

Merkblatt für international tätige NPO

Missbrauchsrisiken bei NPO vorbeugen

Partner, Begünstigte und Mittelflüsse
risikobasiert prüfen

September 2026



Herausgeberin:

Stiftung Zewo

Erarbeitet in Konsultation mit:

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)

unter Mitwirkung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)

**Impressum**

Stiftung Zewo

Pfingstweidstrasse 10

8005 Zürich

info@zewo.ch

zewo.ch

+41 (0)44 366 99 55

Copyright © Stiftung Zewo, 2026

Alle Rechte vorbehalten. Der Nachdruck und die Vervielfältigung dieser Umsetzungshilfe ist nicht gestattet.

Einzelne Texte, Grafiken oder Tabellen dürfen unter Angabe der Quelle «Stiftung Zewo» respektive unter Angabe der spezifischen Publikation verwendet werden.

Missbrauchsrisiken bei NPO vorbeugen

Partner, Begünstigte und Mittelflüsse risikobasiert prüfen

1. Hintergrund

Der Schweizer NPO-Sektor ist vielfältig, arbeitet transparent und verantwortungsbewusst. Die gemeinnützigen Organisationen (NPO) leisten einen wichtigen Beitrag für den Zusammenhalt der Gesellschaft, die humanitäre Hilfe und für die internationale Zusammenarbeit. Gerade deshalb ist es wichtig vorzubeugen, dass sie nicht für illegale Zwecke missbraucht werden könnten.

Dies ist auch ein wichtiges Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft. Die G7-Staaten haben 1989 die Financial Action Task Force (FATF) ins Leben gerufen. Dieses zwischenstaatliche Gremium hat [40 Empfehlungen](#) zur Bekämpfung der Geldwäscherei sowie der Finanzierung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen erlassen und überprüft bei ihren Mitgliedsstaaten regelmässig, wie diese Empfehlungen im nationalen Recht umgesetzt werden. Insgesamt haben sich mehr als 200 Länder und Jurisdiktionen verpflichtet, die FATF-Standards umzusetzen. Auch die Schweiz ist Mitglied und unterzieht sich den regelmässigen Länderprüfungen der FATF.

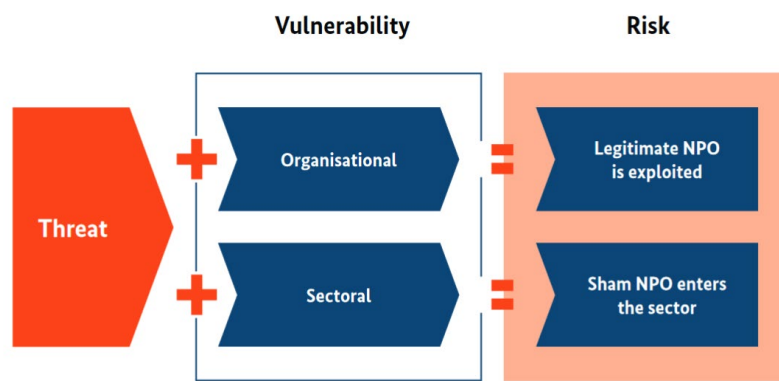
Die **FATF-Empfehlung 8** befasst sich spezifisch mit NPO. Sie verlangt von den Staaten, dass sie einem risikobasierten Ansatz entsprechend jene Organisationen identifizieren, die potenziell anfällig für Missbrauch für Terrorismusfinanzierung sein könnten, und angemessene Schutzmassnahmen vorsehen. Gleichzeitig soll verhindert werden, dass legitime gemeinnützige Tätigkeiten unnötig eingeschränkt oder behindert werden.

2. Begriffe und Definitionen

Die FATF versteht unter **Terrorismusfinanzierung** die Bereitstellung oder Sammlung von Vermögenswerten zur Unterstützung terroristischer Handlungen, Organisationen oder Einzelpersonen. Dabei können sowohl legale als auch illegale Mittel missbraucht werden.

Das potenzielle **Risiko**, dass NPO zur Terrorismusfinanzierung missbraucht werden könnten, definiert die FATF als Zusammenspiel von Bedrohung und Verwundbarkeit:

- **Bedrohung** (Threat) beschreibt potenzielle Missbrauchsmöglichkeiten durch Akteure, die terroristische Zwecke verfolgen.
- **Verwundbarkeit** (Vulnerability) beschreibt Schwachstellen, die für einen solchen Missbrauch ausgenutzt werden können.



Zu unterscheiden ist zwischen organisatorischer und sektorieller Verwundbarkeit:

- **Organisatorische Verwundbarkeit** liegt vor, wenn in legitimen NPO Schwächen in der Governance, den Prozessen oder Kontrollen dazu führen können, dass Mitarbeitende, Partner oder Dritte die Gelder oder Leistungen zweckwidrig verwenden.
- **Sektorielle Verwundbarkeit** liegt vor, wenn NPO-Strukturen bewusst geschaffen werden, um terroristische Finanzierungsaktivitäten zu verschleiern.

Vor diesem Hintergrund hat die Stiftung Zewo das vorliegende Merkblatt unter Beizug des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) erarbeitet. Es richtet sich an gemeinnützige NPO in der Schweiz, unabhängig von ihrer Rechtsform und soll dazu beitragen, organisatorische Verwundbarkeit zu verringern, indem sie:

- potenzielle Risiken kennen
- ihr Risikoprofil einschätzen können
- bei Bedarf gezielte und angemessene vorbeugende Massnahmen treffen können

3. Wann besteht potenziell ein erhöhtes Missbrauchsrisiko für NPO?

Potenzielle Risiken können sich in bestimmten Kontexten und Konstellationen ergeben. Ein erhöhtes Risiko entsteht in der Regel erst dann, wenn mehrere Risikofaktoren zusammentreffen. Zu den potenziellen Risikofaktoren zählen insbesondere:

Geografisches Tätigkeitsgebiet

- Tätigkeit in fragilen Staaten, in denen staatliche Strukturen nur eingeschränkt funktionieren oder die Staatsgewalt geschwächt beziehungsweise zusammengebrochen ist;
- Tätigkeit in Gebieten, in denen terroristische Gruppierungen aktiv sind oder teilweise territoriale Kontrolle ausüben;
- Tätigkeit in Gebieten, in denen Organisationen mit sowohl politischen-sozialen als auch paramilitärischen Strukturen tätig sind;
- Kontexte, in denen die Überprüfung von Partnerorganisationen, Begünstigten oder der Mittelverwendung erheblich erschwert ist.

Governance-Schwäche

- mangelndes Risikobewusstsein innerhalb der Organisation;
- fehlende oder unzureichende Vorgaben zur Risikoprävention innerhalb der Organisation;
- ungenügende Sensibilisierung und Schulung innerhalb der Organisation;
- fehlende Checks and Balances innerhalb der Organisation;
- unzureichende interne Kontrollmechanismen, insbesondere mangelnde Prüfung von Partnerorganisationen und Begünstigten;
- unzureichendes Monitoring von Projekten und Programmen durch die Organisation;
- fehlende oder unzureichende Dokumentation der Mittelflüsse durch die Organisation;
- Nutzung alternativer Geldüberweisungssysteme ausserhalb des regulären Bankensystems ohne genügende Absicherungen.

Faktische Beherrschung und Undurchsichtigkeit

- Die Organisation wird faktisch von Personen beherrscht oder kontrolliert, die terroristischen Gruppierungen nahestehen oder mit solchen in Verbindung stehen.
- Die Organisation weist erhebliche Defizite hinsichtlich der Transparenz ihrer Leitungsorgane und Strukturen, ihrer Tätigkeit, ihrer Finanzierung und ihrer Mittelverwendung auf.

Als **Faustregel gilt**: Je höher das konkrete Risikoprofil einer Organisation ist – desto bedeutsamer ist es, dass präventive Massnahmen gezielt und wirksam getroffen werden.

4. Mit diesen Massnahmen mindern NPO potenziellen Missbrauch

Die folgenden Massnahmen greifen Good-Practice-Elemente auf, die im Zusammenhang mit den in den Kapiteln 1 bis 3 beschriebenen Risiken besonders relevant sind. Die Massnahmen richten sich nach dem konkreten Risikoprofil. Entscheidend sind nicht allein Grösse oder Finanzvolumen der NPO an sich, sondern vor allem, ob und in welchem Umfang Mittel, Projekte oder Leistungen in fragile, konfliktbetroffene oder schwer überprüfbare Kontexte fliessen. Je höher und wesentlicher dieser Anteil ist, desto sorgfältiger sollten Partner, Begünstigte und Mittelflüsse geprüft, überwacht und dokumentiert werden.

Risikoanalyse und Risikoprofil

Die NPO beurteilt im Rahmen ihrer Risikoanalyse regelmässig, ob ihre Tätigkeit, Partnerbeziehungen, Begünstigtengruppen oder Mittelflüsse ein erhöhtes Risiko für Missbrauch aufweisen. Sie berücksichtigt dabei insbesondere fragile oder konfliktbetroffene Gebiete, eingeschränkte staatliche Kontrolle, Hinweise zu terroristischen Gruppierungen, Sanktionsrisiken sowie erschwerte Überprüfbarkeit vor Ort.

Die Risikoanalyse wird dokumentiert, periodisch aktualisiert und dem zuständigen Leitungsorgan vorgelegt. Hilfreich sein können folgende Informationsquellen:

- [Corruption Perceptions Index \(CPI\)](#)
- [Fragile States Index](#)
- [CIVICUS Monitor](#)
- Sanktionslisten Schweiz [SECO](#)¹, [UN](#), EU [EU](#) und [USA \(OFAC\)](#)² und weitere Hinweise von Behörden z.B. [DEZA](#) oder [EDA](#)
- Private Compliance und Sanktionsprüfungsplattformen z.B. [CSIWatchDOG Elite](#), [Sanction Scanner](#), [OpenSanctions](#), [ComplyAdvantage](#) oder [LSEG World-Check](#)
- Referenzen von Partnerorganisationen oder lokalen Fachpersonen
- [Global Terrorism Index \(GTI\)](#)
- [ACLED \(Armed Conflict Location & Event Data Project\)](#)
- [INFORM \(Index for Risk Management\)](#)

¹ Staatssekretariat für Wirtschaft

² Office of Foreign Assets Control

Governance und Zuständigkeiten

Die NPO sorgt für die Einhaltung von Gesetzen, Normen und Werten der Organisation, indem sie entsprechende Verhaltensrichtlinien in einem Code of Conduct oder in Compliance-Vorgaben erlässt und innerhalb der Organisation für dessen Bekanntheit und Einhaltung sorgt.

Gewaltentrennung, Kollektivunterschrift, Vier-Augen-Prinzip, klare Zuständigkeiten, Kompetenzordnung, dokumentierte Interessenbindungen und ein geregelter Umgang mit Interessenkonflikten vermindern organisatorische Verwundbarkeit. Das Leitungsorgan genehmigt die wesentlichen Vorgaben und erhält regelmässig Informationen zu Risiken, Kontrollen und relevanten Vorfällen.

Projekt- und Partnerprüfung (Due Diligence)

Neue Projekte und Partnerorganisationen werden risikobasiert geprüft; bestehende Partnerschaften werden periodisch überprüft. Dokumentierte Prüfkriterien umfassen insbesondere Zweck und Tätigkeit, Registrierung, Leitungs- und Kontrollstrukturen, Erfahrung, Finanzlage, Geldquellen, Reputation, lokale Verankerung und mögliche Verbindungen zu sanktionierten Personen oder Organisationen.

Die Prüfung stützt sich auf öffentlich zugängliche Quellen, aussagekräftige Dokumente wie Statuten, Jahresberichte und geprüfte Jahresrechnungen, Referenzen, persönliche Abklärungen sowie den Abgleich mit relevanten Sanktionslisten, insbesondere der Schweiz (SECO), UN, EU und USA (OFAC).

Am 9. Dezember 2022 hat der UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 2664 dauerhafte und standardisierte humanitäre Ausnahmen von den von ihm verhängten gezielten Finanzsanktionen erlassen, um die Rechtssicherheit für NPO in Konfliktgebieten zu erhöhen. Auch die FATF hat ihre Empfehlung 6 (gezielte Finanzsanktionen gegen Terrorismusfinanzierung) entsprechend zu Resolution 2664 angepasst. Die Ausnahme betrifft die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen durch bestimmte humanitäre Akteure an gelistete Personen und Organisationen, sofern dies im Rahmen humanitärer Hilfe erfolgt. Der Bundesrat hat diese Ausnahmebestimmungen in die Sanktionsverordnungen übernommen, die er gestützt auf das Embargogesetz erlassen hat (Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 3 [der Verordnung über Massnahmen gegenüber bestimmten Personen, Gruppen, Unternehmen und Organisationen, die mit den Organisationen ISIL \(Da'esh\) und Al-Kaida in Verbindung stehen](#) oder Art. 10 Abs. 2 *quater* der [Verordnung über Massnahmen gegenüber Syrien](#)). Die vollständige Liste der aktuell in Kraft stehenden Sanktionsverordnungen finden sie auf der Internetseite des SECO: <https://www.seco.admin.ch/de/sanktionsverordnungen>.

Vereinbarungen

Mit Partnerorganisationen werden schriftliche Vereinbarungen abgeschlossen. Sie regeln Zweck, Aktivitäten, Ort, Zeitraum, Budget, Zielgruppen, Rollen, Berichtspflichten, Prüfungsrechte, zweckgebundene Mittel, Zahlungsbedingungen sowie Möglichkeiten zur Aussetzung oder Beendigung bei fehlender Berichterstattung oder Verdacht auf Missbrauch.

Projektmonitoring und Berichterstattung

Die NPO legt fest, wie Projekte geplant, begleitet und ausgewertet werden. Narrative und finanzielle Berichte, Belege, Kontoauszüge, Projektfortschritt, Vor-Ort-Besuche, interne oder externe Evaluationen und Audits werden risikobasiert eingefordert und geprüft.

Auszahlungen erfolgen nach Möglichkeit in Tranchen und werden an ausreichende Berichterstattung geknüpft. Bei erhöhtem Risiko können zusätzlich lokale Audits, externe Prüfungen, Vor-Ort-Besuche oder unabhängige Abklärungen angezeigt sein. Dies gilt insbesondere bei hohen Projektvolumen, schwer überprüfbaren Regionen, komplexen Partnerstrukturen oder Unklarheiten in der Berichterstattung.

Nachvollziehbare etappierte Mittelflüsse

Mittelflüsse müssen etappiert so dokumentiert sein, dass jederzeit nachvollziehbar ist, wohin Gelder geflossen sind und wofür sie verwendet wurden. Die NPO regelt, wer Zahlungen auslösen und freigeben darf, führt eine Übersicht über geplante und ausgeführte Transfers und gleicht diese mit Budgets, Projektfortschritten und Berichten ab. Projektgelder werden grundsätzlich auf ein vertraglich bezeichnetes Konto überwiesen, das auf die juristische Person der Partnerorganisation lautet. Änderungen der Bankverbindung werden nur schriftlich und nach Prüfung akzeptiert. Bargeldtransaktionen und alternative Geldüberweisungssysteme ausserhalb des regulären Bankensystems werden vermieden oder, wenn unumgänglich, mit zusätzlichen Kontrollen, Belegen und Genehmigungen abgesichert.

Transparenz bei komplexen Strukturen und Netzwerken

Bei komplexen Strukturen von Partnerorganisationen mit Länderbüros, verbundenen Organisationen oder internationalen Netzwerken prüft die NPO, ob die finanziellen Verflechtungen transparent dargestellt und wesentliche Finanzflüsse nachvollziehbar sind. Entscheidend ist, dass Leitungsorgane, Projektverantwortliche und Revisionsstellen nachvollziehen können, welche Mittel an welche Einheiten fließen.

Sensibilisierung und Verdachtsfälle

Leitungsorgane, Mitarbeitende, Freiwillige und relevante Partner werden angemessen für Missbrauchsrisiken und Meldewege sensibilisiert. Für Verdachtsfälle bestehen klare Abläufe: zuständige Stellen informieren, Zahlungen bei Bedarf aussetzen, Unterlagen prüfen, Vor-Ort-Abklärungen oder externe Expertise einholen, Entscheide dokumentieren und gegebenenfalls Behörden einbeziehen.

5. Checkliste für international tätige NPO

Diese Checkliste richtet sich an Stiftungsrat, Vorstand und Geschäftsleitung von international tätigen NPO. Viele der aufgeführten Massnahmen gehören ohnehin zu einer sorgfältigen und verantwortungsbewussten Führung, Projektsteuerung und Finanzkontrolle. Sie und werden in der Praxis bereits aus anderen Gründen umgesetzt. Im Zusammenhang mit potenziellen Missbrauchsrisiken helfen sie zusätzlich, Partner, Begünstigte und Mittelflüsse risikobasiert zu prüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Checkliste kann zweistufig genutzt werden: Die Basis-Massnahmen dienen international tätigen NPO als Orientierung. Zusätzliche vertiefte Massnahmen sind angezeigt, wenn ein wesentlicher Anteil der Mittel, Projekte oder Leistungen in exponierte Kontexte fliesst, also in fragile, konfliktbetroffene oder schwer überprüfbare Regionen.

Prüfpunkte	Basis für alle	vertieft, erhöhtes Risiko
Anteil der Mittel, Projekte oder Aktivitäten in exponierten Kontexten eingeschätzt und bei den Kontrollen berücksichtigt	☐	☐
Risikoprofil regelmässig überprüft und bei wesentlichen Veränderungen aktualisiert	☐	
Risikoanalyse dokumentiert und mit angemessenen Massnahmen hinterlegt	☐	
Zuständigkeiten, Vier-Augen-Prinzip, Gewaltentrennung und Interessenbindungen geregelt	☐	
Due-Diligence-Prozess oder Kriterien für Projekt- und Partnerprüfung genehmigt und angewandt	☐	☐
Relevante Sanktionslisten und Behördeninformationen risikobasiert berücksichtigt		☐
Anwendung relevanter Ausnahmebestimmungen für die Erbringung von humanitärer Hilfe in den verschiedenen Sanktionsregimen geprüft		☐
Schriftliche Vereinbarungen mit Partnerorganisationen vorhanden und aktuell	☐	
Berichtspflichten, Prüfungsrechte, Zahlungsbedingungen und Zweckbindungen festgelegt	☐	
Narrative und finanzielle Berichte und Belege	☐	
Auszahlungen gestaffelt; weitere Tranchen erst nach ausreichender Berichterstattung freigegeben	☐	
Bankverbindungen kontrolliert; Bargeld oder alternative Transfers nur mit Zusatzkontrollen	☐	☐
Bei Netzwerken: Struktur, Zuständigkeiten, Geldflüsse und Zweckbindungen nachvollziehbar	☐	
Lokale Audits, externe Prüfungen oder unabhängige Evaluationen angepasst an Projektvolumen	☐	
Mitarbeitende und relevante Partner sensibilisiert; Verdachtsfälle und Zahlungsstopp geregelt	☐	☐

