



Das Vier-Augen-Prinzip: Sicherheits- und Führungsprinzip im kommunalen Zins- und Schulden- management bzw. in der kommunalen Zinssteuerung

Vorwort

Viel ist diskutiert¹ und geschrieben² worden über die Organisation eines Zins- und Schuldenmanagements in den Kommunen und ihren Betrieben. Im Fokus standen dabei vor allem Fragen zur Aufbau- und zur Ablauforganisation innerhalb des zuständigen Finanzreferats/-dezernats, auch zur Stadtkasse, ferner zu externen Finanzdienstleistern. Ein zentraler Baustein für die Organisation der Zinssteuerung war und ist das sog. Vier-Augen-Prinzip.

1. Definition und Ziel des Vier-Augen-Prinzips

Das Vier-Augen-Prinzip ist eine der am häufigsten verwendeten Kontrollmaßnahmen. Es besagt, dass kein wesentlicher Betriebsvorgang ohne unabhängige Kontrolle bleiben soll. Wichtige Entscheidungen dürfen nicht von einer einzelnen Person getroffen, kritische Tätigkeiten dürfen nicht von einer einzelnen Person durchgeführt werden³.

Das Vier-Augen-Prinzip beherrscht alle Organisationen und Institutionen, insbesondere durch Funktionstrennung und differenzierte Geschäftsverteilung auf allen Ebenen. Bei Unternehmen leiten Vorstand bzw. Geschäftsführung das Unternehmen, führen dessen Geschäfte und vertreten es nach außen. Gesellschafter oder Aufsichtsrat wiederum überwachen Vorstand oder Geschäftsführer. Bei der öffentlichen Hand unterliegen Regierungen der Kontrolle durch die Parlamente, kontrolliert die Judikative die Legislative und über den gerichtlichen Instanzenzug zudem sich selbst, kontrolliert die Verwaltung sich insbesondere über die Funktional-, Aufbau- und Ablauforganisation. Das Vier-Augen-Prinzip gilt in besonderem Maße für die Organisation

¹ In den Jahren von 2003 bis 2010 war der Verfasser Referent in zahlreichen Seminaren und Vorträgen von kommunalen Spitzenverbänden, Banken und Finanzinstituten zu diesem Thema

² Veröffentlichungen des Deutschen Städtetags (DST), insbesondere seine Musterdienststanweisungen für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement 2011 und 2015; Berichte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt), zuletzt Bericht Nr. 7/2014; Empfehlungen der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder und viele mehr

³ z.B. <http://de.wikipedia.org/wiki/Vier-Augen-Prinzip>

des kommunalen Zins- und Schuldenmanagements, da sowohl in den Kämmereien als auch in den Gemeindekassen Finanzgeschäfte nicht unerheblichen Umfangs getätigt werden.

Das Vier-Augen-Prinzip ist in erster Linie ein „**Sicherheitsprinzip**“. Als solches ist es sein Ziel, das Risiko von Fehlern und Missbrauch zu reduzieren oder sogar auszuschalten. Die Grundsätze der funktionalen Trennung, der Abgrenzung von Zuständigkeiten und Befugnissen, der Konstruktion von der Sicherheit dienenden Aufbau- und Ablauforganisationen, basieren nicht zuletzt auf dem „Vier-Augen-Prinzip“.

Das Vier-Augen-Prinzip ist darüber hinaus auch ein „**Führungsprinzip**“. Als solches soll es Kreativität und Aufmerksamkeit der Mitarbeiter und der Entscheidungsträger bündeln, um letztlich die Effizienz bei Problemlösungen zu steigern: „Vier Augen sehen mehr als zwei“. Dieser Aspekt steht nicht immer im Vordergrund.

2. Kommunale Rechtsgrundlagen

Das Vier-Augen-Prinzip ist ein gerade auch im Finanzbereich gültiges Kontrollprinzip. So müssen Wertpapierdienstleistungsunternehmen die organisatorischen Pflichten gemäß § 25a Abs. 1 des Kreditwesengesetzes -KWG- einhalten. Darüber hinaus müssen sie wirksame Vorkehrungen treffen, um Interessenkonflikte zwischen ihnen selbst einschließlich ihrer Geschäftsleitung, ihrer Mitarbeiter ... zu erkennen und zu vermeiden oder zu regeln⁴.

Das Gemeinderecht⁵ verpflichtet die Kommunen, in personeller, sächlicher und organisatorischer Hinsicht „für den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte zu sorgen und die dafür erforderlichen Einrichtungen zu schaffen“. Die Geschäftsleitungsbefugnis des ersten Bürgermeisters umfasst das Recht und die Pflicht, für die ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte zu sorgen⁶. Im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement sind die haushaltsrechtlichen Vorschriften, die die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der Haushaltswirtschaft gewährleisten sollen, einzuhalten. Von daher ist das Vier-Augen-Prinzip nicht nur beim Verfahren zum Abschluss von Krediten oder von Kassenkrediten⁷, sondern auch beim Abschluss von Zinsderivatgeschäften zu beachten⁸.

3. Vier-Augen-Prinzip und Doppelunterschrift

Eine Realisierung des Prinzips in der Form, dass die Kontrolle durch Doppelunterschrift erfolgt, ist in der Privatwirtschaft der Regelfall, im öffentlichen Bereich hingegen nur ausnahmsweise vorgesehen, z.B. bei der Niederschrift von Verhandlungen des Stadtrates⁹ oder bei der Unterzeichnung von Überweisungsaufträgen, Abbuchungsaufträgen, Einzugsermächtigungen und Schecks¹⁰. Ansonsten gilt in Kommunen prinzipiell der Grundsatz der Einzelvertretung¹¹.

⁴ § 80 Abs. 1 WpHG

⁵ Art. 56 Abs. 2 BayGO

⁶ Art. 46 Abs. 1 Satz 1 BayGO; § 44 Abs. 1 GemO-BW; § 70 Abs. 1 Satz 2 HGO; § 62 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO-NRW; § 85 Abs. 3 NKomVG Niedersachsen; § 59 Abs. 1 KSVG Saar; § 47 Abs. 1 GemO-RP

⁷ Deutscher Städtetag -DST- MDA Kredite, 06/2015, Anm. 2.1, und MDA Kassenkredite, 06/2015, Anm. 2.1

⁸ Sachsen, VwV KommHHWi v. 14.12.2007, Anm. I.1.a)ii) i.V.m. AnwHinwKommHHR v. 14.12.2007, Anm. II.3.c)hh; Thüringen, Kreditbek. v. 22.01.2010, Anm. IV.12.2 S. 198; KGSt, Bericht Nr. 7/2014, Management und Risikosteuerung kommunaler Schulden, Anm. 4.1 , S. 46 ; DST, MDA Derivate, 06/2015, Anm 4.1

⁹ Art. 54 BayGO

¹⁰ § 39 Abs. 3 Bayer. KommHV-Doppik; Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, § 43 KommHV-Kameral, Anm. 7 und § 39 KommHV-Doppik, Anm. 7

¹¹ Art. 37, 38 Abs. 2 Satz 2 BayGO

Für den Bereich der Zinssteuerung sind Doppelunterschriften vom Kommunalrecht nicht gefordert¹². Sofern eine Kommune Doppelunterschriften für Maßnahmen des Zins- und Schuldenmanagements vorgibt, rechtfertigt sich das aus ihrer Organisationshoheit.

4. Vier-Augen-Prinzip und Mitzeichnung

Die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips erfolgt im öffentlichen Bereich in aller Regel durch (kontrollierende) Mitzeichnung der Funktionsträger unterhalb des Letztentscheiders. Erklärt wird das nachfolgend am Beispiel eines Derivatgeschäfts:

- Vorbereitet wird der Abschluss eines Derivatgeschäfts regelmäßig durch detaillierte und schriftliche Handlungsvorschläge der Verwaltung, also der Stadtkämmerei, alternativ eines beauftragten externen Finanzdienstleisters. Die Entscheidung, ob und wieweit dem Handlungsvorschlag gefolgt werden soll, trifft der kommunale Finanzmanager, meist der Kämmerer, gegebenenfalls nach Rücksprache mit dem Bürgermeister.
- Soll ein Geschäftsabschluss erfolgen, ergeht ein entsprechender und dokumentierter Auftrag des Finanzmanagers an die Verwaltung, die daraufhin die Ausschreibung bei den (im Rahmen einer Kontrahentenliste) zugelassenen Banken und Finanzinstituten durchführt. Alternativ führt ein Finanzdienstleister die Ausschreibung im Namen und im Auftrag der Kommune durch.
- Die eingehenden Angebote werden von der Verwaltung oder von dem beauftragten Finanzdienstleister, der die Angebote umgehend der Verwaltung zugeleitet hat, ausgewertet. Nach Auswertung ergeht ein schriftlicher Vorschlag der Verwaltung, alternativ des Finanzdienstleisters, an den verantwortlichen Finanzmanager.
- Die Entscheidung über das Derivatgeschäft trifft ausschließlich der kommunale Finanzmanager¹³. Er übergibt seine Entscheidung in nachvollziehbarer Form der Verwaltung, alternativ dem Finanzdienstleister, zur weiteren Veranlassung.
- Die Verwaltung, alternativ der Finanzdienstleister, teilt dem ausgewählten Kontrahenten den Zuschlag mit, informiert hierüber erneut die Kommune.
- Das Finanzinstitut übermittelt die Abschlussbestätigung der Stadt und dem Finanzdienstleister; beide prüfen die Abschlussbestätigung. Der Finanzdienstleister teilt der Kommune sein Prüfergebnis (schriftlich) mit.
- Die entscheidende Unterschrift unter den Derivatvertrag leistet der kommunale Finanzmanager, regelmäßig nach Vorbereitung und Mitzeichnung durch die Stadtkämmerei (die an dieser Stelle die sachliche und rechnerische Richtigkeit feststellt), gegebenenfalls nach vorheriger Prüfung durch den externen Finanzdienstleister.

¹² anderer Meinung KGSt; vgl. dazu Bericht Nr. 7/2014, S. 44

¹³ Bayern, IMS v. 14.09.2009, S. 4. Allgemein ist eine juristische Person verpflichtet, den Gesamtbereich ihrer Tätigkeit so zu organisieren, dass für alle wichtigen Aufgabengebiete ein verfassungsmäßiger Vertreter zuständig ist, der die wesentlichen Entscheidungen selbst trifft (Palandt, BGB, 77. Aufl. 2018, § 31 Rn. 7 unter Verweis auf BGH 24,200/13 NJW 80,2810).

Das Vier-Augen-Prinzip ist in diesem Verfahren auf jeder Stufe gewahrt, zumal auf jeder Stufe des Prozesses meist mehr als nur zwei Personen eingebunden und durch Mitzeichnung am Verfahren beteiligt sind.

5. Vier-Augen-Prinzip und Personaleinsatz

Das Vier-Augen-Prinzip erfordert die persönliche und organisatorische Trennung der kontrollierten und der kontrollierenden Tätigkeit. Trotzdem ist ein erhöhter Personaleinsatz angesichts der in den Finanzbereichen der Kommunen ohnehin vorhandenen Struktur meist nicht zwingend¹⁴: Die Kreditaufnahme führt in aller Regel der Kämmerer, ein dem Kreditbereich angehörender Mitarbeiter oder ein beauftragter externer Finanzdienstleister durch.

Abwicklung, Rechnungswesen und Kontrolle erledigt der bei verschuldeten Kommunen ohnehin vorhandene Kreditbereich¹⁵ der Kämmerei. Die Kassengeschäfte erledigt die Gemeindekasse. Die Revision obliegt der örtlichen oder der überörtlichen Rechnungsprüfung. In diese (bereits vorhandene) Struktur ist der Abschluss von Derivaten und das Management (Abwicklung, Kontrolle, Rechnungswesen) der so entstehenden synthetischen Kredite und der damit zusammenhängende Zahlungsverkehr meist unschwer integrierbar.

Unabhängig davon sollte auch im kommunalen Finanzbereich gelten, was die MaRisk¹⁶ u.a. für Finanzdienstleistungsinstitute regeln: Diese „haben die Anforderungen des Rundschreibens insoweit zu beachten, wie dies vor dem Hintergrund der Institutsgröße sowie von Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftsaktivitäten zur Einhaltung der gesetzlichen Pflichten ... geboten erscheint.“

Richard Sperl

¹⁴ zweifelnd KGST, Bericht Nr. 7/2014, Anm. 4.1

¹⁵ Sachgebiet Darlehnsverwaltung

¹⁶ Mindestanforderungen an das Risikomanagement, BaFin-Rundschreiben 10/2021 (BA) vom 16.08.2021, geändert am 05.11.2021, AT 2.1, Abs. 2

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