

# Sind die staatlichen Hochschulen in der Lage, dem absehbaren Fachkräftemangel im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements entgegenzuwirken?

Berit Adam/Jens Heiling

Aufgrund der europäischen Entwicklungen im Bereich des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und die damit verbundene Einführung eines doppischen Rechnungswesens ist davon auszugehen, dass auf die öffentlichen Verwaltungen in Deutschland ein erheblicher Bedarf an qualifiziertem Personal im Bereich des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zukommen wird. Als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise ist die Europäische Kommission derzeit dabei, Europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (kurz: EPSAS, European Public Sector Accounting Standards) zu entwickeln. Aus diesem Anlass wurde mittels einer empirischen Befragung der aktuelle Stand der Lehre im Bereich „öffentliches Finanzmanagement“<sup>1</sup> an den staatlichen Hochschulen ermittelt. Der nachfolgende Beitrag fasst die Ergebnisse dieser Befragung zusammen. Es wird festgestellt, dass die staatlichen Hochschulen in Deutschland nicht bereit sind bzw. sein werden, den ab 2020 absehbar hohen Bedarf an Fachkräften im Bereich der öffentlichen Rechnungslegung zu decken.

## Einleitung

In einem Interview mit der Zeitschrift „Der Neue Kämmerer“ im Juni 2018 hat der Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen Werner Gatzer herausgestellt, dass EPSAS für alle Beteiligten einen Mehrwert haben können. Ihm zufolge können die EPSAS zu mehr Transparenz führen und damit auch zu zusätzlichen Informationen und frühzeitigeren Mög-

lichkeiten, bei bestimmten Entwicklungen gegenzusteuern.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass im Gegensatz zu vielen Mitgliedsstaaten in Europa der Bund in Deutschland sein öffentliches Haushalt- und Rechnungswesen bislang nicht reformiert hat und weiterhin an einem kameralen System festhält. Mit Ausnahme von

Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen stellt sich die Situation für die Bundesländer in ähnlicher Weise dar. Aufgrund der Tatsache, dass die EPSAS aller Voraussicht nach ein doppisches Rechnungssystem erforderlich machen, haben der Bund sowie viele Bundesländer ein solches System noch einzuführen. Für die betroffenen Verwaltungen stellt die Einführung der sog. „Doppik“ neben der Digitalisierung eine der weitreichendsten Reformen in den nächsten Jahren dar. Um ein solches Rechnungssystem jedoch flächendeckend in den jeweiligen Bundes- bzw. Landesverwaltungen einzuführen und später betreiben zu können, ist vorhersehbar, dass ein hoher Bedarf an qualifiziertem Personal für die Durchführung dieser Reformen und den späteren Betrieb des Rechnungssystems erforderlich sein wird.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, inwiefern sich die Hochschulen in Deutschland in der Lage sehen, diesen hohen Bedarf an Absolventen mit einer Qualifikation im Bereich öffentliches Finanzmanagement zu decken. Der vorliegende Beitrag möchte auf Basis einer empirischen Befragung versuchen, zu dieser Frage Stellung zu beziehen.



**Prof. Dr. Berit Adam**

Professur für Öffentliches Management mit Ausrichtung auf Controlling und Finanzmanagement im öffentlichen Sektor, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin



**Dr. Jens Heiling**

Senior Manager im Bereich Government & Public Sector der Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Stuttgart

<sup>1</sup> Die Autoren verstehen unter dem öffentlichen Finanzmanagement die Art und Weise, wie öffentliche Verwaltungen finanzielle Mittel administrieren. Im Mittelpunkt stehen hierbei auch die Auswirkungen, die diese finanziellen Mittel auf die Wirtschaft und die Gesellschaft haben (Andrews et al. 2014, S.2).

## Hintergrund der Befragung

Seit 2011 befasst sich die Europäische Kommission mit der Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in Europa. In 2013 hat sie sich in ihrem Bericht „für die Einführung von Europäischen Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor (sog. European Public Sector Accounting Standards (kurz: „EPSAS“))“ ausgesprochen<sup>2</sup>.

Zielsetzungen des EPSAS-Projekts sind insbesondere die Erhöhung der fiskalischen Transparenz sowie die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungslegung. Nach Auffassung von Eurostat kann eine Erhöhung der fiskalischen Transparenz nur mittels eines doppischen Rechnungs-

Standards = IPSAS) zu. Die IPSAS sollen als Bezugsrahmen für die EPSAS dienen<sup>4</sup>.

Gerade Deutschland mit seinem föderalen Verwaltungsaufbau und dem schon seit mehreren Jahren sehr heterogen ausgeprägten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen kann mit der Einführung eines harmonisierten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens auf Basis der Doppik Nutzenpotenziale erschließen<sup>5</sup>. Dennoch hat man sich in Deutschland seitens der Politik und der öffentlichen Verwaltung überwiegend gegen die Einführung solcher Standards ausgesprochen.

Insgesamt betrachtet kann die EPSAS-Reform wohl als eine der bedeutendsten

Für die Einführung der doppisch geprägten EPSAS werden umfangreiche fachliche Kenntnisse im Bereich der kaufmännischen Buchführung sowie der Rechnungslegung Grundvoraussetzung sein. Für die Umstellung der öffentlichen Verwaltungen ist es ferner notwendig, dass sich die Absolventen sowohl mit den Grundlagen des kamerale Haushalts- und Rechnungswesens als auch mit dem kaufmännischen Rechnungswesen auskennen. Im Bereich des kaufmännischen Rechnungswesens wird es aller Voraussicht erforderlich sein, dass die Absolventen sich mit der internationalen öffentlichen Rechnungslegung (Stichwort: IPSAS) auskennen. Aufgrund der großen Bedeutung der Finanzstatistik in Europa wird es allerdings auch erforderlich sein, dass sie Kenntnisse in Bezug auf das „Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union“ (ESVG) vorweisen.

Allerdings bedarf es derartiger Kenntnisse nicht nur auf Seiten der Ersteller. Vielmehr müssen entsprechende Kenntnisse auch auf Seiten der Prüfer von öffentlichen Abschlüssen vorhanden sein. Für diese Personengruppe ist es darüber hinaus erforderlich, dass sie sich mit der Abschlussprüfung und Analyse von doppischen Jahresabschlüssen auskennen.

## »Zielsetzungen des EPSAS-Projekts sind insbesondere die Erhöhung der fiskalischen Transparenz sowie die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungslegung.«

stils erreicht werden. In diesem Zusammenhang haben verschiedene empirische Erhebungen gezeigt, dass an einem doppischen Rechnungsstil im Bereich der öffentlichen Verwaltung in Europa zukünftig wohl kein Weg mehr vorbeiführen wird<sup>3</sup>. Seit der „Bestandaufnahme“ von Eurostat im Jahr 2011/12 haben inzwischen eine Reihe von Mitgliedsstaaten bzw. nachgelagerte Behörden, wie Italien, Malta oder Österreich Reformen in Richtung eines doppischen Rechnungswesens in Angriff genommen.

Ferner soll mit den EPSAS auch die Vergleichbarkeit des öffentlichen Rechnungswesens respektive der öffentlichen Rechnungslegung verbessert werden. Eine bedeutende Rolle bei der Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung kommt den internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (International Public Sector Accounting

und anspruchsvollsten Reformen des öffentlichen Rechnungswesens in Deutschland bezeichnet werden.

## Implikationen für die Ausbildung im Bereich öffentlichen Rechnungswesens

Aufgrund des den EPSAS zu Grunde liegenden doppischen Rechnungsstils und der Anforderungen der internationalen Rechnungslegung sowie der öffentlichen Finanzstatistik werden umfassende Kompetenzen und Wissen im Bereich „öffentliches Finanzmanagement“ notwendig sein. Eine Studie zur „Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in der Europäischen Union“ aus 2016 hat gezeigt, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer der Studie befürchteten, dass das benötigte Wissen in ihrer Gebietskörperschaft nicht ausreichend vorhanden ist.

## Forschungsfragen und Methodik

Folgende Forschungsfragen sollten mittels der empirischen Befragung beantwortet werden:

- Wie viele Hochschulen in Deutschland bieten Studiengänge im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements an?
- Wie viele Absolventen im Bereich öffentliches Finanzmanagement können in den kommenden Jahren erwartet werden?
- Welche Bedeutung kommt dem öffentlichen Finanzmanagement im Curricu-

2 Europäische Kommission 2013, S.4ff.

3 Ernst & Young 2012, PwC 2015, KPMG 2018.

4 Europäische Kommission 2013, S.10.

5 Ernst & Young 2017, S.48.

Frage	Prozentualer Anteil der Antworten
Vorhandensein eines Studiengangs „Öffentliches Finanzmanagement“	0%
Angebot an Kursen mit Inhalten des öffentlichen Finanzmanagements in anderen Studiengängen (Public Management, Verwaltungsmanagement etc.)	66,6%
- Davon als Pflichtfach	0%
- Davon als Wahlpflichtfach	100%

Tab. 1: Existenz eines Studiengangs „Öffentliches Finanzmanagement“

Anzahl der Studierenden	0-40	40-80	80-120	120+	n.a.
Zahl der Rückmeldungen	5	4	1	2	6

Tab. 2 Anzahl der Studierenden per annum

Frage	Prozentualer Anteil der Antworten
IPSAS als Bestandteil des Curriculums von Kursen zum öffentlichen Finanzmanagement	45,5%
- Davon als Pflichtfach	0%
- Davon als Wahlpflichtfach	100%

Tab. 3: Bestandteil von IPSAS des Curriculums

Frage	Prozentualer Anteil der Antworten
Themen aus dem öffentlichen Finanzmanagement im Rahmen der Abschlussarbeit	94,4%

Tab. 4: Themen aus dem öffentlichen Finanzmanagement für Abschlussarbeiten

lum von Studiengängen im Bereich Public Management zu?

- Haben die Hochschulen konkrete Pläne für die Implementierung von Studiengängen zum öffentlichen Finanzmanagement in der nahen Zukunft?

Insgesamt wurden im Zeitraum April bis Mai 2017 Fragebögen an 74 HochschullehrerInnen versandt. Hierbei wurden sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen berücksichtigt. Für die Auswahl der HochschullehrerInnen wurde auf das öffentliche zugängliche Mitgliederverzeichnis der wissenschaftlichen Kommission Öffentliche Betriebswirtschaftslehre im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft zurückgegriffen<sup>6</sup>. Diese Auswahl wurde ergänzt um FachvertreterInnen von Verwaltungshochschulen in den jeweiligen Bundesländern.

Die empirischen Ergebnisse aus den Rückläufen der Fragebögen wurden durch eine Internetrecherche ergänzt, um die Ergebnisse zu validieren. Da die Befragung keine Vollerhebung darstellt, können die Ergebnisse nicht als repräsentativ für die gesamte Bundesrepublik Deutschland angesehen werden. Ziel der Erhebung war es vielmehr, eine erste Einschätzung zu den Forschungsfragen zu bekommen, indem ein enger Kreis an einschlägigen Fachvertretern einbezogen wurde.

## Ergebnisse der Befragung

Die Rücklaufquote der Fragebögen betrug insgesamt 24,3 Prozent (davon 39 Prozent von Universitäten und 61 Prozent von Fachhochschulen).

In Bezug auf die Frage nach den Studiengängen zum öffentlichen Finanzmanagement verneinten alle Befragten, dass

sie einen solchen Studiengang anbieten, weder auf Bachelor- noch auf Masterlevel. Allerdings bestätigte die Mehrzahl der Befragten (66%), dass ein oder mehrere Module, die das öffentliche Finanzmanagement zum Gegenstand haben, in anderen Studiengängen (z.B. Public Management oder Öffentliche Verwaltung) angeboten werden.

Die Tabelle 2 gibt auf Basis der Rückläufe eine Übersicht über die Anzahl der Studierenden pro Modul per annum.

Insofern kann festgehalten werden, dass Module im Bereich öffentliches Finanzmanagement überwiegend von einer kleineren Anzahl von Studierenden besucht werden.

Um die Internationalisierungstendenzen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements einschätzen zu können, wurde als nächstes danach gefragt, ob die IPSAS Bestandteil der Lehrveranstaltung(en) zum öffentlichen Finanzmanagement sind, was 45 Prozent der Befragten bejahten. Jedoch variierte der Umfang innerhalb der bejahenden Antworten stark. Sie reichen vom Angebot eigenständiger Module zum Thema IPSAS bis zur kurzen Nennung/Erläuterung dieser. Es wurde im Rahmen der Untersuchung festgestellt, dass Module im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements derzeit vorwiegend auf die Vermittlung von Kenntnissen des nationalen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens ausgerichtet sind. IPSAS sind häufig nur ein Nebenaspekt in Modulen zum öffentlichen Finanzmanagement, und z.T. sind die Kurse zu IPSAS auch nicht als Pflicht-, sondern als Wahlpflichtfach gestaltet (vgl. Tab. 3).

Im Hinblick auf die Themenwahl von Abschlussarbeiten bestätigten 94% der Befragten, dass Studierende ihre Abschlussarbeit im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements schreiben können (vgl. Tab. 4).

In Bezug auf die subjektive Beurteilung der Wichtigkeit des öffentlichen Finanzmanagements im Rahmen des Public

<sup>6</sup> Siehe <http://oebwl.vhbonline.org/nc/mitglieder-verzeichnis/>

Frage	Prozentualer Anteil der Antworten
Bedeutung des öffentlichen Finanzmanagements im Rahmen von Public Management	
- Sehr hohe bis hohe Relevanz	70,6%
- Durchschnittliche bis sehr niedrige Relevanz	29,4%

Tab. 5: Bedeutung des öffentlichen Finanzmanagements im Rahmen von Public Management

Managements ordneten 66 Prozent der Befragten diesem Bereich eine hohe oder sehr hohe und 28 Prozent eine durchschnittliche, niedrige oder sehr niedrige Bedeutung zu (vgl. Tab. 5).

Im Hinblick auf einen zukünftig wachsenden Bedarf an AbsolventInnen im Bereich öffentliches Finanzmanagement, verneinten 94 Prozent der Teilnehmer Überlegungen, einen neuen Studiengang zum öffentlichen Finanzmanagement einzuführen; in einem Fall wird die Einführung überlegt, die konkrete Umsetzung

mittelfristiger Perspektive auch keine AbsolventInnen mit spezifischem Fachwissen zu diesem Themenbereich geben.

### Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt konnte im Rahmen der Befragung festgestellt werden, dass die Ausbildung im Bereich öffentliches Finanzmanagement an den staatlichen Hochschulen gering ausgeprägt ist. An den in dieser Befragung einbezogenen staatlichen Hochschulen werden wenig Kurse im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements

zu können. Es besteht deshalb akut die Gefahr, dass die betroffenen öffentlichen Verwaltungen in Deutschland die Reformen nicht in der gewünschten Qualität und innerhalb des vorgesehenen Zeitrahmens durchführen werden können.

### Ausblick

Zwar kann man sich seitens der öffentlichen Hand noch immer auf die Position zurückziehen, dass es noch nicht sicher ist, dass die EPSAS kommen werden. Wenn allerdings die EPSAS und damit einhergehend ein doppisches Rechnungswesen einzuführen sind, dann sehen sich die betroffenen öffentlichen Verwaltungen einer Reihe von Herausforderungen gegenüber. Eine wesentliche Herausforderung wird, wie ausgeführt, der Fachkräftemangel sein. Ferner sollte in diesem Zusammenhang bereits heute beachtet werden, dass angesichts der Sachlage in Europa an einer Einführung eines doppelten Rechnungswesens wohl kein Weg vorbeiführen wird.

Insofern empfiehlt es sich aus unserer Sicht, dass die öffentlichen Verwaltungen sich mit den EPSAS befassen und überlegen, welche zukünftigen Personalbedarfe sie sich gegenübersehen werden. Diese Bedarfe gilt es sodann an die Politik und die Hochschulen heranzutragen.

In der Zwischenzeit wurde die für Deutschland durchgeführte Befragung auf weitere Mitgliedsstaaten (Italien, Portugal, Spanien) ausgeweitet. Der Vergleich mit diesen Ländern bestätigt den Eindruck, dass in Deutschland ein großer Nachholbedarf im Bereich der Ausbildung im öffentlichen Rechnungswesen besteht. Während es in Deutschland nicht einen einzigen Studiengang im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements gibt, werden etwa in Spanien an sieben Hochschulen Studiengänge mit einer solchen Ausrichtung angeboten.

Abschließend möchten die Autoren auch zu einer Debatte um die Standortbestimmung des Faches öffentliches Finanzmanagement im Bereich Public Management/Öffentliche Betriebswirtschaftslehre anregen. Im Rahmen der Studie konnte der Eindruck gewonnen werden, dass das Fach „öffentliche Finanzmanagement“

**»Im Ergebnis zeigt die Befragung, dass es derzeit an Studiengängen zum öffentlichen Finanzmanagement auf Bachelor- sowie auf Masterlevel in Deutschland fehlt.«**

scheitert jedoch bislang an unzureichender Lehrkapazität.

Im Ergebnis zeigt die Befragung, dass es derzeit an Studiengängen zum öffentlichen Finanzmanagement auf Bachelor- sowie auf Masterlevel in Deutschland fehlt. Öffentliches Finanzmanagement ist gegenwärtig nur ein Aspekt unter vielen im Public Management, und es gehört nicht notwendigerweise zu einem Kernfach innerhalb von Public Management-Studiengängen oder Kursen. Auch gibt es derzeit von den Hochschulen keine Pläne, Studiengänge mit dem Fokus auf das öffentliche Finanzmanagement in absehbarer Zukunft einzurichten. Insofern wird es in

angeboten. Im Rahmen dieser Erhebung konnte nicht ein Studiengang in diesem Bereich identifiziert werden.

Sofern die EPSAS, wie von Eurostat vorgesehen, ab 2020 implementiert werden sollen, wird der zu erwartende hohe Bedarf an qualifiziertem Personal im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wohl nicht gedeckt werden können. Da die Einführung neuer Studiengänge mindestens zwei bis drei Jahre Vorlauf benötigt, ist es aus Sicht der Autoren ausgeschlossen, dass die staatlichen Hochschulen in der Lage sein werden, den hohen Bedarf an Absolventen im Bereich öffentliches Finanzmanagement ab 2020 decken

hochschulübergreifend nicht als Pflichtbestandteil eines Public Management/Öffentliche Betriebswirtschaftslehre-Studiengangs bzw. Spezialisierung gesehen wird.

#### Literatur

Andrews et al. (2014): This is PFM, Working Papers, Center for International Development at Harvard University, o.O.

Ernst & Young (2012): Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States, prepared for Eurostat, Final Report, o.O.

Ernst & Young (2017): Task 2 – Findings on the long term benefits of EPSAS and public accounting harmonisation, Final report, o.O.

Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedsstaaten, Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedsstaaten, COM(2013) 114 final, Brüssel.

PwC (2015): Towards a new area in government accounting and reporting, PwC Global survey on accounting and reporting by central governments, 2nd edition, o.O.

KPMG (Hrsg.) (2018): Sind die EU-Staaten bereit für die EPSAS?, Die European Public Sector Accounting Standards und die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens aus Sicht europäischer Experten, o.O.

# Vorschriftensammlung zum Kulturgüterrecht



## Kulturgüterrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Kerstin von der Decken

2. Auflage 2019, ca. 960 S., brosch., ca. 58,- €

ISBN 978-3-8487-3647-8

Erscheint ca. Dezember 2018

[nomos-shop.de/28635](http://nomos-shop.de/28635)

Das Werk umfasst als einzige vollständige Sammlung alle für die Bundesrepublik Deutschland geltenden kulturgüterschützenden Normen auf völker-, europa-, bundes- und landesrechtlicher Ebene. Berücksichtigt sind Normen zum Erhalt von Kulturgütern, zur Verhinderung ihrer illegalen Ausfuhr und zur Kulturförderung.

»Die Normensammlung von Kerstin Odendahl ist für Praktiker und Wissenschaftler eine reichhaltige Erkenntnisquelle. Sie ist ein weiterer Beitrag zum zwischenzeitlich entstandenen ›Sonderrecht Kulturgüterrecht.«

Mark Pawlytta, Frankfurt a. M., KUR 3-4/07 zur Vorausgabe

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

