



Vorsicht Stufe

IKS-Leitfaden

**Internes Kontrollsystem für
Nonprofit-Organisationen**

Emilio Sutter
Stefan Hunziker
Hermann Grab

2. Auflage

Haupt

Emilio Sutter
Stefan Hunziker
Hermann Grab

IKS-Leitfaden

■ Haupt

Emilio Sutter
Stefan Hunziker
Hermann Grab

IKS-Leitfaden

Internes Kontrollsystem für Nonprofit-Organisationen

Unter Mitwirkung von:

Christian Bitterli, Yvonne Dietiker, Domenico Ferrari,
Josa Keller, Linard Nadig, Daniel Zöbeli

Praxispartner:

Treuhand- und Revisionsgesellschaft Mattig-Suter und Partner

2., aktualisierte Auflage

Haupt Verlag

2. Auflage: 2014
1. Auflage: 2011

ISBN 978-3-258-07893-9 (**Buch**)
ISBN 978-3-258-47893-7 (E-Book)

Alle Rechte vorbehalten.
Copyright © 2011 Haupt Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.
Layout/Grafik: Yvonne Dietiker
Gestaltung Umschlag: René Tschirren
Umschlagfoto: © Tobias Sutter

www.haupt.ch

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	9
Vorwort	11
1 Einleitung	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Zielsetzung	13
1.3 Methodisches Vorgehen	14
1.4 Thematische Abgrenzung	15
1.5 Thematische Schwerpunkte	15
2 IKS-Grundlagen	16
2.1 Begriff und Aufgaben eines IKS	16
2.1.1 IKS-Betrieb	18
2.1.2 Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche	20
2.2 Ausgestaltung eines IKS nach COSO	21
2.2.1 Das COSO-Rahmenwerk für interne Kontrollsysteme	21
2.2.2 Der COSO-Würfel	23
2.2.2.1 Kontrollumfeld	24
2.2.2.2 Risikobeurteilung	28
2.2.2.3 Kontrollmassnahmen	29
2.2.2.4 Information und Kommunikation	30
2.2.2.5 Überwachung	30
2.3 IKS als Element guter Corporate Governance	30
2.3.1 IKS als Teil eines umfassenden Risikomanagements	30
2.3.2 IKS als Teil eines Qualitätsmanagements	31
2.3.3 IKS als Bestandteil zur Verhinderung deliktischer Handlungen	33
2.3.3.1 Schlüsselfaktoren für Fraud – der Fraud-Triangel	34
2.3.3.2 Anti-Fraud-Aktivitäten	36
2.3.3.3 PS 240 im Zusammenhang mit Fraud	38
2.3.3.4 PS 250 im Zusammenhang mit Rechtsverstössen	38
2.3.4 IKS als Element der Schweizer Corporate Governance Kodizes	39
2.3.4.1 Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance	39
2.3.4.2 Best Practice in KMU (BP-KMU)	40
2.3.4.3 Swiss NPO-Code	40
2.3.4.4 Elemente der Kodizes sind Elemente des IKS	41
2.3.5 PS 890 zur Prüfung des IKS	42

2.4	Umgang mit der IT im Rahmen des IKS	44
2.4.1	Generelle IT-Kontrollen	44
2.4.2	Applikationskontrollen	45
2.4.3	Rahmenwerke für die Unterstützung der IT-Kontrollen	46
2.5	IKS und seine Reifegrade	48
2.6	Nutzen und Grenzen eines IKS	50
3	NPO-Grundlagen und Kontrollbeziehungen	52
3.1	NPO-Begriff	52
3.1.1	NPO-Begriffsabgrenzung	52
3.1.2	NPO-Leistungskategorien und ihre Besonderheiten	55
3.1.3	NPO-Rechtsformen	56
3.1.3.1	Systematische Übersicht zu den Rechtsformen	56
3.1.3.2	Typische NPO-Rechtsformen	58
3.1.3.3	Vergleich Verein und Stiftung	58
3.1.4	Rechnungswesen bei Verein und Stiftung	63
3.1.4.1	Allgemeine Kriterien zum Rechnungswesen	63
3.1.4.2	Ordnungsmässige Buchführung nach OR	64
3.1.4.3	Swiss GAAP FER 21	66
3.1.4.4	Vorschriften für NPOs im Geltungsbereich der IVSE	66
3.1.5	Revision	68
3.1.5.1	Revisionsarten	68
3.1.5.2	Revisionspersonen	71
3.2	NPOs und Kontrollbeziehungen	73
3.2.1	Kontrolle in Profit-Organisationen	74
3.2.2	Kontrolle im Nonprofit-Bereich	75
3.2.2.1	Kontrolle in öffentlichen Verwaltungen	75
3.2.2.2	Kontrolle in NPOs	77
3.3	Fazit zu den NPO-Grundlagen und Kontrollbeziehungen	78
4	IKS-Umsetzungskonzept für NPOs	81
4.1	Definition internes Kontrollsystem für NPOs	81
4.2	IKS-Arbeitsprozess unter Berücksichtigung der COSO-Komponenten	83
4.2.1	Planung	85
4.2.1.1	IKS-Konzeptpapier	85
4.2.1.2	Auswahlverfahren	86
4.2.2	Implementierung	87
4.2.2.1	Analyse internes Umfeld	87
4.2.2.2	Identifikation und Bewertung von Schlüsselrisiken	88

4.2.2.3	Dokumentation von Schlüsselkontrollen	88
4.2.2.4	Risiko-Kontroll-Matrix	89
4.2.3	Überwachung	90
4.2.3.1	Analyse von Kontrollschwächen/Aktualisierungsprozess	90
4.2.3.2	Erstellung Aktionsplan	90
5	Empfehlungen zur IKS-Umsetzung für NPOs	91
5.1	Empfehlungen zur Planung	91
5.1.1	IKS-Konzeptpapier	91
5.1.1.1	Ausgangslage	92
5.1.1.2	IKS-Definition	95
5.1.1.3	Ziele	96
5.1.1.4	Organisation	98
5.1.1.5	Auswahlverfahren der Schlüsselprozesse	99
5.1.1.6	Verantwortung und Überwachung	101
5.1.2	Auswahlverfahren	102
5.1.2.1	Eruierung relevanter Organisationsbereiche	102
5.1.2.2	Identifizierung der Schlüsselprozesse	106
5.2	Empfehlungen zur Implementierung	117
5.2.1	Empfehlungen zur Analyse des internen Umfeldes	117
5.2.1.1	Aufnahme einer IKS-Dokumentenliste	118
5.2.1.2	Integrität und ethische Werte	120
5.2.1.3	Corporate Governance	121
5.2.1.4	Aufsichtsorgan	122
5.2.1.5	Geschäftsleitung	123
5.2.1.6	Entlohnungssystem	124
5.2.1.7	Zeichnungsberechtigungen	124
5.2.1.8	Finanzielle Berichterstattung	125
5.2.1.9	Personalwesen	127
5.2.1.10	Interne Kommunikation	128
5.2.1.11	Externe Kommunikation	130
5.2.1.12	IT-Umgebung	131
5.2.2	Empfehlungen zur Identifikation und Bewertung von Schlüsselrisiken	133
5.2.2.1	IKS-Risiken	134
5.2.2.2	Risiken deliktischer Handlungen	136
5.2.3	Empfehlungen zur Dokumentation von Schlüsselkontrollen	138
5.2.3.1	Aufbau einer IKS-Prozessdokumentation	138
5.2.3.2	◆ P1 Zahlungen/Flüssige Mittel	142
5.2.3.3	◆ P2 Fakturierung/Debitoren	147
5.2.3.4	◆ P3 Leistungsbezug/Einkauf/Kreditoren	153
5.2.3.5	P4 Lagerverwaltung/Vorräte	159

5.2.3.6	P5 Projektabwicklung/Angefangene Arbeiten	164
5.2.3.7	◆ P6 Personaladministration/Löhne	168
5.2.3.8	P7 Kreditverwaltung/Finanzverbindlichkeiten	173
5.2.3.9	P8 Vermögensverwaltung/Finanzanlagen	177
5.2.3.10	P9 Infrastrukturverwaltung/Sachanlagen	181
5.2.3.11	◆ P10 Berichterstattung/Rechnungslegung	185
5.2.3.12	P11 Budgetierung	190
5.2.3.13	P12 Kosten- und Leistungsrechnung	194
5.2.3.14	P13 Fondsverwaltung	199
5.2.3.15	P14 Informationstechnologie	203
5.2.3.16	P15 Verrechnung aus Produktion	208
5.2.3.17	P16 Verrechnung aus Leistungserbringung	212
5.2.3.18	P17 Konsolidierung	215
5.3	Empfehlungen zum Betrieb und zur Überwachung	219
5.3.1	Überprüfung der IKS-Dokumentation	219
5.3.2	Analyse von Kontrollschwächen	221
5.3.3	Selbstbeurteilung	222
5.3.4	Etablierung eines Aktualisierungsprozesses	224
6	Fazit/Ausblick	227
6.1	Fazit	227
6.1.1	Rückblick auf die Entstehung und Inhalte des Leitfadens	227
6.1.2	IKS-Parallelen zu Profit-Organisationen	230
6.2	Ausblick	232
6.2.1	Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts	232
6.2.2	Die Rolle der Geschäftsleitung	233
6.2.3	Die Rolle des Aufsichtsorgans	234
6.2.4	Die Rolle der Revisionsstelle	234
6.2.5	Konsequenzen bei Mängeln	236
6.2.6	Integration in strategische und operative Führungsinstrumente	237
7	Literaturverzeichnis	239
8	Abkürzungsverzeichnis	243
9	Autorenverzeichnis	245
10	Beteiligte am Forschungsprojekt	246
11	Stichwortverzeichnis	247

Geleitwort

Als ich vor rund drei Jahren in meiner Funktion als Finanzchef der Stiftung Waldheim (rund 250 Mitarbeitende) in Walzenhausen AR für die Einführung des IKS verantwortlich zeichnete, wäre ich wirklich sehr froh gewesen, hätte ich auf ein hilfreiches und praxisnahes Tool wie den vorliegenden IKS-Leitfaden für NPOs zurückgreifen können. Seit der Einführung der IVSE (Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen) im Jahre 2008 müssen bekanntlich IV-Wohnheime anstatt mit dem BSV direkt mit dem jeweiligen Kanton abrechnen. Man kann sich vorstellen, dass sich eine Abrechnung mit 17 verschiedenen Kantonen, wie in der Stiftung Waldheim, als nicht immer ganz einfach erweist.

Neben den IVSE-Vorschriften sind auch die jeweiligen kantonalen Bestimmungen einzuhalten. Der einzelne Kanton wünscht sich zwar eine einfache, transparente und natürlich korrekte Abrechnung, kann und möchte dies aber nicht mit zusätzlichem Kontrollaufwand überwachen und delegiert deshalb diese Aufgabe teilweise an die Institution selbst zurück. Ohne ein pragmatisches und praxistaugliches IKS ist die Institution wahrscheinlich nicht in der Lage, dieses interne Controlling umzusetzen und wie gefordert nachzuweisen.

Angst vor der Einführung eines unternehmensweiten IKS ist meines Erachtens absolut unbegründet, ganz im Gegenteil. Man gewinnt Sicherheit und trägt wesentlich zur weiteren Professionalität der Institution bei. Dank des vorliegenden Leitfadens kann die Implementierung eines IKS zeit- und somit auch kostensparend erfolgen. Wir konnten teilweise Abläufe optimaler und effizienter gestalten, Risiken reduzieren, Prozesse überdenken. Mitarbeitende wurden zu Teilprozessverantwortlichen ernannt, mit der notwendigen Kompetenz und natürlich der dazugehörigen Verantwortung. Diese sind verantwortlich für das IKS in deren Prozess, die Aktualität des Risiko- und Kontrollinventars sowie die Aktualität der Prozessbeschreibungen.

Durch die Verbesserung der Eigenkontrolle konnte dem Stiftungsrat mehr Sicherheit bezüglich der Beurteilung der Jahresrechnung gegeben werden. Ausserdem haben wir nur Prozesse umgesetzt, von deren Sinnhaftigkeit wir auch überzeugt waren. Nicht gelebte Theorie auf ein Blatt Papier zu schreiben erfüllt vielleicht auf den ersten Blick den Zweck, kann aber niemals zu einem gelebten IKS führen.

Als Praktiker bin ich dankbar dafür, die komplexe Theorie verständlich und praxisnah aufbereitet zu erhalten. Auch die kantonsübergreifende Zusammenarbeit von vier anerkannten Fachhochschulen mit zahlreichen engagierten Experten und der mitwirkenden Revisions- und Treuhandgesellschaft ist massgeblich für das gelungene Werk ausschlaggebend.

Vergessen wir nicht, warum und weshalb wir die Anstrengung und Mühe der Einführung und des Aufrechterhaltens eines IKS auf uns nehmen müssen: Wir sind nicht nur Spenderinnen und Spendern, sondern auch den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern verpflichtet, sorgsam mit dem uns anvertrauten Geld umzugehen. Möge dieser Leitfaden seinen Beitrag dazu leisten.

Jürgen Schobel, kaufm. Leiter und Finanzchef
der Stiftung Waldheim, Walzenhausen AR

Vorwort zur 2., aktualisierten Auflage

Der IKS-Leitfaden vom August 2011 ist weiter gefasst als nur gerade für staatlich finanzierte NPOs. Insbesondere aus diesem Grund lautet die Titelbezeichnung neu: IKS-Leitfaden für Nonprofit-Organisationen.

Im vorliegenden Leitfaden wurden die aktuellen Rechtsgrundlagen und Erkenntnisse aus der Wissenschaft und praktischen Anwendung bei privatwirtschaftlichen sowie staatlichen Organisationen berücksichtigt.

Rund um die 2. aktualisierte Auflage danken wir dem Haupt Verlag ganz herzlich.

Wir wünschen erfolgreiche Anwendung des IKS-Leitfadens.

Basel/Zug/Schwyz, im Mai 2014

Emilio Sutter, Stefan Hunziker, Hermann Grab

Vorwort

Organisationen, welche ein internes Kontrollsystem (IKS) eingeführt oder weiterentwickelt haben, nennen als positiven Effekt den Transparenzgewinn. Dieser Transparenzgewinn über Prozesse, Betriebsabläufe und Risiken stärkt das Fundament insbesondere für die finanzielle Führung und Revisionstauglichkeit.

Der Aufbau unseres IKS-Leitfadens richtet sich nach einem strukturierten Vorgehen zur Einführung eines IKS und vermittelt Ihnen dadurch die nötige Sicherheit. Der Leitfaden kann also sinnbildlich als «Rezeptbuch» verstanden werden. Doch vor dem Einstieg ins «Rezeptbuch», stellt sich die Frage, was überhaupt zum aktuell gesteigerten Kontrollbewusstsein geführt hat.

Phasenweise liest und hört man von Skandalen in Privatwirtschaft, den öffentlichen Verwaltungen, aber auch Nonprofit-Organisationen. Je nach Grösse und Bedeutung dieser Vorfälle ertönt der Ruf nach verschärfter Kontrolle, obwohl sich der Mensch eigentlich eher gegen Kontrolle sträubt. Als Aspekt des Controllings ist Kontrolle allerdings selbstverständlicher Bestandteil eines jeden Management-Systems, sowohl in der Privatwirtschaft als auch bei öffentlichen Verwaltungen und Nonprofit-Organisationen.

Spätestens seit dem 2008 überarbeiteten Privatrecht (OR/ZGB) gehört der Begriff internes Kontrollsystem (IKS) in der Schweiz zum Vokabular von Unternehmen und Organisationen. Der vorliegende Leitfaden liefert eine Definition dieses Begriffs für Nonprofit-Organisationen und hilft, die interne Kontrolle – am Beispiel von sozialen Einrichtungen – einzuführen. Grundlage dazu bilden die aktuellsten Erkenntnisse aus Wissenschaft, Forschung und Praxis.

Bevor wir uns mit interner Kontrolle für Nonprofit-Organisationen auseinandersetzen, bedanken wir uns ganz herzlich:

- Bei unserer Institutskollegin Frau Yvonne Dietiker, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Betriebsökonomin FH, für die wertvollen Inputs aus ihrer langjährigen Erfahrung an der Schnittstelle zwischen kantonaler Fachstelle und Nonprofit-Organisationen, für die Durchführung, Analyse und Auswertung der Interviews, für die redaktionelle Koordination, das Layout und die Visualisierung sowie für das Lektorat;
- bei Frau Dr. Nele Hackländer, Universität Basel, bei Herrn Prof. Dr. Thomas Rautenstrauch, Hochschule für Wirtschaft HWZ Zürich und bei Herrn Prof. Dr. Axel Schilling, Fachhochschule Nordwestschweiz Basel, für das ursprüngliche Aufgleisen des Forschungsprojekts «Internes Kontrollsystem (IKS) für staatlich finanzierte NPOs» sowie für ihre wertvollen Ratschläge;

- bei den Mitfinanzierungspartnern des IKS-Forschungsprojekts: Kommission für Technologie und Innovation KTI, Bern; bei der Treuhand- und Revisionsgesellschaft Mattig-Suter und Partner, Schwyz; bei den Partnern der beteiligten Kantone: Frau Dr. Christine Hänggi und Herrn lic. rer. pol. Clemens Stark, Kanton Aargau, Aarau; Frau Uta Schabacker, Herrn René Broder, Herrn lic. rer. pol. Severin Faller und Herrn Eric Vionnet, Kanton Basel-Landschaft, Liestal; Frau Gabriella Pedrani und Herrn Dr. Francesco Branca, Kanton Tessin, Bellinzona; Herrn lic. phil. Kurt Lagger, Kanton Wallis, Sion; Herrn RA, lic. iur. Peter Kottmann, Kanton Zug;
- bei den 17 Nonprofit-Organisationen: den Institutionenleitenden sowie den Verantwortlichen für Finanzen und Controlling, welche uns in verschiedenen Interviews Einblicke in ihre internen Kontrollsysteme (IKS) gewährten;
- bei Herrn Dr. iur. Beat Schmidli, Advokat, Basel, für die juristische Beratung;
- bei Herrn Jürgen Schobel, kaufmännischer Leiter und Finanzchef der Stiftung Waldheim, Walzenhausen AR, für das Geleitwort;
- bei Herrn Tobias Sutter, Fotograf, Münchenstein, Frau Stefanie Jonasch, Münchenstein und Herrn Marcel Huber, Arlesheim für das Umschlagfoto;
- bei Herrn Matthias Haupt, Herrn René Tschirren und Frau Ursula Annen, Haupt Verlag, Bern, für Umschlaggestaltung, Druck und Verlag;
- bei unseren Angehörigen für die Geduld und das Verständnis.

Unabhängig davon, in welcher Funktion Sie in einer NPO tätig sind – sei es als Führungsperson, als Verantwortlicher für Finanzen und Controlling, als Mitarbeiter, als Fachperson des Aufsichtsorganes oder als Mitglied der Trägerschaft – wir sind überzeugt, dass Sie in diesem Leitfaden nützliche Informationen für die Beurteilung, Einführung und/oder Weiterentwicklung des internen Kontrollsystems (IKS) finden und für sich verwenden können.

Basel/Zug/Schwyz, im August 2011

Emilio Sutter, Stefan Hunziker, Hermann Grab

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Durch die neuen Bestimmungen im schweizerischen Obligationenrecht sind mittlere und grosse Organisationen seit dem 1. Januar 2008 – unabhängig ihrer Rechtsform – verpflichtet, im Rahmen der jährlichen ordentlichen Revision ein internes Kontrollsystem (IKS) nachzuweisen.

Bei den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz werden zurzeit Anpassungen der IKS-relevanten Rechtsgrundlagen und des Leistungsvereinbarungs- bzw. Beteiligungs-Controllings mit den Nonprofit-Organisationen (NPOs) vorgenommen. Einzelne Kantone verpflichten NPOs sogar generell, ein IKS zu führen. Dadurch sehen sich auch kleine Organisationen vor der Aufgabe, ein IKS einzuführen.

Nonprofit-Organisationen stehen oft vor einem Dilemma: Spenden und Gelder der öffentlichen Hand müssen zweckgebunden verwendet werden. Private und öffentliche Geldgeber erwarten, dass die Verwendung der Mittel korrekt und transparent dokumentiert wird. Die Berichterstattung muss absolut verlässlich und der Schutz der Vermögenswerte sichergestellt sein. Entsprechende Nachweise sollen den Verwaltungsaufwand aber möglichst nicht zusätzlich belasten.

An dieser Stelle setzt das interne Kontrollsystem an. Mit dem IKS wird einerseits ein Umfeld geschaffen, welches die zweckmässige Verwendung der Gelder sicherstellt, andererseits gewährt es den Schutz der verwalteten Vermögen gegen Missbrauch oder Veruntreuung. Schliesslich bildet ein angemessenes IKS eine Verbindung zu Bund, Kantonen und Gemeinden, indem es Vertrauen und Transparenz schafft und den zuständigen Verwaltungseinheiten als Basis für deren Aufsichtstätigkeit dient.

1.2 Zielsetzung

Die obigen Anforderungen sollen mit einem den NPOs angepassten IKS abgedeckt werden. Hierbei hilft der vorliegende IKS-Leitfaden, ein «gesundes» Umfeld zu schaffen, um

- gesetzes- und normenkonform zu handeln;
- korrekte und aussagekräftige Berichte gegenüber den Kapitalgebern, Spendern sowie Aufsichtsstellen zu verfassen;
- das Organisationsvermögen umfassend zu schützen.

Mit dem IKS-Leitfaden für NPOs soll in der Praxis angewandtes Wissen vermittelt werden. Er nimmt deshalb starken Bezug auf das Forschungsprojekt «IKS für

staatlich finanzierte NPOs».¹ Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden soziale Einrichtungen wie Sonderschulen und Behindertenwerkstätten, aber auch Wohnheime für Kinder und Jugendliche, Erwachsene sowie Betagte in Bezug auf ihre derzeitigen Kontrolltätigkeiten untersucht.

1.3 Methodisches Vorgehen

Zum Thema interne Kontrolle (IKS) für KMU und für NPOs liegen aktuelle Forschungserkenntnisse aus den in Abbildung 1 dargestellten Betrachtungsweisen vor.

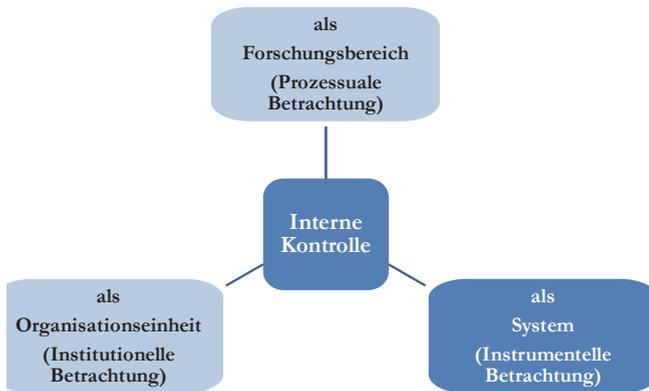


Abbildung 1: Betrachtungsweisen der internen Kontrolle.

Der Fokus wird auf die interne Kontrolle als System gelegt. Neben dieser instrumentellen Betrachtungsweise sind im Rahmen der oben erwähnten IKS-Forschung prozessuale sowie institutionelle Aspekte zu den Kontrollinstanzen in diesen Leitfaden eingeflossen.

Im Forschungsprojekt «IKS für staatlich finanzierte NPOs» wurden IKS-relevante Dokumente von 13 sozialen Einrichtungen sowie einer Kontrollgruppe von vier Organisationen aus dem Nichtsozialbereich erhoben und in Interviews hinterfragt. Die gewonnenen Daten und Antworten wurden aufbereitet, analysiert und an Symposien mit den Forschungsbeteiligten ausgewertet. Der nun vorliegende IKS-Leitfaden basiert sowohl auf diesen Erkenntnissen als auch auf den Erfahrungen und dem Wissen der beteiligten Fachhochschulen sowie einer Treuhand- und Revisionsgesellschaft als Wirtschaftspartner.

¹ Das Forschungsprojekt wurde im Jahr 2009 mit der Bezeichnung «IKS für staatlich subventionierte NPOs» gestartet. Der Begriff «subventioniert» wurde im Verlaufe des Projektes geändert auf «finanziert». Das Projekt wurde Ende Oktober 2011 abgeschlossen.

1.4 Thematische Abgrenzung

In der Schweiz beziehen sich Fachpersonen aus der Wirtschaftsprüfung auf die Schweizer Prüfungsstandards (PS). Diese sind häufig offen gehalten. Es ist deshalb unmöglich, in diesem Leitfaden ein Basis- oder Minimal-IKS aus Revisionsicht anzugeben. Dies müsste jeweils mit der zuständigen Revisionsstelle definiert werden. Um in Nonprofit-Organisationen die Umsetzung eines internen Kontrollsystems zu erleichtern, wurden aus dem Forschungsprojekt «IKS für staatlich finanzierte NPOs» sowohl eine Standard- als auch eine Light-Variante entwickelt. Beide Varianten sind in diesem Leitfaden beschrieben.

1.5 Thematische Schwerpunkte

Im IKS-Leitfaden werden die folgenden thematischen Schwerpunkte beleuchtet:

- Kapitel 2: IKS-Grundlagen;
- Kapitel 3: NPO Grundlagen und Kontrollbeziehungen;
- Kapitel 4: IKS-Umsetzungskonzept für NPOs;
- Kapitel 5: Empfehlungen zur IKS-Umsetzung für NPOs;
- Kapitel 6: Fazit/Ausblick.

Nach der Lektüre dieses Leitfadens sind die wichtigsten Phasen, Prozesse und Instrumente bei der Einführung und/oder Weiterentwicklung des IKS für NPOs klar und können umgesetzt werden.

2 IKS-Grundlagen

2.1 Begriff und Aufgaben eines IKS

Ein internes Kontrollsystem (IKS) gilt nach dem aktuellen Verständnis einer funktionierenden Corporate Governance in der Schweiz als Pflichtelement jeder Unternehmensführung und liegt in der kollektiven Verantwortung von Aufsichtsorgan und Geschäftsleitung. Durch die im Obligationenrecht eingefügten Artikel 728a OR sowie 728b OR wurde die Verantwortung für die Existenzprüfung und Berichterstattung zum IKS der externen Revision übertragen. Demnach müssen sich seit dem 1. Januar 2008 vor allem Organisationen, die einer ordentlichen Revision² unterliegen, mit der Frage auseinandersetzen, wie ein IKS ausgestaltet sein soll, damit es zumindest die Anforderungen der externen Revision erfüllt. Über die Voraussetzungen für eine Existenzbestätigung durch die Abschlussprüfenden besteht weitgehend Einigkeit. Es gilt, dass das vom Aufsichtsorgan definierte IKS nicht nur schriftlich dokumentiert ist, sondern auch im Tagesgeschäft der Organisation seine Anwendung findet und den Mitarbeitenden bekannt ist. Zudem muss das IKS den jeweiligen Geschäftsrisiken sowie dem Umfang der Geschäftstätigkeit angepasst und ein Kontrollbewusstsein im Unternehmen vorhanden sein.

Trotz intensiver Beschäftigung und Auseinandersetzung mit dem Thema IKS in Forschung und Praxis besteht nur bedingt Einigkeit darüber, was unter einem IKS zu verstehen ist, respektive welche Ziele mit einem IKS verfolgt werden sollen. Ein relativ breit akzeptiertes IKS-Verständnis rührt aus dem 1992 in den USA publizierten COSO-Rahmenwerk, welches seit 2013 in einer aktualisierten Version vorliegt. Das vom Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) geschaffene Rahmenwerk dient Unternehmen als Unterstützung bei der Bewertung und Verbesserung der internen Kontrollen.

² Der ordentlichen Revision unterstehen – rechtsformunabhängig – alle Organisationen, die in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren zwei der drei nachstehenden Kriterien überschreiten: Bilanzsumme: 20 Mio. CHF, Umsatzerlös: 40 Mio. CHF, 250 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt.

Zusammenfassend zielt die interne Kontrolle gemäss COSO darauf ab, eine angemessene Sicherheit bezogen auf folgende Aspekte zu erreichen:

- Effizienz, Effektivität der Geschäftstätigkeit; inkl. Profitabilität und Vermögensschutz
- Transparenz und Verlässlichkeit der internen und externen Berichterstattung;
- Einhaltung von Gesetzen, Normen und Weisungen³

Interpretiert man diese IKS-Definition wird offensichtlich, wie umfassend ein Kontrollsystem gemäss COSO ausgestaltet sein muss. Am Beispiel des ersten Aspektes – Effizienz und Effektivität der Geschäftstätigkeit – kann das verdeutlicht werden. Hier rückt das gesamte Geschäftsmodell in den Fokus; das heisst alle Kern- und Supportprozesse müssten hinsichtlich Risiken, Zielsetzung sowie Qualitätsaspekten untersucht und mit entsprechenden Kontrollen versehen werden.

Eine derart weitreichende Neuregelung war offensichtlich nicht in der Absicht des Schweizer Gesetzgebers, so dass Alt-Bundesrat Christoph Blocher in der Wintersession 2005 den Geltungsbereich des IKS auf die Sicherstellung einer verlässlichen und wahrheitsgetreuen finanziellen Berichterstattung eingeschränkt hat.⁴ In diesem Zusammenhang regelt der Schweizer Prüfungsstandard (PS) 890, der vom Vorstand der Treuhand-Kammer am 17. Dezember 2007 verabschiedet wurde, welche Massstäbe für die Prüfung der von Organisationen dokumentierten internen Kontrollen anzulegen sind.⁵ Aus dieser Einschränkung bezüglich Wirkungsbereichs des IKS ergibt sich ein anderer Fokus der IKS-Definition:

«Der Begriff 'Internes Kontrollsystem' wird (...) nicht in der üblichen Form verwendet, sondern inhaltlich eingegrenzt. Das IKS (...) umfasst nur jene Vorgänge und Massnahmen in einer Unternehmung, welche eine ordnungsmässige Buchführung und finanzielle Berichterstattung sicherstellen.⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den Bestimmungen im Schweizer Gesetz keine klare Aussage darüber gemacht wird, wie ein IKS konkret auszugestaltet ist. Die Legislative überlässt es weitgehend den Organisationen, zu entscheiden, welches Kontrollsystem oder welche Kontrollmechanismen sie für ihre Situation als angemessen betrachten. Im Vordergrund für diese Entscheidungen stehen jedoch die Faktoren wie Grösse des Unternehmens, Komplexität der Geschäftstätigkeit und Art der Finanzierung (beispielsweise börsenkotierte Beteiligungspapiere).

³ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013).

⁴ In der Wintersession des Ständerates am 1. Dezember 2005 hat Herr Alt-Bundesrat Christoph Blocher mit folgendem Statement für Klarheit gesorgt: «Wenn im neuen Revisionsrecht vom internen Kontrollsystem gesprochen wird, dann nur in Bezug auf die Buchführung und Rechnungslegung. Andere Bereiche, wie die Geschäftsführung oder die Compliance, werden von der Vorlage – soweit keine Auswirkungen auf die Jahresrechnung bestehen – nicht berührt.»

⁵ Vgl. zum Prüfungsstandard Kapitel 2.3.5, S. 42

⁶ Treuhand-Kammer (2007).

Das IKS im Sinne einer gesetzlichen Minimallösung muss mindestens die wahrheitsgetreue finanzielle Berichterstattung sicherstellen. Aspekte wie die Integration der Verbesserung einer effizienten Geschäftstätigkeit oder die Sicherstellung der Profitabilität in das IKS gehen über die Intention des Gesetzgebers hinaus.⁷

2.1.1 IKS-Betrieb

Das IKS soll durch Massnahmen und Methoden in die betrieblichen Arbeitsabläufe integriert werden. Das heisst, dass die Kontrollen arbeitsbegleitend erfolgen oder dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert sind. Dazu gehören nebst den Kontrolltätigkeiten auch Aktivitäten zur Steuerung und Planung jeder Organisation. Abbildung 2 zeigt, welche Massnahmen einer Organisation zur Verfügung stehen, um ein IKS umzusetzen.

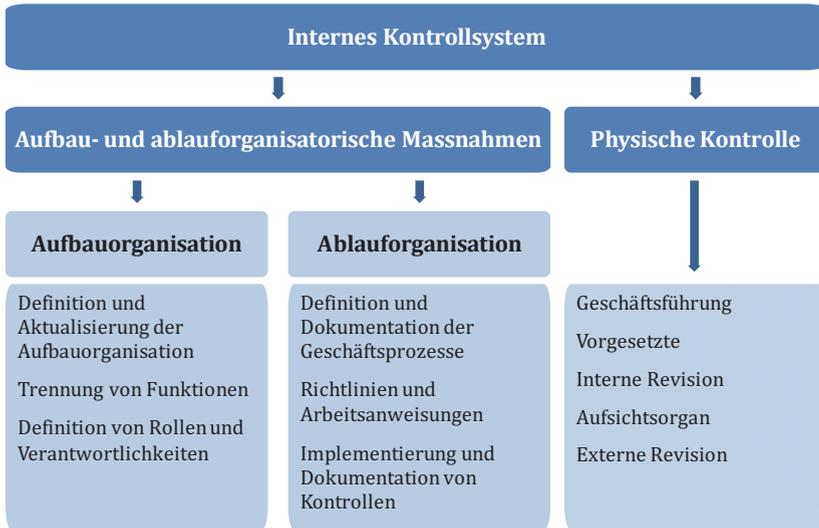


Abbildung 2: Elemente zur Unterstützung der internen Kontrolle.⁸

Im Bereich der aufbauorganisatorischen Massnahmen ist – nebst der Definition und Aktualisierung der Aufbauorganisation (Organigramm) – die Funktionentrennung ein zentraler Grundsatz eines jeden Kontrollsystems. Beispielsweise sollen die Funktionen Genehmigung, Durchführung, Verbuchung und Kontrolle von Geschäftsvorfällen nicht von der gleichen Person durchgeführt werden. Durch eine

⁷ Primäre Absicht des Gesetzgebers war es, den Investor insofern zu schützen, als dass er sich auf Aussagen der finanziellen Berichterstattung verlassen kann. Getrieben wurde diese Ausrichtung vor allem durch diverse schwerwiegende US-Finanzskandale.

⁸ Vgl. von Malottke, (2010), S. 10.

angemessene Funktionentrennung kontrollieren sich die verantwortlichen Personen – etwa im Bereich des Rechnungswesens – stärker gegenseitig. Diese Massnahme erhöht die Verlässlichkeit der Rechnungslegung und unterstützt den Schutz des Geschäftsvermögens.⁹

Schliesslich gehört zu den aufbauorganisatorischen Massnahmen, innerhalb einer Organisation explizite Verantwortlichkeiten bestimmten Rollen oder Personen zuzuweisen. Welche Rollen definiert werden, hängt vom Ausschnitt der Organisation ab, den man betrachten möchte. So können Rollen etwa für das Gesamtunternehmen, für eine Abteilung oder ein Projekt festgelegt werden. Für die Definition der Verantwortlichkeiten sollen normierte Begriffe verwendet werden, die eine differenzierte Betrachtung erlauben, wer welche Verantwortung – beispielsweise bezüglich des IKS-Projekts – in welcher Ausprägung übernimmt. Die Aufgaben und Kompetenzen einzelner Stellen werden insbesondere in Stellenbeschreibungen und Funktionendiagrammen festgehalten. Spezifische Befugnisse und Vollmachten der Führungsebene sollen dokumentiert werden.

Zu den ablauforganisatorischen Sicherungsmassnahmen gehört auch die Regelung und Beschreibung der Arbeitsabläufe und Arbeitsrichtlinien. Sich wiederholende Tätigkeiten sollen durch verständliche und detaillierte Arbeits- und Organisationsanweisungen geregelt werden. Für die wesentlichen Geschäftsfälle müssen Bewilligungsverfahren definiert werden; administrative Abläufe sollen geregelt werden, damit geschäftsschädigende Handlungen minimiert werden können. Empfehlenswert ist die Dokumentation der wesentlichen Abläufe beispielsweise mit Flussdiagrammen, damit die Transparenz erhöht und die Nachvollziehbarkeit von Geschäftstransaktionen ermöglicht wird. Zudem können die visualisierten Geschäftsprozesse die Basis der Risiko- und Kontrolldokumentationen im IKS sein.

Kernstück jedes Kontrollsystems sind systematisch eingebaute Kontrollen. Dies kann bei IT-gestützten Abläufen zum Beispiel durch Plausibilisierungsprüfungen, Vollständigkeitskontrollen, Summenabgleiche und Versionierung von Veränderungen an Daten erreicht werden. Bei vorwiegend manuellen (Teil-)Prozessen kann eine Kontrollautomatik durch das Vieraugen-Prinzip, klassische Unterschriftenregelungen, Genehmigungsverfahren (beispielsweise Investitionshandbuch) wie auch durch angeordnete Arbeitswiederholungen erreicht werden. Aus Effizienzüberlegungen ist der präventive, IT-gestützte Kontrolltyp allen anderen Kontrollen vorzuziehen. Es kann also durchaus Sinn machen, ein bestehendes Kontrollsystem darauf hin zu prüfen, ob manuelle, detektive (dem Teilprozess nachgelagerte) Kontrollen nicht durch einen wirtschaftlicheren und sicheren Kontrolltyp ersetzt werden können.

⁹ Vgl. zum Folgenden Klinger und Klinger (2000), S. 13 ff.

Nebst aufbau- und ablauforganisatorischen Massnahmen wird das IKS wesentlich durch physische Kontrollen unterstützt. Zentral ist das Vorleben einer angemessenen Einstellung zur internen Kontrolle (Kontrollkultur) durch die Geschäftsleitung. Nur ein intern regelmässiges kommuniziertes Bekenntnis zum IKS durch die Führungsebene ermöglicht den dauerhaften, erfolgreichen Betrieb eines IKS. Die Mitarbeitenden müssen über die Wichtigkeit der internen Kontrolle laufend informiert werden, sie müssen das IKS akzeptieren und es als Unterstützung (und nicht als notwendiges Übel) ihrer Aufgaben verstehen. Vorgesetzte müssen zudem Arbeitsabläufe anhaltend beaufsichtigen. Dazu müssen sie über die Tätigkeiten der Mitarbeitenden und mögliche Fehlerquellen Bescheid wissen. Gerade in kleineren Organisationen kennt die Geschäftsleitung die Arbeitsabläufe und deren inhärenten Risiken in der Regel sehr gut und übernimmt so eine zentrale Überwachungs- und Kontrollfunktion im IKS. Neben der Überwachung der Mitarbeitenden müssen auch die angewandten Organisationsmittel auf deren Manipulationssicherheit geprüft werden. Das Aufsichtsorgan kann zusätzlich die interne Revision, die Geschäftsleitung und/oder die Fachpersonen der Wirtschaftsprüfung mit der Überwachung beauftragen. Wichtig ist aber, dass die Geschäftsleitung dadurch nicht von ihrer Kontrollverpflichtung befreit werden kann.

2.1.2 Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche

Beim IKS kann zwischen den Zuständigkeiten des Aufsichtsorgans, der Geschäftsleitung und der Revisionsstelle unterschieden werden. Das Aufsichtsorgan trägt die Gesamtverantwortung für das IKS. Es ist dafür zuständig, dass ein IKS im Unternehmen eingeführt und aufrechterhalten wird. Dazu gehört, dass das Aufsichtsorgan strategische Entscheidungen genehmigt und überprüft sowie die Einführung von Massnahmen im Zusammenhang mit dem IKS sicherstellt. Zusätzlich ist es dafür verantwortlich, dass die Wirksamkeit des IKS von der Geschäftsleitung geprüft wird. Das Aufsichtsorgan muss somit regelmässig die Effektivität der Massnahmen aus dem IKS mit der Geschäftsleitung besprechen und die Bewertung des IKS beurteilen. Wurden Mängel im IKS festgestellt, so ist das Aufsichtsorgan dafür verantwortlich, geeignete Korrekturmassnahmen anzuordnen und zu überwachen. Als Unterstützung bei den Aufgaben zum IKS kann das Aufsichtsorgan einen Prüfungsausschuss und/oder eine externe Kontrolle einsetzen. Allerdings kann es dadurch die Oberverantwortung über das IKS nicht delegieren.

Die Geschäftsleitung ist dafür verantwortlich, das IKS nach den strategischen Vorgaben und Geschäftsgrundsätzen des Aufsichtsorgans zu gestalten und umzusetzen. Dazu sollen zweckmässige Prozesse zur Identifikation, Beurteilung, Kontrolle und Überwachung der eingegangenen Risiken festgelegt werden. Zusätzlich identifiziert und überwacht die Geschäftsleitung Schlüsselkontrollen im Unternehmen. Sie ist verantwortlich für die Aufrechterhaltung und Dokumentation der Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Informationsflüsse in der Organisationsstruktur.

Weiter soll die Geschäftsführung das IKS dokumentieren und überprüfen. Im Zusammenhang mit diesen Zuständigkeiten stellt sie ausserdem sicher, dass genügend personelle Ressourcen mit der benötigten Ausbildung und Erfahrung im Unternehmen vorhanden sind. Eine weitere Aufgabe der Geschäftsleitung ist die periodische Berichterstattung über die Wirksamkeit des IKS an das Aufsichtsorgan.

2.2 Ausgestaltung eines IKS nach COSO

Das IKS kann nach verschiedenen Rahmenkonzepten aufgebaut werden. Zu diesen Rahmenkonzepten zählt das bereits erwähnte, wichtige COSO-Framework. Dieses Rahmenkonzept weist in der Praxis eine hohe Relevanz auf und hat sich in etlichen IKS-Umsetzungen als sinnvolle Orientierungshilfe bewährt. Der Einsatz eines umfassenden Rahmenkonzeptes fördert das Verständnis und den gezielten Aufbau eines IKS. Es vereinfacht überdies die Kommunikation des IKS im Unternehmen und die Identifikation der Mitarbeitenden mit diesem Führungsinstrument. Zudem kann das IKS leichter durch Dritte (z. B. durch die externe Revisionsstelle) geprüft werden, wenn ein international anerkanntes Hilfsmittel eingesetzt wird.

2.2.1 Das COSO-Rahmenwerk für interne Kontrollsysteme

Das COSO¹⁰ ist eine freiwillige privatwirtschaftliche Organisation in den USA, die helfen soll, Finanzberichterstattungen durch ethisches Handeln, wirksame interne Kontrollen und gute Unternehmensführung qualitativ zu verbessern. COSO wurde 1985 als Plattform für die «National Commission on Fraudulent Financial Reporting» (Treadway Commission) gegründet und wird durch die fünf bedeutendsten US-Organisationen für Kontrolle im Finanz- und Rechnungswesen unterstützt.¹¹ COSO hat 1992 einen von der SEC¹² anerkannten Standard für interne Kontrollen, das COSO-Modell¹³, publiziert. Im Jahr 2013 hat COSO dieses Rahmenwerk aktualisiert; im Wesentlichen sind die Inhalte aber vergleichbar mit dem vor gut 20 Jahren erschienenen Original.¹⁴ Es dient Unternehmen als Unterstützung bei der Erschaffung, Bewertung und Verbesserung von internen Kontrollen mit starkem Fokus auf die Berichterstattung. Es ist heute wohl das am weitest verbreitete Rahmenkonzept zur Gestaltung des IKS.

¹⁰ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

¹¹ IIA, AICPA, FEI, IMA und AAA.

¹² Die SEC (United States Securities and Exchange Commission) ist als US-Börsenaufsichtsbehörde für die Kontrolle des Wertpapierhandels in den Vereinigten Staaten zuständig.

¹³ COSO, (1992).

¹⁴ Vgl. COSO, (2013).

Starke Veränderungen bezüglich der Finanzberichterstattung und des dazugehörigen Gesetzes-/Aufsichtsumfelds haben vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika stattgefunden. Insbesondere wurde im Jahr 2002 der so genannte Sarbanes-Oxley-Act¹⁵ in Kraft gesetzt. Der Abschnitt 404 in diesem US-Bundesgesetz fordert von den Führungskräften der Aktiengesellschaften, die Funktionsfähigkeit der internen Überwachung der finanziellen Berichterstattung jährlich zu beurteilen und darüber zu berichten. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und dem Lauf der Zeit behält das 1992 erschienene und 2013 aktualisierte Rahmenwerk heute seine Bedeutung und wird von Führungskräften vor allem in grösseren Aktiengesellschaften eingesetzt. Viele kleinere Unternehmen sind jedoch aus Ressourcengründen nicht in der Lage, das COSO-Modell vollumfänglich umzusetzen. Aus diesem Grund hat COSO 2006 ein auf kleinere Aktiengesellschaften adaptiertes Rahmenwerk «COSO SME» veröffentlicht. Es ersetzt das 1992 erschienene Modell nicht, sondern ist als Ergänzung zu verstehen mit etlichen Vorschlägen, IKS auch in kleineren Unternehmen oder Nonprofit-Organisationen umzusetzen.¹⁶

Beim COSO-Rahmenwerk handelt es sich um ein amerikanisches Konzept der internen Kontrolle, welches nach Schweizer Verständnis eher auf mittelgrosse bis grosse Unternehmen ausgerichtet ist.¹⁷ Daher muss dieses Rahmenwerk der jeweiligen Organisationsgrösse und dem Risikoprofil angepasst werden. Die im Folgenden Abschnitt beschriebenen Komponenten sind Empfehlungen, von denen nicht zwingend alle umgesetzt werden müssen.

¹⁵ Der Sarbanes-Oxley Act of 2002 (Abkürzung: SOX oder SOA) ist ein US-Bundesgesetz, das als Reaktion auf Bilanzskandale von Unternehmen wie Enron oder Worldcom die Verlässlichkeit der finanziellen Berichterstattung von Unternehmen, die den öffentlichen Kapitalmarkt der USA in Anspruch nehmen, verbessern soll.

¹⁶ COSO, (2006).

¹⁷ Vgl. Nadig, Marti und Schmid, (2006), S. 112 ff.

2.2.2 Der COSO-Würfel

Der COSO-Würfel als Kernstück des Rahmenwerkes visualisiert die Zusammenhänge zwischen den fünf Komponenten der internen Kontrolle (Frontseite des Würfels), den drei damit verfolgten Zielkategorien (Deckel des Würfels) und den vom IKS betroffenen Organisationseinheiten bzw. Prozesse (Seite des Würfels). Abbildung 3 zeigt den COSO-Würfel, der in Publikationen und Präsentationen zum Thema IKS oft zitiert und referenziert wird.

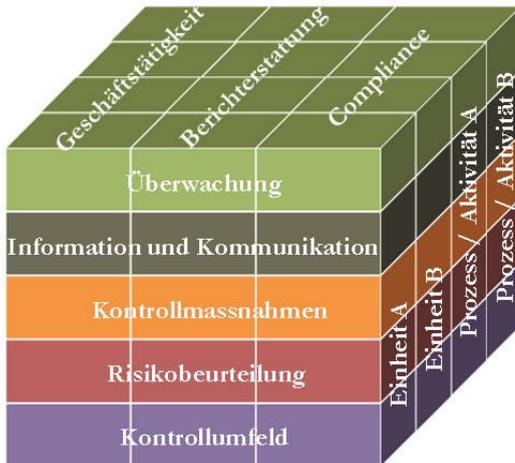


Abbildung 3: Der COSO-Würfel aus dem 1992 erschienenen Rahmenwerk für interne Kontrolle.¹⁸

Der COSO-Würfel umfasst folgende drei **Zielkategorien**:

- **Geschäftstätigkeit:** Die Leistungs- und Rentabilitätsziele der einzelnen Organisationseinheiten sollen erreicht und die Verfügbarkeit der Ressourcen sichergestellt werden. Zudem sollen Prozesse effizient und qualitativ hochstehend gestaltet werden.
- **Berichterstattung:** Die Zuverlässigkeit der internen und externen Berichterstattung soll gewährleistet werden. Dieses Ziel darf als Kernelement des COSO-Rahmenwerks verstanden werden. Es entspricht zugleich den Minimalanforderungen an ein IKS gemäss Schweizer Gesetzgebung.
- **Compliance:** Die für die einzelnen Organisationseinheiten relevanten Gesetze, Vorschriften und Weisungen sollen eingehalten werden.

¹⁸ In Anlehnung an COSO (2013), S. 5.

Die Seite des Würfels entspricht der **organisatorischen Einbindung** des IKS. Im Rahmen eines Auswahlverfahrens vor der eigentlichen Umsetzung eines IKS muss bestimmt werden, welche Organisationseinheiten respektive welche Geschäftsprozesse vom Kontrollsystem erfasst werden sollen.

2.2.2.1 Kontrollumfeld

Die erste der **fünf Komponenten** des IKS nach COSO ist das **Kontrollumfeld**, welches die Basis für die restlichen Komponenten bildet. Es zielt darauf ab, das Kontrollbewusstsein der Mitarbeitenden und Führungskräfte positiv zu beeinflussen.¹⁹ Die folgenden Faktoren können für das Kontrollumfeld relevant sein:²⁰

- Der Aufbau und die Stärkung der Integrität und der ethischen Werte sowohl innerhalb der Organisation als auch gegenüber anderen Stakeholdern;
- die Kompetenz und Entwicklung der Mitarbeitenden;
- der Umgang mit Interessenkonflikten;
- der Umgang mit Spenden und Sponsoring;
- Verhaltensregeln in Bezug auf Kunden und Lieferanten;
- das Vorleben («Tone at the Top») der internen Kontrolle durch die Führungsebene;
- der Führungsstil der Unternehmensleitung;
- die Einstellung und die Ziele des Aufsichtsorgans bezüglich IKS.

Das Kontrollumfeld bildet somit die Grundlage für die Etablierung eines Risikobewusstseins und die Schaffung einer Risikokultur in der Organisation. Dazu gehören neben der Integrität der Geschäftsführung und dem Bekenntnis zu ethischen Werten auch die Risikophilosophie und -bereitschaft in der Organisation. Ein mächtiges Instrument im Rahmen des Kontrollumfeldes stellt ein angemessen ausformulierter Verhaltenskodex dar. Durch einen Verhaltenskodex, der für alle Mitarbeitenden einer Organisation verbindlich ist, wird eine Organisation in die Lage versetzt, einen universellen Massstab bezüglich grundlegender Verhaltensregeln zu formulieren bzw. festzulegen. Im Folgenden wird ausgeführt, welche Bedeutung ein Verhaltenskodex im Kontext des Kontrollumfeldes einnimmt und welche Anforderungen für eine erfolgreiche Formulierung und Implementierung erfüllt sein sollen.

¹⁹ Vgl. Hunziker, (2011).

²⁰ Vgl. zum Folgenden COSO, (2013), S. 31ff.