



## BEURTEILUNG DER RISIKEN UND MASSNAHMEN AUS DEM BLICKWINKEL DES GEMEINNÜTZIGEN STIFTUNGS- UND VEREINSSEKTORS IN DER SCHWEIZ<sup>1</sup>

Zürich, 5. März 2016

### MANAGEMENT SUMMARY

Die Schweiz hat eine aktive Zivilgesellschaft, ein reichhaltiges Vereinsleben und eine grosse Anzahl Stiftungen. Diese Strukturen sind staatstragend und funktionieren dank einem grossen Engagement und einem hohen Grad an Selbstverantwortung und kleinräumiger Kontrolle. Nur eine verschwindende Minderheit dieser Strukturen ist gefährdet, aktiv oder passiv mit Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung in Verbindung gebracht zu werden.

Es ist deshalb entscheidend, die Zivilgesellschaft und gemeinnützige Organisationen davor zu schützen, für kriminelle Zwecke missbraucht zu werden. Ein rasches und gut funktionierendes Informationssystem innerhalb des Sektors ist zentral. Die Akteure müssen ein Bewusstsein dafür entwickeln, wo die Risiken liegen, und wissen, wie sie damit umgehen müssen.

Hier spielen die grossen Organisationen und deren Verbände eine bedeutende Rolle (siehe unten). Durch Codes of best Practice leiten sie den Sektor zu sorgfältigem Umgang mit Fragestellungen von Good Governance an – inklusive Fragestellungen zu Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Gemeinnützige Organisationen in der Schweiz unterstehen zudem klaren rechtlichen Rahmenbedingungen und selbstregulatorischen Massnahmen (siehe unten). Auch die bereits bestehende Regulierungen im Bankenbereich unterstützen den NPO-Sektor bei dieser Aufgabe.

Bei allem Respekt, den man den drohenden Gefahren von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung entgegenbringen muss, ist darauf hinzuweisen, dass die Förderung in geografisch und thematisch gefährdete Gebiete möglich bleiben muss, will man nicht nur den Terror, sondern auch die Ursachen der Terrorgefahr bekämpfen.

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Sektoranalyse spiegelt die Perspektive gemeinnütziger Stiftungen und Vereine wider.

## RISIKEN

Die drei Organisationen proFonds, SwissFoundations und ZEWO vertreten in einem namhaften Umfang den gemeinnützigen Stiftungs- und Vereinssektor der Schweiz. Bezüglich Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sehen sie folgende zentrale Risiken:

- A. Gemeinnützige Stiftungen und Vereine werden als Tarnmantel für kriminelle Aktivitäten gegründet oder später für solche Aktivitäten zweckentfremdet.
- B. Gelder gemeinnütziger Stiftungen und Vereine werden ohne deren Wissen missbräuchlich zur Terrorismusfinanzierung oder Geldwäscherei verwendet.
- C. Im Sektor herrscht fehlendes Wissen und Bewusstsein für die Notwendigkeit definierter Abläufe und Prozesse.

## MASSNAHMEN

Massnahmen, die in der Schweiz auf diese Risiken getroffen wurden, lassen sich in drei Handlungsfelder unterteilen:

### Rechtliche/Gesetzliche Massnahmen

- **Eintrag im Handelsregister:** Für Stiftungen und gewerbetreibende oder grössere Vereine besteht eine Pflicht, sich im Handelsregister eintragen zu lassen. Bei der Anmeldung prüft das Handelsregister, ob die Voraussetzungen für die Eintragung erfüllt sind. Bei Mängeln in der Organisation muss das Handelsregister stets von Amtes wegen eingreifen. Die Handelsregistereinträge, die Namen, Sitz und Zweck der Organisation, wie auch die Namen aller Stiftungsräte bzw. Vereinsvorstände und der Zeichnungsberechtigten umfassen, sind kostenlos öffentlich über verschiedene Websites abrufbar.
- **Rechtsfähigkeit:** Stiftungen und Vereine mit widerrechtlichem Zweck können die Rechtsfähigkeit nicht erlangen, d. h. sie entstehen überhaupt nicht. Werden erst nachträglich widerrechtliche Zweck verfolgt, hebt die zuständige Behörde oder das zuständige Gericht die Stiftung bzw. den Verein auf. In diesem Fall sieht das Gesetz eine staatliche Vermögenskonfiskation vor.
- **Stiftungsaufsicht:** Die staatliche Stiftungsaufsicht prüft, ob die Stiftungsmittel zweckkonform verwendet werden und ob die Organe gesetzes- und statutenkonform handeln. Die Stiftungsaufsicht kann präventiv oder repressiv tätig werden und zahlreiche Massnahmen ergreifen. Die unterstellten Stiftungen müssen der Aufsicht jährlich die Jahresrechnung und einen Tätigkeitsbericht einreichen.

- **Interne Kontrollsysteme (IKS):** Grössere Stiftungen und Vereine müssen ein internes Kontrollsystem einrichten. Dieses beinhaltet strategische, finanzielle und operative Risiken und sieht Massnahmen dagegen vor. Die Revisionsstelle prüft die Existenz des Kontrollsystems.
- **Externe Revision:** Stiftungen und grössere Vereine unterstehen der gesetzlichen Revisionsstellenpflicht. Zahlreiche Vereine, auch kleinere, unterstehen zudem einer statutarischen Revisionsstellenpflicht. Die Revisionsstelle prüft, ob die Jahresrechnung dem Gesetz und den Statuten entspricht. Die Revisionsstelle hat bei bestimmten Konstellationen Meldepflichten an die Organe oder an das Gericht bzw. die Aufsichtsbehörde.
- **Mitgliederversammlung:** Im Verein herrscht eine vereinsdemokratische Kontrolle durch die Mitglieder. Der Vorstand untersteht zwingend der Oberaufsicht durch die Mitgliederversammlung und muss ihr jährlich Bericht erstatten.
- **Steuerbefreiung gemeinnütziger juristischer Personen durch Steuerbehörden:** Die Stiftungen und Vereine werden vor der Anerkennung der Gemeinnützigkeit und der Gewährung der Steuerbefreiung durch die Steuerbehörden geprüft. In den Kantonen existieren auch laufende Kontrollen durch die Steuerbehörden entweder durch regelmässige flächendeckende Berichterstattung durch die gemeinnützigen Stiftungen und Vereine oder aber durch stichprobenartige, unregelmässige Kontrollen.
- **Schweizerische Steuerkonferenz (SSK):** Die SSK hat 2008 in Praxisempfehlungen zuhanden der kantonalen Steuerbehörden ausdrücklich auf das Missbrauchspotential von gemeinnützigen Organisationen für Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei bei Auslandaktivitäten hingewiesen. Entsprechend existieren bei Auslandaktivitäten erhöhte Anforderungen an die Kontrolle und die Einreichung von Unterlagen.
- **Aktuelle gesetzliche Entwicklungen:** Im Rahmen der parlamentarischen Initiative von Ständerat Werner Luginbühl (BDP) soll das Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrecht punktuell angepasst werden. Vorgesehen ist insbesondere die Verbesserung der Transparenz durch Schaffung eines eidgenössischen Gemeinnützigkeitsregisters und die Stärkung der sogenannten Stiftungsaufsichtsbeschwerde als Mittel zur Sicherung rechtmässigen Handelns von Stiftungen.
- **Stiftungs-/Vereinsregister:** Die eidgenössische Stiftungsaufsicht, der Stiftungen mit einem nationalen und internationalen Zweck unterstehen (rund ein Viertel aller gemeinnütziger Stiftungen) führt ein Register der ihr unterstellten Stiftungen. Zudem führen auch zahlreiche Kantone bereits heute öffentlich zugängliche Verzeichnisse gemeinnütziger Stiftungen und Vereine.
- **FATF-Massnahmen im Finanzsektor:** Die Sogfaltspflichtenstandards, welche in den letzten Jahren im Sektor der Schweizer Banken im Zusammenhang mit den FATF-Empfehlungen eingeführt wurden, stellen für NPOs einen wirksamen Schutz vor Eingang von Geldern krimineller Herkunft dar.

## Selbstregulierung des Sektors

- **Zewo (Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige sammelnde Organisationen):** Gemeinnützige Spenden sammelnde NPOs werden von der Zewo regelmässig auf die Einhaltung der Zewo-Standards kontrolliert. Die Standards umfassen u.a. Regeln zur Transparenz, zur Corporate Governance, zum zweckbestimmten, effizienten und wirkungsorientierten Einsatz der Mittel sowie zur Mittelbeschaffung und zur Kommunikation.

Die Zewo-Standards wurden 2015 umfassend überarbeitet. Die neue inhaltlich verabschiedete Version enthält nebst den bisherigen Bestimmungen auch umfassendere Regeln zur Integrität, zur internen Kontrolle und zur Risikoanalyse sowie zur Arbeit in internationalen Netzwerken. Die Entgegennahme von Barspenden und die Prävention von Korruption sind ebenfalls adressiert. Zurzeit werden die neuen, inhaltlich verabschiedeten Standards in neue Reglemente überführt. Diese werden nach der Genehmigung durch die eidgenössische Stiftungsaufsicht in Kraft gesetzt.

Die Zewo betreibt einen Informations- und Auskunftsdienst rund ums Spenden. Sie erteilt Auskunft über gemeinnützige Organisationen, die in der Schweiz Spenden sammeln und das Zewo-Gütesiegel nicht tragen, geht Hinweisen nach und klärt Beschwerden ab. Sie publiziert eine Liste mit Warnungen vor intransparenten und nicht vertrauenswürdigen Spenden sammelnden Organisationen auf [zewo.ch](http://zewo.ch). Dort ist auch die im KGGT-Bericht erwähnte Organisation zu finden.

- Mit dem **Swiss Foundation Code** (bereits in 3. Auflage) und dem **Swiss NPO-Code** existieren in der Schweiz zwei umfassende und anerkannte Good Governance Codes für gemeinnützige Stiftungen und Vereine.

Der Swiss Foundation Code listet zentrale Themen auf, welche den Verantwortlichen von Vorständen Leitplanken bieten für eigene Good Practice Lösungen. Empfehlung 23 des Swiss Foundation Code verlangt vom Stiftungsrat eine sorgfältige Überprüfung der Herkunft der Vermögenswerte: *«Der Stiftungsrat lehnt Vermögenswerte ab, von denen er weiss, dass sie gegen die nationale Gesetzgebung oder internationale Abkommen verstossen. Insbesondere betrifft dies Vermögenswerte, die mit Terrorismus, Geldwäscherei, Korruption oder anderen Delikten zusammenhängen.»*

Die Einhaltung des Swiss NPO-Codes wurde bisher durch die Zewo in einem separaten Prüfverfahren regelmässig geprüft. Neu sind die Bestimmungen in den überarbeiteten Zewo-Bestimmungen enthalten, so dass künftig nur noch ein Prüfverfahren notwendig ist.

- **Förderung der Transparenz**, damit öffentlich agierende Organisationen identifizierbar sind: 2015 entstanden zwei nationale und umfassende Stiftungsregister ([www.stiftungschweiz.ch](http://www.stiftungschweiz.ch) / [www.fundraiso.ch](http://www.fundraiso.ch))

Die Zewo führt auf [zewo.ch](http://zewo.ch) seit 2008 eine Datenbank mit allen zertifizierten Hilfswerken und bietet dort seit 2012 die Jahresberichte und die revidierten Jahresrechnungen zum Herunterladen an.

- Das Prinzip **Know your beneficiaries** ist eine Voraussetzung, damit die NPO „ihre Spendengelder zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich einsetzen“ (Zewo-Richtlinien).

Das oberste Leitungsorgan muss für eine angemessene interne Kontrolle und ein adäquates Risikomanagement zu dem auch die Einhaltung von Gesetzen gehört sorgen (Neue Zewo-Standards Nr.7).

Insbesondere müssen Organisationen, die in internationalen Netzwerken arbeiten sicherstellen, dass die überwiesenen Mittel zweckbestimmt verwendet werden (neuen Zewo-Standards Nr.17)

Die Festlegung und Umsetzung der „Verfahren, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die Beurteilung von Projekten“ (Swiss Foundation Code, Empfehlung 18) stellt sicher, dass die Gelder nicht an terroristische oder kriminelle Organisationen fließen können.

- **Gezielte Aus- und Weiterbildung:** Zahlreiche Universitäten und Fachhochschulen in der Schweiz erforschen den NPO-Sektor in der Schweiz und bieten Aus- und Weiterbildungen für NPO-Mitarbeiter an (siehe Links).

Die Verbände und Organisationen veröffentlichen regelmässig Publikationen und praxisorientierte Merkblätter zu relevanten Themen.

### Sensibilisierung des Sektors

- Alle drei Organisationen führen **jährlich öffentliche Veranstaltungen** (Schweizer Stiftungssymposium, Schweizer Stiftungstag, Zewo-Tagung) mit jeweils mehreren Hundert Teilnehmern aus dem NPO-Bereich durch. Dabei wurden in den letzten Jahren auch die Risiken von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung aufgenommen (z. B. Schweizer Stiftungstage 2013 und 2014 von proFonds).
- Die Zewo hat potentielle Risiken für den gemeinnützigen Sektor im Rahmen der Zewo-Tagung 2013 adressiert. Dabei adressierte sie auch die Verwendung von Mitteln für kriminelle Machenschaften und die Instrumentalisierung von NPOs zur Geldwäscherei. Der NPO-Sektor wurde an verschiedenen Veranstaltungen und mit **Publikationen (Jahresbericht, Newsletter, Website)** für das Thema sensibilisiert und auf Möglichkeiten zur Prävention hingewiesen. Diese Risikoanalyse war der Ausgangspunkt für die Überarbeitung der Zewo-Standards und ist in die neuen Standards eingeflossen.
- Die Organisationen laden ihre Mitglieder regelmässig zu **Arbeitskreisen** ein, in denen unter anderem mögliche Gefahren und kommende Herausforderungen diskutiert werden. Sowohl SwissFoundations als auch proFonds führen einen Arbeitskreis zum Thema Finanzen.
- Über eine **aktive Öffentlichkeitsarbeit** aller drei Organisationen wird versucht, den Organisationsgrad im Sektor zu erhöhen.

- Die Stiftungsverbände treffen sich zum **jährlichen Austausch** untereinander wie auch mit den Aufsichtsbehörden und weiteren Stakeholdern.
- Als Gründungsmitglied des Donors and Foundations Networks Europe (DAFNE) trifft sich SwissFoundations zweimal jährlich mit 24 europäischen Stiftungs- und Geberverbänden zum **internationalen Informationsaustausch**.
- Die Zewo ist **international vernetzt**. Als Mitglied im International Committee on Fundraising Organizations (ICFO) tauscht sie sich mit Zertifizierungsstellen aus anderen Ländern aus. An der jährlichen internationalen Konferenz von ICFO wird das Thema Terrorismusfinanzierung und Geldwäscherei immer wieder thematisiert.

## LINKS UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR

### **Good Governance Codes, Best Practices und Standards für gemeinnützige NPOs in der Schweiz**

Sprecher, Th.; Egger, Ph.; von Schnurbein, G. 2015: Swiss Foundation Code. Grundsätze und Empfehlungen zur Gründung und Führung von Förderstiftungen. [www.swissfoundationcode.ch](http://www.swissfoundationcode.ch)

Stiftung FER 2014: Swiss GAAP FER 21 Rechnungslegung für gemeinnützige Nonprofit-Organisationen, [www.fer.ch](http://www.fer.ch)

Stiftung Zewo 2013: Reglement über das Zewo-Gütesiegel für gemeinnützige Organisationen, [zewo.ch](http://zewo.ch)

Stiftung Zewo 2007: Reglement über die Sammlungstätigkeit für gemeinnützige Zwecke, [zewo.ch](http://zewo.ch)

Stiftung Zewo 2008: Reglement über das Erst- und Rezertifizierungsverfahren, [www.zewo.ch](http://www.zewo.ch)

Stiftung Zewo 2015: 21 neue Zewo-Standards für gemeinnützige NPO, [www.zewo.ch](http://www.zewo.ch)

Swissfundraising, Berufsverband der Fundraiserinnen und Fundraiser, Ethische Richtlinien, [www.swissfundraising.org](http://www.swissfundraising.org)

Swiss NPO-Code 2006: [www.swiss-npocode.ch](http://www.swiss-npocode.ch)

### **Fakten zu der Stiftungslandschaft und den Hilfswerken in der Schweiz**

Eckhardt; B.; Jacob, D.; von Schnurbein, G. 2015: Der Schweizer Stiftungsreport [www.stiftungsreport.ch](http://www.stiftungsreport.ch)

proFonds 2014/2015: Stiftungsland Schweiz, [www.profonds.org](http://www.profonds.org)

Stiftung Zewo 2015: Kennzahlen und Benchmarks für Hilfswerke in der Schweiz 2015, [zewo.ch](http://zewo.ch)

Stiftung Zewo 2015: Spendenstatistik Schweiz

Stiftung Zewo (Hrsg.) 2012: Vergütung von Vorstand, Stiftungsrat und Geschäftsleitung in Schweizer Hilfswerken

### **Verbände und Organisationen**

SwissFoundations Verband der Schweizer Förderstiftungen [www.swissfoundations.ch](http://www.swissfoundations.ch)

proFonds, Dachverband gemeinnütziger Stiftungen der Schweiz [www.profonds.org](http://www.profonds.org) (gemeinnützige Stiftungen und Vereine)

ZEWO Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen [www.zewo.ch](http://www.zewo.ch)

Organisation für die Weiterbildung von Vereinsvorständen [www.vitaminb.ch](http://www.vitaminb.ch)

Swissfundraising, Berufsverband der Fundraiserinnen und Fundraiser, [swissfundraising.org](http://swissfundraising.org)

### **Universitäten und Institute**

Center for Philanthropy Studies, Universität Basel [www.ceps.unibas.ch](http://www.ceps.unibas.ch)

Institut für Verbands-, Stiftungs- und Genossenschaftsmanagement, Universität Fribourg  
[www.vmi.ch](http://www.vmi.ch)

Zentrum für Stiftungsrecht an der Universität Zürich, [zentrum-stiftungsrecht.com](http://zentrum-stiftungsrecht.com)

Université de Lausanne, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique,  
IDHEAP, [www.unil.ch](http://www.unil.ch)

ETH-Zürich, Nadel, Center for Development and Cooperation, [www.nadel.ethz.ch](http://www.nadel.ethz.ch)

Universität St.Gallen, Institut für Systemisches Management und Public Governance,  
[www.imp.unisg.ch](http://www.imp.unisg.ch)

ZHAW School of Management and Law, Public and Nonprofit Management, [www.zhaw.ch](http://www.zhaw.ch)

Hochschule Luzern, Public and Nonprofit Management, [www.hslu.ch](http://www.hslu.ch)

Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Wirtschaft FHNW, Nonprofit- und Public  
Management, [www.fhnw.ch](http://www.fhnw.ch)