

Studie Liquiditätsmanagement in Kommunen

*Fachverband der
Kommunalkassen-
verwalter e. V.*



29. Dezember 2014

Vorwort der Verfasser

Seit nunmehr 125 Jahren beschäftigt sich der Berufsstand der Kassenverwalter, der Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung und der Kassenleiter mit den Geldflüssen in der öffentlichen Verwaltung. Ausgehend vom operativen Tagesgeschäft haben sich durch die Finanzkrise, Basel III, steigende Kassenkreditvolumina und die Einführung doppischer Buchungssysteme und Controlling die Rahmenbedingungen für den Umgang mit Liquiditätsmanagement stark geändert. Die Sichtweise lag operativ bisher regelmäßig auf der kurzfristigen Liquiditätsdisposition und im strategischen Bereich vor allem in der Haushaltsplanung. Anlass genug, den Ist-Zustand der kommunalen Praxis des Liquiditätsmanagements als Gesamtheit zu beleuchten und Entwicklungspotentiale mit Blick auf eine strategische Liquiditätsplanung darzustellen. Das Liquiditätsmanagement hat vor dem Hintergrund des damit verbundenen Risikos das Potential, organisatorisch, technisch und letztlich strategisch eines der führenden Themen des Finanzbereiches zu werden.

Andreas Hellenbrand

Diana Levermann

Diplom Betriebswirt (FH) **Andreas Hellenbrand** ist Senior Manager bei PricewaterhouseCoopers im Bereich Public Management Consulting und dort seit vielen Jahren beratend in der Einführung von Aufbau- und Ablauforganisation im Neuen Kommunalen Finanz- und Rechnungswesen tätig. Herr Hellenbrand ist Autor zahlreicher Publikationen und erfahrener Fachreferent.

Diplom Verwaltungswirtin (FH) und Diplom Kauffrau (FH) **Diana Levermann** ist seit 2008 freiberufliche Mitarbeiterin bei PricewaterhouseCoopers im Bereich Public Management Consulting und Leiterin der Finanzbuchhaltung des Märkischen Kreises. Frau Levermann ist Autorin verschiedener Publikationen und als Fachreferentin tätig. Darüber hinaus ist Frau Levermann Vorsitzende für den Bezirk Arnsberg im Fachverband der Kommunalkassenverwalter NRW sowie dessen stellvertretende Landesvorsitzende.

Vorwort des Fachverbandes

In Zeiten knapper Kassen richtet sich immer häufiger das Augenmerk auf ein modernes und effizientes Liquiditätsmanagement der öffentlichen Hand. Bisher hatte es zu diesem Themengebiet in Deutschland noch keine empirischen Erkenntnisse gegeben. Aus diesem Grund führte der Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. diese Umfrage durch, um den gegenwärtigen Entwicklungsstand des Liquiditätsmanagements zu ermitteln und Handlungsfelder zur Weiterentwicklung zu identifizieren. Durch die Erstellung der Studie haben sich Hinweise und Anregungen ergeben, die den Kommunen hiermit zur Verfügung gestellt werden. Der Fachverband wurde dabei durch den Bereich Public Management Consulting der PricewaterhouseCoopers AG WPG unterstützt. Im Fachverband wurde die Studie durch die Kollegen des KHR-Ausschusses Matthias Melzig und Achim Schmidt begleitet.

Die erzielten Erkenntnisse sind im Einzelfall und im jeweiligen Bezug auf die Bundesländer kritisch zu betrachten. Dies gilt insbesondere bei der Verwendung der Erkenntnisse zur individuellen Anwendung in der eigenen Kommune. Aus dem föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich, dass die aus dieser Studie erhaltenen Erkenntnisse nicht uneingeschränkt auf alle ländergesetzlichen Regelungen anwendbar sind. Insbesondere sind Einschränkungen im Bereich der Bildung eines kommunal übergreifenden Liquiditätspools zu sehen. Insgesamt ist die Studie mit ihren Ergebnissen ein gutes Hilfsmittel zur Organisation oder Weiterentwicklung eines Liquiditätsmanagement.

Der Fachverband hat sich intensiv mit der Studie befasst. Auf Grund anderer, prioritärer Themen wie die Umsetzung der SEPA-Anforderungen in den Kommunalkassen, hat sich die Veröffentlichung der Studie verzögert. Die Aktualität ist dadurch aber nicht beeinträchtigt.

***Fachverband Kommunalkassenverwalter e.V.
Der Bundesvorsitzende***

1. Einleitung

1.1. Auftrag und Ziel der Studie

Das kommunale Liquiditätsmanagement ist in der Theorie und Praxis bislang nur in Ansätzen herausgearbeitet. Mit der Studie zum kommunalen Liquiditätsmanagement beabsichtigte der Fachverband der Kommalkassenverwalter e.V. (kurz: Fachverband) in Kooperation mit der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers AG WPG (kurz: pwc) den Stand und die Instrumente und Lösungen für ein kommunales Liquiditätsmanagement darzustellen. Das in dieser Studie mit einem Fragebogen untersuchte Liquiditätsmanagement umfasste die kurz- bis langfristige Liquiditätsplanung im Sinne des Gemeindehaushalts- und Kassenrechts sowie eine Bedarfs- und Erwartungsanalyse, Sachstand der praktischen Umsetzung des Liquiditätsmanagements sowie gegebenenfalls bestehender Probleme und Entwicklungsbedarfe sowie eine Abfrage des diesbezüglichen Tooleinsatzes.

Die vorliegende Studie ist die erste dieser Art bundesweit. Die Ergebnisse der Auswertung mit der Ableitung erster Erkenntnisse wurden auf der Bundesarbeitstagung des Fachverbandes am 5. Juni 2013 in Würzburg vorgestellt und in zwei Workshops vertieft.

1.2. Herausforderungen im Liquiditätsmanagement

Schon bei der Erstellung des Fragebogens wurde auf Praxisnähe und die Frage nach Perspektiven und Handlungsfeldern Wert gelegt. Dabei war stets der Gedanke prägend, dass Liquidität für jeden Betrieb und jede Verwaltung eine (Über-)Lebensader ist.

Die Fähigkeit, den Zahlungsverpflichtungen in voller Höhe und rechtzeitig nachkommen zu können, ist neben der praktischen Abwicklung des Tagesgeschäftes von Buchhaltung und Zahlungsverkehr auch Indikator für die finanzielle Lage, die Handlungsspielräume sowie Symptom strategischer (Fehl-)Entscheidungen.

Der kommunale Finanzblick richtet sich seit vielen Jahren primär auf die Aufwands- und Ertragslage. Die Frage nach der Liquiditätslage rückt erst nach und nach in den Fokus. Angetrieben durch Altfehlbeträge bei Kassenkrediten, neue Diskussionen um Basel III und mögliche Angebotsverknappungen im margenschwachen kommunalen Sektor und gleichermaßen schwierige Ertragslagen bei Liquiditätsüberschüssen geben dem Thema Liquidität ein neues Gewicht.

Die kommunale Liquiditäts-Welt hat sich in den vergangenen fünf Jahren dramatisch geändert. Extrem niedrige Zinsen, höhere Anforderungen an die Banken zur Eigenkapitalhinterlegung (Basel III) und eine insgesamt schwierige finanzielle Ausstattung der Kommunen tragen aktuell dazu bei, dass das operative, tägliche Versorgungsgeschäft um eine mittel- bis langfristige strategische Perspektive erweitert werden muss. Gleichzeitig stehen die Verantwortlichen für Zahlungsverkehr, Kasse und Buchhaltung vor der Frage, wie sie die Anforderung einer Liquiditätsplanung perspektivisch überhaupt erfüllen sollen.

Da sind einerseits die unklaren Entwicklungen in den kommunalen Haushalten als solche, andererseits hoch komplexe Forderungs- und Verbindlichkeitsstrukturen der Verwaltungen, die mit denen eines Unternehmens nicht vergleichbar sind und bei denen beachtet werden muss, dass die Kommunen sowohl in der Geldanlage wie auch in der Geldaufnahme risikoavers und damit im margenschwachen Geschäft aktiv sind. Trotz oder vielleicht gerade wegen der monopolistischen Stellung in vielen Bereichen sind Zahlungsflüsse bei sorgfältiger Verwendung von Fälligkeiten und Ausschöpfung von Zahlungszielen nur grob schätzbar und allenfalls für allgemeine Kreditlinien, Rahmenverträge und Geldanlagerichtlinien einsetzbar.

Andererseits sind auch die Banken als Partner im Umbruch. Ein kommunales Rating für Kredite scheint im Kommen, andererseits werden von dort kaum qualitative Bewertungen von Budgetplanungen, politischen Entscheidungen und Haushaltssicherungskonzepten sowie der echten finanziellen Ausstattung des kommunalen Konzerns vorgenommen. Dann sind da noch gesetzliche Änderungen, Umlagen, Zuschüsse und Zuweisungen, die schon in der Haushaltsplanung kaum definierbar sind. Alles in allem ein äußerst volatiles und unsicheres Umfeld.

Aber wie sieht es aus, das Szenario einer echten Liquiditätsklemme? Die Diskussionen in den USA rund um die Haushaltsverabschiedung haben einen Vorgeschmack gegeben. Am Finanzfluss der Kommunen hängen Tausende Menschen. Undenkbar, dass dieser Strom versiegt. Zwar enthalten verschiedene Landesgesetze die Vorkehrung der Verhängung einer Haushaltssperre bei Liquiditätsengpässen, aber im Zweifel würden die finanziellen Mittel teuer eingekauft werden müssen. Unternehmen der Privatwirtschaft würden sich bei einer echten Liquiditätsklemme direkt mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob sie noch einen Kredit erhalten oder ob nicht bereits Insolvenz eingetreten ist. Bis auf weiteres stellt sich diese Frage bei deutschen Verwaltungen nicht.

Tatsächlich beschäftigen sich Kommunen bei fehlender Liquidität bisher eher mit der Frage der Konditionen und der damit verbundenen Zinsbelastung. Die Verweigerung von Krediten gab es verschiedentlich, aber es stellt einen wichtigen Unterschied dar, dass es im Zweifelsfall bei einer Kommune immer einen Geldgeber für die Pflichtaufgaben geben wird. Alles eine Frage des Preises – des wirtschaftlichen und des politischen. Diese Absicherung ist direkt verbunden mit der Überleitung des Triple A-Ratings der Bundesrepublik. Fällt das Rating, werden Kredite für deutsche Kommunen ebenfalls teurer. Umso wichtiger werden heute langjährige Geschäftsbeziehungen, aber auch ein ausgewogenes Portfolio mit ergänzenden Rahmenverträgen.

Es ist nicht verwunderlich, dass der Blick in andere Staaten, deren Liquidität teuer eingekauft werden muss, Sorgen bereitet. Ein Vergleich heutiger Zinssätze mit denen von vor fünf Jahren ist für Experten unfassbar. Genauso verhält es sich, wenn man sich vorstellen müsste, dass sich der Zinssatz von vor fünf Jahren verdoppeln würde. Über die daraus resultierenden Budgetansätze würde sicherlich anders diskutiert als dies heute der Fall ist.

Freud und Leid liegen in der Finanzwirtschaft der Kommunen nahe beieinander. Es gibt nach wie vor etliche Kommunen mit Liquiditätsüberschüssen. Kommunen, die keine sinnvollen Anlagemöglichkeiten mehr finden, die Zinserträge aber brauchen. Hier schlägt das Zinsdefizit in Mehraufwand bei fehlenden Querfinanzierungen durch. Überschüssige Millionen, die schlummern und nicht ohne weiteres bedürftigen Kommunen ausgeliehen oder längerfristig in einer Anlage gebunden werden können.

Die Gefahr, dass die Entscheidungsträger heute das künftige Zinsrisiko ausblenden und vor allem das billige Geld sehen, ist zweifelsohne vorhanden. Gerade hier gilt es, für Klarheit zu sorgen: Wie viel Liquidität wird im schlimmsten Fall des Falles maximal benötigt? Reicht hierfür der Ermächtigungsbetrag der Haushaltssatzung aus? Welche Haushaltsteile sind betroffen, wenn Zinserträge wegfallen? Was müsste ich an Zinsen zahlen in fünf Jahren, wenn sich die Leitzinsen wieder aus dem Tief herausbewegen?

Während all diese Rahmenbedingungen für die kommunalen Fachleute kein Neuland sind, betritt man mit der Messung von Liquiditätsrisiken und der Frage, wie eine Liquiditätsplanung angegangen wird, vielerorts noch Neuland. Ein Blick in privatwirtschaftliche Betriebe zeigt, dass dort die Frage der Liquiditätsplanung eng mit der Frage der Fakturierung verknüpft ist. Einzugsermächtigungen, Vorauskasse, zentrale Fakturierung und belastbare Erfahrungswerte zu Ausfällen sind der Schlüssel zu einer belastbaren Liquiditätsplanung.

Alles eine Frage der Informationsflüsse und der Organisation – mag man meinen. In der Tat ist die technische Unterstützung hierbei ein wesentlicher, aber nicht der entscheidende Faktor. Wie sieht mein Geschäftskonto aus, wenn alle bekannten Forderungen und Verbindlichkeiten zeitgemäß ausgeführt werden? Und ab diesem Punkt wird es tatsächlich in einer Kommune richtig schwierig.

Da gibt es eine übergeordnete Finanzplanung durch den Haushalt, aber noch nicht unbedingt Fälligkeiten. Da gibt es eingegangene Rechnungen, aber noch keine Mittelbindung. Da gibt es Forderungstypen, die deutlich schwächer vom Schuldner bedient werden als andere. Und am Ende bleibt natürlich immer die Frage: Wann zahlt mein Schuldner? Wann zahle ich? Was kann ich daran beeinflussen? Und darüber hinaus gibt es zahlreiche kurzfristige Entscheidungen, die Konsequenzen in Millionenhöhe nach sich ziehen und in ihrer Natur nicht planbar sind.

Zwischen dem gänzlich Unplanbaren und der kontrollierten Zahlungsinformation existiert eine große Grauzone, die in der kommunalen Praxis abgesehen von der Kurzfristperspektive und groben haushalterischen Planungen noch relativ unbearbeitet ist. Diese Grauzone zu erschließen ist die Aufgabe, dabei kommt es nicht auf Perfektion an, sondern auf machbare, schlanke und sinnvolle Prozesse. Denn letztlich dreht sich alles um die Verarbeitung von Liquiditätsinformationen eingebettet in angemessene Rahmenverträge und ein Geschäftspartnerportfolio.

1.3. *Wie viel Liquiditätsmanagement braucht eine Verwaltung?*

Es ist unstrittig, dass eine Verwaltung eine Liquiditätsplanung braucht. Sie ist dazu gesetzlich verpflichtet. Inhaltlich jedoch muss sie selbst entscheiden, wie sie dies tut. Die geforderte „Angemessenheit“ zu beurteilen ist eine Frage der Perspektive und der Ergebnisse. Solange die Kommune liquide ist, hat sie ihren Auftrag erfüllt. Unter früheren Gesichtspunkten galt dies vor allem für die tägliche Disposition und eine kurzfristige Prognose für wenige Tage. Hier liegt auch heute noch der Schwerpunkt des Liquiditätsmanagements, wie die Antworten aus der Befragung zu dieser Studie zeigen.

Dennoch wird dieser Blick künftig nicht ausreichen. Wie bereits dargestellt, ändern sich die Rahmenbedingungen nachhaltig. Die Frage nach einer echten Planung und der Auswahl der Geschäftspartner und der Gestaltung der richtigen Rahmenverträge sind der Schlüssel zur Absicherung des Liquiditätsrisikos. Praktisch bedeutet es, dass in einer Haushaltsplanung auch die zu erwartenden Finanzaufgaben getrennt zu planen sind. Prinzipiell handelt es sich in den Bundesländern, in denen die doppelte Rechnungslegung Einzug gehalten hat, bei den Haushaltsplanwerten und den Finanzplanwerten um zwei getrennt voneinander zu betrachtende Rechnungswerte.

Zentrales Element einer Liquiditätsplanung kann daher nur sein, auf Basis der Jahresabschlüsse die Ist-Finanzzahlen mit den Planwerten aus dem Haushalt gegenüber zu stellen. Erst dann werden Finanzierungsabweichungen deutlich. All zu tief oder bis auf die Ebene einzelner Buchungen kann dieses Analyse kaum sinnvoll betrieben werden. Es geht primär um die Identifizierung der größten Abweichungstreiber, je nach Haushaltsvolumen ab 30 – 50 % des Ansatzes in Kombination mit Anwendung einer Betragsgrenze in Höhe von 10.000 € bis 50.000 € abhängig von der Haushaltsgröße.

Diejenigen Bereiche, die hier die größten Abweichungen zwischen Haushaltsplanwerten und dem tatsächlich bewegten Finanzmitteln haben, müssen tiefer analysiert werden. Ziel dieser Analyse ist, sowohl in der Planung wie auch bei der Belegerfassung frühestmögliche Daten in der Finanzsoftware zu erfassen.

Die Technikunterstützung spielt für die Beherrschung dieser Zahlenmenge eine große Rolle. Sofern die Informationen erfasst sind, stehen die üblichen Office-Tools für Analyse zur Verfügung, sofern nicht Spezialsoftware angeschafft wird.

Bei allen Betrachtungen verbleibt eine Dunkelziffer nicht planbarer Aktivitäten. Beginnend beim Erfolg von Vollstreckungstätigkeiten bis hin zur Verschiebung von Maßnahmen aufgrund von gerichtlichen Auseinandersetzungen oder politischen Entscheidungen. Dieser Korridor kann planerisch nur durch ein Geschäftspartnerportfolio und Rahmenverträge bearbeitet werden. Rahmenverträge und Geschäftspartner zu haben, bedeutet im Zweifelsfall einen Vorteil, wenn kurzfristig ein ungeplanter Liquiditätsbedarf entsteht.

Was es leider nicht gibt, ist eine pauschale Kreditzusage außerhalb der Dispositionsrahmen zum Geschäftskonto im Bedarfsfall. Hier behalten sich die Banken erfahrungsgemäß immer eine anlassbezogene Prüfung und Entscheidung vor. Gleiches gilt für die Anlagen von Liquiditätsüberschüssen. Neben dem Geschäftspartnerportfolio empfiehlt sich bei Anlage und Kreditaufnahme eine Risikostreuung durch Staffelung von Laufzeiten und Beträgen.

Die organisatorischen Voraussetzungen für die Kenntnisse von kommenden Ein- und Auszahlungen zu schaffen, ist je nach Größe der Verwaltung eine herausfordernde Aufgabe. Abhilfe schaffen kann ein zentrales Rechnungseingangsbuch, bei dem Beträge und Fälligkeiten der Rechnungen bereits notiert werden. Meist sind die Forderungen der Verwaltung in diesem Zusammenhang unproblematisch zu sehen. Eine praktische Kennzahl, wie aktuell der Forderungsaufbau in der Finanzsoftware ist, sind die täglichen ungeklärten Zahlungseingänge. Ein hoher Stand indiziert, dass (zu) viele Buchungen fehlen, während die Zahlungen bereits eingetroffen sind. Dieser Prozessablauf entspricht am ehesten dem Soll-Ist-Gedanken, der mit der Notwendigkeit, im doppelten Rechnungswesen Forderungen möglichst vollständig aufzubauen, nicht vereinbar ist. Gleichzeitig lassen sich kreditorische Belegflüsse nach Einhalten / Überschreiten der Fälligkeit analysieren.

Weitere Verbesserungen für die Informationsflüsse können über verwaltungsinterne Meldesysteme generiert werden. Schon jetzt werden vielerorts kommende Zahlungen über 50.000 € vorab gemeldet. Allerdings stellt sich die Frage nach der Zeitigkeit. Die meisten Werte sind den Fachleuten schon bei Planung und aus Erfahrung bekannt, können aber mangels langfristiger Kenntnis der Zahlungsabwicklung in der Liquiditätsdisposition nicht berücksichtigt werden. Problematisch wird die Fristigkeit dann, wenn beispielsweise einzelne Kreditgeber ihr Angebot deckeln und durch Fälligkeitshäufungen Spitzenwerte erreicht werden, die unnötig zusätzliche Dispositionsarbeiten oder Engpässe nach sich ziehen.

Verwaltungsinterne Meldesysteme sollten neben kommenden Zahlungen über zum Beispiel 50.000 € auch Ermächtigungsübertragungen, Kreditaufnahmen, politische Beschlüsse / Planungen und vor allem Zahlungen aus Rückstellungen zum Beispiel für Bauvorhaben beinhalten. Letztlich ist jede Information wesentlich, die aufgrund gleich welchen Verwaltungshandelns früher oder später zu einer Geldbewegung über der Meldegrenze führt. Es ist daher angeraten, dieses Meldesystem in die Dienstanweisungen aufzunehmen und auch die Verantwortlichen zu benennen. Die Meldungen selbst können manuell oder softwaregestützt eingehen. Wichtig ist, dass die Informationsweitergabe bei Bekanntwerden erfolgt.

Folgende zentrale Fragen sind verwaltungsintern zu beantworten:

- Wie ist das Zahlungsverhalten unserer Kunden bezogen auf die mengen- und betragsmäßig führenden Forderungs- und Einnahmearten
- Wie ist unser eigenes Zahlungsverhalten bezogen auf Rechnungsbearbeitung und Einhaltung von Fälligkeiten und Skontoabzug?
- Welche Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Beantwortung der Fragen 1) und 2)? Wie gut ist der Technikeinsatz? Einsatz z. B. von Einzugsverfahren oder Rechnungseingangsbuch?
- Wie kann der jahresübergreifende Finanzierungsbedarf von Investitionsmaßnahmen schneller und vorzeitig ermittelt werden?
- Sind Verantwortlichkeiten und zentrale Vorgaben in Dienstanweisungen dokumentiert?

Es liegt auf der Hand, dass hier neben der Organisation der Informationsweitergabe auch ein Umdenken bei den Beteiligten erfolgen muss. Der Schwerpunkt der Haushaltsgenehmigung muss erweitert werden um die Liquiditätssicht als eigenständiger Planungsschwerpunkt. Diese Entwicklung kann und darf jedoch nicht dazu führen, dass Liquiditätsmanagement zur Selbstbeschäftigung wird. Es muss im Ergebnis immer um wesentliche Einflüsse gehen. Allerdings sollte über die Frage der Wesentlichkeit der Kassenverwalter oder Verantwortlicher für den Zahlungsverkehr in der Gesamtschau zusammen mit dem Kämmerer entscheiden.

2. Ergebnisse der Befragung

2.1. Einsatz eines Fragebogens

Zielsetzung dieser Studie zum Liquiditätsmanagement war eine strukturierte Befragung der 3.628 Mitglieder (Stand: 31. Dezember 2012) des Fachverbandes auf freiwilliger Basis. Hierfür wurde von Dezember 2012 bis Anfang Januar 2013 ein Fragebogen abgestimmt, der die Informationsbedürfnisse der kommunalen Praxis, des Fachverbandes und der Kommunalberatung zusammenführte.

Dieser Fragebogen (vgl. Anlage 1) wurde Mitte Januar 2013 an die Mitglieder des Fachverbandes über ihre jeweiligen Landesverbände kommuniziert und in Dateiform bereitgestellt. Flankierend wurde auf den Internetseiten des Fachverbandes für die Befragung geworben und die Fragebogendatei zum Download bereitgestellt. Der Fragebogen konnte anhand der Datei entweder ausgedruckt und manuell ausgefüllt oder am Bildschirm ausgefüllt und gespeichert werden. Die ausgefüllten Fragebögen wurden per Telefax oder Mailversand an den Fachverband zurückgemeldet und nachfolgend durch pwc in einer Access-Datenbank ausgewertet.

Im Zeitraum vom 21. Januar bis zum 7. April 2013 gingen insgesamt 694 Rückantworten ein, von denen jedoch 34 Fragebögen nicht zum Tragen kamen (aufgrund doppelten Eingangs oder leerer bzw. beschädigter Dateien). Mithin waren **660 Fragebögen** auswertbar, was einer Rückantwortquote von **18,2 %** bezogen auf den obigen Mitgliederstand zum 31. Dezember 2012 entsprach.

Die Befragung ist nicht als repräsentativ für die Gesamtheit aller deutschen Kommunen anzusehen. Dessen ungeachtet erlaubt sie einen fundierten und informativen Einblick in den Bereich des Liquiditätsmanagements der teilnehmenden Mitglieder des Fachverbandes.

Inhaltlich wurde der Fragebogen in zwei Hauptteile untergliedert, wobei allgemeine Angaben zu Bundesland, Größenklasse, Funktion der antwortenden Person und Rechnungswesenstil dem ersten Hauptteil vorangestellt waren. Im Vorfeld der Befragung war es erforderlich, die Begrifflichkeiten zum Liquiditätsmanagement einheitlich zu definieren. Auf dieser Grundlage befassten sich der erste Hauptteil mit der sog. Liquiditätsdisposition und der zweite Hauptteil mit der sog. Liquiditätsplanung und -steuerung. Für den Fragebogen wurden diese Begriffsfestlegungen wie folgt definiert:

<u>Begriff</u>	<u>Definition</u>
Liquiditätsmanagement	Oberbegriff für (kurzfristige) Liquiditätsdisposition und (mittel-/langfristige) Liquiditätsplanung.
Liquiditätsdisposition (Basisstufe)	Unter Liquiditätsdisposition wird Liquiditätsmanagement im engeren Sinne verstanden. Hierunter fallen vor allem die Verwaltung der Liquidität, Steuerung der Zahlungsströme, Liquiditätsausgleich, Liquiditätsanlage und -bereitstellung. Die Liquiditätsdisposition erstreckt sich auf einen Zeitraum von im Regelfall bis zu einer Woche .
Liquiditätsplanung und -steuerung (Ausbaustufe)	Unter Liquiditätsdisposition wird Liquiditätsmanagement im weiteren Sinne verstanden. Diese zeichnet sich insbesondere aus durch eine regelmäßige tagesgenaue Prognose der Ein- und Auszahlungen, die Identifikation von voraussichtlichen Liquiditätsüberschüssen und -lücken, die strukturierte Steuerung der Liquiditätsanlagen (Treasury) und Kassenkreditaufnahmen, das Management der Kassenkreditilgungen (Zins- und Schuldenmanagement), Maßnahmen zur Liquiditätssicherung und Risikosteuerung sowie Präventivstrategien zur Abwendung einer potenziellen Zahlungsunfähigkeit der Kommune. Die Liquiditätsplanung erstreckt sich auf einen Zeitraum von im Regelfall mehr als einer Woche .

2.2. Fragen zum allgemeinen Teil

Teilnehmerkreis nach Bundesländern

Die Teilnahmequote präsentierte sich in den einzelnen Bundesländern sehr heterogen:

<u>Bundesland</u>	<u>Mitglieder</u>	<u>Teilnehmer</u>	<u>Quote in %</u>
Baden-Württemberg	569	89	15,6
Bayern	788	38	4,8
Brandenburg	166	43	25,9
Hessen	388	122	31,4
Mecklenburg-Vorpommern	83	9	10,8
Niedersachsen	301	82	27,2
Nordrhein-Westfalen	375	107	28,5
Rheinland-Pfalz	251	47	18,7
Saarland	61	16	26,2
Sachsen	186	43	23,1
Sachsen-Anhalt	116	19	16,4
Schleswig-Holstein	157	21	13,4
Thüringen	187	24	12,8
Gesamtzahl	3.628	660	18,2

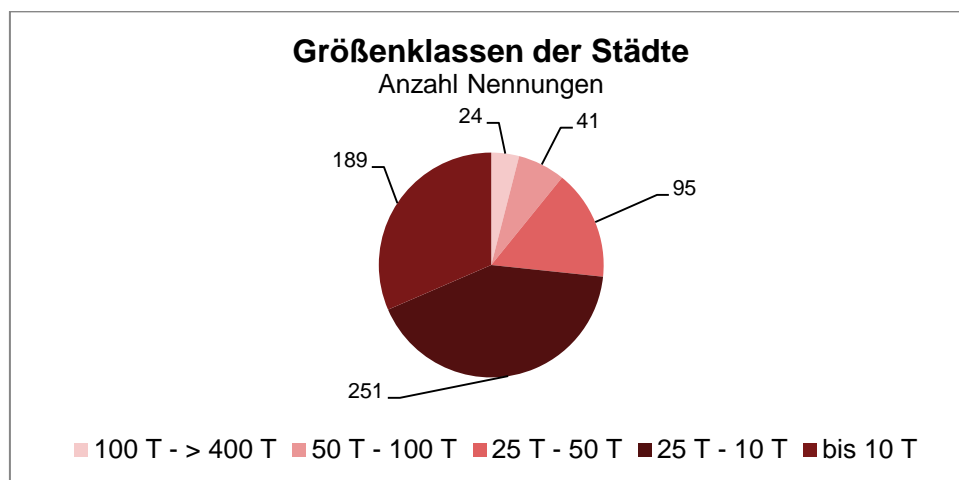
Aus den beiden Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg, die 37,4 % der Mitglieder des Fachverbandes stellten, resultierten lediglich 19,1 % des Teilnehmerkreises an der Befragung. Dies wurde weitgehend durch die überproportionale Beteiligung der drei folgenden Bundesländer kompensiert: Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sorgten mit 29,3 % Mitgliederanteil für einen Anteil von 47,1 % an den Rückläufen. Aus den übrigen Bundesländern kam entsprechend ihrem Mitgliederanteil rund ein Drittel der Antworten.

Es ist anzunehmen, dass die Teilnahmebereitschaft ggf. durch die Tatsache beeinflusst wurde, inwieweit in den betreffenden Bundesländern hohen Kassenkreditbestände aufgelaufen waren oder nicht.

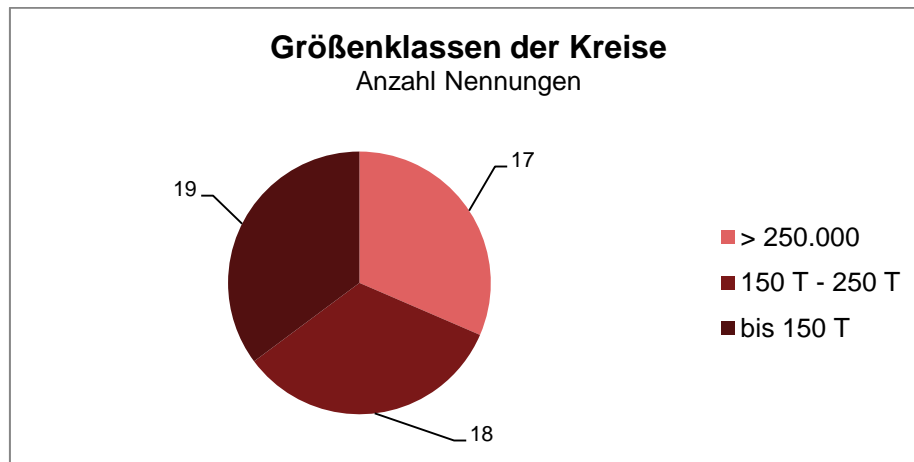
Teilnehmerkreis nach Größenklassen

Von den auswertbaren 660 Fragebögen entfielen 600 auf Städte/Gemeinden, 54 auf Landkreise sowie jeweils drei auf kommunale Gemeinschaftskassen bzw. kommunale Zweckverbände.

Die Verteilung der Teilnehmer aus Städten und Gemeinden spiegelt die Mitgliederstruktur des Fachverbandes:

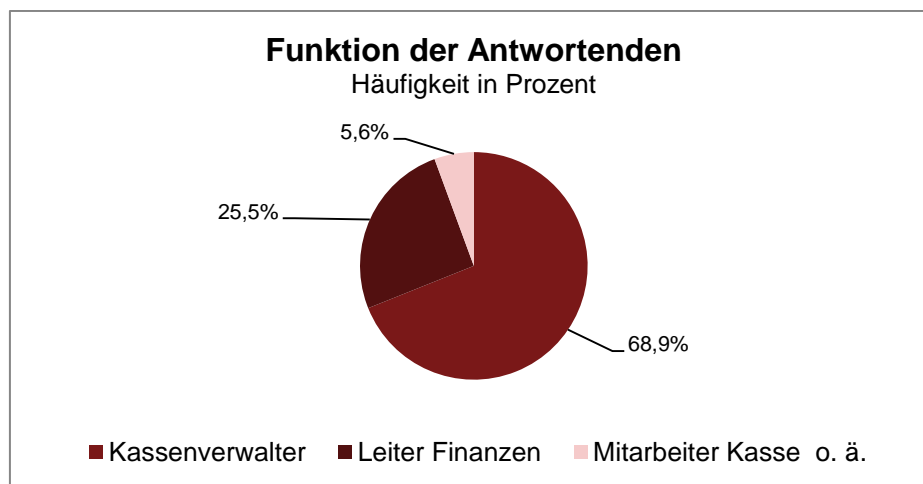


Rund ein Viertel der teilnehmenden Städte und Gemeinden entfiel auf die Größenklassen 1 bis 5 (d. h. mehr als 25.000 Einwohner) und rund drei Viertel auf die Größenklassen 6 und 7. Bei den Landkreisen waren hingegen die drei Größenklassen nahezu gleich verteilt.



Funktion der Antwortenden

Erwartungsgemäß wurde die Rückantwort weit überwiegend durch die vom Fachverband adressierten Kassenverwalter oder deren Stellvertreter erstellt. Darüber hinaus wurde rund ein Viertel der Fragebögen von Leitern Finanzbuchhaltung, Kämmerern, Kämmereileitern, Finanzdezernenten o. ä. abgegeben. Im Übrigen waren die Mitarbeiter der Kasse bzw. des Liquiditäts- oder Schuldenmanagements mit der Beantwortung befasst.



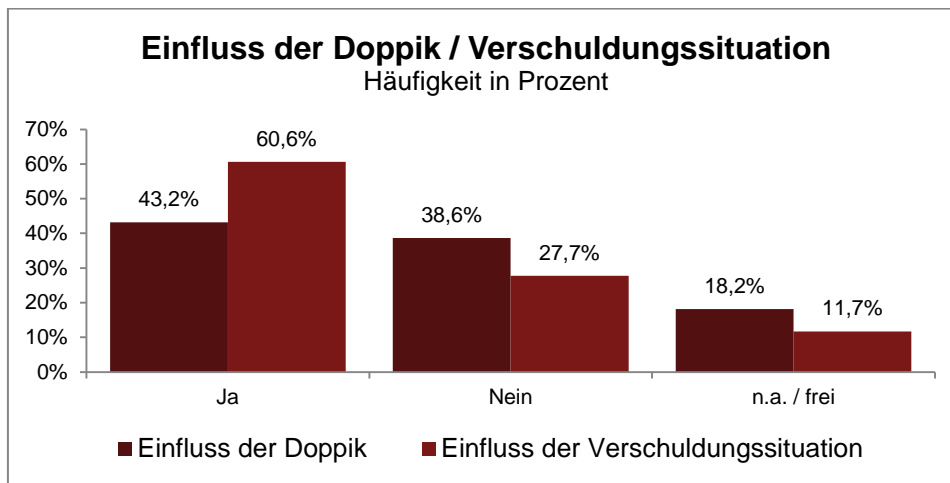
Rechnungswesensystem

Von den antwortenden Kommunen setzten 80,2 % eine doppische Rechnungslegung ein und 19,8 % eine herkömmliche bzw. erweiterte Verwaltungskameralistik.

2.3. Fragen zur Liquiditätsdisposition

Einfluss der Doppik / Verschuldungssituation

Zunächst wurde die Frage formuliert, ob in den betreffenden Kommunen im Zuge der Einführung der Doppik oder aufgrund ihrer Verschuldungssituation bzw. der Schuldenkrise erhöhte Anforderungen an eine leistungsfähige Liquiditätsdisposition gesehen würden. Hierauf antworteten die Teilnehmer folgendermaßen:

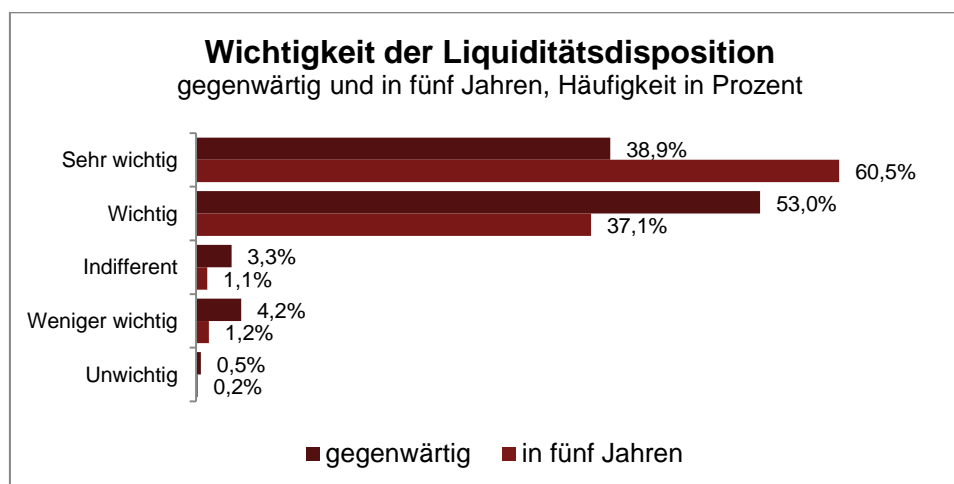


Im Hinblick auf den Einfluss der Doppik auf die Anforderungen an die Liquiditätsdisposition ergab sich aus der Befragung kein eindeutiges Bild. Dies könnte auch teilweise auf den damaligen Entwicklungs- und Umsetzungsstand der Doppik zurückzuführen sein. In den ersten Jahren nach der Umsetzung dominieren üblicherweise die handwerklichen Arbeiten am Haushaltsplan, an der Eröffnungsbilanz und den ersten Jahresabschlüssen, wobei die strategischen und prozessualen Anpassungen häufig zurückgestellt werden.

Von einem Einfluss der Verschuldungssituation auf die Liquiditätsdisposition geht dem gegenüber die Mehrzahl der Antwortenden aus. Dies ist mit Blick auf die Kassenkreditentwicklung sicherlich nachvollziehbar.

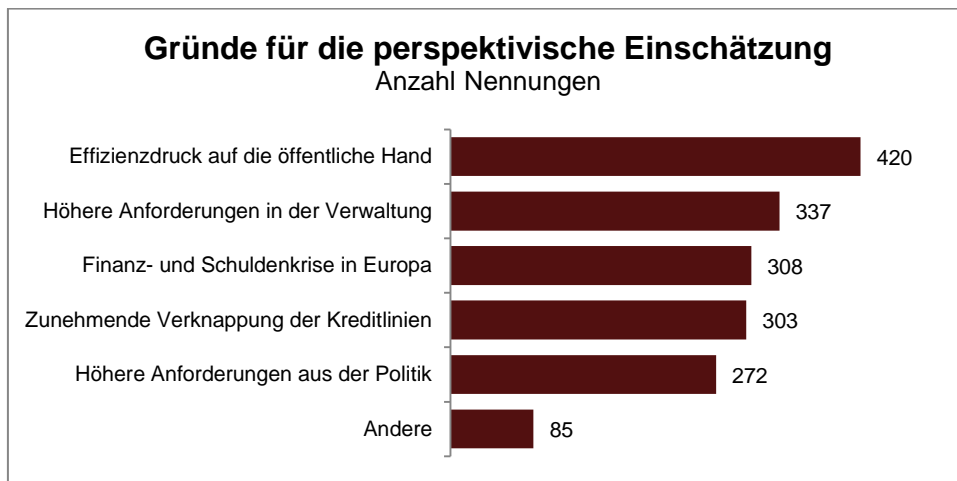
Wichtigkeit der Liquiditätsdisposition

Der nachfolgende Fragenkomplex befasste sich mit dem Status Quo der Liquiditätsdisposition und deren Perspektive bezogen auf die folgenden fünf Jahre. Aus den Antworten der Teilnehmer ergab sich dieses Bild:



Demnach gewinnt das ohnehin wichtige bis sehr wichtige Thema der Liquiditätsdisposition in den folgenden fünf Jahren weiter an Bedeutung. In 148 Kommunen wird angabegemäß eine Entwicklung von wichtig zu sehr wichtig eintreten, während nur 12 Antwortende die umgekehrte Perspektive annahmen. Nur 2,5 % der teilnehmenden Kommunen schätzten die Wichtigkeit der Liquiditätsdisposition in fünf Jahren als unwichtig, weniger wichtig oder indifferent ein.

Vor diesem Hintergrund sind die Treiber für die zunehmende Wichtigkeit der Liquiditätsdisposition von besonderer Bedeutung (mit Mehrfachnennungen; 8 der 660 Fragebögen waren ohne Angabe):

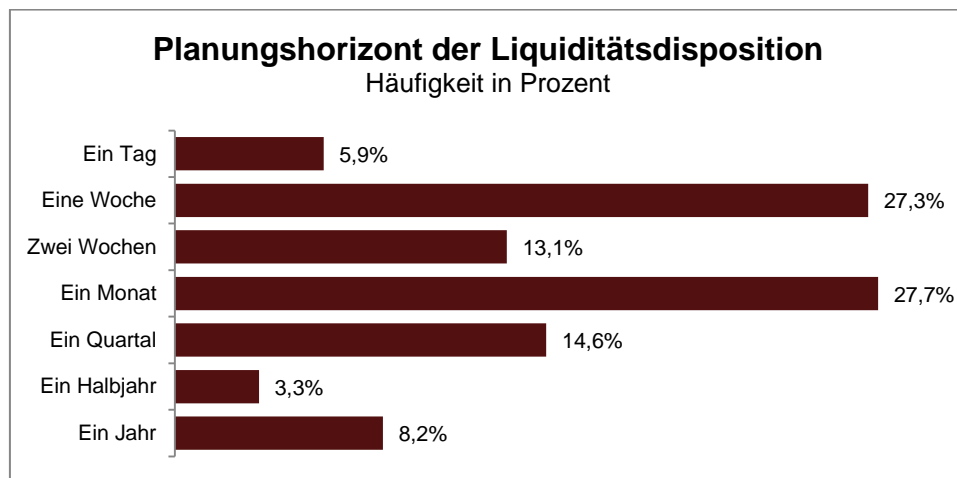


Die Antworten bestätigten die im Fragebogen vorformulierten externen wie internen Beweggründe.

Im Bereich der frei formulierbaren "anderen Gründe" dominierten Anlässe für Effizienzdruck bzw. knappere Kreditlinien sowie die Folgen der Finanz- und Schuldenkrise (bspw. Wirkungen der Schuldenbremse, weniger Kreditanbieter, sinkende Zuweisungen und Fördermittel, steigende Pflichtaufgaben, Konsolidierungsgrenzen).

Planungshorizont der Liquiditätsdisposition

Zum Zeitrahmen ihrer Liquiditätsdisposition machten 513 der 660 teilnehmenden Kommunen eine Angabe:

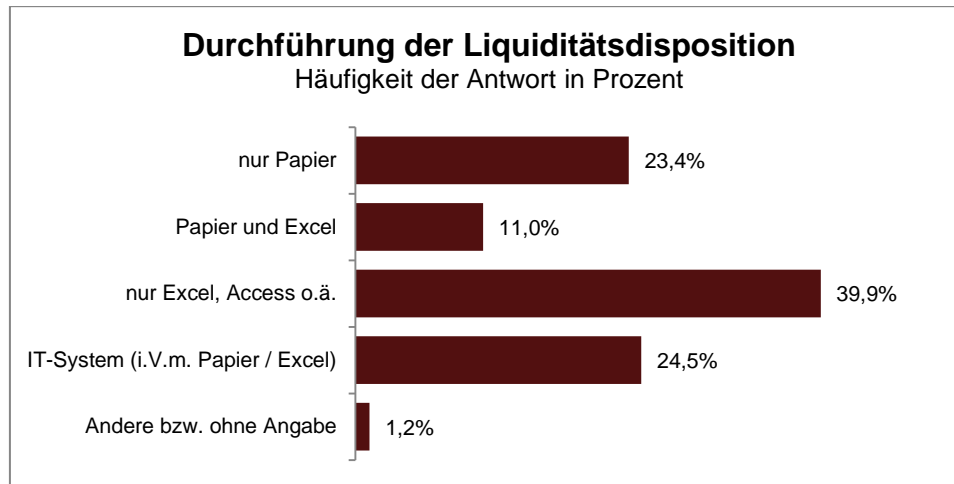


Demnach führte rund ein Drittel der Teilnehmer eine klassische kurzfristige Liquiditätsdisposition mit einem zeitlichen Planungshorizont bis zu einer Woche. Etwa drei Viertel der antwortenden Kommunen bewegten sich innerhalb eines Planungshorizonts von bis zu einem Monat. Hinsichtlich der Angabe eines Tages besteht der Querbezug zum Tagesabschluss der Kommunalkassen, weshalb hier nicht von einem wirklichen Planungshorizont gesprochen werden kann.

Immerhin ein knappes Viertel der Befragten gab an, die Liquidität über einen Zeitraum von einem, zwei oder vier Quartalen zu planen. Aus den Antworten zu den Berichtsadressaten war ersichtlich, dass die Liquidität auch teilweise für die laufende periodische Berichterstattung analysiert und einbezogen wird. Dennoch ist dieser breite Blickwinkel auf die Liquiditätsdisposition durchaus bemerkenswert.

Durchführung der Liquiditätsdisposition

Trotz des teilweise weit gespannten Planungshorizonts ist die Liquiditätsdisposition in den teilnehmenden Kommunen häufig mit konventionellen Mitteln und wenig systemunterstützt umgesetzt (mit Mehrfachnennungen; 3 der 660 Fragebögen waren ohne Angabe):

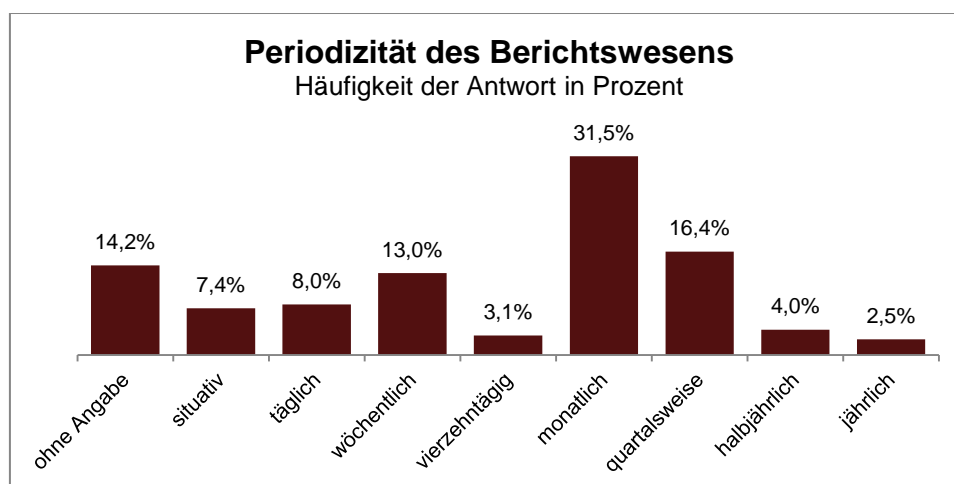


In Anbetracht des hohen Anteils an doppelischen Kommunen im Teilnehmerkreis ist der Umfang einer mit dem IT-System verbundenen Liquiditätsdisposition tendenziell eher gering. In 142 der eingegangenen Fragebögen wurde der Einsatz des IT-Systems mit Angaben unterlegt. Demnach wurde hauptsächlich auf das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR) zurückgegriffen, in weit geringerem Umfang auf Software für Cash Management oder sog. Cockpitlösungen für das Liquiditätsmanagement. Hierzu korrespondierend wurde beschrieben, dass (mit Mehrfachnennungen) in rund 80 % der Kommunen mit IT-Systemeinbindung die Bankkonten und in rund 70 % die Forderungen und Verbindlichkeiten mit ihren Fälligkeiten einbezogen waren.

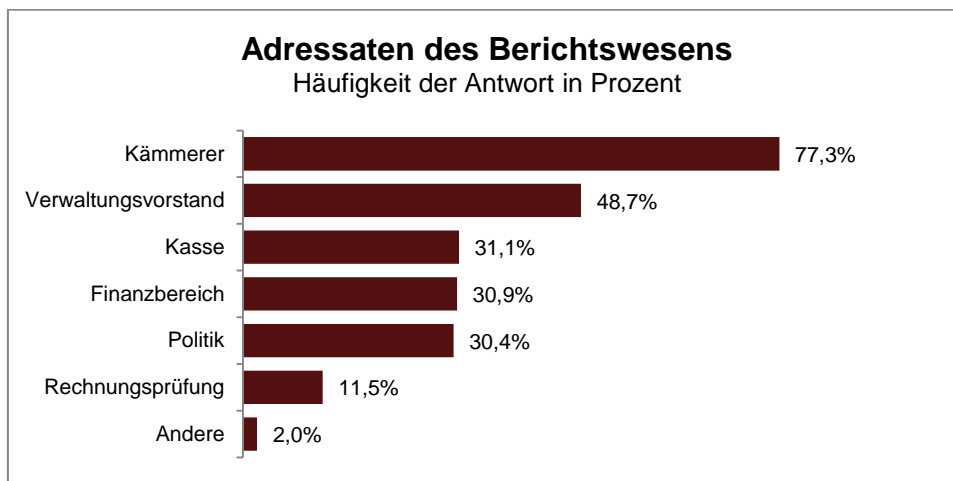
Vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Tendenz zu erhöhter Wichtigkeit des Liquiditätsmanagements besteht hinsichtlich der Verzahnung des HKR mit den bestehenden manuellen Insellösungen hoher Bedarf an prozessualer und technischer Integration.

Berichtswesen zur Liquiditätsdisposition

Im Ergebnis der Befragung hielten sich die Kommunen mit bzw. ohne Berichtswesen nahezu die Waage (bei 324 oder 49,1 % mit Berichtswesen und 312 oder 47,3 % ohne Berichtswesen; 24 der 660 Fragebögen waren ohne Angabe). Bezogen auf deren Turnus dominierten die monatlichen und quartalsweisen Berichte:



Zu den Berichtsadressaten machten 392 der 660 Antwortenden eine Angabe, mithin 68 Kommunen mehr als oben mit Berichtswesen angegeben. Wahrscheinlich wurden hierbei die Meldewege für den Tagesabschluss in die Betrachtung mit einbezogen. Hauptadressaten für die Berichte zur Liquiditätsdisposition waren demgemäß die Kämmererebene sowie der Verwaltungsvorstand:

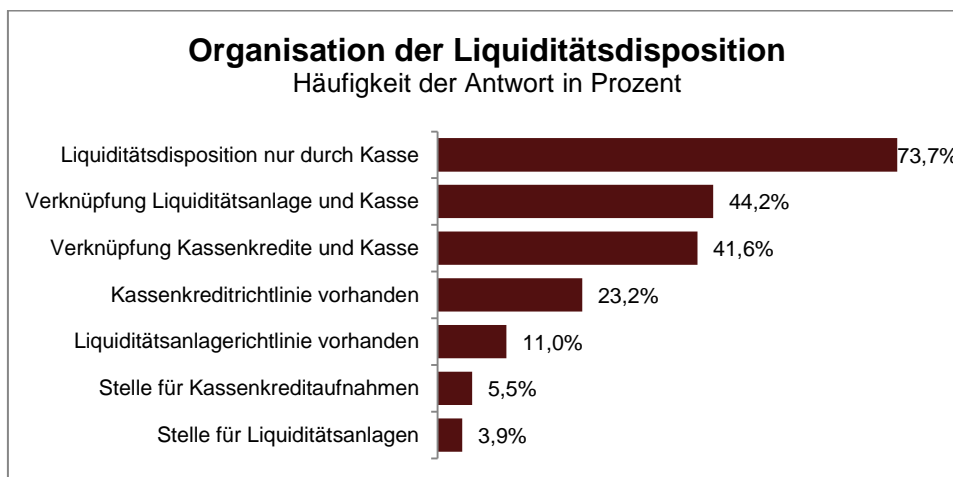


Unter den anderen Berichtsadressaten wurde vor allem die Kommunalaufsicht benannt.

Zu den übermittelten Berichten vermeldeten (bei 65 Antworten ohne Angabe) insgesamt 283 oder 86,5 % ein bestehendes Interesse sowie 44 oder 13,5 % grundsätzliches Desinteresse an der Berichterstattung. Immerhin 122 Kommunen gaben an, dass eine örtliche Anweisung für das Liquiditätsmanagement vorhanden war.

Organisation der Liquiditätsdisposition

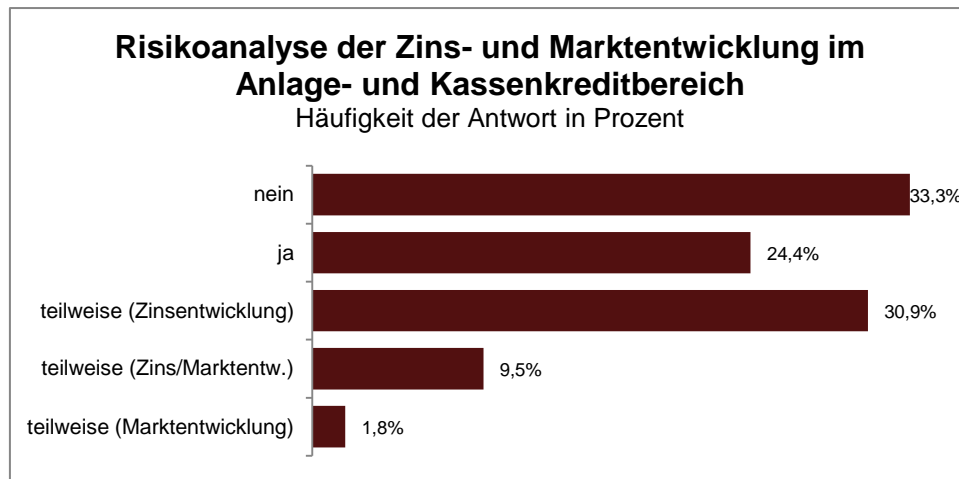
Die teilnehmenden Kommunen schätzten die Umsetzung der Liquiditätsdisposition folgendermaßen ein (mit Mehrfachnennungen; 26 der 660 Fragebögen waren ohne Angabe):



Nach wie vor wird die Liquiditätsdisposition als Domäne der Kassenverwalter geführt, was in Anbetracht der historischen Anlage des Liquiditätsmanagements in der Gemeindekasse einleuchtet. Trotz dieser gewachsenen Rolle in der Kassenverwaltung überrascht die Tatsache, dass weniger als die Hälfte der Befragten angab, dass eine effiziente Verknüpfung der Kassenkreditaufnahme bzw. Liquiditätsanlage mit den Kassenprozessen gegeben sei. Auch die formale Reglementierung anhand vorgegebener Richtlinien war nur schwach ausgeprägt. Zudem ist die Ausprägung expliziter Stellenanteile für die fachliche Aufgabe der Steuerung von Kassenkreditaufnahmen bzw. Liquiditätsanlagen noch vergleichsweise selten.

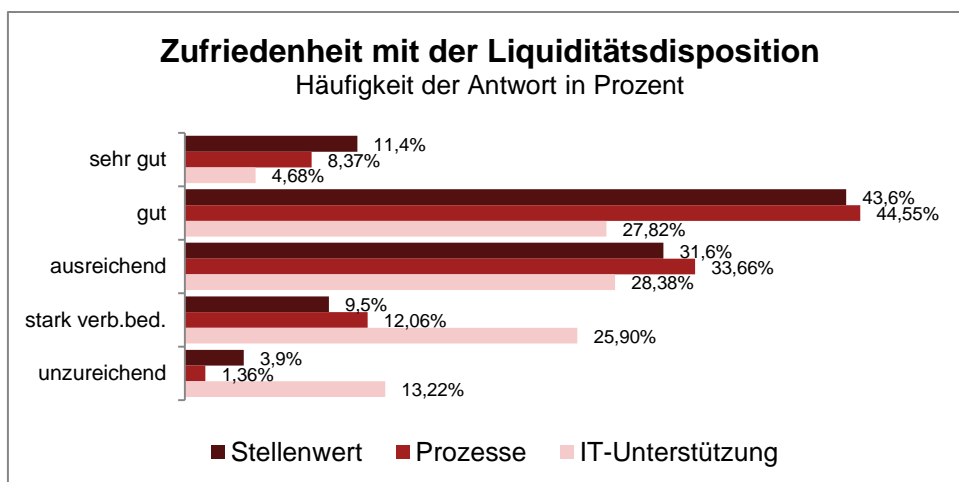
Eine gezielte Analyse und Betreuung von Geschäftspartnern (vgl. Frage 13) fand lediglich bei 178 oder 36,3 % der Kommunen statt, die zu dieser Frage eine Antwort abgaben (insgesamt 491 von 660 Fragebögen).

Auf die Frage nach einer risikoorientierten Analyse der Zins- und Marktentwicklung im Anlage- und Kassenkreditbereich (vgl. Frage 14) antworteten 598 der 660 teilnehmenden Kommunen. Hiervon gaben 199 oder 33,3 % an, keine solche Analyse durchzuführen, während 146 oder 24,4 % diese Frage bejahten. Eine teilweise Analyse der Entwicklung bestätigten 253 oder 42,3 % der Befragten:



Zufriedenheit mit der Liquiditätsdisposition

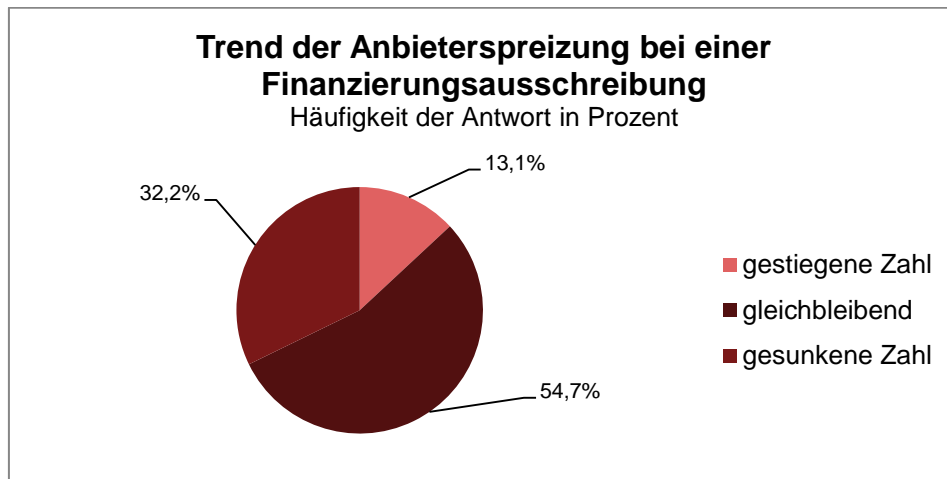
Die Antworten zur Zufriedenheit mit dem Stellenwert in der Kommune, den Prozessen der Disposition sowie der diesbezüglichen IT-Unterstützung zeichneten ein sehr differenziertes Bild der Sachlage vor Ort (bei 71 der 660 Fragebögen ohne Angabe):



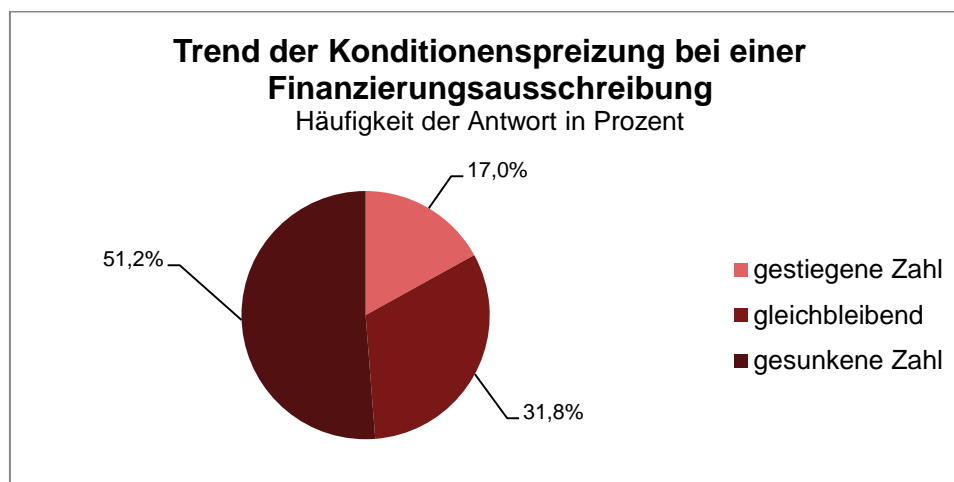
Während der Stellenwert der Liquiditätsdisposition in den Kommunen sowie die Prozesse der Disposition als weit überwiegend als mindestens ausreichend angegeben wurden, offenbarte die Frage nach systemtechnischen Unterstützung der Liquiditätsdisposition eine höhere Unzufriedenheit: Fast 40 % der Antwortenden schätzten diese als unzureichend oder zumindest stark verbesserungsbedürftig ein. Hier ist eine Verbindung zu der zuvor festgehaltenen Durchführung der Liquiditätsdisposition (d. h. vielfach manuelle und nur in geringem Maße mit dem HKR verbunden) zu sehen.

Anbieter und Angebotsspreizung

Von den teilnehmenden Kommunen wurden verschiedene Angaben erbeten, um die Entwicklung der Angebote und Konditionen im Verlauf der zurückliegenden drei Jahre zu analysieren. Von den 660 Fragebögen enthielten für den gesamten Dreijahreszeitraum insgesamt 329 eine Angabe zu den Anbietern und 283 eine Angabe zu der Spreizung zwischen dem höchsten und niedrigsten Angebot zu einer Finanzierungsausschreibung. Die Daten aus den Rückantworten waren grundsätzlich zu uneinheitlich, um hieraus explizite Rückschlüsse zu ziehen. Als Trendaussagen sind jedoch die folgenden Übersichten geeignet:



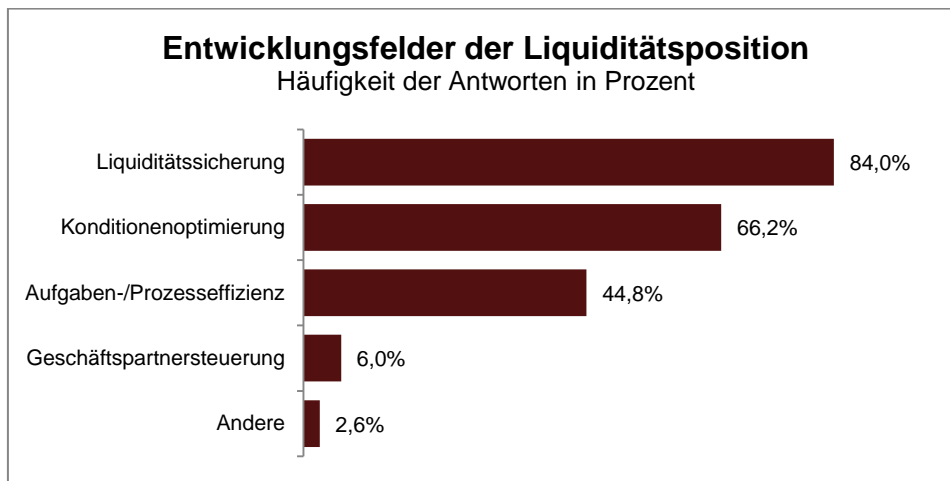
Demnach bestätigte sich aus der Befragung nicht der generelle Eindruck von stark rückläufigen Anbieterzahlen bezogen auf die Finanzierungsausschreibungen.



Das Phänomen einer zurückgegangenen Konditionenspreizung ist allerdings vor dem Hintergrund der äußerst niedrigen Zinsniveaus im Aufnahme- und Anlagebereich zu sehen, wodurch zwangsläufig der Spielraum für eine Differenzierung der Zinsangebote zum Erhebungszeitpunkt deutlich eingeengt war.

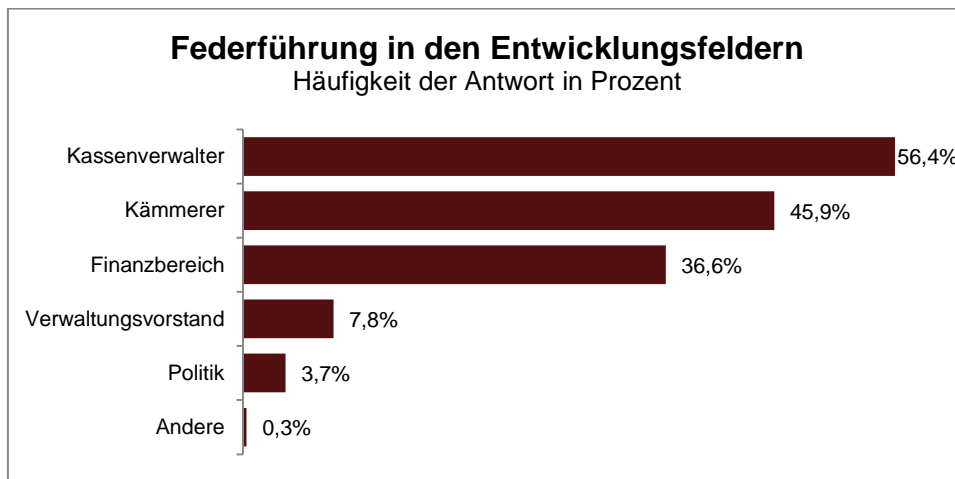
Entwicklungsfelder der Liquiditätsdisposition

Die Antworten auf die Frage der Entwicklungsfelder bestätigte weitgehend den Stellenwert der bereits für den Fragebogen abgeleiteten Aufgabenbereiche (mit Mehrfachnennungen; 4 der 660 Fragebögen ohne Angabe):



Unter den anderen Entwicklungsfeldern finden sich unter anderem die Verknüpfung zum Forderungsmanagement, der Aspekt der interkommunalen Kooperation sowie die Planungssicherheit bei Geldanlagen und Haushaltsführung. Zwei Teilnehmer brachten zum Ausdruck, dass sie keinen Entwicklungsbedarf sehen.

Den genannten Herausforderungen wollen sich die kommunalen Kassenverwalter mehrheitlich stellen und dominieren im Zusammenwirken mit den Kämmerern und den anderen handelnden Personen im Finanzbereich die Federführung in der Umsetzung der Entwicklungsfelder. Dem gegenüber treten Verwaltungsvorstand und Politik stark in den Hintergrund, wobei nicht verkannt werden darf, dass gerade politische Entscheidungen starken Einfluss auf die Liquiditätsplanung haben (mit Mehrfachnennungen; 9 der 660 Fragebögen ohne Angabe):



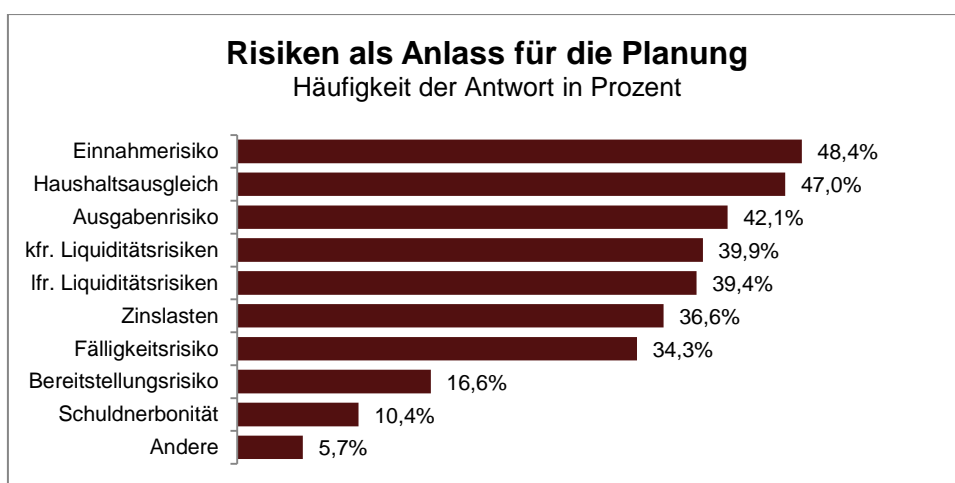
Übergang zur Liquiditätsplanung

Immerhin 431 oder 67,6 % der hier antwortenden 638 Kommunen gaben an, dass sie eine Liquiditätsplanung durchführten. Weitere 108 oder 16,9 % der Teilnehmer praktizierten die Liquiditätsplanung in Teilbereichen. Angabegemäß wurde im Zuge der Haushaltsplanungen sowie beim Kreditmanagement und bei der Zahlungsabwicklung der Liquiditätsplanungsaspekt mit umgesetzt. In etlichen Kommunen war der Planungsaspekt im Steuerbereich, bei den Baumaßnahmen, im Personalwesen sowie bezüglich Zuweisungen und Umlagen bereits implementiert.

2.4. Fragen zur Liquiditätsplanung

Risiken als Entwicklungstreiber

Auf die Frage nach den Risiken, welche den Übergang von der reinen Liquiditätsdisposition in die strukturierte Liquiditätsplanung veranlasst haben, wurden die folgenden Rückmeldungen gegeben (mit Mehrfachnennungen; 94 der 660 Fragebögen ohne Angabe):

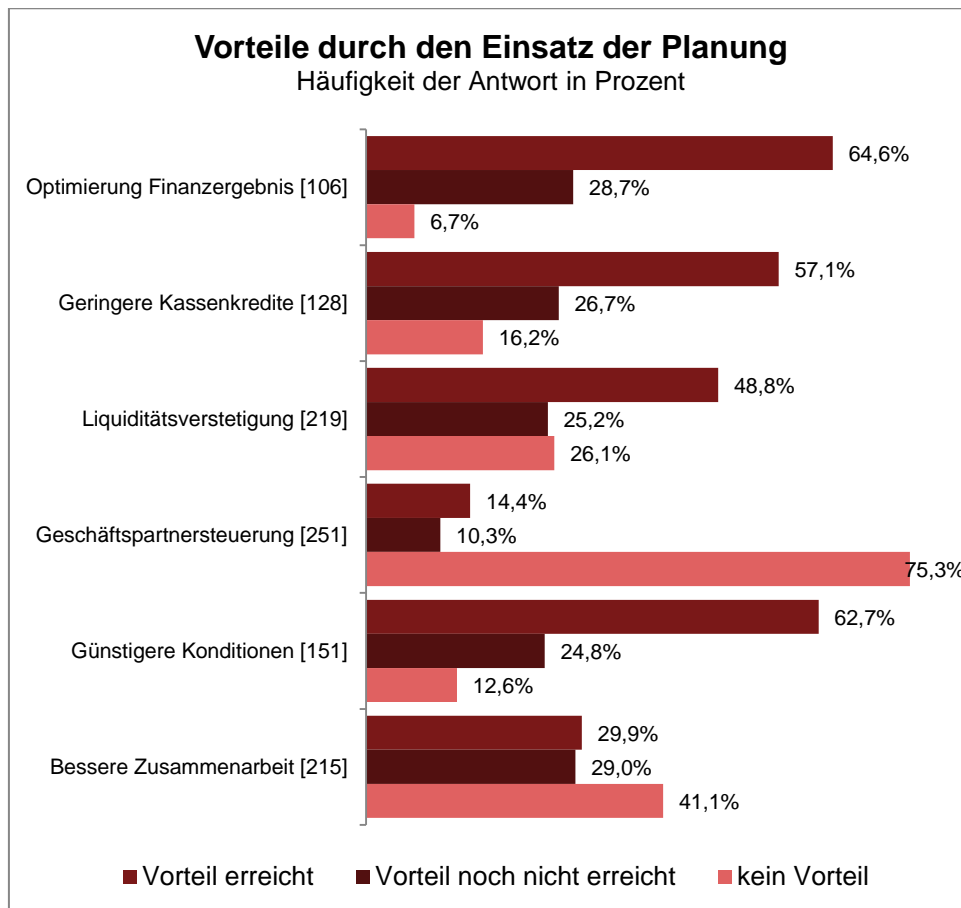


Erwartungsgemäß wurden Schwierigkeiten mit dem Haushaltsausgleich sowie die Einnahme- und Ausgabe-schwankungen häufig ins Feld geführt. Auch die kurz-, mittel- und langfristigen Liquiditätsrisiken sowie der Umfang der Zinslasten und die Fälligkeitsrisiken wiesen wesentliche Nennungen auf.

Interessant ist die dem gegenüber geringere Ausprägung der Risiken bezüglich der Verfügbarkeit von Krediten (Bereitstellungsrisiko) sowie aus bonitätsbedingten Ausfällen von Schuldnern. Hier zeigen sich zum einen die weiterhin sehr gute Bonitätslage der Kommunen bei der Kreditaufnahme und zum anderen die recht geringe Verbindung zwischen der Liquiditätsplanung und dem Forderungsmanagement.

Vorteile durch die Liquiditätsplanung

Die Antworten der Kommunen zeichnen eine - mit Ausnahme der Geschäftspartnersteuerung - homogene Sachlage zu den durch die Liquiditätsplanung gewonnenen oder beabsichtigten Vorteilen (mit Mehrfachnennungen; Fragebögen ohne Angabe als Angabe in eckigen Klammern hinter der jeweiligen Rubrik):



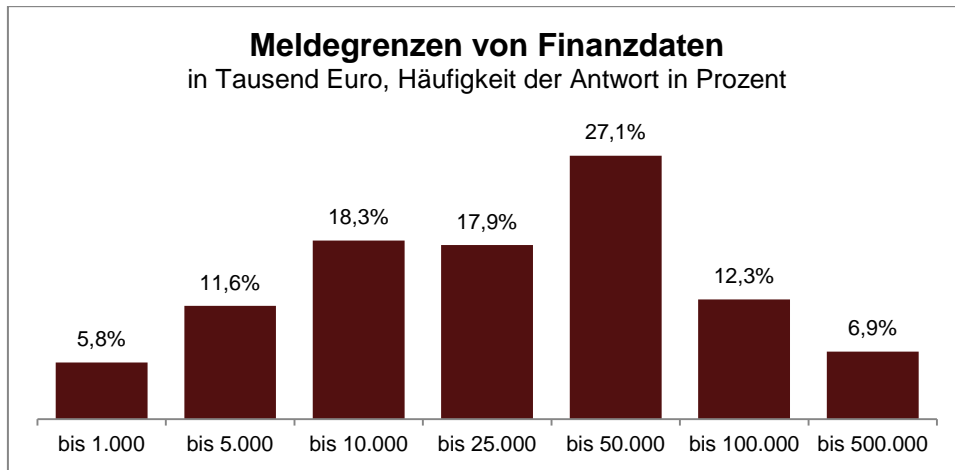
Erfreulich ist der hohe Anteil an Nennungen, bei denen der intendierte Vorteil bereits erreicht wurde. In knapp einem Viertel der antwortenden Kommunen besteht jedoch noch ein Umsetzungspotenzial zur Erreichung der gesteckten Ziele.

Betrachtenswert ist vor dem Hintergrund des Neuen Steuerungsmodells ggf. noch die tendenziell hohe Angabe, dass die Verbesserung der Zusammenarbeit nicht als Vorteil durch den Einsatz des Liquiditätsmanagements anzusehen sei. Hier sollte für eine verstärkt integrierende Sichtweise geworben werden.

Ergänzend wurde zur Frage Stellung genommen, ob ein hoher Verschuldungsgrad die Notwendigkeit eines gut organisierten Liquiditätsmanagements verstärke (vgl. Frage 21). Dies bejahten 506 oder 82,7 % der hierzu antwortenden Kommunen, während 106 oder 17,3 % dies als nicht zutreffend bzw. nicht relevant ansahen.

Meldegrenzen und Meldefristen

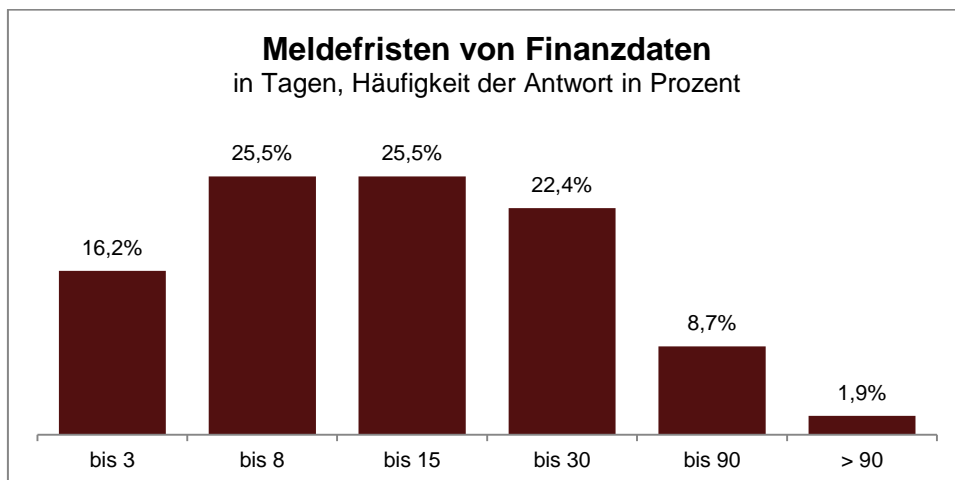
Von den teilnehmenden Kommunen wurde die Information abgefragt, welche betragsmäßigen Meldegrenzen die Fachbereiche für die Bereitstellung von Finanzdaten für die Liquiditätsplanung einzuhalten hätten. Hierzu antworteten 447 der 660 Teilnehmer und nannten die nachstehenden Meldegrenzen:



Die gestellte Frage differenzierte in investive und konsumtive Ausgaben. In den Antworten wurde in jeweils vier Fällen eine rein investive Meldegrenze bzw. eine unterschiedliche Meldegrenze für investive und konsumtive Ausgaben benannt. Demnach wurden im Regelfall die obigen Meldegrenzen für alle Ausgaben angewendet.

Bezogen auf die Größenklasse der Städte und Gemeinden, die den Hauptanteil der Fragebögen stellten, konnte ein Unterschied bezüglich der Meldegrenzen festgestellt werden. Bei den Gemeindegrößenklassen 1 bis 3 lag die Meldegrenze bei mehr als 85 % der Antwortenden über 50.000 Euro. Bezogen auf die Gemeindegrößenklassen 4 und 5 betrug die Meldegrenze in knapp über 75 % der Fälle zwischen 25.000 und 100.000 Euro. Dagegen war eine Bandbreite bezogen auf etwas mehr als 80 % der Kommunen der Gemeindegrößenklassen 6 und 7 zwischen 5.000 und 50.000 Euro zu beobachten.

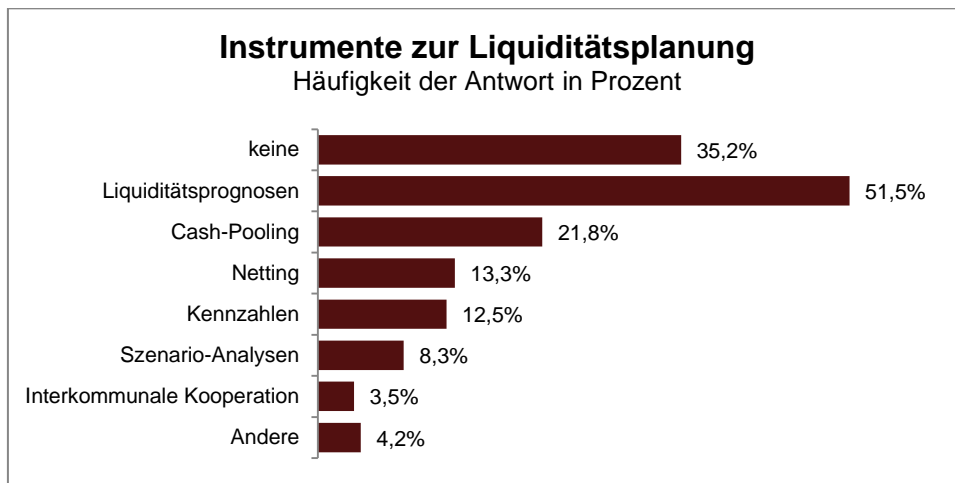
Zum Bereich der Meldefristen, welche die Fachbereiche als zeitlichen Vorlauf zu beachten hatten, bezogen 539 der 660 Kommunen Stellung, wovon 378 eine Meldung sofort nach Bekanntwerden der melderelevanten Sachverhalte forderten. Bei den verbleibenden 161 Befragten wurden folgende Meldefristen angegeben, die ebenfalls fast immer für investive und konsumtive Ausgaben übereinstimmten:



Anders als bei den Meldegrenzen ergaben sich für die Meldefristen keine wesentlichen Unterschiede im Vergleich zwischen den Gemeindegrößenklassen.

Instrumente zur Liquiditätsplanung

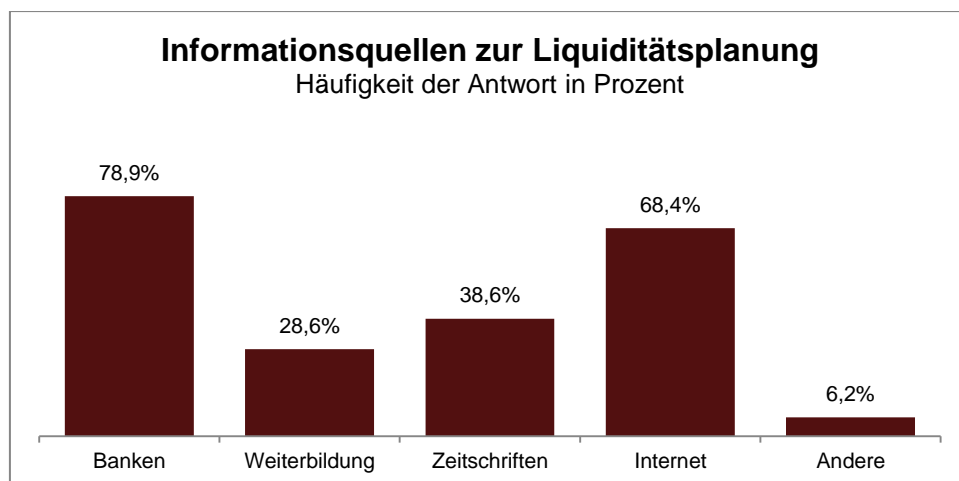
Eine sehr interessante Konstellation ergab sich aus der Befragung zu den eingesetzten Instrumenten im Zuge der Liquiditätsplanung, zu der sich 625 der 660 Befragten äußerten (mit Mehrfachnennungen):



Zunächst überrascht - auch unter Berücksichtigung des Schwerpunkts der Gemeindegrößenklassen bei den Antwortenden - die Auskunft, dass in mehr als einem Drittel der Fälle keine Instrumente für die Liquiditätsplanung zum Einsatz kamen. Selbst die Liquiditätsprognose, die für eine sachgerechte Planung wesentlich anzusehen ist, wird nur in etwas mehr als der Hälfte der Kommunen angewandt. Szenarien werden ebenfalls in einem äußerst geringen Umfang analysiert. Ebenfalls spielt der Aspekt der interkommunalen Kooperation keine nennenswerte Rolle.

Als andere Planungsinstrumente werden die gesammelten Erfahrungswerte der handelnden Personen und die strukturierte interne Abfrage bei den Fachämtern angegeben.

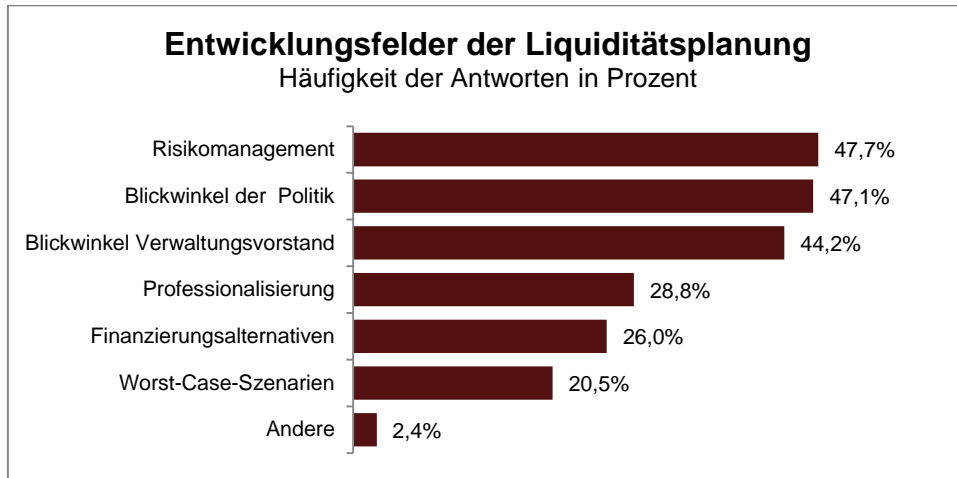
Als Abrundung wurden auch die Informationsquellen für die Liquiditätsplanung erfragt. Diese zeigen eine hohe Inanspruchnahme von Angeboten der Banken sowie aus dem Internet (mit Mehrfachnennungen; 49 der 660 Fragebögen ohne Angabe):



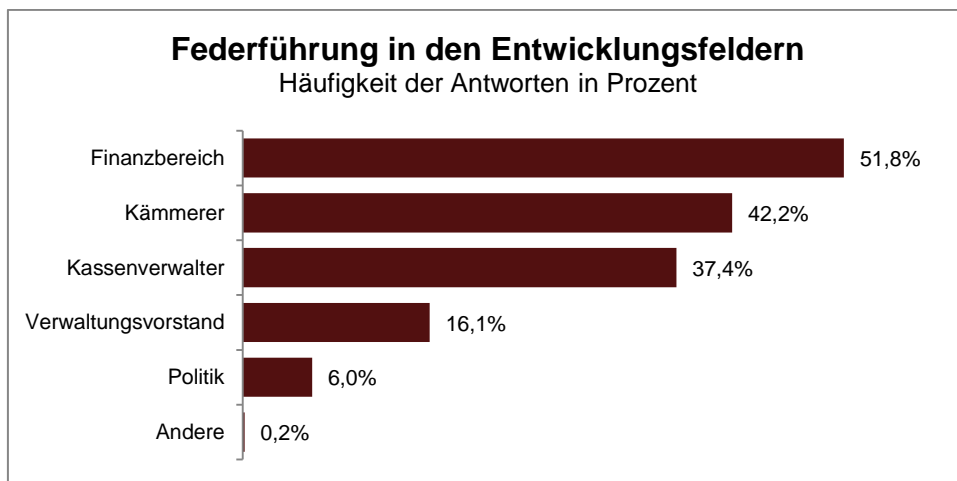
Möglicherweise führte auch die Übernahme von extern verfügbaren Informationen dazu, dass auf eigene Planungsinstrumente bspw. im Bereich der Prognosen verzichtet wurde.

Entwicklungsfelder der Liquiditätsplanung

Die Antworten auf die Frage der Entwicklungsfelder bestätigte weitgehend den Stellenwert der bereits für den Fragebogen abgeleiteten Aufgabenbereiche (mit Mehrfachnennungen; 83 der 660 Fragebögen ohne Angabe):



Gegenüber der Liquiditätsdisposition sahen die kommunalen Kassenverwalter bei der Liquiditätsplanung eher den Finanz- und Kämmerereibereich in der Federführung. Nur etwas mehr als ein Drittel der Kassenverwalter reklamierte für sich eine Entwicklungsrolle (mit Mehrfachnennungen; 58 der 660 Fragebögen ohne Angabe):



Hier dokumentiert sich ein klassisches Rollenverständnis der Kassenverwalter gegenüber der Kämmererei. In Fragen der expliziten Liquiditätsplanung sollten die Kassenverwalter aufgrund ihrer Kompetenzen sicherlich eine aktivere Rolle einnehmen können, als dies die Antworten erscheinen lassen.

3. *Fazit und Ausblick*

Die Selbstverständlichkeit, als Kommune immer liquide zu sein, hemmt bisher die Fokussierung auf die Handlungsnotwendigkeiten in diesem Bereich. Damit gehen Liquiditätsrisiken einher, die bislang in dieser Dimension nicht vorhanden waren. Die Steuerungsnotwendigkeiten im Abgleich von Planung, Ist-Analyse und Vorschau müssen auf strategischer Ebene akzeptiert werden. Federführend für die Umsetzung und die inhaltliche Gestaltung der Rahmenbedingung sollten kommunale Kassenverwalter, Kämmerer und Leitungen der Buchhaltungen und Zahlungsabwicklungen sein.

Über den Tagesfinanzstatus und eine kurzfristige Liquiditätsvorschau im Cash Management hinaus macht es Sinn, die technische Integration von dezentral vorhandenen Informationen zu verbessern. Sie dienen als Basis für die Liquiditätsplanung. Anders als bei vielen anderen Kennzahlen macht es bei Liquiditätsbetrachtungen insbesondere Sinn, ex-post-Analysen von realisierten Ist-Zahlungen als Grundlage aller Überlegungen aufzunehmen.

Gemessen an seiner aktuellen und perspektivischen Wichtigkeit spielt die systemtechnische Unterstützung der Disposition eine erstaunlich geringe Rolle. Folgerichtig legen die Teilnehmer aus den Kommunen dieses Feld als Entwicklungslinie in der Liquiditätsdisposition fest. Die Forderung nach Softwareunterstützung ist also sicherlich begründet und sinnvoll, aber nicht zwingend der erste Handlungsschritt. Entscheidend für ein gutes Liquiditätsmanagement sind die Prozesse, Akzeptanz und klare Rollenverteilung innerhalb der Verwaltung.

Dessen ungeachtet sollte gerade auf Ebene des Fachverbandes auf die Entwicklung von Standards für das kommunale Liquiditätsmanagement und eine Mitwirkung bei der Entwicklung praxisnaher Softwareangebote hingearbeitet werden. Auf dieser Grundlage wäre auch die notwendige stärkere Verzahnung mit dem Forderungsmanagement einerseits und dem Zins- und Schuldenmanagement andererseits besser leistbar.

Die kommunalen Kassenverwalter sollten sich zudem nicht nur auf ihre bisherige Domäne der Liquiditätsdisposition fokussieren. Mit ihren fachlichen Kenntnissen über die Liquiditätsflüsse in den Kommunen sollten sie sich vielmehr auch im Liquiditätsplanungsbereich an die Spitze der Bewegung setzen. Dabei sollte nicht ausgeblendet werden, dass neben der fachpraktischen Herangehensweise insbesondere politische Entscheidungen Auswirkungen auf das Liquiditätsmanagement haben. Daher erscheint es zwingend notwendig, die politische Führung ebenfalls in die Thematik einzubinden.

Zusammenfassend lassen sich im Wesentlichen drei Hauptziele im Liquiditätsmanagement der Kommunen formulieren:

1. Für die Liquiditätsdisposition als Kernaufgabe der Kassenverwalter sollte eine Standardisierung und Professionalisierung (der IT-Unterstützung) vorangetrieben werden.
2. Die noch nicht ausgeschöpften Potenziale aus der Liquiditätsplanung sollten von den betroffenen Kommunen strukturiert und konsequent umgesetzt werden (bspw. Konditionenoptimierung oder Verstetigung der Liquiditätslage).
3. Aus den Reihen der Kassenverwalter sollte die Weiterentwicklung geeigneter Instrumente und Methoden im Bereich der Liquiditätsplanung aktiv vorangetrieben werden, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen in schwierigem finanziellem Umfeld zu wahren.

Anlage:

Umfrage zum Liquiditätsmanagement in Kommunen

Hinweise zum Fragebogen:

- Der Fragebogen gliedert sich wie folgt:
 - Im **Allgemeinen Teil und Fragen zur Liquiditätsdisposition** werden Fragen gestellt, die jeder unabhängig vom Umsetzungsstand des Liquiditätsmanagements beantworten kann.
 - Im Abschnitt **Fragen zur Liquiditätsplanung** sind Fragen enthalten, die sich auf ein aktives Liquiditätsmanagement beziehen. Auch wenn eine Kommune ein solches noch nicht eingerichtet hat, sollte doch nach Möglichkeit eine Einschätzung abgegeben werden.

Begriffserklärungen und Definitionen

Liquiditätsmanagement	Oberbegriff für (kurzfristige) Liquiditätsdisposition und (mittel-/langfristige) Liquiditätsplanung.	
Liquiditätsdisposition (Basisstufe)	Unter Liquiditätsdisposition wird Liquiditätsmanagement im engeren Sinne verstanden. Hierunter fallen vor allem die Verwaltung der Liquidität, Steuerung der Zahlungsströme, Liquiditätsausgleich, Liquiditätsanlage und -bereitstellung. Die Liquiditätsdisposition erstreckt sich auf einen Zeitraum von im Regelfall bis zu einer Woche .	
Liquiditätsplanung und -steuerung (Ausbaustufe)	Unter Liquiditätsdisposition wird Liquiditätsmanagement im weiteren Sinne verstanden. Diese zeichnet sich insbesondere aus durch eine regelmäßige tagesgenaue Prognose der Ein- und Auszahlungen, die Identifikation von voraussichtlichen Liquiditätsüberschüssen und -lücken, die strukturierte Steuerung der Liquiditätsanlagen (Treasury) und Kassenkreditaufnahmen, das Management der Kassenkredittilgungen (Zins- und Schuldenmanagement), Maßnahmen zur Liquiditätssicherung und Risikosteuerung sowie Präventivstrategien zur Abwendung einer potenziellen Zahlungsunfähigkeit der Kommune. Die Liquiditätsplanung erstreckt sich auf einen Zeitraum von im Regelfall mehr als einer Woche .	
Die Größenklassen sind für Gemeinden wie folgt definiert:	Größenklasse 1	mehr als 400.000 Einwohner
	Größenklasse 2	200.000 bis 400.000 Einwohner
	Größenklasse 3	100.000 bis 200.000 Einwohner
	Größenklasse 4	50.000 bis 100.000 Einwohner
	Größenklasse 5	25.000 bis 50.000 Einwohner
	Größenklasse 6	25.000 bis 10.000 Einwohner
	Größenklasse 7	bis 10.000 Einwohner
Die Größenklassen sind für Landkreise wie folgt definiert:	Größenklasse 1	mehr als 250.000 Einwohner
	Größenklasse 2	150.000 bis 250.000 Einwohner
	Größenklasse 3	bis 150.000 Einwohner
Verwaltungsvorstand	Unter dem Verwaltungsvorstand werden der/die Hauptverwaltungsbeamte/in und die Führungskräfte der obersten Ebene (Dezernenten/Referenten/Fachbereichsleiter) zusammengefasst.	
Finanzbereich	Als Finanzbereich sind die Kämmerei und ihre Untereinheiten sowie das Finanzcontrolling zu verstehen.	
Kassenverwalter/in	Je nach Bundesland wird diese Funktion als Kassenleiter/in, Leiter/in Finanzbuchhaltung, Leiter/in Zahlungsabwicklung oder Verantwortliche/r für Finanzbuchhaltung o. ä. bezeichnet.	

A Allgemeiner Teil und Fragen zur Liquiditätsdisposition

1) In welchem **Bundesland** befindet sich Ihre Kommune?

Wählen Sie ein Element aus.

2) Ordnen Sie bitte Ihre Kommune in eine der nachfolgenden **Kategorien und Größenklassen** ein. (vgl. "Begriffserklärungen und Definitionen").

Gemeinde **Größenklasse** Wählen Sie ein Element aus.

Landkreis **Größenklasse** Wählen Sie ein Element aus.

Andere
(*Bitte benennen inkl. Einwohnerzahl*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

3) Welche **Funktion** üben Sie in Ihrer Kommune aus?

Leiter/in der Finanzbuchhaltung

Kassenverwalter/in

Mitarbeiter/in der Kasse

Mitarbeiter/in Liquiditäts- bzw. Schuldenmanagement

Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

4) Welches **Rechnungswesenssystem** wenden Sie in Ihrer Kommune an?

Doppik (Doppelte Buchführung in Konten)

Kameralistik

Erweiterte Kameralistik

Sehen Sie für Ihre Kommune im Zuge der **Einführung der Doppik** erhöhte Anforderungen an eine leistungsfähige Liquiditätsdisposition?

- Ja
- Nein
- Nicht relevant
- Keine Angabe / Weiß nicht

Sehen Sie für Ihre Kommune aufgrund ihrer **Verschuldungssituation** bzw. der Schuldenkrise erhöhte Anforderungen an eine leistungsfähige Liquiditätsdisposition?

- Ja
- Nein
- Nicht relevant
- Keine Angabe / Weiß nicht

5) Wie wichtig erachten Sie **gegenwärtig** die Liquiditätsdisposition für Ihre Kommune?

- Sehr wichtig
- Wichtig
- Indifferent
- Weniger wichtig
- Unwichtig

Bitte schätzen Sie ein, wie wichtig das Liquiditätsmanagement in **5 Jahren** sein wird?

- Sehr wichtig
- Wichtig
- Indifferent
- Weniger wichtig
- Unwichtig

Welche **Gründe** sind für Ihre Einschätzung zur vorangegangenen Frage (Perspektive von 5 Jahren) ausschlaggebend? (*Mehrfachnennung möglich*)

- Finanz- und Schuldenkrise in Europa
- Zunehmende Verknappung der Kreditlinien
- Effizienzdruck auf die öffentliche Hand
- Höhere Anforderungen aus der Politik
- Höhere Anforderungen in der Verwaltung
- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

6) Welchen **zeitlichen Rahmen** berücksichtigen Sie bei der Liquiditätsdisposition?

- Klicken Sie hier, um Text einzugeben. **Tage**
- Keine Angabe / Weiß nicht

7) **Wie** führen Sie Ihre Liquiditätsdisposition durch? (*Mehrfachnennung möglich*)

- Auf dem Papier
- Excelbasiert
- IT-System
- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Falls Sie die Liquiditätsdisposition mit Hilfe eines **IT-System** durchführen, so geben Sie bitte an, welches System Sie verwenden.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Falls Sie die Liquiditätsdisposition mit Hilfe eines IT-System durchführen, welche **Schnittstellen** sind zu dem verwendeten IT-System vorhanden? (*Mehrfachnennung möglich*)

- Forderungen / Verbindlichkeiten mit Fälligkeiten (HKR)

- Kassenwesen (z. B. Bankkonten)

- Verbindung zu Sonderkassen (z. B. Eigenbetrieb)

- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

8) Haben Sie ein **Berichtswesen** (Reporting) zum Stand der Liquidität Ihrer Kommune eingerichtet?

- Ja

- Nein

- Keine Angabe / Weiß nicht

Falls die Frage mit "Ja" beantwortet haben, so geben Sie bitte an, **wie häufig** Sie solche Berichte in Ihrer Kommune erstellen.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

9) Wer sind die **Adressaten** für das Berichtswesen? (*Mehrfachnennung möglich*)

- Verwaltungsvorstand

- Kämmerer/in

- Finanzbereich

- Kasse

- Rechnungsprüfung

- Politik

- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Welche **Rückkoppelung** kommt von diesen Adressaten?

Anweisungen für das Liquiditätsmanagement

Interesse an der Berichterstattung

Desinteresse bzw. keine Rückmeldung

Keine Angabe / Weiß nicht

10) Wie ist die Liquiditätsdisposition Ihrer Kommune bezüglich der **Zuständigkeiten und Prozesse** eingerichtet? (*Mehrfachnennung möglich*)

Für die Steuerung der Liquiditätsanlagen (Treasury) wurde eine explizite (anteilige) Stelle eingerichtet

Die Liquiditätsanlage ist in einer Richtlinie geregelt

Die Liquiditätsanlage ist mit den Kassenprozessen effizient verknüpft

Für die Steuerung der Kassenkreditaufnahmen wurde eine explizite (anteilige) Stelle eingerichtet

Die Kassenkreditaufnahme ist in einer Richtlinie geregelt

Die Kassenkreditaufnahme ist mit den Kassenprozessen effizient verknüpft

Die Liquiditätsdisposition erfolgt nur durch die Kasse

Keine Angabe / Weiß nicht

11) Wie stellt sich die **Zufriedenheit** Ihrer kommunalen Liquiditätsdisposition dar?

	Stellenwert in der Kommune	Prozesse der Disposition	IT-Unterstützung
Sehr gut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gut	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ausreichend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Starker Verbesserungsbedarf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nicht ausreichend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Keine Angabe / Weiß nicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 12) Bitte geben Sie an, wie viele **Anbieter** (z.B. Banken) sich im Durchschnitt derzeit auf eine **Finanzierungsausschreibung** melden.

Die Anzahl der Anbieter beträgt: [Klicken Sie hier](#), um Text einzugeben.

Wie hoch ist im Durchschnitt die **Spreizung in %** zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Angebot? *(Beispielhaft beträgt die Spreizung 2 Prozentpunkte, wenn die Angebote zwischen 1,5 % und 3,5 % liegen.)*

Die Spreizung beträgt [Klicken Sie hier](#), um Text einzugeben. Prozentpunkte.

Bitte geben Sie an, wie sich die **Anbieterzahl** und **prozentuale Spreizung** den drei letzten Jahren verändert hat.

	Vor 1 Jahr	Vor 2 Jahren	Vor 3 Jahren
Anbieterzahl	Klicken Sie hier , um Text einzugeben.	Klicken Sie hier , um Text einzugeben.	Klicken Sie hier , um Text einzugeben.
Spreizung in %	Klicken Sie hier , um Text einzugeben.	Klicken Sie hier , um Text einzugeben.	Klicken Sie hier , um Text einzugeben.

- 13) Werden **Geschäftspartner** und deren Hintergrund (wirtschaftlich, ethisch etc.) gezielt analysiert und die Geschäftspartnerbeziehung aktiv betreut?

Ja

Nein

Keine Angabe / Weiß nicht

- 14) Findet eine **risikoorientierte Analyse** der Zins- und Marktentwicklung im Anlage- und Kassenkreditbereich statt?

Ja

Teilweise im Bereich der Zinsentwicklung

Teilweise im Bereich der Marktentwicklung

Nein

Keine Angabe / Weiß nicht

15) Welches sind nach Ihrer Einschätzung die **Entwicklungsfelder** hinsichtlich der kommunalen Liquiditätsdisposition?

Sicherung der Liquidität

Optimierung der Wirtschaftlichkeit (insb. Konditionen)

Effizienz der Aufgabenerfüllung und Arbeitsprozesse

Betreuung und Analyse der Geschäftspartner

Weitere Punkte (bitte benennen):

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Wer wird bzw. soll die **Federführung** in diesen Entwicklungsfeldern übernehmen?

Verwaltungsvorstand

Kämmerer/in

Finanzbereich

Kasse bzw. Kassenverwalter/in

Politik

Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

16) Führen Sie in Ihrer Kommune eine Liquiditätsplanung durch?

Ja

Teilweise (*Bitte die Bereiche benennen*):

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Nein

Keine Angabe / Weiß nicht

B Fragen zur Liquiditätsplanung

17) Welche **Risiken** waren für Sie der Anlass, die Liquiditätsdisposition auf die Liquiditätsplanung zu erweitern? (*Mehrfachnennung möglich*)

- Unausgeglichener Haushalt / Schwierigkeiten im Haushaltsausgleich

- Umfang der Zinslasten

- Bonitätsrisiko der eigenen Schuldner (Gefahr von Forderungsausfällen)

- Kurzfristige Liquiditätsrisiken

- Mittel- bis langfristige Liquiditätsrisiken

- Verfügbarkeit von Krediten (Bereitstellungsrisiko)

- Ausgabenschwankungen (Ausgabenrisiko)

- Einnahmeschwankungen (Einnahmerisiko)

- Fälligkeit von Verbindlichkeiten (Fälligkeitsrisiko)

- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

18) Worin sehen Sie die **Vorteile** für Ihre Kommune durch den Einsatz Ihres Liquiditätsmanagements? Schätzen Sie bitte dabei ein, inwieweit die vermuteten Vorteile auch erreicht worden sind.

	Ja, Vorteil noch nicht erreicht	Ja, Vorteil bereits erreicht	Nein, kein Vorteil
Optimierung des Finanzergebnisses (z.B. Verringerung der Zinsaufwendungen, Erhöhung der Zinserträge)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geringere Kassenkreditaufnahme durch optimale Liquiditätsplanung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verstetigung der Liquiditätsanlage bzw. -inanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bessere Geschäftspartnersteuerung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inanspruchnahme von günstigeren Konditionen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbesserung der Zusammenarbeit (strategisch und operativ)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andere (<i>Bitte benennen</i>): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 19) Bitte geben Sie die **Meldegrenzen** (in Tsd. EURO) von bereitzustellenden Finanzdaten aus den Fachbereichen an.

Meldegrenze (in Tsd. EURO)	
Investive Ausgaben:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Konsumtive Ausgaben:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

- 20) Mit wie viel zeitlichem **Vorlauf** müssen Ihre Fachbereiche die relevanten Informationen melden?

Zeitlicher Vorlauf (in Tagen)	
Investive Ausgaben:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
Konsumtive Ausgaben:	Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Sobald bekannt

- 21) Verstärkt ein hoher **Verschuldungsgrad** die Notwendigkeit eines gut organisierten Liquiditätsmanagements?

Ja

Nein

Nicht relevant

Keine Angabe / Weiß nicht

- 22) Welche **Instrumente** nutzen Sie zur Liquiditätsplanung? (*Mehrfachnennung möglich*)

Kennzahlen

Liquiditätsprognosen

Szenario-Analysen

Cash-Pooling
(Koordination der Kontensalden der Kommune und ihrer verselbständigten Aufgabenträger)

Netting
(Verrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten zur Reduzierung von Finanztransaktionskosten)

Interkommunale Zusammenarbeit

Andere (*Bitte benennen*): [\[Geben Sie Text ein\]](#) Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Wir nutzen keine speziellen Instrumente zur Liquiditätsplanung.

23) Welches sind nach Ihrer Einschätzung die **Entwicklungsfelder** hinsichtlich des kommunalen Liquiditätsmanagements?

- Auf- bzw. Ausbau des Risikomanagements
- Entwicklung von Worst-Case-Szenarien vor dem Hintergrund möglicher Zahlungsunfähigkeit
- Änderung des Blickwinkels im Verwaltungsvorstand zum Thema Liquiditätsverknappung
- Änderung des Blickwinkels in der Politik zum Thema Liquiditätsverknappung
- Erschließung alternativer Finanzierungsformen
- Professionalisierung der Liquiditätsanlage (Treasury)

Weitere Punkte (bitte benennen):

- Klicken Sie hier, um Text einzugeben.
- Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

Wer wird bzw. soll die **Federführung** in diesen Entwicklungsfeldern übernehmen?

- Verwaltungsvorstand
- Finanzbereich
- Kämmerer/in
- Kasse bzw. Kassenverwalter/in
- Politik
- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.

24) Wie bzw. bei wem informieren Sie sich zu **Entwicklungen** im Bereich des Liquiditätsmanagements? (*Mehrfachnennung möglich*)

- Banken
- Weiterbildungsveranstaltungen
- Zeitschriften
- Internetrecherche, Newsletter etc.
- Andere (*Bitte benennen*): Klicken Sie hier, um Text einzugeben.