

WORKING PAPER 13/2004

Franchise-Systeme in der öffentlichen Verwaltung

A. Univ. Prof. Mag. Dr. Kurt Promberger
Mag. Felix Piazzolo

Universität Innsbruck
Zentrum für Verwaltungsmanagement
Universitätsstr. 15
A – 6020 Innsbruck, Austria

Tel. ++43 (0)512 507-7601
Internet: www.verwaltungsmanagement.at
E-Mail: verwaltungsmanagement@uibk.ac.at



Abstract

Im Sinne des New Public Managements und des Neuen Steuerungsmodells sollen erfolgreiche Managementstrukturen aus der Privatwirtschaft von der öffentlichen Verwaltung übernommen bzw. adäquat eingeführt und die überkommenen Strukturen der öffentlichen Verwaltung abgelegt werden. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einer neuen Alternative, bestimmte öffentliche Leistungen pflichtgerecht zu erstellen bzw. der staatlichen Gewährleistungspflicht für bestimmte Leistungen nachzukommen: **Franchising** (Business Format Franchising)

Das Franchising ist eine vertikale Kooperation selbständiger Unternehmen. Es besitzt Eigenschaften, die der Natur der öffentlichen Leistungserbringung teils sehr ähnlich sind. Im Mittelpunkt steht die gleichförmige Bereitstellung eines Leistungsbündels unabhängig von dem zuständigen/jeweiligen Leistungshersteller/Systempartner, dem Erfüllungsort und dem Erfüllungszeitpunkt. Die Standardisierung von Waren und Dienstleistungen ist für das Franchising eine Basis des Erfolgs, für die öffentliche Verwaltung eine Verpflichtung im Sinne der Gleichbehandlung der einzelnen Kunden. In den Franchise-Systemzentralen wird täglich neues Know-how für und mit den Franchise-Partnern entwickelt, um am Markt bestehen zu können. Konzepte und Prozesse werden nur einmal entwickelt, erprobt, standardisiert und auf die Partner transferiert. Das Franchising bietet die Chance, durch Wettbewerb, Kooperationen und neu geschaffenen Lieferanten-/Kundenbeziehungen Effizienz- und Effektivitätsvorteile zu generieren.

Im Rahmen dieser Arbeit wird aufgezeigt wie die Franchise-Organisation, die „Königsklasse der Vertriebsorganisationen“, in der öffentlichen Verwaltung eingeführt sowie aufgebaut werden könnte und wie man sich die Vorteile eines solchen Systems zu Nutzen machen kann. Dabei werden sechs verschiedene Modelle, abhängig von der „Spezifität“ und der „Strategischen Relevanz“ einer öffentlichen Leistung (Leistungsbündel), auf- und vorgestellt.

I Inhaltsverzeichnis

1	Lernen vom Erfolg der Privaten	5
2	Franchising (Business Format Franchising)	8
2.1	4 Säulen des Franchisings	11
2.1.1	Franchise-Vertrag	12
2.1.1.1	Rechte und Pflichten des Franchise-Gebers	13
2.1.1.2	Rechte und Pflichten des Franchise-Nehmers	14
2.1.2	Betriebshandbuch (Franchise-Handbuch).....	14
2.1.3	Franchise-Training.....	16
2.1.4	Leistungen.....	18
2.2	Kriterien für die Franchisierbarkeit von Leistungen.....	20
2.3	Erkenntnisse.....	22
3	Franchising in der öffentlichen Verwaltung.....	23
3.1	Potenzielle Einsatzgebiete	23
3.2	Prüfvorgang der Franchisierbarkeit	24
3.2.1	Grundvoraussetzungen.....	26
3.2.2	„Strategische Relevanz“ und „Spezifität“	26
3.2.2.1	„Strategische Relevanz“	27
3.2.2.2	„Spezifität“	28
3.2.2.3	Auswirkungen der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“	30
3.2.3	Wahl der Franchise-Modell-Variante	33
3.2.3.1	Internes Franchising.....	33
3.2.3.2	Externes Franchising.....	36
3.2.3.3	Zusammenfassung der Modellauswahl.....	41
3.2.4	Franchise-Hauptkriterien	43
3.2.5	Zusammenfassung des Prüfschemas.....	46
3.3	Abgrenzung zu anderen Methoden des Gewährleistungsträgers.....	46
3.3.1	Outsourcing, Contracting Out und Contracting In.....	47
3.3.2	Public-Private-Partnership (PPP).....	48
3.3.3	Privatisierung	50
4	Public Format Franchising.....	51

II Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter
BFF	Business Format Franchising
bzw.	beziehungsweise
CRM	Customer Relationship Management
DFV	Deutscher Franchise-Verband e.V.
EFF	European Franchise Federation
ERFA-Tagung	Erfahrungs-Tagung
FG	Franchise-Geber
FN	Franchise-Nehmer
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam
NSM	Neues Steuerungsmodell
NPM	New Public Management
PPP	Private-Public-Partnership
USP	Unique Selling Proposition
usw.	und so weiter
vGVO	vertikale Gruppenfreistellungsverordnung
z.B.	zum Beispiel

1 Lernen vom Erfolg der Privaten

Seit über zwei Jahrzehnten versuchen Industriestaaten verstärkt Verwaltungsreformen erfolgreich umzusetzen. In den einzelnen Ländern wurden zum Teil verschiedene Methoden und Wege der Reformierung entwickelt. Diese sind auf unterschiedliche Ausgangssituationen und verschiedene (Verwaltungs-)Traditionen zurückzuführen. Daraus hat sich eine Ansammlung von Reformen entwickelt, wobei dieser „Reformenpool“ zum Ziel hat, sich am Output und nicht am Input einer öffentlichen Leistung zu orientieren. Im Allgemeinen spricht man dabei von „New Public Management“-Reformen.¹ Im Rahmen des NPM und des Neuen Steuerungsmodells (NSM)² sollen erfolgreiche Managementstrukturen aus der Privatwirtschaft von der öffentlichen Verwaltung übernommen bzw. adäquat eingeführt werden und die überkommenen Strukturen der öffentlichen Verwaltung abgelegt werden.³

Anfangs stand vor allem die Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors, wie z.B. die interne Steuerung, das Personalwesen und das Rechnungs- und Finanzwesen im Mittelpunkt der Reformen.⁴ Danach rückte immer stetiger die Leistungstiefe des öffentlichen Sektors in den Vordergrund. Dabei geht es um die Frage, welche Aufgaben von der öffentlichen Seite übernommen werden sollen und wie diese übernommenen Aufgaben adäquat erfüllt werden können. Es geht also nicht nur um die Effizienz einer Leistung, sondern vor allem auch darum, ob und in welcher Form eine Leistung erbracht wird.⁵ Es müssen somit alte aber auch neue Wege der Leistungserbringung in Betracht gezogen werden. Vor allem durch Wettbewerb, Kooperationen und neu

¹ Schedler/Proeller 2000, S. 5; „*New Public Management (NPM) ist der Oberbegriff der weltweit relativ einheitlichen „Gesamt-Bewegung“ der Verwaltungsreformen. Charakteristisch für NPM-Reformen ist der Wechsel von der Input- zur Outputorientierung.*“

² BDVR 2002, S. 1f; „*Das Neue Steuerungsmodell ist eine Entwicklung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Es nimmt ausgehend insbesondere von frühen angelsächsischen Entwicklungen bereits vorhandene Ansätze der Verwaltungslehre, der Politikwissenschaft sowie des weiteren soziologische, sozialpsychologische und vor allem betriebswirtschaftliche Ansätze auf und versucht aus der Verbindung von öffentlichem Sektor und Managementwissen aus dem Bereich der Unternehmenstheorie und Unternehmenspraxis Konzepte für eine Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln.*“

³ KGSt 1993, S. 15ff; oder ausführlich Bals/Hack 2002

⁴ Naschold 2000, S. 13, Bolter 1998, S. 2

⁵ Naschold 2000, S. 13

geschaffenen Lieferanten-/Kundenbeziehungen lassen sich Effizienz- und Effektivitätsvorteile generieren.⁶

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einer neuen Alternative, bestimmte öffentliche Leistungen pflichtgerecht zu erstellen bzw. der staatlichen Gewährleistungspflicht für bestimmte Leistungen nachzukommen: **Franchising (BFF)** Im Mittelpunkt steht die Begutachtung ob sich das Franchising – damit ist grundsätzlich das Business Format Franchising (BFF) gemeint – als neues Instrument für die Erzeugung öffentlicher Leistungen eignet. Es wird auf mögliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne eingegangen, jedoch können noch keine beobachteten Ergebnisse aus der Praxis der öffentlichen Verwaltung herangezogen werden, da das Franchising in öffentlichen Bereichen bisher noch nicht umgesetzt worden ist.

Es ist wichtig zu erkennen, dass es sich beim Franchising aus der Privatwirtschaft nicht um das bekannte Konzessionsverfahren aus der öffentlichen Verwaltung handelt. Konzessionen beziehungsweise Bedienungsaufträge werden für einen bestimmten Markt an ein privates Unternehmen oder über Lizenzen an mehrere private Partner vergeben.⁷ Hier tritt die öffentliche Hand jedoch nicht als Franchise-Geber im Sinne des modernen privatwirtschaftlichen Franchisings auf. Franchise-Systeme, wie z.B. *OBI* und *McDonald's*, gehen über bloße Leistungsbeschreibungen hinaus und entwickeln in den Systemzentralen mit und für die Franchise-Partner täglich neues Know-how.

Ziel dieser Arbeit ist es in erster Linie, das Franchising, als ein erfolgreiches Instrument der Privatwirtschaft (die „Königsklasse der Vertriebsorganisationen“⁸), der öffentlichen Hand näher zu bringen und aufzuzeigen, wie die Franchise-Organisation in der öffentlichen Verwaltung eingeführt und aufgebaut werden kann. Diese neue Form der Leistungserbringung soll den vorhandenen Instrumenten und Werkzeugen, wie Outsourcing, Contracting-Out usw., zur Seite gestellt werden.

Die Untersuchung gliedert sich in drei Hauptteile (Kapitel 2 – 4). In Kapitel 2 der Arbeit wird das Business Format Franchising vorgestellt und seine wichtigsten Bestandteile

⁶ KWI 2002

⁷ Bolter 1998, S. 50

⁸ Flohr/Frauenhuber/Liebscher/Wildhaber (Hrsg.) 2003, S. 17

beleuchtet. Es werden Kriterien, die die Franchisierbarkeit von Leistungen überprüfen, aufgestellt.

Im zweiten Teil der Arbeit (Kapitel 3) wird anhand der aufgestellten Franchise-Kriterien und den speziellen Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung ein „Prüfschema“ für öffentliche Aufgaben entwickelt. Wichtige Bestandteile dieses Schemas sind die „Strategische Relevanz“ und die „Spezifität“ einer öffentlichen Leistung. Durch die Kombination von öffentlichen und privaten Unternehmungen am Franchising lassen sich sechs Franchise-Modell-Varianten entwerfen. Mittels der zwei Dimensionen „Strategische Relevanz“ und „Spezifität“ kann bestimmt werden, welches Modell für die Leistungserbringung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe am geeignetsten erscheint. Am Ende des Kapitels wird das Grundkonzept der Franchise-Modelle mit anderen Methoden zur Erstellung von öffentlichen Leistungen verglichen. Kapitel 4 schließt die Arbeit mit einer zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse ab. Außerdem wird der Begriff „Public Format Franchising“ definiert, um eine Abgrenzung zum „Private Format Franchising“ herzustellen. Die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung erfordern diese Neudefinition.

2 Franchising (Business Format Franchising)

Im Allgemeinen handelt es sich beim Franchising um ein Vertriebssystem von Sach- und/oder Dienstleistungen, wobei rechtlich selbständige Unternehmen eine langfristige vertikale Kooperation eingehen. Der Franchise-Nehmer (FN) erhält gegen Entgelt das Recht und die Pflicht eine bestimmte Ware bzw. eine bestimmte Dienstleistung im Sinne des Franchise-Gebers (FG) zu vermarkten.

Im Sinne dieser Arbeit soll jedoch eine präzisere Definition des Begriffs gewählt werden. Die für diese Untersuchung gültige Definition des Franchise-Begriffs wird aus dem Ethikkodex des Deutschen Franchise-Verbandes e.V. (DFV) gewonnen.⁹

- *„Franchising ist ein Vertriebssystem, durch das Waren und/oder Dienstleistungen und/oder Technologien vermarktet werden. Es gründet sich auf eine enge und fortlaufende Zusammenarbeit rechtlich und finanziell selbständiger und unabhängiger Unternehmen, den Franchise-Geber und seine Franchise-Nehmer. Der Franchise-Geber gewährt seinen Franchise-Nehmern das Recht und legt ihnen gleichzeitig die Verpflichtung auf, ein Geschäft entsprechend seinem Konzept zu betreiben. Dieses Recht berechtigt und verpflichtet den Franchise-Nehmer, gegen ein direktes oder indirektes Entgelt im Rahmen und für die Dauer eines schriftlichen, zu diesem Zweck zwischen den Parteien abgeschlossenen Franchise-Vertrags bei laufender technischer und betriebswirtschaftlicher Unterstützung durch den Franchise-Geber, den Systemnamen und/oder das Warenzeichen und/oder die Dienstleistungsmarke und/oder andere gewerbliche Schutz- oder Urheberrechte sowie das Know-how, die wirtschaftlichen und technischen Methoden und das Geschäftssystem des Franchise-Gebers zu nutzen.“¹⁰*

Die intensive Zusammenarbeit und die stetige Know-how-Weiterentwicklung sowie die strikt einheitlichen und eingehaltenen Systemstandards unter selbständigen Unternehmen sind typische Bestandteile von Franchise-Systemen.

⁹ erstellt von der European Franchise Federation (EFF) in Abstimmung mit der EG-Kommission in Brüssel und gültig für alle nationalen Franchise-Verbände und Mitglieder des EFF; DVF 2002, S. 171

¹⁰ DFV 2002, S. 171

Die folgende Tabelle stellt die charakteristischen Merkmale des Franchisings dar:

System-Merkmale	Franchise-Geber-Merkmale	Franchise-Nehmer-Merkmale
<ul style="list-style-type: none"> • Vertikale Kooperationsform unabhängiger Unternehmer • Langfristig orientierte vertragliche Bindung • Bilaterales Dauerschuldverhältnis zur Erfüllung des Systemzwecks • Einheitliches Auftreten gegenüber dem Markt • Corporate Identity ähnlich einem Filialsystem • Arbeitsteiliges Leistungsprogramm • Stetige Know-how-Generierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung von Nutzungsrechten für Marken, Namen und Patenten gegen Gebühr • Bereitstellung eines umfassenden Leistungspaketes und gewerblichen Know-hows • Bereitstellung eines bewährten Absatz- und Organisationssystems • Berechnung einer einmaligen und/oder laufenden Franchise-Gebühr • Umfassende Weisungs- und Kontrollrechte • Laufende Systementwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche und wirtschaftliche Selbständigkeit (Dispositionsfreiheit) • Nutzung von Marken, Namen und Patenten des Franchise-Gebers • Zahlung einer einmaligen und/oder laufenden Franchise-Gebühr • Einsatz von persönlicher Arbeitskraft und eigenem Kapital • Übernahme von Risiko • Pflicht zu systemkonformen Verhalten • Informationspflicht • Bekommt laufend technische und betriebswirtschaftliche Unterstützung¹¹

Tabelle 1: Charakteristische Merkmale von Franchise-Systemen¹²

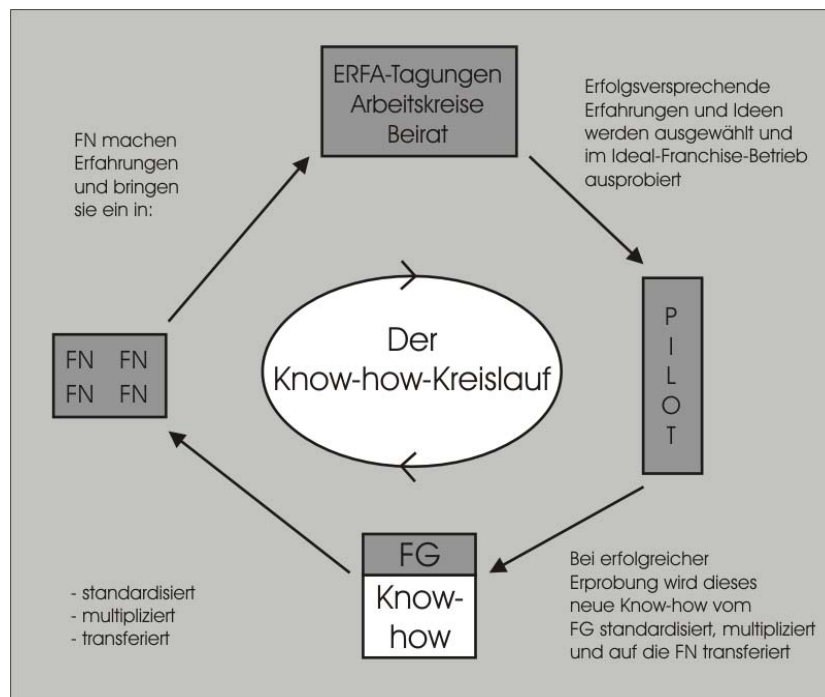
Diese Eigenschaften grenzen das Franchising zu anderen Vertriebssystemen ab und sind zugleich ein Garant für den Erfolg einer Franchise-Organisation. Vertrieb ist mehr als die bloße Transaktion an einem Verkaufspunkt, an dem der Kunde eine Ware oder eine Dienstleistung gegen Geld erhält. Es bedeutet vor allem Qualitätssicherung, effizientes

¹¹ DFV 2002, S. 171

¹² eigene Darstellung, in Anlehnung an: Küster 2000, S. 15

Controlling, Nachhaltigkeit, Integration, Transparenz und Customer Relationship Management (CRM).¹³ Die genannten Merkmale heben eine moderne Vertriebsorganisation vom bloßen Verkauf einer Ware bzw. einer Dienstleistung deutlich ab.

Das Franchising ist eine solche moderne Form des Vertriebs und geht noch einen Schritt weiter. Im Mittelpunkt des Franchisings stehen nicht nur diese Merkmale, sondern vor allem die dauerhafte Know-how-Entwicklung. Die Grafik 1 veranschaulicht wie eine solche Weiterentwicklung des Know-hows vonstatten geht.



Grafik 1: Franchise-Know-how-Kreislauf¹⁴

Franchise-Systeme handeln im Sinne des Ausspruchs: „Das Rad muss nur einmal erfunden werden“. Wird z.B. eine erfolgreich erprobte Innovation standardisiert, können alle Franchise-Partner von der Errungenschaft bzw. Erkenntnis Nutzen ziehen. Nicht nur der Franchise-Geber generiert Know-how sondern auch die Franchise-Nehmer. Es ist aber Aufgabe des Franchise-Gebers dieses Know-how zu erkennen, zu standardisieren und vermittelbar zu machen. Erfahrungstagungen (ERFA-Tagungen) und Arbeitskreise sind „Sammelbecken“ verschiedenster lokaler und regionaler Erfahrungen. Im Franchise-Beirat, bzw. in der Franchise-Systemzentrale werden die erfolgsversprechenden Erfahrungen und Vorschläge ausgewählt und in einem

¹³ Wildhaber 2003, S. 21

¹⁴ modifiziert nach Wessels 2001, S. 56

Pilotprojekt in einem Franchise-Betrieb erprobt. Bei erfolgreicher Durchführung muss dieser Know-how-Zuwachs vom Franchise-Geber standardisiert, multipliziert und auf die Franchise-Nehmer transferiert werden. So schließt sich der Franchise-Know-how-Kreislauf und bildet einen fortlaufenden Prozess.

Das entwickelte Franchise-Know-how¹⁵ stellt ein gebündeltes Wissen dar, welches zur Betriebsführung notwendig ist oder zumindest einen erheblichen Wettbewerbsvorsprung verspricht.¹⁶

2.1 4 Säulen des Franchisings

Das Know-how muss den Partnern auf allen Ebenen der Kooperation vermittelt werden. Dabei soll keine einseitige, sondern eine interaktive Kommunikation zustande kommen. Zwischen der Franchise-Zentrale und den einzelnen Franchise-Nehmern muss eine intensive Partnerschaftlichkeit aufgebaut werden, welche dem Gesamtsystem zugute kommen soll (win-win-Strategie). Um diese Partnerschaftlichkeit, die Know-how-Weiterentwicklung sowie -Vermittlung und die Einheitlichkeit des Systems sicherzustellen, dienen die von *Nebel* genannten vier Säulen des Franchise-Systems:¹⁷

- Franchise-Vertrag
- Betriebshandbuch
- Franchise-Training
- Leistungen

Es liegt am Wesen des Franchisings, dass nur ein Franchise-System mit erfolgreichen Franchise-Partnern langfristig Bestand haben kann. Der Franchise-Geber hat jedoch das Problem, dass er nicht das tägliche Geschäft jedes einzelnen Franchise-Partners

¹⁵ vertikale Gruppenfreistellungsverordnung (vGVO), siehe DFV 2002, S. 185ff; „*Know-how ist eine Gesamtheit nicht patentierter praktischer Erkenntnisse, die der Lieferant durch Erfahrung und Erprobung gewonnen hat und die geheim, wesentlich und identifiziert sind; hierbei bedeutet „geheim“, dass das Know-how als Gesamtheit oder in der genauen Gestaltung und Zusammensetzung seiner Bestandteile nicht allgemein bekannt und nicht leicht zugänglich ist; „wesentlich“ bedeutet, dass das Know-how Kenntnisse umfasst, die für den Käufer zum Zwecke der Verwendung, des Verkaufs oder des Weiterverkaufs der Vertragswaren oder -dienstleistungen unerlässlich sind; „identifiziert“ bedeutet, dass das Know-how umfassend genug beschrieben ist, sodass überprüft werden kann ob es die Merkmale „geheim“ und „wesentlich“ erfüllt.*“

¹⁶ Wessels 2001, S. 57

¹⁷ Nebel 2001, S. 62

überwachen bzw. ihn Vorort unterstützen kann. Über die vorgestellten vier Säulen wird ihm dagegen die Chance geboten, Einfluss im Sinne der Partnerschaftlichkeit auf die Franchise-Nehmer und deren Handlungen zu nehmen.

2.1.1 Franchise-Vertrag

Die rechtliche Basis für die Kooperation zwischen Franchise-Geber und Franchise-Nehmer bildet der Franchise-Vertrag. Die Rechte und Pflichten der beiden Parteien werden dabei festgelegt und durch den Abschluss des Vertrages gegenseitig anerkannt. Er kann somit als das Rückgrat des gesamten Kooperationssystems bezeichnet werden.¹⁸ Im Franchise-Vertrag müssen Ansätze des System-Know-hows für den Franchise-Nehmer erkennbar werden. Da jedoch relativ viele Personen und Einrichtungen Einblick in den Vertrag erhalten, sollte das Know-how nicht zu explizit behandelt und auf die geheimen Betriebshandbücher verwiesen werden.¹⁹

Für Franchise-Systeme ist es typisch, dass von Seiten des Franchise-Gebers ein hoher Einfluss auf den Franchise-Nehmer ausgeübt wird, dadurch läuft man Gefahr die Selbständigkeit des Partners zu verwischen und sich einem Arbeitsvertrag anzunähern. Im Hinblick auf eine juristische Betrachtung kann eine solche Annäherung weitreichende Konsequenzen²⁰ für den Franchise-Geber haben.²¹ Der Franchise-Partner übernimmt zwar ein Unternehmerrisiko aber nur diese Tatsache, dass der Franchise-Nehmer auf eigene Rechnung und Namen handelt, macht ihn nicht automatisch rechtlich zu einem Selbständigen. Erst wer seine Tätigkeit frei gestaltet und seine Arbeitszeit frei bestimmen kann, ist nach dem Handelsgesetzbuch selbständig.²² Bessere Verdienstmöglichkeiten und größere Gestaltungsfreiheiten sind laut *Skaupy* ebenfalls Indizien für eine vorliegende Selbständigkeit.²³

Um dem Problem der Scheinselbständigkeit entgegenzutreten, muss durch eine geeignete Vertragsgestaltung die Selbständigkeit des Franchise-Nehmers faktisch und rechtlich sichergestellt werden. Es liegt im Interesse beider Kooperationspartner dies

¹⁸ Skaupy 1995, S. 126

¹⁹ Nebel 2001, S. 63

²⁰ z.B. bezüglich des Kündigungsschutzes, der Sozialabgaben, der Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, bei verdeckten Gewinnausschüttungen oder sogar hinsichtlich der Nichtigkeit des Vertrages

²¹ Küster 2000, S. 22

²² Deutsches Handelsgesetzbuch (HGB), § 84

²³ Skaupy 1995, S. 128

sicherzustellen. Der Franchise-Nehmer zeigt nämlich durch seine Wahl, selbständig tätig zu werden, seinen Willen, ein erfolgreiches Unternehmen in Kooperation mit dem Franchise-Geber, welcher davon ebenfalls profitiert, aufzubauen. Alle im Vertrag enthaltenen Regelungen müssen rechtswirksam sein, da sonst aus dem Vertrag oder aus einzelnen vertraglichen Vereinbarungen keinerlei Rechte hergeleitet werden können.²⁴

2.1.1.1 Rechte und Pflichten des Franchise-Gebers

Im Mittelpunkt der Pflichten des Franchise-Gebers gegenüber dem Franchise-Nehmer steht die Übertragung des zugesicherten Know-hows, die Überlassung patentierter Schutzrechte,²⁵ die Weiterentwicklung des Systems und die stetige Betreuung des Partners. Der Franchise-Geber verpflichtet sich zudem, dem Partner ein geeignetes Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramm zur Verfügung zu stellen. Das überregionale und regionale Marketing entwickelt und konzipiert ebenfalls die Systemzentrale, wobei im Sinne der Partnerschaft das regionale Marketing mit dem jeweiligen Franchise-Nehmer abgesprochen wird. Die Systemzentrale wird meist auch in den Bereichen Controlling sowie Wareneinkauf tätig, führt Betriebsvergleiche durch und bietet den Partnern verschiedene Investitionshilfen an. Zur Bestandsabsicherung des Systems verpflichtet sich der Franchise-Geber die Entwicklung einer optimalen internen Kommunikation voranzutreiben. Meist sichert der Franchise-Geber dem Franchise-Nehmer ein klar abgegrenztes, exklusives Absatz- und Akquisitionsgebiet zu (Gebietsschutz).²⁶ Schlussendlich gehört die rechtzeitige und korrekte Lieferung vertragskonformer Produkte mittels eines geeigneten Warenwirtschaftssystems ebenfalls zu den eingegangenen Verpflichtungen des Franchise-Gebers.

Im Gegenzug zu diesen Verpflichtungen, erhält der Franchise-Geber das Recht eine Franchise-Gebühr²⁷ sowie gegebenenfalls eine Werbegebühr zu erheben und die Partner bei ihren Aktivitäten zu kontrollieren. Die Kontrollrechte beziehen sich primär auf die Einhaltung von Qualitätsstandards, Corporate Design und Gebietsschutz²⁸.

²⁴ Wessels 2001, S. 217

²⁵ Küster 2000, S. 86

²⁶ Küster 2000, S. 86

²⁷ Detaillierte Informationen dazu siehe Flohr 2001, S. 151ff; z.B.: Einstiegsgebühren, monatliche Fixgebühren, Gebühren auf Basis des monatlichen Nettoumsatzes und indirekte Gebühren durch die Bezugspflicht der Produkte vom Franchise-Geber

²⁸ Küster 2000, S. 87

2.1.1.2 Rechte und Pflichten des Franchise-Nehmers

Aus den Rechten und Pflichten des Franchise-Gebers ergeben sich zum größten Teil die Rechte und Pflichten des Partners. Der Franchise-Nehmer verpflichtet sich einen systemspezifischen Kapitaleinsatz zu leisten, um Systemkonformität sicherzustellen. Zu diesen Kosten kommen die erforderlichen Franchise-Gebühren und die Werbegebühren hinzu. Der Partner ist dazu verpflichtet, unter Beachtung des Betriebshandbuchs, sich systemkonform zu verhalten. Er muss dazu bereit sein, Ausbildungskurse des Franchise-Gebers zu besuchen²⁹ und aktiv daran teilzunehmen. Aus den Kontrollrechten des Franchise-Gebers ergibt sich für den Franchise-Nehmer die Pflicht zur Informations- und Auskunftserteilung gegenüber seiner Zentrale. Umgekehrt besteht jedoch eine sehr strenge Geheimhaltungspflicht gegenüber externen Personen.³⁰

Der Franchise-Nehmer darf auf die Benutzung der patentierten Schutzrechte, wie z.B. die Marke, das Produkt oder die Technologie, und den stetigen Transfer des Know-hows als wesentlicher Bestandteil des Systems bestehen. Als Partner kann er davon ausgehen, dass ein einheitlicher Systemauftritt aller Franchise-Parteien nach Innen und Außen sichergestellt wird. Essentiell für die Langlebigkeit eines Franchise-Systems und seiner Partner ist das Recht des Franchise-Nehmers auf eine ständige strategische Fortentwicklung des Systems.³¹ Es ist nicht die Aufgabe der einzelnen Partner auf eigene Faust die Weiterentwicklung des Systems voranzutreiben aber sie stellen die Basisdaten für Entscheidungen der Zentrale zur Verfügung und geben über ERFA-Tagungen ihr gesammeltes Wissen an das System zur Generierung neuen Know-hows weiter. Um den Know-how-Transfer zu erleichtern und sicherzustellen, hat der Kooperationspartner schließlich auch das Recht auf geeignete Ausbildungsprogramme.

2.1.2 Betriebshandbuch (Franchise-Handbuch)

Die 2. Säule des Franchisings bildet das Betriebshandbuch. Das Franchise-Handbuch enthält im Gegensatz zum Franchise-Vertrag das geheime Betriebskonzept des Systems möglichst detailliert in schriftlicher Form. Die Aufgabe, die diesem Dokument

²⁹ Skaupy 1995, S. 134

³⁰ Küster 2000, S. 88

³¹ Küster 2000, S. 89

zukommt, ist einerseits der stetige Know-how-Transfer auf den Franchise-Nehmer und andererseits die Festlegung des Geschäftsordnungssystems, also der Richtlinien und Grundsätze, die der Franchise-Nehmer für den Geschäftsablauf und die Zusammenarbeit mit dem Franchise-Geber sowie den anderen Franchise-Nehmern zu beachten hat.³² Das Franchise-Handbuch regelt im Detail, welche multiplizierbare Geschäftsidee dem Franchise-Nehmer zur Verfügung gestellt wird, wie er auf der Grundlage dieser Richtlinien sein Outlet zu betreiben und die Dienstleistungen bzw. die Vertragsprodukte des Systems am Point of Sale zu erbringen bzw. abzusetzen hat.³³

Heute versteht man unter dem Betriebshandbuch meist nicht mehr ein einzelnes Buch sondern eine Ansammlung von Handbüchern. Dabei wird das zu transferierende Know-how nach seiner Art geordnet und in speziellen Handbüchern festgehalten.

Der Inhalt des Handbuchs muss unaufgefordert und laufend vom Franchise-Geber auf den aktuellsten Stand gebracht werden, und er muss dafür sorgen, dass die Franchise-Nehmer Zugang zum Medium erhalten. Die gelungene Präsentation eines Handbuchs erleichtert den Know-how-Transfer erheblich und steigert durch seinen höheren Benutzungsgrad das systemkonforme Verhalten des Adressaten. Ein tatsächlich von den Franchise-Nehmern genutztes Betriebshandbuch spart dem Gesamtsystem Kosten für eine Franchise-Hotline, für Trainings und Schulungen, für die Sicherung der Qualitäts- und Systemstandards, für die persönliche Betreuung in der Zentrale und dadurch kostenintensive Außendienstmitarbeiter.³⁴

Das Franchise-Handbuch dient aber auch der rechtlichen Absicherung des Franchise-Gebers. Es kommt in vielen Franchise-Systemen vor, dass es auch erfolglose Franchise-Nehmer gibt. Aus ihrer Sicht hat in der Regel der Franchise-Geber Schuld an ihrem Misserfolg. Es kommt dann oft der Vorwurf, dass das versprochene Know-how nie vermittelt worden sei bzw. es von vornherein nicht bestanden habe. Der Franchise-Geber ist für die Werthaltigkeit der von ihm erbrachten Leistungen und dem daraus vom Franchise-Nehmer zu ziehenden Nutzen darlegungs- und beweispflichtig.³⁵ Meist kann der Franchise-Geber nur über das Franchise-Handbuch diesen Nachweis erbringen.

³² Flohr u.a. 2003, S. 210

³³ Flohr 2001a, S. 352

³⁴ Nebel 2001, S. 182

³⁵ Flohr u.a. 2003, S. 210

2.1.3 Franchise-Training

Das Franchise-Training der Partner bildet die dritte Säule des Franchisings. Es ist eine der wichtigsten Notwendigkeiten im Franchising, wodurch sich dieses von anderen Vertriebssystemen deutlich unterscheidet.³⁶ Nach der Regelung der EU-Gruppenfreistellungsverordnung (für Franchise-Vereinbarungen) ist der Franchise-Geber verpflichtet, sein auf praktischen Kenntnissen beruhendes und durch Erfahrungen und Erprobungen gewonnenes Know-how nicht nur zu beschreiben und zu übermitteln, sondern auch dem Franchise-Nehmer zu vermitteln.³⁷ Beim Training handelt es sich um wichtige persönliche Begegnungen. Sinn und Zweck dieser Trainings bzw. Treffen ist in erster Linie der gezielte Know-how-Transfer auf die Partner. Zusätzlich wirken sich die Veranstaltungen positiv auf das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Motivation der Beteiligten aus. Neues Know-how (Ideen und Innovationen) kann zudem durch das „day-to-day“ Business der Partner generiert werden und in das System einfließen.

Die Verpflichtung des Franchise-Gebers seine Partner zu trainieren, fängt mit einer Einschulung in das System vor der Betriebseröffnung des Franchise-Nehmers an und endet erst bei Austritt aus dem System. In den Richtlinien des DFV „Training bei Franchise-Systemen“³⁸ werden folgende Stufen des Trainings aufgelistet:

- Basis-Ausbildung
- Fortbildungsmaßnahmen
- Spezial-Ausbildung
- Führungs-Ausbildung

Neben den laufend abgehaltenen Trainings stehen vor allem die ERFA-Tagungen im Mittelpunkt eines jeden Franchise-Systems. Da daran grundsätzlich alle Franchise-Nehmer beteiligt sind, sind die ERFA-Tagungen das wohl wichtigste Gremium im System.³⁹ Wie der Name schon verdeutlicht, geht es nicht nur um die Vermittlung, sondern auch um den Austausch von Informationen. Dabei sollen wirklich alle

³⁶ Skaupy 1995, S. 111

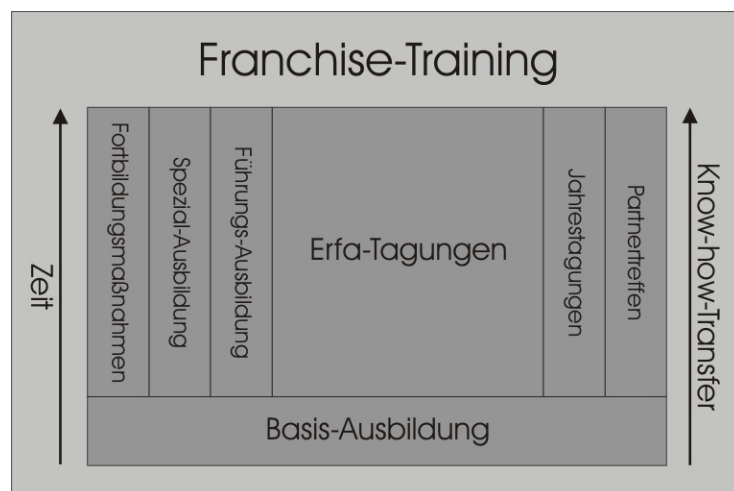
³⁷ Flohr 2001, S. 101

³⁸ DVF 2002, S. 177

³⁹ Nebel 2001, S. 369

Franchise-Nehmer einbezogen werden, denn jeder einzelne Partner ist für die Fortentwicklung des Systems von Nöten. Nutznießer solcher Tagungen sollen, wie bei Franchising überhaupt, immer beide Kooperationsparteien sein. Wichtig für den Erfolg dieser Veranstaltungen ist die Dokumentation aller getroffenen Maßnahmen während der Tagung. Es bietet sich an, die Protokolle in das Betriebshandbuch aufzunehmen. So soll versucht werden das neu generierte Know-how festzuhalten, zu standardisieren und wieder allen Partnern zu über- bzw. vermitteln.

Ebenfalls zum Franchise-Training gehören die Jahrestagungen, bei denen die Zentrale die Partner über den Stand der Dinge informiert und einzelne Vorträge und Workshops organisiert. Es werden zudem Partnertreffen organisiert, um den Franchise-Nehmern die Chance zu bieten, sich offiziell aber unter Ausschluss des „Kopfes“ ihres Systems zu treffen und sich auszutauschen.



Grafik 2: Grundbausteine des Franchise-Trainings⁴⁰

Bei allen genannten Veranstaltungen geht es somit um die Ermittlung und Vermittlung von Wissen. Am geeignetsten für einen gezielten Know-how-Transfer sind die durch einen Trainer abgehaltenen ERFA-Tagungen. Auch zum Generieren neuen Know-hows bietet diese Veranstaltung die besten Voraussetzungen, da sie von Seiten der Zentrale dokumentiert und damit das Wissen festgehalten wird. Nicht zu unterschätzen sind aber auch die positiven Auswirkungen auf die Motivation und das gesteigerte „Wir-Gefühl“ der Kooperationspartner durch die anderen Veranstaltungen.

⁴⁰ eigene Darstellung

2.1.4 Leistungen

Ein Franchise-System hat, wie jedes andere Vertriebssystem auch, zum Ziel, eine vom Kunden erwünschte Ware oder eine erwünschte Dienstleistung anzubieten und erfolgreich zu vermarkten. Dabei geht das Franchising noch einen Schritt weiter, denn es liefert dem Franchise-Nehmer auch ein Betriebsführungssystem. Dieses erprobte System übernimmt der Franchise-Nehmer, um erfolgreich am Markt tätig zu werden. Um dies sicherzustellen bietet der Franchise-Geber dem Partner Leistungen an, die die schlussendliche Leistungserstellung unterstützen sollen. Nur wenn die im Franchise-Vertrag durch den Franchise-Geber übernommenen Pflichten auch optimal von diesem umgesetzt werden, hat das System die Chance, langfristig erfolgreich zu sein. Die folgenden Bereiche müssen einerseits durch gesetzte Qualitätsstandards andererseits zur Sicherstellung der Qualitätsstandards intensivst vom Franchise-Geber behandelt und unterstützt werden:

<ul style="list-style-type: none">• Eigentliche Produkte und Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none">• Umgang mit den Produkten und Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none">• Controlling, Planung und Benchmarking
<ul style="list-style-type: none">• Einkauf	<ul style="list-style-type: none">• Verkauf und Vertrieb	<ul style="list-style-type: none">• Finanzwesen
<ul style="list-style-type: none">• Finanzierungshilfen für Partner	<ul style="list-style-type: none">• Interne und externe Kommunikation	<ul style="list-style-type: none">• Forschung und Entwicklung
<ul style="list-style-type: none">• Marktforschung	<ul style="list-style-type: none">• Aus- und Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none">• Know-how-Transfer
<ul style="list-style-type: none">• Führung der Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none">• Personalwesen	<ul style="list-style-type: none">• Umgang mit den Kunden
<ul style="list-style-type: none">• Marketing	<ul style="list-style-type: none">• Unternehmenskultur	<ul style="list-style-type: none">• Reklamationsbehandlung

Tabelle 2: Leistungen im Franchising (nicht erschöpfend)⁴¹

Einen sehr wichtigen Teil der Leistungserbringung des Franchise-Gebers und deren Sicherstellung gewährleistet die Systemzentrale. Sie gilt als der Informations-Knotenpunkt eines jeden Franchisings und übernimmt als ihre wichtigste Aufgabe das Informations-Management.⁴² Die Partner-Manager pflegen den Kontakt zu den Franchise-Nehmern und bilden das Bindeglied zwischen Zentrale und Outlet. Dem Partner muss die Gewissheit gegeben werden, zu jeder Zeit mit der Zentrale in Kontakt treten zu können.

⁴¹ eigene Darstellung

⁴² Frauenhuber/Jung 2003, S. 85

Für den Franchise-Geber ist es also die Pflicht ein adäquates Leistungspaket für seine Partner zusammenzustellen, um den Erfolg des Franchise-Nehmers und schlussendlich des gesamten Systems zu ebnen. Dieses Paket soll auch die gewünschte Leistungserbringung für den Endkunden garantieren. Denn erst die Leistung, die der Kunde am Point of Sale erhält, entscheidet, ob die vorhergehenden Säulen, Franchise-Vertrag, Betriebshandbuch und das Franchise-Training [und die Leistungsqualität des Franchise-Gebers an seine Partner] ihren Zweck erfüllt haben.⁴³ Beim Franchising gibt es also zwei Kundenebenen:



Grafik 3: Kundenbeziehungen im Franchising⁴⁴

Einerseits gelten die Franchise-Nehmer als die Kunden des Franchise-Gebers (interne Kundenbeziehung) und andererseits können die Endkunden als die Kunden des gesamten Franchise-Systems (externe Kundenbeziehung) angesehen werden. Die Grafik 3 macht die doppelte Leistungsverpflichtung eines Franchise-Systems deutlich. Die Leistungen der Franchise-Zentrale erlauben dem Franchise-Nehmer, seine Ressourcen auf seine Kernaufgaben vor Ort und am Point of Sale zu konzentrieren. Der Systemkopf übernimmt also die Funktionen, die der isolierte Marktteilnehmer alleine nicht mehr rationell erfüllen kann.⁴⁵ Der Franchise-Geber und die Franchise-Nehmer sind also gleichermaßen für die Erfüllung der Endkundenwünsche verantwortlich.

⁴³ Nebel 2001, S. 65

⁴⁴ eigene Darstellung

⁴⁵ Skaupy 1995, S. 29

2.2 Kriterien für die Franchisierbarkeit von Leistungen

Nach *Skaupy* besteht, mit gewissen Einschränkungen, der Grundsatz: „*Tout est franchisable*“.⁴⁶ Das heißt, dass in allen möglichen Bereichen Franchising eingesetzt werden kann. Trotzdem müssen, unabhängig von der Branche, bestimmte Eigenschaften erfüllt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei:⁴⁷

- die Marktfähigkeit aufgrund eines erprobten und bewährten Konzepts,
- die Eigenständigkeit der Formel,
- die Multiplizierbarkeit der Formel für die selbständigen Partner,
- die Aktualisierbarkeit der Formel [bei Markt- und Umweltveränderungen],
- die finanzielle Tragfähigkeit der Formel im Sinne der Finanzierbarkeit, Gewinn- und Einkommensfähigkeit für den Franchise-Geber und den Franchise-Nehmer,
- das spezifische Know-how.

Eine Geschäftsidee muss der potenzielle Franchise-Geber also erst erfolgreich über ein Pilotprojekt testen, bevor er sie möglichen Franchise-Nehmern anbieten kann. Eine kurzfristige Marktfähigkeit reicht jedoch nicht aus. Ein Geschäftskonzept muss ein auf viele Jahre gesichertes Marktpotenzial und eine hohe Wettbewerbskraft gewährleisten.⁴⁸ Die Kernvoraussetzung für die Eignung einer (Franchise-)Idee ist die Entwicklung und Umsetzung eines Geschäftskonzepts, das ein unverwechselbares Profil aufweist.⁴⁹ Durch die Konzentration auf eine bestimmte Leistung oder einen bestimmten Markt muss ein Unternehmen an Profil gewinnen und sich zumindest mit einem entscheidenden Alleinstellungsmerkmal von potenziellen Wettbewerbern abheben. Nach *Pauli* sollte ein Franchise-Konzept einen USP (unique selling proposition) bieten, denn dies sei ein bestechendes Verkaufsargument.⁵⁰ Innovationen im Produkt-, Service- oder Vertriebsbereich des Franchise-Konzepts machen den anvisierten Markt aufnahmebereiter.⁵¹

⁴⁶ Skaupy 1995, S. 46

⁴⁷ Tietz 1987, S. 112

⁴⁸ Frauenhuber/Jung 2003, S. 74

⁴⁹ Nebel 2001, S. 27

⁵⁰ Pauli 1990, S. 151

⁵¹ Skaupy 1995, S. 75

Hat eine Geschäftsidee die vorhergehenden Eigenschaften erfüllt, ist aber nicht standardisierbar und nicht multiplizierbar, kann kein Franchise-System entstehen. Es geht beim Franchising um die Reproduktion eines Konzepts. Prozessabläufe werden einmal entwickelt, erprobt, standardisiert und dann vielfach auf die Partner übertragen. Das System muss fähig sein sich nachhaltig weiterzuentwickeln, um auf gegebene Markt- und Umweltveränderungen reagieren zu können. Durch die ERFA-Tagungen sowie die durchgeführten Pilotprojekte fällt dies dem Franchising gegenüber anderen Kooperationsformen zwar leichter, dennoch muss das Konzept überhaupt entwicklungsfähig sein. Das generierte spezifische Know-how muss geheim, wesentlich und identifiziert sein, das heißt es darf nicht allgemein bekannt und nicht leicht zugänglich sein und es muss für den Betrieb unerlässlich sowie umfassend beschrieben sein.⁵² Abschließend stellt eine Tabelle die Hauptkriterien und weitere Kriterien verschiedener Autoren für die Franchisierbarkeit von Leistungen dar:

Kriterien zur Franchisefähigkeit von Leistungen	
Hauptkriterien	zusätzlichen Kriterien (meist Bestandteile der Hauptpunkte)
Tietz	Frauenhuber/Jung
Marktfähigkeit Eigenständigkeit Multiplizierbarkeit Aktualisierbarkeit Finanzielle Tragfähigkeit Spezifisches Know-how	Marktpotenzial Wettbewerbskraft Durchsetzungskraft Übertragbarkeit Partnerpotenzial Kapitalbasis Attraktivität der Franchise-Existenz Basis Know-how Organisatorische Basis Bindungskraft
	Nebel
	unverwechselbares Profil Standardisierbarkeit
	Pauli
	USP Übertragbarkeit der Erfolgsformel Langfristigkeit
	Boehm
	langfristiges Marketingkonzept straffe Organisationsstruktur
	Skaupy
	Aufnahmebereitschaft des Marktes für die Leistung Dienstleistungsspezialisierung Durchführbarkeit eines Pilotprojekts Prognosefähigkeit

Tabelle 3: Kriterien zur Franchisefähigkeit von Leistungen⁵³

⁵² vertikale Gruppenfreistellungsverordnung (vGVO), siehe DFV 2002, S. 185ff

⁵³ eigene Darstellung; Inhalte: Tietz 1987, S. 111f; Skaupy 1995, S. 75; Pauli 1990, S. 151ff; Frauenhuber/Jung 2003, S. 73ff; Nebel 2001, S. 27

Die in Tabelle 3 zusätzlich genannten Kriterien sind meist denen der Hauptkriterien sehr ähnlich oder dienen zu deren Erreichung. Beispielsweise ist die Standardisierung eine Voraussetzung für die Multiplizierung und der USP ist ein Bestandteil der Eigenständigkeit.

2.3 Erkenntnisse

1. Das Franchising ist eine vertikale Kooperation selbständiger Unternehmen.
2. Konzepte und Prozesse werden nur einmal entwickelt, erprobt, standardisiert und transferiert; nach dem Motto: „Das Rad muss nur einmal erfunden werden.“
3. Das Franchising steht auf den vier Säulen, Franchise-Vertrag, Betriebshandbuch, Franchise-Training und der eigentlichen Leistung.
4. Der Franchise-Vertrag bildet die rechtliche Basis und regelt die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner.
5. Das Betriebshandbuch beschreibt die Betriebsführung ausführlich und übermittelt einen Teil des nötigen Know-hows.
6. Das Franchise-Training generiert Know-how durch die Partner und transferiert standardisiertes Know-how auf die Partner.
7. Die gelungene Leistungserbringung des Franchise-Gebers an seine Franchise-Nehmer ist die Basis für die Befriedigung der Wünsche der Endverbraucher.
8. Das Franchising muss auf Partnerschaftlichkeit bedacht sein, denn nur so können selbständige Unternehmen eine win-win-Strategie erfolgreich verfolgen.
9. Damit ein Konzept franchisierbar ist, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt werden: Marktfähigkeit aufgrund einer erprobten und bewährten Geschäftsidee, Eigenständigkeit der Formel, Multiplizierbarkeit der Formel für die selbständigen Partner, Aktualisierbarkeit der Formel, finanzielle Tragfähigkeit der Formel für alle Parteien und spezifisches Know-how.

3 Franchising in der öffentlichen Verwaltung

Kann Franchising als „typisch“ privatwirtschaftliches Vertriebssystem in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden?

Die bestehenden rechtlichen Restriktionen erschweren in den meisten Fällen die Einführung neuer Organisationsmodelle in der öffentlichen Verwaltung. In dieser Untersuchung werden und können diese Restriktionen nicht berücksichtigt werden. Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Auf Grund dieser Tatsache wird davon ausgegangen, dass die Politik und die öffentliche Verwaltung in der Lage sind, die normativen Voraussetzungen für die Einführung eines Franchise-Konzepts herzustellen. Beispielsweise könnte aber auch die Idee des „Free Commune Experiments“ aus Skandinavien übernommen werden. Für die Erprobung neuartiger Reformen können dabei einzelne Gesetze und Vorschriften für die Kommunen auf bestimmte Zeit außer Kraft gesetzt werden.⁵⁴

Die Frage, ob Franchising in der öffentlichen Verwaltung erfolgreich eingesetzt werden kann, ist damit jedoch nicht beantwortet. Es müssen Modelle entwickelt werden, die die mögliche Umsetzung des Franchisings in der öffentlichen Verwaltung darstellen.

3.1 Potenzielle Einsatzgebiete

Im Allgemeinen bietet sich Franchising immer dann an, wenn Leistungen standardisiert, massenhaft und regelmäßig erbracht werden müssen. Hinzu kommt, dass Franchising vornehmlich für diejenigen öffentlichen Aufgaben als alternatives Organisationsmodell in Betracht kommt, die nicht fortgesetzte politische Gestaltung betreffen, sondern bei denen es sich um die lokale Realisierung definierter Aufgaben handelt.⁵⁵ Es sind also die Bereiche gemeint bei denen kein ständiges politisch-administratives Mitwirken der öffentlichen Verwaltung gefordert bzw. erforderlich ist. Potenziellen Franchise-Systemen bietet dies die Möglichkeit sich unter der Einhaltung der Ziele und Vorgaben der öffentlichen Verwaltung laufend weiterzuentwickeln. Durch den möglichen Aufbau eines Wettbewerbsumfelds wird diese „Evolution“ eines solchen Konzepts zusätzlich

⁵⁴ Baldersheim 1993, S. 27ff

⁵⁵ Schanze 2000, S. 137

unterstützt. Vor allem die öffentlichen Aufgaben/Leistungen mit Betriebscharakter bieten sich nach *Schanze* für eine Franchise-Lösung an:

• Abfallentsorgung	• Feuerwehren	• Kindergärten
• Kläranlagen	• Krankenhäuser	• Kultureinrichtungen
• Personennahverkehr	• Schwimmbäder	

Tabelle 4: Potenzielle Bereiche für Franchise-Systeme⁵⁶

Es kommen aber auch noch andere öffentliche Aktivitätsfelder in Frage: Verwaltung von Haus- und Grundbesitz, Wartung von Verkehrseinrichtungen, Datenverarbeitung, Märkte und Markteinrichtungen,⁵⁷ Altenheime, Sporteinrichtungen, Musikschulen, Bibliotheken, Schulen, Universitäten, Fachhochschulen, Weiterbildungseinrichtungen, Jugendtreffs, Erziehungseinrichtungen, Entziehungseinrichtungen, Reha-Einrichtungen, Sanatorien, Pflegedienste, Gärtnereien, Gebäudereinigungen, Straßendienste und vieles mehr. Grundsätzlich sind dem Franchising eigentlich kaum Grenzen gesetzt solange die öffentlichen Aufgaben standardisiert, massenhaft und regelmäßig erfüllt werden müssen. Aber auch Leistungen der Ordnungsverwaltung kommen für eine Franchisierung in Betracht. Interne Franchise-Systeme, das heißt mit ausschließlich öffentlichen Trägern und Partnern, bieten sich in sensiblen Aufgabengebieten geradezu an.

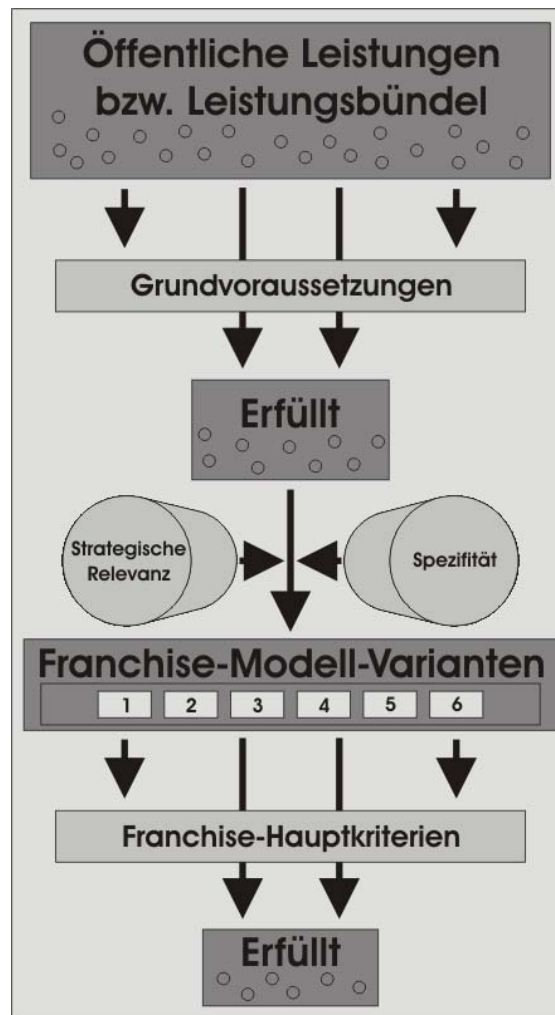
3.2 Prüfungsvorgang der Franchisierbarkeit

Zwar wurden gerade einige potenzielle Einsatzgebiete für das Franchising identifiziert, doch es liegt noch kein passendes Instrumentarium vor, öffentliche Aufgaben bzw. die daraus abgeleiteten Leistungsbündel oder einzelnen Leistungen auf ihre Franchisierbarkeit zu testen. Es wird nun ein Prüfschema vorgestellt, welches die Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt. Denn ein Ziel dieser Arbeit ist es Werkzeuge zu konstruieren, um feststellen zu können, welche öffentlichen Leistungen tatsächlich franchisierbar sind und welche nicht.

⁵⁶ Schanze 2000, S. 137

⁵⁷ Skaupy 1995, S. 25

Folgende Grafik stellt einen Überblick des Prüfschemas dar:



Grafik 4: Franchise-Prüfschema⁵⁸

Um eine öffentliche Leistung über ein Franchise-Konzept erledigen zu können, müssen zuerst einige Grundvoraussetzungen erfüllt werden. Als zweites muss unter Berücksichtigung der „Spezifität“ und der „Strategischen Relevanz“ der jeweiligen öffentlichen Leistung eine geeignete Franchise-Modell-Variante aufgestellt bzw. ausgewählt werden. Schließlich müssen noch die Hauptkriterien des Business Format Franchising betrachtet werden. Die Franchise-Kriterien mit Bezug auf die Privatwirtschaft haben für die öffentliche Verwaltung ebenfalls Geltung. Wie bei der öffentlichen Leistungserbringung, muss gerade beim Franchising eine gleichbleibende Produktqualität sichergestellt werden.

⁵⁸ eigene Darstellung

3.2.1 Grundvoraussetzungen

Es lassen sich folgende Grundvoraussetzungen festlegen:

- Standardisierung der Aufgabe möglich
- hohe Nachfrage
- regelmäßige Nachfrage
- gesicherte, langfristige Nachfrage

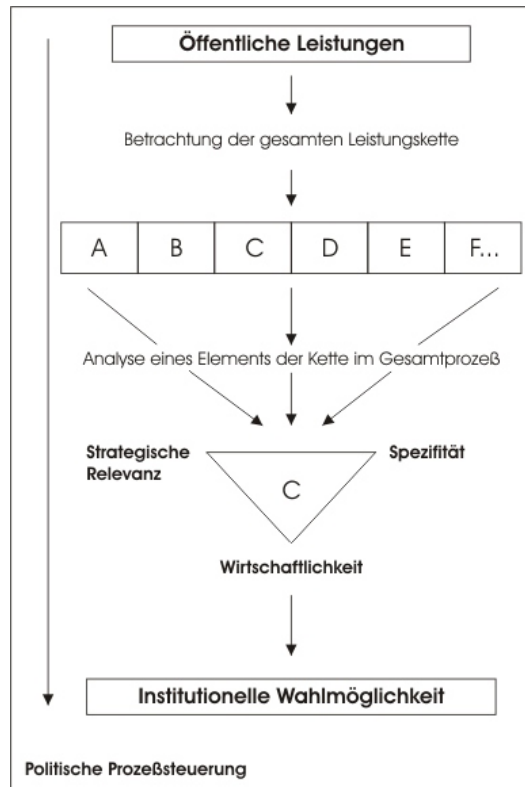
Diese Kriterien sind die Mindestanforderungen an eine öffentliche Leistung, die franchisiert werden soll. Es ist wichtig festzuhalten, dass nicht nur die kommunale Ebene, sondern auch die Landes- oder Bundesebene bei der Betrachtung der Voraussetzungen berücksichtigt werden muss.

Wurden die Grundvoraussetzungen erfüllt, werden die öffentlichen Leistungen weiter getestet. Dabei bilden die Kriterien der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“ öffentlicher Aufgaben bzw. Leistungen den Entscheidungsrahmen.

3.2.2 „Strategische Relevanz“ und „Spezifität“

Je nach „Strategischer Relevanz“ und „Spezifität“ der öffentlichen Leistung muss entschieden werden, welche Franchise-Modell-Varianten zur Leistungserstellung erwogen werden können. Diese zwei Dimensionen wurden dem „Analyseraster Leistungstiefe“ (Grafik 5) von *Naschold* entnommen.⁵⁹ Bei diesem Analyseraster geht es darum, festzustellen inwieweit eine Aufgabe bzw. eine Teilaufgabe eigen- oder fremderstellt werden soll. Es soll dann die dazu geeignete institutionelle Wahl getroffen werden. Bei diesen Entscheidungen geht es also nicht mehr nur um die Frage der günstigsten (Kosten) Leistungserstellung. Das dritte Entscheidungsmerkmal „Wirtschaftlichkeit“ des Analyserasters spielt bei der vorliegenden Arbeit zwar auch eine Rolle, wird aber als Teil der Franchise-Hauptkriterien betrachtet und somit an dieser Stelle noch nicht behandelt.

⁵⁹ Naschold 2000, S. 14



Grafik 5: Analyseraster Leistungstiefe⁶⁰

Es werden nun die „Strategische Relevanz“ sowie die „Spezifität“ einzeln vorgestellt. Danach sollen ihre Auswirkungen auf die Wahl des Franchise-Modells behandelt werden.

3.2.2.1 „Strategische Relevanz“

Nach *Schedler* ist die „Strategische Relevanz“ definiert durch *„die Bedeutung der Aufgabenerfüllung für staatliche Ziele, wie sozialer Frieden, Sicherheit, Schutz der Umwelt und Zusammenhalt der Gesellschaft, und dem zukünftigen Bedarf an Versorgungsintensität“*.⁶¹

Da alle öffentlichen Aufgaben bzw. Leistungen von den politischen Zielen eines Staates abhängen, hängt auch deren „Strategische Relevanz“ von diesen Zielen ab. Je wichtiger das politische Ziel, desto wichtiger die dazugehörenden Leistungen, bzw. deren Impact

⁶⁰ Naschold 2000, S. 15

⁶¹ Schedler 2000, S. 4f

und Outcome. Eine Leistung ist nach Reichard also strategisch relevant, wenn von ihr die Erreichung zentraler politischer Ziele des Staates abhängt.⁶² Jann beschreibt die „Strategische Relevanz“ folgendermaßen:⁶³

„Strategische Relevanz einer Leistung oder Teilleistung wäre dann gegeben, wenn die Auslagerung das Risiko des Gewährleistungsträgers, politisch definierte Ziele zu erreichen, erheblich erhöht, wenn also die Steuerbarkeit öffentlicher Leistungen im Hinblick auf strategische Ziele nicht mehr gegeben ist.“

Er spricht dabei auch die Steuerbarkeit einer öffentlichen Leistung an. Gerade bei einer strategisch hoch relevanten Leistung muss sichergestellt werden, dass ihre Erbringung steuerbar ist und bleibt.⁶⁴ Es geht also um die Überprüfung, Kontrolle sowie Nachjustierung öffentlicher Leistungen zum Wohle der als strategisch wichtig angesehenen politischen Ziele. Je nach institutioneller Wahl bezüglich der Leistungserstellung wird diese Steuerungsfähigkeit beeinflusst. Dabei ist es für den Staat schwerer „Externe“ zu lenken als „Interne“.

Zusammengefasst kann man folgende Aussage festhalten: Die „Strategische Relevanz“ bildet sich aus der normativ bestimmten, langfristigen politischen Bestimmung des Aufgabenportfolios.⁶⁵ Eine hohe „Strategische Relevanz“ erfordert eine hohe politische und strategische Steuerbarkeit der Leistungserstellung. Diese Steuerbarkeit kann bei der Eigenerstellung besser sichergestellt werden als bei der Fremderstellung.

3.2.2.2 „Spezifität“

Im täglichen Sprachgebrauch bedeutet „Spezifität“ Eigentümlichkeit oder Besonderheit.⁶⁶ Der in dieser Arbeit verwendete Begriff kommt aus der Transaktionskostentheorie. Die „Spezifität“ ist als Widmung der im Rahmen einer Transaktion benötigten Ressourcen charakterisierbar.⁶⁷ Es geht also um die exklusive

⁶² Reichard 2003, S. 9

⁶³ Jann 2000, S. 58

⁶⁴ Reichard 2003, S. 9

⁶⁵ Naschold 2000, S. 14

⁶⁶ Duden 2001, S. 938

⁶⁷ Picot 2002, S. 70

Gestaltung und Widmung von Ressourcen für eine bestimmte Aufgabe.⁶⁸ Eine hohe „Spezifität“ wird aufgewiesen, wenn Leistungen nur für einen besonderen Verwendungszweck nutzbar und am Markt nicht [kaum] anderweitig zu verwerten sind.⁶⁹ Es ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Endleistung den Grad der „Spezifität“ festlegt, sondern – wie schon erwähnt – auch die Ressourcen. *Picot* hat „Brutstätten“ der „Spezifität“ in verschiedenen Bereichen identifiziert:⁷⁰

- Humankapital/Qualifikation
- Anlagen
- Prozesse/Verfahren
- Kapazität
- Standort
- Zeit/Logistik

Der spezifische Grad eines Objekts oder eines Prozesses kann sich mit der Zeit verändern. Ziel muss es sein, durch optimale Planung die „Spezifität“ im Allgemeinen niedrig zu halten und unnötige Spezifitäten zu vermeiden. *Picot* bringt es auf den Punkt:

„Der durch Spezifitäten verursachte größere Aufwand ist nur zu rechtfertigen, wenn nur mit ihrer Hilfe die strategischen Ziele eines Leistungserbringers in der erwünschten Qualität zu verwirklichen sind.“⁷¹

Die Folgen und Auswirkungen einer hohen „Spezifität“ sind nach *Reichard* folgende:

„Je größer die Spezifität, desto größer das Bindungsbedürfnis und desto integrativer und langfristiger sollte das Kooperationsverhältnis sein.“⁷²

Daraus lässt sich tendenziell schließen, dass bei hoher „Spezifität“ Eigenerstellung und bei geringer Ausprägung Fremderstellung erwünscht wird.

⁶⁸ Schedler 2000, S. 4; Reichard 2003, S. 10; Picot 2000, S. 64

⁶⁹ Picot/Maier 1992, S. 21

⁷⁰ Picot 2000, S. 72

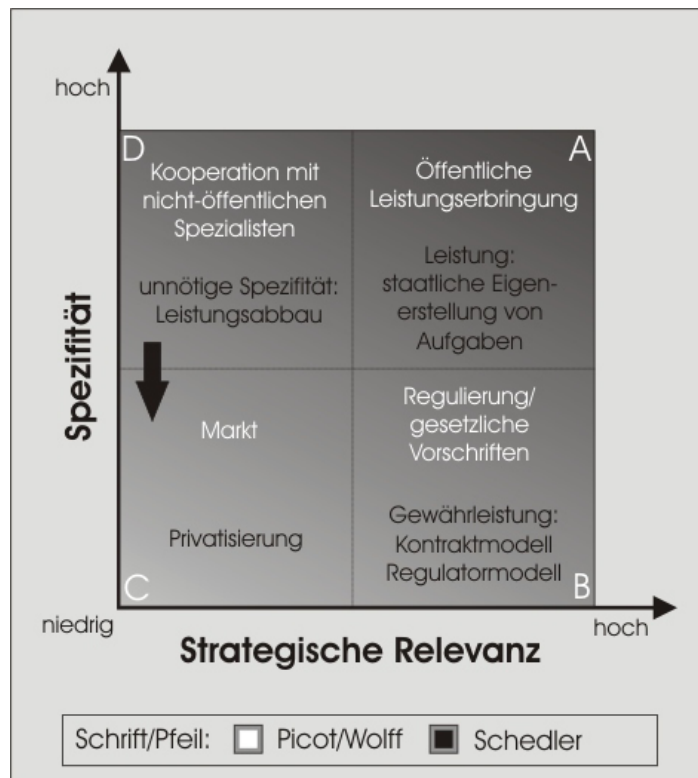
⁷¹ Picot 2000, S. 71

⁷² Reichard 2003, S. 10

3.2.2.3 Auswirkungen der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“

Die zwei Einflussgrößen „Strategische Relevanz“ und „Spezifität“ bestimmen die Art und Weise wie eine öffentliche Leistung (Leistungsbündel) im Sinne des Franchisings umgesetzt und erbracht werden könnte. Aus diesen zwei Kriterien lässt sich erkennen ob eine Eigen- oder Fremderstellung der Leistung angestrebt werden sollte.

In Anlehnung an *Picot/Wolf* und *Schedler* soll der Frage anhand eines Achsenkreuzes mit den Dimensionen „Strategische Relevanz“ und „Spezifität“ nachgegangen werden. Es lassen sich in der Darstellung vier verschiedene Bereiche (A-D) identifizieren, wobei die Übergänge fließend sind, da es sich bei beiden Kriterien nicht um Ja/Nein-Entscheidungen handelt.



Grafik 6: Leistungsportfolio⁷³

Die vier Felder besitzen verschiedene Ausprägungen bezüglich des Ausmaßes der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“. Dies führt zu unterschiedlichen Empfehlungen eine Leistung bzw. ein Leistungsbündel zu gestalten und zu erstellen.

⁷³ in Anlehnung an Picot/Wolff 1994, S. 216; Schedler 2000, S. 5

Feld A (hohe „Strategische Relevanz“ und hohe „Spezifität“):

In diesem Bereich liegende Leistungen werden typischerweise vom Staat erbracht. Die Erfüllung einer Leistung mit hoher strategischer Bedeutung ist oft über hochspezifische Ressourcen und Fähigkeiten zu gewährleisten (z.B. Landesverteidigung, Justiz).⁷⁴ Würde eine Fremderstellung solcher Aufgaben in Betracht gezogen werden, hätte dies untragbare Folgen für die Sicherheit, Funktionalität und Stabilität eines Staates. Es soll hier aber nicht ausgeschlossen werden, dass möglicherweise einige der in Feld A angesiedelten Leistungen im Laufe der Zeit an „Spezifität“ verlieren (Telekommunikation, Briefwesen) und somit im Rahmen von Feld B erbracht werden können. Bei einer Momentaufnahme wäre jedoch eine Fremderstellung von Leistungen mit oben genannten Ausprägungen mit Risiken verbunden.

Feld B (hohe „Strategische Relevanz“ und niedrige „Spezifität“):

Für zentrale Ziele des Staates sind Leistungen aus diesem Bereich von großer Bedeutung. Die Verwaltung muss lediglich die Erbringung der Leistung in geeigneter Quantität und Qualität sowie die nötigen Zugangsmöglichkeiten gewährleisten. Die Produktion kann von Externen, unter Beaufsichtigung von Seiten des Staates, übernommen werden. Über die Regulierung und gesetzliche Vorschriften können die privaten Anbieter im Sinne des politischen Willens ausreichend gelenkt werden. Zu diesem Gebiet gehören heute die Telekommunikation, der Energiemarkt, weitere monopolistische Versorgungsleistungen und andere Leistungen, die sich aus zentralen politischen Zielen ergeben.

Feld C (niedrige „Strategische Relevanz“ und niedrige „Spezifität“):

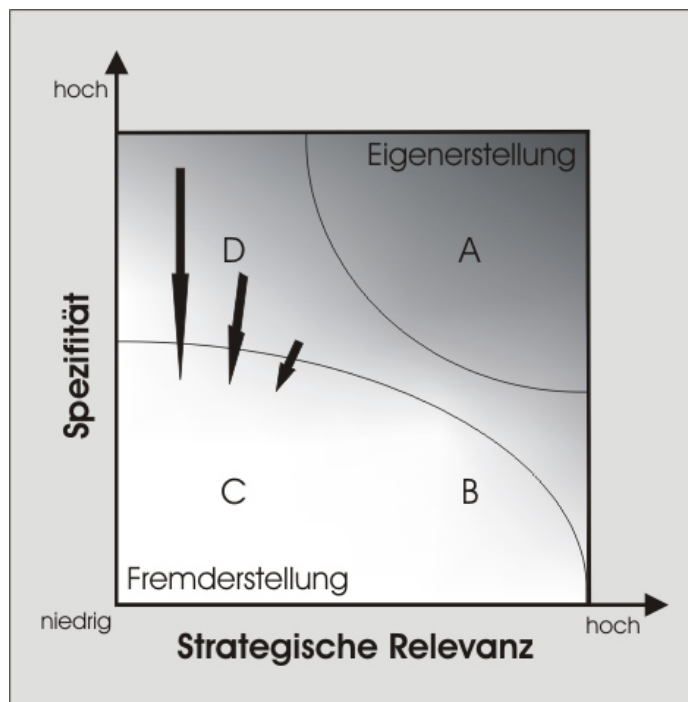
Es gibt Leistungen, die weder strategisch bedeutsam noch hoch spezifisch sind. Solche Leistungen, wie z.B. Reinigungsarbeiten in öffentlichen Schwimmbädern, die Müllabfuhr (nicht die Müllbeseitigung), die Anschaffung von Büroartikel usw., können ohne größere Bedenken vom Markt bezogen bzw. privatisiert werden (Fremdbezug/Privatisierung).

⁷⁴ Picot 2000, S. 76

Feld D (niedrige „Strategische Relevanz“ und hohe „Spezifität“):

In diesem Feld befinden sich viele Leistungen, die früher eine hohe strategische Bedeutung besaßen. Durch den Verlust dieser Relevanz werden vom Staat Leistungen mit hoch spezifischem Input erstellt, die jedoch nicht mehr in Verbindung mit zentralen politischen Zielen stehen. Diese nicht mehr oder überhaupt nie nötig gewesene „Spezifität“ muss abgebaut werden (z.B. unnötig spezifische Individual-software).⁷⁵ Durch diesen Abbau verschiebt sich die bis dahin sehr kostenintensive Bereitstellung in das Feld C.

Die zwei Dimensionen „Strategische Relevanz“ und „Spezifität“ sind also die entscheidenden Kriterien bei der Wahl zwischen Eigen- und Fremderstellung von Leistungen.



Grafik 7: Eigen- oder Fremderstellung anhand der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“⁷⁶

Nach *Schedler* macht es Sinn, die Leistungen des Feldes D zu entspezifizieren, also die unnötige „Spezifität“ aufzudecken bzw. zu vermeiden, und einen Leistungsabbau einzuleiten bzw. diese Aufgaben vom Markt erstellen zu lassen.⁷⁷ Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass generell eine Entspezifizierung staatlicher Aktivitäten zur Sicherung von

⁷⁵ Picot 2000, S. 77; Schedler 2000, S. 5

⁷⁶ eigene Darstellung

⁷⁷ Schedler 2000, S. 5

Effizienz und von Handlungsspielräumen für zukünftige hochspezifische Aufgaben angestrebt werden sollte.⁷⁸ Es geht dabei nicht nur um Leistungen des Feldes D sondern auch um Randbereiche des Feldes A. Die geringere Spezifizierung spart langfristig Kosten und erhöht die Flexibilität, da Leistungen anhand unspezifischerer Ressourcen produziert werden können. Dadurch wird Platz für neue hochspezifische Aufgabenfelder geschaffen, die mittel- bis langfristig in Eigenleistung übernommen werden können. Solche neuen Bereiche des Insourcing spezifischer Aufgaben sind gegenwärtig z.B. in der Bildungspolitik, in der Erprobung neuer Technologien oder in der Arbeitsmarktpolitik zu erkennen.⁷⁹

3.2.3 Wahl der Franchise-Modell-Variante

In diesem Abschnitt der Arbeit geht es in erster Linie um die Präsentation der verschiedenen Franchise-Modelle als Instrumente zur Aufgabenerfüllung in der öffentlichen Verwaltung. Gleichzeitig soll aber auch beschrieben werden, welche Leistungen anhand welcher Modelle erstellt werden könnten. Ausschlaggebend sind dabei die „Strategische Relevanz“ und die „Spezifität“ der jeweiligen Leistungen. Das Verhältnis des Franchise-Gebers zu seinen Franchise-Nehmern und umgekehrt gleicht im Franchising der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich dem des Business Format Franchising der Privatwirtschaft. Auch die gegenseitigen Verpflichtungen bleiben ein und dieselben. Das heißt, es müssen die vier Säulen des Franchisings, der Franchise-Vertrag, das Betriebshandbuch, das Franchise-Training und die eigentliche Leistung, eingehalten werden und es muss allen Beteiligten bewusst sein, dass eine win-win-Strategie nur erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn der Wille zur intensiven Kooperation gegeben ist und deutlich artikuliert sowie „gelebt“ wird. Das gilt für alle vorgestellten Franchise-Modelle, interne wie externe.

3.2.3.1 Internes Franchising

Mit internem Franchising ist ein Business Format Franchising mit ausschließlicher Beteiligung öffentlicher Einrichtungen gemeint. Die zu erbringende Endleistung kann

⁷⁸ Picot 2000, S. 78f

⁷⁹ Picot 2000, S. 79

für Interne (öffentliche Verwaltung) oder Externe (Bürger, Unternehmen usw.) bestimmt sein. Die internen Konzeptmodelle bieten sich für erste Versuche mit dem Instrument „Public Format Franchising“ „a la“ Business Format Franchising an. Um Franchising in der öffentlichen Verwaltung sinngerecht einführen zu können, muss die Organisationsform der Franchise-Geber und –Nehmer geeignet gewählt werden. Dabei kommen vor allem die Eigengesellschaften in Betracht. Diese rechtsfähigen Gesellschaften – insbesondere die GmbH und die AG – unterliegen dem Handelsrecht und agieren daher weitgehend unabhängig von der Trägerkörperschaft.⁸⁰ Bei einer Kooperation mehrerer Gemeinden zur gemeinsamen Durchführung von öffentlichen Aufgaben bietet sich ein rechtlich selbständiger Zweckverband ebenfalls an.⁸¹

Zwei Konzepte gehören zum internen Franchising:

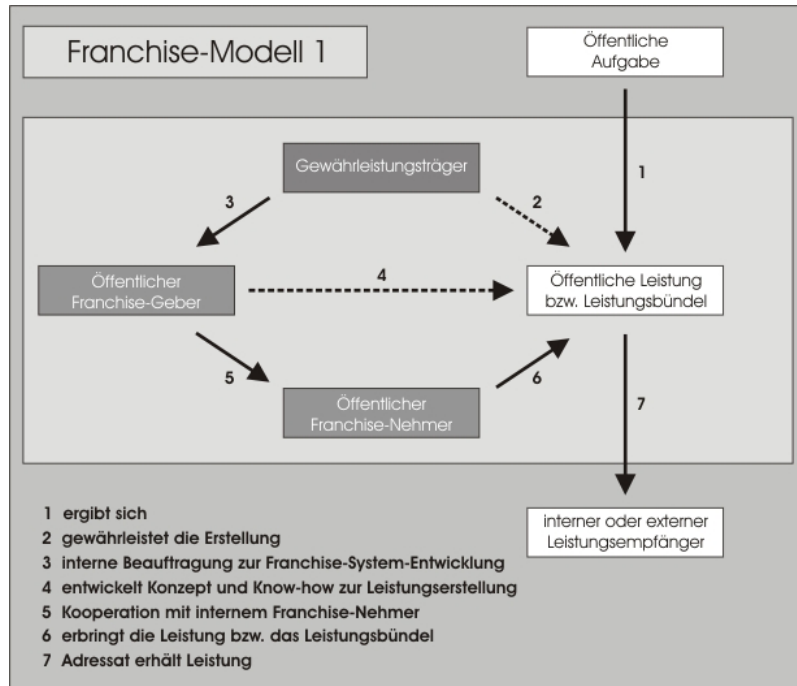
- **„Autonomes internes Franchising“ (Modell 1)**
- **„Kooperatives internes Franchising“ (Modell 2).**

Die beiden Modelle unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkt. Beim „kooperativen internen Franchising“ wird der Franchise-Geber in Kooperation mit mehreren Gewährleistungsträgern gegründet und aufgebaut. In Modell 1 entwickelt ein Gewährleistungsträger auf eigene Faust die Systemzentrale und stellt den Franchise-Geber. Die Aufgaben des Franchise-Gebers bleiben in beiden Modellen die gleichen. Der zukünftige Franchise-Geber entwickelt ein Konzept und generiert das nötige Know-how zur Erstellung der gewünschten öffentlichen Leistung bzw. des Leistungsbündels. Durch den Betrieb eines Pilotprojektes und durch die Erkenntnisse aus dem bisherigen Leistungserstellungsvorgang des Gewährleistungsträgers bzw. der Gewährleistungsträger wird die geeignete und zukünftige Funktionsfähigkeit des Systems sichergestellt. Dazu gehört auch die Kreierung einer passenden Infrastruktur von Seiten des Franchise-Gebers. Im Franchising sind dies vor allem die Schaffung einer Systemzentrale und der Aufbau der nötigen Kommunikationswege für einen reibungslosen Informationsfluss. Beim internen Franchising kann der erste Franchise-Nehmer organisatorisch Teil des Franchise-Gebers sein. Nach erfolgreicher Umsetzung des Konzepts in der ersten

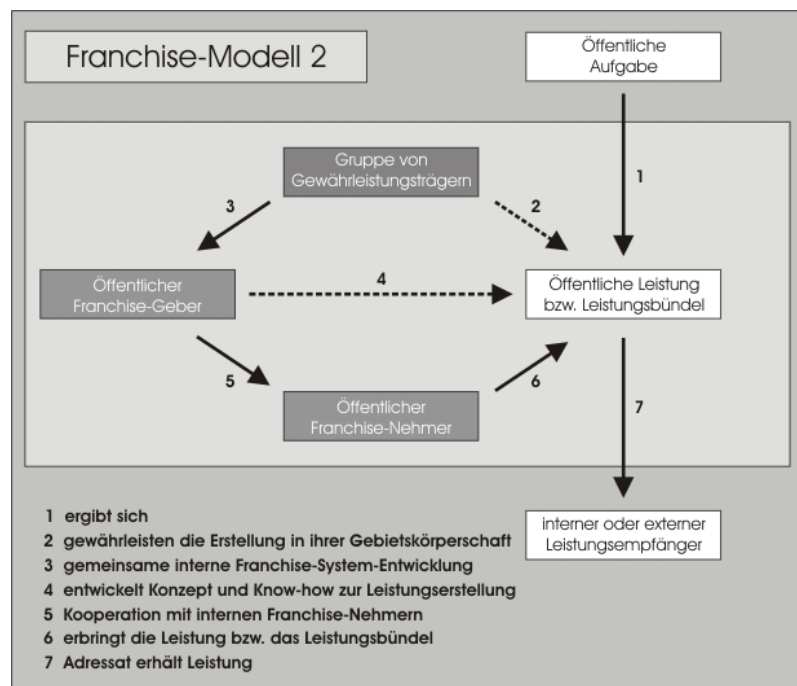
⁸⁰ Dovifat 2001, S. 14

⁸¹ Dovifat 2001, S. 14

Gebietskörperschaft kann das Franchise-System ausgebaut werden. Neue Franchise-Nehmer aus der gleichen und anderen Gebietskörperschaften können in das System aufgenommen werden.



Grafik 8: Franchise-Modell 1⁸²



Grafik 9: Franchise-Modell 2⁸³

⁸² eigene Darstellung

Durch die Kooperation mit weiteren Franchise-Nehmern, die lokal die Leistungen erbringen, hat das Gesamtsystem die Chance, sich schneller weiterzuentwickeln. Die Partner binden durch ihre täglich gemachten Erfahrungen ein gewaltiges Wissen und geben dies über verschiedene Kanäle an den Franchise-Geber weiter. Beide präsentierten Modelle des internen Franchisings wären in Bereichen vorstellbar in denen Leistungen eine hohe strategische Bedeutung besitzen und zudem hoch spezifisch sind, da keine privaten Unternehmungen an der Leistungserbringung beteiligt sind. Die Vorteile der kooperativen Vorgehensweise liegen in der vereinfachten Know-how-Generierung und dem erhöhten Expansionspotenzial. Der Vorteil des autonomen Konzepts ist in seiner Einfachheit (geringere Koordinationsprobleme) zu sehen.

3.2.3.2 Externes Franchising

Im Gegensatz zum internen Franchising, ist an der Leistungserstellung beim externen Franchising mindestens ein privater Akteur beteiligt. Dadurch werden Aufgaben, die sowohl hoch spezifisch als auch hoch strategisch sind, eher nicht von einem solchen System bearbeitet werden können. Die Kooperation mit externen Unternehmungen erhöht zwar das Gewährleistungsrisiko des jeweiligen Gewährleistungsträgers, durch die intensive Kooperationsform Franchising wird dieses Risiko dennoch auf ein Minimum reduziert. Je nach Modell erhöht bzw. verringert sich dieses Risiko. Da mehrere Modelle zur Verfügung stehen, bieten sich, je nach der „Spezifität“ und der „Strategischen Relevanz“ einer Aufgabe, viele verschiedene Einsatzfelder an. Bei der Organisationsform der beteiligten öffentlichen Einheiten ist, wie beim internen Franchising, darauf zu achten, dass die nötige Selbständigkeit gegeben ist.

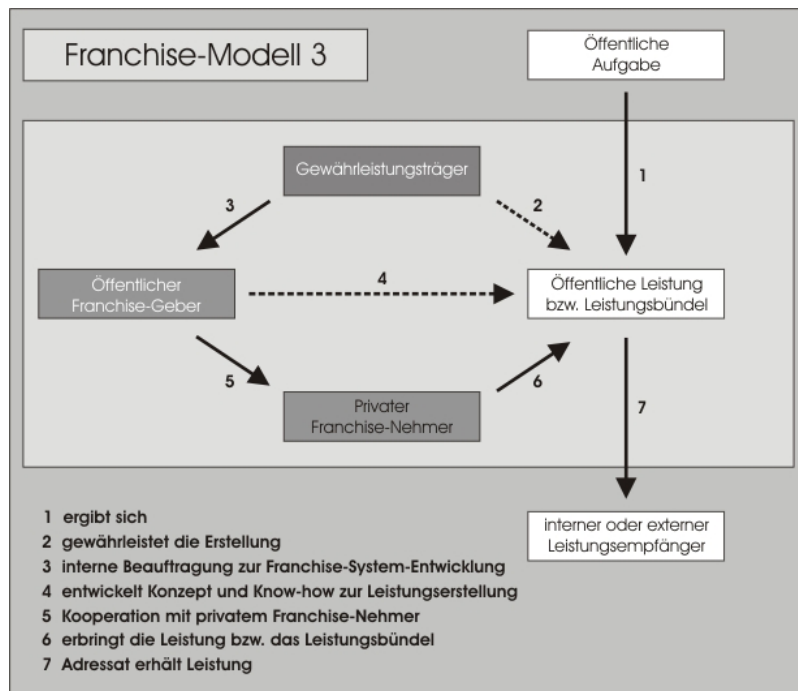
Es können vier externe Franchise-Modelle identifiziert werden:

- **„Autonomes Franchising mit externer Beteiligung“ (Modell 3)**
- **„Kooperatives Franchising mit externer Beteiligung“ (Modell 4)**
- **„Externes Franchising mit interner Beteiligung“ (Modell 5)**
- **„Externes Franchising ohne interner Beteiligung“ (Modell 6)**

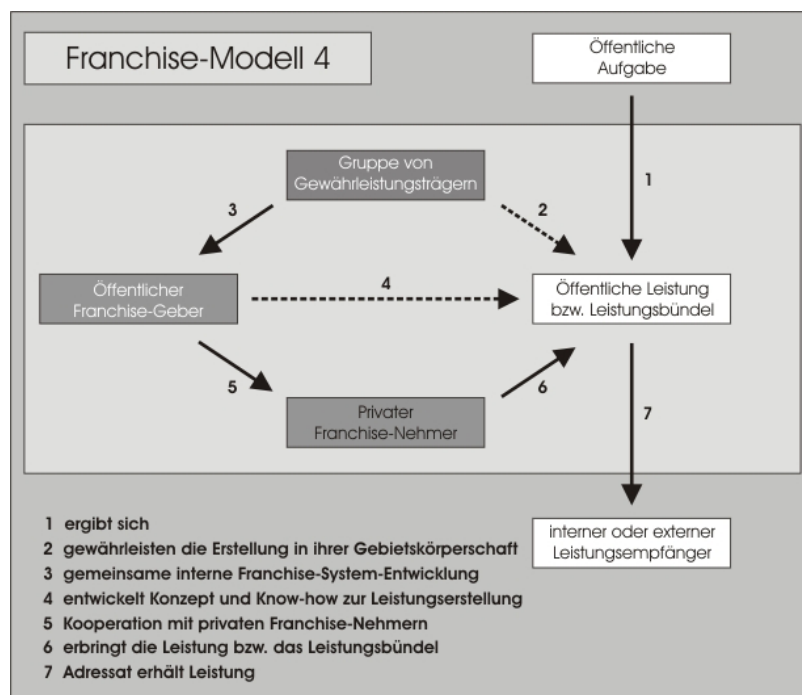
⁸³ eigene Darstellung

Bei zwei Konzepten, dem „autonomen Franchising mit externer Beteiligung“ (Modell 3) und dem „kooperativen Franchising mit externer Beteiligung“ (Modell 4), bleibt der Franchise-Geber in der öffentlichen Hand. Diese Modelle bieten sich daher noch am ehesten an, höher spezifische und zugleich strategisch bedeutsame Aufgaben zu erfüllen. Der Unterschied zwischen Modell 3 und Modell 4 liegt, wie beim internen Franchising, in der Zusammensetzung des Franchise-Gebers. Beim autonomen Modell entwickelt eine einzelne Gebietskörperschaft ein Franchise-Konzept ohne mit weiteren Gewährleistungsträgern, wie im Modell 4, zu kooperieren.

Wie beim internen Franchising wird bei den Modellen 3 und 4 eine verselbständigte öffentliche Einheit vom Gewährleistungsträger bzw. von Gewährleistungsträgern beauftragt ein Franchise-Konzept zu entwickeln, das nötige Know-how zu generieren und die geeignete Infrastruktur zu errichten. Der Franchise-Geber befindet sich also weiterhin in öffentlicher Hand. Der Franchise-Nehmer ist dagegen eine private Unternehmung. Wie beim Business Format Franchising sucht sich der Systemkopf passenden Kooperationspartner aus. Diese agieren regional und vollbringen die öffentliche Leistung, für welche eine Gebietskörperschaft die Gewährleistung übernommen hat. Durch die hohe Abhängigkeit des Franchise-Nehmers von der Systemzentrale hat der Franchise-Geber einen hohen Einfluss auf die eigentliche Leistungserstellung. Trotzdem muss nicht nur ein Pilotprojekt während der Systementwicklung durchgeführt werden sondern auch solange das System Bestand hat. Denn anders als beim internen Franchising hat der Franchise-Geber im externen Franchising keinen direkten Zugang zur Leistungserstellung bzw. zum Franchise-Nehmer vor Ort. Ab einer gewissen Größe der Gebietskörperschaft sollte es kein Problem darstellen, zwei Leistungserbringer, also einen externen Franchise-Nehmer und das Pilotprojekt, in der gleichen Region agieren zu lassen. Es kommt dabei sicherlich auch auf die zu produzierende Leistung an. Ergibt sich die Möglichkeit eines „Nebeneinander“ nicht, so wird der erste private Franchise-Nehmer des Systems nicht in der Region des Franchise-Gebers tätig werden. Weitere Gebietskörperschaften, die die Leistungserstellung an Franchise-Nehmer eines solchen Systems vergeben, müssen sich jedoch bewusst sein, dass sie auf die Systementwicklung keinen direkten Einfluss haben. Alleiniger Träger und somit Koordinator des Franchise-Gebers ist nämlich eine andere Gebietskörperschaft bzw. eine Kooperation anderer Gewährleistungsträger.



Grafik 10: Franchise-Modell 3⁸⁴



Grafik 11: Franchise-Modell 4⁸⁵

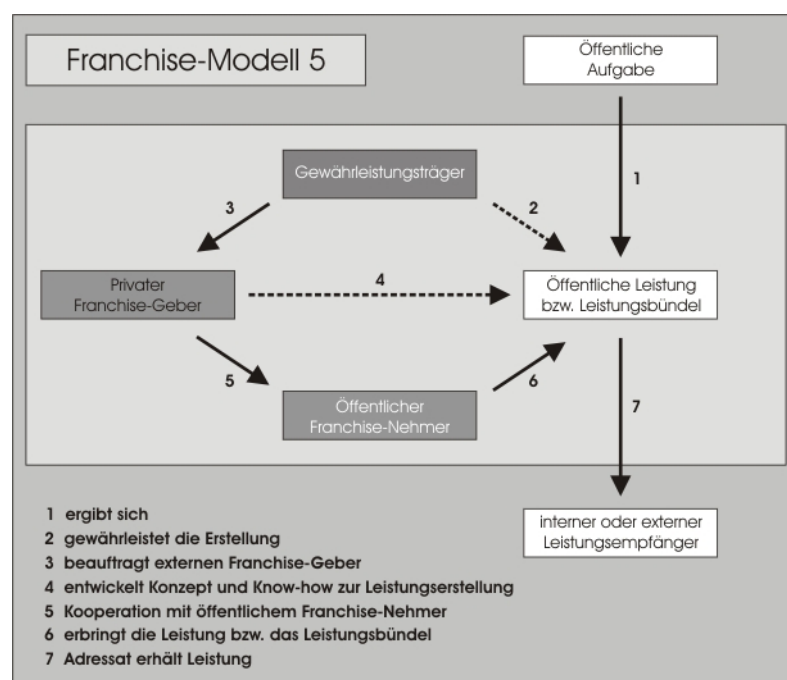
In der Praxis könnte die Akquirierung von Franchise-Nehmern folgendermaßen aussehen: Ein Gewährleistungsträger, der nicht Teilhaber des gegründeten Franchise-

⁸⁴ eigene Darstellung

⁸⁵ eigene Darstellung

Gebers ist, wendet sich mit dem Wunsch, dass ein privater Franchise-Nehmer die Erstellung einer von der Gebietskörperschaft sicherzustellenden Leistung (Leistungsbündel) übernimmt, an den Systemkopf. Der Franchise-Geber sucht sich, teils unter Absprache mit der anfragenden Gebietskörperschaft, einen passenden privaten Franchise-Nehmer. Dieser erbringt schlussendlich die öffentliche Leistung vor Ort. Für die erbrachte Leistung erhält der Franchise-Nehmer entweder ein direktes Entgelt der Leistungsempfänger oder ein Entgelt über den Gewährleistungsträger. Es ist wichtig zu erkennen, dass nicht der Gewährleistungsträger sondern der Franchise-Nehmer dem Franchise-Geber die Franchise-Gebühr schuldig ist. Der Gewährleistungsträger erhält nämlich so gesehen keine direkte Leistung des Franchise-Gebers.

Als weitere mögliche Franchise-Form kommt die Beauftragung eines externen Franchise-Gebers durch den Gewährleistungsträger in Frage. Die Entwicklung des Systems übernimmt also ein privates Unternehmen.



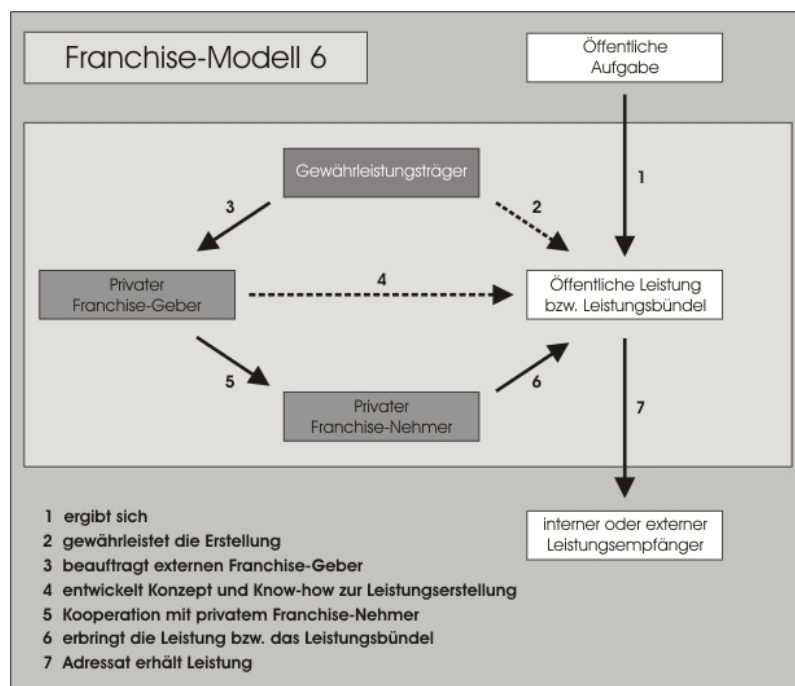
Grafik 12: Franchise-Modell 5⁸⁶

Beim „externen Franchising mit interner Beteiligung“ (Modell 5) gründet die Gebietskörperschaft eine neue interne Einheit, die als Franchise-Nehmer Partner des Franchise-Systems wird und die eigentliche öffentliche Leistung erbringt. Diese

⁸⁶ eigene Darstellung

Einrichtung erhält vom Franchise-Geber gegen Entgelt das nötige Know-how und die weitere relevante Unterstützung zur Leistungserstellung und Betriebsführung. Handelt es sich bereits um ein etabliertes und erprobtes Franchise-System, so muss in der betrachteten Gebietskörperschaft kein Pilotprojekt mehr durchgeführt werden. Dies befreit den Franchise-Geber jedoch nicht von seiner Pflicht, ein solches Pilotprojekt an anderer Stelle zu betreiben. Bei einem neu aufzubauenden System muss dagegen zuerst ein solcher „Versuchsbetrieb“ getestet werden und später auch weiter in Betrieb bleiben, um Neuerungen der Leistungserstellung und Betriebsführung auszuprobieren und zu standardisieren.

Das letzte der vorgestellten Modelle ist jenes mit der geringsten Beteiligung der öffentlichen Hand, dem „externen Franchising ohne interner Beteiligung“ (Modell 6). Der Franchise-Geber und der Franchise-Nehmer sind voneinander unabhängige selbständige private Unternehmungen.



Grafik 13: Franchise-Modell 6⁸⁷

Der Gewährleistungsträger ist also nicht mehr mittels einer ausgelagerten Einheit an der Leistungserstellung beteiligt (Stichwort: „Contracting Out“ bzw. „Outsourcing“). Diese

⁸⁷ eigene Darstellung

Form des Franchising ähnelt sehr stark dem aus der Privatwirtschaft bekannten Business Format Franchising. Der Unterschied liegt lediglich in der Art der Leistung (öffentliche Leistung) und dem Hintergrund der Leistungserstellung. Das Franchise-System muss nämlich von einem öffentlichen Gewährleistungsträger erst beauftragt werden, um in der jeweiligen Gebietskörperschaft aktiv werden zu können. Entwickelt sich langfristig ein Markt für die zu erbringende Leistung und ist deren „Spezifität“ und „Strategische Relevanz“ gering, kann sich auch ohne Beauftragung durch einen Gewährleistungsträger ein solches Franchise-System entwickeln. Wenn die öffentliche Leistung nicht mehr gewährleistet werden muss, sich also ein funktionierender Markt etabliert hat, unterscheidet sich das Franchising des öffentlichen Sektor nicht mehr vom Business Format Franchising.

3.2.3.3 Zusammenfassung der Modellauswahl

Es bieten sich also einige verschiedene Franchise-Modelle zur öffentlichen Leistungserstellung an. Je nach Ausprägung der öffentlichen Aufgabe/Leistung kommen bestimmte Modell-Konzepte in Frage. Die „Spezifität“ sowie die „Strategische Relevanz“ haben dabei den größten Einfluss auf die Wahl. Ein internes Franchising ist für die Gewährleistungsträger sehr viel einfacher zu steuern als ein externes System und reduziert das durch externe Akteure erzeugte Risiko. Innerhalb der jeweiligen Franchise-Rubrik, internes und externes Franchising, gibt es ebenfalls einige Unterschiede. Gerade beim externen Franchising zeigen sich die Unterschiede sehr deutlich. In den Modellen 3 und 4 stellt die öffentliche Verwaltung weiterhin, wie beim internen Franchising, den Franchise-Geber und hat somit eine hohe Steuerungsfähigkeit auf das Gesamtsystem. Dagegen sind die in den Modellen 5 und 6 beauftragten Franchise-Geber private Unternehmungen.

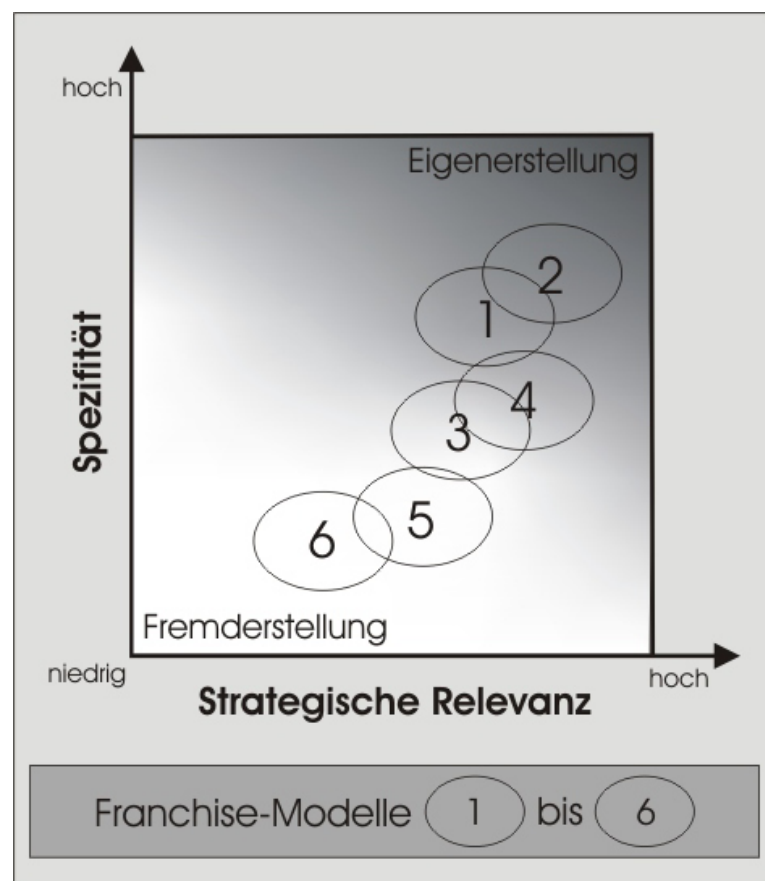
Es ist wichtig festzuhalten, dass in dieser Arbeit immer nur eine einzelne Gebietskörperschaft betrachtet wird. Werden mehrere Gebietskörperschaften gleichzeitig betrachtet, kann es in Bezug auf die Franchise-Nehmer zu Mischformen der Modelle kommen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass ein Franchise-Systemkopf überregional gleichzeitig mit privaten und mit öffentlichen Partnern kooperiert.

Die vorgestellten Modelle werden in dieser Arbeit bezüglich ihrer Effizienz bzw. Effektivität nicht unterschieden. Es handelt sich bei jedem Modell jeweils um das

gleiche Grundprinzip. Es sind immer selbständige Einheiten an dem System beteiligt, denn das macht das Franchising unter anderem aus. Es geht vielmehr darum festzustellen, welches Modell für die jeweiligen Aufgaben und die Bedürfnisse des Gewährleistungsträgers am besten geeignet ist. Vor der Effizienz eines Modells steht hier die gewünschte Steuerbarkeit der Leistungserstellung.

Frei nach Skaupy's Grundsatz „*Tout est franchisable*“⁸⁸ kann eigentlich alles, damit ist jede Art und Weise der Leistungserstellung gemeint, franchisiert werden. Bei der öffentlichen Verwaltung geht es aber vor allem darum, ob der politische Wille, öffentliche Leistungen über ein Franchise-System zu erbringen, überhaupt gegeben ist. Diese Entscheidung bleibt der jeweiligen Gebietskörperschaft überlassen.

In der Grafik 14 wurden die sechs aufgestellten Franchise-Modell-Varianten dem Achsenkreuz der Grafik 7 hinzugefügt. Dadurch soll die Wahl des passenden Franchise-Konzepts erleichtert werden.



Grafik 14: Franchise-Modelle nach der „Spezifität“ und der „Strategischer Relevanz“ einer Aufgabe⁸⁹

⁸⁸ Skaupy 1995, S. 46

⁸⁹ eigene Darstellung

Je nach Beteiligung externer Unternehmen und der Anzahl der unterstützenden Gebietskörperschaften an einem Franchise-System, ändert sich der Eignungsbereich eines Systems. Die Übergänge der einzelnen Modell-Einsatzgebiete sind dabei fließend. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die internen Modelle eher bei öffentlichen Leistungen anbieten die mittel bis hoch spezifisch und strategisch bedeutsam sind. Die externen Modelle 5 und 6 eignen sich dagegen eher bei unspezifischen und weniger strategisch relevanten Aufgabengebieten. Zwischen diesen beiden „Extremen“ liegen die Modelle 3 und 4. Sie bieten der öffentlichen Verwaltung die Chance, strategisch bedeutsame aber weniger spezifische öffentliche Aufgaben durch die Mithilfe externer Unternehmen zu erbringen. Die Steuerungsfähigkeit geht dabei jedoch nicht vollkommen verloren. Kooperativ entwickelte Franchise-Systeme weisen im Vergleich zu autonom entwickelten Systemen einen höheren Grad an Know-how auf und sind somit in sensiblen Aufgabenbereichen geeigneter (siehe Modell 2 vs. Modell 1 und Modell 4 vs. Modell 3).

3.2.4 Franchise-Hauptkriterien

Konnte und wurde ein zur öffentlichen Aufgabe bzw. Leistung passendes Franchise-Modell ausgewählt, bedeutet dies jedoch noch nicht, dass es sich im Sinne des Business Format Franchising umsetzen ließe. Die Leistungsfähigkeit und der Erfolg des Systems muss ebenfalls sichergestellt werden. Um dies feststellen zu können, müssen die öffentlichen Leistungen und das angestrebte Konzept die Franchise-Hauptkriterien erfüllen (Punkt 2.2). Es geht also um:⁹⁰

- die Marktfähigkeit aufgrund eines erprobten und bewährten Konzepts,
- die Eigenständigkeit der Formel,
- die Multiplizierbarkeit der Formel für die selbständigen Partner,
- die Aktualisierbarkeit der Formel,
- die finanzielle Tragfähigkeit der Formel im Sinne der Finanzierbarkeit, Gewinn- und Einkommensfähigkeit für den Franchise-Geber und den Franchise-Nehmer,
- das spezifische Know-how.

⁹⁰ Tietz 1987, S. 112

Es gelten somit grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie beim Franchising der Privatwirtschaft. Es müssen lediglich, um den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden, einige kleinere Modifikationen vorgenommen werden.

Wie schon erwähnt, muss der Franchise-Geber über ein Pilotprojekt das Franchise-Konzept auf seine Tauglichkeit testen. Ein solches Pilotprojekt sollte über längere Zeit durchgeführt werden und später als Betrieb des Franchise-Gebers weitergeführt werden. Dort müssen Neuerungen und Innovationen des Systems vor der flächendeckenden Einführung zuerst vom Franchise-Kopf ausgiebig erprobt werden.

Da es im optimalen Fall zu einem Wettbewerb unter verschiedenen öffentlichen Franchise-Systemen kommen soll, muss das Franchise-Konzept ein unverwechselbares Profil aufweisen. Aber auch wenn keine weiteren öffentlichen Konzepte aufgebaut werden sollten, so steht das Franchise-System dennoch in Konkurrenz mit den bisherigen Leistungserstellungsmethoden und muss sich dabei profilieren. Die Sicherstellung der Eigenständigkeit der Formel ist also eine unerlässliche Pflicht des Systementwicklers.

Obwohl schon die Grundvoraussetzungen des Franchise-Prüfschemas eine Standardisierungsfähigkeit der öffentlichen Leistungen fordern, reicht dies für die Multiplizierbarkeit einer Formel noch nicht aus. Die Übertragbarkeit auf die Franchise-Nehmer muss garantiert sein. Alle Prozessabläufe des Franchise-Systems, auch die der Betriebsführung, müssen erprobt, standardisiert und später auf die Partner übertragen werden. Mit der Multiplizierbarkeit und dem dadurch ermöglichten Ausbau des Franchise-Systems wachsen auch die Vorteile, wie z.B. economy of scale, des Franchisings.

Da das Franchising eine langfristige Kooperation selbständiger Einheiten erfordert, ist es von Nöten, dass das Konzept auf Markt- und Umweltveränderungen adäquat eingehen kann. Beim öffentlichen Franchising müssen zudem die politisch-strategischen Veränderungen berücksichtigt werden. Die Forderung der Aktualisierbarkeit des Konzepts setzt eine Entwicklungsfähigkeit des Franchise-Systems voraus. Starre Organisationen tun sich schwer auf Veränderungen zu reagieren. Es geht aber nicht nur um die Strukturen des Franchise-Systems, sondern vor allem auch um die Aktualisierbarkeit der Leistungserstellungsprozesse und der Betriebsführungsmechanismen. Kann dies nicht gewährleistet werden, wird es für das Konzept Probleme geben langfristig bestehen zu bleiben.

Ein weiteres Hauptkriterium des Franchisings ist die finanzielle Tragfähigkeit des Konzepts. Im Gegensatz zum rein privatwirtschaftlichen Franchising, geht es beim öffentlichen Franchising nicht immer direkt um die Gewinn- und Einkommensfähigkeit des Konzepts für den Franchise-Geber, für den Franchise-Nehmer und im weiteren Sinne für den Gewährleistungsträger. Beim öffentlichen Franchising, und vor allem beim internen Franchising, geht es dem Gewährleistungsträger der zu erstellenden öffentlichen Leistung in erster Linie um eine effizientere und/oder effektivere Aufgabenerfüllung als es mittels der herkömmlichen Leistungserstellungsmethoden möglich ist. Es ist also wichtig zwischen dem Franchise-System, dem Franchise-Geber sowie seinen Franchise-Nehmern, und dem Gewährleistungsträger zu unterscheiden. Die Leistungsempfänger und/oder die Gewährleistungsträger entlohnen die Franchise-Nehmer für ihre erbrachten Leistungen. Sind diese Aufwendungen niedriger als bei anderen Erstellungsmethoden, und ist das Konzept für den Systemkopf und seine Partner kein Verlustgeschäft, macht eine Franchisierung öffentlicher Leistungen erst Sinn. Es ist festzuhalten, dass sich die Beteiligung externer Unternehmungen an der Leistungserstellung für diese auch finanziell auszahlen muss, da es sonst zu keiner langfristig Kooperation kommen wird.

Im Mittelpunkt des Franchisings steht immer wieder das spezifische Know-how. Auch das muss sichergestellt werden. Ist nämlich keines vorhanden wird sich das Franchise-Konzept nicht durchsetzen können. Das Know-how muss geheim, wesentlich und identifiziert sein, das heißt es darf nicht allgemein bekannt und nicht leicht zugänglich sein und es muss für den Betrieb unerlässlich sowie umfassend beschrieben sein.⁹¹ Um weiteres Know-how zu generieren, bietet sich das Franchise-Training, insbesondere die obligatorischen ERFA-Tagungen, an. Der Franchise-Geber muss dabei das Wissen sowie die Erkenntnisse und Erfahrungen der Partner bündeln, testen, standardisieren, vermittelbar und somit wieder auf die Franchise-Nehmer übertragbar machen. Neues Know-how kann so generiert werden und die stetige Weiterentwicklung des Systems unterstützen.

Können die Hauptkriterien des Franchisings vom favorisiertem Leistungserstellungskonzept erfüllt werden, steht dem öffentlichen Franchising technisch nichts im Wege.

⁹¹ vertikale Gruppenfreistellungsverordnung (vGVO), siehe DFV 2002, S. 185ff

3.2.5 Zusammenfassung des Prüfschemas

Das vorgestellte Prüfschema soll behilflich sein, die öffentlichen Aufgaben und die daraus folgenden öffentlichen Leistungen auf ihre Franchisierbarkeit hin zu untersuchen. Durch das Franchising-Konzept können Wettbewerb und Motivationsanreize geschaffen werden. Ziel ist es, einerseits durch die Selbständigkeit der Leistungserbringer und andererseits durch die Möglichkeit einen Wettbewerb zwischen verschiedenen (öffentlichen) Franchise-Systemen aufzubauen, die Leistungserstellung effizienter und effektiver zu gestalten. Ein Franchise-System kann, da sich Gebietskörperschaften diesem anschließen können, auch als Konkurrenz zu den herkömmlichen Leistungserstellungsmethoden gesehen werden. Vorteile bringt beim externen Franchising zudem die Tatsache, dass die privaten Partner eigenes Kapital in das System ein- bzw. mitbringen und somit die öffentliche Hand entlasten. Der stetige Know-how-Zuwachs eines solchen Konzepts kommt ebenfalls der Leistungserstellung zugute. Ziel des öffentlichen Franchisings ist es, wie beim Business Format Franchising, eine win-win-Strategie zu verfolgen. Wichtiger Bestandteil dieser Strategie ist beim öffentlichen Franchising zusätzlich zum Franchise-Geber und –Nehmer auch der Gewährleistungsträger der franchisierten öffentlichen Leistung. Er muss sich durch den Aufbau bzw. die Beteiligung an einem Franchise-System ebenfalls besser stellen als ohne die neue Leistungserstellungsmethode.

Ist das Franchise-Prüfschema erfolgreich durchlaufen, geht es vor allem um den Umsetzungswillen der beteiligten öffentlichen Einrichtungen. Nur die vollkommene Entschlossenheit zur Umsetzung eines Konzepts kann ein erfolgreiches Franchise-System hervorbringen. Das gilt grundsätzlich für alle Arten des Franchisings.

3.3 Abgrenzung zu anderen Methoden des Gewährleistungsträgers

Es bestehen viele organisatorische Möglichkeiten, öffentliche Leistungen im Sinne des Gewährleistungsträgers zu erstellen. In diesem Abschnitt geht es um die Abgrenzung des vorgestellten öffentlichen Franchise-Konzepts zum Outsourcing, Contracting Out bzw. Contracting In, Public-Private-Partnership (PPP) und zur Privatisierung der öffentlicher Leistungserstellung. All diese Methoden werden schon seit einiger Zeit in

der öffentlichen Verwaltung angewendet, um die Effizienz und die Effektivität zu erhöhen. Die öffentliche Verwaltung wird immer mehr zu einer Gewährleistungsverwaltung, in der die Leistungen nicht unbedingt selbst produziert werden müssen, sondern die Gewähr für deren Erstellung, durch interne oder externe Einheiten, übernimmt. *Schedler* definiert die Gewährleistungsverwaltung folgendermaßen:⁹²

„Die Gewährleistungsverwaltung kennzeichnet sich durch eine Zweiteilung der Verwaltungsorganisation in einen Auftraggeber- und einen Auftragnehmerbereich. Der Auftraggeberbereich besteht aus der politisch-administrativen Führung sowie einer Vergabeabteilung. Diese gewährleistet, dass die politisch erwünschten Leistungen zu vereinbarten Standards bereitgestellt werden. Auftragnehmer können verwaltungsinterne oder verselbständigte Einheiten oder auch Dritte sein.“

In Großbritannien und Neuseeland hat sich das Konzept der „Enabling Authority“, also der Gewährleistungsverwaltung, schon überwiegend durchgesetzt.⁹³ Man kann nicht behaupten die Idee der Gewährleistungsverwaltung wäre in Deutschland schon intensivst umgesetzt worden, aber es zeichnet sich eine Entwicklung in diese Richtung ab. Die oben genannten Methoden (PPP usw.) unterstützen diese Entwicklung. Auch das öffentliche Franchise-Konzept fördert den Aufbau einer Gewährleistungsverwaltung, unterscheidet sich aber in einigen Punkten von den anderen Methoden.

3.3.1 Outsourcing, Contracting Out und Contracting In

Trifft staatliche Nachfrage auf privates Angebot so spricht man von Outsourcing bzw. Contracting Out (Auslagerung). Oftmals werden die beiden Begriffe als Synonyme verwendet. Nach *Schedler* besteht jedoch ein Unterschied. Beim Contracting Out werden öffentliche Aufgaben von privaten Unternehmungen übernommen und an die externen Leistungsempfänger der öffentlichen Verwaltung abgegeben. Die Gewährleistung diese Produkte zu erstellen, wird dabei nicht in die Hände Dritter gelegt. Das Outsourcing gleicht dem Contracting Out sehr. Der Unterschied liegt jedoch bei den Leistungsempfängern. Adressaten sind nicht externe Einheiten sondern die

⁹² Schedler/Proeller 2000, S. 97

⁹³ Reichard 1994, S. 11ff

öffentliche Verwaltung selber (Eigenverbrauch).⁹⁴ Contracting In und „Interne Verrechnung“ kann man dagegen das Treffen von staatlicher Nachfrage auf staatliches Angebot nennen. Entwickelt man die Terminologie von *Schedler* weiter, so bezeichnet Contracting In die Leistungserstellung durch eine interne Einheit und darauf folgende Abgabe an externe Leistungsempfänger. Im Gegensatz dazu bedeutet „Interne Verrechnung“, dass interne Leistungserbringer eine andere interne Einheit bedienen. Die Leistungsvereinbarung wird bei allen vorgestellten Methoden über Kontrakte sichergestellt. Man erhofft sich bei der Vergabe einer öffentlichen Aufgabe anhand einer der vier Instrumente einen internen bzw. externen Wettbewerb aufzubauen. Durch den Wettbewerb erwartet sich die öffentliche Verwaltung neben einer billigeren und/oder qualitativ besseren Bereitstellung, die Überprüfung der internen Effizienz und Know-how-Transfers zu ermöglichen.⁹⁵ Es geht nicht darum, sich der Gewährleistungspflicht zu entziehen, denn diese bleibt erhalten.

Das Franchise-Konzept erscheint je nach Modell den vier Instrumenten sehr ähnlich zu sein. Der Unterschied ist dennoch recht gravierend. Beim geeignet umgesetzten Franchising kann der Gewährleistungsträger sich sehr sicher sein, dass das System automatisch durch das Franchise-Training laufend weiterentwickelt wird und ein sehr hohes Know-how-Potenzial vorhanden ist. Es steht kein einzelnes Unternehmen hinter der Leistungserstellung sondern ein kooperatives Netzwerk selbständiger Unternehmungen, private und/oder öffentliche Einheiten. Franchising bündelt die Motivationskraft der Selbständigkeit, das Wissen der Beteiligten und die Vorteile aus economy of scale sowie economy of scope. Es bietet also im Vergleich zu den oben genannten Methoden die gleichen Vorteile wie das Business Format Franchising gegenüber den anderen Vertriebs- und Herstellungsvarianten der Privatwirtschaft.

3.3.2 Public-Private-Partnership (PPP)

Der Begriff Public-Private-Partnership wird für viele verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Unternehmungen verwendet. Das hat zur Folge, dass er sehr „ausgehöhlt“ erscheint und an „Schärfe“ verliert.⁹⁶ Es fehlt

⁹⁴ Schedler/Proeller 2000, S. 166f

⁹⁵ Schedler/Proeller 2000, S. 166

⁹⁶ Budäus/Grüning 1997, S. 46

an einer klaren Abgrenzung und Definition. *Budäus* und *Grüning* haben zwei Kriterien zur Hilfe genommen, um wenigstens PPP im engeren Sinne zu identifizieren. Einerseits ist der Grad der Zielkomplementarität ausschlaggebend und andererseits muss der Frage nachgegangen werden, inwieweit es sich um eine formelle Kooperation der beiden Parteien handelt.⁹⁷ Die Institutionalisierung soll in dieser Arbeit als wichtigstes Merkmal eines PPP angesehen werden. Es geht also um neugegründete, manchmal jedoch auch um bestehende Unternehmungen mit privater und öffentlicher Beteiligung. Dies könnte z.B. in Form einer GmbH oder einer AG geschehen. Es sind aber auch Vereine oder Stiftungen als passende institutionelle Wahl denkbar. Wichtig ist die Tatsache, dass die Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen.

Das öffentliche Franchising könnte zwar als PPP im weiteren Sinne bezeichnet werden, da oftmals jegliche privat-öffentliche Kooperation so genannt wird. Nachdem aber die obige Festlegung der Definition eines PPPs im engeren Sinne von den sechs vorgestellten Franchise-Modellen nicht erfüllt wird, ist ein solches Franchise-Modell auch kein PPP. Auch wenn beim Franchising eine intensive (vertikale) Kooperation eingegangen wird, so ist es gerade einer der Besonderheiten des Franchisings, dass es sich bei den Beteiligten grundsätzlich um selbständige Unternehmungen handelt. Es müssen also beim öffentlichen Franchising keine gemeinsamen Einheiten gegründet werden. Sollte es zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen zu einer Zusammenarbeit bei der Entwicklung eines Franchise-Systems kommen, könnte dies gleichzeitig zu einer Gründung eines gemeinsamen Franchise-Gebers führen. Dies wäre dann somit auch im engeren Sinne ein PPP. Ob solch eine Konstellation für das Franchising von Nutzen ist, ist fraglich. Die Vorteile des PPP sehen *Budäus* und *Grüning* vor allem in den Synergieeffekten einer solchen Partnerschaft.⁹⁸ Dem stehen jedoch auch viele Risiken und Probleme entgegen: Beispielsweise die sehr hohe Abhängigkeit vom Partner, den „hidden characteristics“, den „hidden intentions“ und den „hidden actions“ des privaten Teilhabers. Je größer ein Franchise-System wird, desto wichtiger ist die klare Linie sowie die Stabilität des Franchise-Gebers, und um so größer sind die Auswirkungen bei Fehlentscheidungen des Systemkopfes.

Fazit: Das öffentliche Franchising ist grundsätzlich kein PPP im engeren Sinne. Innerhalb des Franchisings können sich PPPs bilden. Es muss jedoch von Fall zu Fall genauestens untersucht werden, ob dies dem Franchising als Ganzes Vorteile bringt.

⁹⁷ Budäus/Grüning 1997, S. 50f

⁹⁸ Budäus/Grüning 1997, S. 55

3.3.3 Privatisierung

Da die Privatisierung ein sehr weites Untersuchungsfeld ist, sollen in dieser Arbeit nur die formelle und die materielle Privatisierung sowie deren Verhältnis zum öffentlichen Franchising behandelt werden.

Nach *Vogt* bezeichnet der Begriff der formellen Privatisierung solche Sachverhalte, bei denen Aufgaben als Staatsaufgaben definiert bleiben, die öffentliche Hand sich jedoch der Instrumente des privaten Rechts bedient.⁹⁹ Es handelt sich also, um eine Ausgliederung, das heißt eine Verlagerung der Ausführung öffentlicher Aufgaben, auf öffentliche Einrichtungen mit privatrechtlicher Rechtsform. Vergleichbar ist dies auch mit dem Contracting In und der „Internen Verrechnung“. Die materielle Privatisierung geht noch einen Schritt weiter. Die bisherige Unternehmung bleibt nicht mehr in der öffentlichen Hand. Die Erfüllungsverantwortung wird an einen Privaten abgegeben.

*„Der Privatisierungsgrad wird bei der materiellen Privatisierung durch das Ausmaß der rechtlichen und finanziellen Verlagerung von Verantwortung in den privaten Bereich bestimmt.“*¹⁰⁰ Die materielle Privatisierung kann nochmals in die funktionale und die organisatorische Privatisierung untergliedert werden. Bei der funktionalen Privatisierung verliert die öffentliche Verwaltung zudem die Gewährleistungspflicht für die Leistung. Dagegen bleibt die öffentliche Verwaltung im Rahmen einer organisatorischen Privatisierung Gewährleistungsträger (Contracting Out/Outsourcing). Beim öffentlichen Franchising bleibt, im Gegensatz zur funktionalen Privatisierung, die öffentliche Verwaltung immer Gewährleistungsträger. In den vorgestellten Modellen des öffentlichen Franchise-Konzepts, kommt es jedoch zu anderen Formen der Privatisierung. Vor allem die formelle Privatisierung wird in einem Franchise-Konzept auftreten. Die Forderung des Franchisings nach selbständigen Kooperationspartnern ist dafür verantwortlich. Als organisatorische Privatisierung kann die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch Private angesehen werden (z.B. Franchise-Nehmer).

Das Franchising als eine Kooperationsform kann nicht mit einer einzelnen Privatisierung verglichen werden, denn das Franchising ist die Gesamtheit vieler Privatisierungsvorgänge. Ein öffentliches Franchising hätte langfristig und bei Erfolg also eine ganze Reihe von Privatisierungen zur Folge.

⁹⁹ *Vogt* 2002, S. 30

¹⁰⁰ *Völmicke* 1996, S. 50

4 Public Format Franchising

Als Ergebnis der Untersuchung kann folgendes festgehalten werden:

1. Das öffentliche Franchising bleibt, wie das Business Format Franchising, eine vertikale Kooperation selbständiger Einrichtungen bzw. Unternehmen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft.
2. Die öffentliche Hand ist Gewährleistungsträger der zu erbringenden Leistung.
3. Die vier Säulen des Business Format Franchising, Betriebshandbuch, Franchise-Vertrag, Franchise-Training und die eigentliche Leistung, bleiben erhalten.
4. Die Partnerschaftlichkeit aller Beteiligten, also dem Gewährleistungsträger, dem Franchise-Geber und dem Franchise-Nehmer, ist die Basis für den Erfolg.
5. Das Franchise-Prüfschema soll helfen herauszufinden, welche öffentlichen Leistungen bzw. Leistungsbündel überhaupt franchisierbar sind und welche Franchise-Modelle zur Leistungserstellung in Frage kommen.
6. Die öffentlichen Leistungen bzw. Leistungsbündel müssen die Grundvoraussetzungen des Franchisings erfüllen (Standardisierbarkeit, Nachfrage).
7. Danach wird unter Einfluss der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“ einer öffentlichen Aufgabe/Leistung das passende Franchise-Modell ausgewählt.
8. Schlussendlich müssen die Franchise-Hauptkriterien des Business Format Franchisings erfüllt werden (Marktfähigkeit, Eigenständigkeit, Multiplizierbarkeit, Aktualisierbarkeit, finanzielle Tragfähigkeit und Know-how).
9. Beim internen Franchising sind nur öffentliche Einrichtungen beteiligt.
10. Beim externen Franchising betätigt sich in irgendeiner Weise mindestens eine private Unternehmung am Franchise-System.
11. Eine hohe „Spezifität“ im Zusammenhang mit einer hohen strategischen Bedeutung erfordert eine hohe Steuerungssicherheit für den Gewährleistungsträger. Interne Franchise-Modelle eignen sich dabei besser als externe.
12. Das öffentliche Franchising bringt je nach Modell Outsourcing, Contracting Out/In und Privatisierungen mit sich.

Das Business Format Franchising hat in der Privatwirtschaft seine Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Durch die Übertragbarkeit des Franchise-Konzepts auf die

öffentlichen Verwaltung gehen die positiven Effekte des Franchisings nicht verloren (Partnerschaftlichkeit, Selbstständigkeit, Know-how-Entwicklung sowie Know-how-Transfer usw.). Hinzukommt, dass die öffentliche Leistungserbringung einige Gemeinsamkeiten mit dem Business Format Franchising besitzt. Im Mittelpunkt steht bei beiden die Verpflichtung, eine bestimmte massenhaft produzierte Leistung unabhängig von Ort und Zeit immer wieder in der gleichen Qualität herzustellen. Bei der öffentlichen Verwaltung geht es, wie auch beim Franchising, hauptsächlich um die Erstellung standardisierter Produkte und die Verwendung standardisierter Prozesse.

Das öffentliche Franchising könnte also die gleich bleibende Qualität der Produktionsprozesse und der erbrachten Leistungen sicherstellen. Zudem könnten die Größenvorteile genutzt und das Know-how effektiver eingesetzt werden. Die Generierung neuen Know-hows im jeweiligen Themenbereich würde leichter fallen, da die selbständigen Franchise-Partner im eigenen Interesse sowie im Interesse des Gesamtsystems ihre lokalen Erfahrungen und Erkenntnisse an den Franchise-Geber weitergeben.

Für eine Umsetzung des öffentlichen Franchisings in der Praxis spricht, wie in dieser Arbeit aufgezeigt wurde, einiges. Die Aussage, es sollen im Rahmen des New Public Managements und des Neuen Steuerungsmodells erfolgreiche Managementstrukturen aus der Privatwirtschaft von der öffentlichen Verwaltung übernommen bzw. adäquat eingeführt werden und die überkommenen Strukturen der öffentlichen Verwaltung abgelegt werden,¹⁰¹ unterstützt die Forderung, Franchise-Konzepte für die öffentliche Verwaltung zu entwickeln. Ein zentrales Element der staatlichen Modernisierung ist die Weiterentwicklung des Staatsmodells vom „produzierenden Staat“ zum „gewährleistenden Staat“.¹⁰² Da der Gewährleistende jedoch meist einen gewissen Einfluss auf die Leistungserstellung verlangt, bieten sich die verschiedenen Franchise-Modelle der öffentlichen Verwaltung an. Als Franchise-Geber und/oder -Nehmer kann eine Gebietskörperschaft eine hohe Steuerungsfähigkeit langfristig erhalten.

Schlussendlich muss das öffentliche Franchising als Chance gesehen werden, Effizienz- und Effektivitätsgewinne durch selbständige Partner, Wettbewerb, Wissensbündelung und Partnerschaftlichkeit zu erreichen. Man muss sich jedoch bewusst sein, dass diese Chance nur durch einen eindeutigen Reformwillen ergriffen werden kann.

¹⁰¹ KGSt 1993, S. 15ff; oder ausführlich Bals/Hack 2002

¹⁰² Reichard 1998, S. 2

Abschließend geht es in dieser Arbeit um die Entwicklung einer Begriffsdefinition. Der Begriff „Public Format Franchising“ (öffentliches Franchising) soll im Sinne des Business Format Franchising erklärend festgehalten werden. Grundlage der aufgestellten Definition ist die unter Punkt 2 *Franchising (Business Format Franchising)* behandelte Erklärung.

„Public Format Franchising ist ein Leistungserstellungs- und Vertriebssystem, durch das die Leistungserbringung öffentlicher Leistungen bzw. Leistungsbündel, resultierend aus der politischen Willensbildung und den damit artikulierten öffentlichen Aufgaben, sichergestellt wird. Es gründet sich auf eine enge und fortlaufende Zusammenarbeit rechtlich und finanziell selbständiger öffentlicher und gegebenenfalls privater Einrichtungen, den Franchise-Geber und seine Franchise-Nehmer. Der Franchise-Geber gewährt seinen Franchise-Nehmern das Recht und legt ihnen gleichzeitig die Verpflichtung auf, ein Geschäft entsprechend seinem Konzept zu betreiben. Dieses Recht berechtigt und verpflichtet den Franchise-Nehmer, gegen ein direktes oder indirektes Entgelt im Rahmen und für die Dauer eines schriftlichen, zu diesem Zweck zwischen den Parteien abgeschlossenen Franchise-Vertrags bei laufender technischer und betriebswirtschaftlicher Unterstützung durch den Franchise-Geber, den Systemnamen und/oder das Warenzeichen und/oder die Dienstleistungsmarke und/oder andere gewerbliche Schutz- oder Urheberrechte sowie das Know-how, die wirtschaftlichen und technischen Methoden und das Geschäftssystem des Franchise-Gebers zu nutzen. Der Gewährleistende der zu erstellenden öffentlichen Leistungen bzw. Leistungsbündel ist die jeweilige Gebietskörperschaft.“

„Public Format Franchising“ ist das Business Format Franchising der öffentlichen Verwaltung.

III Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Charakteristische Merkmale von Franchise-Systemen	09
Tabelle 2:	Leistungen im Franchising (nicht erschöpfend)	18
Tabelle 3:	Kriterien zur Franchisefähigkeit von Leistungen	21
Tabelle 4:	Potenzielle Bereiche für Franchise-Systeme	24

IV Grafikverzeichnis

Grafik 1:	Franchise-Know-how-Kreislauf	10
Grafik 2:	Grundbausteine des Franchise-Trainings	17
Grafik 3:	Kundenbeziehung im Franchising	19
Grafik 4:	Franchise-Prüfschema	25
Grafik 5:	Analyseraster Leistungstiefe	27
Grafik 6:	Leistungsportfolio	30
Grafik 7:	Eigen- oder Fremderstellung anhand der „Strategischen Relevanz“ und der „Spezifität“	32
Grafik 8:	Franchise-Modell 1	35
Grafik 9:	Franchise-Modell 2	35
Grafik 10:	Franchise-Modell 3	38
Grafik 11:	Franchise-Modell 4	38
Grafik 12:	Franchise-Modell 5	39
Grafik 13:	Franchise-Modell 6	40
Grafik 14:	Franchise-Modelle nach der „Spezifität“ und der „Strategischer Relevanz“ einer Aufgabe	43

V Literaturverzeichnis

Baldersheim, H. (1993): Die „Free Commune Experiments“ in Skandinavien: Ein vergleichender Überblick, in Banner, G./Reichard, C.: Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln (Kohlhammer)

Bals, H./Hack, H. (2002): Verwaltungsreform: Warum und Wie, Band 1 der Reihe „Die neue Kommunalverwaltung“, 2. Auflage, München (Jehle Rehm)

BDVR (2002): Arbeitsgruppe „Neues Steuerungsmodell“ des BDVR, www.verwaltungsrichtertag.de/dateien/steuerungsmodelle.pdf, 13.08.2003

Bolter, E.-M. (1998): Outsourcing im öffentlichen Sektor, Dissertation an der Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck

Budäus, D./Grüning, G. (1997): Public Private Partnership - Konzepte und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus der Sicht der Public Choice-Theorie, in Budäus, D./Eichhorn, P.: Public Private Partnership, Baden-Baden (Nomos)

DFV, Deutscher Franchise Verband e.V. (2002): Jahrbuch Franchising 2003, Frankfurt am Main (Deutscher Fachverlag)

Dovifat, A. (2001): Institutionelle Wahlmöglichkeiten und institutionelle Arrangements in der Praxis, Berlin (FVL), www.fvl-agentur.de/downloads/2_02_2402.pdf, 25.05.2003

Duden (2001): Duden Fremdwörterbuch, Band 5, Mannheim u.a. (Dudenverlag)

Flohr, E. (2001): Franchise-Vertrag, 2. Auflage, München (Beck)

Flohr, E. (2001a): Die konkreten Auswirkungen der neuen europäischen Gruppenfreistellungsverordnung auf Vertragsgestaltung und Vertragspraxis beim Franchising, in Ahlert, D. (Hrsg.): Handbuch Franchising & Cooperation, Neuwied, Kriftel (Luchterhand)

Flohr, E. u.a. (2003): Franchiserecht, in Flohr, E./Frauenhuber, W./Liebscher, C./Wildhaber, C. (Hrsg.): Franchising - Die Königsklasse der Vertriebssysteme, 2. Auflage, München (Luchterhand)

Flohr, E./Frauenhuber, W./Liebscher, C./Wildhaber, C. (Hrsg.) (2003): Franchising - Die Königsklasse der Vertriebssysteme, 2. Auflage, München (Luchterhand)

Frauenhuber, W./Jung, M. (2003): Das Leistungspaket, in Flohr, E./Frauenhuber, W./Liebscher, C./Wildhaber, C. (Hrsg.): Franchising - Die Königsklasse der Vertriebssysteme, 2. Auflage, München (Luchterhand)

Jann, W. (2000): Strategische Relevanz, in Naschold, F. u.a.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 2. Auflage, Berlin (Edition Sigma)

KGSt, KGSt-Bericht Nr. 5/1993 (1993): Das Neue Steuermodell, Köln (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)

Küster, M. (2000): Opportunismus und Motivation in Franchise- und Vertragshändler-Systemen, Stuttgart (Kohlhammer)

KWI (2002): Konkurrieren statt Privatisieren, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, in: KWI-Arbeitsheft 3/2002, Potsdam

Naschold, F. u.a. (2000): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 2. Auflage, Berlin (Edition Sigma)

Nebel, J. (2001): Die vier Säulen des Franchisesystems, in Nebel, J./Schulz, A./Wessels, A. M.: Das Franchise System, Neuwied, Kriftel (Luchterhand)

Pauli, K. (1990): Franchising, Düsseldorf, Wien, New York (ECON)

Picot, A. (2002): in Picot, A./Dietl, H./Franck, E.: Organisation - Eine ökonomische Perspektive, 3. Auflage, Stuttgart (Schäffer-Poeschel)

Picot, A. (2000): Spezifität, in Naschold, F. u.a.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 2. Auflage, Berlin (Edition Sigma)

Picot, A./Maier, M. (1992): Analyse- und Gestaltungskonzepte für das Outsourcing, in Information Management, Heft 4, S. 14 - 27

Picot, A./Wolff, B. (1994): Institutional Economics of Public Firms and Administrations - Some Guidelines for Efficiency Oriented Design, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) 150/1, S. 211 - 232, Tübingen (J.C.B. Mohr)

Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus, 3. Auflage, Berlin (Edition Sigma)

Reichard, C. (1998): Agenda der Staatsmodernisierung in der Legislaturperiode 1998-2002, Was ist notwendig, was ist möglich und was ist wünschenswert?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe „FES-Analysen“, Bonn

Reichard, C. (2003): Konstitutive Entscheidungen, Entscheidungen zur Leistungstiefe und -breite, www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!DOWNLOAD/folien/pm1/pm1_4.3.pdf, 15.04.2003

Schanze, E. (2000): Franchising im öffentlichen Sektor, in Naschold, F. u.a.: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, 2. Auflage, Berlin (Edition Sigma)

Schedler, K. (2000): Geht nicht, gibt's nicht, in Verwaltung Heute, Zeitung für Führungskräfte im öffentlichen Dienst, Beilage zur Wiener Zeitung, Nummer 37, Dezember 2000, S. 3 - 5

Schedler, K./Proeller, I. (2000): New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien (Paul Haupt)

Skaupy, W. (1995): Franchising, 2. Auflage, München (Vahlen)

Tietz, B. (1987): Handbuch Franchising: Zukunftsstrategien für die Marktbearbeitung, Landsberg am Lech (Moderne Industrie)

Vogt, V. (2002): Betriebsübergang bei Fremdvergabe (contracting out) staatlicher Dienstleistungen an Private, Frankfurt am Main (Peter Lang)

Völmicke, C. (1996): Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland, Frankfurt am Main (Peter Lang)

Wessels, A. M. (2001): Die Idee ergänzen: Externes Know-how beschaffen, in Nebel, J./Schulz, A./Wessels, A. M.: Das Franchise System, Neuwied, Kriftel (Luchterhand)

Wildhaber, C. (2003): Franchising als Wachstumsstrategie, in Flohr, E./Frauenhuber, W./Liebscher, C./Wildhaber, C. (Hrsg.): Franchising - Die Königsklasse der Vertriebssysteme, 2. Auflage, München (Luchterhand) 2003