

Christoph Nitze, Moritz Ansmann

„Context matters!“ – Eine empirische Analyse der strukturellen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der inneren Sicherheit

Zusammenfassung

Angesichts neuer komplexer Bedrohungslagen hat sich mit der Lösungsformel der „vernetzten Sicherheit“ die Überzeugung durchgesetzt, dass neben staatlichen auch private Akteure in die Gewährleistung der inneren Sicherheit eingebunden werden müssen. Ausdruck findet dies in der zunehmenden Verbreitung vertraglicher Auslagerungen von Sicherheitsleistungen. Damit einhergehende Probleme werden jedoch häufig ausgeblendet. Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag empirisch die Frage, vor welchen strukturellen Herausforderungen vertragliche Kooperationen von Sicherheitsbehörden mit privaten Sicherheitsdienstleistern stehen. Mittels qualitativer Fallstudienanalysen werden dabei folgende Kontextspezifika des Aufgabenfeldes „Innere Sicherheit“ explorativ hergeleitet und deren Folgen für die Kooperationspraxis analysiert: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung und (5) Komplexe Netzwerkstrukturen. Die Studie liefert Anregungen für weitergehende Analysen über Herausforderungen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit sowie praxisrelevante Erkenntnisse über die Hintergründe systemisch bedingter Problemkonstellationen. Gleichzeitig verdeutlicht sie, wie unerlässlich politikfeldspezifische Kontextualisierungen für das Verständnis öffentlich-privater Kooperationen sind.

Schlagnworte: Sicherheitspolitik; Security Governance; Auslagerung; Contracting Out; Öffentlich-private Kooperationen

Abstract

„Context matters!“ – An empirical analysis of structural challenges of public-private cooperations in internal security

In view of new complex security threats, the paradigm of “networked security” has established the idea that both state and private sector actors must be involved in ensuring internal security. This is reflected in an increasing diffusion of cooperations between public sector organisations and private security services. This article deals with the challenges of cooperation practices in internal security. It shows empirically that structural characteristics of this field pose specific challenges to cooperation beyond the general problems of public-private partnerships. By doing so, it is stressed how important it is to take the specific contexts of public-private partnerships into account. For practitioners, the study provides important insights into the background of recurring problems of public-private cooperations in internal security.

Keywords: Security policy; Internal Security; Security Governance; Privatization; Public Private Partnerships

1 Einleitung¹

Neue Bedrohungslagen durch Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Cyber-Angriffe sowie gestiegene gesellschaftliche Bedürfnisse führen Sicherheitsbehörden in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. In Anbetracht dessen hat sich mit der Lösungsformel der „vernetzten Sicherheit“ die Vorstellung etabliert, dass neben staatlichen auch nicht-staatliche Akteure in die Gewährleistung innerer Sicherheit eingebunden werden müssen (Stegmaier & Feltes, 2008). Hauptprofiteure dieser Entwicklung sind private Sicherheitsdienstleister, zu deren Umsatzwachstum der vergangenen Jahre der öffentliche Sektor einen wesentlichen Beitrag leistete. Beispiele wie die private Bewachung von Flüchtlingsunterkünften, die Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten oder gemeinsame Streifengänge im öffentlichen Nahverkehr verdeutlichen, dass der Staat auf vielfältige Weise vertragliche Kooperationen mit Unternehmen aus dem Dienstleistungsspektrum der privaten Sicherheitswirtschaft eingeht (Daase & Deitelhoff, 2013).² Wenngleich sich die öffentliche Hand hierdurch Kosteneinsparungen und Effizienz- bzw. Synergiegewinne verspricht, stehen Behörden der Zusammenarbeit mit Sicherheitsdienstleistern bisweilen zurückhaltend gegenüber. Diese Skepsis scheint angesichts der Vielzahl öffentlich gewordener Skandale auch nicht unbegründet. Im Rahmen der medialen Berichterstattung über das Fehlverhalten von Dienstleistern wird allerdings fast schon reflexhaft einseitig auf deren Qualifikationsdefizite verwiesen. Wenngleich das Ausbildungsniveau der privat Beschäftigten zweifelsohne von zentraler Bedeutung ist, greift diese monokausale Erklärung in der Regel zu kurz.

Von dieser Annahme ausgehend versucht der vorliegende Beitrag eine alternative Antwort auf die Frage zu geben, warum vertragsbasierte Kooperationen in der inneren Sicherheit besonders problemföhlig sind. Die Ausgangsthese hierzu lautet, dass spezifische Merkmale des besagten Aufgabenfeldes die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren vor besondere strukturelle Herausforderungen stellen. Um dies empirisch zu untersuchen, werden unter R6ckgriff auf in Fallstudienanalysen gewonnene Interviewdaten explorativ verschiedene sektorspezifische Problemkonstellationen herausgearbeitet und in ihren Folgen analysiert. Denn auch wenn vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit eine zunehmende Verbreitung erfahren (Daase & Deitelhoff, 2013), steht eine empirische Anwendung des allgemeinen Forschungsstandes zu deren Erfolgsfaktoren und Herausforderungen auf dieses spezifische Politikfeld noch aus – und das, obwohl in der Übertragung von Aufgaben an private Akteure in diesem Feld ein „qualitativ anderer Vorgang“ (van den Brink & Kaiser, 2007, S. 5) gesehen wird als in analogen Privatisierungsentwicklungen in anderen Politikfeldern. Die daraus resultierende Aufmerksamkeit f6hrt bislang jedoch vor allem zu einer normativen Einordnung der Rechtmä6igkeit, der Legitimität und der potentiellen Folgen dieser Entwicklung (Fuchs, 2012). Dies gilt sowohl f6r rechtswissenschaftliche Abhandlungen, die vor allem die rechtlichen M6glichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Sicherheitsaufgaben reflektieren (siehe u. a. Schoch, 2009), als auch in weiten Teilen f6r die politik- und verwaltungswissenschaftliche Aufarbeitung dieser Entwicklung (Schneiker, 2015; Daase & Deitelhoff, 2013). Die Beschäftigung mit der Frage, *ob* der Staat private Akteure einbeziehen soll, um die innere Sicherheit zu gewährleisten, lässt die ebenso entscheidende Frage nach dem *Wie* der Kooperation leicht aus dem Blickfeld geraten. Die vorliegende Studie adressiert die daraus resultierende

Forschungslücke und zielt gleichzeitig darauf ab, bei Praktikerinnen und Praktikern ein Bewusstsein für die Herausforderungen der Kooperationspraxis zu schaffen.

Zur Vorgehensweise: Zunächst wird die Bandbreite vertraglicher öffentlich-privater Kooperationen anhand eines theoretischen Rahmens aufgezeigt und mit dem Politikfeld der inneren Sicherheit verknüpft (2.). Im Anschluss folgt eine Darlegung des methodischen Vorgehens (3.), bevor anhand empirischer Daten exemplarisch spezifische Problemkonstellationen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit aufgezeigt und deren Folgen diskutiert werden (4.). Abschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst (5.).

2 Vertragliche Kooperationen zwischen Staat und Privat – eine konzeptuelle Annäherung

Vertragliche Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sind Ausdruck des Wandels vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat. Der Staat entzieht sich heute bei einzelnen öffentlichen Aufgaben der direkten Vollzugsverantwortung, überantwortet diese privaten Akteuren und nimmt sodann allein die Gewährleistungs- bzw. Finanzierungsverantwortung wahr (Reichard, 2004). Unter dem Sammelbegriff „Auslagerung“ wird in diesem Zusammenhang die Einbindung von Dritten in den Prozess der Erbringung von Kernleistungen der öffentlichen Verwaltung (oder Teilen davon) verstanden (Meir & Baumberger, 2005). Sämtliche Auslagerungsprozesse beruhen in der Regel auf mehr oder weniger detaillierten Verträgen, welche die Arbeits- bzw. Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privat im Rahmen interorganisationaler Zusammenarbeit auf formaler Ebene abbilden.

Die vertraglichen Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern lassen sich konzeptuell anhand eines Merkmalsrasters einordnen (ebd.), mit dem der Grad der Auslagerung anhand der Leistungstiefe bestimmt werden kann (siehe Tabelle 1). Die Leistungstiefe wiederum wird über die beiden Kriterien der *strategischen Relevanz* und der *Spezifität* operationalisiert (Naschold, Budäus & Jann, 1996). Die strategische Relevanz einer Verwaltungsleistung gibt an, ob deren Realisierung wesentlich für die Erfüllung politisch bedeutsamer Ziele ist und deren Auslagerung folglich das Risiko erhöht, diese Staatsziele nicht zu erreichen (ebd.). Die Spezifität einer Verwaltungsleistung beschreibt, inwieweit diese aufgrund vorhandener Fähigkeiten, Ressourcen und Prozesse nur von der Verwaltungseinheit selbst hergestellt werden kann und somit nicht substituierbar ist (z. B. militärischer Nachrichtendienst) (Meir & Baumberger, 2005, S. 4).

Tabelle 1: Merkmalsraster zur Einordnung vertraglicher Auslagerungen

		Strategische Relevanz	
		tief	hoch
Spezifität	hoch	Abbau der Leistung	Eigenerstellung
	mittel	—	Vertrags-ÖPP (Complex Contracting Out)
	tief	Outsourcing oder Abbau der Leistung	Contracting Out

Quelle: Eigene Darstellung, adaptiert nach Meir & Baumberger, 2005, S. 4.

Auch wenn das Outsourcing³ eine weit verbreitete Variante der Auslagerung darstellt, beschränkt sich der Beitrag im Folgenden auf die Formen des Contracting Out sowie der vertraglichen öffentlich-privaten Partnerschaft (Vertrags-ÖPP bzw. Complex Contracting Out⁴). Ursächlich hierfür ist, dass der Forschungsschwerpunkt auf den Auswirkungen des Tätigkeitsfeldes der inneren Sicherheit auf die öffentlich-private Zusammenarbeit liegt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Kernleistungen von Sicherheitsbehörden und weniger die für das Outsourcing charakteristischen Unterstützungsprozesse allgemeiner Verwaltungseinheiten von Interesse. Hinsichtlich der Auslagerung der Kernleistungen von Sicherheitsbehörden lassen sich mit dem Contracting Out und der Vertrags-ÖPP zwei Formen unterscheiden.

Beim *Contracting Out* werden die Leistungen durch Dritte und ohne weitere Verarbeitung durch die Verwaltung direkt an den Leistungsbezieher abgegeben (ebd.). Diese Form zeichnet sich durch eine gut strukturierte Ausgangssituation für Austauschbeziehungen aus, in der Kosten, Leistungen und Risiken relativ genau bestimmt werden können (Budäus & Grüb, 2008, S. 40). Bezogen auf das Tätigkeitsfeld der inneren Sicherheit ist dies etwa dann der Fall, wenn eine Behörde ein Sicherheitsunternehmen mit der Begleitung eines Großraum- und Schwertransportes oder zum Schutz von öffentlichen Großveranstaltungen (z. B. Einlasskontrolle oder Ordnungsdienst) beauftragt. Die strategische Bedeutung der Leistung ist in diesen Fällen grundsätzlich höher einzuschätzen als beim Outsourcing.

Im Vergleich dazu sind *vertragliche ÖPPs* vereinbarte Kooperationen mit einer gemeinhin höheren Spezifität der Leistung, die ebenfalls durch Dritte und ohne weitere Verarbeitung direkt für den Leistungsadressaten erbracht wird.⁵ Die beteiligten öffentlichen und privaten Akteure sind dabei durch ein gemeinsames enges Vertragswerk und wechselseitige Konsultationen vergleichsweise eng miteinander verbunden. Die Ausgangslage zu Beginn der Zusammenarbeit ist im Gegensatz zum „klassischen“ Contracting Out gewissermaßen unsicher und die vertragsrechtlich basierte Kooperation bedarf daher im Laufe der Zeit immer wieder einer Neujustierung (Sack, 2013; Ambrosius, 2013). Aufgrund der unvollständigen Verträge ist bei Vertrags-ÖPPs mit ungleich höheren Transaktionskosten durch einen gesteigerten Kooperations- und Koordinationsbedarf zu rechnen. Complex Contracting Out-Auslagerungen sind in der inneren Sicherheit beispielsweise in der Luftsicherheit zu beobachten. Private Sicherheitsdienstleister werden an deutschen Flughäfen in der Regel für sechs Jahre mit Gepäck- und Passagierkontrollen nach § 5 LuftSiG beauftragt. Der mittel- bis langfristige Zeithorizont sowie die dynamischen Veränderungen der Passagierzahlen und der tech-

nologischen Infrastruktur führen dazu, dass im Vorfeld der Zusammenarbeit nicht alle Eventualitäten bedacht werden können und dementsprechend im Rahmen des relationalen Vertragswerks stetige Nachjustierungen stattfinden müssen.

Grundsätzlich sollen alle vertragsbasierten Auslagerungen die Effizienz der Leistungserbringung erhöhen und Synergieeffekte erschließen (Bauer, 2008). In Anbetracht der Attraktivität des zu erzielenden Nutzens geraten grundlegende Probleme und Herausforderungen vertraglicher Kooperationen jedoch oftmals aus dem Blickfeld. Zu diesen zählen inhärente Zielkonflikte der Vertragspartner, Vertragsdefizite, strukturelle Informationsasymmetrien, das Problem der Performanzmessung sowie die Gefahr der Verantwortungsdiffusion (Budäus & Grüb, 2007; Ambrosius, 2013).

Nach der „Theory of Agency“ (Ross, 1973) können diese Herausforderungen auf die zugrundeliegende Konstellation einer Prinzipal-Agent-Beziehung zurückgeführt werden. Demnach lassen sich derlei Vertragsbeziehungen als Auftragsverhältnisse konzeptualisieren, in der ein Auftraggeber (Prinzipal) auf Grundlage eines impliziten oder expliziten relationalen Vertrags Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an einen Auftragnehmer (Agent) delegiert, um Eigeninteressen zu realisieren (Ebers & Gotsch, 2006). Durch die Beauftragung werden dem Agenten zu Lasten des Prinzipals Spielräume für opportunistisches, nutzenmaximierendes Verhalten eingeräumt. Die damit einhergehenden Informationsasymmetrien zwischen den Partnern äußern sich in unterschiedlichen Problemkonstellationen, die das Handeln des Prinzipals erschweren können (siehe *Tabelle 2*). Zur Überwindung der Agenturprobleme müssen daher geeignete Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen für die Zusammenarbeit gefunden werden, die allerdings auf beiden Seiten Agenturkosten⁶ verursachen (ebd.).

Tabelle 2: Grundtypen von Agenturproblemen aus Sicht des Prinzipals

	Problemphase	Agenturproblem
Hidden Characteristic	Auswahl eines geeigneten Agenten	Unvollständige Informationen über Leistungsfähigkeit und Eigenschaften des Agenten
Hidden Intention	Vertragsumsetzung	Verborgene Absichten des Agenten (z. B. Ausnutzung von Vertragslücken)
Hidden Knowledge	Auftragsbearbeitung	Ausnutzung von Expertenwissen durch den Agenten (z. B. über technologische Prozesse)
Hidden Action	Leistungsbewertung	Ausnutzung fehlender Kontrollmöglichkeiten durch den Agenten (z. B. Vortäuschen von Leistungen)

Quelle: Eigene Darstellung nach Ebers & Gotsch, 2006, S. 263f.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieses institutionenökonomischen theoretischen Zugangs untersucht der vorliegende Beitrag empirisch die Auswirkungen spezifischer Kontextbedingungen vertraglicher Kooperationen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern. Die durch das Tätigkeitsfeld der inneren Sicherheit bedingten Herausforderungen gelten dabei zunächst einmal unabhängig von der jeweiligen formalen Verfasstheit der Kooperation (also Contracting Out und Vertrags-ÖPP), wobei einzelne Umweltfaktoren für die beiden Auslagerungsformen unterschiedlich relevant sein können. Eine diesbezüglich differenziertere Zuordnung erfolgt im Rahmen der Fallbetrachtung.

3 Methodisches Vorgehen

Zur empirischen Untersuchung des Forschungsgegenstandes greift der Beitrag auf Interviewdaten zurück, die im Rahmen des Projektes „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes (OSiMa)“ erhoben und qualitativ ausgewertet worden sind. So wurden im Zeitraum Oktober 2017 bis Juni 2018 insgesamt 17 halbstandardisierte Experteninterviews mit Beteiligten von sechs öffentlich-privaten Sicherheitskooperationen geführt, die im Einzelnen mit der Erfüllung der folgenden sicherheitsrelevanten Aufgaben betraut sind:

Tabelle 3: Übersicht der untersuchten Fälle

Fall Nr.	Verwaltungsleistung	Rolle Staat	Rolle Privat	Form	Dauer*
1	Durchführung von Passagier- u. Gepäckkontrollen nach § 5 LuftSiG	Aufsichts- u. Steuerungsinstanz, Schutz der Kontrollstellen	Operative Durchführung der Kontrollen	Vertrags-ÖPP	> 5 Jahre
2	Betrieb einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt	Aufsichts- und Steuerungsinstanz, Vollzug hoheitlicher Aufgaben	Sicherheitshilfsleistungen (Pförtnerdienst, Transport v. Gefangenen innerhalb der JVA)	Vertrags-ÖPP	5 Jahre
3	Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs	Gemeinsame Bestreifung des städtischen Personennahverkehrs, Ausübung hoheitlicher Befugnisse	Gemeinsame Bestreifung des städtischen Personennahverkehrs	Vertrags-ÖPP	> 5 Jahre
4	Begleitung von Großraum- u. Schwertransporten (GST)	Aufsichts- u. Steuerungsinstanz	Eigenständige Begleitung von GST	Contracting Out	2,5 Jahre
5	Bestreifung des öffentlichen Raums	Überprüfung der Informationen und ggf. hoheitliches Handeln	Bestreifung des öffentl. Raums, Informationsweitergabe	Contracting Out	5 Jahre
6	Schutz öffentlicher Großveranstaltungen	Planung und Steuerung	Ordnungsdienst, Einlasskontrollen	Contracting Out	3 Tage

*Bisherige Kooperationsdauer zum Untersuchungszeitpunkt.

Quelle: Eigene Darstellung.

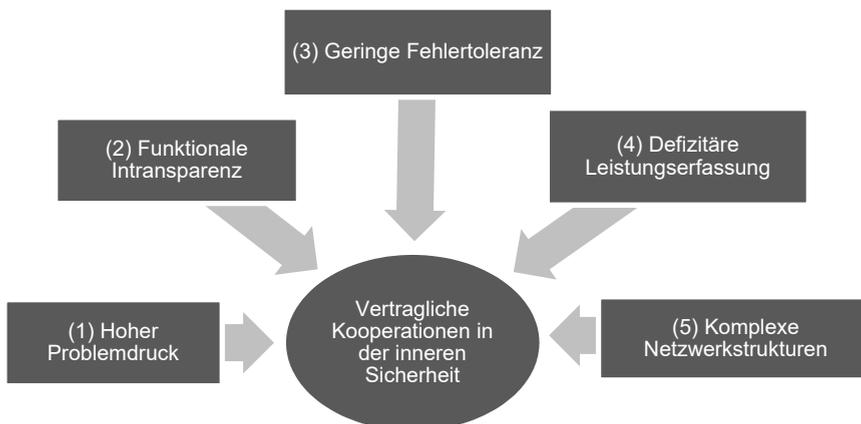
Die Auswahl der Fälle erfolgte mit dem Ziel der Varianzmaximierung entlang der Kriterien der Sicherheitsleistung, der Auslagerungsform und der Kooperationsdauer. So wurden pro Auslagerungsform jeweils drei Fälle untersucht. Den leitenden Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen als auch der privaten Kooperationspartner wurden leitfadengestützt Fragen zu den grundsätzlichen Zielen und Herausforderungen der Kooperation, zur Formalisierung der Zusammenarbeit, zur Koordination und zum Informationsaustausch, zur Kontrolle und Rechenschaftslegung, zum Krisenmanagement sowie zum Ressourceneinsatz gestellt. Die Interviews wurden regelgeleitet transkribiert und unter Verwendung eines aus deduktiver und induktiver Herangehensweise erarbei-

teten Kodierschemas qualitativ-inhaltsanalytisch ausgewertet. Die vorliegende Analyse stützt sich insbesondere auf jene Interviewpassagen, in denen nach Maßgabe der kategorienbasierten Vorauswertung der Einfluss des Tätigkeitsfeldes der inneren Sicherheit auf die öffentlich-private Zusammenarbeit zur Sprache kam. Aus Datenschutzgründen bleiben die befragten Organisationen und Personen dabei anonym.

4 Strukturelle Herausforderungen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit

Vertragliche Kooperationen zwischen Staat und Privaten stehen vor großen Herausforderungen: Ihnen sind latente Zielkonflikte ebenso inhärent wie Vertragsdefizite und strukturelle Informationsasymmetrien. Dies behindert zum einen die enge Koordination der Ziele, der Interessen und der Handlungspraktiken der beteiligten Akteure. Zum anderen hemmt dies den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den Partnern. In diesem Zusammenhang lautet die Ausgangsthese des vorliegenden Beitrags, dass die spezifischen strukturellen Merkmale des Aufgabenfeldes der inneren Sicherheit die vertragliche Zusammenarbeit in den genannten Hinsichten zusätzlich belasten. In Anbetracht der Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse lassen sich hierbei die folgenden Kontextfaktoren der inneren Sicherheit als zentral herausstellen: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung und (5) Komplexe Netzwerkstrukturen (siehe *Abbildung 1*). Diese fünf Aspekte werden im Folgenden genauer erläutert und anhand der Interviewdaten illustriert. Dabei wird gezeigt, dass sie die allgemeinen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen verschärfen und die Funktionalität etablierter Problemlösungsmechanismen beeinträchtigen können.

Abbildung 1: Kontextfaktoren vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit



Quelle: Eigene Darstellung.

4.1 Hoher Problemdruck

Der Erfolg vertraglicher Kooperationen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern basiert im Wesentlichen auf einer engen und effizienten Koordination der Akteure. Im Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern besteht in der inneren Sicherheit jedoch ein erhöhter Problemdruck, der die wechselseitige Abstimmung von Handlungen erschwert bzw. zu einem erheblichen Mehraufwand führt. In den Experteninterviews wurden beispielsweise mehrfach die kurzen Reaktionszeiten bei sicherheitsrelevanten Vorfällen betont. Diese lassen in der Regel keine Handlungsverzögerungen zu und erfordern auf der operativen Ebene kurzfristige Entscheidungen. Kommt es etwa an einem Flughafen zu einem Durchbrechen einer Kontrollstelle, muss sich das Sicherheitspersonal über seine Zuständigkeiten und Aufgaben instantan im Klaren sein. Dies führt dazu, dass bereits im Vorfeld ein hoher präventiver Koordinationsaufwand betrieben werden muss. Ein öffentlich Beschäftigter einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt berichtete in diesem Zusammenhang von umfangreichen Alarmeinsatz- und Sicherungsplänen, welche die Abläufe bei einer Alarmauslösung in einzelnen Sicherheitssektoren detailliert regelten. Die Erstellung der Pläne liege dabei grundsätzlich in hoheitlicher Verantwortung, wobei die privat Bediensteten bei der Erarbeitung mit eingebunden werden würden. Schließlich müssten diese die einzelnen Schritte im Notfall ebenso befolgen bzw. umsetzen (Fall 2, Interview 10). Die kurzen Reaktionszeiten bei sicherheitsrelevanten Vorfällen verschärfen insbesondere den öffentlich-privaten Kooperationen eigenen Koordinationsaufwand und -bedarf. In anderen Tätigkeitsfeldern müssen sich die Kooperationspartner bei vertraglichen Auslagerungen zwar ebenfalls wechselseitig abstimmen, allerdings können die zu koordinierenden Handlungen in der Regel relativ klar definiert werden. Entscheidungsparameter sind den Akteuren bekannt und es bleibt Zeit für interne Aushandlungsprozesse und den Abbau struktureller Informationsasymmetrien. Bei Kernleistungen öffentlicher Sicherheitsbehörden besteht hingegen häufig die Notwendigkeit, bereits präventiv tätig zu werden und unterschiedliche (kaum antizipierbare) Gefahrenszenarien zu durchdenken. Wie die Interviewpartnerinnen und -partner betonten, wird der daraus resultierende Präventionsaufwand zu Beginn der Zusammenarbeit häufig als zu gering eingeschätzt, was dazu führen kann, dass die realisierten Effizienzgewinne hinter den Erwartungen zurückbleiben. Kurze Reaktionszeiten bei sicherheitsrelevanten Vorfällen beeinflussen sowohl die Leistungserbringung im Rahmen von Contracting Out-Auslagerungen als auch Vertrags-ÖPPs.

Auch der erhöhte Stresslevel der Beteiligten in Ausnahmesituationen erschwert laut der befragten Expertinnen und Experten die Zusammenarbeit. Schwere Krisenlagen können beim Sicherheitspersonal unkontrollierbare Reaktionen auslösen, wobei deren Intensität von der eigenen psychischen Widerstandsfähigkeit abhängt. Entscheidungen werden dann eher unter emotionalen als unter rationalen Gesichtspunkten getroffen, was für die Krisenbewältigung fatale Folgen haben kann. Selbst vertraglich festgelegte Präventivmaßnahmen wie ein gemeinsames Risiko- und Krisenmanagement beugen irrationalem Verhalten dabei nicht vollständig vor. Amokläufe im öffentlichen Nahverkehr könnten laut Aussage eines Interviewpartners zwar im Vorhinein durchgespielt, aber nicht vollumfänglich antizipiert werden. Das läge hauptsächlich daran, dass sich die Situation im Krisenfall immer ganz anders darstelle, als man sie sich vorher vorgestellt habe (Fall 3, Interview 3). Sämtliche Auslagerungen in der inneren Sicher-

heit sind im Vergleich zur Beauftragung Privater in anderen Tätigkeitsbereichen naturgemäß einem höheren Risiko für sicherheitsrelevante Vorfälle ausgesetzt, was einen präventiven Koordinationsaufwand verursacht. Bei anderen Verwaltungsleistungen, wie etwa Infrastrukturprojekten, fällt dieser aufgrund der geringeren Bedrohungslage in der Regel deutlich niedriger aus.

Als dritter Teilaspekt des erhöhten Problemdrucks wurden die in der inneren Sicherheit häufig kurzen Planungszeiträume genannt. Besonders deutlich zeigen sich die daraus resultierenden Folgen an Flughäfen, an denen die Bundespolizei bzw. die Luftfahrtbehörden der Länder gemeinsam mit Sicherheitsdienstleistern für die Passagier- und Gepäckkontrollen zuständig sind. Zur Planung der Kontrollstunden sind beide Partner auf die Weiterleitung der Fluggastzahlen durch die Airlines und Flughafenbetreiber angewiesen. Erfolgt diese verzögert oder bleibt vollständig aus, können Prognosen über den Personalbedarf laut eines Interviewpartners aus dem öffentlichen Sektor erst verspätet erstellt werden:

„Der Flughafen akquiriert neue Airlines. Woran er nicht denkt, ist, dass die Sicherheit mitwachsen muss und dass die Informationen rechtzeitig da sein müssen. Dann gehen sie schön an die Presse und dann heißt es: Jetzt fliegt So-und-So-Air täglich mit 500 Leuten da hin. Das sind 500 Kontrollvorgänge. Die muss man erstmal stemmen und das erzählen die natürlich keinem Dienstleister [...] Erst wenn es dann spruchreif ist, kommen sie mit einer Pressekonferenz raus und dann heißt es, nun so seht mal zu, dass ihr diese 500 Leute zusätzlich auch noch abfrühstück“ (Fall 1, Interview 14).

Die daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Personalplanungen des Dienstleisters können dazu führen, dass im operativen Kontrollbetrieb stark nachgesteuert werden muss und kurzfristig Personallücken zu schließen sind (siehe u. a. Schröder & Weinkopf, 2017; Thätner et al., 2017). Im schlimmsten Fall wird die vertragliche Zusammenarbeit dadurch nachhaltig belastet, z. B. wenn nicht genügend Kontrollkräfte gestellt werden können und der staatliche Auftraggeber kurzfristig Abhilfe schaffen muss. Insgesamt setzen die häufig kurzen Planungszeiträume sowohl den öffentlichen als auch den privaten Kooperationspartner bei der Leistungserbringung unter zeitlichen Druck. Abstimmungsprozesse müssen deutlich schneller abgeschlossen werden als das bei der Auslagerung anderer Verwaltungsleistungen der Fall ist, wodurch die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung leiden können und die Fehleranfälligkeit steigt.

Zuletzt verwiesen die Interviewpartnerinnen und -partner auf die hohe mediale Aufmerksamkeit, die vertraglichen Auslagerungen in der inneren Sicherheit gezollt wird. Insbesondere der Schutz von Flüchtlingsunterkünften und die Passagier- und Gepäckkontrollen an deutschen Flughäfen stellen hierfür aktuelle Beispiele dar (Busse et al., 2018). Zeitweise erschienen nahezu täglich Berichte über das Fehlverhalten von privatem Sicherheitspersonal in diesen Aufgabenfeldern, das oftmals als Beleg für die Überforderung der gesamten Branche gedeutet wurde. Für die öffentlich-private Zusammenarbeit kann sich hieraus eine Situation ergeben, in der die Beteiligten besonders risikoavers agieren und bspw. Fehlentwicklungen nur zurückhaltend an den jeweiligen Partner weitergeben (siehe auch Kapitel 4.2) – mit entsprechenden negativen Folgen für die Koordination. Wie groß das mediale Interesse an Auslagerungen in der inneren Sicherheit ist – insbesondere dann, wenn diese nicht fehlerlos verlaufen – verdeutlicht folgende Interviewpassage eines öffentlich Bediensteten einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt:

„In der Aufbauphase war alles sehr politisch. Dann hat man gemerkt: OK, das läuft ganz rund da in der JVA, die großen Skandale bleiben aus. Dann waren wir politisch nicht mehr ganz so interessant. Gerade die regionale Öffentlichkeit hat eigentlich relativ lange auf uns geguckt. Weil man auch da immer gedacht hat: Naja, irgendwann passiert etwas. Als wir denen auch diesen Gefallen nicht getan haben, [...] hat man uns irgendwann machen lassen. Das ist eigentlich das Beste, was Ihnen als JVA passieren kann. Denn Sie stehen nicht in der Zeitung. [...] Sie stehen eigentlich nie in der Zeitung mit: JVA liefert super Zahlen. Das werden Sie nicht lesen. Aber wenn was ist, dann stehen Sie auf Seite eins [...]“ (Fall 2, Interview 10).

Zusammenfassend zeigt sich, dass der vertraglich geregelte Aufgabenvollzug durch private Sicherheitsdienstleister durch zeitliche, psychisch-emotionale, logistische oder mediale Determinanten erschwert werden kann. Nach Auswertung der Interviews ist anzunehmen, dass sowohl Contracting Out-Auslagerungen als auch Vertrags-ÖPPs dem dargestellten Problemdruck unterliegen, dessen Einfluss auf die Zusammenarbeit tendenziell aber mit zunehmender Komplexität der vertraglichen Auslagerungsform steigt. Dies ist insofern plausibel, als dass sich als Contracting Out ausgelagerte Verwaltungsleistungen und deren Kosten, Leistungen und Risiken relativ genau bestimmen lassen. Diese Leistungen hängen im Allgemeinen weniger stark von sich verändernden externen Faktoren ab, werden zumeist nur kurzfristig an Private vergeben und gewähren den Kooperationspartnern nach Vertragsabschluss kaum nennenswerte Aushandlungsspielräume. All diese Faktoren führen dazu, dass der Problemdruck weniger stark auf die Zusammenarbeit einwirkt als im Fall von Vertrags-ÖPPs. Beispielsweise belasten kurze Planungszeiträume die öffentlich-private Zusammenarbeit vor allem dann, wenn diese wiederholt bewältigt werden müssen. Einmalige Beauftragungen sind durch ihre Exit-Optionen in dieser Hinsicht weniger problemföellig. Im Ergebnis ergeben sich für die Kooperationspartner je nach Intensität des Problemdrucks Rückwirkungen auf sämtliche Aspekte der formalen und informalen Zusammenarbeit (z. B. Koordination, Informationsaustausch, Leistungsmessung).

4.2 Funktionale Intransparenz

Für Vertragsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern stellt die Koordination von Handlungen eine der zentralen Herausforderungen dar, die nur durch einen intensiven Informationsaustausch zu bewältigen ist. Bekanntermaßen ist die Weitergabe von Informationen (z. B. Ermittlungsergebnissen) zwischen Sicherheitsbehörden und Unternehmen aber gesetzlich normiert und für den Fall limitiert, dass durch sie nachteilige Auswirkungen auf Belange der öffentlichen Sicherheit zu erwarten wären oder Datenschutzbelange tangiert sind. Dass das Geheimhaltungsgebot staatlicher Sicherheitsbehörden die interne Koordination erschweren kann, soll im Folgenden erläutert werden. Ausgangspunkt dieser Auffassung ist die Annahme, dass gegenseitiges Vertrauen und eine Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ nach Ansicht aller Interviewpartnerinnen und -partner Grundlagen einer erfolgreichen Kooperation darstellen (siehe auch Warsen et al., 2018). So müsse man sich nach Aussage eines Interviewpartners kennen, „man muss wissen, wie der andere tickt“ (Fall 5, Interview 8). Das dadurch entstehende Vertrauen trage primär dazu bei, dass öffentlich-private Netzwerke auch in kritischen Situationen belastbar seien (ebd.).

Ein hohes Maß an Vertrauen ist insbesondere notwendig, weil der Prinzipal – in diesem Fall der öffentliche Partner – zu keinem Zeitpunkt Gewissheit über die eigentli-

chen Ziele und Absichten des Agenten hat. Dieses strukturelle Informationsungleichgewicht vertragsbasierter Auslagerungen lässt sich grundsätzlich etwa durch vertrauensbildende Maßnahmen und informale Kontakte im Laufe der Zusammenarbeit reduzieren. In der inneren Sicherheit wird der Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren allerdings durch die geltenden staatlichen Geheimhaltungspflichten gehemmt. Das liegt insbesondere daran, dass die bestehende Unsicherheit über die tatsächlichen Absichten des Privaten (*hidden intentions*) in einer nochmals restriktiveren Informationspolitik resultieren kann. Anders formuliert: Die Ungewissheit über den Umgang mit Auskünften verringert tendenziell die Bereitschaft des staatlichen Akteurs, Informationen über institutionalisierte Kanäle zu teilen, worauf folgende Interviewpassage eines Polizeibeamten hinweist:

„Weil man dann genau gucken würde, [...] welche Informationen können tatsächlich wie gesteuert werden, um die Gewähr dafür zu bieten, dass sie eben nicht in Kanälen verschwinden, in denen wir sie nicht verschwinden lassen wollen. Und grade im privaten Sicherheitsgewerbe, grade in der heutigen Zeit wissen wir ja auch, dass wir in Teilen auch Menschen dort wiederfinden, die nicht unbedingt die Gewähr für, ich sage mal die freiheitlich demokratische Grundordnung oder für Gesetz und Recht bieten“ (Fall 5, Interview 8).

Auf der anderen Seite kann der Private ein hohes Diskretionsniveau als Geringschätzung werten, wenn ihm dieses unverhältnismäßig erscheint. Nimmt der private Akteur wahr, dass ihm Informationen bewusst und nicht aufgrund rechtlicher Bestimmungen vorenthalten werden, kann dies zu Resignation und opportunistischem Verhalten führen. Insbesondere die Gesprächspartner der privaten Unternehmen verwiesen in diesem Zusammenhang zudem auf die Gefahr von Motivationsverlusten durch einen einseitigen Informationsfluss. So habe sich eine der untersuchten Kooperationen als „Einbahnstraße“ (Fall 5, Interview 7) erwiesen, da Informationen an den öffentlichen Partner weitergeleitet worden seien, dieser aber selten über deren Verwendung berichtete. Der Gesprächspartner hätte sich aus Gründen des Respekts in dieser Hinsicht zumindest ein „Dankeschön“ (ebd.) gewünscht. Durch das Ausbleiben des Feedbacks sei irgendwann die Motivation für den weiteren Informationsaustausch gesunken (ebd.).

Aus den Handlungsrationitäten der öffentlichen und der privaten Akteure kann ein Beziehungsgeflecht sich gegenseitig verstärkender Vorbehalte erwachsen, das den Aufbau von Vertrauen erschwert. Für den Vollzug von Sicherheitsaufgaben ergeben sich daraus möglicherweise negative Folgen, z. B. wenn Erkenntnisse über Gefährdungslagen nicht geteilt werden. So betonten mehrere Interviewpartnerinnen und -partner, wie bedeutsam ein hohes Vertrauensniveau für einen effektiven und effizienten Informationsaustausch sei. Gemeinsames Vertrauen biete die Grundlage, perspektivisch zusammenzuarbeiten und im Rahmen des rechtlich Zulässigen Informationen zu steuern. Bezüglich allgemeiner Lagekenntnisse gebe es hier zum Teil Graubereiche, mit denen unterschiedlich verfahren werde (Fall 3, Interview 3).

Alles in allem stellt die funktionale Intransparenz aufgrund der unsicheren Ausgangssituation insbesondere für Vertrags-ÖPPs eine Herausforderung dar, da sie bestehende Informationsasymmetrien potenzieren und auf lange Sicht zu einem Anstieg von Agentur- und Transaktionskosten führen kann. Lassen sich die negativen Auswirkungen auf die Vertrauensbildung nicht durch ein effektives Netzwerkmanagement ausgleichen, müssen mit hohem Aufwand zusätzliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen institutionalisiert werden. Aber auch Contracting Out-Auslagerungen können durch die funktionale Intransparenz behindert werden. Beauftragt eine Verwaltungseinheit beispielsweise

einen Ordnungsdienst mit der Absicherung einer öffentlichen Großveranstaltung, so ist dieser bei der Leistungserbringung ebenfalls auf eine hohe Informationsdichte angewiesen (z. B. Weiterleitung von Erkenntnissen über Gefährdungslagen). Im Vergleich zu Vertrags-ÖPPs sind aufgrund der Kurzfristigkeit der Auslagerungsform allerdings über mögliche Effekte auf den Aufgabenvollzug hinaus keine Folgen für die langfristige Zusammenarbeit und die Vertrauensbildung zu erwarten.

4.3 Geringe Fehlertoleranz

Einige der ausgelagerten Sicherheitsleistungen verfügen über eine geringe Fehlertoleranz. Fehler-intolerante Systeme zeichnen sich grundsätzlich dadurch aus, dass Störfälle unmittelbar verheerende Folgen für Mensch und Gesellschaft haben können und ein Versagen von der Öffentlichkeit als inakzeptabel betrachtet wird (Frederickson & LaPorte, 2002). Aufgaben mit dem Anspruch einer fehlerlosen Erledigung sind nicht nur für kritische Infrastrukturen oder das Gesundheitswesen, sondern auch für die innere Sicherheit charakteristisch. So macht ein behördlicher Interviewpartner aus dem Bereich Luftsicherheit auf diesen Aspekt und dessen Konsequenzen für die zur Verfügung stehenden Sanktionsmechanismen bei Fehlverhalten seitens des privaten Akteurs als Agenten aufmerksam:

„Eine Vertragsstrafe wäre, wenn ich Ihnen einen schwarzen Mercedes verspreche und ich liefere Ihnen einen dunkelblauen. Dann können Sie entweder mindern oder Sie können sagen, jetzt warte ich schon seit Wochen auf den schwarzen Mercedes, der ist immer noch nicht da. Jetzt will ich mal eine Vertragsstrafe machen. Ja, das können Sie machen, das ist nicht sicherheitsgefährdend. Aber ein Kontrollvorgang hat zu einem bestimmten Zeitpunkt stattzufinden, und zwar hundertprozentig nach den technischen und menschlichen Möglichkeiten. Da kann man nicht sagen, dann guckt er sich halt alles Mögliche an, aber nicht mehr das vierte Gepäckstück, weil das nicht in seine Kalkulation passt und dafür ziehen wir halt dann zehn Prozent ab“ (Fall 1, Interview 14).

Aus der geringen Fehlertoleranz ergibt sich für einzelne Sicherheitsleistungen ein organisationales Problem, das wie folgt formuliert werden kann: Wie lässt sich Sicherheit unter der Bedingung fundamentaler Unsicherheit hinsichtlich auftretender Gefahren und ihrer Ausprägungen gewährleisten und wie können damit verbundene Kosten so gering wie möglich gehalten werden (Whitford, 2002)? Eine mögliche Antwort auf diese Frage liefert das Konzept der *High-reliability organisations* (HROs). Nach Loren Gray (2003, p. 3) sind diese in Situationen agierende Organisationen, in denen das Risiko für Katastrophen besonders hoch und Outcomes schwer vorhersehbar sind. Trotz der widrigen Umstände sind HROs in der Lage, fehlerfrei zu arbeiten und ausgezeichnete Leistungen zu erbringen. Ihr zentrales Merkmal ist nach Karl E. Weick und Kathleen M. Sutcliffe (2007) dabei eine große Achtsamkeit (*mindfulness*), die zuverlässiges Handeln gewährleisten soll. Idealtypisch lässt sich diese durch folgende Merkmale charakterisieren: Konzentration auf Fehler, Abneigung gegen vereinfachende Simplifikationen, Sensibilität für betriebliche Abläufe, Streben nach Resilienz und Respekt vor Fachwissen (Mistele, 2005; Weick & Sutcliffe, 2003). Für vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit sind die Anforderungen einer idealtypischen Achtsamkeit schwer zu erfüllen, wie im Folgenden beispielhaft verdeutlicht wird.

Um einen nahezu störungsfreien Ablauf zu garantieren, fokussieren HROs auf Fehler statt auf Erfolge (*preoccupation with failure*). Bereits kleinste Abweichungen wer-

den aufgrund der Möglichkeit, dass es sich um Vorboten von Katastrophen handeln könnte, verzeichnet und dokumentiert. Zudem halten HROs Kapazitäten zur Annahme und Auswertung von Fehlermeldungen vor und ermutigen die Beschäftigten aktiv zur Fehlerberichterstattung (Weick & Sutcliffe, 2007; Sujan, 2017). Für an Auslagerungsprozessen beteiligte Dienstleister ist die Implementierung einer offenen Fehlerkultur allerdings problematisch, da die Meldung jedes marginalen Störfalls in Anbetracht der Prinzipal-Agent-Beziehung nicht in deren Interesse sein kann. Ein Eingestehen von Fehlverhalten gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber birgt schließlich das Risiko eines Auftragsverlustes bzw. des Nichterhalts von Folgeaufträgen (Annahme der Nutzenmaximierung).

HROs zeichnen sich weiterhin durch eine Abneigung gegenüber Simplifikationen (*reluctance to simplify*) aus. Im Gegensatz zu anderen, in komplexen Umwelten agierenden Organisationen nehmen sie keine Bewertung hinsichtlich der Wichtigkeit von Informationen vor und vermeiden vereinfachende Erklärungen für Fehler. Zudem werden unterschiedliche Sichtweisen innerhalb der Organisation gefördert (Sujan, 2017). Auch diese Anforderung ist für an vertraglichen Kooperationen beteiligte Organisationen schwer zu erfüllen. Bei fehlerintoleranten Sicherheitsaufgaben müssen die Partner sicherstellen, dass Informationen nicht einseitig interpretiert werden. So können etwa in Justizvollzugsanstalten von Privaten gewonnene Erkenntnisse (z. B. über eingeschleuste Mobilfunkgeräte) für die hoheitlich tätigen Beamtinnen und Beamten von Bedeutung sein. Werden diese bereits vorselektiert und als unwichtig bewertet, fehlen entscheidende Lageparameter. Eine vollständige Informationslage erhält der öffentliche Partner vor allem durch einen auf Vertrauen basierenden Austausch, der jedoch durch die zugrundeliegende Prinzipal-Agent-Beziehung erschwert wird (siehe Kapitel 4.2).

In zeitkritischen Situationen treffen in HROs oftmals nicht die an der Spitze der Hierarchie stehenden Verantwortlichen die Entscheidungen, sondern diejenigen mit der größten Expertise (*deference to expertise*). In einer sich schnell verändernden Umwelt kann dadurch kurzfristig auf neue Lagen reagiert werden. Zudem existiert idealerweise eine Organisationskultur, in der Meinungen von Fachexpertinnen und -experten unabhängig von ihrer formalen Position gewünscht und auch berücksichtigt werden. Für vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit scheint dieses Prinzip von HROs allerdings kaum erfüllbar. Aufgrund der Gewährleistungsverantwortung des staatlichen Akteurs ist dieser im Zweifelsfall für die Überwindung von Krisen letztverantwortlich. Scheitert eine Abgabe von Entscheidungskompetenzen auf private Akteure nicht bereits an rechtlichen Hürden, stehen dieser oftmals die bürokratische Sozialisation der staatlich Bediensteten sowie deren Autoritätsanspruch entgegen.

Die geringe Fehlertoleranz einzelner Sicherheitsaufgaben betrifft insbesondere Vertrags-ÖPPs, da fehlerintolerante Sicherheitsdienstleistungen von der öffentlichen Verwaltung kaum per Contracting Out ausgelagert werden. Auch wenn dieser Kontextfaktor hohe Anforderungen an die partnerschaftsinterne Koordination, z. B. hinsichtlich der Implementierung einer offenen Fehlerkultur, stellt, ist er im Vergleich mit den bereits dargestellten Umweltbedingungen der inneren Sicherheit von eher nachrangiger Bedeutung. Schließlich werden in der Praxis nur wenige fehlerintolerante Sicherheitsdienstleistungen an Private vergeben. Nichtsdestotrotz ist der Grad der Fehlertoleranz der Verwaltungsleistung bei einer geplanten Auslagerung stets zu berücksichtigen.

4.4 Defizitäre Leistungserfassung

Im Zeitalter der „Audit Society“ (Power, 1999), in der Leistungsmessung im öffentlichen Sektor auf der Tagesordnung steht, wird von öffentlich-privaten Kooperationen eine Offenlegung ihrer Leistungsbilanz verlangt (Kuhlmann, Bogumil & Wollmann, 2004). Der Erfolg vertraglicher Auslagerungen wird dabei in der Regel durch den Zielerreichungsgrad bestimmt. Das Ausmaß der Übereinstimmung von Output- oder Outcome-Kennzahlen mit vorher festgelegten Leistungszielen unter Berücksichtigung der Effizienz gibt in diesem Fall Aufschluss darüber, ob diese erfolgreich war (*goal-based-evaluation*) (Hodge & Greve, 2011). Lagert die öffentliche Verwaltung jedoch Dienstleistungen aus, entzieht sich die Qualität allerdings oftmals einer objektiven Mess- und Überprüfbarkeit (Rieck, 2011; Arnold, 2009). Die konstitutiven Dienstleistungscharakteristika⁷ bereiten damit auch der Output- und Outcome-Messung von Sicherheitsdienstleistungen Schwierigkeiten: Sicherheit kann kaum auf Vorrat produziert oder gelagert werden. Ihre Aufrechterhaltung hängt stark von externen Parametern (Angriffen etc.) ab, die in ihrer Quantität oftmals nicht bekannt sind und die in ihrer Qualität nicht beeinflusst werden können. Allzu oft wird in diesem Zusammenhang lediglich die Anzahl an Sicherheitsvorfällen als Indikator für die Qualität der Dienstleistung gewählt, was jedoch nicht immer der erbrachten Leistung gerecht wird. So lässt sich beispielsweise schwer feststellen, ob und in welchem Umfang Gefahren abgewehrt werden konnten.

Wenngleich dennoch Ansätze zu beobachten sind, die Wirksamkeit von Sicherheitsdienstleistungen in elaborierterer Form über Kennzahlen zu messen, bewegen sich diese im Wesentlichen auf der Ebene von Proxy-Indikatoren. So basieren Bewertungen der Qualität von Sicherheitsdienstleistungen häufig auf subjektiven Eindrücken, die zum einen stark vereinfachte Begründungs- bzw. Kausalzusammenhänge zur Folge haben und nach Aussage mehrerer Interviewpartner als Leistungsparameter nur begrenzte Aussagekraft besitzen. So habe man in „grauer Vorzeit“ (Fall 1, Interview 14) beispielsweise versucht, die Zufriedenheit der Luftfahrtpassagiere mit den Sicherheitskontrollen an Flughäfen zu messen, was sich aber als schwierig herausgestellt habe. Diese hänge von unterschiedlichen Faktoren wie etwa der Länge der Kontrollspur ab, die beispielsweise die Leistung der privaten Luftsicherheitsassistenten im direkten Kundenkontakt leicht überlagern können. Zudem hätten insbesondere nicht-deutschsprachige Fluggäste die einzelnen Kontrollarten (Grenz-, Luftsicherheits- und Bordkartenkontrollen) nicht unterscheiden können, so dass die individuelle Bewertung der einzelnen Kontrollvorgänge daher nicht valide gewesen sei. Auch vor diesem Hintergrund wurde grundsätzlich in Frage gestellt, dass die Zufriedenheit der Passagiere ein valides Performanzkriterium darstellt (ebd.). Die Aussagen eines Gesprächspartners einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt zielten in eine ähnliche Richtung. In dieser gab es Überlegungen, die Nutzerzufriedenheit der Gefangenen über unterschiedliche Leistungsparameter, z. B. über die Bewertung der Qualität der Verpflegung zu erheben. Diese seien aufgrund der zu hohen Subjektivität sowie der Gefahr durch die allgemeine Situation der Befragten verzerrter negativer Bewertungen allerdings wieder verworfen worden (Fall 2, Interview 11). In der Praxis bezieht sich die Qualitätsmessung daher schwerpunktmäßig auf die Input-Qualität, d. h. auf die Vorab-Kontrolle des Personaleinsatzes, der Personalqualifikation, der Sicherheitskonzepte und des Qualitätsmanagements des Dienstleisters. Die Mehrzahl der befragten Expertinnen und Experten gab in diesem Zusammenhang an, dass Zertifizierungen sowohl auf öffentlicher als auch

privater Seite ersatzweise als vertrauenswürdige Qualitätssignale angesehen werden. Diese würden insbesondere durch das Erfüllen bestimmter Regularien und Ansprüchen zu einem Vertrauensvorschuss führen (Fall 5, Interview 8).

Zusammenfassend stellt die defizitäre Leistungserfassung von Sicherheitsdienstleistungen ein zentrales Problem vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit dar. Nach Auswertung der Interviews betrifft dies vor allem Vertrags-ÖPPs, wengleich Contracting Outs diesbezüglich ebenfalls vor Herausforderungen stehen. Aufgrund der geringeren Komplexität letzterer Auslagerungsform ist allerdings davon auszugehen, dass durch die genauere Bestimmung der zu erbringenden Leistung auch deren Qualität exakter evaluiert werden kann. Bei Vertrags-ÖPPs bedürfen die Leistungen im Laufe der Zusammenarbeit hingegen einer fortlaufenden Konkretisierung, wodurch auch die objektiven Performanzindikatoren stetig weiterentwickelt und angepasst werden müssen. Beiden Auslagerungsformen ist indes anheim, dass die Messung der Qualität über standardisierte Output-Indikatoren die Gefahr eines schleichenden Bedeutungsgewinns von Surrogat-Indikatoren birgt. Stellen diese primär auf die wirtschaftlichen Kosten der Zusammenarbeit ab, wird einer Ökonomisierung von Sicherheit Vorschub geleistet. Diese findet unter anderem Ausdruck in der hohen praktischen Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Machbarkeitsstudien (Sack, 2009, S. 16). Zum anderen entgehen dem öffentlichen Akteur als Prinzipal durch die defizitäre Leistungserfassung Möglichkeiten, opportunistisches Verhalten des Agenten zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren. Zudem werden Mechanismen leistungsorientierter Anreizsteuerung limitiert, die zu einer Reduzierung von Agenturproblemen (z. B. *hidden actions*) führen könnten.

4.5 Komplexe Netzwerkstrukturen

Die Einführung netzwerkartiger Governance-Strukturen gilt als Antwort darauf, dass Staat bzw. Markt als diejenigen Institutionen, von denen man traditionellerweise die Lösung gesellschaftlicher Großprobleme erwarten durfte, angesichts der Komplexität heutiger Problemlagen vielfach nicht über adäquate Antworten verfügen (Benz, 2004). Jeweils für sich genommen verfügen sie demnach nicht über die notwendigen Informationen, das erforderliche Wissen oder die nötige Macht, um umfassende Probleme allein zu lösen. Als probate Antwort hierauf wird die Vernetzung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure erachtet, weil mit ihr die Kombination unterschiedlicher Ressourcen und Kompetenzen verbunden wird – so auch im Politikfeld der inneren Sicherheit (Stegmaier & Feltes, 2008):

„Sicherheit ist heute nicht mehr allein durch die Polizei zu gewährleisten. Sicherheit ist immer vernetzte Sicherheit, eine Kooperation mit allen Trägern der öffentlichen Sicherheit und das sind eben deutlich mehr als die Polizei. Das ist der Veranstalter, das sind die Ordnungsbehörden in den unterschiedlichsten Bereichen. Und nur durch deren ganz enges Zusammenwirken kann heute Sicherheit gewährleistet werden, weil diese mehr ist als nur Straftaten zu verfolgen, Straftaten zu verhindern oder Straftätern habhaft zu werden. Und von daher hat es in den letzten Jahren einen Philosophiewechsel in dieser Gesellschaft gegeben“ (Fall 5, Interview 8).

Netzwerkbildungen suggerieren eine Steigerung von Effizienz und Effektivität durch Informationsaustausch und Arbeitsteilung. Für die einzelnen Sicherheitsakteure bedeuten sie jedoch die Notwendigkeit, sich auf den Modus von Netzwerkarbeit umzustellen

(Stegmaier & Feltes, 2008, S. 307). Gerade weil Behörden und Sicherheitsdienstleister in der Regel über unterschiedliche informale Kulturen sowie Fach- bzw. Ausbildungshintergründe verfügen, müssen praktikable Mechanismen der interorganisatorischen Handlungskoordination entwickelt werden (Sydow, 2010). Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob man mit dem Paradigma der vernetzten Sicherheit nicht mitunter einem „Effektivitätsmythos“ (Stegmaier & Feltes, 2008) aufgesessen ist. So verdeutlicht das Beispiel der Koordination in der Luftsicherheit etwa die Schwierigkeit, mehrere formal selbstständige Organisationen auf ein kohärentes Handeln festzulegen. Hier müsse die Bundespolizei laut eines Experten eine steuernde Rolle übernehmen, d. h. sie müsse in einem dreistufigen System vom Flughafenbetreiber Verkehrszahlen und -daten erheben und auf dieser Grundlage dann Kontrollstunden beim Dienstleister anfordern und bezahlen. Diesbezüglich gäbe es aber gerade von den Airlines häufig Kritik, weil bspw. trotz eines geringen Passagieraufkommens alle Kontrollstellen besetzt gewesen seien oder andersherum in Stoßzeiten eben nicht genug Kontrollkräfte zur Verfügung standen. Die Frage in diesem Zusammenhang sei dann oftmals, welcher Akteur für die Fehlinterpretation der Zahlen verantwortlich ist (Fall 1, Interview 14). Dieses Beispiel illustriert die aus der Vielzahl an beteiligten Stakeholdern erwachsende Gefahr einer Koordinationsüberlastung. Die Kehrseite der zunehmenden Vernetzung verschiedener Sicherheitsakteure besteht daher in der Herausforderung, den damit anwachsenden Bedarf an effektiver wechselseitiger Abstimmung und bedarfsgerechtem Informationsaustausch zu gewährleisten.

Komplexe Netzwerkstrukturen in der inneren Sicherheit können weiterhin zu einer Diffusion von Verantwortung führen. Gemeint ist hiermit „dass viele Akteure Zuständigkeit und Kompetenz für die Übernahme von Sicherheitsaufgaben reklamieren, in kritischen Situationen aber ihren Aufgaben nicht gerecht werden und nachträglich die Verantwortung von sich weisen“ (Daase & Deitelhoff, 2013, S. 34). So mehren sich die Stimmen, die klarere Verantwortungsstrukturen einfordern und dafür plädieren, die Bewertung öffentlich-privater Kooperationen nicht auf das Kriterium der Effizienz zu beschränken (Krumm, 2013; Freise, 2009; Daase & Junk, 2012). Vielmehr müssten stärker Aspekte der Legitimität und demokratischen Kontrolle berücksichtigt werden, um der Gefahr einer organisierten Verantwortungslosigkeit Einhalt zu gebieten. Realiter führen jedoch lange und damit undurchsichtige Vertrags- bzw. Haftungsketten, die z. B. durch die Beauftragung von Subunternehmen entstehen können, dazu, dass die Attribution von (Fehl-)Leistungen schwerfällt. Eine Zurückweisung von Verantwortung ist hingegen vergleichsweise leicht möglich. Dies gilt insbesondere dann, wenn am Aufgabenvollzug eine Vielzahl von Akteuren, d. h. Prinzipalen und Agenten beteiligt ist („The problem of many hands“) (Thompson, 1980).

Während die Gefahr der Verantwortungsdiffusion aufgrund der durch die Art der Verträge verbleibenden hohen Gestaltungsspielräume insbesondere für Vertrags-ÖPPs kennzeichnend ist, sind auch Contracting Out-Auslagerungen häufig in Sicherheitsnetzwerke eingebunden. Das bedeutet, dass die privaten Sicherheitsdienstleister sich auf operativer Ebene nicht nur mit dem jeweiligen Auftraggeber koordinieren müssen, sondern mit weiteren beteiligten Akteuren. Bei der Beauftragung von Einlasskontrollen zum Schutz öffentlicher Großveranstaltungen können dies unter anderem kommunale Ordnungsdienste, Polizeibehörden oder andere Sicherheitsunternehmen sein. Je mehr Akteure allerdings am Vollzug einer Sicherheitsaufgabe beteiligt sind, umso schwerer fällt sowohl die Attribution von Fehlern als auch die gezielte Steuerung durch den Prinzipal.

5 Fazit und Diskussion

Vertragsbasierte Auslagerungen von Verwaltungsleistungen haben sich auch in der inneren Sicherheit längst als ein Modell öffentlicher Leistungserbringung etabliert, wenngleich diese besonders problemfällig zu sein scheinen. Anstatt die Ursachen für Kooperationsprobleme einem der beteiligten Akteure zuzuschreiben, richtet der Beitrag den Fokus vielmehr auf die systemische Aufgabenumwelt. Um deren Relevanz für das Miteinander der Akteure zu illustrieren, wurde in theoretischer Hinsicht auf die Prinzipal-Agent-Theorie Bezug genommen. In empirischer Hinsicht arbeitet der Beitrag unter Rückgriff auf qualitative Experteninterviews verschiedene sektorspezifische Problemkonstellationen der inneren Sicherheit heraus und stellt deren Auswirkungen auf die Zusammenarbeit dar. Damit wird dem Faktum Rechnung getragen, dass vertragliche Auslagerungen grundsätzlich in einer spezifischen Aufgabenumwelt situiert sind (Sack, 2013; van Gestel et al., 2012). Die Analyse betont somit noch einmal die Notwendigkeit einer kontextspezifischen Einordnung, durch die Probleme vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit erst vollumfänglich verstanden werden können. Diese agieren nicht in einem Vakuum, sondern sehen sich stets restriktiven situativen Bedingungen ausgesetzt, die der Aufgabenspezifik bzw. den Eigenheiten des Politikfelds entspringen: „Context matters!“

Aus einer kontextspezifischen Perspektive konnten in diesem Zusammenhang fünf zentrale Umweltfaktoren der inneren Sicherheit identifiziert werden, welche die zugrundeliegende Prinzipal-Agent-Beziehung belasten bzw. die Minderung von Agenturproblemen erschweren: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung, (5) Komplexe Netzwerkstrukturen. Hierbei ist zu betonen, dass die Aufzählung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern diejenigen Faktoren umfasst, die sich über die empirischen Fälle hinweg als zentral herausgestellt haben. Im Vergleich der Kontextfaktoren deuten die empirischen Ergebnisse darauf hin, dass der hohe Problemdruck und die Defizite der Leistungsmessung augenscheinlich den größten Einfluss auf vertragliche Auslagerungen besitzen (siehe *Tabelle 4*). Dies ist zum einen im Grundsatzcharakter der genannten Kontextfaktoren begründet, die nahezu sämtliche Sicherheitsleistungen betreffen. Die Bedeutung des Problemdrucks ergibt sich zudem aus dessen Vielschichtigkeit, die unterschiedliche Ausprägungen zur Folge haben kann. Eine effektive Leistungserfassung ist hingegen insbesondere deshalb relevant, da diese für alle Auslagerungsprozesse die Grundlage für eine evidenzbasierte Bewertung der Performanz des Auftragnehmers darstellt. Dabei besitzt sie nicht nur eine summative Kontrollfunktion, sondern ermöglicht beispielsweise auch die Institutionalisierung formativ motivierender Anreizstrukturen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die heuristische Schätzung der Effektstärken der einzelnen Kontextfaktoren (siehe *Tabelle 4*) allein auf den aus den Experteninterviews gewonnenen Eindrücken beruht, unter Generalisierungsvorbehalt steht und damit einer weitergehenden Überprüfung bedarf. Mit dem Hinweis auf diese Limitation der Studie möchten die Autoren zugleich weitere empirische und hier insbesondere hypothesentestende Studien anregen. Diese könnten beispielsweise der Frage nachgehen, welchen Einfluss die identifizierten Einflussfaktoren auf den Erfolg vertraglicher Auslagerungen in verschiedenen Sicherheitsbereichen haben. Weiterer Forschungsbedarf besteht zudem hinsichtlich eines Vergleichs mit zentralen Umweltfaktoren öffentlich-privater Kooperationen in anderen Politikfeldern.

Tabelle 4: Einfluss der Kontextfaktoren der inneren Sicherheit auf vertragliche Kooperationen

	Contracting Out	Vertrags-ÖPP
(1) Hoher Problemdruck	++	+++
(2) Funktionale Intransparenz	+	++
(3) Geringe Fehlertoleranz	0	+
(4) Defizitäre Leistungserfassung	++	+++
(5) Komplexe Netzwerkstrukturen	++	++

0 = kein Einfluss, + = geringer Einfluss, ++ = mittlerer Einfluss, +++ = hoher Einfluss

Quelle: Eigene Darstellung.

Wenngleich der Beitrag ausdrücklich nicht intendiert, die präskriptive Frage zu beantworten, ob *und in welcher Form* Auslagerungen sinnvoll sind, kann er dennoch als analytische Entscheidungshilfe für zukünftige Auslagerungsentscheidungen von Sicherheitsbehörden dienen.⁸ Schließlich wurden zentrale Herausforderungen öffentlich-privater Sicherheitspartnerschaften identifiziert, die im Rahmen einer Risikobewertung von politischen bzw. administrativen Entscheiderinnen und Entscheidern Berücksichtigung finden sollten. Angesichts dieser Herausforderungen kommt es für real existierende Kooperationen zudem ganz wesentlich darauf an, dass die beteiligten Akteure ein Bewusstsein für systemisch bedingte Fallstricke entwickeln. Die Autoren hoffen, mit dieser Studie diesbezüglich einen Beitrag geleistet zu haben.

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag ist im Rahmen des Verbundprojektes „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes“ (OSiMa) entstanden, das im Programm „Forschung für die zivile Sicherheit“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung für den Zeitraum 01.09.2016 - 31.08.2019 gefördert wird (Förderkennzeichen 13N141018).
- 2 Auch wenn an diesen Kooperationen von privater Seite beispielsweise auch Einzelpersonen oder Nichtregierungsorganisationen beteiligt sein können, konzentriert sich dieser Beitrag ausschließlich auf Sicherheitsdienstleistungsunternehmen.
- 3 Als Outsourcing wird die Beschaffung von Unterstützungsleistungen durch die Verwaltung zum eigenen Gebrauch verstanden (z. B. Informatikleistungen, Transporte, Cafeteria, Reinigungsdienste etc.) (Schedler & Proeller, 2011). Kernleistungen mit Leistungs-, Regulierungs- oder Umverteilungsfunktion fallen dementsprechend nicht in diese Kategorie. Beispiele für das Outsourcen von Leistungen an private Sicherheitsdienstleister sind die Bewachung von Regierungs-, Polizei- oder anderen Verwaltungsgebäuden oder der Schutz der eigenen IT. Diese gehören nicht zu den Kernprodukten der beauftragenden Stelle, sondern sichern vordergründig deren eigene Handlungsfähigkeit.
- 4 Im Folgenden werden die Begriffe Vertrags-ÖPP und Complex Contracting Out synonym verwendet. Den Verfassern ist dabei bewusst, dass im wissenschaftlichen Diskurs unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der verbindenden Merkmale vertreten werden. So betrachten einige Autorinnen und Autoren eine schlecht strukturierte Ausgangssituation und die daraus resultierenden Schwierigkeiten, Kosten, Leistungen und Risiken im Voraus zu bestimmen, als gemeinsames Kennzeichen beider Formen und setzen sie somit begrifflich gleich (siehe u. a. Budäus & Grüb, 2008; Grüb, 2007). Andere hingegen erkennen lediglich die komplexe Austauschbeziehung als verbindendes Element beider Formen an und grenzen sie begrifflich eher voneinander ab (siehe u. a. Becker, 2003). In diesem Beitrag wird der ersten Definitionslinie gefolgt, auch wenn unter Vertrags-ÖPPs in der Regel langfristige finanzielle

- rungsbasierte Partnerschaften verstanden werden. Nichtsdestotrotz zeichnen auch sie sich vor allem durch eine hohe Komplexität des Auftragsverhältnisses aus (z. B. im Vergleich zu Outsourcing-Auslagerungen), die für die folgende Analyse von wesentlicher Bedeutung ist.
- 5 Wenngleich sich Vertrags-ÖPPs auch noch durch weitere Merkmale auszeichnen, die etwa die Rechtsformen und Arbeitsteilungsmuster (z. B. im Rahmen von *Design Build Finance Maintain Operate*-Modellen) betreffen, kann im Rahmen des Beitrags auf diese Aspekte nicht weiter eingegangen werden, zumal besagte klassische Modelle unter den öffentlich-privaten Kooperationen in der inneren Sicherheit selten vorkommen.
 - 6 Agenturkosten entstehen bei der Bewältigung von Agenturproblemen und sind von beiden Partnern zu tragen (z. B. Vereinbarungskosten, Steuerungs- und Kontrollkosten, Garantiekosten und Residualkosten).
 - 7 Bei Dienstleistungen handelt es sich bekanntlich um Tätigkeiten, deren Ergebnis immateriell und ereignishaft ist sowie stark von externen Faktoren abhängt (Arnold, 2009, S. 438f.).
 - 8 In diesem Zusammenhang gilt es nochmals zu betonen, dass selbstverständlich auch die Eigenerstellung von einzelnen Kontextfaktoren der inneren Sicherheit belastet ist. Wenn der vorliegende Beitrag allein Auslagerungen fokussiert und keinen Vergleich mit der Eigenerstellung unternimmt, dann deshalb, weil er damit auf eine aktuelle Entwicklung der Sicherheitspolitik reagiert (siehe Kapitel 1). Es ist insofern nicht die Intention, den Eindruck zu erwecken, als seien die Varianten der Auslagerung gewissermaßen a priori stärker problembehaftet. Dies gälte es im Einzelfall empirisch zu untersuchen.

Literatur

- Ambrosius, Gerold (2013). Die Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren. *dms – der moderne staat*, 6, 321-344.
- Arnold, Ulli (2009). Besonderheiten der Dienstleistungsproduktion. In Ulli Arnold & Bernd Maelicke (Hrsg.). *Lehrbuch der Sozialwirtschaft* (438-457). Baden-Baden: Nomos.
- Bauer, Hartmut (2008). Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships. Einführende Problemskizze. In Hartmut Bauer, Christiane Büchner & Frauke Brosius-Gersdorf (Hrsg.). *Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships* (9-31). Potsdam: Univ.-Verlag Potsdam.
- Becker, Ralph (2003). *Zielplanung und -kontrolle von Public Private Partnership in der Forschung. Konzeption und praxisorientierte Gestaltungsempfehlungen für Forschungskooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Benz, Arthur (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Budäus, Dietrich & Grüb, Birgit (2007): Public Private Partnership. Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/ Journal for Public and Nonprofit Services*, 30, 245-272.
- Budäus, Dietrich & Grüb, Birgit (2008). Public Private Partnership (PPP). Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsstand. In Hartmut Bauer, Christiane Büchner & Frauke Brosius-Gersdorf (Hrsg.). *Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships* (33-50). Potsdam: Univ.-Verlag Potsdam.
- Busse, Caspar et al. (2018). *Sicherheitscheck. Warum es bei Flughafen-Kontrollen zu so vielen Pannen kommt*. Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 08.08.2018. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-flughaefen-warum-bei-den-sicherheits-checks-so-viele-pannen-passieren-1.4085720> [30. August 2018].
- Daase, Christopher & Deitelhoff, Nicole (2013). *Privatisierung der Sicherheit. Eine sozialwissenschaftliche Expertise*. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Daase, Christopher & Junk, Julian (2012). Netzwerke der Sicherheit. Überlegungen zum Umbau demokratischer Sicherheitspolitik. *S&F Sicherheit und Frieden*, 30, 94-100.
- Ebers, Mark & Gotsch, Wilfried (2006). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In Alfred Kieser (Hrsg.). *Organisationstheorien* (247-308). Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Frederickson, H. George & LaPorte, Todd R. (2002). Airport Security, High Reliability, and the Problem of Rationality. *Public Administration Review*, Vol. 62, 33-43.

- Freise, Matthias (2009). Innovationsmotoren oder Danaergeschenke? *Zeitschrift für Sozialreform*, 55, 231-251.
- Fuchs, Walter (2012). Sicherheit als „faszinierendes Geschäftsvehikel“? Zur Effektivität kommerzieller und staatlicher Sicherheitsarbeit. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, 1, 62-75.
- Gray, Loren (2003). Tested by Fire. What High Reliability Organizations know. *Harvard Management Update*, 3-5.
- Grüb, Birgit (2007). *Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership*. Berlin: BWV.
- Hodge, Graeme A. & Greve, Carsten (2011). *Theorizing Public-Private Partnership Success. A Market-Based Alternative to Government?* Paper for the Public Management Research Conference at Syracuse University 2-4 June 2011. Syracuse, NY, USA.
- Krumm, Thomas (2013). Parlamentarische Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften. *dms – der moderne staat*, 6, 393-410.
- Kuhlmann, Sabine et al. (2004). *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Meir, Joel & Baumberger, Petra (2005). Geschäftsprozess-Auslagerung in der öffentlichen Verwaltung. *eGov Präsenz*, 1, 4-6.
- Mistele, Peter (2005). Die Relevanz der High Reliability Theory für Hochleistungssysteme. *FSA prints*, 01-05.
- Naschold, Frieder et al. (Hrsg.) (1996). *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Ed. Sigma.
- Power, Michael (1999). *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph (2004). Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (Hrsg.). *Institutionsökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (48-60). Berlin: Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft.
- Rieck, André (2011). *Qualitätsprüfung komplexer Dienstleistungen. Ein ergebnisorientierter und kennzahlenbasierter Ansatz*. Wiesbaden: Springer.
- Ross, Stephen A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 63, 134-139.
- Sack, Detlef (2009). Governance and Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef (2013). PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung. *dms – der moderne staat*, 6, 311-319.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. Stuttgart: UTB Verlag.
- Schneiker, Andrea (2015). Private Sicherheitsfirmen. In Thomas Jäger (Hrsg.). *Handbuch Sicherheitsgefahren* (449-457). Wiesbaden: Springer.
- Schoch, Friedrich (2009). Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben. *Juridica International*, XVI/2009, 14-21.
- Schröder, Christin & Weinkopf, Claudia (2017). *Arbeitsbedingungen in der Flughafenkontrolle – zwischen hoheitlichen Befugnissen und fehlender Wertschätzung?* Duisburg: IAQ-Forschung.
- Stegmaier, Peter & Feltes, Thomas (2008). *Die ganze Vernetzung der inneren Sicherheit: Wissenskrise und Effektivitätsmythos*. Frankfurt am Main: Verl. für Polizeiwiss.
- Sujan, Mark (2017). High Reliability Organisations: Making Care Safer through Reliability and Resilience. In Lesley Baillie & Elaine Maxwell (Ed.). *Improving Healthcare. A Handbook for Practitioners* (101-114). Milton: CRC Press.
- Sydow, Jörg (Hrsg.) (2010). *Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der „Managementforschung“*. Wiesbaden: Gabler.
- Thätner, Conrad et al. (2017). *Luftsicherheit im Blick*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.adv.aero/wp-content/uploads/2017/05/Luftsicherheit-im-Blick_klein.pdf [30. August 2018].
- Thompson, Dennis F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74, 905-916.

- van den Brink, Henning & Kaiser, Andre (2007). Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Expansion, Delegation und Kooperation. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4-10.
- Van Gestel et al. (2012). How governance of complex PPPs affects performance. *Public Administration Quarterly*, 36(2), 140-188.
- Warsen, Rianne et al. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20: 8, 1165-1185.
- Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2003). *Das unerwartete Managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2007). *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Whitford, Andrew B. (2002). Threats, institutions and regulation in common pool resources. *Policy Sciences*, 35, 125-139.

Anschriften der Autoren:

Christoph Nitze, M.A., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: cnitze@uni-potsdam.de

Moritz Ansmann, M.A., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: moritz.ansmann@uni-potsdam.de