

Schweiz dem belgischen Staatshaushalt einen substantiellen Teil des Betrages (1,2 Millionen Schweizerfranken pro Jahr) zur Verfügung stelle, der es erlauben würde, unseren Mitbürgern die vollständige Gleichbehandlung mit den belgischen Staatsangehörigen zu gewähren. Die genaue Summe, welche die Schweiz bezahlen müsste, wäre Gegenstand von Verhandlungen zwischen den zwei Ländern.

Das Studium dieses Dossiers ist Gegenstand von Diskussionen auf hoher Stufe zwischen den interessierten Departementen. Der Bundesrat wird demnächst entscheiden, – ob das Dossier in Anbetracht der Ergebnisse der Gespräche von Juni 1988 als abgeschlossen betrachtet werden soll oder

– ob mit Belgien in Verhandlungen zu treten ist, und zwar mit dem Ziel, zur obenerwähnten Lösung zu gelangen, oder schliesslich

– ob eine sogenannte interne Lösung getroffen werden soll, indem die Eidgenossenschaft eine Entschädigung ausrichtet, sei es eine generelle oder eine auf Härtefälle beschränkte.

Im weiteren erinnert der Bundesrat daran, so wie er es in seiner Antwort vom 24. Februar 1988 auf die Einfache Anfrage Philipona vom 1. Dezember 1987 unterstrichen hat, dass die Eidgenossenschaft nicht für Schäden zu haften hat, welche Schweizern im Ausland durch ausländische Staaten entstanden sind, und ihre Verantwortlichkeit in dieser Angelegenheit deshalb nicht berührt ist.

3. Der belgische Staat hat immer unterstrichen, dass er juristisch nicht verpflichtet war, im Moment der Unabhängigkeit des Belgisch-Kongo die Indexierung der Renten an die Lebenshaltungskosten vorzusehen, weil die Sozialversicherungseinrichtungen des Belgisch-Kongo und von Ruanda-Burundi auf einem System der individuellen Kapitaldeckung beruhten. Durch das Gesetz vom 16. Juni 1960 hat Belgien ein Garantiesystem für die eigenen Staatsangehörigen vorgesehen, das heisst, ein Solidaritäts- oder Umverteilungssystem, dessen zur Sicherung der Indexierung notwendiger Anteil vom Staatshaushalt finanziert wird. Einzig der Abschluss eines Reziprozitätsabkommens würde den ausländischen Staatsangehörigen erlauben, ebenfalls von der Indexierung zu profitieren. Da die Schweiz kein Reziprozitätsabkommen im Sinne des Gesetzes vom 16. Juni 1960 abgeschlossen hat und den Römer Vertrag, welcher die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schuf, nicht unterzeichnet hat, besteht keine Rechtsgrundlage, welche die Schweizer Staatsangehörigen anrufen könnten, damit sie, wie die Belgier, die Indexierung ihrer Renten erhalten würden.

Was die Frage einer allfälligen Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch Belgien betrifft, ist zu erwähnen, dass es gegebenenfalls Sache der von dieser Konvention eingesetzten Organe ist, sich dazu auszusprechen. Was im besonderen das durch Artikel 1 des Zusatzprotokoll zu dieser Konvention garantierte Recht auf Respektierung des Privateigentums betrifft, ist die Schweiz, welche dieses Protokoll bis jetzt nicht ratifiziert hat, nicht in der Lage, es gegenüber Belgien anzurufen.

Schlussendlich kann auch der Belgisch-schweizerische Niederlassungsvertrag vom 4. Juni 1987 nicht angerufen werden, weil Sozialversicherungsleistungen nach einer konstanten Praxis durch die Niederlassungsverträge nicht abgedeckt sind.

**Präsident:** Die Interpellantin ist von der Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt.

88.708

### Interpellation Cavadini Oeffentliche Annahme von Geldern. Bundesvorschriften

#### Interpellanza Cavadini Regolamentazione federale per la raccolta pubblica di fondi

#### Interpellation Cavadini Appel public de fonds. Réglementation fédérale

*Wortlaut der Interpellation vom 27. September 1988*

1. Am 13. März 1984 ist von Nationalrat Massimo Pini und Mitunterzeichnern ein Postulat eingereicht worden, in dem verlangt wird, die öffentliche Annahme von Geldern und die Promotionstätigkeiten, die nicht im Bankbereich stattfinden, gesetzlich zu regeln. Seit der Annahme des Postulates sind nun vier Jahre vergangen, ohne dass der Bundesrat das Parlament über die Ergebnisse seiner Abklärungen informiert oder konkrete Massnahmen vorgeschlagen hätte.

2. Nach meinem Dafürhalten ist das Thema nach wie vor aktuell. Die Oeffentlichkeit sollte vor unqualifizierten und skrupellosen Personen geschützt werden, die selbst oder über Gesellschaften private Gelder annehmen und dem Kunden Anlagen mit aussergewöhnlichen Renditen in Aussicht stellen, wobei sie nicht selten auch den Namen «Schweiz» dazu missbrauchen, potentielle Anleger für sich zu gewinnen.

Gegen Missbräuche in diesem Bereich sind bereits verschiedene Strafverfahren eingeleitet worden, die für den Privaten praktisch immer mit dem vollständigen Verlust des Geldes endeten, das er der angeklagten Gesellschaft anvertraut hatte.

3. Ab 1984 haben sich weitere derartige Fälle ereignet, wobei einige besonderes Aufsehen erregt haben, so zum Beispiel (aus: Kolloquium Schweiz. Kapitalmarktrecht, in: Schweizerische Beiträge für europäisches Recht, Band 31, Genf 1987, Seite 49):

	Geschädigte Personen	Total- schaden in Millionen Franken
Plumey AG, Basel	1200	ca. 200
Cobau AG, Altdorf, Luzern	2000	160
P. AG, Chur	400	9
Robag AG, Bremgarten/AG	250	7,5
Gruppe Kettler/Falcontrust, Genf	?	ca. 400

Die Kundschaft solcher «Unternehmer» muss mit einer bundesrechtlichen Regelung, die derartige Wirtschaftskriminalität verunmöglicht, geschützt werden. Mit der Einführung einer Bewilligung für die Annahme von Geldern könnte verhindert werden, dass in diesem Bereich auch Vorbestrafte tätig werden können, wie dies kürzlich im Falle Kettler/Falcontrust möglich war.

4. In den neusten Fällen haben die angeklagten Gesellschaften nicht nur in der Schweiz Gelder angenommen. Sie haben vielmehr auch in andern Ländern ein feines Netz für die Annahme von Geldern aufgebaut und damit das Image unseres Landes und die Anstrengungen unserer Behörden, unsere Stellung und unseren guten Namen im Ausland zu verbessern, geschädigt.

5. Ich bitte daher den Bundesrat, das Parlament über die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen sowie über seine Absichten zu informieren. Mir scheint, dass einfache, aber wirkungsvolle Vorschriften des Bundes sich in diesem Bereich aufdrängen, Vorschriften, die sich ausschliesslich auf den anfälligsten Bereich, die «Annahme von Geldern», beziehen, nicht aber auf die anderen treuhänderischen Aktivitäten im Handel und im Immobiliengeschäft.

*Testo dell'interpellanza del 27 settembre 1988*

1. Il 13 marzo 1984 il collega Massimo Pini (e cofirmatari) aveva inoltrato un postulato, poi accettato dal Consiglio federale, con il quale si chiedeva una regolamentazione per la raccolta pubblica di fondi e le relative attività extra-bancarie che la promuovono. Da allora sono trascorsi oltre quattro anni senza che il Consiglio federale abbia informato il Parlamento dei risultati del suo lavoro di approfondimento di quanto richiesto, né abbia proposto misure concrete.

2. A mio giudizio, l'argomento rimane tuttora di grande attualità. Si tratta di proteggere il pubblico da persone senza qualifiche e scrupoli che personalmente o per il tramite di società raccolgono fondi privati, promettendo investimenti e redditi eccezionali e adoperando sovente il nome «Svizzera» per convincere il potenziale investitore.

Già in passato, gravi abusi in questo campo hanno portato all'avvio di diversi procedimenti penali che per il privato, che aveva affidato i soldi alla società incriminata, si sono quasi sempre risolti con delle perdite totali dei soldi versati.

3. Dal 1984 ad oggi altri fatti analoghi si sono nuovamente ripetuti, con casi ancora più clamorosi. Tra questi ricordo (fonte: estratto da Kolloquium Schweiz, Kapitalmarktrecht, in: Schweizerische Beiträge für europäisches Recht, Band 31, Genf 1987, S. 49):

	Personne danneggiata	Danni totali in milioni franchi
Plumey SA, Basilea	1200	ca. 200
Cobau SA, Altdorf, Luzern	2000	160
P. SA, Coira	400	9
Robag SA, Bremgarten/AG	250	7,5
Gruppo Kettler/Falcontrust, Ginevra	?	ca. 400

La clientela di questi «operatori» deve essere protetta da una normativa a livello federale che dovrebbe prevenire questa criminalità economica. L'introduzione di un'autorizzazione per raccogliere fondi permetterebbe pure di impedire che anche dei pregiudicati, come nel recente caso Kettler/Falcontrust, possano agire in questo settore.

4. Nei casi più recenti le società incriminate hanno raccolto fondi non solo all'interno della Svizzera. Esse hanno pure sviluppato una capillare attività di raccolta anche in altri paesi, danneggiando quindi l'immagine della nostra Nazione e gli sforzi fatti dalle nostre Autorità per promuovere e rafforzare qualitativamente la nostra posizione e il nostro buon nome all'estero.

5. Chiedo in conclusione che il Consiglio federale informi il Parlamento sui risultati degli studi intrapresi e sulle sue intenzioni future. Anche a mio parere, si impone con urgenza una semplice, ma efficace regolamentazione federale in questo settore. Una normativa che si rivolga esclusivamente al settore più delicato della «raccolta di capitali» e non a tutte le altre attività di fiduciario commerciale o immobiliare.

*Texte de l'interpellation du 27 septembre 1988*

1. Le 13 mars 1984, mon collègue Massimo Pini et des cosignataires avaient déposé un postulat, accepté ultérieurement par le Conseil fédéral, par lequel on demandait une réglementation de l'appel public de fonds et des activités extra-bancaires qui s'y rapportent. Plus de quatre ans ont passé depuis sans que le Conseil fédéral ait informé le Parlement des résultats de son examen approfondi de la question ni proposé de mesures concrètes.

2. A mon avis, ce problème est toujours d'actualité. Il s'agit de protéger le public contre des individus non qualifiés et dépourvus de scrupules qui, soit personnellement soit par l'intermédiaire de sociétés, recueillent des fonds privés en promettant des investissements et des rendements exceptionnels et en utilisant souvent le nom de la Suisse pour convaincre les investisseurs potentiels.

Dans le passé déjà, de graves abus dans ce domaine ont entraîné diverses procédures pénales qui, pour les per-

sonnes ayant confié leur argent à la société incriminée, ont presque toujours abouti à une perte sèche.

3. Depuis 1984, d'autres faits analogues se sont produits. Parmi les affaires les plus retentissantes, je rappellerai celles-ci (source: extrait de Kolloquium Schweiz, Kapitalmarktrecht, in: Schweizerische Beiträge für europäisches Recht, vol. 31, Genève 1987, p. 49):

	Personnes lésées	Total des dommages en millions de francs
Plumey SA, Bâle	1200	env. 200
Cobau SA, Altdorf, Lucerne	2000	160
P. SA, Coire	400	9
Robag SA, Bremgarten/AG	250	7,5
Groupe Kettler/Falcontrust, Genève	?	env. 400

La clientèle de ces «agents» doit être protégée par une réglementation fédérale visant à prévenir ce genre de criminalité économique. L'institution d'une autorisation pour recueillir des fonds permettrait d'autre part d'empêcher que des récidivistes, comme dans la récente affaire Kettler/Falcontrust, puissent agir dans ce secteur.

4. Dans les cas les plus récents, les sociétés incriminées ont non seulement recueilli des fonds en Suisse, mais leurs activités coupables se sont étendues à d'autres pays. Cela a nuí à l'image de marque de notre nation et a contrecarré les efforts faits par nos autorités pour améliorer notre position et notre renom à l'étranger.

5. En conclusion, je prie le Conseil fédéral de renseigner le Parlement sur les résultats des études entreprises à ce sujet et sur ses intentions futures. A mon avis, une réglementation fédérale, simple mais efficace, s'impose de toute urgence dans ce domaine. Lesdites normes s'appliqueraient exclusivement au secteur si délicat de l'appel public de fonds, et non à toutes les autres activités fiduciaires commerciales ou immobilières.

*Mitunterzeichner – Cofirmatari – Cosignataires:* Baggi, Caccia, Cotti, Couchepin, Grassi, Houmard, Nabholz, Petitpierre, Pini (9)

*Schriftliche Begründung – Motivazione scritta  
Développement par écrit*

L'interpellante rinuncia alla motivazione e desidera una risposta scritta.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates  
vom 13. Februar 1989**Risposta scritta del Consiglio federale  
del 13 febbraio 1989**Rapport écrit du Conseil fédéral du 13 février 1989*

1. Da un punto di vista puramente formale, il Consiglio federale tiene innanzi tutto a rilevare che in occasione dell'esame del rapporto sulla gestione del Governo 1986 le Camere federali hanno deciso di togliere di ruolo il postulato Pini del 13 marzo 1984 (n. 84.354).

2. Il Consiglio federale è consapevole della necessità di tutelare sia i cosiddetti «piccoli» investitori che non operano a titolo professionale, sia gli investitori istituzionali (protezione dei creditori) e riconosce pure il bisogno d'assicurare il buon funzionamento dell'insieme dei mercati finanziari (tutela del funzionamento del mercato).

Il Consiglio federale sta attualmente studiando i due seguenti progetti:

– Estensione del campo d'applicazione dell'ordinanza sulle banche allo scopo di sottoporre alla vigilanza sulle banche anche le grandi società finanziarie a carattere bancario e gli istituti di emissione.

– Analisi della situazione in cui si trova il mercato borsistico svizzero da parte di un gruppo di esperti incaricato di esaminare se sia opportuno che la Confederazione legiferi in materia di borse.

I broker – sempreché medino dal territorio svizzero operazioni che si effettuano su piazze borsistiche svizzere o estere – soggiacciono alle relative disposizioni del Codice delle obbligazioni, segnatamente a quelle del mandato (art. 394 e segg.). I tentativi di frode nell'ambito della negoziazione di collocamenti operati da agenti di borsa, consulenti sugli investimenti o mediatori poco scrupolosi sono perseguiti sulla base delle disposizioni del Codice penale così come l'incitamento alla speculazione (art. 158 Codice penale). In questi casi i danneggiati devono sporgere denuncia penale presso le autorità giudiziarie competenti. Al Consiglio federale non è noto alcun caso in cui i tribunali non abbiano assolto i propri compiti.

3. A livello d'ordinanza il campo d'applicazione della legge sulle banche non può essere esteso a piacimento. La legge esclude dalla vigilanza sulle banche taluni gruppi professionali come gli amministratori di beni, i notai e gli agenti d'affari che si limitano ad amministrare i capitali dei loro clienti senza esercitare un'attività bancaria. Dopo la revisione dell'ordinanza sulle banche già menzionata al numero 2, la Commissione delle banche intende tuttavia esaminare in un secondo tempo l'attuale prassi che differenzia le attività di una banca da quelle di un amministratore di beni non assoggettato alla legge sulle banche ed, eventualmente, inasprire le prescrizioni contenute nella sua circolare concernente la «differenziazione tra l'attività dell'amministratore di beni e l'attività bancaria».

4. Alcuni dei deplorabili casi menzionati dall'interpellante sono già regolati dal diritto vigente. Per quanto concerne il caso di Coira, la Commissione delle banche è intervenuta non appena ne era venuta a conoscenza, ordinando la liquidazione della società in virtù della legge sui fondi di investimento.

L'attività della Plumey SA di Basilea era contraria alla legge sulle banche e anche a quella sui fondi di investimento. Tuttavia la Commissione delle banche non è potuta intervenire in quanto non ne era a conoscenza. Ciò dimostra che neppure una legislazione esauriente in materia di vigilanza è in grado di garantire la piena tutela degli investitori poiché non è da escludere che l'autorità di vigilanza venga informata troppo tardi dell'esistenza di un'attività che necessita di un'autorizzazione.

Non va tuttavia sottovalutato il pericolo che, se gli strumenti di vigilanza a disposizione delle nostre autorità sono meno efficaci di quelli di cui dispongono gli altri Paesi, la Svizzera potrebbe attirare ditte equivoche, ciò che potrebbe inferire un duro colpo alla buona reputazione della piazza finanziaria svizzera. Comunque ogni investitore ha già oggi la possibilità – perlomeno informandosi presso le competenti autorità – di conoscere quali istituti e fondi soggiacciono alla vigilanza e quali no, e investire poi i propri fondi presso una ditta «controllata». Non è compito della Confederazione tutelare gli investitori contro la loro noncuranza.

5. Ai fini di migliorare l'informazione nei confronti degli investitori è già stato proposto di includere nella legge sulle banche una disposizione che prescriva espressamente agli operatori non bancari di accompagnare ogni loro pubblicità indirizzata alla raccolta di capitali dalla specificazione che essi non soggiacciono alla vigilanza sulle banche. Anche questa precisazione non metterebbe tuttavia al riparo da tutti i pericoli in quanto, come già detto, il concetto di raccolta di capitali non comprende la globalità delle attività biasimate. Inoltre, i consulenti finanziari, i mediatori d'investimenti e gli agenti di borsa senza scrupoli contattano i clienti, il più delle volte, a voce risp. per telefono. Una tale disposizione sarebbe del resto difficilmente compatibile con il nostro sistema politico-economico giacché sarebbe irritante se le autorità concedessero una simile protezione alle banche. Gli amministratori di beni o agenti di cambio seri che non soggiacciono alla vigilanza sulle banche potrebbero dal canto loro esigere un marchio pubblico di qualità. Solo una legge-quadro che disciplini la sorveglianza dei mercati finanziari permetterebbe, in quest'ambito, di evitare disparità di trattamento.

6. L'introduzione di un'autorizzazione obbligatoria con accertamento della buona condotta potrebbe tener lontane dalla Svizzera ditte equivoche, attive a livello internazionale. Le autorità avrebbero inoltre la possibilità di intervenire già sulla base di inserzioni o di lettere pubblicitarie, che le venissero segnalate, senza dover attendere denunce per trame criminali. L'introduzione di un'autorizzazione non sarebbe ovviamente in grado di impedire queste trame. Per poter essere pienamente efficace la vigilanza avrebbe bisogno di ulteriori regolamentazioni che comporterebbero un rilevante aumento delle attività di controllo.

Un mero obbligo di registrazione sarebbe ancor meno efficace, anche se permetterebbe di rilevare, ad esempio, cambiamenti di sede.

Una semplice regolamentazione amministrativa (iscrizione o mera autorizzazione) avrebbe il grande svantaggio d'istituire una pseudo-vigilanza. Un vero ed intensivo controllo imporrebbe sia agli organi di revisione, sia alla futura autorità di vigilanza (o al segretariato della Commissione delle banche che si dovrà rafforzare sensibilmente) di aumentare in modo tangibile l'effettivo del personale e di procedere ad una costosa ristrutturazione dell'organizzazione che, date le difficoltà della situazione sul mercato del lavoro, sarebbero difficilmente attuabili. Anche se non è di fondamentale importanza, questo aspetto non è da trascurare.

Comunque, un'autoregolazione efficace da parte delle cerchie interessate può contribuire a mantenere entro certi limiti l'espansione dell'apparato pubblico di vigilanza.

Presumibilmente l'introduzione di un'autorizzazione limitata a persone o società che si dedicano professionalmente all'amministrazione di beni e che gestiscono un minimo di fondi potrebbe giovare all'immagine della piazza finanziaria svizzera.

Probabilmente il criterio del ricorso al pubblico per raccogliere fondi, determinante attualmente per operare la distinzione tra settore bancario controllato e operatori non assoggettati ad alcuna vigilanza sulle banche, dovrà essere abbandonato e sostituito da un concetto più vasto che comprenda l'amministrazione, la vendita, la mediazione e la consulenza in materia di collocamenti finanziari. Un simile provvedimento può essere adottato unicamente a livello di legge.

7. Riassumendo, il Consiglio federale constata che al momento attuale occorre intervenire soprattutto nell'ambito della protezione del funzionamento del mercato. Al riguardo, con l'imminente estensione della legge alle grandi società finanziarie a carattere bancario e agli istituti di emissione nonché con il controllo dei mercati borsistici sono già stati compiuti importanti passi.

Per quanto concerne la protezione degli investitori, non sembrano urgenti ulteriori provvedimenti. Riguardo all'attività degli amministratori di beni e dei mediatori finanziari, il Consiglio federale esaminerà tuttavia attentamente la necessità e le possibilità di legiferare fuori del campo d'applicazione della legge sulle banche e proporrà a livello di legge le misure che s'impongono. A questo proposito è importante tutelare la competitività della piazza finanziaria svizzera. Una piazza finanziaria perde rapidamente la sua attrattiva sugli investitori istituzionali e privati qualora questi ultimi non siano sufficientemente protetti e quando vi regni diffidenza.

**Präsident:** Der Interpellant ist von der Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt.

## **Interpellation Cavadini Oeffentliche Annahme von Geldern. Bundesvorschriften**

## **Interpellation Cavadini Appel public de fonds. Réglementation fédérale**

## **Interpellanza Cavadini Regolamentazione federale per la raccolta pubblica di fondi**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	88.708
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1989 - 08:00
Date	
Data	
Seite	608-610
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 293

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.