



21.3595

**Motion APK-S.**

**Gleich lange Spiesse  
für Schweizer Unternehmen.  
Investitionen in chinesische  
Unternehmen ermöglichen  
(Reziprozität)**

**Motion CPE-E.**

**Permettre aux entreprises suisses  
de lutter à armes égales  
en leur garantissant la possibilité  
d'investir dans des entreprises  
chinoises (principe de réciprocité)**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.21  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.03.22

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Wehrli, Büchel Roland, Estermann, Gössi, Grüter, Hess Erich, Markwalder, Portmann, Tuena)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Wehrli, Büchel Roland, Estermann, Gössi, Grüter, Hess Erich, Markwalder, Portmann, Tuena)  
Rejeter la motion

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Bulliard-Marbach** Christine (M-E, FR), für die Kommission: Die Motion 21.3595 der ständerätlichen APK nimmt sich eines Themas an, das in den letzten Jahren mehrfach für Aufsehen gesorgt hat. Es geht um ein Ungleichgewicht zwischen Unternehmen aus der Schweiz und solchen aus China bei Investitionen und beim Erwerb von Firmenanteilen im jeweils anderen Land.

Wie wir wissen, kaufen chinesische Investoren in vielen Teilen der Welt Rohstoffe, Unternehmen und Know-how auf. Betroffen waren auch Traditionsunternehmen in der Schweiz.

AB 2022 N 245 / BO 2022 N 245

Umgekehrt ist es heute für Schweizer Investoren und ganz besonders für KMU schwierig, in den Markt China einzusteigen; in gewissen Branchen ist es sogar gänzlich unmöglich. Bis heute ist die chinesische Unternehmenswelt für ausländische Investoren stark verschlossen.

Die Mehrheit Ihrer APK ist der Ansicht, dass in diesem Bereich eine Verbesserung in Richtung einer Gleichberechtigung angezeigt ist. Die APK stimmte der Annahme der Motion mit 15 zu 9 Stimmen klar zu. Mit der Motion



will die Kommission dem Bundesrat den Auftrag erteilen, darauf hinzuwirken, dass die Länge der Spiesse für Investoren aus beiden Staaten angeglichen wird.

China ist heute für die Schweiz der dritt wichtigste Handelspartner. Das seit 2014 bestehende Freihandelsabkommen hat dazu sicherlich einen wesentlichen Beitrag geleistet, aber bei solch engen Wirtschaftsbeziehungen sollte auch eine gewisse Gleichberechtigung bei Investitionen gelten. Im Zuge der Weiterentwicklung dieses Freihandelsabkommens soll der Bundesrat deshalb das Ziel der sogenannten Reziprozität anstreben. Es gibt Anzeichen aus jüngster Zeit, dass Spielraum besteht, um bei Auslandsinvestitionen eine gleichberechtigte Situation zu erzielen. Die erfolgreichen Verhandlungen der EU über ein umfassendes Investitionsabkommen mit China haben dies gezeigt. Auch der Bundesrat und die Verwaltung anerkennen, dass es in den letzten Jahren Fortschritte gegeben und dass China gewisse Sektoren auch für ausländische Investoren geöffnet hat. Indem wir die Motion der APK-S annehmen, geben wir dem Bundesrat den Auftrag und auch den dafür notwendigen politischen Rückhalt, dieses Ungleichgewicht in kommenden Gesprächen zu korrigieren. Es ist daher klar, dass wir im Rahmen der Weiterentwicklung unserer wirtschaftlichen Beziehungen mit China einen Fortschritt in diesem Bereich erzielen wollen. Das sieht übrigens auch der Bundesrat so.

Eine Minderheit der Kommission lehnt die Motion ab. Sie begründet ihre Haltung primär mit den gesetzlichen Leitplanken der beiden Länder. Ausserdem erachtet sie das Ziel der vollständigen Reziprozität für unrealistisch. Auch die Vertreterinnen und Vertreter der Mehrheit sind sich bewusst: Eine vollständige Reziprozität ist heute und morgen nicht in Reichweite. Aber in der APK besteht mehrheitlich der Anspruch, dass der Bundesrat in kommenden Verhandlungen darauf hinwirken sollte, dass sich die Bedingungen für Investoren aus den beiden Ländern angleichen. Es ist unsere Aufgabe, China aufzuzeigen, dass die aktuellen Einschränkungen von Schweizer Akteuren und die fehlende Reziprozität für unsere Wirtschaft nicht befriedigend sind.

Im Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Motion.

Erlauben Sie mir am Schluss noch eine Bemerkung: Mit der vorliegenden Motion beschäftigen wir uns mit China. Wie wir alle wissen, steht dieses Land auch in der aktuellen Krisensituation im Fokus. Das grösste Land Asiens hält sich dem Konflikt fern. Mit der vorliegenden Motion geht es auch um Wirtschaftsgerechtigkeit.

**Walder Nicolas** (G, GE), pour la commission: La motion qui vous est soumise a été déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats et a été acceptée par le Conseil des Etats en date du 15 décembre 2021, par 26 voix contre 11 et 5 abstentions. Notre Commission de politique extérieure, qui s'est prononcée par 15 voix contre 9, vous propose de suivre le Conseil des Etats et donc de soutenir la motion.

La motion demande au Conseil fédéral, dans le cadre de la modernisation de l'accord de libre-échange inscrite dans la Stratégie Chine 2021–2024, de faire en sorte que les entreprises suisses aient la possibilité d'acquérir des parts dans des entreprises chinoises, voire d'en prendre le contrôle. Il s'agit simplement d'appliquer le principe de réciprocité à nos échanges avec la Chine, sachant que si les investisseurs chinois ont aujourd'hui un accès très large au marché suisse, l'inverse n'est malheureusement pas vrai.

Il existe évidemment, aussi en Suisse, certains secteurs où les investissements étrangers sont limités dans le but de les protéger contre des rachats indésirables. Il en va ainsi par exemple d'infrastructures critiques et de prestations de base dans des domaines tels que l'énergie, la santé ou la formation. Pour la majorité de la commission, il n'est assurément pas question de revenir sur ces limites indispensables, mais de faire en sorte qu'il y ait plus de symétrie dans les accès aux marchés de nos deux pays. Car aujourd'hui – et le Conseil fédéral le reconnaît – la Chine restreint bien davantage l'accès à son marché aux investissements suisses que ne le fait la Suisse à l'encontre des investissements du géant asiatique, quitte à laisser passer certain de nos fleurons économiques en mains chinoises. Ce déséquilibre représente un risque géopolitique pour la Suisse au vu des velléités expansionnistes de la Chine, de sa volonté de revoir le droit international et du lien intrinsèque entre ses entreprises et le Parti communiste, au pouvoir absolu, ce dernier contrôlant de fait l'entier des entreprises chinoises. Il est donc capital qu'en l'absence d'un accès équilibré au marché chinois nous puissions fixer des limites au développement sur notre territoire de sociétés telles que Huawei, qui représentent au surplus un risque en matière de protection des données, de souveraineté et même de démocratie.

Pour notre Commission de politique extérieure, la motion s'inscrit dans une même volonté de mieux cadrer nos échanges avec la Chine, afin que son expansion ne se fasse au détriment ni des règles internationales ni de nos intérêts à court et long terme. Ce texte complète d'autres motions telles que la motion 21.3591 acceptée par notre conseil en décembre 2021 et qui vise à lutter plus efficacement contre les contrefaçons chinoises, ou encore la motion 21.3592, qui sera traitée jeudi par notre conseil et qui demande d'institutionnaliser les échanges entre les acteurs suisses en Chine et de coordonner leurs actions.

Une minorité de notre commission considère au contraire qu'il n'est pas judicieux aujourd'hui de contraindre



le Conseil fédéral dans les négociations qu'il entamera sur la révision de l'accord de libre-échange. Pour les membres de la minorité, cela revient à lui enlever une part de sa capacité de négociation. Cette minorité considère aussi que la Suisse doit négocier un accès plus équilibré, mais elle estime qu'il est plus pertinent de laisser le Conseil fédéral négocier sans contrainte et d'évaluer le résultat à l'aune du projet de modernisation qui, le cas échéant, sera soumis à notre conseil.

Pour la majorité de la commission, au contraire, en fixant clairement nos exigences, cette motion permettra de mettre la pression et donnera des armes au Conseil fédéral pour négocier un accord plus équilibré, ce qui nous évitera au final de devoir par la suite le rejeter. Car s'il reste bienvenu de négocier de nouvelles opportunités pour nos entreprises exportatrices, il est plus que jamais indispensable de protéger notre marché et nos intérêts, à l'instar de ce que tente de faire la Commission européenne avec sa loi dite "Procurement Act".

A l'heure de l'invasion barbare de l'Ukraine par la Russie, il est important de ne pas oublier l'autre défi géopolitique majeur que constitue l'autocratie chinoise et sa politique économique tentaculaire et expansionniste. C'est pour cela que votre commission, par 15 voix contre 9, vous invite à soutenir la motion de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats.

**Wehrli** Laurent (RL, VD): La minorité de votre Commission de politique extérieure (CPE-N) vous propose de ne pas adopter cette motion de la commission du Conseil des Etats pour trois raisons de principe.

Premièrement, cette motion, si elle devait être mise en oeuvre, aurait des effets contraires aux principes qu'elle entend défendre: principe de réciprocité, principe de sauver la libre décision des entreprises concernées, principe de sauver des places de travail en Suisse. Ces principes ne seraient en effet pas suivis d'effets positifs, car ne nous leurrions pas, si les Chinois ne s'inscrivent pas dans une telle démarche, alors il n'y aurait même pas d'affaires entre entreprises suisses et chinoises concernées. Cela aurait pour conséquence que les entreprises suisses n'auraient pas plus de libre décision et que des places de travail seraient menacées, à tout le moins leur nombre ne serait pas augmenté.

AB 2022 N 246 / BO 2022 N 246

Deuxièmement, ce Parlement doit conserver sa rigueur et sa cohérence. En effet, au travers de la motion Rieder 18.3021, "Protection de l'économie suisse par le contrôle des investissements", nous n'avons évidemment pas fait ce que le Conseil des Etats ou la majorité de la CPE-N reproche ici aux autorités chinoises! Il est donc hypocrite d'exiger un libre accès pour les investisseurs suisses d'une part et de mettre en place des barrières aux investissements pour les investisseurs chinois d'autre part.

Troisièmement, comment voulons-nous atteindre de pareils objectifs, si par une telle décision en faveur de cette motion, nous ne laissons aucune marge de manoeuvre au Conseil fédéral en vue des futures nécessaires mises à jour de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine? Pour des raisons de tactique de négociation, cela n'a aucun sens de prédéfinir à l'avance le mandat de négociation du Conseil fédéral.

Cela ne veut pas dire que le Conseil fédéral ne doit pas tenir compte du souci exprimé dans cette motion dans ses futures négociations et chercher à tendre à la meilleure réciprocité possible, mais pas comme cela, pas avec ces limites si contraignantes et aux effets risqués pour notre économie et les places de travail en Suisse. Je vous remercie donc de suivre la minorité de votre commission et de rejeter la motion du Conseil des Etats.

**Parmelin** Guy, conseiller fédéral: Cette motion exige une réciprocité concernant les possibilités pour les entreprises suisses d'investir en Chine. Lors des discussions précédentes dans les commissions, les questions relatives à l'accès au marché ont été mêlées à celles liées au contrôle des investissements pour des raisons d'ordre public et/ou de sécurité nationale, ou au traitement des investissements existants. Il convient de distinguer et de séparer ces différents aspects dans cette discussion. Ils ne sont pas pertinents pour prendre une décision sur la motion qui nous occupe aujourd'hui.

Lors des discussions précédentes, il est également apparu que certains membres du Parlement ne comprenaient pas de la même manière le principe de réciprocité. Certains l'entendent au sens large, soit un résultat global équilibré, alors que d'autres le voient de manière étroite, soit une réciprocité secteur par secteur. Il convient de souligner que d'autres pays, comme l'Union européenne par exemple, ont négocié avec la Chine des accords qui prévoient des obligations équilibrées dans le secteur des investissements – et non une réciprocité secteur par secteur. Ainsi, dans cet accord, les deux parties, la Chine et l'Union européenne, ont tenu compte de leurs intérêts et de leur sensibilité respectifs. C'est ce modèle de résultat équilibré global que le Conseil fédéral entend poursuivre dans le cadre d'un éventuel processus de révision de l'accord de libre-échange entre la Suisse et la Chine. Cela permettrait premièrement que ces investisseurs ne soient pas



désavantagés par rapport aux investisseurs de pays tiers. Deuxièmement, cela permettrait d'obtenir un résultat équilibré avec la Chine en tenant compte de nos intérêts et de nos sensibilités.

La réciprocité au sens strict du terme impliquerait que l'on s'engage uniquement si les deux partenaires peuvent s'engager en même temps pour le même secteur. Cela réduirait considérablement les possibilités et le niveau d'engagement global qu'il serait possible d'obtenir à la fin de l'exercice.

Il est à noter que, dans d'autres secteurs non plus, on ne négocie pas de réciprocité secteur par secteur. Prenons, par exemple, les intérêts et les sensibilités dans le domaine des produits agricoles. Nous demandons et nous offrons des concessions selon nos intérêts, offensifs et défensifs, qui ne sont pas identiques à ceux de nos partenaires. Nous n'offrons donc pas nécessairement un produit pour obtenir le même produit en retour.

Négocier une réciprocité au sens strict poserait d'autres problèmes. Il faut savoir que notre pays s'est engagé au sein de l'OMC dans l'Accord général sur le commerce des services. Avec une réciprocité au sens strict, la Suisse pourrait être amenée à devoir négocier avec la Chine des engagements inférieurs au niveau déjà accordé par la Suisse dans le cadre de l'OMC. La Chine n'accepterait naturellement pas ce retour en arrière.

Finalement cette motion causerait aussi le problème de restreindre en amont déjà la marge de manoeuvre de la Suisse dans les négociations dans les différents domaines. Cela serait totalement contre-productif.

En résumé, adopter cette motion entraînerait, premièrement, une potentielle discrimination des investisseurs suisses vis-à-vis des investisseurs d'autres pays, deuxièmement des problèmes s'il faut négocier des éléments inférieurs aux niveaux déjà accordés à l'OMC et troisièmement – point peut-être le plus important – une forte réduction de la marge de manoeuvre de nos négociateurs.

Une réciprocité secteur par secteur n'est donc pas dans l'intérêt de la Suisse, en plus de ne pas être réaliste. En tant que petite économie ouverte vers l'extérieur, la Suisse a un intérêt particulier à ce que l'accès aux marchés internationaux des investissements soit aussi libre, non discriminatoire et transparent que possible.

Je le répète: vu nos intérêts divergents, la Suisse ne sortirait pas gagnante s'il fallait suivre ce principe de réciprocité au sens strict, tel que l'entend la motion.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral vous invite vivement à ne pas suivre le Conseil des Etats et à rejeter la motion.

**Präsidentin** (Kälin Irène, Präsidentin): Die Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Eine Minderheit Wehrli und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.3595/24570)

Für Annahme der Motion ... 102 Stimmen

Dagegen ... 72 Stimmen

(0 Enthaltungen)