

MARKT ODER STAAT?

Herausforderungen an privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle
in der Sicherheitswirtschaft

Die Sicherheitswirtschaft befindet sich in einem Strukturwandel. Bedingt durch die Verschiebung der Bedrohungslagen weg von der klassischen Verteidigung der äußeren Grenzen hin zur Bedrohung durch terroristische und kriminelle Gefährdungen der gesellschaftlichen (Infra-)Strukturen, gepaart mit zunehmenden Deregulierungsansätzen, kann eine schleichende Entstaatlichung der Daseinsvorsorge und der Sicherheit konstatiert werden. Die daraus entstehende Grauzone von Handlungsalternativen und Zuständigkeiten führt zu einem Legitimationsvakuum einerseits auf Seiten der staatlich-öffentlichen Interessensträger und andererseits der privatwirtschaftlichen Akteure (Abbildung 1).

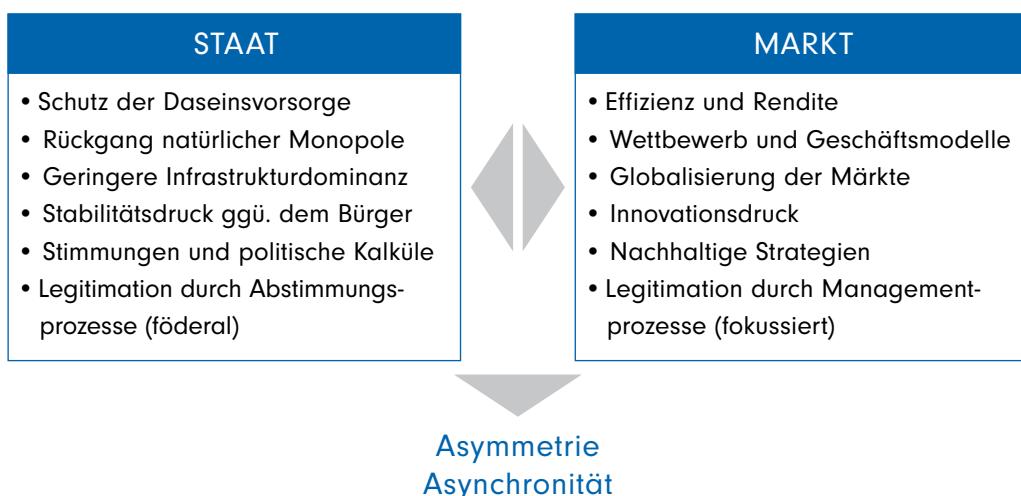


Abbildung 1: Zielkonflikte zwischen Staat und Markt (Gillert 2013)

Gerade im Hinblick auf Kritische Infrastrukturen (KRITIS) entwickeln sich Interdependenzen zwischen Markt und Staat stetig fort und verstärken sich. Damit kommt es zwangsläufig zu Überschneidungen von Kompetenzbereichen und der Gefahr der Überregulierung. Die innenwohnende Dynamik veranlasst den Gesetzgeber, bestehende Regelungen gegebenenfalls zu erweitern, was aus Unternehmenssicht instabile und wettbewerbsschädigende Rahmenbedingungen nach sich ziehen kann. Die bis dato richtigerweise maßgeblich von einem Erkenntnisgewinn zu Vulnerabilitäten und Resilienz geprägte Diskussion, muss um die Aspekte der Praktikabilität und wirtschaftlichen Implementierbarkeit von Methoden und Lösungen ergänzt werden.

Dabei sind mögliche Stoßrichtungen der Marktentwicklung vielfältig und durch Szenarien zu beschreiben. Treiber für solche Entwicklungsszenarien mit hoher Eigendynamik sind Gefährdungen mit ihren unterschiedlichen Ursachen, wie Naturkatastrophen, kriminelle (Cyber-) Angriffe und terroristische Angriffe. Je nach Aktualität, Häufung und Ausmaß von Ereignissen kann sich die Stoßrichtung der Marktentwicklung ändern. Parallel spielen aber in Zeiten ausbleibender akuter Gefährdungen unternehmensstrategische Überlegungen eine maßgebliche Rolle bei der Ausgestaltung

von Szenarien: Hier überwiegen Meinungsbildungsprozesse (Lobbyismus) global agierender Technologiekonzerne gegenüber innovativen und anforderungsorientierten Ansätzen.

Auf staatlicher Seite wird im Rahmen der Sicherheitsforschung die Untersuchung ganzheitlicher Lösungsräume verfolgt, die das Ausmaß privatisierter Sicherheit und die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine zunehmend privatisierte Sicherheitswirtschaft aufzeigen können.

Inwieweit betriebswirtschaftliche Optimierungsgrundsätze im Widerspruch zur Aufgabe der Daseinsvorsorge stehen, ist vor dem Hintergrund vielfältiger Schutzaufgaben nicht pauschal zu beantworten. Dazu muss vor dem Hintergrund der Problemstellung eine Strukturierung bzw. Kategorisierung der Schutz-, bzw. Marktsegmente erfolgen. Hierbei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Welche Meta-Resilienz kann der Marktentwicklung selbst attestiert werden, wenn o.g. Gefährdungen in großem Ausmaß eintreten, d.h. welche Planungssicherheit haben Unternehmen? Welchen Einfluss haben rein marktwirtschaftliche Gesichtspunkte auf die Gewährleistung des notwendigen Resilienzmaßes von z.B. KRITIS? Können die in KRITIS definierten Infrastrukturen überhaupt vergleichbar diskutiert werden, oder werden marktorientierte Definitionsansätze im Hinblick auf die Komplexität einzelner Infrastrukturen benötigt? Kann eine Entscheidungsvorlage geliefert werden, die es erlaubt, für unterschiedliche Kategorien von Schutzbedarf angemessene Privatisierungsgrade zu definieren? Die Herausforderung besteht damit darin, vor dem Hintergrund der Heterogenität der betrachteten Segmente zu einer Validität zu gelangen. Die Komplexität, Heterogenität und Dynamik von KRITIS erfordert somit eine differenzierte Betrachtungsweise.

Es existieren zwar Studien zum Themenkomplex Sicherheitsmarkt, diese beantworten jedoch nicht die Frage der Privatisierbarkeit von Infrastrukturen und Sicherheitsleistungen. Vielmehr zeigen die Studien, dass es an Methoden und einer Metrik zur Analyse und Beurteilung fehlt. Weiterhin zeigt die Praxis, dass Managementmethoden erforderlich sind, die hoheitliche Stellen befähigen, synchron zur Marktdynamik zu steuern. Damit geht einher, dass auch die Qualifikation der Mitarbeiter von Behörden eine entsprechende Ausrichtung und ein entsprechendes Niveau haben muss, um diese Prozesse zu gestalten. Wesentlich ist hierbei eine Förderung der Entwicklung von der Daseinsvorsorge hin zum Daseinsmanagement.

Fazit: Privatisierung von KRITIS und Sicherheitsleistungen kann dann Sinn machen, wenn nicht nur die unmittelbare Leistungserstellung (z.B. Wasserversorgung) als Produkt vermarktet wird, sondern auch, wenn komplementäre Märkte und Produkte entstehen, die von kreativen und innovativen neuen Marktteilnehmern in den Markt gebracht werden.

Die Privatisierung von KRITIS und Sicherheitsleistungen sind somit dann sinnvoll, wenn die Konvergenz umfassend und dynamisch stattfindet. Die Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) kann dabei als Gravitationszentrum der Konvergenz postuliert werden, damit sind Multiplikationseffekte und Hebelwirkungen auf den Markt zu erwarten. Das, was aktuell unter den Stichworten Cyber-Physical Systems (CPS) oder Internet of Things mit den Ausprägungen Industrie 4.0, Ambient Assisted Living (AAL) oder Smart Grid im breiten Diskurs befindlich ist, hält eine Vielzahl von neuen Ansätzen der Automatisierung und von Assistenzsystemen auf Basis der Konvergenz bereit. Damit entstehen aber auch neue Risiken, was das Feld Cybercrime generell und speziell die NSA-Abhöraffäre belegen. Die zunehmende Virtualisierung in allen Prozessen und Infrastrukturen wird die Zahl der natürlichen Monopole weiter reduzieren. Die Cloud wird der Entgrenzung der Infrastruktursteuerung weiter Vorschub leisten.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die folgenden Handlungsempfehlungen stellen einen Beitrag zur Privatisierungspolitik dar, bzw. zeigen künftig notwendige Untersuchungsgegenstände auf.

Politik

Die rasante Entwicklung der Technologien, insbesondere der IKT, bewirkt eine hohe Dynamik bezüglich der Märkte und Geschäftsmodelle. Im Falle von Regulierungen und proaktiven Ansätzen zur Gestaltung eines ausgewogenen Markt-Staat-Regimes in KRITIS müssen sich die politischen und staatlichen Akteure mit diesen Geschwindigkeitsprofilen synchronisieren. Dazu bedarf es unterschiedlicher Veränderungsprozesse im Rahmen dieses Untersuchungsgegenstands:

1. Analyse und Bewertung der Legitimationsstrukturen von Politik und hoheitlichen Stellen in Hinblick auf Legitimationsfundament, Legitimationsanspruch und Legitimationsakzeptanz.
2. Untersuchung der Möglichkeit politische Diskontinuitäten durch Regierungswechsel, Stimmungslagen, der Kleinteiligkeit von Geltungsräumen durch föderale Strukturen und nicht zuletzt der zunehmenden Dominanz der europäischen Administration in Hinblick darauf Regulierungen und Gesetzgebung bewertbar und handhabbar zu machen.
3. Einführung von „Change-Management“-Prozessen in Behörden und Ämtern hinsichtlich den Anforderungen an „Real Time Business“-Konzepte. Hierzu müssen Aufbau- und Ablauforganisationen der genannten Stellen analysiert und gemäß den spezifischen Anforderungen Konzepte zur Prozessgestaltung und Personalentwicklung erarbeitet und implementiert werden.
4. Change-Management-Prozesse sollten ebenfalls in Behörden und Ämtern hinsichtlich der Beurteilungs- und Entscheidungskompetenzen bzgl. Marktmacht und Interessendurchsetzung der Wirtschaft gefördert werden.
5. Analyse der Kritikalität einzelner Prozesse (z.B. Zertifizierungen, Akkreditierungen und Zulassung) mit dem Ziel, Outsourcing-Potenziale zu identifizieren. Dazu sollten verstärkt internationale Vergleichsstudien erstellt werden.

Wirtschaft

Im Bereich der Wirtschaft zeigen sich in Bezug auf Fragestellungen der Gewährleistung von Innovationsleistungen und von funktionierenden Geschäftsmodellen folgende Handlungsräume:

1. Analyse und Bewertung der Strukturen von KRITIS im Hinblick auf Akteure, Geschäftsmodelle und Dynamiken. Wie weit kann die aktuelle KRITIS Definition mit einer marktorientierten Definition übereinstimmen?
2. Analyse und Bewertung der KRITIS in Hinblick auf die Frage, was im Detail an einer KRITIS kritisch ist bzw. was maßgeblich die Kritikalität beeinflusst? Wo werden Komponenten und Akteure ggf. in „Kollektivhaft“ genommen.
3. Untersuchung von Marktmachtmodellen, Verbänden, Lobbying etc. im Hinblick auf KRITIS.
4. Analyse und Bewertung von internationalen Märkten, der Rolle der deutschen Sicherheitswirtschaft und den Voraussetzungen für eine leistungsfähige und erfolgreiche Industrie.
5. Analyse und Bewertung der Entwicklung des Gesundheitsmarktes (insbesondere Pharmaindustrie).
6. Schaffung von Maßnahmen zur Förderung von Klein- und Mittelständischen Unternehmen als Marktteilnehmer für sicherheitsrelevante Produkte und Lösungen.

Forschung

In der Forschung zur Sicherheitswirtschaft sollten die folgenden Untersuchungsgegenstände näher betrachtet werden:

1. Begleitforschung zur Methodenentwicklung und zu Beschreibungsmodellen hinsichtlich der Thematik „Markt und Staat“.
2. Bessere Verzahnung von Forschungen zu KRITIS und generellen Sicherheits- und Risiko-fragen mit der betriebs- und volkswirtschaftlichen Betrachtung.
3. Intensivierung der Untersuchungen von Megatrends und Trends auf die Dynamik der Intra- und Interkonvergenz von KRITIS.
4. Untersuchung und Bewertung der Zuständigkeiten von behördlichen und politischen Akteuren sowie privatwirtschaftlichen Akteuren in KRITIS.
5. Spezifische Untersuchung der einem starken Wandel unterworfenen Infrastrukturen wie Energie, IKT (hier insbesondere die Telekommunikationsüberwachung) und Gesundheits-wesen.
6. Entwicklung von innovativen Wissensmanagementkonzepten, die an die hohe Dynamik angepasst sind. Analyse und Bewertung von Trends in Echtzeit zur Informationsgewinnung. Schaffung von Curricula für das Personal des „modernen“ Staates.
7. Analyse, Bewertung und Adoptionsmöglichkeiten von Big Data Analytics als Monitoring Instrument dynamischer Konvergenzprozesse in KRITIS.
8. Internationaler Vergleich der Sicherheitsforschung.

Ansprechpartnerin: Dr. Saskia Steiger

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Frank Gillert (2013): Markt oder Staat?

Herausforderungen an privatwirtschaftliche Geschäftsmodelle in der Sicherheitswirtschaft.

ISBN print: 978-3-929619-86-7, ISBN online: 978-3-929619-90-4

Die Vollversion der Studie ist erhältlich unter www.schriftenreihe-sicherheit.de

Das 2009 an der Freien Universität Berlin gegründete Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (www.sicherheit-forschung.de) führt Forschung unterschiedlicher Disziplinen zu sicherheitsrelevannten Themen zusammen und trägt dazu bei, zukünftig relevante Forschungsthemen zu identifizieren. Hauptsächlich geschieht dies durch Workshops und Expertisen zu verschiedenen Facetten der Sicherheitsforschung. Ziel ist es, wissenschaftliche Handlungsempfehlungen aus diesem heterogenen Feld zu generieren und für Politik, Industrie, und Organisationen der Sicherheit zugänglich zu machen. Die Idee zu diesem Projekt entstand auf Anregung des am Bundestag gegründeten Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e.V., dem Abgeordnete aller Parteien sowie Stakeholder aus Behörden, Wirtschaft und Wissenschaft angehören.