Überblick über ausgewählte deskriptive Befragungsergebnisse.

Autoren:
Moritz Ansmann, Christoph Nitze

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Forschungsprojekt OSiMa
Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam

moriansm@uni-potsdam.de // cnitze@uni-potsdam.de

Bitte wie folgt zitieren:
Ansmann, M. & Nitze, C. (2018). Die Kooperation von öffentlichem Sektor und privater Sicherheitswirtschaft. Kurzbericht einer Befragung privater Sicherheitsdienstleister. Working Paper 01/2018. Universität Potsdam.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

1 EINLEITUNG

Private Sicherheitsdienstleister stellen heute eine wichtige Säule der deutschen Sicherheitsarchitektur dar. Angesichts neuer komplexer Bedrohungslagen und gesteigener gesellschaftlicher Sicherheitsbedürfnisse greift der Staat – Stichwort „vernetzte Sicherheit – vermehrt und auf vielfältige Weise auf die Dienste privater Sicherheitsunternehmen zurück, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Ausgehend von diesem Trend und damit einhergehender Privatisierungstendenzen untersucht das Forschungsprojekt OSiMa – *Die Ordnung des Sicherheitsmarktes* entlang eines interdisziplinären Herangehens die Frage, welchen Beitrag die Sicherheitswirtschaft für die öffentliche Sicherheit leisten kann und leisten sollte.

Das Projekt OSiMa wird im Rahmen der Förderlinie *Forschung für die zivile Sicherheit* vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Zeitraum 09/2016 bis 08/2019 gefördert und ist als Verbundprojekt angelegt. Das Projektkonsortium, bestehend aus dem Brandenburgischen Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS), dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW), der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), dem Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (FOKUS), der Friedrich-Schiller-Universität Jena sowie der Universität Potsdam, widmet sich gemeinsam der Frage, welche Formen des Gutes „Sicherheit“ bestehen, von wem und wie diese bereitgestellt und gewährleistet, organisiert und finanziert werden (sollen).

In einem politik- und verwaltungswissenschaftlichen Teilprojekt an der Universität Potsdam wird dazu die organisatorische Ausgestaltung von Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren untersucht. Ziel ist es, Erfolgsbedingungen und Herausforderungen diverser Kooperationsmodelle zu identifizieren und praxisnahe Handlungsempfehlungen abzuleiten. Der Mehrwert des Vorhabens ergibt sich dabei insbesondere aus einer Forschungslücke bezüglich öffentlich-privater Partnerschaften¹ (ÖPPs) in der inneren Sicherheit. Während für andere Bereiche wie den Infrastruktur-Sektor bereits zahlreiche nationale und internationale Studien über die Verbreitung und Erfolgsfaktoren von ÖPP-Projekten existieren (siehe Partnerschaft Deutschland 2017; Warsen et al. 2018; Hodge et al. 2018; Bundesministerium der Finanzen 2016), steht dies für den Sicherheitsbereich noch aus. Neben einer hohen wissenschaftlichen Relevanz bietet die Erforschung dieser Thematik auch einen praktischen Nutzen für Entscheiderinnen und Entscheider in Politik/Verwaltung sowie Sicherheitswirtschaft.

Zur Untersuchung bestehender ÖPPs in der inneren Sicherheit wird ein zweistufiges Mixed-Method-Forschungsdesign angewandt. Zunächst wurden im Rahmen von Fallstudienanalysen konkrete Kooperationsbeziehungen in verschiedenen Sicherheitsbereichen (Luftsicherheit, Schutz öffentlicher Großveranstaltungen etc.) in den Blick genommen. Die Fallstudien basieren dabei auf der Durchführung und qualitativen Analyse halbstandardisierter Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der jeweiligen öffentlichen und privaten Kooperationspartner.

Im Anschluss wurde auf der Basis der aus den Interviews gewonnenen Erkenntnisse ein Online-Fragebogen zur standardisierten Befragung von Sicherheitsbehörden und -dienstleistern entwickelt. Die Befragungen zielen darauf ab, die durch die qualitative Datenanalyse gewonnenen Erkenntnisse auf ihre Generalisierbarkeit zu prüfen und entsprechende Zusammenhangshypothesen zu testen. Zudem liefern sie eine erste deskriptive Datengrundlage für die Beschreibung des Ist-Zustands der Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichem Sek-

¹ Im Rahmen dieser Analyse werden unter ÖPPs entlang eines weiten Begriffsverständnisses Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verstanden.

tor und Sicherheitswirtschaft in Deutschland. Die Befragung der Sicherheitsdienstleister wurde im August 2018 abgeschlossen, die der Sicherheitsbehörden dauert derzeit noch an.

Der vorliegende Bericht gibt einen kurzen Überblick über die Forschungsmethodik der Befragung der Sicherheitsdienstleister sowie über ausgewählte deskriptive Ergebnisse. Er dient nicht nur der Ergebnismeldung an die Sicherheitswirtschaft, sondern auch als Informationsquelle für die Sicherheitsforschung. Im Sinne der Information einer breiten Leserschaft verzichtet der Bericht auf komplexe interferenzstatistische Auswertungsverfahren.

2 METHODIK DER BEFRAGUNG

Im Folgenden werden Angaben zur Grundgesamtheit, zum Auswahlverfahren und Umfang der Stichprobe, zum Befragungsrücklauf sowie zu den Merkmalen des Befragungssamples gemacht. Hierbei ist hervorzuheben, dass die Gestaltung des Befragungsdesigns durch die mangelnde Verfügbarkeit einheitlicher Strukturdaten zur privaten Sicherheitswirtschaft vor große Herausforderungen gestellt wurde.

2.1 GRUNDGESAMTHEIT

Kooperationen mit öffentlichen Stellen werden nicht nur von Einzelunternehmen der Sicherheitsdienstleistungsbranche eingegangen, sondern auch von einzelnen Niederlassungen. Die Grundgesamtheit der Befragung, also die Gruppe der interessierenden Fälle, beinhaltet daher alle Unternehmensniederlassungen (d.h. Unternehmenshaupt- und zweitsitze²) des Wirtschaftszweigs 80.1: Private Wach- und Sicherheitsdienste (nach Statistisches Bundesamt 2008, 491).³ Nach den aktuellsten Angaben des Statistischen Bundesamtes (2018, 25) waren dies im Jahr 2016 exakt 5.282 (siehe Tabelle 1). Auch wenn sich über ein Firmendatenportal eine Auflistung von Sicherheitsdienstleistungsunternehmen des Wirtschaftszweiges finden ließ, konnte keine vollständige Gesamtadressliste aller Niederlassungen erstellt werden. Das war zum einen dem Umstand geschuldet, dass die entsprechende Auflistung nur Einzelunternehmen umfasste, Lücken aufwies und in Teilen veraltet war. Zudem lag sie in Einzeleinträgen vor, wodurch eine Aggregation der Daten nicht mit vertretbarem personellem und finanziellem Ressourcenaufwand möglich war.

Tabelle 1: Grundgesamtheit nach Art des Unternehmenssitzes

Grundgesamtheit	5.282	Alle Unternehmensniederlassungen des WZ 80.1
...davon Hauptsitze (Einzelunternehmen)	4.370	82,7 %
...davon Zweitsitze	912	17,3 %

Quelle: Statisches Bundesamt 2018, 25.

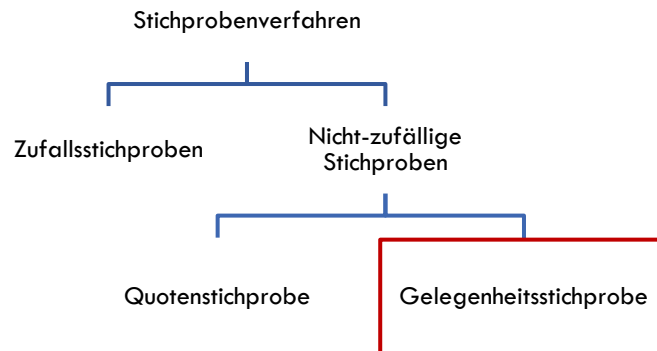
² Zum Beispiel Zweigniederlassungen, Betriebsstätten oder Regionalstellen.

³ Der Wirtschaftszweig 80.1 umfasst nach Statistischem Bundesamt (2008, 491) diese Dienstleistungen: Schutzdienstleistungen mit gepanzerten Fahrzeugen, Dienstleistungen von Leibwächterinnen u. Leibwächtern, Wachdienste, Zugangskontrolldienste, Patrouillendienste, Lügendetektordienste, Fingerabdruckdienste u. das Vernichten von Datenträgern mit vertraulichen Informationen.

2.2 STICHPROBE

Aufgrund der in Kapitel 2.1 dargestellten forschungspraktischen Einschränkungen wurde auf eine Gelegenheitsstichprobe zurückgegriffen. Eine Stichprobe mit einer höheren Repräsentativität konnte wegen der fehlenden Verfügbarkeit von Strukturdaten zur Grundgesamtheit nicht gezogen werden (siehe Abbildung 1). Wie gezeigt ließen sich zwar auf unterschiedlichen Wegen Unternehmen des Wirtschaftszweiges 80.1 ausfindig machen, die Primäranforderung an die Ziehung einer *Zufallsstichprobe* konnte aufgrund der Unvollständigkeit der Auflistung aber nicht erfüllt werden.⁴ Auch die Ziehung einer *Quotenstichprobe*, die eine merkmalspezifische Repräsentativität durch eine bestimmte Zusammensetzung der Stichprobe anstrebt, war dadurch nicht möglich. So konnte aufgrund der rudimentären Datenlage zu entscheidenden Strukturmerkmalen der Untersuchungseinheiten der Grundgesamtheit (wie z.B. Umsatzerlöse, Beschäftigtenzahl oder Gründungsjahr) keine systematische Auswahl nach bestimmten Populationsmerkmalen vorgenommen werden (Bortz und Döring 2002; Kuss et al. 2018).

Abbildung 1: Arten von quantitativen Stichproben, vereinfachte Darstellung.



Quelle: Veränderte Abbildung nach Kuss et al. 2018, 72.

Daher handelt es sich bei den ausgewählten Untersuchungseinheiten um eine Gelegenheitsstichprobe, die per Definitionem auf einer willkürlichen Auswahl gerade verfügbarer Fälle basiert (Döring/Börtz 2016, 305). Im Vergleich zu „klassischen“ Gelegenheitsstichproben wurden die Unternehmen allerdings nicht unkontrolliert in die Stichprobe aufgenommen, d.h. weder Ort noch Zeit der Auswahl waren gänzlich beliebig⁵ (vgl. Kromrey 2009, 265). Vielmehr wurden mit freundlicher Unterstützung von Interessenverbänden der Sicherheitswirtschaft auf Grundlage bestehender Mitgliedlisten und durch Online-Aufrufe insgesamt 1.973 Unternehmensniederlassungen aus dem gesamten Bundesgebiet recherchiert (siehe Tabelle 2). Zur Varianzsteigerung wurden nicht nur Mitgliedsunternehmen des BDSW, sondern auch des Bundesverbandes mittelständischer Sicherheitsunternehmen e.V. (BVMS) und von der VdS Schadenverhütung GmbH (VDS) zertifizierte Dienstleister bedacht. Ergänzt wurde die Suche durch eine eigenständige Online-Recherche.

⁴ Nach dieser hätte jedes Element der Grundgesamtheit eine von Null verschiedene, berechenbare Wahrscheinlichkeit besitzen müssen, Teil der Zufallsstichprobe zu werden (vgl. Kuss et al. 2018).

⁵ Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Interviewerinnen und Interviewer an einer öffentlichen Haltestelle wahllos Passantinnen und Passanten ansprechen. Die Grundgesamtheit ist hierbei in der Regel unbekannt und daher nicht eindeutig definiert.

Die Geschäftsführungen der Untersuchungseinheiten der Stichprobe erhielten Mitte Juni 2018 je nach Erreichbarkeit per E-Mail, Telefon oder Fax eine Einladung zur Beantwortung des standardisierten Online-Fragebogens. Zudem wurde dieser über Informationskanäle des BDSW sowie des BIGS beworben. Die Größe der Gelegenheitsstichprobe beträgt abschließend $n = 1.973$, was etwa 37,4 % der Grundgesamtheit entspricht. Bei der Berechnung der Deckungsquote ist zu beachten, dass nicht alle Untersuchungseinheiten auf ihre Zugehörigkeit zum WZ 80.1 geprüft werden konnten. Demzufolge stellt diese einen Näherungswert zur Einordnung der Stichprobenweite dar. Tendenziell kann aufgrund der Art der Recherche aber von einem hohen Zugehörigkeitsgrad der Unternehmen zum interessierenden Wirtschaftszweig ausgegangen werden.

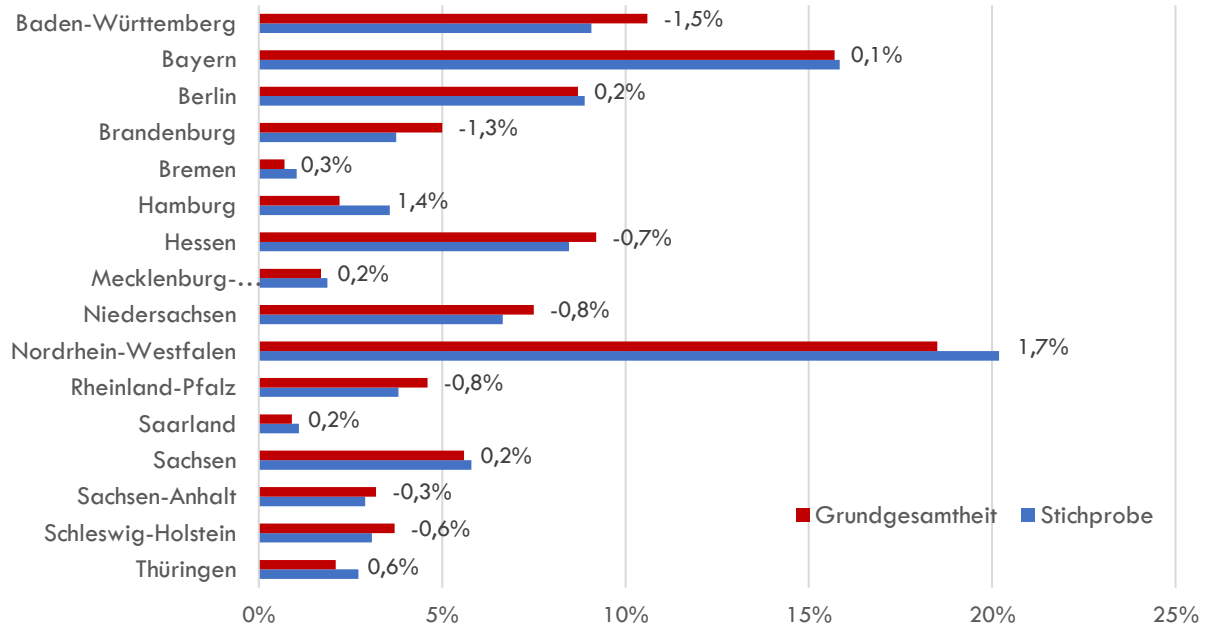
Tabelle 2: Gelegenheitsstichprobe nach Art des Unternehmenssitzes

Gesamt	1.973	
...davon Hauptsitze	1.654	83,8 %
...davon Zweitsitze	319	16,2 %

Durch die nicht-zufällige Stichprobenziehung ist eine Verallgemeinerung durch mathematisch-statistische Verfahren gewonnener Ergebnisse der Online-Befragung auf die Grundgesamtheit nicht möglich. Diese Einschränkung der Repräsentativität ist zwingend zu beachten, um wissenschaftlichen Kriterien zu entsprechen und Überinterpretationen zu vermeiden (Döring/Börtz 2016, 307). Nichtsdestotrotz liefert die Befragung gleichwohl interessante Erkenntnisse. Das liegt zum einen daran, dass empirische, nicht auf eine Populationsbeschreibung abzielende Gelegenheitsstichproben aufgrund ihrer Bedeutung für die Theoriebildung und das Testen von Zusammenhangshypothesen wissenschaftlichen Wert besitzen (ebd.). Sofern die methodischen Limitationen beachtet werden, bietet die Befragung neben einem interessanten Einblick in die Thematik auch die Möglichkeit der Hypothesengenerierung. Das Prüfen von aus Experteninterviews generierten Annahmen ist in engen Grenzen ebenfalls möglich. Denn schließlich unterliegt die Befragung im Vergleich zu anderen, auf „klassischen“ Gelegenheitsstichproben basierenden Studien einer deutlich geringeren Willkür. Durch die zahlenmäßig angebbare Grundgesamtheit und die kriteriengeleitete Recherche der Untersuchungseinheiten sind dementsprechend aussagekräftigere Ergebnisse zu erwarten.

Darüber hinaus verdeutlicht ein einfacher Prozentsatzvergleich, dass die Verteilung der Stichprobeneinheiten auf die Bundesländer tolerierbare Unterschiede zur Grundgesamtheit aufweist (siehe Tabelle 3). Systematische Verzerrungen der Stichprobe können somit hinsichtlich der Regionalverteilung ausgeschlossen werden (durchschnittliche positive/negative Abweichung: 0,65 %). Vergleiche der Beschäftigtenzahlen und Umsatzerlöse der Unternehmensniederlassungen waren aufgrund fehlender Referenzdaten hingegen nicht möglich. Zuletzt zeichnet sich die Studie durch eine relativ große Stichprobe aus, die ca. 37 % der Einheiten der Grundgesamtheit beinhaltet.

Tabelle 3: Abweichungen der Stichprobe von der Grundgesamtheit hinsichtlich der regionalen Verteilung in Prozent (n= 1.654, nur Unternehmenshauptsitze)



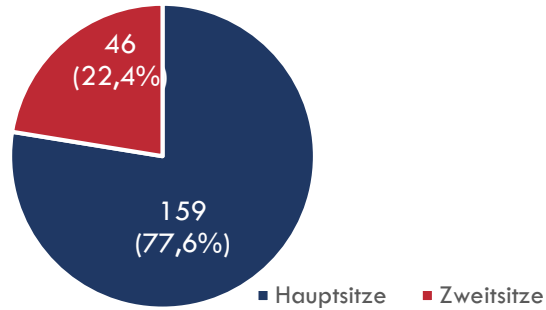
Quelle Grundgesamtheitsdaten: Steuerpflichtige Wach- und Sicherheitsunternehmen Wirtschaftsgruppe 80.1, Anzahl und Umsätze (BDSW 2018, 13). Angaben für das Wirtschaftsjahr 2016. Durch die schlechte Datenlage beschränkt sich der Vergleich auf Unternehmenshauptsitze.

2.3 BEFRAGUNGSSAMPLE

Bei Ablauf des Befragungszeitraums am 20.07.2018 hatten insgesamt 205 Unternehmensniederlassungen den Fragebogen vollständig ausgefüllt, was einem Rücklauf von 10,4 % entspricht. Angesichts der gegenüber früheren Forschungsvorhaben gezeigten Reserviertheit der privaten Sicherheitswirtschaft stellt dies insgesamt eine zufriedenstellende Responsivität dar. Marktstrukturerhebungen anderer Institutionen wie dem BDSW oder dem BIGS erreichten in der Regel geringere Ausschöpfungsquoten und ließen von vornherein keinen größeren Rücklauf erwarten (siehe u.a. Gummer et al. 2013).

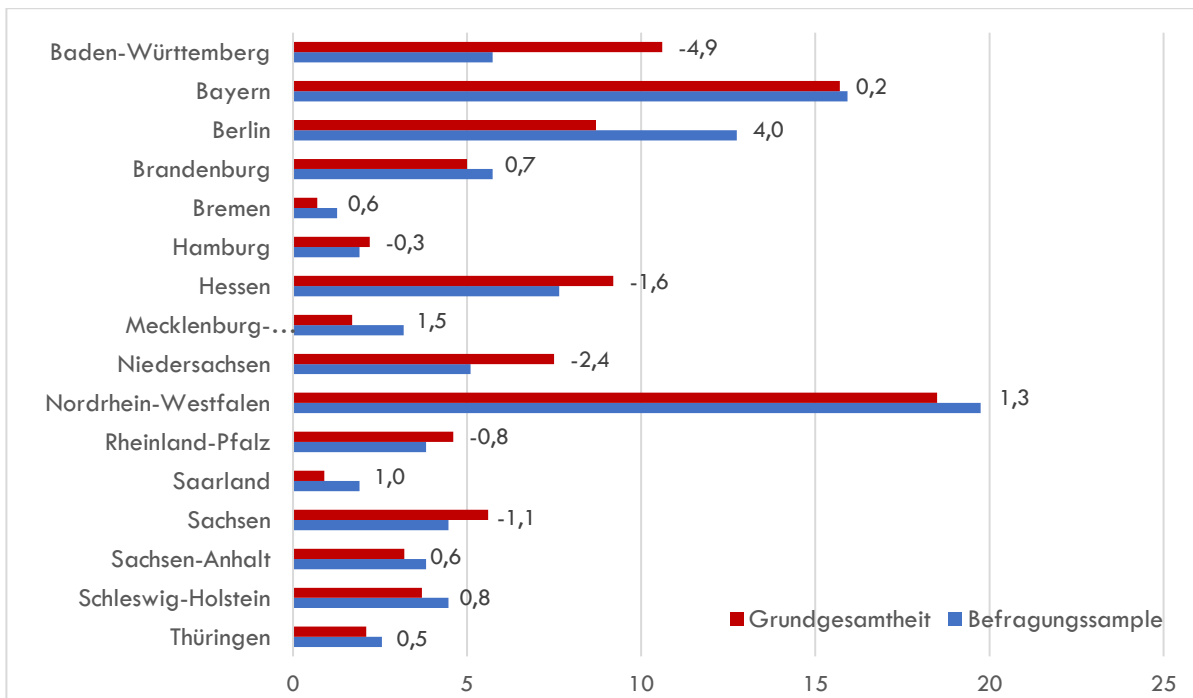
Das Befragungssample beträgt damit n = 205. Wie bereits dargestellt beinhaltet es Unternehmenshaupt- und zweitsitze. Erwartungsgemäß sind erstere dabei in der überwiegenden Mehrzahl (siehe Abbildung 2). Im Vergleich zur Stichprobe (Verhältnis Hauptsitz-Zweitsitz 84:16) zeigt sich allerdings, dass sich relativ gesehen etwas mehr Zweitsitze an der Befragung beteiligt haben.

Abbildung 2: Charakterisierung des Befragungssamples nach Art des Unternehmenssitzes (n=205)



Neben einem hohen Rücklauf ist die Abwesenheit systematischer Verzerrungen für die Aussagekraft der Befragungsergebnisse entscheidend. Um dies im Rahmen der Möglichkeiten zu untersuchen, wurde ein einfacher Prozentsatzvergleich hinsichtlich der regionalen Verteilung der Unternehmenshauptsitze vorgenommen. Der Vergleich zwischen Grundgesamtheit und Befragungssample (siehe Tabelle 4) zeigt, dass im Hinblick auf das Merkmal etwas größere Differenzen festzustellen sind als zwischen Grundgesamtheit und Stichprobe. Die durchschnittliche positive/negative Abweichung von 1,4 % ist insbesondere auf die „Ausreißer“ Baden-Württemberg (-4,9 %) und Berlin (+4,0 %) zurückzuführen. Insgesamt bewegen sich die Werte aber noch immer in einem akzeptablen Bereich.

Tabelle 4: Abweichungen des Befragungssamples von der Grundgesamtheit hinsichtlich der regionalen Verteilung in Prozent (n= 203, nur Unternehmenshauptsitze)



Quelle Grundgesamtheitsdaten: Steuerpflichtige Wach- und Sicherheitsunternehmen Wirtschaftsgruppe 80.1, Anzahl und Umsätze (BDSW 2018, 13). Angaben für das Wirtschaftsjahr 2016.

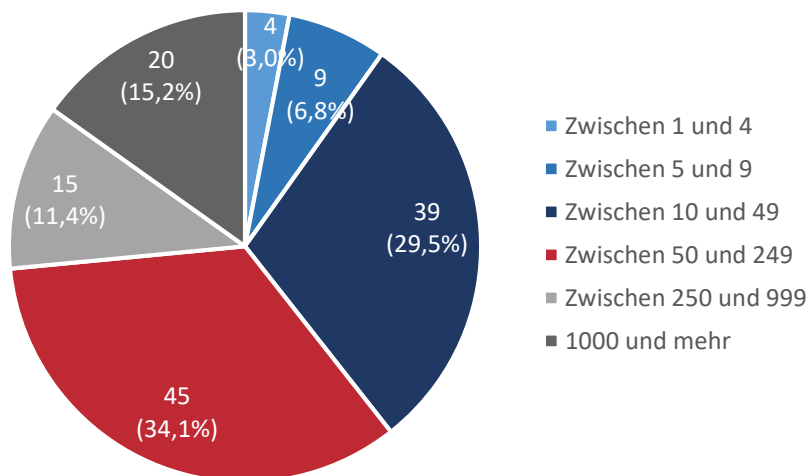
Ein Blick auf die regionale Verteilung aller Unternehmensniederlassungen zeigt, dass sich die meisten der teilnehmenden Untersuchungseinheiten in Nordrhein-Westfalen (37), Bayern (27) und Berlin (22) befinden (siehe Tabelle 5). Besonders wenige Unternehmen kommen hingegen erwartungsgemäß aus Bremen und dem Saarland.

Tabelle 5: Charakterisierung des Befragungssamples nach der regionalen Verteilung (n=203)

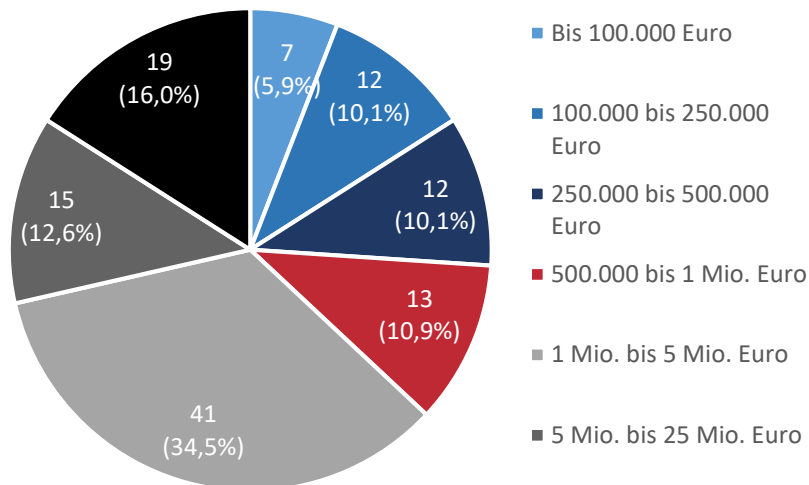
Bundesland	n Hauptsitze	n Zweitsitze	n gesamt	Bundesland	n Hauptsitze	n Zweitsitze	n gesamt
Baden-Württemberg	9	5	14	Niedersachsen	8	5	13
Bayern	25	2	27	Nordrhein-Westfalen	31	6	37
Berlin	20	2	22	Rheinland-Pfalz	6	1	7
Brandenburg	9	2	11	Saarland	3	1	4
Bremen	2	2	4	Sachsen	7	5	12
Hamburg	3	3	6	Sachsen-Anhalt	6	4	10
Hessen	12	6	18	Schleswig-Holstein	7	0	7
Mecklenburg-Vorpommern	5	0	5	Thüringen	4	2	6
Gesamt					157	46	203

Zur genaueren Charakterisierung des Befragungssamples erfolgte weiterhin eine Auswertung der teilnehmenden Unternehmensniederlassungen hinsichtlich der Zahl ihrer Beschäftigten (siehe Abbildung 3). Im Ergebnis ist festzuhalten, dass ca. drei Viertel der Befragungseinheiten weniger als 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. In etwa 15 % der Niederlassungen arbeiten 1.000 oder mehr Beschäftigte. Referenzwerte zur Verteilung der Beschäftigtenzahlen der Grundgesamtheit konnten nicht ausfindig gemacht werden.

Abbildung 3: Charakterisierung des Befragungssamples nach der Beschäftigtenzahl (n=132)



Um weitere Erkenntnisse über die Größe der Unternehmensniederlassungen zu gewinnen, wurde zudem nach deren Umsatzklassen gefragt (siehe Abbildung 4). Hierbei zeigt sich ein recht ausgewogenes Bild. Lediglich die Antwortoption „Zwischen 1 Mio. und 5 Mio. Euro“ wurde verhältnismäßig häufig gewählt. In den überwiegenden Fällen betrug der Umsatz mindestens 100.000 Euro. Auch hier existieren keine Referenzwerte für die Grundgesamtheit.

Abbildung 4: Charakterisierung des Befragungssamples nach Umsatzklassen (n=119)

3 AUSGEWÄHLTE ERGEBNISSE

Die Antworten der Geschäftsführungen der Unternehmen⁶ geben einen spannenden Einblick in deren Kooperationspraxis mit öffentlichen Stellen. Im Folgenden werden einige ausgewählte Ergebnisse zu einzelnen Themenbereichen des Fragebogens präsentiert. Während zunächst allgemeine Aspekte der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und privaten Sicherheitsdienstleistern thematisiert werden (3.1), stehen in einem zweiten Schritt spezifische Kooperationen im Fokus (3.2).

3.1 ALLGEMEINE ASPEKTE DER KOOPERATIONEN

Zu Beginn des inhaltlichen Teils wurden den teilnehmenden Unternehmen Fragen zur allgemeinen Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen gestellt. Diese beziehen sich auf deren Kooperationserfahrungen, die Verbreitung unterschiedlicher Kooperationsformen, die Wichtigkeit von ÖPP für die Arbeit der Sicherheitsdienstleister und die Bewertung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Zudem wurden die Unternehmen nach möglichen Kooperationshindernissen gefragt.

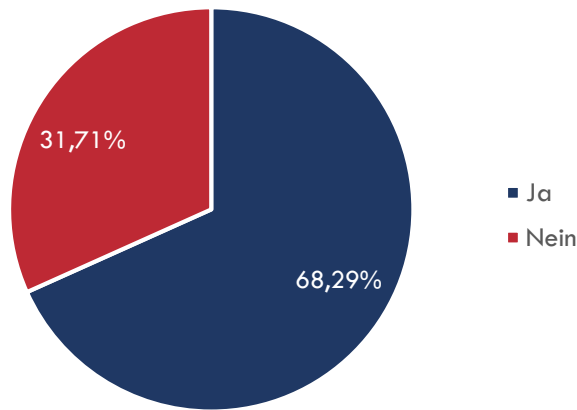
3.1.1 KOOPERATIONSERFAHRUNG

Um ein aktuelles Bild über die Häufigkeit der Kooperationsbeziehungen zu gewinnen, wurden die Unternehmen zunächst nach ihren Kooperationserfahrungen mit öffentlichen Stellen gefragt (siehe Abbildung 5). Insgesamt gut zwei Drittel (68,3 %) der Befragten gibt an, in den vergangenen zehn Jahren in irgendeiner Form kooperiert zu haben. Von den Unternehmen ohne Kooperationserfahrung hat sich wiederum ca. die Hälfte mindestens einmal auf eine öffentliche Ausschreibung beworben. Daraus lässt sich eine grundsätzliche Offenheit hinsichtlich der Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen ableiten. So waren in den letzten zehn Jahren insgesamt 82,9 % der befragten Unternehmen an einer Kooperation beteiligt bzw. zumindest an einer solchen interessiert.

⁶ Im Folgenden wird der Einfachheit halber für die teilnehmenden Befragungseinheiten der Begriff Unternehmen anstatt Unternehmensniederlassung gebraucht.

Abbildung 5: Kooperationserfahrung (n=205)

Hat Ihr Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren mit öffentlichen Stellen kooperiert?



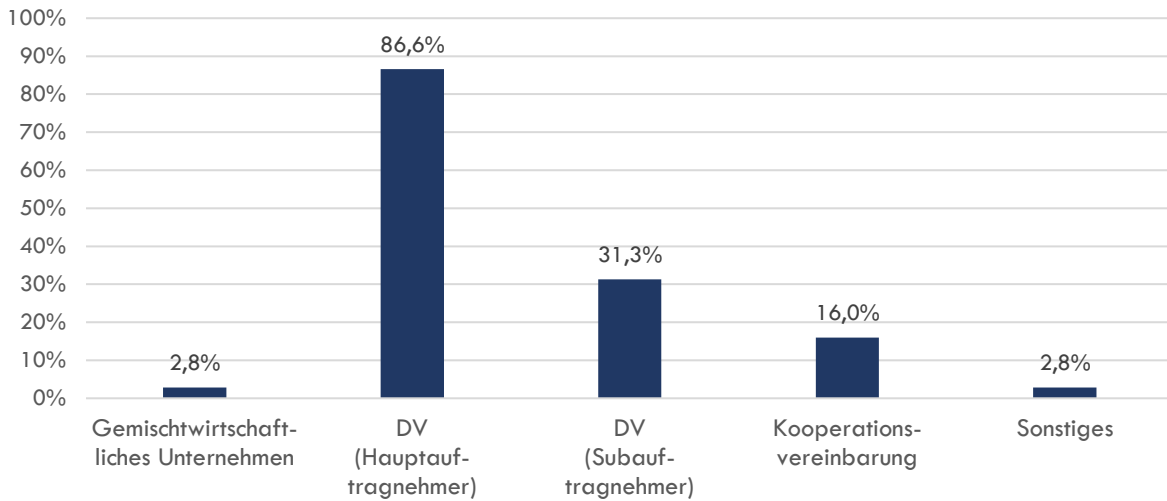
3.1.2 KOOPERATIONSFORMEN

Öffentlich-private Partnerschaften im Bereich der inneren Sicherheit können verschiedene Kooperationsformen annehmen. Es lassen sich gemeinhin folgende institutionelle Arrangements unterscheiden: Zum einen arbeiten die Partner auf der Grundlage von Kooperationsvereinbarungen zusammen. Diese vergleichsweise wenig formalisierte Form der Kooperation beruht allein auf schriftlich fixierten, freiwilligen Verabredungen, die z.B. Ausdruck in „Beobachten-Erkennen-Melden“-Kooperationen finden. Davon abzugrenzen sind auf Vertragsbeziehungen beruhende Kooperationsformen, in denen für Auftraggeber und Auftragnehmer eindeutige Rechte und Pflichten festgelegt sind. Zu unterscheiden sind hier direkte Dienstleistungsverträge (DV) von Subauftragnehmer-Konstellationen. Während der Sicherheitsdienstleister in der ersten Form als Hauptauftragnehmer fungiert, kooperiert er in der zweiten Form lediglich indirekt mit der öffentlichen Stelle, indem er Leistungen für ein anderes beauftragtes Unternehmen erbringt. Zuletzt kann eine Kooperation auch in der Gründung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens bestehen. Diese Art der Zusammenarbeit weist den höchsten Grad an Verschränkung und Integration auf.

Unter den Unternehmen mit Kooperationserfahrung zeigt sich eine große Dominanz der vertragsförmigen Kooperationsformen (siehe Abbildung 6). 62,6 % der Untersuchungseinheiten haben demnach in den vergangenen zehn Jahren mindestens einmal als Hauptauftragnehmer einer öffentlichen Stelle fungiert, 22,4 % als Subauftragnehmer. In eine auf einer Kooperationsvereinbarung basierenden Partnerschaft waren 16 % der Unternehmen eingebunden, während die Gründung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens als Kooperationsform sehr selten genannt wurde (2,8 %).

Abbildung 6: Kooperationsformen (n=144)

In welcher/n Form/en hat Ihr Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren mit öffentlichen Stellen kooperiert? (Mehrfachangaben möglich)

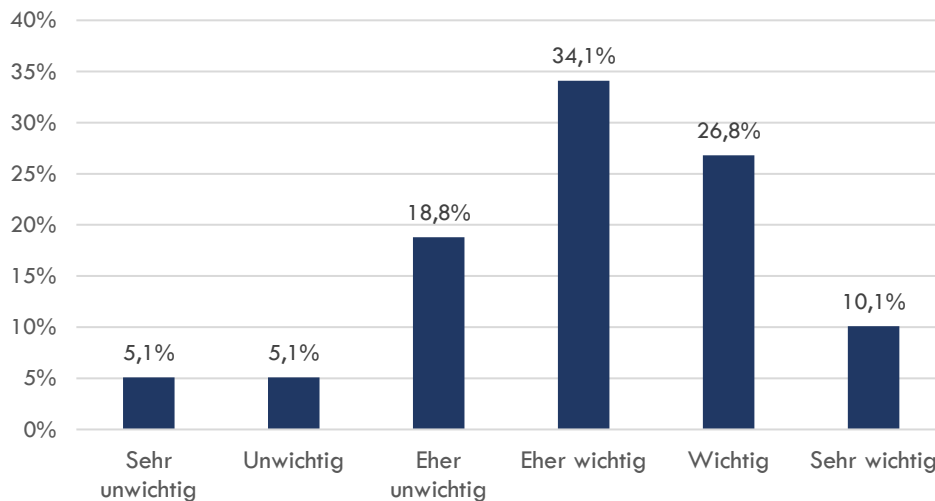


2.1.3 STELLENWERT VON KOOPERATIONEN

Ein beträchtlicher Teil des Umsatzes der privaten Sicherheitswirtschaft geht auf Aufträge der öffentlichen Hand zurück (siehe u.a. BDSW 2018). Dass Kooperationen mit öffentlichen Stellen eine für die Unternehmen große Bedeutung haben, verwundert daher nicht (siehe Abbildung 7). Dementsprechend gibt die weit überwiegende Mehrzahl der Befragten (insgesamt 71,0 %) an, die Kooperation mit öffentlichen Stellen sei „eher wichtig“ bis „sehr wichtig“ für den eigenen Erfolg.

Abbildung 7: Allgemeine Einschätzung zur Wichtigkeit der Kooperation mit öffentlichen Stellen (n=138)

Wie wichtig sind Kooperationen mit öffentlichen Stellen im Allgemeinen für den Erfolg Ihres Unternehmens?

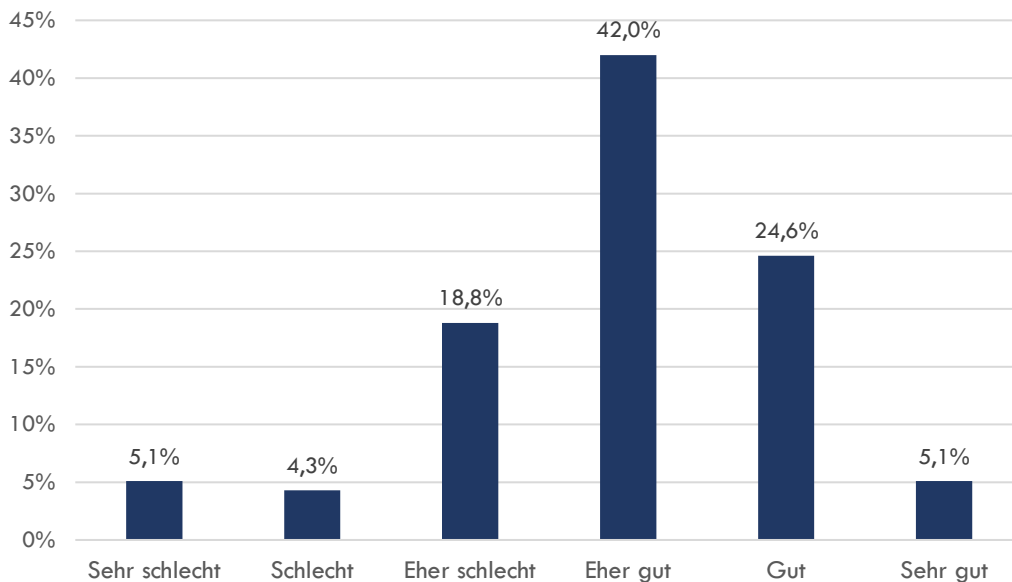


3.1.4 ZUSAMMENARBEIT INNERHALB VON KOOPERATIONEN

Ein wesentlicher Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf der Zusammenarbeit der Kooperationspartner sowie auf deren Erfolgsfaktoren und Herausforderungen. Was die allgemeine Beurteilung der Zusammenarbeit mit öffentlichen Behörden betrifft, so zeigt sich ein positives Gesamtbild (siehe Abbildung 8). In der Summe bezeichnen 71,7 % der Unternehmen die Zusammenarbeit als „eher gut“ bis „sehr gut“. Auf das Urteil „sehr schlecht“ und „schlecht“ entfallen hingegen weniger als zehn Prozent der Antworten. Passend dazu geben neun von zehn Befragten an, dass während der Kooperation kaum Konflikte auftraten (Ausprägungen „sehr selten“ bis „eher selten“).

Abbildung 8: Allgemeine Einschätzung zur Bewertung der Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen (n=138)

Wie bewerten Sie im Allgemeinen die Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen?

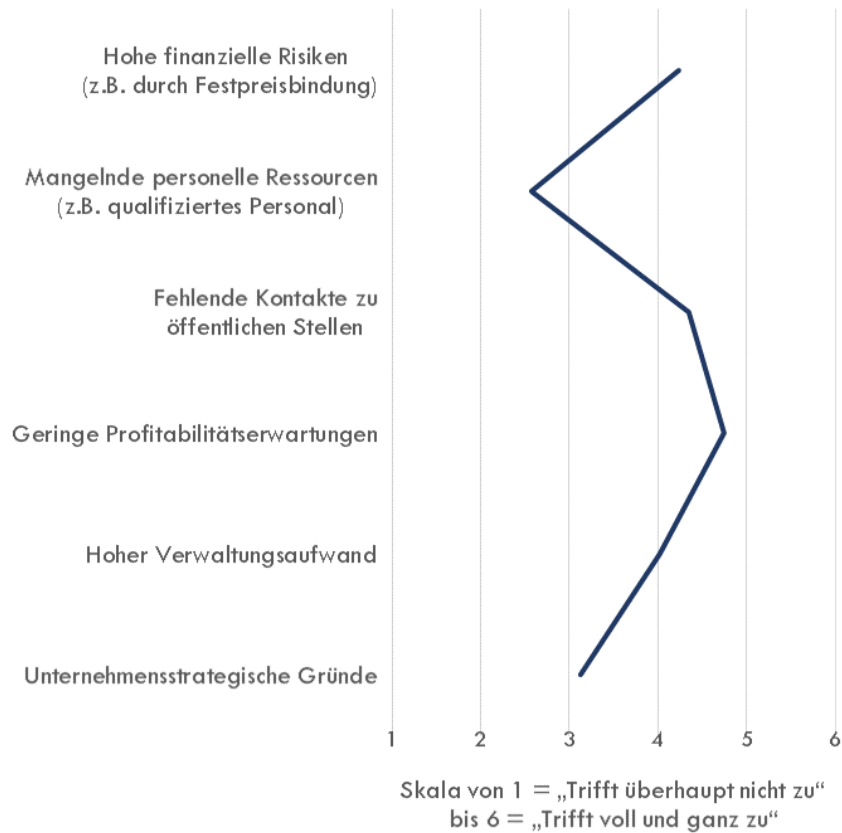


3.1.5 KOOPERATIONSHINDERNISSE

Wie gezeigt, so hat fast ein Drittel der Unternehmen in den letzten zehn Jahren nicht mit öffentlichen Stellen kooperiert. Von den meisten Befragten werden hierfür unterschiedliche Ursachen angegeben (siehe Abbildung 9). Die im Mittelwert höchste Zustimmung erfährt die Aussage, dass eine Kooperation mit öffentlichen Stellen nur eine geringe Profitabilität erwarten lässt (4,8). Auch fehlende Kontakte zu öffentlichen Stellen (4,4), hohe finanzielle Risiken (4,2) und ein hoher Verwaltungsaufwand (4,0) führen demnach bisweilen dazu, dass Sicherheitsdienstleister keine Kooperationen eingehen. Interessanterweise wird unternehmensinternen Aspekten wie etwa mangelnden personellen Ressourcen (2,6) oder unternehmensstrategischen Erwägungen (3,1) eine vergleichsweise geringe Bedeutung eingeräumt. Dieses Ergebnis deutet in Verbindung mit dem hohen Anteil bislang erfolglos gebliebener Bewerbungen um öffentliche Aufträge darauf hin, dass sich viele Dienstleister eine Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen grundsätzlich vorstellen können, ein Zustandekommen im Einzelfall jedoch an unterschiedlichen Faktoren scheitert. Diese Faktoren, die z.B. auch die Ausschreibungs- und Vergabep Praxis betreffen, sind Gegenstand laufender Detailuntersuchungen.

Abbildung 9: Gründe für fehlende Kooperationserfahrung (Mittelwert, n=60)

Warum hat Ihr Unternehmen in den vergangenen zehn Jahren nicht mit öffentlichen Stellen zusammengearbeitet?



3.2 SPEZIFISCHE KOOPERATIONEN

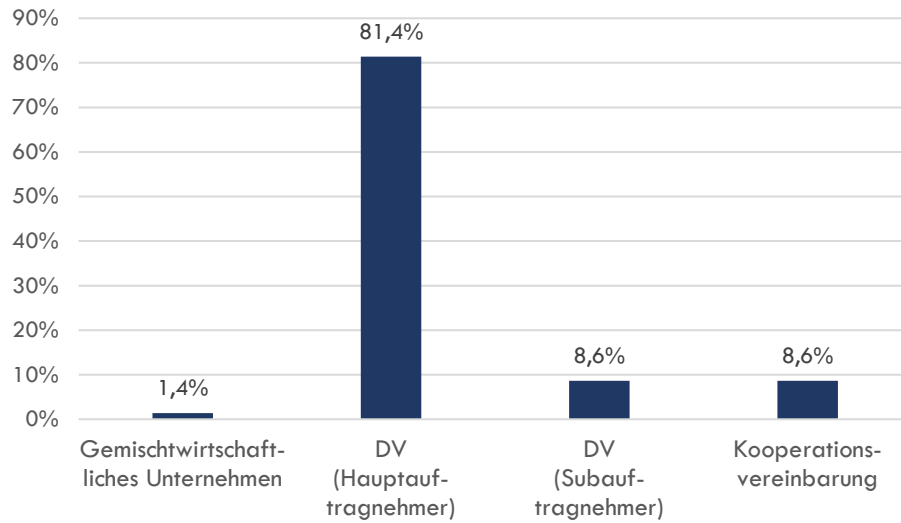
Unternehmen mit Kooperationserfahrung wurden nicht nur Fragen zur allgemeinen Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen gestellt, sondern sie wurden auch zur zuletzt abgeschlossenen Kooperation befragt. Unternehmen, die zum Zeitpunkt der Befragung erstmals an einer noch laufenden Kooperation beteiligt waren, erhielten diese Fragen ebenfalls. Die Ergebnisse zu diesen spezifischen Kooperationen werden im Folgenden vorgestellt.

3.2.1 KOOPERATIONSFORM

Die weit überwiegende Mehrheit der befragten Unternehmen war in der letzten abgeschlossenen Kooperation vertraglicher Hauptauftragnehmer (81,4 %). Auf die weiteren Kooperationsformen entfallen hingegen nur wenige Antworten (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Kooperationsform (n=140)

Welche Form hatte die letzte abgeschlossene Kooperation mit öffentlichen Stellen?

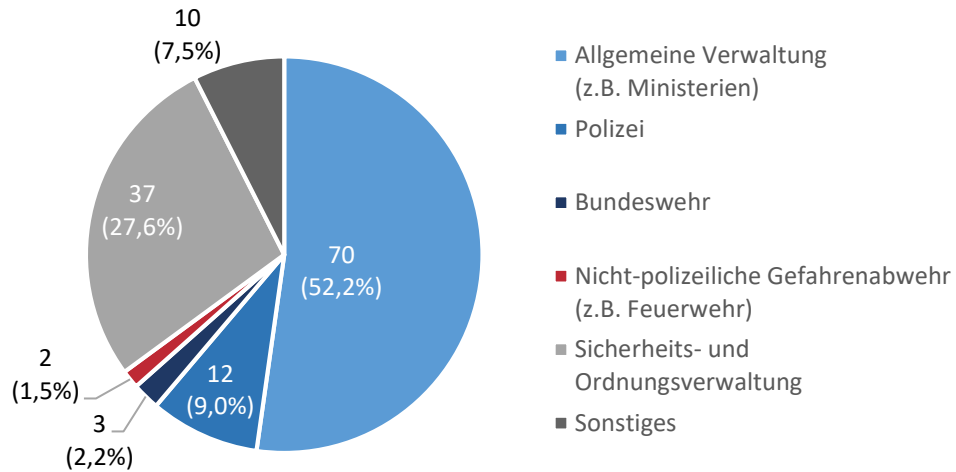


3.2.2 AUFTRAGGEBER

Der öffentliche Kooperationspartner gehörte mehrheitlich der kommunalen Ebene an (58,3 %), während die Verwaltungsebenen Land (27,3 %) und Bund (12,2 %) deutlich seltener genannt wurden. Beim Behördentyp zeigt sich eine Dominanz allgemeiner Verwaltungsinstitutionen. Zudem arbeiteten die privaten Dienstleister des Befragungssamples häufig mit Sicherheits- und Ordnungsverwaltungen zusammen (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Behördentyp (n=134)

Welchem Behördentyp gehörte die an der letzten abgeschlossenen Kooperation beteiligte öffentliche Stelle an?



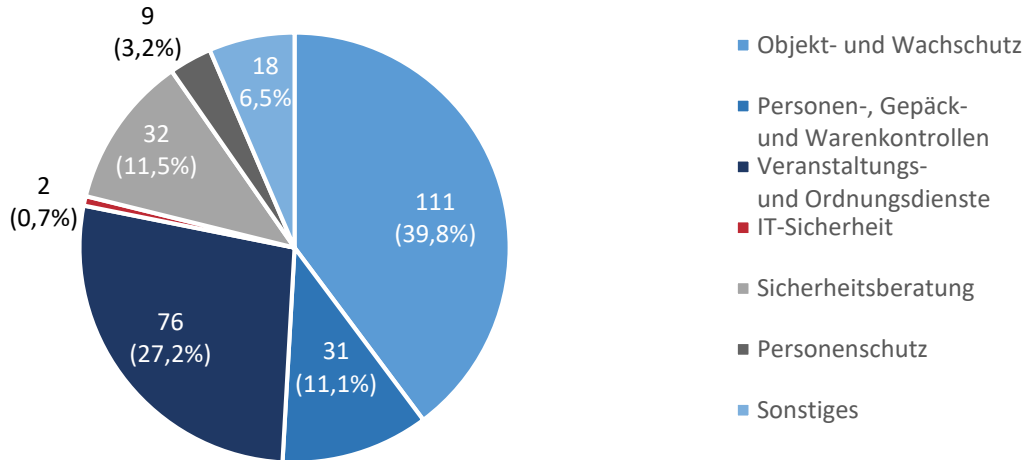
3.2.3 AUFGABENFELDER

Nicht nur die Kooperationsformen zwischen Behörden und privaten Sicherheitsdienstleistern sind vielfältig, auch die Aufgabenfelder der Sicherheitsdienstleistungen sind sehr heterogen (siehe Abbildung 12). Während dies-

bezüglich auf das Aufgabenbereich des Objekt- Wachschutz die meisten Nennungen entfallen (39,8 %), wurden auch Veranstaltungs- und Ordnungsdienste (27,2 %) im Rahmen der letzten abgeschlossenen Kooperationen überdurchschnittlich oft erbracht.

Abbildung 12: Aufgabenfelder (n=139)

In welchem Aufgabenfeld erbrachte Ihr Unternehmen im Rahmen der letzten abgeschlossenen Kooperation Sicherheitsdienstleistungen? (Mehrfachangaben möglich)

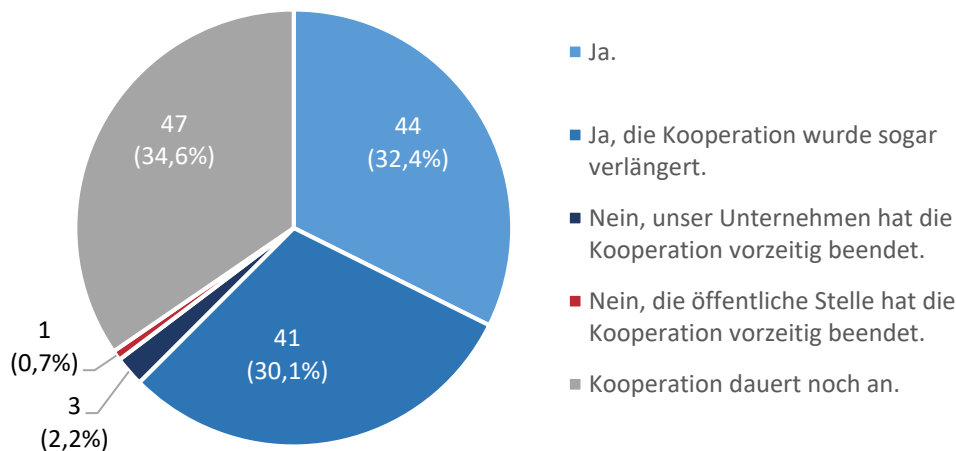


3.2.4 KOOPERATIONSDAUER

Die Dauer einer Kooperation wird in der Regel in der jeweiligen Kooperationsgrundlage (z.B. Vertrag) festgelegt. Allerdings sind im laufenden Betrieb Entwicklungen vorstellbar, die zu einer frühzeitigen Beendigung der Zusammenarbeit führen können. An den Antworten der Befragten zeigt sich jedoch, dass die vereinbarte Kooperationsdauer in den meisten Fälle erreicht bzw. sogar verlängert worden ist (siehe Abbildung 13). Aufgrund der hohen Anzahl an noch laufenden Kooperationen stellt diese Bewertung allerdings nur ein vorläufiges Ergebnis dar.

Abbildung 13: Erreichung der festgelegten Kooperationsdauer (n=136)

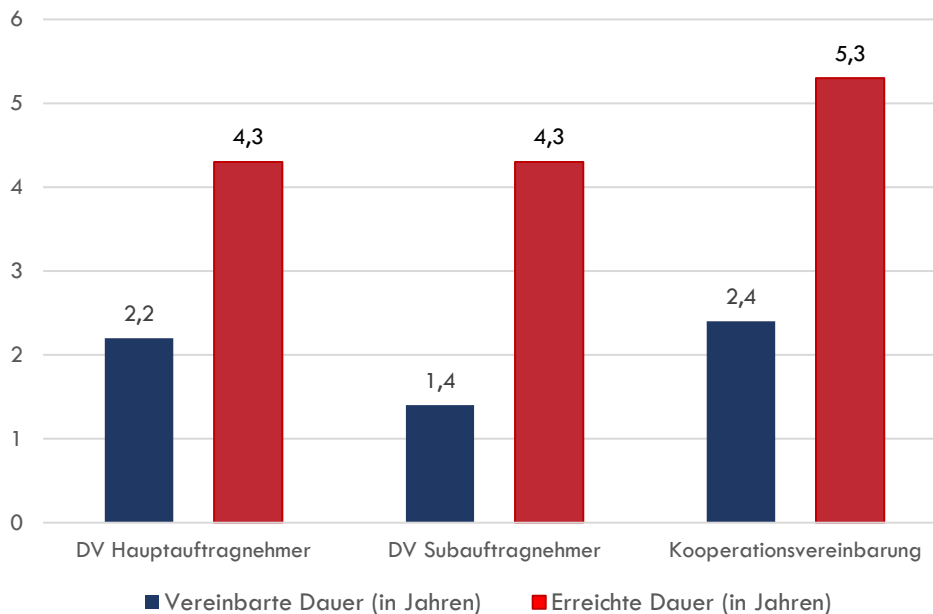
Wurde die zu Beginn der letzten abgeschlossenen Kooperation festgelegte Kooperationsdauer erreicht?



Um zu erfahren, wie kurz- oder langfristig Kooperationen angelegt sind und wie die tatsächliche Kooperationsdauer ausfällt, wurden die teilnehmenden Unternehmen zudem nach den entsprechenden Kooperationszeiträumen gefragt (siehe Abbildung 14). Weil viele der Kooperationen verlängert worden waren, überschreitet die tatsächliche erreichte Kooperationsdauer bei allen Kooperationsformen die zunächst festgelegte Dauer sehr deutlich. Dies legt nahe, dass viele Kooperationen sich sowohl für die unternehmerische als auch für die behördliche Seite als vorteilhaft erwiesen haben.

Abbildung 14: Erreichung der festgelegten Kooperationsdauer (n=66, nur abgeschlossene Kooperationen; Angaben in Jahren)

Welche Kooperationsdauer wurde zu Beginn der Zusammenarbeit festgelegt? / Wie lange bestand die Kooperation insgesamt tatsächlich?



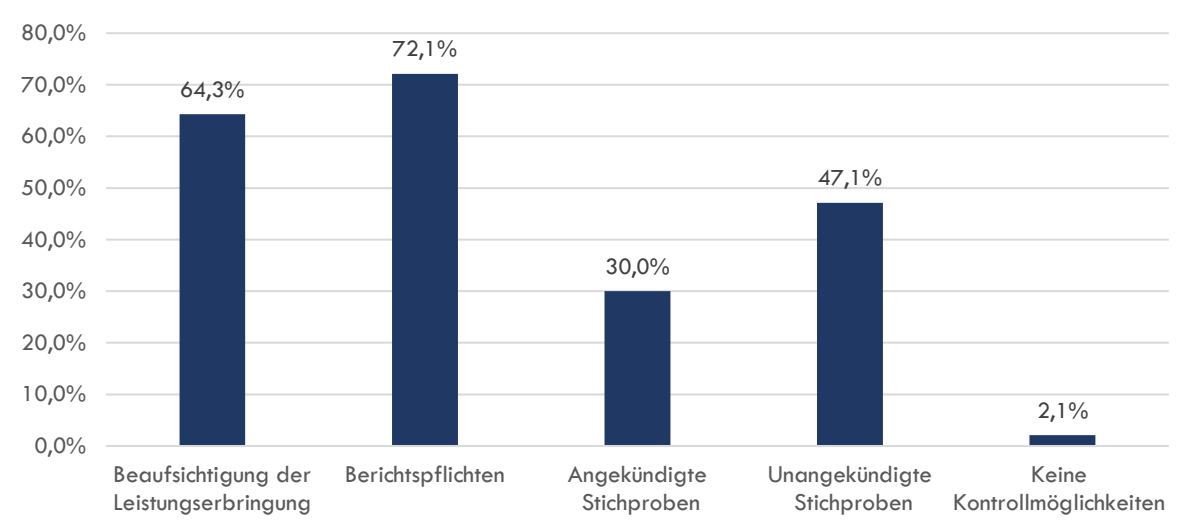
3.2.5 AUFSICHT

Immer wieder macht die mediale Berichterstattung auf das Fehlverhalten privater Sicherheitsdienstleister aufmerksam und rückt damit die staatliche Gewährleistungs- und Aufsichtsverantwortung in den Blickpunkt. Daher wurden die Unternehmen nach den behördlichen Kontrollmechanismen und -praktiken gefragt (siehe Abbildung 15).

Was die vertraglich festgelegten Kontrollmechanismen anbelangt, so bestanden diese in 72,1 % der Kooperationen unter anderem in Berichtspflichten sowie in 64,3 % in der Beaufsichtigung der Leistungserbringung. Öffentliche Stellen waren zudem in etwa der Hälfte der Kooperationen berechtigt, unangekündigte Stichprobenkontrollen durchzuführen. In einer vernachlässigbaren Anzahl an Fällen existierten keinerlei vertraglich festgelegten Kontrollmechanismen.

Abbildung 15: Kontrollmechanismen laut Vertrag (n=140)

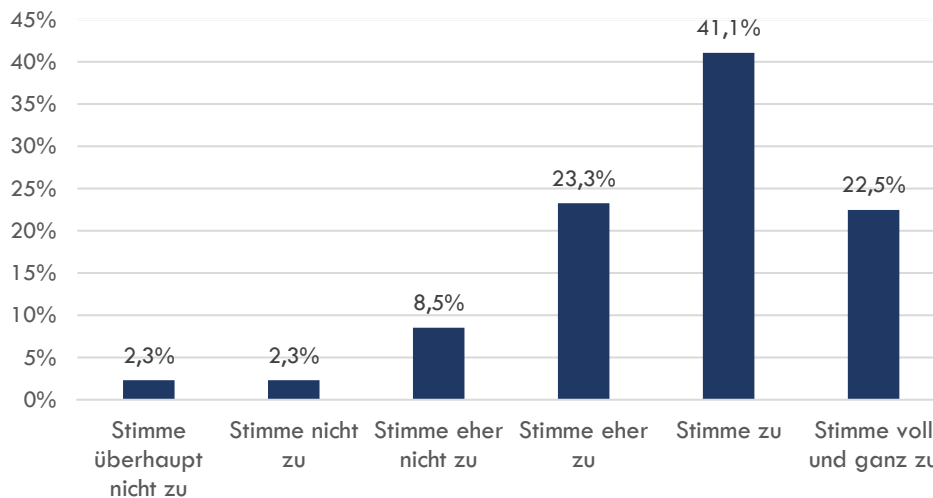
Über welche Kontrollmöglichkeiten verfügte die öffentliche Stelle laut schriftlicher Kooperationsgrundlage? (Mehrfachantworten möglich)



Aufgrund der Vielfalt der Kontrollmöglichkeiten überrascht es nicht, dass die weit überwiegende Mehrzahl der Unternehmen (insgesamt 86,9 %) die schriftlich festgelegten, formalisierten Kontrollmöglichkeiten als umfassend einschätzt (siehe Abbildung 16).

Abbildung 16: Einschätzung Kontrollmöglichkeiten laut Vertrag (n=129)

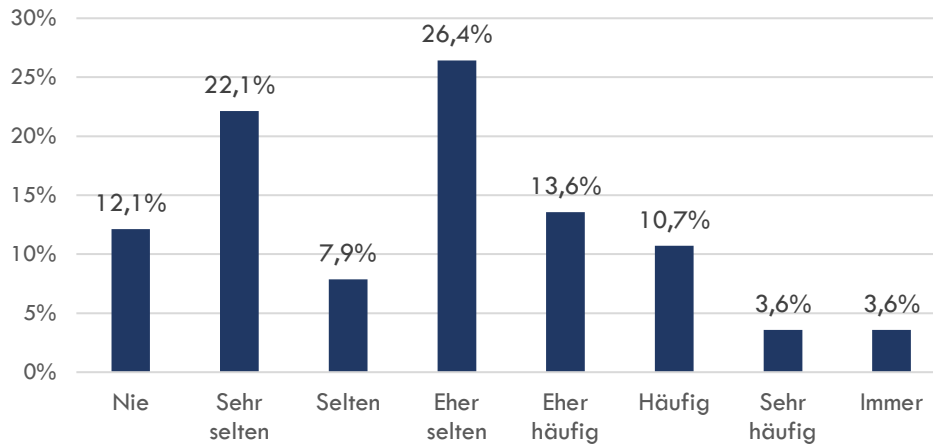
Inwiefern stimmen Sie der folgenden Aussage zu? Die schriftliche Kooperationsgrundlage gestattete der öffentlichen Stelle im Rahmen der letzten abgeschlossenen Kooperation umfassende Kontrollen der Leistungserbringung.



Interessanterweise wird demgegenüber jedoch der operative Vollzug der Kontrollen als vergleichsweise geringfügig wahrgenommen (siehe Abbildung 17). Mehr als die Hälfte der Befragten (56,4 %) gibt an, von der öffentlichen Stelle „sehr selten“ bis „eher selten“ kontrolliert worden zu sein. 12,1 % der Unternehmen sind laut eigener Aussage im Rahmen der Kooperation sogar nie kontrolliert worden.

Abbildung 17: Häufigkeit von Kontrollen (n=140)

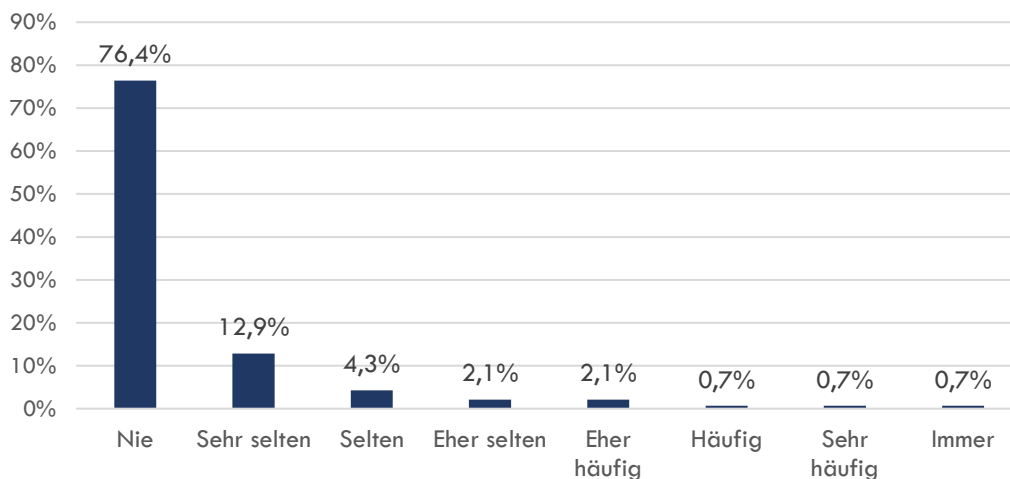
Wie oft wurde Ihr Unternehmen während der letzten abgeschlossenen Kooperation von der öffentlichen Stelle kontrolliert?



Noch deutlicher zeigt sich dieses Missverhältnis zwischen vertraglich festgelegten Optionen und Vollzug beim Thema der Sanktionsmöglichkeiten (siehe Abbildung 18). Analog zu den Kontrollmöglichkeiten werden auch die formal festgelegten Sanktionsmöglichkeiten als umfassend eingeschätzt („Stimme eher zu“ bis „Stimme voll und ganz zu“: ca. 70 %), verhängt wurden Sanktionen in über drei Vierteln der Kooperationen allerdings nie (76,4 %). Insofern Kontrollen die Grundbedingung für Sanktionen darstellen, ist dieses Ergebnis wenig überraschend. Einerseits könnte dies als Beleg für die qualitätsvolle Arbeit privater Dienstleister interpretiert werden. Andererseits könnte es aber auch auf ein ineffektives Vertragsmanagement hindeuten. Ob dies also ein Indiz behördlicher Steuerungsprobleme ist, ist Gegenstand derzeit laufender Detailauswertungen.

Abbildung 18: Häufigkeit von Sanktionen (n=140)

Wie oft wurde Ihr Unternehmen während der Kooperation von der öffentlichen Stelle sanktioniert?

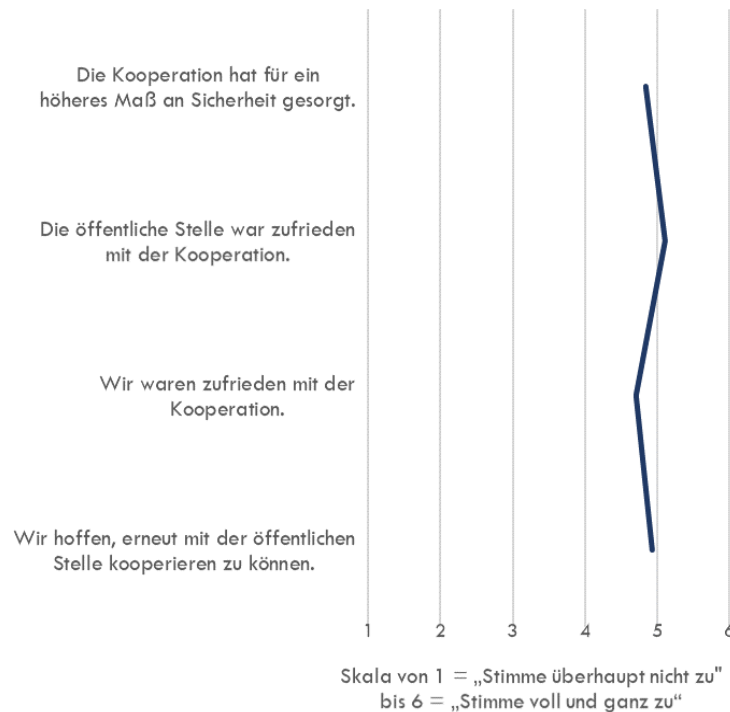


3.2.4 KOOPERATIONSERFOLG

Zuletzt wurden die befragten Unternehmen gefragt, welche Ziele sie mit der Kooperation mit öffentlichen Stellen verfolgen und zu welchem Grad diese erreicht werden (siehe Abbildung 19). Grundsätzlich stehen ÖPPs in der inneren Sicherheit zwischen vor der Herausforderung, Ziele des öffentlichen Gemeinwohls und Geschäfts- bzw. Profitinteressen der Sicherheitsdienstleister auszutarieren. Die Befragungsergebnisse weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dies – zumindest aus Sicht der Privaten – durchaus gelingen kann. Bemerkenswert ist hierbei vor allem die sehr hohe Zustimmung zu der Aussage, die öffentliche Stelle sei mit der Kooperation zufrieden gewesen (Mittelwert 5,11).

Abbildung 19: Kooperationserfolg (n=130)

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zur letzten abgeschlossenen Kooperation zu?

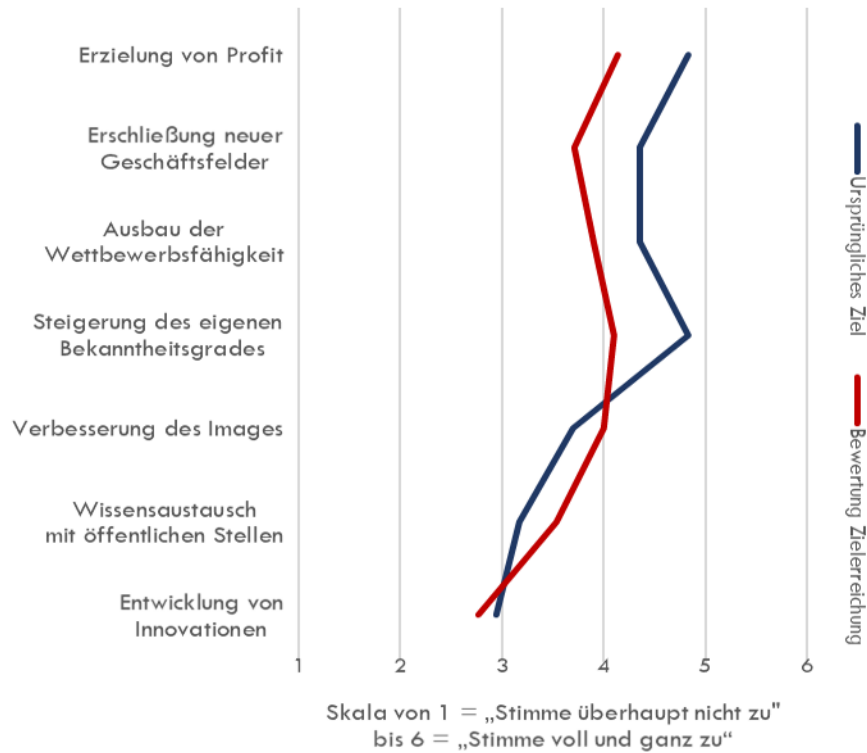


Im Allgemeinen zeigt sich bei einem Vergleich der unternehmensseitig mit der Kooperation verbundenen Ziele, dass deren Mehrzahl als erreicht eingestuft wurde (siehe

Abbildung 20). Dies gilt insbesondere für das Primärziel der Profiterzielung (4,1), die Steigerung des eigenen Bekanntheitsgrades (4,1) oder die Verbesserung des Images (4,0). Allein bei dem Aspekt der Erschließung neuer Geschäftsfelder durch die Kooperation (3,7) zeigt sich eine etwas skeptischere Beurteilung. Die Entwicklung von Innovationen (2,8) und der Wissensaustausch mit öffentlichen Stellen (3,5) wird demgegenüber zwar noch negativer eingeschätzt, wurde von den Unternehmen jedoch gar nicht erst als Ziel angegeben. Bemerkenswert ist, dass die Unternehmen mit Kooperationserfahrung öffentliche Aufträge somit augenscheinlich als profitabel bewerten, während diejenigen Unternehmen, die nicht in Kooperationen standen, dies unter anderem mit geringen Profitabilitätsaussichten begründen (siehe Kap. 3.1.5). Diese Diskrepanz soll in Folgepublikationen genauer untersucht werden.

Abbildung 20: Zielerreichung (n=122)

Welche Ziele verfolgte Ihr Unternehmen mit der Kooperation/Hat die Kooperation für Ihr Unternehmen folgende Vorteile gebracht?



4 FAZIT

Die ersten Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass ÖPPs aus Sicht der befragten Sicherheitsdienstleister für die eigene Arbeit wichtig sind, mehrheitlich gut funktionieren und sich in vielerlei Hinsicht positiv auswirken. Dennoch existieren für viele Unternehmen offenbar auch entscheidende Gründe, keine Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen anzustreben. Hier sind beide Seiten gefordert, stärker miteinander in Kontakt zu treten, um etwaige gegenseitige Vorurteile und weitere Kooperationshindernisse abzubauen. Im Mittelpunkt der Anstrengungen sollte die Weiterentwicklung öffentlicher Ausschreibe- und Vergabeverfahren sowie – damit verbunden – der Abbau von (finanzieller) Unsicherheit im Vorfeld der Zusammenarbeit stehen.

5 AUSBLICK

Dieser Bericht basiert auf einer ersten, deskriptiven Bestandsaufnahme ausgewählter Befragungsdaten. Er bietet zahlreiche Ansatzpunkte für weitergehende wissenschaftliche Detailauswertungen. Aktuell beschäftigt sich das Forschungsteam mit einer Reihe von Fragestellungen, welche vor allem die Erfolgs- und Problemfaktoren einer gelingenden Zusammenarbeit von privaten Sicherheitsdiensten und öffentlichen Stellen betreffen. Ziel dieser Analysen ist es, einzelne Faktoren zu identifizieren, zu gewichten und deren Zusammenspiel zu untersuchen. Der Fokus liegt in diesem Zusammenhang auf dem Einfluss der organisationalen Form, des Koopera-

tionsmanagements, des Vertrauens zwischen den Partnern sowie den Charakteristika der spezifischen Sicherheitsaufgabe auf die Output- und Kooperations-Performanz. Mittels der anstehenden Befragung öffentlicher Stellen zur Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern wird es dann überdies möglich sein, die Einschätzungen der Sicherheitsdienstleister an den Bewertungen der Behörden zu spiegeln und diese somit möglicherweise zu verifizieren.

Um die Vorteile des Mixed-Method-Ansatzes und damit die Stärken der unterschiedlichen Erhebungs- und Auswertungsmethoden im OSiMa-Projekt zu nutzen, werden die Ergebnisse der Teilstudien immer wieder aufeinander bezogen. Hier kommen daher die Analysen der zuvor geführten Interviews als auch die verschiedenen theoretischen Ansätze wieder ins Spiel, die bereits bei der Konzeption der Befragung diskutiert wurden und ohne die eine adäquate Interpretation der Forschungsergebnisse nicht möglich ist.

Die Auswertungen im Rahmen des OSiMa-Projektes werden auf einschlägigen Fachtagungen vorgestellt und vornehmlich in Form wissenschaftlicher Aufsätze in entsprechenden Fachperiodika publiziert. Für Details zu Auswertungen in den unterschiedlichen Themenbereichen verweisen die Autoren an dieser Stelle auf die Website des Projektes www.sicherheitsmarkt.org, auf der zukünftig weitere Publikationen verzeichnet werden.

Kontakt:

Universität Potsdam

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Forschungsprojekt OSiMa

Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisatio

August-Bebel-Str. 89

14482 Potsdam

moriansm@uni-potsdam.de / cnitze@uni-potsdam.de

<http://www.sicherheitsmarkt.org>

LITERATURVERZEICHNIS

- BDSW (2018): Sicherheitswirtschaft in Deutschland. Statistiksatz vom 2. Oktober 2018. Online verfügbar unter: <https://www.bdsw.de/images/statistiksatz/Statistiksatz-BDSW-BDGW-BDLS-2018-1002.pdf>; (letzter Zugriff: 10.10.2018)
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2002): Forschungsmethoden und Evaluation. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Bundesministerium der Finanzen (2016): Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.
- Gummer, S. Chase; Skrzypietz, Therese; Stuchtey, Tim H. (2013): Die Sicherheitswirtschaft in Deutschland - Marktstrukturerhebung von Unternehmen in einem Wachstumsmarkt.
- Hodge, Graeme; Greve, Carsten; Biygautane, Mhamed (2018): Do PPP's work? What and how have we been learning so far? In: *Public Management Review* 20 (8), S. 1105–1121.
- Kuss, Alfred; Wildner, Raimund; Kreis, Henning (2018): Marktforschung. Datenerhebung und datenanalyse. [S.l.]: Gabler.
- Partnerschaft Deutschland (2017): Überblick zu ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau in Deutschland. Online: https://www.pdg.de/fileadmin/Daten/OEPP-Markt/OEPP-Marktzahlen/171231_Projekt Datenbank_PPP-Projekte_Dt_Stand_Ende_Dezember2017_kurz.pdf ; (letzter Zugriff: 10.10.2018)
- Statistisches Bundesamt (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Verzeichnis/KlassifikationWZ08_3100100089004.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 10.10.2018)
- Statistisches Bundesamt (2018): Dienstleistungen. Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich Erbringung von sonstigen und wirtschaftlichen Dienstleistungen 2016. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/DienstleistungenFinanzdienstleistungen/Struktur/ErbringungsonstigerDienstleistungen2090450167004.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 10.10.2018)
- Warsen, Rianne; Nederhand, José; Klijn, Erik Hans; Grotenbreg, Sanne; Koppenjan, Joop (2018): What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. In: *Public Management Review*, S. 1–21.