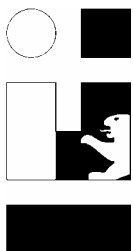


Auszug aus Denkschrift 2008

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006

Beitrag Nr. 4
Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien



Rechnungshof Baden-Württemberg

II. Allgemeines und Organisation

4 Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien

Die Koordination und Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit in den Ministerien kann verbessert und kostengünstiger gestaltet werden. Der Rechnungshof schlägt eine zentrale Servicestelle vor, welche für die Ministerien unter Wahrung der Ressorthoheit die operativen Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit erledigt.

1 Allgemeines

Die typischen Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien sind Publikationen wie Broschüren, Flyer, Anzeigen und Internetauftritte sowie Veranstaltungen wie Kongresse, Preisverleihungen und Beteiligungen an Messen. Ein wichtiger Teil der Öffentlichkeitsarbeit ist die Pressearbeit. Deren Ziel ist es, die Tätigkeiten, Themenbereiche und Leistungen des jeweiligen Ressorts gegenüber den Medien darzustellen und zu vermitteln.

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit den Ministerien eine Abgrenzung zwischen der Pressearbeit und der Öffentlichkeitsarbeit vorgenommen und im Zuge dieser Untersuchung allein die Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien im engeren Sinne, also ohne Pressearbeit, untersucht.

Die Ziele der Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien wurden wie folgt definiert:

- Vertiefte Informationen über den Fachbereich vermitteln,
- Detailinformationen weiter geben,
- Beratung der Bevölkerung,
- Vermittlung langfristiger Zielsetzungen,
- Informationen als Entscheidungshilfen für Zielgruppen geben,
- Nachfrage wecken und
- sachlich fundiertes Vertrauen und Sympathie wecken und fördern.

2 Personaleinsatz und Kosten der Öffentlichkeitsarbeit

Der Rechnungshof hat gemeinsam mit den Ministerien die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit definiert und in einem Aufgabenkatalog zusammengefasst. Dieser war Grundlage für die Mitarbeiterbefragung.

In den Landesministerien wurden im Jahr 2005 insgesamt 67 Vollzeitstellen für Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt. Dies entspricht Personalkosten in Höhe von rd. 6 Mio. €/Jahr. Bezogen auf die Personalausstattung der Ministerien insgesamt entspricht dies einem Anteil von 2 %.

Die Sachkosten für Öffentlichkeitsarbeit betragen 8,7 Mio. €. Hiervon entfielen rd. 50 % (4,3 Mio. €) auf die Werbe- und Sympathiekampagne des Landes.

Im Jahr 2005 führte die Öffentlichkeitsarbeit der Ministerien somit zu Gesamtkosten in Höhe von 14,7 Mio. €.

Die Verteilung der Personal- und Sachkosten für die Öffentlichkeitsarbeit auf die einzelnen Ministerien zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1

Personal- und Sachkosten der Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2005

Ministerium	Personalstellen	Personalkosten	Sachkosten
	in Vollzeit- äquivalenten	in Tausend €	in Tausend €
Staatsministerium	6,3	589	4.307
Innenministerium	6,0	551	412
Kultusministerium	8,5	796	751
Justizministerium	2,1	205	93
Finanzministerium	1,7	152	47
Wirtschaftsministerium	28,1	2.431	901
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum	3,6	309	119
Ministerium für Arbeit und Soziales	3,1	255	357
Umweltministerium	4,5	441	797
Wissenschaftsministerium	2,8	244	939
Summe	66,7	5.973	8.723

Die rd. 67 Vollzeitäquivalente (VZÄ) verteilen sich auf insgesamt 306 Mitarbeiter. Die Bandbreite der in den Ministerien eingesetzten Personalkapazitäten für die Öffentlichkeitsarbeit liegt zwischen 1,7 VZÄ im Finanzministerium und 28,1 VZÄ im Wirtschaftsministerium. Diese große Bandbreite ist insbesondere auf die unterschiedlichen Aufgabenstellungen der Ministerien zurückzuführen. Beim Wirtschaftsministerium schlägt zudem das Haus der Wirtschaft als Dienstleistungszentrum für die mittelständische Wirtschaft und Austragungsort einer Vielzahl von Veranstaltungen mit zu Buche.

Die insgesamt für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Personalkapazitäten verteilen sich auf die einzelnen Aufgaben entsprechend Tabelle 2.

Tabelle 2

Personaleinsatz für einzelne Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2005

Aufgabe	Personalstellen	
	in Vollzeit- äquivalenten	in %
Steuerungs- und Unterstützungsaufgaben (Öffentlichkeitsarbeit)	9,4	14
Grundsatzangelegenheiten	3,1	5
Konzeption und Erstellung von Beiträgen	6,3	9
Redaktionelle Bearbeitung und Schriftleitung	4,4	7
Vorbereitung grafischer Leistungen	2,1	3
Grafische Leistungen	4,1	6
Ausschreibung und Vergabe	2,1	3
Elektronische Publikation	3,1	5
Internetauftritt	5,5	8
Durchführung von Veranstaltungen	12,9	19
Beteiligung an Veranstaltungen, Messen, Ausstellungen Dritter	3,3	5
Statistiken, soweit sie zur Veröffentlichung bestimmt sind	0,5	1
Druck	2,8	4
Vertrieb und Versand	4,1	6
Sonstige Aufgaben im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsarbeit	3,0	5
Summe	66,7	100

Tabelle 2 verdeutlicht, dass insgesamt die Durchführung von Veranstaltungen mit 12,9 VZÄ (entspricht 19 % aller VZÄ) die meisten Personalressourcen in Anspruch nimmt. Danach folgen die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen mit 9,4 VZÄ (14 %), die Konzeption und Erstellung von Beiträgen mit 6,3 VZÄ (9 %) und der Internetauftritt mit 5,5 VZÄ (8 %).

3 Aufbau- und Ablauforganisation, Aufgabenwahrnehmung

3.1 Organisation der Öffentlichkeitsarbeit

Die Öffentlichkeitsarbeit wird in den Ministerien unterschiedlich gesteuert. Der Anteil der Organisationseinheit Presse-/Öffentlichkeitsarbeit an der Öffentlichkeitsarbeit liegt zwischen 11 % beim Wirtschaftsministerium und 88 % beim Ministerium für Arbeit und Soziales. Diese Zahlen spiegeln die unterschiedlichen Organisationsformen der Ministerien beispielhaft wider. Während im Wirtschaftsministerium die Öffentlichkeitsarbeit überwiegend dezentral von den Fachabteilungen wahrgenommen wird, werden im Ministerium für Arbeit und Soziales und Staatsministerium die Aufgaben nahezu ausschließlich, im Innenministerium, Justizministerium, Umweltministerium und im Wissenschaftsministerium überwiegend zentral erledigt.

In den übrigen Ressorts ist die Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit vorwiegend dezentral organisiert.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Schnittmengen zwischen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit eher gering sind und eine fachliche und organisatorische Trennung dieser beiden Aufgaben möglich ist.

Beim Umweltministerium und Ministerium für Arbeit und Soziales wurden Pressearbeit und Öffentlichkeitsarbeit bereits organisatorisch getrennt. Die Öffentlichkeitsarbeit wird in diesen Ministerien weitgehend von der Zentralstelle Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit geleistet. Sie koordiniert und steuert den Aufgabenbereich Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Leistungen der Fachabteilungen.

Diese Form der Aufgabenerledigung hat sich nach Einschätzung des Rechnungshofs bewährt und bringt keinen personellen Mehraufwand mit sich.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist eine zentrale Steuerung und Koordination zwingend notwendig. Dadurch können die Ziele und Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit für eine Zeitperiode besser vorgegeben und ziel- und wirkungsorientiert umgesetzt werden. Eine zentrale Steuerung ermöglicht eine bessere Priorisierung von Veröffentlichungen und Veranstaltungen. Problemfelder und Zielverfehlungen können hierdurch rechtzeitig erkannt und durch entsprechendes Gegensteuern behoben werden. Bei dezentralen Strukturen sind Broschüren und Veröffentlichungen sowie Veranstaltungen weitgehend vom Geschick und von der Routine der Fachabteilungen abhängig.

Deshalb plädiert der Rechnungshof für die Einrichtung einer eigenständigen Organisationseinheit Kommunikation/Öffentlichkeitsarbeit, die die Öffentlichkeitsarbeit des jeweiligen Hauses zentral durchführt und steuert.

3.2 Zentrale Servicestelle

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit fallen eine Reihe von Aufgaben an, die völlig unabhängig vom Inhalt und dem Adressatenkreis der Publikation bzw. Veranstaltung, regelmäßig zu erledigen sind. Hierzu gehören insbesondere

- die Vorbereitung grafischer Leistungen (2,1 VZÄ),
- die grafischen Leistungen (4,1 VZÄ),
- die Ausschreibungen und Vergaben (2,1 VZÄ),
- die Durchführung von Veranstaltungen (12,9 VZÄ),
- die Beteiligung an Veranstaltungen, Messen, Ausstellungen Dritter (3,3 VZÄ),
- der Druck (2,8 VZÄ) sowie
- der Vertrieb und der Versand (4,1 VZÄ).

Die Ressorts haben im Jahr 2005 für die vorgenannten Aufgaben insgesamt 31 VZÄ eingesetzt.

Diese operativen Tätigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit - insbesondere das Veranstaltungsmanagement - gehören nicht zu den Kernaufgaben der Mitarbeiter in den Fachabteilungen der Ministerien und fallen auch nur temporär an. Dies schlägt sich in einem verhältnismäßig hohen Personaleinsatz nieder (siehe Tabelle 2) bzw. die Aufgaben werden an private Dienstleister vergeben.

Einige Ressorts haben den Beschaffungsprozess - insbesondere die Ausschreibungen - bereits im Erhebungszeitraum an das Logistikzentrum Baden-Württemberg delegiert.

Um die Schlagkraft der Öffentlichkeitsarbeit zu erhöhen und Synergien zu nutzen, sollte nach Auffassung des Rechnungshofs für den operativen Aufgabenbereich der Öffentlichkeitsarbeit ein für alle Ministerien einheitliches Servicezentrum eingerichtet werden, dem Teilaufgaben der Öffentlichkeitsarbeit übertragen werden könnten. Ähnlich einer privatwirtschaftlichen Agentur könnte das Servicezentrum die komplette Erstellung von Broschüren und Flyern sowie das Veranstaltungsmanagement für die Ministerien erledigen. Die Ministerien wären dabei weiter für die Ressortplanung, Steuerung und Koordination zuständig und müssten die inhaltliche Facharbeit leisten. Ein solches Konzept würde den Zielsetzungen der Strukturkommission für Aufgabenkritik und Haushalt, welche die Schaffung von Servicezentren anstrebt, entsprechen. In einem ersten Schritt sollte daher die Einrichtung dieses Dienstleistungsbereiches im Zuge der vorgesehenen baulichen Zusammenführung der Ministerien eingeplant und umgesetzt werden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass durch eine zentrale Stelle - ausgestattet mit entsprechend geschultem, professionellem Personal - der bisherige Personaleinsatz für diese operativen Aufgaben von bisher mehr als 30 Stellen deutlich reduziert werden kann.

Zusätzlich zu den Synergien auf der Kostenseite ergeben sich für das Land weitere Vorteile. Unter anderem wäre auch eine bessere Information über die Terminierung von Veranstaltungen und die Herausgabe neuer Publikationen ressortübergreifend möglich.

Ein weiterer Kostenvorteil würde sich durch gebündelte Einkäufe ergeben. Durch erhöhte Ausschreibungsvolumina und das vorhandene Fach-Know-how werden sich im Regelfall kostengünstigere Lösungen und bessere Preise am Markt erzielen lassen. Das Land sollte auch beim Einkauf der für die Öffentlichkeitsarbeit benötigten Dienstleistungen von seiner Marktmacht als Großkunde Gebrauch machen.

4 Akquirierung von Drittmitteln

Die Ressorts konnten im Jahr 2005 durch die Generierung von Partnerleistungen ihren eigenen Mitteleinsatz für die Öffentlichkeitsarbeit zum Teil erheblich reduzieren.

Insgesamt wurden Drittmittel in Höhe von 2,36 Mio. € generiert. Bezogen auf die Sachkosten in Höhe von 8,72 Mio. €, entspricht dies einem Anteil von rd. 27 %.

Der Anteil der Drittmittel an den Gesamtkosten schwankte bei den einzelnen Ministerien zwischen 0 % und 56 %. Am meisten Drittmittel haben - bezogen auf die Sachkosten - das Ministerium für Arbeit und Soziales und das Wissenschaftsministerium generieren können.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Ministerien - anknüpfend an bereits beachtliche Erfolge einzelner Ressorts - in geeigneten Fällen auf die Suche nach Partnern und Sponsoren gehen, insbesondere zur Mitfinanzierung von Veranstaltungen und aufwendigen Publikationen. Dabei sind die Gefahren von entstehenden Abhängigkeitsverhältnissen jeweils im Einzelfall mit zu prüfen.

In der gemeinsamen Anordnung der Ministerien zur Förderung von Tätigkeiten des Landes durch Leistungen Privater vom 06.11.2006 wird die Zulässigkeit des Sponsorings für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit ausdrücklich bejaht.

5 Stellungnahmen der Ministerien

Der Vorschlag zur Einrichtung einer eigenständigen Organisationseinheit für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit wird von den Ministerien differenziert bewertet. Während in einzelnen Ministerien die eigenständige Organisationseinheit bereits Realität ist, sehen andere Häuser eine Trennung wegen der geringen Mitarbeiteranzahl der mit Öffentlichkeitsarbeit betrauten Personen als wenig Ziel führend an, bzw. hielten eine enge Verzahnung der beiden Bereiche für effizient und sinnvoll. Bei einzelnen Ressorts würden die besonderen Fachaufgaben eine dezentrale Organisation verlangen.

Nach Auffassung der Ministerien ergäben sich durch die Schaffung eines Servicezentrums Öffentlichkeitsarbeit nur geringe Einsparpotenziale. Es werde eher befürchtet, dass hierdurch ein Mehraufwand, insbesondere für Koordinierung und Information, Doppelbefassungen und die Einweisung und Information einer fremden Stelle, und damit Mehraufwendungen entstünden. Ferner sei mit schwerfälligeren Abläufen und einer geringeren Flexibilität zu rechnen.

Die Empfehlung des Rechnungshofs im Bereich der Drittmittelakquirierung ist positiv aufgenommen worden.

6 Schlussbemerkung

Die Schaffung eigenständiger Organisationseinheiten für die Öffentlichkeitsarbeit hat sich nach Auffassung des Rechnungshofs bewährt. Wenn Ministerien, in denen die Öffentlichkeitsarbeit nur einen geringen Umfang einnimmt (z. B. Finanzministerium), diese Aufgaben weiterhin in der Pressestelle mit erledigen, muss von hier aus die ziel- und wirkungsorientierte Aufgabenwahrnehmung gewährleistet werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung zur Bündelung der Serviceaufgaben in einem zentralen Servicezentrum Öffentlichkeitsarbeit. Die Bedenken der Ressorts hinsichtlich eines Mehraufwands wegen einer höheren Koordination, Doppelbefassungen und geringerer Flexibilität kann der Rechnungshof zwar nachvollziehen. Die Aufgabenerledigungen durch das Logistikzentrum Baden-Württemberg zeigen aber, dass zentrale Organisationslösungen sehr wohl Synergieeffekte generieren und die Aufgaben für die Ressort zufriedenstellend erledigt werden können.

Der Rechnungshof sieht sich in seinem Vorschlag zur Bildung eines zentralen Servicezentrums Öffentlichkeitsarbeit durch die aktuellen Überlegungen der Strukturkommission für Aufgabenkritik und Haushalt hinsichtlich der Bündelung von Serviceaufgaben bestätigt. Das Servicezentrum Öffentlichkeitsarbeit könnte ein Pilotprojekt für die Bündelung von Aufgaben darstellen.