



## **Der Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug: Sicherheits- und Organisationsprinzip im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement bzw. in der kommunalen Zinssteuerung**

### **1. Definition und Ziel**

Der Grundsatz der Trennung von Anordnung und Ausführung bzw. von Anordnung und Vollzug von Kassengeschäften dient in erster Linie der Sicherung der Abwicklung der Finanzvorfälle zwischen anordnenden Einheiten und der Vollzugseinheit (Kasse). Die einzelnen Verfahrensstufen (Feststellung und Anordnung einerseits, kassenmäßige Ausführung andererseits) sollen möglichst von verschiedenen Personen und verschiedenen Dienststellen erledigt werden. Dadurch wird eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit geschaffen, die mithilft, Veruntreuungen und sonstige Unregelmäßigkeiten zu vermeiden<sup>1</sup>. Darüber hinaus normiert der Trennungsgrundsatz die ebenfalls geforderte organisatorische und funktionale Abgrenzung: Eine Dienststelle, die Mittel bewirtschaftet, kann nicht für die kassenmäßige Ausführung verantwortlich sein und umgekehrt<sup>2</sup>.

### **2. Rechtsgrundlagen**

Der Trennungsgrundsatz hat seine Grundlage in den deutschen Kommunalgesetzen und in den einschlägigen Haushalts- und/oder Gemeindekassenverordnungen<sup>3</sup> der Bundesländer. In Bayern regeln Art. 100 Abs. 2 Satz 3 BayGO und die Vorschriften der Kommunalen Haushaltsverordnungen Kameralistik und Doppik<sup>4</sup> die organisatorischen Abgrenzungen zwischen den Dienststellen, die originäre oder synthetische Kredite aufnehmen oder abschließen (sog. Front-

---

<sup>1</sup> Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- u. Wirtschaftsrecht in Bayern, Anm. 6 zu Art. 100 BayGO

<sup>2</sup> Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Anm. 7 zu Art. 100 BayGO. Vgl. auch § 5 Abs. 2 GemKVO-BW: „Buchführung und Zahlungsverkehr sollen nicht von denselben Bediensteten wahrgenommen werden“

<sup>3</sup> Baden-Württemberg, Gemeindekassenverordnung v. 11.12.2009; Hessen, GemKVO v. 30.12.2011

<sup>4</sup> KommHV-Kameralistik vom 03.12.1976 und KommHV-Doppik vom 05.10.2007

Office)<sup>5</sup> und die originäre oder synthetische Kredite verwalten (sog. „Back-Office“)<sup>6</sup> einerseits und der Gemeindekasse als „vollziehende“ Dienststelle andererseits.

Eine Dienststelle, die Mittel bewirtschaftet, beispielsweise Kredite mit originärer oder mit synthetischer Zinsbindung<sup>7</sup> aufnimmt und verwaltet, kann nicht für die kassenmäßige Ausführung verantwortlich sein und umgekehrt<sup>8</sup>. Der Trennungsgrundsatz wirkt in Folge – ebenso wie das Vier-Augen-Prinzip, das Funktionalprinzip und das Proportionalitätsprinzip - bestimmend auch auf die Aufbau- und die Ablauforganisation des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements.

## 2.1 Sachliche und rechtliche Feststellung

Jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung ist auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen<sup>9</sup>. Die Feststellung der sachlichen und rechtlichen Richtigkeit bei Abschluss oder Änderung von originären oder synthetischen Krediten/Zinsderivaten obliegt einer Dienstkraft der Kredite aufnehmenden und Derivate abschließenden Dienststelle<sup>10</sup> in der Kämmererei. Die Feststellungsbefugnis wird durch Dienstanweisung geregelt<sup>11</sup>. Beschäftigten der Kasse darf die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Feststellung ausnahmsweise nur dann erteilt werden, wenn der Sachverhalt nur von ihnen beurteilt werden kann<sup>12</sup>; soweit Gemeindekassen befugt sind, ihre Kassenkredite selbst zu sichern<sup>13</sup>, könnte letztere Voraussetzung zutreffen.

Auch bei Einschaltung eines externen Finanzdienstleisters bleibt der zuständige Fachbereich und die zuständige Dienstkraft des kommunalen Auftraggebers für die Feststellung der sachlichen und rechtlichen Richtigkeit zuständig<sup>14</sup>. Etwaige Feststellungen des beauftragten Dienstleisters, der selbstverständlich die Ergebnisse der Ausschreibung mit den Anforderungen der Ausschreibung abgleichen wird, darf der feststellungsbefugte Fachbereich bzw. die dort zuständige Dienstkraft in die Feststellung einbeziehen.

## 2.2 Kassenanordnungen

Als Anordnungsgeschäft wird die Ausübung der Anordnungsbefugnis verstanden; sie ist das Recht, eine Kasse verbindlich anzuweisen, Einzahlungen anzunehmen, Auszahlungen zu leisten und die entsprechenden Buchungen vorzunehmen<sup>15</sup>. Die Anordnungsbefugnis ist nicht gleichzusetzen mit der Entscheidungs- oder Bewirtschaftungsbefugnis, also der Befugnis, Kreditaufnahmen und Derivatabschlüsse zu veranlassen oder zu ändern.

Die Befugnis, Kassenanordnungen zu erteilen, wird durch Dienstanweisung geregelt<sup>16</sup>. Die Namen und Unterschriften der Anordnungsbefugten, Form und Umfang der Anordnungsbefugnisse sowie deren Wegfall sind der Kasse schriftlich oder beim Einsatz elektronischer Verfah-

---

<sup>5</sup> Fachbereich „Handel“, DST/MDD, a.a.O., Anm. 3.2, 2. Absatz

<sup>6</sup> Fachbereich „Abwicklung, Kontrolle, Rechnungswesen“, DST/MDD, a.a.O., Anm. 3.2, 3. Absatz

<sup>7</sup> zu den sog. synthetischen Krediten vgl. Sperl, Rechtsrahmen, insbesondere Anm. 3.4.2, 4.3.3 und 6.3.3

<sup>8</sup> Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Anm. 7 zu Art. 100 BayGO

<sup>9</sup> Bayern § 41 Abs. 1 KommHV-Kameralistik, § 37 Abs. 1 KommHV-Doppik

<sup>10</sup> „Front-Office“ oder Bereich „Markt“ oder Bereich „Handel“, DST/MDD Anm. 3.2 und 4.2

<sup>11</sup> Bayern, § 41 Abs. 3 KommHV-Kameral; § 37 Abs. 3 Satz 1 KommHV-Doppik; § 7 Abs. 2 GemKVO-BW

<sup>12</sup> Bayern, § 41 Abs. 3 Satz 3 KommHV-Kam.; § 37 Abs. 3 Satz 3 KommHV-Dop. § 11 Abs. 3 GemKVO-BW

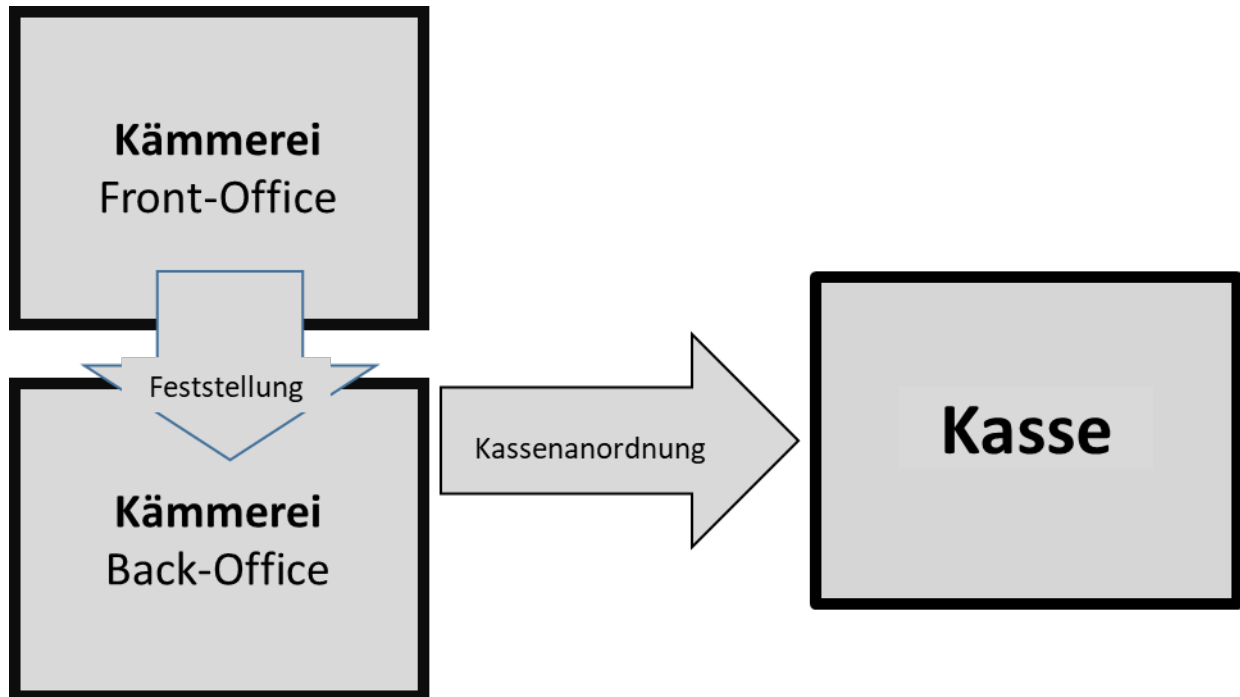
<sup>13</sup> durch sog. Forward-Rate-Agreements, aber auch durch Payer-Swaps oder Zins-Caps

<sup>14</sup> Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Anm. 2.16 lit.b) zu § 41 KommHV-Kameral

<sup>15</sup> Bayern, § 38 Abs. 1 KommHV-Kameral; § 34 Abs. 2 KommHV-Doppik; § 11 Abs. 3 GemKVO-BW

<sup>16</sup> Bayern, § 38 Abs. 2 KommHV-Kameral, § 34 Abs. 2 KommHV-Doppik

ren in geeigneter Weise elektronisch mitzuteilen. Kassenanordnungen im Zins- und Schuldenmanagement werden grundsätzlich vom „Back-Office“<sup>17</sup> veranlasst. Keine Auszahlungsanordnung soll erteilen, wer die sachliche und rechnerische Feststellung trifft<sup>18</sup> oder wem die Buchführung obliegt<sup>19</sup>. Keine Kassenanordnung darf erteilen, wer Beschäftigter der Kasse ist. Ein externer Finanzdienstleister darf Kassenanordnungen ebenfalls nicht erteilen.



Das Bild zeigt den Wirkungsbereich des Trennungsgrundsatzes: Der Bereich Kasse muss vom anordnenden Bereich (hier: Back-Office) getrennt sein

### 2.3 Kassenmäßige Ausführung

Kassengeschäfte, insbesondere Einnahme- oder Zahlungsanordnungen, dürfen nicht von der Person ausgeführt werden, die das Kassengeschäft angeordnet hat; dieser Grundsatz ist nicht disponibel. Die Buchhaltung einschließlich der Belege gehört zu den Kassengeschäften, soweit nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist<sup>20</sup>. Unabhängig davon kann die Kredit- und Derivatebuchhaltung aber auch einer anderen Stelle zugewiesen, also z.B. in der Stadtkämmerei selbst angesiedelt werden; das ist wohl Praxis in vielen Städten. Soweit die Gemeindekasse die Kredit- und/oder Derivatebuchhaltung führt, sollen Zahlungsverkehr und Buchführung nicht von denselben Beschäftigten wahrgenommen werden<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> „Back Office“ obliegt der Aufgabenbereich „Abwicklung, Kontrolle und Rechnungswesen“

<sup>18</sup> § 38 Abs. 2 Satz 3 KommHV-Kameral; § 34 Abs. 2 Satz 3 KommHV-Doppik; § 7 Abs. 2 GemKVO-BW

<sup>19</sup> § 5 Abs. 2 GemKVO-BW

<sup>20</sup> Bayern § 38 Abs. 1 Nr. 4 KommHV-Doppik; § 42 Abs. 1 Nr. 4 KommHV-Kameral

<sup>21</sup> Bayern § 39 KommHV-Doppik; § 43 Abs. 2 KommHV-Kameral

Kassengeschäfte und das Rechnungswesen können ganz oder zum Teil von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgt werden, wenn die ordnungsgemäße und sichere Erledigung und die Prüfung nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften gewährleistet sind<sup>22</sup> - und die Auslagerung darüber hinaus nicht unwirtschaftlich ist. Nach unserer Kenntnis nutzen Kommunen diese Befugnis nur in ganz seltenen Fällen.

Richard Sperl

---

<sup>22</sup> Art. 101 BayGO i.V.m. § 63 KommHV-Kameral bzw. § 59 KommHV-Doppik

**Fachinformation 06/2022:**

Der Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug:

Sicherheits- und Organisationsprinzip im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement bzw. in der kommunalen Zinssteuerung  
Seite 4

**Bundesverband öffentlicher Zinssteuerung e.V.**, Offenbachstr. 41, 81245 München, Tel.: +49 89 82994640  
[www.bundesverband-zinssteuerung.org](http://www.bundesverband-zinssteuerung.org)

**Zweck des Bundesverbands öffentlicher Zinssteuerung e.V. seit seiner Gründung im Jahr 2012 ist die Förderung der Berufsbildung zum Zins- und Schuldenmanagement und zu finanzmathematischen Fragestellungen bei Zinssteuerungsmaßnahmen, insbesondere bei der öffentlichen Hand, sowie die Schulung zu dieser Thematik.**

Dieser Zweck soll in erster Linie erreicht werden durch:

- eine systematische, wissenschaftlich-universitär begleitete Untersuchung des Fachgebietes des Zins- und Schuldenmanagements, insbesondere der Zinssteuerung.
- Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse und Erarbeitung von Zinssteuerungsstrategien.
- Durchführung von Seminaren und Kolloquien zur Behandlung von Fragestellungen zum Zins- und Schuldenmanagement und zur Zinssteuerung und deren finanzmathematischem Hintergrund zur Weiterbildung vorwiegend von Finanzverantwortlichen der öffentlichen Hand, jedoch offen für alle Vertreter von Institutionen, die mit Zinsänderungsrisiken befasst sind.
- Informationsvermittlung und Aufklärung an Aufsichtsorgane, Prüfungsorganisationen.
- Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Aufsichtsorganen, Prüfungsorganisationen und Verbänden.
- Zusammenarbeit mit Initiativen ähnlicher Zielsetzung.

[www.bundesverband-zinssteuerung.org](http://www.bundesverband-zinssteuerung.org)