
KONFERENZEN

Konferenzberichte

Deutsch-chinesisches Symposium über vergleichendes Antimonopolrecht

Beijing, 17.-19. November 1997

Während des zweieinhalbtägigen Symposiums diskutierten chinesische und deutsche Kartellrechtsexperten über Fragen der Wettbewerbssicherung durch Instrumentarien im Bereich der Mißbrauchsaufsicht der marktbeherrschenden Stellung von Unternehmen, des Kartellverbots und der Fusionskontrolle. Dabei wurden die rechtlichen Grundlagen der Wettbewerbssicherung sowie die bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen auf dem chinesischen Markt dargestellt und von den deutschen Experten unter Hinzuziehung ausländischer Erfahrungen kommentiert. Besonders begrüßt wurde von allen Teilnehmern, daß mit Prof. Lai Yuanhe auch ein taiwanesischer Experte zugegen war, der im Seminar über das taiwanesisches Kartellrecht referierte.

Vom Leiter des chinesischen Fair Trade Bureau im Staatlichen Verwaltungsamt für Industrie und Handel, Herrn Li Bida, wurden vor allem die folgenden wettbewerbschädigenden Ursachen benannt: a) die fehlende Trennung zwischen der Regierungsverwaltung und dem Unternehmensmanagement, b) der regionale Protektionismus, c) der Machtmißbrauch öffentlicher Unternehmen sowie d) die Preiskartellierung. Das chinesische Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) lege die Grundprinzipien des marktlichen Verkehrs sowie die staatlichen Aufgaben zu deren Sicherung fest. So seien nach dem Gesetz lokale Abschottung, Koppelungsverträge und Kollusion verboten. Dennoch mußte das Fair Trade Bureau allein 1996 in 140 Fällen lokaler Abschottung, 42 mal wegen Koppelung und 23 mal wegen Kollusion bei Preisangeboten ermitteln. Da hiermit jedoch nur die Spitze des Eisbergs erfaßt wird, stellen einige Teilnehmer die Frage, wie die chinesische Wettbewerbsbehörde institutionell gestärkt werden könnte. Man habe sich in China letztlich darauf verständigt, die Wettbewerbsaufsicht wie beispielsweise in Nordamerika auch einer einzelnen Behörde zuzuschreiben, da so alle Kontroll- und Aufsichtsfunktionen am besten zu koordinieren seien, die Kosten reduziert würden, die Produzenten- und Konsumenteninteressen am sichersten geschützt würden und auch die internationale Kooperation in diesem Bereich vereinfacht würde. Das Fair Trade Bureau, das diese Aufgaben auf sich vereinigt, müsse aber aus dem Staatlichen Verwaltungsamt für Industrie und Handel herausgenommen werden, um die vollständige Unabhängigkeit der Behörde von der staatlichen Industrieverwaltung sicherzustellen. Dies sei besonders auch zur Brechung der für China so bezeichnenden Marktmacht der staatlichen Verwaltungsmonopole notwendig.

Prof. Behrens, Universität Hamburg, stellte fest, daß in China ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) fehle. Vielmehr enthalte das UWG einzelne Regelungen, die nach internationaler Rechtsauffassung in den Bereich eines GWB fielen. Wie Prof. Mestmäcker (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht) weiterführte, komme diesem Sachverhalt eine besondere Bedeutung zu, weil das UWG in Deutschland Teil des Zivilrechts sei, für dessen Durchsetzung keine besondere Behörde, sondern die Zivilgerichte zuständig seien. Das Bundeskartellamt sowie die Landeskartellämter seien allein für die Kontrolle der Einhaltung der Normen des GWB verantwortlich. Von chinesischer Seite wurde dazu berichtet, daß der Nationale Volkskongreß 1993 die Ausarbeitung eines GWB zum Schwerpunktprojekt der legislativen Arbeit erklärt habe. Überdies erscheine eine Novellierung des UWG nötig, da dieses mögliche Formen von Monopolbildung und auch die gesetzliche Verantwortung, diese zu verhindern, nur unzureichend definiere und dem Aufsichtsorgan zu geringe Kompetenzen einräume. Es gelte, im derzeitigen Konzentrationsprozeß der chinesischen Wirtschaft das Verständnis von Monopolbildung als Gesetzesbruch zu schaffen. Dafür müßten allerdings die Monopole, deren Betreiber sowie die relevanten Märkte hinreichend definiert sein.

Die deutschen Referenten berichteten in ihren Vorträgen von den ausländischen Erfahrungen mit Fragen der regionalen Abschottung, der Monopolisierung durch Lizenzierungsverfahren und der Koppelungsverträge. Sie wollten deutlich machen, daß andere Länder, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, mit ähnlichen Problemen zu kämpfen haben und ihnen auf unterschiedliche Weise begegnen. Besonderen Raum widmete der Präsident des Bundeskartellamts, Herr Wolf, der Frage der nationalen Industriepolitik, die er als "feindlichen Bruder" des Kartellrechts bezeichnete. Es habe sich auch für die europäischen Staaten langfristig nicht ausgezahlt, einzelne "national champions" aufzubauen. Vielmehr habe dies etwa im Bereich der europäischen Elektronikindustrie zu Milliardenverlusten geführt. Eine Außenhandelsliberalisierung ziehe zwar zumeist eine Fusionswelle nach sich, was vordergründig auf eine notwendige Erhöhung der industriellen Konzentration schließen lasse. Es habe sich aber gezeigt, daß eine starke Korrelation zwischen der Intensität nationalen Wettbewerbs und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bestehe. Die Größe eines Unternehmens könne schließlich nur Folge, nicht aber Ursache von Wettbewerbsfähigkeit sein.

Diese Sicht wurde von den chinesischen Teilnehmern nicht uneingeschränkt geteilt. Sie befürworteten die in China insbesondere seit dem 15. Parteitag im Herbst 1997 verfolgte Strategie des Aufbaus international wettbewerbsfähiger Großkonzerne mit Hilfe von Fusionen und Übernahmen. Dies sei dem Wettbewerb in China nicht über die Maßen abträglich, da in der chinesischen Industrie derzeit noch ein sehr geringer Konzentrationsgrad vorherrsche. Ein in diesem Zusammenhang in China gerne herangezogener Vergleich ist das amerikanische Unternehmen General Motors, dessen Macht auf dem Heimatmarkt zur Zeit von keinem der chinesischen Industrieunternehmen erreicht werden könne. Deshalb sahen die chinesischen Experten noch nicht die Notwendigkeit einer Fusionskontrolle durch die chinesische Wettbewerbsbehörde. Die Fusionskontrolle sei schließlich auch in Deutschland erst später zu den Aufgaben des Bundeskartellamts hinzugekommen. Auch Prof. Mestmäcker

sprach sich gegen den Versuch aus, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen allein durch Fusionen und Übernahmen steigern zu wollen. Das Beispiel, mit dem er dieses Argument unterlegte, war die mißglückte Expansionsstrategie des Daimler Konzerns, der sich Firmen wie MBB und AEG aneignete und dadurch später in erhebliche Schwierigkeiten geriet. Der Konzern mußte sich von einigen der übernommenen Firmen nach zum Teil erheblichen Investitionen wieder trennen, um überlebensfähig zu bleiben.

Prof. Wang Jiafu vom Rechtsinstitut der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften, zugleich Mitglied im Rechtsausschuß des Nationalen Volkskongresses, hob in seinem Resümee die vier wesentlichen Ergebnisse des Symposiums hervor: Erstens habe Konsens darüber geherrscht, daß in China ein GWB auszuarbeiten sei, um die marktwirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Wie die privaten Kartelle in der Zeit des Nationalsozialismus gezeigt hätten, komme der Wettbewerbsordnung eine höhere Bedeutung für das Funktionieren der Märkte zu als der Eigentumsordnung. Der Unterschied zwischen einer sozialistischen und einer sozialen Marktwirtschaft komme daher in diesem Zusammenhang nicht wesentlich zum Tragen. Zweitens sei China bestrebt, den Konzentrationsgrad in der Industrie weiter zu erhöhen. Neben dem gewünschten Effekt der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Großkonzerne müßten aber auch mögliche negative Konsequenzen beachtet werden. So dürften Fusionen nicht nur der Expansion dienen, sondern müßten auch die Produktivität der fusionierten Betriebe erhöhen. Zwingend notwendig sei die Entflechtung der Verwaltungsmonopole, um deren Marktmacht zu brechen. Es müsse gut überlegt werden, ob eine Fusionskontrolle eingeführt werden sollte, denn diese könne auch dazu dienen, Versuche ausländischer Konzerne zu vereiteln, den chinesischen Markt durch Übernahme nationaler Unternehmen zu dominieren. Kodak habe dies in der Vergangenheit auf dem chinesischen Markt für Rollfilme versucht.

Drittens müsse China seinen Markt noch weiter für das Ausland öffnen, um Mitglied in der Welthandelsorganisation (WTO) werden zu können. Dazu müßten aber die gesetzlichen Grundlagen in den Bereichen des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellung, des Kartellverbots und der Fusionskontrolle geschaffen werden. Das zu schaffende GWB müsse ausländische Erfahrungen aufnehmen, aber auch der Entwicklung im eigenen Land angepaßt sein. Auch in der Frage der außenwirtschaftlichen Kooperation und der WTO-Mitgliedschaft komme der Aufgabe der Bekämpfung und Beseitigung der Verwaltungsmonopole eine herausragende Bedeutung zu. Viertens und letztens müsse die chinesische Wettbewerbsbehörde zu einem "Tiger mit Zähnen" werden, indem das Fair Trade Bureau mit weitreichenden Durchsetzungskompetenzen auszustatten sei. Es sei daran zu denken, dem Amt den Rang eines Komitees (*weiyuanhui*) zu verleihen, wodurch es ministeriellen Status erhalte und damit direkt dem Staatsrat unterstellt sei. Prof. Wang Jiafu hob in seinem Schlußwort das hohe Niveau hervor, auf dem die Veranstaltung stattgefunden habe. Dieser Einschätzung schlossen sich ohne Ausnahme alle chinesischen und deutschen Experten an.