



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

---

## Bericht über die Risiken im Bereich der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung bei Non-Profit-Organisationen

---

Bericht der interdepartementalen Koordinationsgruppe zur Bekämpfung  
der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT)

**28. JUNI 2017**

# INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY .....	3
EINLEITUNG .....	4
<b>1 GRUNDLAGEN .....</b>	<b>5</b>
1.1 VEREIN .....	7
1.2 STIFTUNG .....	8
1.3 GEMEINNÜTZIGER ZWECK IM FISKALRECHT .....	9
1.4 STATISTISCHER ÜBERBLICK .....	9
1.5 AUFSICHT .....	11
<b>2 ANFÄLLIGKEIT VON NPOS FÜR GELDWÄSCHEREI UND TERRORISMUSFINANZIERUNG .....</b>	<b>15</b>
<b>3 GELDWÄSCHEREI MITTELS NPOS .....</b>	<b>16</b>
3.1 LAGE SCHWEIZ .....	16
<i>Fallbeispiel 1: Die wohltätigen Finanzagenten .....</i>	<i>17</i>
<i>Fallbeispiel 2: Die gemeinnützige Stiftung in der Karibik .....</i>	<i>18</i>
<b>4 TERRORISMUSFINANZIERUNG MITTELS NPOS .....</b>	<b>19</b>
4.1 NPOS IM FOKUS DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG AB 9/11 .....	19
<i>TF-spezifische Anfälligkeit und Missbrauchsformen .....</i>	<i>21</i>
4.2 DIE PROBLEMATIK ISLAMI(STI)SCHER WOHLTÄTIGKEITSORGANISATIONEN .....	22
4.3 LAGE SCHWEIZ: ERKENNTNISSE DER ZUSTÄNDIGEN BUNDESBEHÖRDEN .....	24
<i>Fallbeispiel 1: Islamische NPOs mit Verbindungen zur Hamas .....</i>	<i>27</i>
<i>Fallbeispiel 2: Tamilische NPOs mit Verbindungen zur ehemaligen LTTE .....</i>	<i>28</i>
<i>Fallbeispiel 3: Kurdische NPOs mit Verbindungen zur PKK .....</i>	<i>29</i>
4.4 ANWENDBARKEIT DES STRAFTATBESTANDS DER TERRORISMUSFINANZIERUNG .....	30
<b>5 PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE ZU MUSLIMISCHEN VEREINEN UND DEREN FINANZIERUNG.....</b>	<b>32</b>
<b>6 SCHLUSSFOLGERUNGEN .....</b>	<b>34</b>
<b>7 EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>36</b>
<b>8 REFERENZ- UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR .....</b>	<b>38</b>

## Executive Summary

Der vorliegende Analysebericht behandelt die Frage, inwiefern NPOs (Non-Profit-Organisationen) in der Schweiz zu Geldwäscherei- und Terrorismusfinanzierungszwecken missbraucht werden könnten. Er kommt zum Schluss, dass NPOs einem Risiko ausgesetzt sind, für Geldwäscherei (GW) und Terrorismusfinanzierung (TF) missbraucht zu werden, zeigt aber auch die verschiedenen sich ergänzenden Aufsichts- und Kontrollmassnahmen auf, mit welchen diesem Risiko entgegengewirkt wird. Diese Vielzahl an Massnahmen trägt wesentlich zur Begrenzung der Risiken bei. Gemäss der international vorhandenen Literatur sind NPOs, die in oder nahe Konfliktgebieten operieren, wo die Staatsgewalt geschwächt oder zusammengebrochen ist, wo terroristische Gruppierungen aktiv sind oder gar territoriale Herrschaft ausüben, zudem besonders anfällig, für TF-Zwecke missbraucht zu werden.

In den meisten (auch international) bekannten Fällen von GW mittels NPOs wurden die entsprechenden Organisationen speziell für kriminelle Zwecke gegründet, wobei die Täter grösstenteils eine leitende Position innehatten. Anders stellt sich die Situation im Bereich TF dar: In den meisten Fällen wurden bereits bestehende, legale (und legitime) NPOs für TF missbraucht. Die Fachliteratur und Erfahrungen aus anderen Staaten bestätigen diese Erkenntnis. Trotz der grundsätzlichen Attraktivität von NPOs für TF und den vielen Verdachtsmomenten, die insbesondere in den USA im Nachgang zu 9/11 generiert wurden, sind international sowohl im Bereich GW als auch TF nur wenige Fälle von kriminellen Handlungen durch NPOs bekannt und in noch weniger Fällen konnten solche Handlungen von rechtsstaatlichen Gerichten festgestellt werden. Das Missbrauchspotenzial darf also nicht mit dem effektiven Missbrauch verengt werden.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass solche NPOs typischerweise nicht einen einzelnen Terrorakt finanzieren, sondern vielmehr Gruppierungen als Ganzes, deren Logistik und Infrastruktur unterstützen. Die Gruppierungen verfügen in den meisten Fällen über einen politischen oder sozialen und einen paramilitärischen Flügel. Ihre Tätigkeiten gehen in vielen Gebieten mit quasisstaatlichen Aktivitäten einher und es ist folglich schwierig nachzuvollziehen, für welche konkreten Projekte die betroffenen Gelder eingesetzt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass bei der Terrorismusfinanzierung oft kleine Summen verschoben werden und dabei häufig alternative, informelle Geldüberweisungssysteme zur Anwendung kommen.

In der Schweiz ist die überwiegende Mehrheit der NPOs im Hinblick auf GW und TF unproblematisch. Im Bereich TF sind hierzulande vor allem NPOs im islamistisch-nationalistischen oder dschihadistischen sowie ethnonationalistischen Umfeld von Bedeutung. Die Fachliteratur und Erkenntnisse der zuständigen Behörden deuten dabei insbesondere in Richtung möglicher Aktivitäten der Hamas, der Hizbullah, der LTTE und der PKK, aber auch der verbotenen Gruppierung Al-Qaïda. Obwohl in verschiedenen Verdachtsfällen Kontakte oder Verbindungen zwischen hiesigen NPOs und solchen Gruppierungen festgestellt wurden, konnte der spezifische Verdacht einer strafbaren Finanzierung des Terrorismus in der Schweiz bislang in keinem Fall gerichtsverwertbar erhärtet werden. Zusammengefasst kommt der vorliegende Analysebericht zum Schluss, dass die Gesamtheit aller rechtlichen Bestimmungen zu NPOs und der darauf stützenden Kontrollmechanismen als ausreichend zu betrachten sind, um TF mittels NPOs wirksam zu verhindern und zu bekämpfen. Zugunsten der Transparenz und Sensibilisierung im NPO-Sektor, insbesondere bei Vereinen, sind jedoch weitere Anstrengungen seitens der Behörden und des Sektors angebracht.

# Einleitung

2012 hat die *Groupe d'action financière* (GAFI; *Financial Action Task Force* [FATF]) ihre 40 Empfehlungen grundlegend revidiert, die allgemein als wichtigster internationaler Standard in der Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung gelten (hiernach GW und TF). Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter auch die Schweiz, hat sich bei dieser Gelegenheit dafür eingesetzt, dass den Empfehlungen vermehrt ein «risikobasierter Ansatz» (*risk-based approach*)<sup>1</sup> zu Grunde liegt. Die Umsetzung dieses Ansatzes brachte die Notwendigkeit einer nationalen Risikoanalyse (*National Money Laundering and Terrorism Financing Risk Assessment*) mit sich. Konkret sind die Mitgliedstaaten durch die neuen Empfehlungen 1 und 2 gehalten, Risiken in den Bereichen GW und TF zu identifizieren und einen Mechanismus für die Koordination der Risikoanalyse zu schaffen. Dieser soll unter anderem sicherstellen, dass die getroffenen Massnahmen möglichst geeignet sind, den identifizierten Risiken zu begegnen.

Um die Koordination der Bekämpfung der GW und TF bundesintern zu verstärken, entschied der Bundesrat im November 2013, eine ständige, interdepartementale Koordinationsgruppe der betroffenen Bundesbehörden unter der Leitung des Eidgenössischen Finanzdepartements einzusetzen (Koordinationsgruppe für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung, KGGT). Sie ist unter anderem für die Erarbeitung der nationalen Risikoanalyse zuständig und soll in diesem Rahmen, durch die Gewichtung bestehender Risiken, längerfristig den effektiven und effizienten Einsatz von Ressourcen und Massnahmen aller an der Bekämpfung der GW und TF beteiligten Akteure gewährleisten.

Die KGGT entschied anlässlich ihrer konstituierenden Sitzung im Februar 2014, neben der generellen Analyse der GW- und TF-Risiken (Gesamtbericht vom Juni 2015<sup>2</sup>) einen spezifischen Fokus auf ausgewählte Themen zu legen (*analyses ciblées* respektive Kurzanalysen). Auf Grundlage der 40 GAFI-Empfehlungen beauftragte sie das Bundesamt für Polizei (Fedpol), im Rahmen eines fokussierten Analyseberichts zu untersuchen, inwiefern Non-Profit-Organisationen (NPOs) zu GW- und TF-Zwecken missbraucht werden können. Der vorliegende Bericht wurde im Sommer 2014 vom Fedpol-Direktionsbereich Bundeskriminalpolizei erstellt und seither mehrfach punktuell aktualisiert und ergänzt; er gibt im Wesentlichen den Quellenstand bis und mit Sommer 2014 wieder (siehe Kap. 8).

Im Juni 2014 publizierte die GAFI mit ihrem 131-seitigen Bericht *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations* die bislang ausführlichste Abhandlung zur TF mittels NPOs.<sup>3</sup> Darin stellt sie die Notwendigkeit fest, im Rahmen der Empfehlung 1 (risikobasierter Ansatz) respektive der nationalen Risikoanalyse länderspezifische Studien (*national-level studies*) vorzunehmen.<sup>4</sup> Demgemäss soll der vorliegende Analysebericht von Fedpol und namentlich sein viertes Kapitel eine risikobasierte, nationale Studie zur Problematik darstellen. Verarbeitet werden darin relevante Erkenntnisse der zuständigen Bundesbehörden, nicht aber die gesamte, äusserst

---

<sup>1</sup> Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations*. 2012. Vgl. Empfehlung 1

<sup>2</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT): *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*. 2015. Verfügbar unter [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf)

<sup>3</sup> Für eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse siehe dort das *Executive Summary* auf S. 1–7 sowie die *Analytic Findings* auf S. 76–79

<sup>4</sup> Vgl. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*. 2014. S. 7, 80. [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf)

umfangreiche Fachliteratur zur TF, sondern überwiegend jene zum entsprechenden Missbrauch von NPOs.<sup>5</sup> Im Übrigen wird nicht gesondert auf die bekannten TF-Problematiken der Mikrofinanzierung und der alternativen, informellen Geldüberweisungssysteme wie Hawala eingegangen. Schliesslich beschränkt sich das vierte Kapitel auf den Zeitraum vom 11. September 2001 bis heute.

Die Empfehlung 8 der GAFI und die dazugehörige Interpretativnote, welche sich ausdrücklich der NPO-Problematik widmen, beziehen sich ausschliesslich auf Risiken im Bereich der TF.<sup>6</sup> Die KGGT hat in ihrem Auftrag jedoch ausdrücklich verlangt, dass auch GW-Risiken in Bezug auf NPOs untersucht werden. GW und TF werden im vorliegenden Bericht gemeinsam abgehandelt und in der Schweiz mit demselben Dispositiv bekämpft. Gleichwohl handelt es sich um grundsätzlich unterschiedliche Kriminalitätsformen.<sup>7</sup> Während bei der GW illegal erlangtes und damit kontaminiertes Geld in die Legalität überführt werden soll («gewaschen»), wird der Terrorismus häufig mit «sauberem» Geld finanziert.

Für den vorliegenden Bericht wurden sowohl öffentlich zugängliche als auch vertrauliche behördliche Informationen verwendet, namentlich Fachliteratur und Erkenntnisse der Sicherheitsorgane und Strafverfolgungsbehörden des Bundes. In einer Umfrage wurden die kantonalen Polizeicorps um Auskunft zu relevanten Strafverfahren ersucht; weitere Informationen lieferten Aufsichtsbehörden. Der Bericht befasst sich im ersten Kapitel mit der Definition von NPOs und den häufigsten Rechtsformen, die solche Organisationen in der Schweiz annehmen. Das zweite Kapitel zeigt auf, welche Eigenheiten NPOs für GW und TF anfällig machen können. Im dritten Kapitel wird auf konkrete Fälle von GW durch NPOs in der Schweiz eingegangen und im umfangreichen vierten Kapitel wird eingehend die TF mittels NPOs abgehandelt. Auch diese Problematik wird durch repräsentative Fallbeispiele aus der Schweiz veranschaulicht. Das fünfte Kapitel fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen. Abschliessend werden Empfehlungen zur Erhöhung der Transparenz im NPO-Sektor gemacht.

## 1 Grundlagen

Die GAFI geht in ihrer Empfehlung 8 von folgender Definition einer NPO aus: «a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of <good works>.»<sup>8</sup> Die GAFI bedient sich also einer funktionalen NPO-Definition<sup>9</sup> (Sammeln oder Verteilen von Geldern) und fokussiert damit nur auf einen bestimmten Teil des gesamten Non-Profit-Sektors. Gewisse karitative Tätigkeiten der angesprochenen NPOs erfolgen typischerweise in Konfliktgebieten. Einmalige oder regelmässige Fundraising-Veranstaltungen für vermeintlich oder tatsächlich gemeinnützige Zwecke scheinen nicht unter die GAFI-Definition zu fallen, obwohl solche Anlässe in gewissen Milieus ebenfalls im Verdacht stehen können, für TF missbraucht zu werden. Ebenso scheinen Fundraisingaktivitäten von Privatpersonen – bspw. über Internet- oder Crowdfundingplattformen – nicht in die Definition des GAFI zu fallen. Die *interpretive note* zur Empfehlung 8 erläutert unter

---

<sup>5</sup> Nicht mit bibliografischen Fussnoten versehene Aussagen im vorliegenden Analysebericht entspringen den Erkenntnissen der Verfasser, die aus der verarbeiteten Fachliteratur (siehe Quellenverzeichnis am Berichtsende) oder aus klassifizierten behördlichen Dokumenten stammen.

<sup>6</sup> Die GAFI qualifizierte die Schweiz 2005 als *largely compliant* mit der Empfehlung 8.

<sup>7</sup> Vgl. Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor (GwG, SR 955.0); GAFI (2014), S. 3; Schmid, Niklaus (Hrsg.): *Kommentar. Einziehung. Organisiertes Verbrechen Geldwäscherei. Band I.* 2007. S. 423

<sup>8</sup> Vgl. GAFI (2012), S. 58

<sup>9</sup> Groupe d'action financière (GAFI/FATF): Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8). 2015, S. 6

dem Titel *supervision or monitoring of the NPO sector* Transparenzempfehlungen hinsichtlich des Zwecks, der involvierten Personen, der Registrierung oder der Buchführung. Diese sollen für diejenigen NPOs Anwendung finden, welche einen bedeutenden Anteil der Ressourcen des Sektors kontrollieren oder einen wesentlichen Anteil an dessen internationalen Aktivitäten haben.<sup>10</sup> In den internationalen Diskussionen liegt der Fokus aktuell nicht mehr explizit auf den Faktoren der internationalen Tätigkeit und der Kontrolle bedeutender Vermögenswerte, sondern bezieht die Transparenzempfehlungen auf NPOs «[...] which have been identified through a domestic sector review to be at risk of terrorist financing abuse.»<sup>11</sup>

Der NPO-Sektor gemäss GAFI-Definition besteht in der Schweiz aus Organisationen mit unterschiedlichen Rechtsformen, die für die Erreichung ihres gemeinnützigen Zwecks Spenden sammeln und weiterverteilen. NPOs lassen sich in der Schweiz nur funktional, jedoch nicht juristisch oder organisatorisch von gemeinnützigen Organisationen unterscheiden. Der Begriff der gemeinnützigen Organisation («[...] for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of <good works>») geht über den Definitionsbereich der NPO im Sinne der GAFI-Definition hinaus und entspricht dieser nur mit den folgenden Präzisierungen beziehungsweise Einschränkungen:

- a) Die gemeinnützigen Organisationen der Schweiz sind meistens als Stiftungen oder Vereine ausgestaltet, es gibt aber auch einige wenige gemeinnützige Genossenschaften oder Aktiengesellschaften. Bei sehr kleinen, nicht auf Dauer angelegten Organisationen ist auch die einfache Gesellschaft denkbar, obwohl darüber keine Angaben vorhanden sind. Unabhängig von der Rechtsform sind diese Organisationen wegen der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke von den direkten Steuern sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit. Nicht unter die GAFI-Definition fallen somit Organisationen, welche bloss ideelle (nicht wirtschaftliche)<sup>12</sup>, aber nicht gemeinnützige Zwecke verfolgen. Diese sind meistens mitgliederorientiert (Vereine).
- b) Von den gemeinnützigen steuerbefreiten Organisationen fallen nur diejenigen unter die GAFI-Definition, welche Spenden sammeln und/oder Förderinstitutionen sind («a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for [...]»). Somit sind z. B. operative Stiftungen / Vereine, die kein Fundraising betreiben, keine NPOs im Sinne der GAFI-Definition.
- c) Die Präzisierung «primarily engages» bedeutet ferner, dass eine gewisse Anzahl gemeinnütziger Organisationen auszuschliessen ist, welche nur sporadisch oder sekundär Geld sammeln beziehungsweise ausschütten.

Im Folgenden wird auf die beiden häufigsten Rechtsformen von gemeinnützigen Organisationen in der Schweiz eingegangen und anschliessend der Begriff des gemeinnützigen Zwecks dargelegt. Zudem wird durch einige statistische Angaben die Dimension des gemeinnützigen Sektors in der Schweiz aufgezeigt. Schliesslich wird kurz auf die Situation im Bereich der Aufsicht eingegangen.

---

<sup>10</sup> Vgl. GAFI (2012), S 56 f.

<sup>11</sup> Vgl. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *FATF Policy Development Group. Revising the Interpretive Note to Recommendation 8*. 15. Januar 2016, S. 9

<sup>12</sup> Im französischsprachigen Raum spricht man von *organismes à but non lucratif*, im italienischsprachigen Raum wiederum von *organizzazioni non-profit* oder *non a scopo di lucro*.

## 1.1 Verein

Ein Verein ist eine körperschaftlich organisierte Personenverbindung zur Verfolgung ideeller Zwecke.<sup>13</sup> Als ideelle Zwecke nennt das schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB, SR<sup>14</sup> 210) politische, religiöse, wissenschaftliche, künstlerische, wohltätige, gesellige oder andere nicht wirtschaftliche Aufgaben. Die Vereinigungsfreiheit ist in der schweizerischen Bundesverfassung (Art. 23, SR 101) garantiert. Vereine mit widerrechtlicher (krimineller) Zwecksetzung sind nichtig. Sie können keine Rechtsfähigkeit erlangen, d. h. als Verein entstehen sie gar nicht. Der widerrechtliche Zweck kann aber auch erst nach der Gründung verfolgt werden. In diesen Fällen erfolgt die Auflösung des Vereins durch ein Gericht auf Klage der zuständigen Behörden<sup>15</sup> oder eines Beteiligten.<sup>16</sup> Der Verein besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und besteht aus einer Mitgliederversammlung und einem durch letztere gewählten Vorstand. Seine Statuten müssen in schriftlicher Form errichtet sein und über seinen Zweck, seine Mittel und seine Organisation Aufschluss geben.

Grundsätzlich kommen die Kontrollaufgaben bei Vereinen alleine den Mitgliedern zu. Der Vorstand untersteht der Kontrolle der Vereinsversammlung. Vereine, die zur Erreichung ihres Zwecks ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben, sind zur Eintragung im Handelsregister<sup>17</sup> verpflichtet und unterliegen somit ähnlichen Anforderungen wie die Kapitalgesellschaften des Obligationenrechts (OR). Allen anderen Vereinen steht ein Eintrag grundsätzlich offen. Durch den Handelsregistereintrag unterliegt der Verein der ordentlichen Konkursbetreibung gemäss Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) sowie der Buchführungspflicht gemäss Obligationenrecht. Wenn ein Verein in zwei aufeinanderfolgenden Jahren zwei der in Artikel 69b des schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) aufgeführten Grössen erfüllt (Bilanzsumme von 10 Millionen, Umsatzerlös von 20 Millionen Franken oder 50 Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt), muss er seine Buchführung überdies durch eine Revisionsstelle ordentlich prüfen lassen und ist ebenfalls zu einer Eintragung im Handelsregister verpflichtet. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass diejenigen NPOs, die als Vereine konstituiert sind und einen bedeutenden Anteil der Ressourcen des Non-Profit-Sektors kontrollieren oder einen wesentlichen Anteil an den internationalen Aktivitäten des Sektors aufweisen, im Handelsregister eingetragen sind und ihre Buchführung durch eine Revisionsstelle geprüft wird. Erfüllt ein Verein nicht die obgenannten Bedingungen und lässt sich auf freiwilliger Basis nicht im Handelsregister oder bei einer Zertifizierungsstelle eintragen, verfügen Behörden ohne Zwangsmassnahmen allerdings über keine Informationen betreffend Mitgliedschaft, Finanzierung und Aktivitäten des Vereins.

Das Vereinsleben ist ebenso wie in anderen Demokratien integraler Bestandteil der freiheitlichen Zivilgesellschaft der Schweiz und hat eine lange Tradition. Dementsprechend wichtig und zahlreich sind Vereine hierzulande. Dabei sind die Unterschiede betreffend Mitgliederzahl, wirtschaftliche Bedeutung und verfolgten Zweck immens. Die Organisationsform des Vereins wird von kleinen Gruppierungen zur Förderung des Quartierlebens, über politische Parteien, religiöse Vereinigungen oder lokale Interessens- oder Kulturgruppen bis hin zu internationalen Sportorganisationen mit einem jährlichen Umsatz in Milliardenhöhe verwendet. Die Gründe für die starke Verbreitung und die einfache Konstituierung des Vereins liegen in der verfassungsrechtlich garantierten Vereinigungsfreiheit und in der Vereinsautonomie. Letztere erlaubt es, dass sich die Vereine ihre Statuten ohne Mitwirkung des Staats geben.

---

<sup>13</sup> Vgl. Isler, Peter G.: *Script zum CAS Financial Investigation der Hochschule Luzern*. 2009. S. 10

<sup>14</sup> Systematische Rechtssammlung unter [www.admin.ch/bundesrecht/00566/index.html?lang=de](http://www.admin.ch/bundesrecht/00566/index.html?lang=de)

<sup>15</sup> Die Bezeichnung der zuständigen Behörden erfolgt auf kantonaler Ebene. In den meisten Fällen handelt es sich um die Exekutivbehörde des Kantons.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 78 ZGB

<sup>17</sup> Art. 61 Abs. 2 Ziff. 1 ZGB

## 1.2 Stiftung

Bei der Stiftung handelt es sich um ein Vermögen, das einem bestimmten Zweck<sup>18</sup> gewidmet ist.<sup>19</sup> Neben der geläufigsten Form der sogenannten klassischen Stiftung bestehen zudem Familien- und kirchliche Stiftungen, Personalfürsorgestiftungen (Pensionskassen), Anlage- sowie öffentlich-rechtliche Stiftungen. Das oberste Organ, meistens Stiftungsrat genannt und immer eine natürliche Person, vertritt die Stiftung nach aussen und führt ihre Geschäfte, sofern dies nicht einem Geschäftsführungsorgan übertragen ist. Im Vergleich zum Verein sind die Gründung und Betreibung einer Stiftung an mehr Anforderungen gebunden und den Behörden stehen folglich auch mehr öffentlich zugängliche Informationen zur Verfügung: Seit 1. Januar 2016 müssen alle Stiftungen (neu auch Familienstiftungen und kirchliche Stiftungen) im Handelsregister eingetragen werden und unterliegen sowohl der Buchführungs- als auch der Revisionspflicht.

Dank vorteilhaften rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen gilt die Schweiz als attraktiver Stiftungsstandort. Dies hat dazu geführt, dass sich im globalen Vergleich in der Schweiz eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Stiftungen mit einem der weltweit höchsten Stiftungsvermögen pro Kopf angesiedelt hat.<sup>20</sup>

Seit 2005 wurden die Artikel 80-89 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) zum Stiftungsrecht mehrfach revidiert. Die Änderungen sind per 1. Januar 2006, 2008 und 2013 in Kraft getreten.

2006 wurden die Pflicht zur Bezeichnung einer Revisionsstelle sowie Massnahmen bei Überschuldung eingeführt. 2008 wurden die Anforderungen an die Revisionsstellen erhöht, die seither über eine Zulassung der Revisionsaufsichtsbehörde verfügen müssen. 2013 wurde das Obligationenrecht zum Rechnungslegungsrecht vereinheitlicht, damit dieses rechtsformübergreifend, das heisst für alle Stiftungen und Vereine gilt. Die Änderungen betreffen somit insbesondere die Buchführung, die Anforderungen an die mit der Revision beauftragten Personen zur Erfüllung ihrer Aufgaben sowie Massnahmen bei Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit oder bei Mängeln in der Organisation.

Unter der Bedingung, dass sich Stiftungen (oder Vereine) wirtschaftlich betätigen<sup>21</sup>, gelten sie als Unternehmen im Sinne von Artikel 102 des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) und können sich strafbar machen, wenn die Straftat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann.<sup>22</sup> Bei GW und TF wird das Unternehmen auch unabhängig von der Strafbarkeit natürlicher Personen bestraft, wenn dem Unternehmen vorzuwerfen ist, dass es nicht alle erforderlichen und zumutbaren organisatorischen Vorkehren getroffen hat, um eine solche Straftat zu verhindern.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Der Stiftungszweck ist grundsätzlich frei wählbar, er kann gemeinnütziger oder privater Art sein. Wie bei Vereinen sind Stiftungen mit widerrechtlicher (krimineller) Zwecksetzung nichtig.

<sup>19</sup> Vgl. Isler (2009), S. 18

<sup>20</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Nationalrat: Motion 09.3344 Ständerat Luginbühl, Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 6. Oktober 2009. [www.parlament.ch/sites/kb/2009/Kommissionsbericht\\_WAK-N\\_09.3344\\_2009-10-06.pdf](http://www.parlament.ch/sites/kb/2009/Kommissionsbericht_WAK-N_09.3344_2009-10-06.pdf)

<sup>21</sup> Diese Voraussetzung fehlt bei Kultur- und Freizeitvereinen, selbst wenn diese sporadisch mit einer Veranstaltung ihre Kasse öffnen. Sie ist jedoch unter anderem bei karitativen Gesellschaften und NPOs erfüllt. Vgl. Trechsel, Stefan und Pieth, Mark, *Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar*. 2013. S. 551

<sup>22</sup> Vgl. Art. 102 Abs. 1 StGB

<sup>23</sup> Vgl. Art. 102 Abs. 2 StGB



## 1.3 Gemeinnütziger Zweck im Fiskalrecht

Gemäss Artikel 56 Buchstabe g des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11)<sup>24</sup> sind juristische Personen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, für jenen Gewinn von der Steuerpflicht befreit, der ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet ist. Ebenso können Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen von der Steuer abgezogen werden. Der Begriff des gemeinnützigen Zwecks hat die Eidgenössische Steuerverwaltung in ihrem Kreisschreiben Nr. 12 vom 8. Juli 1994<sup>25</sup> definiert. Danach müssen zwei Bedingungen kumulativ erfüllt sein: Zum einem muss die Organisation das *Allgemeininteresse* fördern. Im Schreiben werden dazu konkret Tätigkeiten in karitativen, humanitären, gesundheitsfördernden, ökologischen, erzieherischen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereichen genannt. Dabei muss der Kreis der Destinatäre grundsätzlich offen sein und darf sich bspw. nicht auf eine Familie oder Angehörige eines bestimmten Berufs beschränken. Sportvereine würden demgemäss eher als ideell gelten und sind grundsätzlich steuerpflichtig.

Zum anderen müssen die Tätigkeiten der Organisation *uneigennützig* sein, das heisst es darf keine Verknüpfung mit den eigenen Interessen der juristischen Person oder ihrer Mitglieder geben.<sup>26</sup> Folglich erfüllen zum Beispiel Selbsthilfegruppen oder Vereinigungen zur Pflege von Freizeitaktivitäten diese Bedingung nicht. Grundsätzlich darf eine Organisation eine Erwerbstätigkeit ausüben, diese darf indes lediglich der Erfüllung des gemeinnützigen Zwecks dienen und nicht die einzige wirtschaftliche Grundlage der Organisation sein.

Von der Steuerbefreiung profitieren ebenfalls Vereine, welche ein gemeinsames Glaubensbekenntnis pflegen und fördern, welches von gesamtschweizerischer Bedeutung ist. Somit fallen bspw. die zahlreichen Vereine oder Stiftungen darunter, welche eine Moschee oder einen Gebetsraum betreiben.

Die kantonalen Steuerbehörden erfassen die steuerbefreiten gemeinnützigen Organisationen und kontrollieren diese.<sup>27</sup> Sie können Auskunft darüber geben, wie viele Vereine gemeinnützig und steuerbefreit sind.<sup>28</sup> Man kann davon ausgehen, dass nur ein kleiner Teil dieser Vereine in bedeutendem Masse Gelder sammelt und/oder verteilt. Davon hat wiederum nur ein kleiner Teil internationale Verbindungen in typische Konfliktgebiete.

## 1.4 Statistischer Überblick

### *Vereine*

Die Zahl der gemeinnützigen und der bloss ideellen Organisationen in der Schweiz geht deutlich über diejenige der NPOs gemäss der GAFI-Definition hinaus. In einer gross angelegten, internationalen Studie zum Nicht-Erwerbs-Sektor aus dem Jahr 2008<sup>29</sup> kamen die Forscher nach einer aufwendigen Erhebung zum Schluss, dass in der Schweiz rund 80 000 Vereine existieren. Die überwiegende Mehrheit dieser Vereine entspricht aber nicht der GAFI-Definition

<sup>24</sup> Analog dazu auch Art. 23 Bst. f des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14)

<sup>25</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössische Steuerverwaltung: «Kreisschreiben Nr. 12. Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen; Abzugsfähigkeit von Zuwendungen». 1994

<sup>26</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesgerichtsentscheid BGE 114 Ib 277

<sup>27</sup> Einen Überblick der veröffentlichten Listen zu steuerbefreiten Organisationen in den jeweiligen Kantonen gibt die vom Kanton Solothurn veröffentlichte Zusammenstellung: [www.so.ch](http://www.so.ch).

<sup>28</sup> Der Kanton Zürich publiziert eine Liste mit 5400 steuerbefreiten gemeinnützigen Organisationen ([www.steuern.zh.ch](http://www.steuern.zh.ch)). Der Kanton Luzern publiziert eine Liste mit rund 900 kantonalen und 3300 ausserkantonalen gemeinnützigen steuerbefreiten Organisationen (<https://steuern.lu.ch>), der Kantone Uri listet rund 100 kantonale und 4100 ausserkantonale steuerbefreite Organisationen auf [www.ur.ch](http://www.ur.ch). Über die Hälfte der steuerbefreiten gemeinnützigen Organisationen dürften Vereine sein.

<sup>29</sup> Vgl. Helmig, Bernd / Lichtsteiner, Hans / Gmür, Markus (Hrsg.): Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2010.

der NPO, weil sie nicht die angegebenen gemeinnützigen Zwecke verfolgen. Grössere Vereine mit mehr als 10 Millionen Franken Umsatz, mehr als 20 Millionen Franken Bilanzsumme oder mehr als 50 Mitarbeitenden sind von Gesetzes wegen verpflichtet, sich im Handelsregister einzutragen und eine ordentliche Revision durchzuführen (siehe auch Kap. 1.1). Der Eintrag ins Handelsregister muss ebenfalls erfolgen, wenn ein Verein für seinen Zweck ein kaufmännisches Gewerbe betreibt. Zahlreiche Spenden sammelnde Vereine tragen sich zudem freiwillig in das Handelsregister ein. Per 1.1.2016 waren insgesamt 8296 Vereine im Handelsregister eingetragen. Von den über 500 gemeinnützigen Organisationen mit Zewo-Gütesiegel sind nur rund 7 Prozent kleine Vereine mit internationaler Tätigkeit, die nicht im Handelsregister eingetragen sind. Sie verfügen aber über eine Steuerbefreiung und publizieren eine revidierte Jahresrechnung.

### *Stiftungen*

Die Bezifferung der Stiftungen ist etwas leichter, da diese generell zur Eintragung im Handelsregister verpflichtet sind. Am 1. Januar 2016 waren im Handelsregister 17 170 Stiftungen eingetragen.

Diese Stiftungen haben allerdings nicht alle einen gemeinnützigen Charakter (rund 4000 fallen in die Kategorie der Vorsorgestiftungen, d. h. der Pensionskassen), was indes auch nicht Voraussetzung an eine Stiftung ist. Der Schweizer Stiftungsreport 2017<sup>30</sup> stellt 13 172 gemeinnützige Stiftungen per Ende 2016 fest. Ende 2016 standen 4215 Stiftungen unter eidgenössischer Aufsicht und verfolgten somit einen nationalen und/oder internationalen Zweck. Die restlichen Stiftungen sind lokal oder regional tätig und unterstehen kantonalen Aufsichtsbehörden. Rund 8000 Stiftungen sind mittelsuchend, der Rest sind Förderstiftungen, die mit eigenem Kapital oder Erträgen arbeiten und nicht auf Fundraising angewiesen sind. Rund zwei Drittel der Stiftungen sind im Inland tätig.

Alle Stiftungen müssen zudem eine gesetzlich verordnete Revision durchführen (ganz kleine Stiftungen können sich auf Antrag von der Revisionsstellenpflicht befreien lassen, wenn sie kein Fundraising betreiben und die Bilanzsumme innerhalb der letzten zwei Jahre nicht höher als 200 000 Franken war und wenn die Aufsichtsbehörde nicht der Ansicht ist, dass die Stiftung dennoch eine Revisionsstelle benötigt).

Die 13 172 Stiftungen verfügen über ein geschätztes Gesamtvermögen von mindestens 70 Milliarden Franken und ein jährliches Ausschüttungsvolumen von 1,5–2 Milliarden Franken. Die bei SwissFoundations, dem Verband der Schweizer Förderstiftungen, angeschlossenen Stiftungen repräsentieren rund 20 Prozent aller jährlichen Ausschüttungen gemeinnütziger Stiftungen in der Schweiz.

### *Gemeinnützige Organisationen gemäss GAFI-Definition*

Wie viele der gemeinnützigen Organisationen insgesamt (Stiftungen und Vereine) einer NPO im Sinne der GAFI-Definition entsprechen – also primär Geld sammeln und/oder ausschütten – kann nicht genau beziffert werden. Auch ist nicht genau bekannt, welcher Anteil davon karitative Tätigkeiten in Konfliktgebieten unterstützt. Angesichts der grossen Diversität des Sektors dürfte aber nur ein sehr kleiner Teil darunter fallen. Der Sektor im Sinne der genannten Erhebung umfasst in der Schweiz unterschiedlichste Tätigkeitsgebiete wie das Sozial- und Gesundheitswesen, Kunst und Kultur, Bildung, Wirtschaft und Forschung.

### *Spendensammlungen*

Die Zewo erhebt und berechnet jedes Jahr in Zusammenarbeit mit der Universität Freiburg

---

<sup>30</sup> Vgl. Eckhardt, B. / Jakob, D. / von Schnurbein, G.: Der Schweizer Stiftungsreport 2017, CEPS Forschung und Praxis Bd. 17, Basel: CEPS, 2017

das Spendenvolumen an Hilfswerke in der Schweiz. Die Hochrechnung basiert auf den Angaben der zertifizierten gemeinnützigen Spenden sammelnden Organisationen (Vereine und Stiftungen) und wird mit den Angaben aus den revidierten Jahresrechnungen der 50 grössten Spenden sammelnden Organisationen ergänzt. Es wird also einzig der Anteil von Organisationen ohne Zewo-Gütesiegel, die pro Jahr weniger als 7 Millionen Franken Spenden einnehmen, nicht direkt erhoben, sondern unter bestimmten Annahmen hochgerechnet. Es handelt sich dabei um rund 200 Millionen Franken. Das gesamte Spendenvolumen an Hilfswerke in der Schweiz betrug im Jahr 2014 1,7 Milliarden Franken. Darin enthalten sind nebst Spenden von privaten Haushalten auch Gross- und Firmenspenden, Zuwendungen von Förderstiftungen und Legate. Spenden sammelnde Organisationen, die von der Zewo auf freiwilliger Basis kontrolliert werden, erhalten über eine 1 Milliarde Franken Spenden pro Jahr. Das sind rund 60 Prozent des gesamten Spendenvolumens in der Schweiz.

Der Auskunftsdienst der Zewo und ihre Warnungen vor intransparenten und dubiosen Spenden sammelnden Organisationen sind auf alle öffentlichen Spendensammlungen für gemeinnützige Zwecke in der Schweiz ausgerichtet. Die Zewo erfasst also auch Aktivitäten von Initiativen, die nicht zertifiziert sind. Die Zewo hat somit einen guten Überblick über dubiose Spendensammlungen in der schweizerischen Öffentlichkeit und erschwert diesen mit ihrer Informationstätigkeit das Spendensammeln.

## 1.5 Aufsicht

### *Verein*

In der Schweiz existiert keine allgemeine staatliche Aufsicht über das Vereinswesen. Wie unter Kapitel 1.1 angesprochen existieren jedoch diverse (gesetzliche) Vorgaben, die sich an Vereine richten. Eine Kontrolle der Tätigkeiten eines Vereins (wie auch einer Stiftung) im Bereich GW und TF erfolgt ausserdem durch die Finanzintermediäre bei der Kontoführung oder der Abwicklung von Transaktionen. Die Sorgfaltspflichten und Bestimmungen der Geldwäschereigesetzgebung kommen bei Vereinen oder Stiftungen bereits bei der Eröffnung einer Geschäftsbeziehung mit einem Finanzintermediär zur Anwendung, aber auch, wenn Vermögenswerte einer oder zugunsten einer NPO durch einen Finanzintermediär angenommen, aufbewahrt, angelegt oder übertragen werden. Das Dokument, das vom Finanzintermediär gemäss GwG bei der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung mit einer Stiftung oder einem Verein einzufordern ist, enthält Angaben über die involvierten Personen und allfällige Begünstigte der Stiftung oder des Vereins. Diese müssen den Finanzintermediär auch über den Zweck der Stiftung oder des Vereins und somit über mögliche Begünstigte informieren. Ausserdem werden im Rahmen der Artikel 6 und 15 GwG vertiefte Abklärungen zum Gegenstand und Zweck der Geschäftsbeziehung und unter anderem zur Herkunft und Verwendung der Vermögenswerte vorgenommen.

Zahlreiche zwischenstaatliche Organisationen und internationale Sportverbände sind in der Schweiz als Vereine organisiert. Mit der Einführung von Artikel 2a GwG am 1. Januar 2016 wurden Personen mit führender Funktion in solchen Organisationen in die Kategorie der politisch exponierten Personen eingereiht, was erhöhte Sorgfaltspflichten der Finanzintermediäre nach sich zieht.

Wie aus Kapitel 1 beziehungsweise Kapitel 1.3 hervorgeht, handelt es sich bspw. bei Sportvereinen oder –verbänden nicht um NPOs im Sinne der GAFI-Definition. Auf politischer Ebene wurde vermehrt die Frage aufgeworfen, ob bei gewissen international tätigen Organisationen mit hohen Umsätzen die Rechtsform des Vereins tatsächlich angemessen ist.

## Stiftung

Welche Behörde die Aufsicht wahrnimmt, hängt vom statutarischen Tätigkeitsgebiet der Stiftung ab. Bei überregional (in mehr als zwei Kantonen), gesamtschweizerisch und/oder international wirkenden Stiftungen ist es der Bund, während Stiftungen mit einer Tätigkeit in einem oder höchstens zwei Kantonen der kantonalen oder regionalen Aufsicht unterstehen. Rund 4200 der 13 172 klassischen Stiftungen in der Schweiz werden vom Bund beaufsichtigt. Ansonsten ist die Schweiz in 19 Aufsichtsbereiche für klassische Stiftungen aufgeteilt:

- 10 kantonale Aufsichten bei klassischen Stiftungen,
- 9 regionale / kantonale BVG- und Stiftungsaufsichten, davon 3 Einzelkantone, 2 mit Vereinbarungen und 4 Konkordate.

Die Aufsicht über die sogenannt klassischen Stiftungen (zur Abgrenzung von Vorsorgestiftungen) wird nach deren statutarischem Tätigkeitsgebiet durch die Eidgenössische Stiftungsaufsicht (ESA), die beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) angesiedelt ist, oder die regionalen oder kantonalen Aufsichtsbehörden ausgeübt. Die Vorsorgestiftungen werden seit 2012 von den regionalen oder kantonalen Aufsichtsbehörden beaufsichtigt.

Die Rechtsgrundlage für den Aufsichtsauftrag bilden Artikel 80-89a ZGB und namentlich Artikel 84 Absatz 2 ZGB: «Die Aufsichtsbehörde hat dafür zu sorgen, dass das Stiftungsvermögen seinen Zwecken gemäss verwendet wird». Das Bundesgericht hat den Aufsichtsauftrag in seiner Rechtsprechung bestätigt. Aufgrund der Änderung 2006 von Artikel 88 ZGB ist die zuständige Aufsichtsbehörde für die Aufhebung der Stiftung zuständig, wenn deren Zweck widerrechtlich oder unsittlich geworden ist. Der Entscheid ist konstitutiver Art.

Verschiedene Revisionen des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG; SR 221.302) wie die Zulassungspflicht für deren Revisionsstellen (Art. 3 RAG) führten zu Verbesserungen im Stiftungsbereich.

Im Vorfeld der Unterstellung wird die zuständige Aufsichtsbehörde durch das jeweilige Handelsregisteramt über die Errichtung einer Stiftung informiert.<sup>31</sup> Die Stiftung muss der zuständigen Aufsichtsbehörde jährlich Unterlagen wie einen Geschäftsbericht, die Jahresrechnung, den Bericht der Revisionsstelle und das Stiftungsratsprotokoll zur Genehmigung der Jahresrechnung einreichen. Die Aufsichtsbehörde prüft diese Unterlagen und greift ein, sobald sie eine nicht dem Stiftungszweck entsprechende Verwendung der Gelder feststellt. Somit werden die Stiftungen jedes Jahr anhand der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts überprüft. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei Institutionen mit finanziellen Problemen oder Schwächen im Governance-Bereich.

Die Aufsichtsbehörde prüft die Konformität der Stiftungsstatuten mit dem Schweizer Recht wie insbesondere dem Zivilgesetzbuch und dem Obligationenrecht sowie die statutenkonforme Ausrichtung der Leistungen. Die Ermittlung strafbarer Tätigkeiten ist Sache der Strafbehörden. Stiftungen mit Aktivitäten, die unter die Strafgesetzgebung zu fallen scheinen, werden von den Aufsichtsbehörden jedoch gemeldet.

Das Risiko der Verwendung einer Stiftung für nicht statutenkonforme Tätigkeiten ist gering, da jede Stiftung von einer Revisionsstelle auf die Einhaltung der Gesetze und internen Reglemente geprüft wird.

Die Eidgenössische Stiftungsaufsichtsbehörde hat ausserdem im Jahr 2016 ihre risikoorientierten Kontrollmechanismen verbessert um eine Kategorisierung der Risiken nach verschiedenen Kriterien wie unter anderem das potenzielle Terrorismusfinanzierungsrisiko vornehmen zu können. Zu diesem Zweck wurde das IT-System ausgebaut. Jede Stiftung wird einer Kategorie (Förderstiftung, Unternehmensstiftung, Beteiligungsstiftung, Finanzierungsstiftung usw.) zugeordnet. Ihre Organisation und gewisse finanzielle Eckdaten werden nach verschiedenen

---

<sup>31</sup> Vgl. Art. 96 Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411)

Kriterien bewertet, die mit Punktezahlen versehen sind. Die Punkte ergeben zusammengezählt das Risiko, das eine Stiftung aufweist (gering, mittel oder hoch).

Die Stiftungsaufsichtsbehörden in den Kantonen beaufsichtigen die lokal tätigen Stiftungen. Die Stiftungen sind aufgrund ihrer gemeinnützigen Tätigkeiten zu über 95 Prozent steuerbefreit.

Wie bereits bei den Vereinen erwähnt, sind die Bestimmungen der Geldwäschereigesetzgebung durch die Finanzintermediäre auch bei Stiftungen anzuwenden. Für Stiftungen sieht die Konkretisierung des Geldwäschereigesetzes (VSB 16, GwV-FINMA und SRO-Reglemente) des Weiteren das Einholen von spezifischen Informationen vor. Die Landesregeln für Banken und Effekthändler verlangen bspw. ein spezifisches Formular (Formular S), auf welchem diverse Angaben gemacht werden müssen. Dies beinhaltet die Angabe der Identität des tatsächlichen Stifters, der Begünstigten sowie jenen Personen, die zur Ernennung von Vertretern der Stiftung berechtigt sind.

### *Steuerprüfungen*

Die Aufsicht über den karitativen Bereich erfolgt auch über die Steuerbehörde, die kontrolliert, ob die gemeinnützigen Organisationen die Voraussetzungen für die in den meisten Fällen beanspruchte Steuerbefreiung erfüllen.

Alle Kantone haben Spezialisten, die sich mit der Frage der Steuerbefreiung befassen. Auch das für die juristischen Personen zuständige Veranlagungspersonal ist im Rahmen seiner periodischen Kontrolle der Steuererklärungen, Bilanzen und Erfolgsrechnungen gemeinnütziger Organisationen mit diesen Fragen konfrontiert. Die Kontrollen und Überprüfungen konzentrieren sich auf die gesetzlichen Anforderungen, das heisst ob der gemeinnützige oder öffentliche Zweck erfüllt ist. Nicht steuerbefreite Anteile am Gewinn werden nach der Art ihrer kommerziellen oder ideellen Tätigkeit besteuert. Einige kantonale Steuerverwaltungen haben auf ihrer Webseite Informationen zum Thema Steuerbefreiung aufgeschaltet<sup>32</sup>. Die Schweizerische Steuerkonferenz<sup>33</sup> hat in Praxishinweisen zuhanden der kantonalen Steuerverwaltungen definiert, was unter «öffentlichem» oder «gemeinnützigem» Zweck zu verstehen ist<sup>34</sup>. Darin werden auch die Anforderungen an die Buchführung dieser juristischen Personen erläutert, und es wird ausdrücklich auf das allfällige Missbrauchsrisiko von NPOs für GW und TF im Zusammenhang mit Tätigkeiten im Ausland hingewiesen.

### *Private Akteure*

Eine weitere Kontrolle oder Zertifizierung erfolgt für gewisse Stiftungen und Vereinen über Kontrollstellen im Privatsektor wie die Stiftung Zewo, die Schweizer Fachstelle für Spenden sammelnde gemeinnützige Organisationen.<sup>35</sup>

Es ist zu unterstreichen, dass private Organisationen (*Private Watchdogs*) in der Schweiz eine wichtige Rolle in Bezug auf die Transparenz und Integrität sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die NPOs spielen. Zewo ist eine Zertifizierungsstelle für Spenden sammelnde gemeinnützige Organisationen mit einem Auskunfts- und Beratungsdienst für Spenderinnen und Spender. Sie ist seit 2001 als unabhängige Stiftung unter Aufsicht der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht organisiert. Ihr Zweck ist die Transparenz und Integrität gemeinnütziger Organisationen und damit das Vertrauen in die gemeinnützige Tätigkeit zu stärken. Zewo setzt sich

<sup>32</sup> Finanzdirektion des Kantons Bern: Steuerbefreiung. <http://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfo/Steuerbefreiung>

<sup>33</sup> Schweizerische Steuerkonferenz. Vereinigung der schweiz. Steuerbehörden; [www.steuerkonferenz.ch/](http://www.steuerkonferenz.ch/)

<sup>34</sup> [http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise\\_steuerbefreiung\\_2008\\_d.pdf](http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise_steuerbefreiung_2008_d.pdf); das Zirkular wurde im Bericht 2005 in Aussicht gestellt.

<sup>35</sup> Der vollständige Name der Stiftung heisst «Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen». Vgl. auch Organization for Security and Co-operation in Europe: «The supervision of foundations in Switzerland». 2011, S. 27

dafür ein, dass die Hilfswerke ihre Spendengelder zweckbestimmt, wirksam und wirtschaftlich einsetzen. Für das Zewo-Gütesiegel<sup>36</sup> müssen gemeinnützige Organisationen strenge Auflagen erfüllen und werden von der Zewo regelmässig kontrolliert. Die über 500 ZEWO-zertifizierten Organisationen erhalten jedes Jahr über eine Milliarde Franken Spenden. Das sind über 60 Prozent des Spendenvolumens in der Schweiz.<sup>37</sup> Ein grosser Teil der von NPOs gesammelten Vermögenswerte unterliegt somit – nebst der obligatorischen, staatlichen Prüfung - einer Prüfung durch die Zewo und findet sich in publizierten Jahresberichten wieder.

Dank der Suchfunktion auf [www.zewo.ch](http://www.zewo.ch) kann unverzüglich abgefragt werden, ob eine Organisation ZEWO-zertifiziert ist oder nicht. Die zertifizierten Organisationen sind zu 72 Prozent als Verein organisiert; die Stiftungen machen rund 27 Prozent aus. Zertifizierte Hilfswerke bringen das ZEWO-Gütesiegel gut sichtbar auf ihren Spendenaufrufen, Einzahlungsscheinen, Jahresberichten, Inseraten, TV-Spots und anderen Publikationen an. Die Zewo-Webseite warnt vor dubiosen und intransparenten Organisationen. Auf dieser Liste figurieren derzeit 16 Organisationen.<sup>38</sup>

Zewo erteilt eine Zertifizierung an gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen, die sich freiwillig gegen Gebühr einer Kontrolle unterwerfen möchten, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgeht. Die Zewo prüft, ob die Organisation gemeinnützig ist, ob sie die Mittel fair beschafft und ob sie transparent über ihre Tätigkeit berichtet. Sie nimmt die Finanzen unter die Lupe: Werden die Spendengelder wirksam, zweckbestimmt und wirtschaftlich eingesetzt? Wie hoch sind die Verwaltungskosten? Wie viel wird für die Mittelbeschaffung ausgegeben? Wie hoch sind die Entschädigungen? Zewo verlangt eine revidierte Jahresrechnung (nach den Richtlinien Swiss GAAP FER 21), die Aufschluss über das Vermögen, die Ergebnisse und die Finanzen der Organisation geben. Die Leitung muss den geltenden Anforderungen genügen. So sorgt Zewo unter anderem dafür, dass die Leitungsorgane ihre Verantwortung wahrnehmen und angemessen kontrolliert werden.

Zewo-zertifizierte Stiftungen und Vereine unterziehen sich freiwillig diesen restriktiveren als vom Zivilrecht und der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht verlangten Anforderungen. Wird von einer Organisation, die die Voraussetzungen für die Prüfung erfüllt, ein vollständiges Gesuch eingereicht, eröffnet die Zewo das Zertifizierungsverfahren mit einer Vorprüfung. Am Ende der Vorprüfung erhält die Organisation einen Zwischenbericht. Sobald allfällige Mängel behoben sind, beginnt die vertiefte Hauptprüfung mit einem Besuch der Organisation. Sind sämtliche Anforderungen erfüllt, erhält die Organisation das Zewo-Gütesiegel.

Die zertifizierten Organisationen müssen der Zewo jedes Jahr den Jahres- und Leistungsbericht sowie die revidierte Rechnung zustellen. Alle fünf Jahre findet eine vollständige Überprüfung statt, nach deren Abschluss die Zertifizierung erneuert wird. In begründeten Fällen kann die Zewo die Rezertifizierung jederzeit vorziehen. Hinweisen auf die Nichteinhaltung der Zewo-Standards durch eine zertifizierte Organisation wird umgehend nachgegangen.

Daneben gibt es in der Schweiz zwei grosse Dachverbände (*proFonds*<sup>39</sup> und *Swiss Foundations*<sup>40</sup>), die eine wichtige Rolle bei der einheitlichen Umsetzung der Praxisregelungen und der Good Governance spielen.

---

<sup>36</sup> Vgl. Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO): «Stiftung Zewo». (keine Jahreszahl); ZEWO: «Verzeichnis der Organisationen mit Zewo-Gütesiegel». 2014

<sup>37</sup> Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO): Medienmitteilung Spendenstatistik. 2015. <https://www.zewo.ch/Dokumente/Spendenstatistik-Aktuell/Medienmitteilung-Spendenstatistik>

<sup>38</sup> Vgl. Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO): «Warnungen». Ohne Jahr. Aus Sicht der Zewo ist eine NPO intransparent, «wenn sie keinen Jahresbericht veröffentlicht, aus dem hervorgeht was sie bezweckt, wie die verantwortlichen Organe zusammengesetzt sind und wofür sie die Spendengelder verwendet hat. Dazu braucht es eine aussagekräftige, revidierte Jahresrechnung und einen Leistungsbericht.» (sic) Vgl. ZEWO: «Wann misstrauisch werden?». Ohne Jahr

<sup>39</sup> [www.profonds.org](http://www.profonds.org)

<sup>40</sup> [www.swissfoundations.ch](http://www.swissfoundations.ch)

*ProFonds* ist der schweizerische Dachverband gemeinnütziger Stiftungen und Vereine aller Tätigkeits- und Finanzierungsformen. *ProFonds* mit seinen derzeit rund 400 Mitgliedern vertritt die Interessen der fördernden und operativen, selbstfinanzierten und spendenfinanzierten Stiftungen und Vereine in den verschiedensten Bereichen. Als Lobbyist in der Politik sowie gegenüber dem Gesetzgeber und den Behörden setzt sich der Dachverband für Rahmenbedingungen und Regelungen ein, die den gemeinnützigen Stiftungen und Vereinen eine wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen. Als Dienstleister fördert *ProFonds* den Wissens- und Erfahrungsaustausch unter den gemeinnützigen Organisationen und mit der Öffentlichkeit. Namentlich organisiert er die jährliche Branchentagung «Der Schweizer Stiftungstag», gibt mehrere Publikationen und mindestens vier Newsletter pro Jahr heraus und erteilt Auskünfte und Beratungen für die Mitglieder und die Öffentlichkeit.

Dem 2001 gegründeten Dachverband *SwissFoundations* gehören 120 gemeinnützige Förderstiftungen der Schweiz an. Diese haben in den letzten Jahren mehr als eine Milliarde Franken in gemeinnützige Initiativen und Projekte investiert. *SwissFoundations* versteht sich als aktives, der Innovation verpflichtetes Netzwerk, das den Erfahrungsaustausch, die Transparenz und die Professionalität im Stiftungssektor fördert. Der Verband steht grossen und kleinen, regional oder international ausgerichteten Stiftungen mit Sitz in der Schweiz oder in Liechtenstein offen. *SwissFoundations* repräsentiert rund 20 Prozent des jährlichen Ausschüttungsvolumens aller Stiftungen in der Schweiz. Der freiwillige «Swiss Foundation Code» stellt ein Instrument der Selbstregulierung in der Schweiz dar, das auch international bekannt ist.

#### *Bewilligungspflicht für Spendensammlungen im öffentlichen Raum*

Für die Regelung bzw. (gewerbepolizeiliche) Bewilligung von Sammlungen mit gemeinnützigem oder wohltätigem Zweck sind die Gemeinden oder Kantone zuständig. Die Bewilligungsvorschriften fallen dementsprechend unterschiedlich aus.

## **2 Anfälligkeit von NPOs für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung**

In der Fachliteratur werden NPOs als grundsätzlich geeignete Vehikel für GW und TF qualifiziert. Dafür wird eine Reihe von Gründen genannt: Erstens geniessen gemeinnützige Organisationen in der Öffentlichkeit grosses Vertrauen. Negative Schlagzeilen rund um Hilfsorganisationen sind selten, der Sektor wird allgemein als integer angesehen. Das Engagement in einem Verein hat in der Schweiz einen hohen Stellenwert und ist im gesellschaftlichen Leben tief verankert. Bei Finanzintermediären, Aufsichts-, Zoll- und Strafverfolgungsbehörden dürften gemeinnützige Organisationen daher a priori nicht als Risikokategorie eingestuft und ihre Finanztransaktionen und Warentransporte keinen besonderen Kontrollen unterworfen sein. Spezielle Kontrollen kommen erst zum Tragen, wenn Risikofaktoren in Erscheinung treten. Diese werden von den Finanzintermediären aufgrund des Herkunfts- oder Empfängerlandes von Zahlungen, der Höhe von Transaktionen sowie des Tätigkeitsbereichs von Personen oder Organisationen definiert. Daher unterliegen NPOs, welche Vermögenswerte bspw. mit Hilfe von Money Transmittern oder Banken transferieren, der Kontrolle der Finanzintermediäre gemäss deren Sorgfaltspflichten nach Geldwäschereigesetz.

Zweitens haben gemeinnützige Organisationen nicht selten Zugang zu beträchtlichen finanziellen Mitteln, die teilweise in bar und in verschiedenen Währungen vorkommen können. Unterschiedliche Modalitäten und Grössenordnungen der Zahlungseingänge, eine hohe Anzahl an verschiedenen Spendern (teilweise auch ausländische) oder beträchtliche Bareinzahlungen gehören ins Profil von NPOs als Bankkunden und fallen deshalb nicht speziell auf.

Drittens sind viele NPOs international tätig, typischerweise auch in Ländern, in denen der Rechtsstaat schwach und Korruption verbreitet ist. Die Organisationen konnten durch die Globalisierung ihren Aktionsradius vergrössern und betreiben heute Programme in vielen verschiedenen Regionen der Welt in Zusammenarbeit mit zahlreichen lokalen Partnern. Aufgrund dieser Vielzahl an Regionen, Partnern, Aktivitäten, Kulturen, Rechtssystemen und teilweise beträchtlichen geographischen Distanzen ist es schwierig, eine adäquate Kontrolle über die Ressourcen zu gewährleisten. Da in vielen Schwerpunktländern von NPOs das Bankensystem nur ungenügend entwickelt oder gar inexistent ist, müssen Geldtransfers auch teilweise über Überweisungsinstitute oder informelle Überweisungssysteme abgewickelt werden. Solche Überweisungen in Risikoländer scheinen im Zusammenhang mit NPOs daher weit unverdächtiger, als wenn sie von Privatpersonen ausgehen würden.

Viertens investieren insbesondere kleinere NPOs aufgrund ihrer limitierten finanziellen Ressourcen meist nur ein Minimum in administrative Belange, Buchführung und interne Kontrollen. In vielen Fällen werden diese Arbeiten eher informell von Mitgliedern ausgeführt, die nur begrenzte Fachkenntnisse besitzen. Vor allem grosse NPOs dürften über Compliance-Mechanismen, Verhaltenskodexe oder ähnliche Reglemente verfügen.

Schliesslich sind insbesondere Vereine in der Schweiz keiner Kontrolle unterstellt und nur die wenigsten müssen ihre Buchhaltung von einer Revisionsstelle prüfen lassen. Für die meisten besteht keine Pflicht, ihre Finanzierung offenzulegen. Auch ist ein Handelsregistereintrag und somit die namentliche Nennung der Vorstandsmitglieder und der zur Vertretung berechtigten Personen für den grössten Teil der Vereine nicht obligatorisch. Ohne staatsanwaltlich angeordnete Zwangsmassnahmen ist es daher oft unmöglich, Informationen über Organisation, Mitglieder und Finanzierung eines Vereins zu erhalten.

Unter diesen Umständen sind zahlreiche vor allem kleinere NPOs nur wenig transparent, sofern sie nicht freiwillig Informationen über Ziel- und Zusammensetzung der NPO sowie deren Finanzen preisgeben. Somit sind auch durch die Kantone nicht anerkannte Glaubensgemeinschaften, religiöse oder Kultusvereine gegenüber den Behörden bezüglich deren finanzieller Mittel keine Rechenschaft schuldig und deren finanzielle Möglichkeiten sowie Herkunft der Mittel unklar.

### **3 Geldwäscherei mittels NPOs**

Trotz den obigen Eigenschaften, die gemeinnützige Organisationen für kriminelle Zwecke grundsätzlich anfällig machen, sind GW-Fälle im Zusammenhang mit NPOs selten. Aus öffentlichen Quellen sind denn auch nur wenige Informationen über einschlägige Strafverfahren im Ausland bekannt geworden. In den meisten dieser Fälle wurde auf diese Weise die Herkunft von nicht deklarierten Geldern verschleiert. Wie in der Schweiz sind auch in anderen Ländern Spenden an gemeinnützige Organisationen zudem weitestgehend steuerbefreit. Dies machten sich Täter verschiedentlich zu Nutze und gründeten Scheinorganisationen, um so ihr Vermögen der Kenntnis der Behörden zu entziehen.

#### **3.1 Lage Schweiz**

Eine für den vorliegenden Bericht durchgeführte Umfrage bei den Polizeibehörden der Kantone und der Bundeskriminalpolizei (BKP) hat gezeigt, dass in der Schweiz nur sehr wenige Fälle von GW im Zusammenhang mit NPOs bekannt sind. In einigen Fällen gaukelten Betrüger ahnungslosen Spendern vor, eine gemeinnützige Organisation zu betreiben, obwohl sie die



Gelder in Tat und Wahrheit für sich selbst verwendeten. Da die Organisationen in diesen Fällen jedoch nicht in erster Linie zu GW-Zwecken, sondern als Betrugsvehikel dienten, scheidet GW als Hauptmotiv aus.

Die geringe Anzahl bekannter Fälle kann darauf hindeuten, dass gemeinnützige Organisationen tatsächlich nur selten für kriminelle Zwecke missbraucht werden oder, dass solche Fälle meist nicht bekannt werden. Da bei GW die Dunkelziffer hoch ist, kann nicht abschliessend geklärt werden, welche Hypothese zutreffender ist. Aufgrund der kleinen Anzahl relevanter Verfahren sind generelle Aussagen über typische Vortaten, Modi Operandi oder Täterprofile nicht möglich. Es fällt aber auf, dass alle (auch in anderen Staaten) geführten Strafverfahren eine internationale Dimension aufweisen.

Zur Veranschaulichung der Thematik werden in der Folge zwei Fallbeispiele angeführt. Sie wurden einerseits ausgewählt, weil die beiden Strafuntersuchungen bereits abgeschlossen sind und daher eine gute Informationsgrundlage besteht. Andererseits betreffen sie zwei unterschiedliche Täterkreise und Arten von gemeinnützigen Organisationen und geben damit einen Hinweis auf das grosse Spektrum potenzieller Missbrauchsformen in diesem Bereich. Gemeinsam ist beiden Fällen, dass es sich bei den vermeintlichen NPOs um nicht in der Schweiz angesiedelte ausländische Organisationen handelte und die Schweiz vor allem durch den Missbrauch ihres Finanzplatzes betroffen war. Auch in den anderen Strafverfahren, die für das GW-Kapitel des vorliegenden Berichts ausgewertet werden konnten, waren keine Schweizer oder in der Schweiz ansässigen NPOs in kriminelle Handlungen verwickelt.

Die beiden Fallbeispiele zeigen, dass die Schweiz ihre internationale Verantwortung wahrnimmt und auch in Fällen aktiv wird, in denen nicht in erster Linie unser Land betroffen ist. Die Schweiz setzt damit ein Zeichen, dass sie konsequent gegen kriminelle Handlungen im Zusammenhang mit dem hiesigen Finanzplatzes vorgeht.

### **Fallbeispiel 1: Die wohlthätigen Finanzagenten**

Bei diesem Beispiel handelte es sich um einen grossen internationalen Fall von Phishing<sup>41</sup> und GW mit Hilfe von sogenannten Finanzagenten<sup>42</sup>. Die mutmasslich aus Russland oder der Ukraine stammenden Drahtzieher der Phishing-Attacken gaben an, Gelder für das Kinderhilfswerk *Donation Europe Charity Foundation* mit Sitz in Polen zu sammeln und untermauerten dies mit einer Internetseite, die auf den ersten Blick relativ seriös wirkte. Bei näherer Betrachtung fiel aber schnell auf, dass die Texte ausnahmslos von den Internetauftritten regulärer Hilfswerken kopiert worden waren. Die Finanzagenten wurden via Stelleninserate angeworben und angewiesen, ihr Bankkonto für eingehende Gelder zur Verfügung zu stellen. Sie mussten die eingegangenen Spenden schnellstmöglich bar beziehen und mittels Überweisungsinstitut an Empfänger in Russland weitersenden. Dabei standen ihnen zehn Prozent des Betrags als Provision zu. Bei der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) gingen im Laufe des Jahres 2007 verschiedene Meldungen zu diesem Fallkomplex ein und wurden von dort an die zuständigen Kantone weitergeleitet. Die Internetseite des angeblichen Hilfswerks konnte daraufhin geschlossen werden. Die Strafuntersuchungen gegen die betroffenen Finanzagenten wurden grösstenteils eingestellt, weil letztere nicht wissen konnten, dass die Gelder aus illegalen Quellen stammten und der subjektive Tatbestand somit nicht erfüllt war. Die Strafuntersuchung gegen die Drahtzieher der Phishing-Attacken wurde aus formal-juristischen Gründen ebenfalls

---

<sup>41</sup> Phishing bezeichnet den Vorgang, durch Irreführung eines Internetnutzers an dessen persönliche Daten zu gelangen. Der englische Neologismus setzt sich aus *password*, *harvesting* (ernten) und *fishing* (fischen) zusammen. Seit Ende 2006 greifen kriminelle Gruppierungen aber hauptsächlich auf den Einsatz von Malware (Schadsoftware) zurück, um sich Zugang zu E-Banking-Konten zu verschaffen. Wenn es den Tätern gelingt, Gelder unrechtmässig zu verschieben, erfüllt ihre Handlung den Tatbestand des betrügerischen Missbrauchs einer Datenverarbeitungsanlage nach Art. 147 StGB.

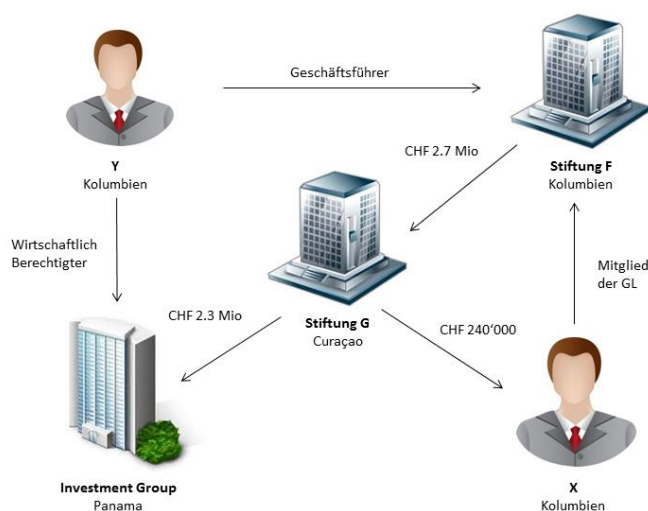
<sup>42</sup> Meist durch Inserate angeworbene Personen, die gegen Entgelt ihr Bankkonto für eingehende Zahlungen zur Verfügung stellen und die Gelder anschliessend gemäss Anweisungen ins Ausland weiterleiten.

eingestellt.

## Fallbeispiel 2: Die gemeinnützige Stiftung in der Karibik

In diesem Strafverfahren ging es um die mutmassliche Veruntreuung von staatlichen kolumbianischen Geldern durch eine Stiftung mit Konto in der Schweiz und mit Sitz auf der niederländischen Karibikinsel Curaçao. X und Y, beide kolumbianische Staatsbürger, waren Mitglieder der Geschäftsleitung der Stiftung F in Kolumbien. Diese sollte in Zusammenarbeit mit der staatlichen kolumbianischen Familienausgleichskasse ein Förderprogramm für den Bau und die Modernisierung von Liegenschaften im Sozialbereich betreiben. Auf dem Konto der Stiftung G in Curaçao bei einer Schweizer Bank gingen von der Stiftung F von Ende 2010 bis Ende 2011 in vier Tranchen umgerechnet rund 2,7 Millionen Franken ein. Dabei handelte es sich angeblich um eine (mit notariellen Schenkungsurkunden belegte) Spende der Stiftung F an die Stiftung G. Von der Stiftung G wurden anschliessend rund 2,3 Millionen auf das ebenfalls bei der Schweizer Bank geführte Konto der Investment Group überwiesen, an der Y wirtschaftlich berechtigt war. 240 000 Franken wurden an X, ebenfalls Kunde der Schweizer Bank, überwiesen.

Da es der Stiftung F gemäss Handelsregisterauszug untersagt war, ihre Vermögenswerte auf private Geschäftsbeziehungen der Stiftungsorgane zu transferieren, lag der Verdacht nahe, dass Gelder der Stiftung F in das Privatvermögen von X und Y flossen, wobei durch die Zwischenschaltung der Stiftung G ein gemeinnütziger Zweck und damit die Rechtmässigkeit der Transaktionen vorgespiegelt werden sollte. Die Schweizer Bank erstattete Meldung bei der MROS, welche die Informationen an die zuständige kantonale Staatsanwaltschaft weiterleitete. Diese setzte die kolumbianischen Strafverfolgungsbehörden über den Sachverhalt in Kenntnis, die in der Folge ein Rechtshilfeersuchen an die Schweiz richteten. Daraufhin wurden alle hierzulande vorhandenen Informationen an Kolumbien übermittelt.



## 4 Terrorismusfinanzierung mittels NPOs

Im Unterschied zur GW mittels NPOs scheint die Gefahr der TF im Non-Profit-Bereich konkreter, weiter verbreitet und aktueller zu sein. Davon zeugt nicht nur der GAFI-Bericht von 2014 über die Risiken des Missbrauchs von NPOs (für TF), der auf 102 Fallstudien von 14 Mitgliedstaaten aus allen Weltregionen basiert.<sup>43</sup> Erst im Juni 2013 hatte die GAFI den Bericht *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)* veröffentlicht, der auf Grundlage der erwähnten Abhandlung von 2014 überarbeitet und im Juni 2015 publiziert wurde.<sup>44</sup> Weiter hat die GAFI im Juni 2016 einen nicht öffentlichen Bericht verbreitet, der im Bereich der Terrorismusfinanzierung die relevanten Risikoindikatoren aufzeigt. Den NPOs ist ein eigenes Kapitel gewidmet, das Risikoindikatoren im Bereich der Spenden, Ausgaben und Transaktionen allgemein aufzeigt aber auch auf die Rolle der Mitarbeitenden und leitenden Angestellten der NPOs eingeht und Risiken im Zusammenhang mit deren Stellung beleuchtet.<sup>45</sup> Auch der Präsident des UN-Sicherheitsrats wies in seiner Ansprache vom 15. Januar 2013 auf die Gefahr hin und rief den NPO-Sektor auf, die TF zu bekämpfen.<sup>46</sup> Zudem führten die Vereinten Nationen einen Dialog zur Problematik durch, an dem auch die Schweiz teilnahm, und veranstalteten von Januar 2011 bis März 2013 zwei globale Konferenzen und fünf regionale Arbeitsgruppentreffen, deren Erkenntnisse in einen abschliessenden Bericht mündeten.<sup>47</sup> Schliesslich erwähnt auch das Europäische Polizeiamt (EUROPOL) in seinem Jahresbericht 2014 zum Terrorismus, dass in mehreren Mitgliedstaaten wegen des angeblichen TF-Missbrauchs von wohltätigen und gemeinnützigen Organisationen ermittelt worden sei.<sup>48</sup> Im Folgenden wird auf den internationalen Fokus auf NPOs in der Terrorismusbekämpfung (Kapitel 4.1) sowie auf die Problematik islami(sti)scher Wohltätigkeitsorganisationen im Allgemeinen eingegangen (Kapitel 4.2), bevor die Lage in der Schweiz ausgeführt wird (Kapitel 4.3).

### 4.1 NPOs im Fokus der Terrorismusbekämpfung ab 9/11

TF mittels NPOs figuriert schon in der Präambel des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999 (IÜBFT, SR 0.353.22). Doch erst die Selbstmordanschläge der dschihadistischen Terrororganisation Al-Qaida vom 11. September 2001 in den USA (fortan 9/11) lösten eine gezielte, weltweite und langfristige Bekämpfung der TF in all ihren Formen aus. Die GAFI beschloss hierzu bereits im Oktober 2001 8 Spezialempfehlungen, darunter Empfehlung VIII spezifisch zur TF mittels NPOs, die

---

<sup>43</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 21. Die Fallstudien stammen grösstenteils aus westlichen, demokratisch verfassten Rechtsstaaten: Australien, Belgien, Brasilien, Frankreich, Israel, Japan, Kanada, Kirgisien, Mosambik, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Thailand, Tschechische Republik.

<sup>44</sup> Vgl. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*. 2013. [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating\\_the\\_abuse\\_of\\_NPOs\\_Rec8.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating_the_abuse_of_NPOs_Rec8.pdf); GAFI (2014); GAFI (2015). [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf)

<sup>45</sup> Vgl. Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *Confidential FATF Report. Detecting Terrorist Financing: Relevant Risk Indicators*. 2016

<sup>46</sup> Vgl. United Nations Security Council: «Statement by the President of the Security Council». 15.1.2013

<sup>47</sup> Vgl. Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC): «Preventing terrorist abuse of the non-profit sector: Summary observations. Working document prepared [...] for consideration at the Final expert working group meeting on preventing terrorist financing abuse of the non-profit sector. 5–7 march 2013»; CGCC u. a.: *To Protect and Prevent. Outcomes of a Global Dialogue to Counter Terrorist Abuse of the Nonprofit Sector*. 2013

<sup>48</sup> Vgl. European Police Office (EUROPOL): *TE-SAT 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. 2014. S. 12–3

sie 2012 unter der arabischen Ziffer 8 in ihre 40 revidierten Empfehlungen integrierte.<sup>49</sup> Diese Empfehlung(en), die erwähnten Best-Practice-Berichte der GAFI und die Abhandlung zum Risiko des Missbrauchs von NPOs (für TF)<sup>50</sup> bilden den aktuellen Referenzrahmen für die internationale Auseinandersetzung mit dem Phänomen.

2004 kam die US-amerikanische *9-11 Commission* in ihrem Untersuchungsbericht zur TF zum Schluss, Al-Qaïda hätte sich ab 1998 massgeblich, mit ca. 30 Millionen US-Dollar jährlich, aus islamischen Wohltätigkeitsorganisationen (sog. *charities*) und von Spendern, namentlich aus der arabischen Golfregion, finanziert.<sup>51</sup> Zu Beginn ihrer weltweiten Kampagne gegen den (islamistischen) Terrorismus im Gefolge von 9/11 hatten die USA die Bekämpfung der TF, unter anderem mittels NPOs, zu einer ebenso strategischen Priorität erklärt wie die Bekämpfung von Al-Qaïda selbst.<sup>52</sup> In der Interpretativnote zu Empfehlung 8 wertet auch die GAFI den Schutz von NPOs vor entsprechendem Missbrauch als kritischen Bestandteil der globalen Terrorismusbekämpfung.<sup>53</sup> Dies umso mehr, weil nicht weniger als 57 Prozent der von der GAFI evaluierten Mitgliedstaaten die Empfehlung 8 bis zum Jahr 2014 noch nicht oder nur teilweise umgesetzt hätten (*not compliant* beziehungsweise *partially compliant*).<sup>54</sup>

Die obige Priorisierung und Fokussierung auf internationaler Ebene haben dazu geführt, dass NPOs quasi unter Generalverdacht stehen, für die TF missbraucht zu werden oder diese gar aktiv zu betreiben. Die zahlreichen Verdachtsmomente, die in dieser Optik generiert worden sind, stehen allerdings in krassem Gegensatz zu den vergleichsweise wenigen international vorhandenen Fällen, in denen TF mittels NPOs tatsächlich, bspw. gerichtspolizeilich, nachgewiesen werden konnte; noch seltener sind rechtskräftige Verurteilungen durch rechtsstaatliche Gerichte. Dieser Kontrast spiegelt sich auch in der Fachliteratur in unterschiedlichen Gefährdungseinschätzungen wider und stimmt mit den Erfahrungen der zuständigen kantonalen und Bundesbehörden der Schweiz überein (siehe ausführlicher unter Kap. 4.3). Während etwa Experten wie Jonathan Benthall die Bedeutung islamischer Wohltätigkeitsstrukturen für die TF im Gesamtkontext relativieren, betrachten sie Autoren wie J. Millard Burr als wesentliche globale Finanzierungsquelle des islamistischen (Gewalt-)Extremismus und Terrorismus.<sup>55</sup>

Trotz des Generalverdachts nach 9/11 dürfte nur ein minimaler Teil des Non-Profit-Sektors tatsächlich von TF betroffen sein, und in den allermeisten Fällen wird es sich nicht um die Finanzierung eines einzelnen Terrorakts, sondern terroristischer Gruppierungen, ihrer Logistik und Infrastruktur oder ihres soziopolitischen Umfelds handeln. Das Missbrauchspotenzial («Generalverdacht») darf also keinesfalls mit dem effektiven Missbrauch («TF mittels NPOs») vermischt werden. Auch die GAFI macht in ihrem Bericht vom Juni 2014 darauf aufmerksam, dass das tatsächliche Risiko im globalen Non-Profit-Kontext tief sei (*low-probability risk*), die Auswirkungen von effektivem Missbrauch auf NPOs aber erheblich sein können.<sup>56</sup>

Sowohl international als auch in der Schweiz wird TF mittels NPOs hauptsächlich im islamistisch-nationalistischen oder dschihadistischen sowie ethnonationalistischen Umfeld verortet.<sup>57</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. GAFI: *FATF Standards. FATF IX Special Recommendations*. 2001; GAFI (2013), S. 1. Während der Wortlaut der Spezialempfehlung VIII und der Empfehlung 8 identisch ist, unterscheiden sich die beiden Interpretativnoten nur minimal voneinander.

<sup>50</sup> Vgl. GAFI (2014)

<sup>51</sup> Vgl. Roth, John u. a.: *Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission*. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. 2004. S. 4

<sup>52</sup> Vgl. Roth (2004), S. 2

<sup>53</sup> Vgl. GAFI (2012), S. 56

<sup>54</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 2, 11

<sup>55</sup> Vgl. exemplarisch Benthall, Jonathan und Bellion-Jourdan, Jérôme: *The Charitable Crescent. Politics of Aid in the Muslim World*. 2009 beziehungsweise Burr, Millard J. und Collins, Robert O.: *Alms for Jihad. Charity and Terrorism in the Islamic World*. 2006

<sup>56</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 76

<sup>57</sup> Die Fachliteratur und Erkenntnisse der zuständigen Behörden deuten dabei insbesondere in Richtung möglicher Aktivitäten der islamistisch-nationalistischen Organisation *Hamas* in den Palästinensergebieten, der islamistisch-nationalistischen Organisation *Hizbullah* im Libanon, des internationalen dschihadistischen Netzwerks der

In der Finanzierung islamistisch-nationalistischer und namentlich ethnonationalistischer Organisationen spielen die jeweiligen Diasporagemeinschaften eine zentrale Rolle.

Eines der Haupthindernisse für den Nachweis von TF mittels NPOs bei islamistisch- und ethnonationalistischen Organisationen stellt ihr komplex-hybrider Aufbau dar, der häufig mit quastaatlichen Aktivitäten in einem kontrollierten Territorium einhergeht. Solche Organisationen weisen oft einen politischen oder sozialen und einen paramilitärischen und/oder terroristischen Flügel auf. Es versteht sich von selbst, dass NPOs, die in solchen Gebieten operieren oder Gelder dorthin senden, zwangsläufig mit den herrschenden Organisationen in Verbindungen stehen (müssen).

Die Erfahrung von westlichen Behörden seit 9/11 bestätigt, dass die exakte Nachverfolgung von Unterstützungsgeldern und die Eruierung ihrer finalen Verwendung praktisch unmöglich ist, sobald sie das betreffende Land verlassen haben und in den Geldkreislauf einer solchen Organisation eingegangen sind. Generell scheint es im Bereich der TF mittels NPOs fast ausgeschlossen zu sein, die Finanzierung von einzelnen Terrorakten zurückzuverfolgen geschweige denn rechtsgenügend nachzuweisen; meist dürfte es beim Beweis der Finanzierung einer terroristischen Struktur oder von einzelnen Personen bleiben. So findet sich in den 102 Fallstudien des GAFI-Berichts vom Juni 2014 nur ein einziger Hinweis auf die Finanzierung eines konkreten Terroranschlags, in ca. 40 Prozent der Fälle scheinen terroristische Strukturen finanziert worden zu sein und in ca. 60 Prozent Personen oder Organisationen, die mit solchen Strukturen verdächtige Beziehungen unterhielten.<sup>58</sup>

### **TF-spezifische Anfälligkeit und Missbrauchsformen**

Aufgrund der in Kapitel 2 dargelegten Besonderheiten können der gemeinnützige Sektor und namentlich NPOs potenziell sowohl für GW als auch TF missbraucht werden. Einem besonderen Risiko für TF dürften jedoch NPOs ausgesetzt sein, die in oder nahe Konfliktgebieten operieren, wo die Staatsgewalt geschwächt oder zusammengebrochen ist, wo terroristische Gruppierungen aktiv sind oder gar territoriale Herrschaft ausüben.<sup>59</sup> Dies dürfte auch auf NPOs zutreffen, die ihre Unterstützung den vor Ort tätigen Organisationen anbieten («know your beneficiaries and associate NPOs»). Auch stimmen die Eigenheiten von NPOs, besonders in solchen Gebieten, weitgehend mit den finanziellen Interessen von terroristischen Akteuren überein: Letztere wollen möglichst viel Geld aus möglichst legalen und idealerweise legitimen Quellen gewinnen. Diese Quellen sollen möglichst apolitisch, neutral und zuverlässig sein, einer möglichst geringen staatlichen oder sonstigen Kontrolle unterstehen und einfachen Zugang bieten.<sup>60</sup> Demzufolge führen die GAFI und die Fachliteratur mehrere Formen des spezifischen NPO-Missbrauchs zum Zweck der TF an.<sup>61</sup> Diese lassen sich auf zwei generelle Missbrauchsarten reduzieren, die in einander übergehen können:

---

*Al-Qaïda* im Raum Afghanistan/Pakistan, Syrien/Irak, im Jemen, in Somalia und im Maghreb aus ihr hervorgegangene Strukturen, der ethnonationalistischen Organisation LTTE auf Sri Lanka, die seit 2009 auf der Insel militärisch-operationell nicht mehr präsent ist. Für den «Islamische[n] Staat im Irak und in [Gross-]Syrien» (ISIS), bzw. die Nachfolgeorganisation «Islamischer Staat» (IS) spielte die Finanzierung durch (den Missbrauch von) NPOs im Vergleich zu den anderen Finanzierungsquellen eine untergeordnete Rolle.

<sup>58</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 42, 87–130

<sup>59</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 25; GAFI (2012), S. 54

<sup>60</sup> Vgl. Freeman, Michael: «The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology». *Studies in Conflict and Terrorism* 34 (2011) 6. S. 463–5, 470–1

<sup>61</sup> Vgl. Bricknell, Samantha / McCusker, Rob / Chadwick Hannah / Rees, David: *Money laundering and terrorism financing risks to Australian non-profit organisations*. 2011, S. 13-4; GAFI (2014), S. 5, 36; GAFI (2012), S. 13; [www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html); Krämer, Gregor: *Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Tätigkeit der FATF als internationaler Standardsetter*. 2008. S. 274

- **Ausnutzung:** Legale und legitime NPOs lassen sich unwissentlich oder fahrlässig von internen oder externen Tätern zur Unterstützung des Terrorismus ausnutzen. Dies kann unter anderem den Status, die Reputation oder das Personal einer NPO betreffen, ihre finanziellen Mittel und Kanäle oder ihre Logistik und Infrastruktur.
- **Komplizenschaft:** Terroristische Akteure schaffen sich eigene NPOs, um hinter einer legitimen Fassade konspirativ operieren und von den Vorteilen des gemeinnützigen Sektors profitieren zu können. Oder legale NPOs unterstützen solche Akteure vorsätzlich, in erheblichem Ausmass und mit diversen Mitteln, sodass sie zu einem Teil des terroristischen Netzwerks werden.

In diesem Zusammenhang zeigt der GAFI-Bericht vom Juni 2014 auf, dass in den meisten dokumentierten Verdachtsfällen legale (und legitime) NPOs gezielt für TF ausgenutzt wurden und Fassadenorganisationen die klare Ausnahme darstellen.<sup>62</sup> Auch in den 102 ausgewerteten Fallstudien steht an erster Stelle die Umleitung (*diversion*) gemeinnütziger NPO-Gelder zugunsten einer terroristischen Struktur.<sup>63</sup>

## 4.2 Die Problematik islami(sti)scher Wohltätigkeitsorganisationen

Obwohl der Generalverdacht infolge von 9/11 auf sämtliche NPOs zu fallen scheint, standen von Beginn weg islamische respektive islamistische Wohltätigkeitsorganisationen (*charities*) im Fokus, weil einige unter ihnen Al-Qaïda und deren Terroranschläge gegen US-Interessen massgeblich mitfinanziert hätten. Auch beim damals von den USA ausgerufenen *War on Terror* handelte es sich primär um eine Kampagne gegen den globalen dschihadistischen Terrorismus im Allgemeinen und das Al-Qaïda-Netzwerk im Speziellen. Abgezielt wird auf *charities*, die mutmasslich entweder global-dschihadistische Gruppierungen wie Al-Qaïda oder nationalistisch-islamistische Organisationen, allen voran die Hamas, unterstützen. Zwar wird islami(sti)schen NPOs eine besondere Anfälligkeit für TF unterstellt, doch scheint es an konkreten Anhaltspunkten in den meisten Fällen zu mangeln und an rechtsgenügenden Beweisen noch viel mehr. Oft stammen die diffusen Verdachtshinweise aus sensitiven Quellen, etwa von Nachrichtendiensten, und inkriminieren «Kontakte» zwischen NPOs oder ihren Mitarbeitenden und Personen oder Strukturen, die unter Terrorismusverdacht stehen. So stellt der GAFI-Bericht vom Juni 2014 in 45 Prozent der ausgewerteten Verdachtsfälle eine «operationelle Verbindung» (*operational affiliation*) zwischen NPOs und terroristischen Strukturen fest, die von informellen, persönlichen bis hin zu formalisierten Beziehungen reichen.<sup>64</sup>

Die Verbindungen zwischen gewissen Teilen des islami(isti)schen Wohltätigkeitssektors und dem dschihadistischen Gewaltextremismus oder gar Terrorismus bestehen nicht erst seit 9/11, sondern entwickelten sich schon ab den späten 1970er-Jahren in Konfliktzonen wie Zentralasien (v. a. Afghanistan), Nordkaukasus (v. a. Tschetschenien), Naher Osten (v. a. Palästina) oder Südosteuropa (v. a. Bosnien). Die immensen Einnahmen der arabischen Golfstaaten aus dem Erdölgeschäft, allen voran Saudi-Arabien, waren für die Finanzierung solcher NPOs von erheblicher Bedeutung. Weiter entstand in den erwähnten Konfliktgebieten eine Verflechtung islamischer Wohltätigkeit mit humanitären Aspekten, islami(sti)scher Missionstätigkeit (Arabisch *da'wa*) und gewalttätigem Dschihad.<sup>65</sup> So gehören in der karitativen Tradition des Islams

<sup>62</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 5

<sup>63</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 1, 36–7, 87

<sup>64</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 1, 37, 42, 87

<sup>65</sup> Vgl. bspw. Burr/Collins (2006), an mehreren Stellen; Schweizerische Eidgenossenschaft. *Bericht des Bundes-*



Kämpfer «auf dem Wege Allahs» (Arabisch *fi sabil allah*), ursprünglich im militärischen, heute auch übertragenen Sinne, seit je zu den privilegierten Empfängern der obligatorischen islamischen Almosensteuer (Arabisch *zakat*).<sup>66</sup>

Während die jährliche Abgabe der *zakat* für jeden praktizierenden Muslim vorgeschrieben ist und eine der fünf Grundpflichten oder «Säulen» des Islams darstellt, stellt die sogenannte *sadaqa* eine zwar freiwillige, aber gleichwohl moralisch-ethisch verpflichtende Almosenspende dar. Das spezifische islamische Stiftungswesen wiederum, gewissermassen die Institutionalisierung des karitativen Gebens, heisst auf Arabisch *waqf*. Islamische Wohltätigkeit spielt in bestimmten Staaten der islamischen Welt, namentlich am arabischen Golf, die über kein reguläres Einkommenssteuersystem verfügen, sozialpolitisch eine zentrale Rolle. Das karitative Geben und Nehmen erfolgt dabei traditionell anonym und unter geringer oder gar keiner staatlichen Aufsicht. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb der islamische Non-Profit-Sektor besonders anfällig für TF sein könnte. So berichtete bspw. EUROPOL im Jahr 2007, es bestünde der konkrete Verdacht (*strong suspicion*), in der EU gesammelte *zakat*-Gelder würden für TF zweckentfremdet.<sup>67</sup>

Eine besondere Problematik des islami(sti)schen Wohltätigkeitssektors besteht in der finanziellen Unterstützung von karitativen Organisationen in Gebieten, die sich unter der Kontrolle von Organisationen mit paramilitärischem oder terroristischem Flügel befinden.<sup>68</sup>

Ein Teil der Fachliteratur vertritt die Ansicht, gewisse islami(sti)sch-nationalistische oder ethnonationalistische Organisationen seien homogene Gebilde mit einem integrierten sogenannten humanitär-karitativen Netzwerk. Dabei würden die entsprechenden NPOs die paramilitärisch-terroristischen Aktivitäten sowohl materiell fördern als auch die Mutterorganisation legitimieren.<sup>69</sup>

Andere Studien hingegen konnten weder konkrete Fälle von TF feststellen noch sind sie auf direkte Kanäle zwischen den NPOs und paramilitärisch-terroristischen Strukturen gestossen und konnten lediglich in einigen Fällen personelle Verbindungen zwischen NPOs und einer islami(sti)sch-nationalistischen oder ethnonationalistischen Organisation feststellen.<sup>70</sup> Auch die *9-11 Commission* erkennt darin eine grundsätzliche ermittlungspraktische Hürde:

«In many cases, we can plainly see that certain [NGOs] or individuals who raise money for Islamic causes espouse an extremist ideology and are «linked» to terrorists through common acquaintances, group affiliations, historic relationships, phone communications, or other such contacts. Although sufficient to whet the appetite for action, these suspicious links do not demonstrate that the NGO or individual actually funds terrorists and thus provide frail support for disruptive action [...]. [...] [W]e must keep in mind this fundamental and inherently frustrating challenge of combating terrorist financing.»<sup>71</sup>

---

rates an das Parlament vom 26. Juni 2002 über die Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001. BBl 2003 1832, hier 1844; Benthall/Bellion-Jourdan (2009), S. 69–74; Martens, Silvia: *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz*. 2013. S. 109–12, 150. Für eine detaillierte Fallstudie zum bosnischen Konfliktgebiet, vgl. Benthall/Bellion-Jourdan (2009), S. 128–52.

<sup>66</sup> Vgl. Benthall/Bellion-Jourdan (2009), S. 10 f.; Martens (2013), S. 74, 76, 81 f., 328 f.

<sup>67</sup> Vgl. EUROPOL: *TE-SAT. EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*. 2007. S. 21 f.

<sup>68</sup> Ein Dilemma besteht darin, dass auch in solchen Gebieten strikt humanitäres Engagement möglich bleiben sollte.

<sup>69</sup> Vgl. Levitt, Matthew: *Hamas. Politics, charity, and terrorism in the service of jihad*. 2006. An mehreren Stellen und S. 2; so auch das Deutsche Bundesverwaltungsgericht im Urteil BVerwG 6 A 10.02 vom 3.12.2004. S. 9, 13.

<sup>70</sup> Vgl. Martens (2013), S. 113; The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP): «CCDP Project Brief. The Islamic Charities Project». 3 (2010); [http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion\\_politics/islamic-charities-project.html](http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion_politics/islamic-charities-project.html); Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): «Religion und Konflikte». Ohne Jahr

<sup>71</sup> Roth (2004), S. 9–10. Siehe dieselbe Aussage im Fazit auf S. 15: «Although the government can often show that certain fund-raising groups or individuals are «linked» to terrorist groups (through common acquaintances,

### 4.3 Lage Schweiz: Erkenntnisse der zuständigen Bundesbehörden

Bereits in seiner Lage- und Gefährdungsanalyse nach 9/11 berichtete der Schweizerische Bundesrat über «humanitäre Hilfsorganisationen» in der Schweiz, die vom Ausland öffentlich verdächtigt werden, wie *Islamic Relief Worldwide*, *Aide directe* oder den Schweizer Ableger des *Comité de Bienfaisance pour la Solidarité avec la Palestine* (CBSP), die mutmasslich Dschihadisten im Kosovo- und Bosnienkonflikt beziehungsweise in den Palästinensergebieten unterstützt hatten.<sup>72</sup> Auch stellte der Bericht fest, dass «Einnahmen aus gewissen humanitären und Non-Profit-Organisationen» zu den legalen Quellen namentlich der islamistischen TF gehörten und die «hauptsächliche Schwierigkeit» bei entsprechenden Strafermittlungen die Beweisbarkeit sei.<sup>73</sup> Weiter erwähnte der Bundesrat in seinem Extremismusbericht von 2004 nebst der CBSP auch die hiesige *Association de secours palestiniens*, bezeichnete damals die Hamas als gleichermassen terroristisch und sozial aktive Organisation und kam darin zum Schluss: «Dieser Umstand macht Nachforschungen geradezu unmöglich, welche im Einzelfall feststellen könnten, für welchen Zweck die in der Schweiz gesammelten Spendengelder verwendet werden.»<sup>74</sup>

Ähnliche Feststellungen betreffend Beweis- und Nachverfolgbarkeit finden sich im Bericht Innere Sicherheit der Schweiz (BISS) von Fedpol für die Jahre 2001, 2003 und 2005–8 sowie im Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) für 2009, jeweils im Zusammenhang mit einschlägigen Verdachtsfällen in unserem Land.<sup>75</sup> Erschwerend dürften sich dabei die in der Einleitung angesprochene Mikrofinanzierung des Terrorismus und der diesbezügliche Einsatz von alternativen, informellen Geldüberweisungssystemen auswirken (bspw. Hawala). Dies umso mehr, als auch in der schweizerischen Muslimgemeinschaft bevorzugt «informelle Kanäle» für Spenden sprich Geldtransfers an NPOs oder für entsprechende Hilfeleistungen genutzt werden.<sup>76</sup>

Sodann ergibt eine Auswertung der für diesen Bericht relevanten Verdachtsmeldungen von Finanzintermediären an die MROS im Zeitraum 2006–2015 folgendes Bild:

	GW	TF
Total Meldungen an MROS	13 062	<b>148</b>
%	98,9	<b>1,1</b>
Prozentualer Anteil am gemeldeten Vermögen	99,7	<b>0,3</b>

Davon Verdachtsfälle zu TF mittels NPOs:

Total TF-Fälle	<b>148</b>	= 100 %
Mittels NPOs	<b>25</b>	16,9 %

group affiliations, historic relationships, phone communications, or other such contacts), it is far more difficult to show that a suspected NGO or individual actually funds terrorist groups.»

<sup>72</sup> Vgl. Bundesrat (2002), BBI **2003** 1832, hier 1857

<sup>73</sup> Vgl. Bundesrat (2002), BBI **2003** 1832, hier 1847-8

<sup>74</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. *Extremismusbericht des Bundesrates vom 25. August 2004 (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002)*. BBI **2004** 5011, hier 5051

<sup>75</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2001*. 2002. S. 36; Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2003*. 2004. S. 36; Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2005*. 2006. S. 40; Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2006*. 2007. S. 38–9; Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2007*. 2008. S. 47; Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2008*. 2009. S. 52;

Schweizerische Eidgenossenschaft. Nachrichtendienst des Bundes (NDB): *Sicherheit Schweiz. Jahresbericht 2009 des Nachrichtendienstes des Bundes*. 2010. S. 35–6

<sup>76</sup> Vgl. Martens (2013), 331, 335, 371–3



Folglich wurden der MROS im genannten Zeitraum aus der Finanzwirtschaft lediglich 25 Fälle von mutmasslicher TF mittels NPOs gemeldet. Diese machen nur 16,9 Prozent aller Meldungen zur TF aus und letztere mit 1,1 Prozent nur einen äusserst geringen Prozentsatz sämtlicher Verdachtsmeldungen wegen TF und GW. In den 25 Verdachtsfällen handelte es sich grösstenteils um NPOs aus dem Bereich der islamischen Wohltätigkeit, vor allem der Palästinahilfe (mutmassliche TF zugunsten der Hamas) oder aus dem tamilisch-nationalistischen Bereich (zugunsten der ehemaligen LTTE), wobei drei Organisationen in den Meldungen mehrfach vorkommen. Nur vereinzelt handelte es sich um NPOs mit einem exiliranischen oder kurdisch-nationalistischen Hintergrund (mutmassliche TF bspw. zugunsten der PKK). Die gemeldeten Gelder reichen von knapp über 100 Franken bis zu einem tiefen einstelligen Millionenbetrag, bewegen sich meist aber in einem fünfstelligen Bereich; das Total dieser Beträge macht wiederum nur 0,3 Prozent aller wegen GW und TF gemeldeten Vermögen aus.

Seit 9/11 haben die zuständigen Sicherheitsorgane und Strafverfolgungsbehörden des Bundes in mehreren Dutzend Verdachtsfällen TF mittels NPOs aufzuklären, zu ermitteln respektive zu untersuchen versucht, d. h. mit nachrichtendienstlichen, kriminalpolizeilichen beziehungsweise staatsanwaltschaftlichen Mitteln. Diese Fälle resultierten überwiegend aus nachrichtendienstlichen oder sonstigen behördlichen Hinweisen aus dem Ausland, den vorerwähnten Verdachtsmeldungen an die MROS sowie ausländischen Rechtshilfeersuchen an die Schweiz. In der Regel lag den Behörden nur ein diffuser Verdacht vor, eine in der Schweiz tätige NPO stünde in Verbindung mit einer terroristischen Struktur im Ausland, würde hierzulande gesammelte Gelder an sie weiterleiten und auf diese Weise ihre Terroraktivitäten (mit)finanzieren. In anderen Fällen befanden sich lediglich Gelder suspekter NPOs auf Schweizer Konten, ohne dass diese selbst in unserem Land aktiv gewesen wären. Analog zu den Verdachtsmeldungen an die MROS, zu Erkenntnissen ausländischer Behörden und der Fachliteratur fiel der Verdacht grösstenteils auf NPOs aus dem islami(sti)schen und ethnonationalistischen Umfeld, das heisst mit Bezügen zum Al-Qaïda-Netzwerk, zur Hamas («Palästinahilfe»), zu den ehemaligen LTTE und zur PKK (siehe nachstehende Fallbeispiele).

Ein Rechtshilfefall betraf bspw. die US-amerikanische *Benevolence International Foundation* (BIF), die während Jahren Spendengelder in Millionenhöhe in islamische Konfliktgebiete wie Bosnien und Tschetschenien transferiert und deren Chef, ein langjähriger Unterstützer des Dschihadismus, persönliche Beziehungen zum Al-Qaïda-Netzwerk unterhalten hatte.<sup>77</sup> 2002 ersuchten die USA die Schweiz rechtshilfeweise um Kontoerhebungen, weil der BIF zwischen Juni 2000 und September 2001 über ein Zürcher Konto mehr als 1,4 Millionen US-Dollar zugeflossen waren.<sup>78</sup> Die US-Strafuntersuchung gegen den BIF-Chef sollte nachweisen, dass die Stiftung den Al-Qaïda-Terrorismus finanziert hatte, sie wurde dementsprechend mediatisiert und hätte ein Exempel gegen entsprechende TF statuieren sollen. 2003 wurde der Beschuldigte, ein aus Syrien stammender US-Bürger, von einem erstinstanzlichen Gericht in den USA zu einer Freiheitsstrafe von über zehn Jahren verurteilt: Er hatte mit Spendengeldern in der Höhe von rund 300 000 US-Dollar dschihadistische Kämpfer in Bosnien und Tschetschenien – nicht jedoch Al-Qaïda selber – logistisch versorgt (nach Rekursen wurde das Urteil 2009 bestätigt).<sup>79</sup> In ihrem Bericht zur TF untersuchte die *9-11 Commission* auch diesen Fall und

<sup>77</sup> Vgl. Bricknell, Samantha: *Misuse of the non-profit sector for money laundering and terrorism financing*. 2011, S. 23; Burr/Collins (2006), S. 267–8; Roth (2004), S. 94–5, 103–4; Raphaeli, Nimrod: «Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels». *Terrorism and Political Violence* 15 (2003) 4. S. 63–5

<sup>78</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Urteil des Bundesgerichts 1A\_194/2002 vom 15. November 2002

<sup>79</sup> Vgl. Roth (2004), S. 108–9; United States of America. United States Court of Appeals For the Seventh Circuit Chicago, Illinois 60604: «No. 06-2285 United States of America v. Enaam M. Arnaout». 3.4.2009 Gleichwohl figuriert die BIF weiterhin im Anhang 2 der Verordnung vom 2. Oktober 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban (SR 946.203). Siehe Schweizerische Eidgenossenschaft. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO):

kam bezüglich Beweisbarkeit erneut zum Schluss: «[T]here is a difference between troubling <links> to terrorists and compelling evidence of supporting terrorists.» Und bezüglich Nachverfolgbarkeit: «When the money went overseas, it became virtually untraceable, since it could be converted to cash and sent anywhere in the world.»<sup>80</sup>

In einem anderen Fall eröffnete die BA wenige Wochen nach 9/11, unter anderem gestützt auf eine Verdachtsmeldung der MROS, eine Strafuntersuchung gegen einen vermögenden, international tätigen Geschäftsmann aus Saudi-Arabien. Dieser hatte in den 1990er-Jahren die angebliche Wohltätigkeitsstiftung *Muwafaq* geleitet und mitfinanziert, welche Gelder in Millionenhöhe verdächtigen Personen und Projekten in der islamischen Welt zur Verfügung stellte, zum Beispiel im Sudan, in Bosnien und Albanien. Auch er unterhielt Kontakte zu Angehörigen des Al-Qaïda-Netzwerks und wurde infolge von 9/11 unter anderem von den USA, dem UN-Sicherheitsrat und der Schweiz mit Sanktionen belegt. Die hiesige Strafuntersuchung fokussierte namentlich auf 1998 erfolgte Überweisungen von mehreren sechsstelligen Beträgen in US-Dollar über hiesige Konten des Beschuldigten. Obgleich der begründete Verdacht der TF bestand, konnten die jahrelangen Strafermittlungen und mehrere Rechtshilfeersuchen an ausländische Staaten, darunter die USA, keine rechtsgenügenden Beweise erbringen. Zwar wurden diverse Kontakte zum Netzwerk von Al-Qaïda bestätigt, nicht jedoch ihre wissentliche und willentliche Unterstützung nachgewiesen, sodass die Strafuntersuchung Ende 2007 eingestellt wurde.

Aufgrund der geringen Anzahl Verfahren betreffend NPOs im Zusammenhang mit GW und TF, ist der Erkenntnisstand zu den kriminellen Missbräuchen von NPOs und zu den Modi Operandi relativ bescheiden. Die Fachliteratur kann diesen Mangel nicht kompensieren, da nur wenige Forschungsergebnisse zu islami(sti)schen oder ethnonationalistischen NPOs in der Schweiz vorliegen. Die einzige grundlegende Abhandlung ist die 2013 publizierte Dissertation *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz* von Silvia Martens, welche punktuell auch auf die Problematik der TF eingeht.<sup>81</sup> Dagegen fehlen vergleichbare Studien zu gemeinnützigen Strukturen und Tätigkeiten zum Beispiel in der hiesigen kurdischen oder tamilischen Gemeinschaft.

Das Erkenntnisdefizit der Schweizer Behörden zu suspekten NPOs dürfte sowohl mit der schwierigen Aufdeckbarkeit und Beweisbarkeit von Missbräuchen als auch mit der faktisch begrenzten staatlichen Aufsicht im gemeinnützigen Sektor, insbesondere bei kleineren Vereinen, korrelieren (zur obligatorischen *Fremdkontrolle*, siehe Kap. 1 des vorliegenden Berichts). Die bereits unter Kapitel 1.5 erwähnte Warnliste der Zewo führt derzeit 16 dubiose oder intransparente NPOs auf. Die Zewo beobachtet NPOs, die öffentlich Spenden sammeln und prüft diese bei Verdachtshinweisen soweit möglich genauer. Unter den suspekten Einrichtungen findet sich auch der «Verein Daricheha», einer von mindestens vier Vereinen in der Schweiz, die unter dem Deckmantel der Gemeinnützigkeit teils seit den 1990er-Jahren mit aggressiv-betrügerischen Methoden mutmasslich Gelder zugunsten der iranischen «Volksmujaheddin» (*Mojahedin-e Khalq*, MeK) eingetrieben haben.<sup>82</sup> Die MeK verübten während ihres jahrzehntelangen Kampfs gegen das islamische Regime im Iran vorwiegend in den 1980er- und 1990er-Jahren Terroranschläge, werden jedoch seit einigen Jahren international nicht mehr als terroristische Organisation geächtet. Trotz des Namens handelt es sich bei den MeK

---

«Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban. Konsolidierte Version»

<sup>80</sup> Roth (2004), S. 110–1

<sup>81</sup> Vgl. Martens (2013), S. 25

<sup>82</sup> Vgl. Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEW): «Verein Welle». 2012, abrufbar unter [http://web.archive.org/web/20121103181352/http://www.zewo.ch/fuer\\_spendende/warnungen/Verein-Welle](http://web.archive.org/web/20121103181352/http://www.zewo.ch/fuer_spendende/warnungen/Verein-Welle); Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEW): «Verein Daricheha» [sic]. 2008, abrufbar unter [http://web.archive.org/web/20140819232704/http://www.zewo.ch/fuer\\_spendende/warnungen/daricheha](http://web.archive.org/web/20140819232704/http://www.zewo.ch/fuer_spendende/warnungen/daricheha); Bundesrat (2004), BBl 2004 5011, hier 5063–4

um keine dschihadistische Terrorstruktur und sie gehörten nie dem Al-Qaïda-Netzwerk an. Vor obigem Hintergrund stand auch der «Verein Daricheha» unter dem Verdacht der TF, doch vermochten dies mehrjährige Strafuntersuchungen gegen diverse MeK-Aktivitäten in der Schweiz nicht nachzuweisen.<sup>83</sup>

Als Gemeinsamkeit weisen die in der Schweiz bekannten Verdachtsfälle jeweils eine internationale Tätigkeit auf. Gefährdet erscheinen insbesondere NPOs, die Dienstleistungen (*service activities*) in Konfliktgebieten erbringen, wo dschihadistische und islamistisch-nationalistische oder ethnonationalistische Terrorstrukturen operieren und die Gefahr von Terrorakten konkret und erheblich ist. Nachfolgend werden drei für die Schweiz relevante Fallbeispiele erläutert.

### Fallbeispiel 1: Islamische NPOs mit Verbindungen zur Hamas

Die im bundesrätlichen Extremismusbericht von 2004 erwähnte Schweizer NPO *Association de secours palestiniens* (ASP) wurde schon im Bericht Innere Sicherheit der Schweiz für das Jahr 2003 als gemeinnützige Organisation aufgeführt, die international unter Verdacht der TF stand.<sup>84</sup> Sie wurde 1994 als hiesiger Ableger des in Frankreich angesiedelten *Comité de Bienfaisance pour la Solidarité avec la Palestine* (CBSP) gegründet, das ebenfalls im Extremismusbericht aufgeführt ist. Die ASP stellte damals die grösste NPO in der Schweizer Palästinahilfe dar und unterhielt Büros in Genf und unter dem Namen «Humanitäre Hilfsorganisation für Palästinenser» in Basel. Sie nahm Spendengelder in Moscheen und islamischen Zentren ein und transferierte sie an palästinensische NPOs im Nahen Osten, namentlich im Gazastreifen und Westjordanland.<sup>85</sup> Gemäss einem der Gründer und Sekretäre der Organisation beliefen sich die Geldbeträge bis 2002 auf 500 000 bis 1 Million Franken pro Jahr.<sup>86</sup> Laut ASP waren die Spenden für die Unterstützung von Waisenkindern, Behinderten und Armen sowie für Infrastruktur- und Landwirtschaftsprojekte bestimmt.<sup>87</sup>

Die ASP wurde wie andere NPOs der Palästinahilfe beschuldigt, «terroristische Aktivitäten indirekt zu fördern, indem sie Hamas-Sozialvereinen oder der Hamas mutmasslich nahestehenden Einrichtungen Spendengelder zukommen» liess.<sup>88</sup> Folglich designierte das US-Finanzministerium am 22. August 2003 fünf NPOs mit Verbindungen zur Hamas als global-terroristische Strukturen (*Specially Designated Global Terrorists*), darunter sowohl die CBSP in Frankreich als auch die ASP in der Schweiz.<sup>89</sup> Letztere zählt seither zu den *Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for Foreign Terrorist Organizations* des US-Finanzministeriums, weil sie zu den «Hauptspendensammlern» (*primary fundraisers*) der Hamas gehöre: «ASP, a subsidiary of CBSP [...] has collected large amounts of money from mosques and Islamic centers, which it then transfers to sub-organizations of Hamas.»<sup>90</sup> In der Folge figurierte die ASP mit zahlreichen Pseudonymen auf der sogenannten Bush-Liste 37 der ehemaligen Kontrollstelle für die Bekämpfung der GW im Eidgenössischen Finanzdepartement (heute Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, FINMA).<sup>91</sup>

<sup>83</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Jahresbericht 2010. Kriminalitätsbekämpfung Bund*. 2011. S. 37

<sup>84</sup> Vgl. Bundesrat (2004), BBI **2004** 5011, hier 5051; Fedpol (2004), S. 35

<sup>85</sup> Vgl. Bundesrat (2004), BBI **2004** 5011, hier 5051; Martens (2013), S. 135

<sup>86</sup> Vgl. Martens (2013), S. 117, 283

<sup>87</sup> Vgl. Martens (2013), S. 135 f.

<sup>88</sup> Vgl. Martens (2013), S. 112 f.

<sup>89</sup> Vgl. United States of America. U.S. Department of the Treasury: «U.S. Designates Five Charities Funding Hamas and Six Senior Hamas Leaders as Terrorist Entities», 22.8.2003

<sup>90</sup> United States of America. U.S. Department of the Treasury: «Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for FTOs (listed by affiliation and designation date)». 16.1.2014; United States of America. U.S. Department of the Treasury: «Comité de Bienfaisance et de Secours aux Palestiniens. Association de Secours Palestiniens» (sic). 22.8.2003

<sup>91</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössisches Finanzdepartement. Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei: «Bush-Liste 37. A Bulletin from the Office of Foreign Assets Control - August 21, 2003».

Weiter stand die ASP im Zeitraum 2003 bis 2004 im Fokus von Strafermittlungen, die allerdings – wie häufig bei NPOs – keine gerichtsverwertbaren Beweise für TF erbringen konnten. Als Nachfolgeorganisation der ASP wurde 2004 die NPO *Secours Humanitaire Suisse* (SHS) gegründet, die später ihren Namen zu *Fondation Secours Humanitaire* änderte.<sup>92</sup> Gestützt auf eine MROS-Meldung zu verdächtigen Geldtransfers der ASP und SHS in die Palästinensergebiete eröffnete die BA am 5. Oktober 2007 ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren gegen unbekannt wegen des Verdachts der TF gemäss Artikel 260<sup>quinquies</sup> StGB. Zwar konnte im Verfahren eruiert werden, dass die Gelder aus privaten Spenden stammten und angeblich humanitäre Projekte oder Patenschaften von Kindern finanzieren sollten. Die TF konnte aber auch in diesem Fall nicht rechtsgenüchlich nachgewiesen werden, sodass es schon nach sechs Monaten, am 7. April 2008, zur Verfahrenseinstellung kam.

## Fallbeispiel 2: Tamilische NPOs mit Verbindungen zur ehemaligen LTTE

Bis zu ihrer Niederlage im Mai 2009 unterhielt die LTTE in verschiedenen Diasporaländern ein internationales Netz an NPOs mit Geldsammel- und Propagandaaktivitäten. Die ausländischen Ableger der Organisation agierten unter dem Deckmantel einer NPO, dem sogenannten «Koordinationskomitee», das dem Internationalen Sekretariat der LTTE in Kilinochchi im Norden Sri Lankas unterstand. Diese Komitees waren sowohl in Europa (*Tamil Coordination Committee* in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden etc.) als auch in den USA (*World Tamil Coordinating Committee*), in Kanada (*World Tamil Movement*) und in Australien (*Tamil Coordinating Committee*) präsent. Die Chefs ausländischer LTTE-Ableger waren ebenso wie die Kader mit besonderen Finanzierungs- oder Propagandaaufgaben in der Regel über die Koordinationskomitees aktiv.

Auch in der Schweiz gab es ein *World Tamil Coordinating Committee* (WTCC), das als klassischer privatrechtlicher Non-Profit-Verein in Wirklichkeit der Schweizer Ableger der LTTE war.<sup>93</sup> Das WTCC war insbesondere mit dem Geldsammelwesen in der Schweiz nach den Weisungen des Internationalen Sekretariats beauftragt. Dazu gehörte auch der Transfer der gesammelten Gelder nach Sri Lanka. Von 2009 bis 2016 führte die schweizerische Bundesanwaltschaft (BA) eine Strafuntersuchung gegen mehrere mutmassliche Mitglieder des Schweizer LTTE-Ablegers. In der Anklage der BA vom 18. Juli 2016 gegen 13 Beschuldigte wird diesen Unterstützung und/oder Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation (Art. 260<sup>ter</sup> Abs. 1 StGB), Betrug (Art. 146 Abs. 1 und 2 StGB), Falschbeurkundung (Art. 251 StGB) und Geldwäscherei (Art. 305<sup>bis</sup> StGB) vorgeworfen. Die führenden Köpfe der LTTE in der Schweiz hätten eine Methode zur systematischen, raschen und anonymen Geldbeschaffung innerhalb der tamilischen Diasporagemeinde entwickelt und umgesetzt. Wie die Ermittlungen zeigten, wurden mithilfe von Kurieren und Krediten rund 15 Millionen Franken aus der Diasporagemeinde beschafft. Der Mechanismus bestand im Wesentlichen darin, die Diaspora-Mitglieder dazu zu bringen, in ihrem Namen einen treuhänderischen Kleinkredit aufzunehmen. Diese Kredite wurden dann dem WTCC übertragen.<sup>94</sup>

Die Koordinationskomitees wie das WTCC zielten im Übrigen darauf ab, über die Kontrolle des Vereinswesens alle gemeinschaftlichen Aktivitäten der Diaspora zu lenken. So sollten die

---

10.9.2003

<sup>92</sup> Vgl. Martens (2013), S. 134–5 und [www.secourshumanitaire.ch](http://www.secourshumanitaire.ch)

<sup>93</sup> Die 1994 verabschiedeten Statuten bestimmten insbesondere den Zweck der Organisation (Pflege der tamilischen Kultur und Unterstützung der Mitglieder der Diaspora) sowie die Finanzierung (Beiträge oder Zuschüsse natürlicher oder juristischer Personen, Einkünfte aus Aktivitäten im Sozial-, Kultur- und Sportbereich).

<sup>94</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesanwaltschaft: Mutmassliche tamilische Terrorfinanzierung angeklagt. Medienmitteilung vom 20. Juli 2016. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62777.html>

verschiedenen Vereinen im Erziehungs-, Kultur-, humanitären und Sportbereich sowohl in Bezug auf die Förderung der ethnonationalistischen Kultur und Ideologie als auch die Geldsammlung für die Sache der LTTE eingespannt werden. Innerhalb des tamilischen Vereinsnetzes im Ausland spielte die *Tamil Rehabilitation Organisation* (TRO) eine tragende Rolle, um als scheinbar humanitäre Organisation Geld für die tamilische Flüchtlingshilfe zu sammeln, von dem regelmässig ein Teil für die LTTE abgezweigt wurde.<sup>95</sup> Beim Tsunami im Dezember 2004 konnte die TRO einen Teil der finanziellen Unterstützung kanalisieren, die aus dem Ausland (ausländische Spender und internationale NGO) für die tamilische Bevölkerung in von der LTTE kontrollierten Gebieten gedacht war.<sup>96</sup> In der Schweiz koordinierte die TRO vielerorts die Sammelaktionen. Zum Beispiel in Basel, wo innert weniger Tage 50 000 Franken gesammelt werden konnten.<sup>97</sup> Die TRO war seit 1985, ihrem Gründungsjahr im indischen Bundesstaat Tamil Nadu, in der Schweiz präsent.<sup>98</sup>

In Grossbritannien, dem späteren Sitz der TRO, nutzte die LTTE die *British Charity Commission* (BCC) nachweislich zu finanziellen und propagandistischen Zwecken und um als eingetragene karitative Organisation steuerfrei Gelder nach Sri Lanka zu überweisen.<sup>99</sup> Die Durchsichtung ihrer Büros brachte Mängel bei der finanziellen Transparenz und dem Management zutage. So konnten die Verantwortlichen keine genauen Angaben weder zur Verwendung der Gelder in Sri Lanka noch zur Herkunft der von den Filialen in den USA und in Kanada nach London überwiesenen Beträge machen. Im August 2005 unterband die BCC die Aktivitäten der TRO und löschte sie aus dem Register der karitativen Organisationen.<sup>100</sup>

### Fallbeispiel 3: Kurdische NPOs mit Verbindungen zur PKK

Wie die LTTE hat auch die PKK eine Struktur aufgebaut, um die kurdische Diaspora zu kontrollieren und sich ihre Unterstützung zu sichern. Dabei benutzte sie in der Regel Tarnorganisationen im humanitären, Bildungs- oder Kulturbereich unterschiedlicher Rechtsformen (Verein, Verband, Stiftung etc.) nationaler Art oder mit Präsenz in mehreren Ländern. Bis zur letzten Restrukturierung (siehe weiter unten) gehörten die meisten dieser NPOs nationalen Verbänden an, die auf europäischer Ebene die Konföderation kurdischer Vereine in Europa (*Avrupa Kürt Dernekleri Konfederasyonu*, KON-KURD) bildeten. Diese Konföderation war das wichtigste legale Aushängeschild der PKK in Europa.<sup>101</sup> Aus der Berichterstattung der prokurdischen Presse (*Firat News*, *Yeni Özgür Politika*) über die Aktivitäten der KON-KURD und insbesondere ihrer Kongresse wurde deren Einbettung in die Organisation der PKK sowie ihrer ideologischen Ausrichtung deutlich. Die Föderation kurdischer Vereine in der Schweiz (*Federasyona Komalên gelê Kurd li Swîsra*, FEKAR) war eine der zwölf nationalen Mitglieder der KON-KURD. 2014 wurde die KON-KURD im Zuge einer Reorganisation in *European Kurdish Democratic Community Congress* (KCD-E) umbenannt. Die FEKAR erhielt den neuen Namen «Demokratische Kurdische Gesellschaftszentren Schweiz».

Die Struktur der hierarchisch organisierten PKK setzt sich somit aus verschiedenen Leitungsgremien und zahlreichen angegliederten Organisationen zusammen. Die Existenz dieser Ab-

---

<sup>95</sup> Vgl. Flanigan, Shawn Teresa: «Nonprofit Service Provision by Insurgent Organizations: The Cases of Hizballah and the Tamil Tigers». *Studies in Conflict and Terrorism* 31 (2008) 6. S. 512–3

<sup>96</sup> Vgl. Flanigan (2008), S. 513

<sup>97</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2004*. 2005. S. 39

<sup>98</sup> Vgl. Stürzinger, Martin: *Mapping der srilankischen [sic] Diaspora in der Schweiz*. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. April 2002. S. 13 (sic)

<sup>99</sup> Vgl. Bricknell/McCusker/Chadwick/Rees (2011), S. 22

<sup>100</sup> Vgl. Bricknell/McCusker/Chadwick/Rees (2011)

<sup>101</sup> Vgl. Republik Österreich. Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung: *Verfassungsschutzbericht 2011*. S. 68

leger wurde von höchsten gerichtlichen Instanzen der Schweiz anerkannt. So hat das Bundesstrafgericht (BStGer) im Entscheid vom 23. August 2012 zwei bewaffnete Armeen der PKK – die «Volksverteidigungskräfte» (*Hêzên Parastina Gel*, HPG) und die «Freiheitsfalken Kurdistans» (*Teyrbazên Azadiya Kurdistan*, TAK) – als kriminelle Organisation im Sinne von Artikel 260<sup>ter</sup> StGB (siehe 4.4) qualifiziert.<sup>102</sup> Dieser Entscheid wurde vom Bundesgericht am 25. Oktober 2012 gestützt.<sup>103</sup> Es handelt sich dabei um eine Teilkriminalisierung der PKK, die im Schweizer Recht nach wie vor nicht als kriminelle Organisation gilt.

Hinsichtlich der finanziellen Aktivitäten der PKK haben die Schweizer Strafverfolgungsbehörden einen spezifischen Verdachtsfall der Finanzierung zugunsten dieser Organisation über eine NPO untersucht. Aufgrund einer Meldung an die MROS über einen verdächtigen Beitrag von 112 500 Franken durch eine in der Schweiz niedergelassene kurdische Stiftung an den kurdischen Fernsehsender ROJ TV hat die BA am 26. März 2013 eine Strafuntersuchung wegen Verdachts der Widerhandlung gegen Artikel 305<sup>bis</sup> StGB (Geldwäscherei) eröffnet. Am 20. Dezember 2013 hat die Beschwerdekammer des BStGer die Beschwerde der Stiftung gegen die Sperrung ihres Bankkontos gutgeheissen, da es keine ausreichende Schuldvermutung für Geldwäscherei gebe.<sup>104</sup> Die BA hat die Strafuntersuchung daraufhin eingestellt. ROJ TV ist eines der wichtigsten Medienorgane der PKK. Vom deutschen Innenministerium wurde der Fernsehsender 2008 wegen der Verbindungen mit der PKK und Aufrufen zu Gewalt verboten.<sup>105</sup> In Dänemark hat die 2005 eingeleitete, zu einer Verurteilung des Senders zu einer Busse von 840 000 Franken führende Strafuntersuchung ergeben, dass ROJ TV Propaganda zugunsten der PKK verbreitete und terroristische Handlungen seitens der PKK unterstützte.<sup>106</sup>

#### 4.4 Anwendbarkeit des Straftatbestands der Terrorismusfinanzierung

Die in der Schweiz vorhandenen Massnahmen gegen NPOs, die im Verdacht der TF stehen, sind entweder verwaltungs- oder strafrechtlicher Natur. Erstere wurden in Kapitel 1 (Grundlagen) des vorliegenden Analyseberichts dargelegt. In diese Kategorie fallen auch die Finanzsanktionen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) gegen derzeit rund zwei Dutzend Wohltätigkeitsorganisationen, die laut den Vereinten Nationen mit «der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban» in Verbindung stehen.<sup>107</sup> Zudem bestehen im Embargogesetz mit Artikel 9 und 10 Strafbestimmungen.<sup>108</sup> Parallel zu den erwähnten Straftatbeständen ist am 1. Januar 2015 das Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen<sup>109</sup> in Kraft getreten, das nicht nur sämtliche Tätigkeiten der betreffenden Organisationen in der Schweiz und im Ausland verbietet, sondern

---

<sup>102</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2012.40 + RR.2012.65 + RP.2012.15 vom 23. August 2012. S. 16

<sup>103</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Jahresbericht 2012. Kriminalitätsbekämpfung Bund*. 2013. S. 41

<sup>104</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Beschluss des Bundesstrafgerichts BB.2013.115 vom 20. Dezember 2013. S. 9

<sup>105</sup> Vgl. Bundesrepublik Deutschland. Bayerisches Staatsministerium des Innern: *Verfassungsschutzbericht 2011*. 2012. S. 106

<sup>106</sup> Republic of Turkey. Ministry of Foreign Affairs: «Press release regarding the verdict in the criminal case against ROJ TV in Denmark, Republic of Turkey». 10.1.2012

<sup>107</sup> Vgl. SECO: «Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban. Konsolidierte Version»

<sup>108</sup> Vgl. Bundesgesetz über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen vom 22. März 2002 (SR 946.231)

<sup>109</sup> Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 (SR 122)



auch jegliche Handlung unter Strafe stellt, die auf deren materielle oder personelle Unterstützung abzielt, wie Propaganda- und Finanzierungskampagnen oder die Anwerbung neuer Mitglieder.

Des Weiteren wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldbusse bestraft, wer eine Organisation in ihrer verbrecherischen Tätigkeit «unterstützt» (oder sich an ihr «beteiligt»), die ihren Aufbau und ihre personelle Zusammensetzung geheim hält und die den Zweck verfolgt, Gewaltverbrechen zu begehen (Straftatbestand der «kriminellen Organisation» nach Art. 260<sup>ter</sup> StGB). Gemäss bisheriger Bundesrechtsprechung würde hierunter auch die Finanzierung von neun terroristischen Strukturen fallen. Es sind dies Al-Qaïda, der Islamische Staat im Irak und in (Gross-)Syrien (ISIS) sowie seine Nachfolgeorganisation Islamischer Staat, die dschihadistischen «Märtyrer für Marokko», die italienischen «Roten Brigaden», die baskische ETA, die «Albanische Nationale Armee», die «Freiheitsfalken Kurdistans» sowie die «Volksverteidigungskräfte»; letztere beiden bilden den paramilitärisch-terroristischen Arm der PKK (siehe das Fallbeispiel 3 in Kap. 4.3).<sup>110</sup> In der Schweiz existiert im Gegensatz zu anderen Staaten keine ausführliche Liste mit Terrororganisationen, die von der Regierung designiert werden und deren materielle Unterstützung automatisch sanktioniert wird.<sup>111</sup> Ausnahmen bilden die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandte Organisationen.<sup>112</sup>

Von der Finanzierung einer «kriminellen [Terror-]Organisation» nach Artikel 260<sup>ter</sup> StGB ist im Schweizer Strafrecht die Finanzierung eines terroristischen Gewaltverbrechens zu unterscheiden.<sup>113</sup> Mit Artikel 260<sup>quinquies</sup> verfügt das StGB hierfür seit dem 1. Oktober 2003 über einen spezifischen Tatbestand, mit dem das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus (IÜBFT) vom 9. Dezember 1999 (SR 0.353.22) umgesetzt wurde. Wenige Wochen nach 9/11 verlangten sowohl der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 1373 als auch die GAFI in ihren Spezialempfehlungen I und II von den Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung des IÜBFT sowie die Kriminalisierung der TF.<sup>114</sup> Laut der Gesetzesbotschaft vom 26. Juni 2002 würde die Schweiz im Lichte von 9/11 mit der Strafbestimmung «ihre Entschlossenheit [bekunden], weiterhin dafür zu sorgen, dass der Finanzplatz nicht zur Finanzierung von terroristischen Aktivitäten missbraucht wird.»<sup>115</sup> Zudem ist der Artikel als Umsetzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung und als aussenpolitische Willensbekundung zu werten.

Selbst NPOs, die wissentlich und willentlich TF betreiben, werden in der Realität und erfahrungsgemäss nicht einzelne terroristische Gewaltverbrechen, sondern entsprechende Strukturen und allenfalls einzelne Terroristen finanzieren.<sup>116</sup> Der Tatbestand von Artikel 260<sup>ter</sup> StGB pönalisiert unter anderem die *eventualvorsätzliche* Unterstützung, bspw. Finanzierung, einer kriminellen (Terror-)Organisation im Gegensatz zur *absichtlichen* Finanzierung eines *einzelnen* Terrorakts. In diesen Fällen tritt Artikel 260<sup>quinquies</sup> StGB zurück und wird zum subsidiären Auffangtatbestand. Im Gegensatz zu Artikel 260<sup>quinquies</sup> StGB ergingen gestützt auf Arti-

---

<sup>110</sup> Siehe Schweizerische Eidgenossenschaft. Entscheid des Bundesstrafgerichts RH.2012.9 vom 23. August 2012

<sup>111</sup> Der seit 1. Januar 2016 geltende Art. 22a GwG sieht die Übernahme von Listen ausländischer Staaten gestützt auf die UNO-Resolution 1373 vor.

<sup>112</sup> Vgl. Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014 ([www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20142993/index.html](http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20142993/index.html)).

<sup>113</sup> Vgl. Schubarth, Martin (Hrsg.): *Delikte gegen den öffentlichen Frieden* (Art. 258-263 StGB). 2007. S. 105–6

<sup>114</sup> Vgl. United Nations Security Council: «Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001»; Pieth, Mark: *Strafrecht. Besonderer Teil*. 2004. S. 250; Schmid (2007), S. 404

<sup>115</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. *Botschaft vom 26. Juni 2002 betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze*. BBl 2002 5390, hier 5391

<sup>116</sup> Exemplarisch dazu siehe den zuvor erwähnten NPO-Bericht, GAFI (2014), S. 42, 87–130

kel 260<sup>ter</sup> StGB Urteile gegen Personen, die terroristische Aktivitäten oder Organisationen propagandistisch und finanziell unterstützt hatten. Im Rahmen der Verfolgung von terroristischen Unterstützungshandlungen kommen zudem auch andere Strafnormen des StGB zur Anwendung, bspw. Artikel 259 (öffentliche Aufforderung zu Verbrechen und Gewalttätigkeit) und Artikel 135 (öffentliche Gewaltdarstellung)<sup>117</sup>, der insbesondere terroristische Gewaltpropaganda unter Strafe stellt, sowie Artikel 260<sup>bis</sup>, der unter anderem Vorbereitungshandlungen zu schweren Körperverletzungen und Mord pönalisiert. Dschihadistisch motivierte Reisende, die in ausländischen Konfliktgebieten in armeeähnlichen Formationen Dienst leisten, können zudem nach Artikel 94 des Militärstrafgesetzes (MStG)<sup>118</sup> für fremden Militärdienst bestraft werden. Dementsprechend wurde die unter 4.3 erwähnte Strafuntersuchung gegen den Chef der NPO *Muwafaq* von 2001 bis 2007 nicht wegen Artikel 260<sup>quinquies</sup>, sondern gestützt auf Artikel 260<sup>ter</sup> StGB geführt. Weiter verurteilte die BA im Jahr 2011 per Strafbefehl einen Algerier, der im Zeitraum 2004-5 von der Schweiz aus dreimal geringe Geldbeträge an einen hochrangigen Finanzier einer Al-Qaïda-nahen Organisation in Algerien überwiesen hatte. Da es sich um TF im erweiterten Sinne handelte, wurde er gemäss Artikel 260<sup>ter</sup> und nicht wegen «Finanzierung des Terrorismus» nach 260<sup>quinquies</sup> StGB verurteilt. Andererseits sprach das Bundesstrafgericht (BStGer) 2007 einen Jemeniten vom Vorwurf der Unterstützung einer kriminellen Organisation frei. Zwar hatte er von der Schweiz aus einem hochrangigen Al-Qaïda-Terroristen im Jemen 200 US-Dollar zukommen lassen, das BStGer befand jedoch, der Geldbetrag sei weder erheblich genug, um den Tatbestand zu erfüllen, noch sei er direkt für die Terrororganisation bestimmt gewesen. Weiter hielt es fest:

«Es wurde zu Recht nicht angeführt, dass die vom Beschuldigten vorgenommene Zahlung eine Finanzierung des Terrorismus im Sinne von Artikel 260<sup>quinquies</sup> StGB darstellen könnte. Es wurde offenkundig weder festgestellt noch behauptet, dass mit dieser Zahlung die Absicht bestand, ein Gewaltverbrechen zu finanzieren.» (*Übersetzung des französischen Originaltexts*)<sup>119</sup>

## 5 Parlamentarische Vorstösse zu muslimischen Vereinen und deren Finanzierung

Im Verlauf des Jahres 2016 wurden im Parlament verschiedene Vorstösse eingereicht, welche Transparenz, (ausländische) Finanzierung und Kontrollmöglichkeiten von muslimischen Vereinen und Moscheen sowie damit zusammenhängende Themen zum Inhalt hatten. Da partiell Überschneidungen zwischen diesen Themen und NPOs im Allgemeinen bestehen, werden die Stossrichtungen der parlamentarischen Vorstösse in diesem Bericht kurz aufgegriffen. Die darin gemachten Überlegungen finden soweit möglich Eingang in die Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Es handelt sich um die folgenden Vorstösse:

---

<sup>117</sup> Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft. Urteil des Bundesstrafgerichts SK 2013.39 vom 2. Mai 2014 und Berichtigung vom 22. Juli 2014

<sup>118</sup> SR 321.0

<sup>119</sup> «À juste titre, il n'a pas été soutenu que le versement effectué par l'accusé pourrait constituer un acte de financement du terrorisme au sens de l'art. 260quinquies CP. Il n'est manifestement pas établi, ni d'ailleurs allégué, que ledit versement aurait eu pour objectif de financer un acte de violence criminelle.» Schweizerische Eidgenossenschaft. Urteil des Bundesstrafgerichts SK.2006.15 vom 28. Februar 2007. S. 34



- 16.3269 Ip. Fiala vom 25.04.2016 Kampf der Radikalisierung und Terrorgefahren sowie Finanzierung von Moscheen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163269>)
- 16.3274 Ip. Humbel vom 26.04.2016 Transparenz bei der Finanzierung von muslimischen Vereinen und Moscheen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163274>)
- 16.3314 Po. Ingold vom 27.04.2016 Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3314>)
- 16.3330 Mo. Quadri vom 27.04.2016 Verbot der Finanzierung von islamischen Gebetsstätten durch das Ausland und Offenlegungspflicht (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163330>)
- 16.3453 Ip. Fiala vom 15.06.2016 Finanzierung von religiösen Gemeinschaften. Mangelnde Transparenz und fehlende Aufsicht (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3453>)
- 16.1035 A Romano vom 16.06.2016 Bewilligungen für Imame: Klarheit über die Regeln (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.1035>)
- 16.3549 Po. Quadranti vom 17.06.2016 Radikalisierungen in muslimischen Verbänden verhindern. Selbstregulierung stärken (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3549>)
- 16.3612 Mo. Addor vom 17.06.2016 Verbot der Finanzierung von Moscheen und islamischen Gebetsräumen durch Staaten, die Terroristen unterstützen und die Menschenrechte verletzen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=16.3612>)
- 16.4129 Mo. Fiala vom 16.12.2016 Mehr Transparenz und Präzisierung der Kriterien bei religionsgemeinschaftlichen Beaufsichtigungen und Sanktionen bei nicht Einhaltung der bestehenden Eintragungspflicht ins Handelsregister (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164129>)
- 16.4130 Mo. Fiala vom 16.12.2016 Vereine mit internationalen Geldflüssen sind neu zwingend ins HR einzutragen (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20164130>)

Im Wesentlichen bemängeln die Vorstösse mangelnde Transparenz bei religiösen Gemeinschaften, insbesondere bei (muslimischen) Vereinen, und sind damit nur indirekt auf die Fragestellung GW/TF ausgerichtet. Unklar seien Herkunft und Ausmass der Finanzierung aus dem Ausland, sei dies von Privaten oder im Auftrag anderer Staaten. Auch ein allfälliger Zusammenhang zwischen ausländischer Finanzierung v. a. von Imamen, Radikalisierung und Terrorgefahr wird thematisiert.

Mit der Annahme des Postulats 16.3549 Quadranti vom 17.06.2016 (Radikalisierungen in muslimischen Verbänden verhindern. Selbstregulierung stärken) willigte der Bundesrat ein,

Massnahmen zu prüfen, welche Radikalisierungstendenzen verhindern und eine Selbstregulierung von muslimischen Vereinen stärken können.

Auch dem Anliegen des Postulats 16.3314 Ingold vom 27.04.2016 (Gemässigte Imame sind Schlüsselpersonen gegen die Radikalisierung von jugendlichen Muslimen) wurden entsprochen. In Zusammenarbeit mit den Kantonen wird ein Bericht zu religiösen Betreuungspersonen und deren Ausbildungsvoraussetzungen erarbeitet.

Andere Vorstösse enthielten Forderungen, die der Bundesrat als unverhältnismässig oder den Kern von Grundrechten tangierend erachtete, weshalb diese abgelehnt wurden. Weitere hingegen schienen kaum umsetzbar, wie bspw. ein Verbot ausländischer Finanzierung.

Die Stossrichtungen der parlamentarischen Vorstösse wurden soweit möglich in die Überlegungen aufgenommen und deren Ansätze in Empfehlungen konkretisiert (siehe Kap. 7).

## 6 Schlussfolgerungen

Aus dem vorliegenden Bericht gehen folgende Schlussfolgerungen hervor:

- In Abgrenzung zum Generalverdacht gegen Non-Profit-Organisationen (NPOs) verlangt der risikobasierte Ansatz verhältnismässige, fokussierte und effektive Gegenmassnahmen, die mit dem Non-Profit-Sektor möglichst wenig interferieren. Laut *Groupe d'action financière* (GAFI) dürfen «[m]easures adopted by countries to protect the NPO sector from terrorist abuse [...] not disrupt or discourage legitimate charitable activities.»<sup>120</sup> Folglich sollten sich die zuständigen Schweizer Behörden ausnahmslos, aber umso entschiedener auf *einzelne kritische* NPOs respektive Non-Profit-Bereiche konzentrieren.<sup>121</sup> Ein im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften zulässiger, aktiver Informationsaustausch zwischen den betroffenen Behörden (auch auf internationaler Ebene) kann Hinweise auf verdächtige NPOs liefern und erlaubt ein koordiniertes Vorgehen gegen kritische Organisationen.

- Kritische NPOs sind solche, von denen ein erhöhtes Risiko der willentlichen, fahrlässigen oder unbewussten TF ausgeht. Diese finden sich primär in Non-Profit-Sektoren, die Dienstleistungen (*service activities*) in Konfliktgebieten erbringen, wo dschihadistische und islamistisch-nationalistische oder ethnonationalistische Terrorstrukturen operieren und die Gefahr von Terrorakten konkret und erheblich ist.<sup>122</sup> Dies trifft insbesondere auf NPOs zu, die mit einer Terrororganisation in Verbindung stehen oder sie gar materiell unterstützen.<sup>123</sup> Ein Risiko besteht zudem bei einer Zusammenarbeit mit NPOs in Konfliktgebieten, die Verbindungen zu Terrororganisationen pflegen. Dies ist insbesondere bei Spendensammelnden NPOs der Fall.

Für den Bereich Geldwäscherei (GW) sind NPOs insbesondere dann risikobehaftet, wenn sie in Gebieten mit mangelnder Rechtsstaatlichkeit tätig sind und dort mit dubiosen Partnerorganisationen zusammenarbeiten, ohne entsprechende (interne) Kontrollmechanismen eingeführt zu haben. Hohe Bargeldeinzahlungen, häufige Transaktionen via Money Transmitter in Risikoländer, unvollständige oder widersprüchliche Angaben zum wirtschaftlich Berechtigten sowie grössere Überweisungen auf Kontoverbindungen von Vorstandsmitgliedern sind weitere Hinweise, die auf kriminelle Handlungen hindeuten können.

<sup>120</sup> GAFI (2001), S. 20 und GAFI (2012), S. 54. Eine ausgezeichnete Abhandlung in dieser Optik ist Van der Does de Willebois, Emile: «Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing. A Proportionate Response». *World Bank Working Paper* 208 (2010)

<sup>121</sup> Vgl. Van der Does de Willebois (2010), S. 20

<sup>122</sup> Vgl. GAFI (2014), S. 1, 6; Bricknell/McCusker/Chadwick/Rees (2011), S. 14

<sup>123</sup> Eine mit praktischen Beispielen illustrierte Zusammenstellung von Risikoindikatoren findet sich im GAFI-Bericht von 2014 in Kapitel 6 «Risk indicators and terrorist abuse indicators» (S. 65–73).

- Die grössten NPOs unterliegen in der Schweiz bereits heute diversen Transparenzvorschriften. Wie im Bericht ausgeführt, bestehen bei Vereinen Schwellenwerte für die Revisionspflicht, aus welcher eine Eintragungspflicht ins Handelsregister entstehen kann. Unabhängig davon sind Vereine zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet, wenn diese für ihren Zweck ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe betreiben. Erfüllt ein Verein diese Kriterien nicht, ist er nicht zur Eintragung ins Handelsregister verpflichtet. Dies gilt für die meisten Spenden sammelnden Vereine, die einem besonderen Risiko ausgesetzt sind, für GW oder TF missbraucht zu werden. Generell ist die Vereinslandschaft in der Schweiz vielseitig und unübersichtlich. So bestehen bspw. nur Schätzungen über die Anzahl der Vereine und deren Ausrichtung.
- Die Eidgenössische Stiftungsaufsicht wird durch die Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt eine Optimierung erfahren. Der neue Status wird ihr erlauben, zusätzliche Personalressourcen bereitzustellen. Mit der institutionellen Reform wird ausserdem die operative Unabhängigkeit gestärkt. Zudem baut die Eidgenössische Stiftungsaufsicht zurzeit ihr IT-System aus, was eine stärker risikobasierte Aufsicht erlauben wird.
- Private Akteure, wie bspw. die Stiftung Zewo, bieten den NPOs im Rahmen einer freiwilligen Selbstkontrolle eine Zertifizierung an, deren Anforderungen über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen und sowohl Transparenz schaffen, als auch das Vertrauen in den Sektor stärken. Eine koordinierte Sensibilisierung der NPOs und deren Spender durch die öffentliche Hand wurde jedoch bisher nicht durchgeführt.
- Zahlungen in sanktionierte Staaten sind gewissen Restriktionen unterworfen, während Zahlungen in definierte Risikoländer bei Finanzintermediären besondere Abklärungspflichten auslösen. Die Bestimmungen der Geldwäschereigesetzgebung in der Schweiz sehen je nach Risikoexposition sowohl für Geschäftsbeziehungen als auch für Transaktionen erhöhte Sorgfaltspflichten vor. Für die Bestimmung des Risikos ist unter anderem das Herkunfts- oder Bestimmungsland von Zahlungen sowie die Tätigkeit der Organisation oder involvierten Personen massgeblich.
- Im Hinblick auf die im vorliegenden Bericht ausgeführten Massnahmen bezüglich der Transparenz im Bereich der NPOs und darauf, dass die Sorgfaltspflichten gemäss Geldwäschereigesetz (GwG) auf NPOs immer dann Anwendung finden, wenn Vermögenswerte einer oder zugunsten einer Organisation angenommen, aufbewahrt, angelegt oder übertragen werden und somit eine finanzintermediäre Tätigkeit in Anspruch genommen wird, werden die bereits bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Bereich GW und TF als angemessen angesehen, um dem derzeitigen Risiko des Sektors gerecht zu werden. Eine generelle Unterstellung des Sektors unter das GwG wird demnach als nicht zielführend erachtet und ist des Weiteren im internationalen Kontext auch nicht gefordert. Die Anwendung der bestehenden Bestimmungen muss sich hingegen konsequent am risikobasierten Ansatz ausrichten. So sind nach Artikel 13 Absatz 1 VSB<sup>124</sup> nicht im schweizerischen Handelsregister oder einem gleichwertigen ausländischen Register eingetragene juristische Personen oder Personengesellschaften entweder anhand eines schriftlichen Auszugs aus einer durch die Aufsichtsbehörde oder aus einer durch einen vertrauenswürdigen Privaten geführten Datenbank, der Statuten oder anhand von gleichwertigen Dokumenten zu identifizieren. Ausserdem gelten für diese Geschäftsbeziehungen mit Vereinen sämtliche Sorg-

---

<sup>124</sup> Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB 16)

faltspflichten des GwG und der GwV-FINMA, wie insbesondere eine Überwachung auffälliger Transaktionen und zusätzliche Überprüfung von Transaktionen mit erhöhten Risiken sowie die Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäscherei. Zu beachten ist des Weiteren, dass Finanzintermediäre, die nicht eingetragene Vereine identifizieren, über die Statuten des entsprechenden Vereins verfügen. Die Statuten ihrerseits geben Auskunft über den Zweck des Vereins. Der Finanzintermediär verfügt folglich über die Information, ob der Vereine aufgrund seiner Tätigkeit eine Eintragungspflicht trifft oder nicht.

- Die verschiedenen Bestimmungen des schweizerischen Strafrechts pönalisieren den Terrorismus und auch seine Finanzierung grundsätzlich bereits umfassend. Im Rahmen der Umsetzung der Europaratskonvention und des Zusatzprotokolls zur Verhütung des Terrorismus wird aktuell in einem laufenden Gesetzgebungsprojekt geprüft, inwieweit trotzdem allfällige Lücken bestehen und wie diese geschlossen werden können. So sollen Vorschläge zur spezifischen Kriminalisierung der Anwerbung und Ausbildung von Terroristen sowie von terroristisch motivierte Reisen vorgeschlagen werden, welche auch Finanzierungshandlungen erfassen. Weiter wird zur Erfüllung der Motion 15.3008 eine Revision von Artikel 260<sup>ter</sup> des Strafgesetzbuches geprüft, welche sich auch auf die Kriminalisierung von Finanzierungshandlungen zugunsten terroristischer Organisationen auswirken wird. Im Länderbericht der Schweiz beurteilt die GAFI die Kriminalisierung der TF in Bezug auf die Finanzierung der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen als umfassend. Bei anderen TF-Verstössen wie der Finanzierung einzelner Terroristen stellt sie aufgrund des Erfordernisses einer (zumindest indirekten) Verbindung zwischen der Finanzierung und einer kriminellen oder terroristischen Handlung / Tätigkeit kleinere Lücken fest. Die erwähnte Gesetzesrevision ist geeignet, dieser Kritik Rechnung zu tragen.
- Vereine sind in der Schweiz nur wenigen staatlichen Kontrollen unterstellt und nur die wenigsten müssen ihre Buchhaltung von einer Revisionsstelle prüfen lassen. Für die meisten besteht keine Pflicht, ihre Finanzierung offenzulegen. Auch ist ein Handelsregistereintrag und somit die namentliche Nennung der Vorstandsmitglieder und der zur Vertretung berechtigten Personen für den grössten Teil der Vereine nicht obligatorisch. Ohne staatsanwaltlich angeordnete Zwangsmassnahmen ist es daher oft unmöglich, Informationen über Organisation, Mitglieder und Finanzierung eines Vereins zu erhalten. In dieser Hinsicht besteht Handlungsbedarf, zumindest was die NPOs betrifft, die den grössten Risiken ausgesetzt sind.

## 7 Empfehlungen

Nach den Ausführungen dieses Berichts erscheint es angebracht, Massnahmen zu prüfen, die das Risikomanagement von NPO-spezifischen Risiken erleichtern, insbesondere jenes von Spenden sammelnden Vereinen. Die nachfolgend aufgeführten Empfehlungen zielen darauf ab, den gesamten NPO-Sektor transparenter zu machen, um GW oder TF zu erschweren oder zu verhindern. Weiter sollen allfällig zu treffende Massnahmen weder nur auf ausgewählte Vereine anwendbar sein, noch sollen dadurch die karitativen Tätigkeiten des Sektors be- oder gar verhindert werden. Ziel sollte es sein, mit einfachen Ergänzungen des bestehenden Systems Missbräuche zu erschweren oder zu verhindern, weshalb folgende Empfehlungen vorgeschlagen werden:

1. Erweiterung der Eintragungspflicht von Vereinen in das Handelsregister auf Vereine mit erhöhtem Risiko im Bereich der Terrorismusfinanzierung sowie Pflicht zur Führung einer Mitgliederliste für eingetragene Vereine: Ein grosser Teil der NPOs sind als Vereine organisiert, die nicht zwingend im Handelsregister eingetragen sind. Um dem risikobasierten Ansatz der GAFI gerecht zu werden und den NPO-Sektor analysieren zu können, wird vorgeschlagen, die im Zivilgesetzbuch in Artikel 61 Absatz 2 ZGB vorgesehene Liste der im Handelsregister eintragungspflichtigen Vereine zu erweitern. Durch die künftige Eintragung von Vereinen mit einem erhöhten Risiko im Bereich der Terrorismusfinanzierung, erhöht sich die Transparenz dadurch, dass Dritte Auskünfte über das Bestehen, den Zweck und die personelle Zusammensetzung des Vereins bzw. dessen Vertretungsberechtigte erhalten. Um die Pflicht zu konkretisieren, sind für Vereine mit einem entsprechend erhöhten Risiko, insbesondere weil sie Vermögenswerte aus dem Ausland entgegennehmen oder im Ausland verteilen, Kriterien zu definieren, die eine Eintragungspflicht ins Handelsregister auslösen. Zudem besteht für Vereine derzeit keine gesetzliche Pflicht, ein Mitgliederverzeichnis zu führen. Zur Verbesserung der Transparenz bei Vereinen wäre die Aufnahme einer Regelung ins Zivilgesetzbuch ins Auge zu fassen, wie sie im Obligationenrecht für Kapitalgesellschaften (Art. 686 OR für Aktiengesellschaften und Art. 790 OR für Gesellschaften mit beschränkter Haftung) sowie Genossenschaften (Art. 837 OR) besteht. Eintragungspflichtige Vereine würden damit zur Führung einer in der Schweiz jederzeit zugänglichen Liste mit Name und Adresse ihrer Mitglieder und zur Aufbewahrung der Eintragungsdokumente während mindestens zehn Jahren nach der Löschung des betreffenden Mitglieds verpflichtet.
2. Weiterhin konsequente Umsetzung der Bestimmungen zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung: Die Vorgaben im Bereich der Geldwäschereiprävention bieten Werkzeuge zur Senkung des Risikos der in der Schweiz tätigen NPOs (siehe dazu Kap. 6, Schlussfolgerungen). Würde eine neue Eintragungspflicht ins Handelsregister eingeführt, müsste von den neu eintragungspflichtigen Vereinen bei der Kontoeröffnung ein Handelsregisterauszug verlangt werden, wie dies bei den bisher eintragungspflichtigen Vereinen der Fall ist. Da das Identifizierungsdokument aus einem öffentlichen Register stammt, wird die Vertrauenswürdigkeit der Kontrollen der Finanzintermediäre für die neu eintragungspflichtigen Vereine erhöht. Bezüglich der beschriebenen Neuerung sind die Finanzintermediäre in geeigneter Weise zu sensibilisieren.
3. Sensibilisierung des NPO-Sektors: Es ist angezeigt, dass der gesamte gemeinnützige Sektor wie auch die Öffentlichkeit, Finanzintermediäre und die zuständigen Behörden für das Risiko der GW und TF sensibilisiert werden. Der Privatsektor, namentlich die im Bericht erwähnten Organisationen, leistet hier mit der Durchführung von jährlichen öffentlichen Veranstaltungen, Publikationen und Informationsaustausch bereits einen wertvollen Beitrag. Ebenso haben einige staatliche Institutionen wie bspw. die Schweizerische Steuerkonferenz bereits Anstrengungen unternommen, was jedoch von der GAFI anlässlich des Länderberichts der Schweiz in Bezug auf staatliche Sensibilisierungsmassnahmen als noch nicht ausreichend erachtet wurde. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Vertretern der NPOs, Behörden und gegebenenfalls Finanzintermediären kann hier ebenfalls eine wichtige Massnahme zur Sensibilisierung der relevanten Akteure darstellen. Eine erste Massnahme könnte bspw. die Publikation eines Merkblatts sein. Dieses könnte unter der Führung der KGGT erarbeitet werden.

## 8 Referenz- und weiterführende Literatur

Benthall, Jonathan und Bellion-Jourdan, Jérôme: *The Charitable Crescent. Politics of Aid in the Muslim World*. 2009.

Bricknell, Samantha: *Misuse of the non-profit sector for money laundering and terrorism financing*. Australian Government/Australian Institute of Criminology. 2011. [www.aic.gov.au/media\\_library/publications/tandi\\_pdf/tandi424.pdf](http://www.aic.gov.au/media_library/publications/tandi_pdf/tandi424.pdf) [4.9.2015]<sup>125</sup>

Bricknell, Samantha / McCusker, Rob / Chadwick Hannah / Rees, David: *Money laundering and terrorism financing risks to Australian non-profit organisations*. Australian Government/Australian Institute of Criminology. 2011. [http://aic.gov.au/media\\_library/publications/rpp/rpp114.pdf](http://aic.gov.au/media_library/publications/rpp/rpp114.pdf) [4.9.2015]

Bundesrepublik Deutschland. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts BVerwG 6 A 10.02 vom 3.12.2004. [www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/031204U6A10.02.0.pdf](http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/031204U6A10.02.0.pdf) [4.9.2015]

Bayerisches Staatsministerium des Innern: *Verfassungsschutzbericht 2011*. 2012. [www.verfassungsschutz.bayern.de/imperia/md/content/lfv\\_internet/verfassungsschutzbericht\\_2011.pdf](http://www.verfassungsschutz.bayern.de/imperia/md/content/lfv_internet/verfassungsschutzbericht_2011.pdf) [4.9.2015]

Bundesministerium des Inneren: «Bundesverwaltungsgericht bestätigt Verbot eines Hamas-Spendenvereins». Pressemitteilung vom 19.4.2012. [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/04/spendenverein.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/04/spendenverein.html) [4.9.2015]

Burr, Millard J. und Collins, Robert O.: *Alms for Jihad. Charity and Terrorism in the Islamic World*. 2006.

Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC): «Preventing terrorist abuse of the non-profit sector: Summary observations. Working document prepared [...] for consideration at the Final expert working group meeting on preventing terrorist financing abuse of the non-profit sector. 5-7 march 2013». [http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/5-7March\\_WorkingDocument.pdf](http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/03/5-7March_WorkingDocument.pdf) [4.9.2015]

Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC) u. a.: *To Protect and Prevent. Outcomes of a Global Dialogue to Counter Terrorist Abuse of the Nonprofit Sector*. 2013. [www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/Protect-Prevent\\_Final.pdf](http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/Protect-Prevent_Final.pdf) [4.9.2015]

Eckhardt, B. / Jakob, D. / von Schnurbein, G.: *Der Schweizer Stiftungsreport 2015*, CEPS Forschung und Praxis Bd. 14, Basel: CEPS, 2015

European Police Office (EUROPOL): *TE-SAT 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. 2014. [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol\\_tsat14\\_web\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europol_tsat14_web_1.pdf) [4.9.2015]

*TE-SAT. EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*. 2007. [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2007\\_1.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2007_1.pdf) [4.9.2015]

Finanzdirektion des Kantons Bern: Steuerbefreiung. 2012. [www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/Conditions+d%27exon%E9ration+de+l%27imp%F4t](http://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/Conditions+d%27exon%E9ration+de+l%27imp%F4t) [27.12.2015]

---

<sup>125</sup> Das Datum in eckigen Klammern bezeichnet den letzten Zugriff auf die Internetseite.

Flanigan, Shawn Teresa: «Nonprofit Service Provision by Insurgent Organizations: The Cases of Hizballah and the Tamil Tigers». *Studies in Conflict and Terrorism* 31 (2008) 6. S. 499–519.

Freeman, Michael: «The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology». *Studies in Conflict and Terrorism* 34 (2011) 6. S. 461–75.

Groupe d'action financière (GAFI/FATF): *Confidential FATF Report. Detecting Terrorist Financing: Relevant Risk Indicators*. 2016

*Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*. 2015. [www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/bpp-combating-abuse-npo.html) [4.9.2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf) [4.9.2015]

*FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*. 2014. [www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html) [4.9.2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf) [4.9.2015]

*Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*. 2013. [www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/bpp-npo-2013.html) [4.9.2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating\\_the\\_abuse\\_of\\_NPOs\\_Rec8.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Combating_the_abuse_of_NPOs_Rec8.pdf) [4.9.2015]

*International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations*. 2012. [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf) [4.9.2015]

*3ème Rapport d'évaluation mutuelle de la lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Suisse*. 2005 [www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/berichte/bekaempfung-der-finanzkriminalitaet.html](http://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/berichte/bekaempfung-der-finanzkriminalitaet.html) [4.9.2015]

*FATF Standards. FATF IX Special Recommendations*. 2001. [www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html) [4.9.2015]; [www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Standards%20-%20IX%20Special%20Recommendations%20and%20IN%20rc.pdf) [4.9.2015]

*FATF Policy Development Group. Revising the Interpretive Note to Recommendation 8*. 15. Januar 2016

Helmig, Bernd / Lichtsteiner, Hans / Gmür, Markus (Hrsg.): *Der dritte Sektor in der Schweiz. Länderstudie zum John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. 2010.

Isler, Peter G.: *Script zum CAS Financial Investigation der Hochschule Luzern*. 2009.

Krämer, Gregor: *Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Die Tätigkeit der FATF als internationaler Standardsetter*. 2008.

Levitt, Matthew: *Hamas. Politics, charity, and terrorism in the service of jihad*. 2006.

Martens, Silvia: *Muslimische Wohltätigkeit in der Schweiz*. 2013.

Organization for Security and Co-operation in Europe: «The supervision of foundations in Switzerland». CTN Electronic Journal. 2011. [www.osce.org/secretariat/78912?download=true](http://www.osce.org/secretariat/78912?download=true) [4.9.2015]



Pieth, Mark: *Strafrecht. Besonderer Teil*. 2004.

Raphaeli, Nimrod: «Financing of Terrorism: Sources, Methods, and Channels». *Terrorism and Political Violence* 15 (2003) 4. S. 59–82.  
[www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09546550390449881](http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09546550390449881) [4.9.2015]

Republic of Turkey. Ministry of Foreign Affairs: «Press release regarding the verdict in the criminal case against ROJ TV in Denmark, Republic of Turkey». 10.1.2012.  
[www.mfa.gov.tr/no\\_8\\_-10-january-2012\\_-press-release-regarding-the-verdict-in-the-criminal-case-against-ROJ-tv-in-denmark\\_.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_8_-10-january-2012_-press-release-regarding-the-verdict-in-the-criminal-case-against-ROJ-tv-in-denmark_.en.mfa) [4.9.2015]

Republik Österreich. Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung: *Verfassungsschutzbericht 2011*. [www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Verfassungsschutz/BVT\\_VSB\\_2011\\_online.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Verfassungsschutz/BVT_VSB_2011_online.pdf) [4.9.2015]

Roth, John u. a.: *Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission*. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. 2004. [http://govinfo.library.unt.edu/911/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Monograph.pdf](http://govinfo.library.unt.edu/911/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf) [4.9.2015]

Schmid, Niklaus (Hrsg.): *Kommentar. Einziehung. Organisiertes Verbrechen. Geldwäscheerei. Band I*. 2007.

Schubarth, Martin (Hrsg.): *Delikte gegen den öffentlichen Frieden (Art. 258–263 StGB)*. 2007.

Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesamt für Polizei (Fedpol): *Jahresbericht 2012. Kriminalitätsbekämpfung Bund*. 2013. [www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2012-d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2012-d.pdf) [4.9.2015]

*Jahresbericht 2010. Kriminalitätsbekämpfung Bund*. 2011.  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2010-d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/jabe/jabe-2010-d.pdf) [4.9.2015]

*Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2008*. 2009.  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/bericht\\_sicherheitd.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/bericht_sicherheitd.pdf) [4.9.2015]

*Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2007*. 2008.  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss_d.pdf) [4.9.2015]

*Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2006*. 2007.  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/d\\_s01\\_s92.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/d_s01_s92.pdf) [4.9.2015]

*Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2005*. 2006.  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_2005\\_d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss_2005_d.pdf) [4.9.2015]

*Bericht Innere Sicherheit 2004*. 2005. [www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_2004\\_d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss_2004_d.pdf) [4.9.2015]

*Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2003*. 2004.  
[www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/b\\_03\\_d.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/b_03_d.pdf) [4.9.2015]



*Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2001. 2002.* [www.fedpol.admin.ch/dam/data/fed-pol/publiservice/publikationen/berichte/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss2001\\_leicht\\_neud.pdf](http://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fed-pol/publiservice/publikationen/berichte/bericht_innere_sicherheit/biss2001_leicht_neud.pdf) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesanwaltschaft: *Mutmassliche tamilische Terrorfinanzierung angeklagt.* Medienmitteilung vom 20. Juli 2016. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62777.html> [15.11.2016]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesrat: *Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI).* BBI **2007** 6269. [www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/6269.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2007/6269.pdf) [4.9.2015]

*Extremismusbericht des Bundesrates vom 25. August 2004 (in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002).* BBI **2004** 5011. [www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2004/5011.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2004/5011.pdf) [4.9.2015]

*Bericht des Bundesrates an das Parlament vom 26. Juni 2002 über die Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001.* BBI **2003** 1832. [www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2003/1832.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2003/1832.pdf) [4.9.2015]

*Botschaft vom 26. Juni 2002 betreffend die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des Strafgesetzbuches und die Anpassung weiterer Bundesgesetze.* BBI **2002** 5390. [www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/5390.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2002/5390.pdf) [4.9.2015]

*Strategie der Schweiz zur Terrorismusbekämpfung vom 18. September 2015.* [www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/7487.pdf](http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/7487.pdf) [17.2.2016]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Urteil des Bundesstrafgerichts SK 2013.39 vom 2. Mai 2014 und Berichtigung vom 22. Juli 2014. [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20140502\\_SK\\_2013\\_39.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20140502_SK_2013_39.pdf) [4.9.2015]

Beschluss des Bundesstrafgerichts BB.2013.115 vom 20. Dezember 2013. [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20131220\\_BB\\_2013\\_115.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20131220_BB_2013_115.pdf) [4.9.2015]

Entscheid des Bundesstrafgerichts RR.2012.40 + RR.2012.65 + RP.2012.15 vom 23. August 2012. [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823\\_RR\\_2012\\_40.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823_RR_2012_40.pdf) [4.9.2015]

Entscheid des Bundesstrafgerichts RH.2012.9 vom 23. August 2012. [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823\\_RH\\_2012\\_9.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20120823_RH_2012_9.pdf) [31.12.2015]

Arrêt du Tribunal pénal fédéral SK.2006.15 du 28 février 2007. [http://bstger.weblaw.ch/pdf/20070228\\_SK\\_2006\\_16\\_B.pdf](http://bstger.weblaw.ch/pdf/20070228_SK_2006_16_B.pdf) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Urteil des Bundesgerichts 1A\_194/2002 vom 15. November 2002. [www.polyreg.ch/bgeunpub/Jahr\\_2002/Entscheidung\\_1A\\_2002/1A.194\\_2002.html](http://www.polyreg.ch/bgeunpub/Jahr_2002/Entscheidung_1A_2002/1A.194_2002.html) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Bundesgerichtsentscheid BGE **114** Ib 277 E. 3 S. 282. [www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht-leitent-scheide1954-direct.htm](http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht-leitent-scheide1954-direct.htm) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössisches Departement des Innern. Eidgenössische Stiftungsaufsicht. [www.edi.admin.ch/esv/index.html?lang=de](http://www.edi.admin.ch/esv/index.html?lang=de) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): «Religion und Konflikte». Ohne Jahr. [www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/peac/confre/conrel.html](http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/peasec/peac/confre/conrel.html) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössisches Finanzdepartement. Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei: «Bush-Liste 37. A Bulletin from the Office of Foreign Assets Control - August 21, 2003». 10.9.2003. [www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze\\_und\\_regulierung/sanktionen/Bush\\_Listen/Bush-Liste%2037.pdf](http://www.finma.ch/archiv/gwg/d/dokumentationen/gesetze_und_regulierung/sanktionen/Bush_Listen/Bush-Liste%2037.pdf) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Eidgenössische Steuerverwaltung: «Kreisschreiben Nr. 12. Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen; Abzugsfähigkeit von Zuwendungen». 1994. [www.estv.admin.ch/bundessteuer/dokumentation/00242/00380/](http://www.estv.admin.ch/bundessteuer/dokumentation/00242/00380/) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Koordinationsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (KGGT): *Bericht über die nationale Beurteilung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierungsrisiken in der Schweiz*. 2015 [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39965.pdf) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Nachrichtendienst des Bundes (NDB): *Sicherheit Schweiz. Jahresbericht 2009 des Nachrichtendienstes des Bundes*. 2010. [www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd\\_publ.parsys.99593.download-List.67377.DownloadFile.tmp/ndbjahresbericht2009d.pdf](http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication/snd_publ.parsys.99593.download-List.67377.DownloadFile.tmp/ndbjahresbericht2009d.pdf) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Nationalrat: «Motion 09.3344 Ständerat Luginbühl, Steigerung der Attraktivität des Stiftungsstandortes Schweiz. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 6. Oktober 2009». [www.parlament.ch/sites/kb/2009/Kommissionsbericht\\_WAK-N\\_09.3344\\_2009-10-06.pdf](http://www.parlament.ch/sites/kb/2009/Kommissionsbericht_WAK-N_09.3344_2009-10-06.pdf) [4.9.2015]

Schweizerische Eidgenossenschaft. Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO): «Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban. Konsolidierte Version». [www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00622/00623/index.html?lang=de) [4.9.2015]

Schweizerische Steuerkonferenz (SSK): «Steuerbefreiung juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke oder Kultuszwecke verfolgen. Abzugsfähigkeit von Zuwendungen. Praxishinweise zuhanden der Kantonalen Steuerverwaltungen». 2008. [www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise\\_steuerbefreiung\\_2008\\_d.pdf](http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/merkblaetter/praxishinweise_steuerbefreiung_2008_d.pdf) [25.1.2015]

Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige, Spenden sammelnde Organisationen (ZEWO): «Verzeichnis der Organisationen mit Zewo-Gütesiegel». 2014. [www.zewo.ch/Dokumente/Ratgeber/Adressverzeichnis-der-Hilfswerke-mit-Zewo-Gutesiegel](http://www.zewo.ch/Dokumente/Ratgeber/Adressverzeichnis-der-Hilfswerke-mit-Zewo-Gutesiegel) [4.9.2015]

Medienmitteilung Spendenstatistik. 2015. [www.zewo.ch/Dokumente/Spendenstatistik-Aktuell/Medienmitteilung-Spendenstatistik](http://www.zewo.ch/Dokumente/Spendenstatistik-Aktuell/Medienmitteilung-Spendenstatistik) [24.12.2015]

«Verein Welle». 2012. [http://web.archive.org/web/20121103181352/http://www.zewo.ch/fuer\\_spendende/warnungen/Verein-Welle](http://web.archive.org/web/20121103181352/http://www.zewo.ch/fuer_spendende/warnungen/Verein-Welle) [4.9.2015]

«Verein Darichea» [sic]. 2008. [http://web.archive.org/web/20140819232704/http://www.zewo.ch/fuer\\_spendende/warnungen/darichea](http://web.archive.org/web/20140819232704/http://www.zewo.ch/fuer_spendende/warnungen/darichea) [4.9.2015]

«Stiftung Zewo». Ohne Jahr.  
[www.zewo.ch/ueber\\_uns/stiftung](http://www.zewo.ch/ueber_uns/stiftung) [4.9.2015]

«Wann misstrauisch werden?». Ohne Jahr.  
[www.zewo.ch/fuer\\_spendende/warnungen/misstrauisch\\_werden](http://www.zewo.ch/fuer_spendende/warnungen/misstrauisch_werden) [4.9.2015]

«Warnungen». Ohne Jahr.  
[www.zewo.ch/fuer\\_spendende/warnungen](http://www.zewo.ch/fuer_spendende/warnungen) [4.9.2015]

Stürzinger, Martin: *Mapping der srilankischen [sic] Diaspora in der Schweiz*. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. April 2002. [www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/diaspora\\_mapping\\_schweiz\\_stuerzinger.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/diaspora_mapping_schweiz_stuerzinger.pdf) [4.9.2015]

The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP): «CCDP Project Brief. The Islamic Charities Project». 3 (2010). [http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion\\_politics/islamic-charities-project.html](http://graduateinstitute.ch/fr/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/religion_politics/islamic-charities-project.html) [19.8.2014];  
[http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/ICP\\_Project%20Brief\\_CCDP\\_VF\\_DEF.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ccdp/shared/Docs/ICP_Project%20Brief_CCDP_VF_DEF.pdf) [4.9.2015]

Trechsel, Stefan und Pieth, Mark: *Schweizerisches Strafgesetzbuch. Praxiskommentar*. 2013.

United Nations Security Council: «Statement by the President of the Security Council». 15.1.2013. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PRST/2013/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2013/1) [4.9.2015]

«Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001». [www.un.org/depts/german/sr/sr\\_01-02/sr1373.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1373.pdf) [4.9.2015]

United States of America. United States Court of Appeals For the Seventh Circuit Chicago, Illinois 60604: «No. 06-2285 United States of America v. Enaam M. Arnaout». 3.4.2009. [www.investigativeproject.org/documents/case\\_docs/1163.pdf](http://www.investigativeproject.org/documents/case_docs/1163.pdf) [4.9.2015]

United States of America. U.S. Department of the Treasury: «Designated Charities and Potential Fundraising Front Organizations for FTOs (listed by affiliation and designation date)». 16.1.2014. [www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-fto.aspx](http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-fto.aspx) [4.9.2015]

«U.S. Designates Five Charities Funding Hamas and Six Senior Hamas Leaders as Terrorist Entities». 22.8.2003. [www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js672.aspx](http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/js672.aspx) [4.9.2015]

«Comite [sic] de Bienfaisance et de Secours aux Palestiniens. Association de Secours Palestinien». 22.8.2003. [www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-charities\\_execorder\\_13224-b.aspx#cbasp](http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Pages/protecting-charities_execorder_13224-b.aspx#cbasp) [4.9.2015]

Van der Does de Willebois, Emile: «Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing. A Proportionate Response». *World Bank Working Paper* 208 (2010). <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8547-0> [4.9.2015]