

SCHRIFTEN
zum internationalen und zum öffentlichen
RECHT

Herausgegeben von Gilbert Gornig

Li Li

Potenzial und Grenzen
der Missbrauchs-
kontrollregelung in der
Europäischen Union und
in der Volksrepublik China

Eine rechtsvergleichende Analyse
am Beispiel der Kampfpreisstrategien

111

§ 1. Einleitung

A. Hintergrund der Untersuchung

Der ökonomische Wettbewerb ist die Grundlage für den Aufschwung der wirtschaftlichen Effizienz und der Verbraucherwohlfahrt im Rahmen einer florierenden Marktwirtschaft. Darüber sind sich die Europäische Union und die Volksrepublik China einig. Dieser Wettbewerb ist die wichtigste Institution zur Gewährleistung einer effektiven Ressourcenallokation, zumal er die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt ankurbelt.¹ Der Schutz des Wettbewerbs als Institution ist vor allem wegen seiner verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Funktionen und Aufgaben von hoher Relevanz.² Die Umsetzung des Wettbewerbschutzes, insbesondere durch das Kartellrecht und hier die Vorgehensweise gegen einseitige Beeinträchtigungen seitens marktdominierender Unternehmen, weicht mitunter im Detail aufgrund spezifischer, teils kulturell und teils politisch bedingter Eigenheiten im europäischen und chinesischen Rechts- und Wirtschaftskreis voneinander ab.

Im Zuge der Globalisierung und der raschen Entwicklung der Technik zeigt sich nicht nur eine Wettbewerbszunahme in bestimmten Märkten (z. B. im Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik Deutschland), sondern ebenso ein Anstieg von wirtschaftlichen Konzentrationen, der der Wohlfahrt schaden kann. Dies bringt zugleich immer komplexere kartellrechtliche Sachverhalte mit sich und verdeutlicht das Erfordernis einer klaren Rechtslage. Dabei stellt sich insbesondere die derzeit besonders stark diskutierte Frage, wie viel (kartell-)rechtliche Regulierung in bestimmten Märkten erforderlich ist (EU) bzw. wie viel Liberalisierung geboten erscheint (China). Oftmals spielen bei der Beantwortung dieser Fragen besondere Marktumstände in bestimmten Industriezweigen, wie etwa

1 *Wang, Xiaoye*, Monopole und Wettbewerb in der chinesischen Wirtschaft. Eine kartellrechtliche Untersuchung unter Berücksichtigung der US-amerikanischen und deutschen Erfahrungen bei der Fusionskontrolle, Tübingen 1993, S. 18.

2 *Lange, Knut Werner/Pries, Thorsten*, Einführung in das europäische und deutsche Kartellrecht, 2. Auflage, Frankfurt am Main 2011, Rn. 1, S. 1.

staatliche Regulierungen im Pharmasektor auf EU-Ebene³ oder Begünstigungen von bestimmten Marktakteuren in der Automobilbranche in China, sowie die über Jahrzehnte gewachsene Marktstruktur eine wichtige Rolle. Eine effektive Umsetzung des Wettbewerbsphänomens lässt sich aber nicht nur durch rechtliche Regelungen erreichen, sondern erfordert darüber hinaus eine effektive Umsetzung und nicht zuletzt auch die Unterstützung politischer Kreise, da diese nicht selten den Kurs des Wettbewerbsrechts mitbestimmen. So verkündete beispielsweise die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) Mitte November 2013 im Rahmen der dritten Plenarsitzung des Achtzehnten Zentralkomitees eine „Entscheidung zu den Kernpunkten einer Vertiefung der Reform“, die weitreichende Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas vorsieht. Neben der in Europa vor allem in den Medien betonten Lockerung der „Ein-Kind-Politik“ ist in ökonomischer Hinsicht die weitere Öffnung der Wirtschaftspolitik nachfolgend von Bedeutung. Der dritte Teil der Entscheidung des Zentralkomitees bezieht sich insoweit auf die rasche Verbesserung des Wirtschaftssystems und die Etablierung einer fairen, offenen und transparenten Regulierung der Märkte. Es soll künftig stärker gegen den Regionalschutz, gegen Monopole und gegen unlauteren Wettbewerb angekämpft werden. Es handelt sich insgesamt um eine weitgehende, grundlegende Reformbestrebung des Landes, die zu begrüßen ist. So soll durch die Preisreform im Bereich der Wasser-, Öl-, Gas- und Stromkraftversorgung, aber auch in den Industriesektoren Verkehr und Kommunikation der Wettbewerb intensiviert werden. Zudem ist eine Öffnung der Finanzbranche geplant, die es privaten Investoren (z. B. kleine und mittelständischen Banken) ermöglicht, sich in China zu etablieren. Dennoch ist man sich im Klaren darüber, dass der Markt sich nicht immer selbst reguliert. Dessen unkontrollierte Entwicklung kann zu einem für die Wohlfahrt negativen Konzentrationsprozess oder bei preisbezogenen Marktpraktiken zu einem Vernichtungswettbewerb führen, deren Verhinderung klare und umfassende Regelungen erfordert. Diese Regelungen sind jedoch vor allem im Bereich der relativ „jungen“ chinesischen Missbrauchskontrolle noch nicht gegeben, was nicht zuletzt durch viele bekannte Fälle nach Inkrafttreten des Antimonopolgesetzes der Volksrepublik China (AMG) belegt werden kann, so etwa im Jahr 2009 *Renren* gegen *Baidu*, die 2011 begonnene Untersuchung gegen *China Telecom* und *China Unicom* oder der 2013 entschiedene Fall *Qihu 360* gegen *Tencent*.

3 Siehe *Fleischer, Romy*, Die Dynamik des Wettbewerbsschutzes im US-amerikanischen, europäischen und australischen Kartellrecht – eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Sec. 2 Sherman Act, Art. 102 AEUV und Sec. 46 CCA 2010, Köln 2013, S. 46.

B. Ziel der Untersuchung

Das vor fünf Jahren in Kraft getretene chinesische Antimonopolrecht orientiert sich inhaltlich und strukturell stark am deutschen und europäischen Modell, weshalb eine rechtsvergleichende Untersuchung zu den Unterschieden und Gemeinsamkeiten gewinnbringend ist. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der sprachlichen Hürden und Feinheiten beider Rechtskreise, da die Lehre in China oftmals nach Europa oder in Richtung USA blickt, um Antworten auf „eigene“ Rechtsfragen zu finden, während dagegen relativ wenige Wissenschaftler im Westen auf die Rechtslage im „Reich der Mitte“ blicken. Ein Grund kann die sprachliche Barriere sein, jedoch ist gerade deshalb eine tiefgehende Analyse aus chinesischer Sicht, vor allem am Beispiel der europäischen und chinesischen Missbrauchskontrolle, bei der in den letzten Jahren eine „Modernisierungswelle“ zu verzeichnen war, lohnend. Es ist zugleich eine Gelegenheit herauszuarbeiten, an welchen Stellen China bei der Kartellrechtsanalyse auf die Erfahrungen des europäischen Rechtskreises zurückgreifen kann, um auf diesem Weg die „eigene“ Rechtsauslegung zu bereichern. Sinn und Zweck jener Praxis ist es, aus dem fremden Rechtsfundus zu lernen, ohne dabei dessen Probleme und Defizite aus dem Blickwinkel zu verlieren und die chinesischen Besonderheiten zu vernachlässigen, die im gebotenen Umfang ebenso zu würdigen sind.

C. Gang der Untersuchung

Angesichts der im November 2013 angekündigten Reformen Chinas im Bereich der Entwicklung der Volkswirtschaft, wie der Öffnung der Märkte für private Banken, des Abbaus der Monopole und der Förderung eines fairen Wettbewerbs, thematisiert die vorliegende Arbeit die Durchsetzung der Missbrauchskontrollregelung in China und der Europäischen Union. Dabei soll die Europäische Union als Bezugspunkt dienen, so dass die chinesische Rechtslage anhand ausgewählter Entscheidungen der Judikative und unter Beachtung der gesetzgeberischen Konkretisierungsansätze im Rahmen eines Vergleichs dazu in Ansatz gebracht wird. Dies erfordert vorab einen Überblick über die Grundlagen beider den Wettbewerb schützenden Vorschriften vor dem Hintergrund der jeweiligen Kartellrechtssysteme. Hiermit setzt sich im Detail § 2 der Arbeit unter hinreichender Würdigung historischer, rechtlicher und struktureller Besonderheiten auseinander. Sodann beschäftigt sich § 3 der Arbeit mit einem im Bereich des chinesischen Missbrauchsverbots gegenwärtig stark diskutierten Problem, nämlich der genauen Bestimmung

des relevanten Marktes in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht. Dieser relevante Markt wird nach einer Vorstellung der europäischen Marktabgrenzung in rechtsvergleichender Weise untersucht. § 4 der Arbeit widmet sich dann dem eigentlichen Tatbestandsmerkmal der marktbeherrschenden Stellung des in Frage stehenden Unternehmens, wobei die vorher gesammelten Erkenntnisse zur Marktabgrenzung – als Voraussetzung der Prüfung – aufgegriffen und im Zusammenhang mit der Beherrschung jeweils am Beispiel der Europäischen Union und der Volksrepublik China analysiert werden. Der anschließende § 5 der Arbeit behandelt das zweite verhaltensorientierte Tatbestandsmerkmal beider Vorschriften, nämlich den Marktmacht*missbrauch*. Dieser soll anhand der Fallgruppe der Preisunterbietungen in rechtlicher, systematischer und analytischer Hinsicht beleuchtet werden, um etwaige Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Rechtsordnungen zu ermitteln. Im Anschluss daran erfolgt im letzten Teil, dem § 6 der Arbeit, in gebotener Umfang eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung