

Das japanische Kartellrecht und dessen neuere Entwicklungen (2)

*Kiminori Eguchi **

- I. Einleitung
- II. Das japanische Antimonopolgesetz (Überblick)
 - 1. Die Entwicklung des japanischen Wirtschaftsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg
 - 2. Überblick über das Antimonopolgesetz
- III. Die jüngsten Entwicklungen des Antimonopolgesetzes
 - 1. Vorbemerkung
 - 2. Gestärkte Sanktionen im AMG
 - 3. Beschränkung der Freistellungen
 - 4. Entwicklung der Zusammenschlußkontrolle
 - 5. Schlußbemerkung

III. DIE JÜNGSTEN ENTWICKLUNGEN DES ANTIMONOPOLGESETZES

1. *Vorbemerkung*

Wie oben bereits erwähnt, hat das AMG seit Beginn der 1990er Jahre eine Serie von Novellierungen erfahren, die besonders zu einer Stärkung der Sanktionen im Zusammenhang mit Wettbewerbsbeschränkungen, zu einer umfangreichen Abschaffung der Freistellungen und zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen der Fusionskontrolle geführt haben. Angesichts der anhaltenden und umfangreichen Deregulierungspolitik der japanischen Regierung sind weitere Entwicklungen zu erwarten. Außerdem ist bemerkenswert, daß gleichzeitig die japanische Wettbewerbsbehörde ihre Kontrollpraxis deutlich intensiviert. Im folgenden wird schwerpunktmäßig die neueste Entwicklung des japanischen Kartellrechts aufgezeigt.¹

* Fortsetzung des Beitrags; die Teile I und II sind abgedruckt in: ZJapanR Nr. 13 (2002) 141 ff.; dort hatte sich leider ein kleiner Druckfehler eingeschlichen. Der japanische Name des Wirtschaftsministeriums lautet richtig: „*Tsūshō Sangyōshō*“. Wir bitten, das Versehen zu entschuldigen.

1 Vgl. auch <<http://www.jftc.go.jp>> (Japanisch) und <http://www.jftc.go.jp/e-page/f_home.htm> (Englisch).

2. *Gestärkte Sanktionen im AMG*

Aufgrund der letzten AMG-Novellen wurden die behördlichen, zivilrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten erweitert. Zuerst wurde nämlich im Jahr 1991 der Betrag des im Falle eines preisbezogenen Kartells abzuführenden Mehrerlöses erheblich heraufgesetzt, so daß nun die Mehrerlösabgabe im Rahmen der behördlichen Sanktion normalerweise sechs Prozent des während der betreffenden Kartellierung erwirtschafteten Umsatzes beträgt.² Im darauffolgenden Jahr 1992 wurde die strafrechtliche Sanktionsmöglichkeit bei der privaten Monopolisierung und der unbilligen Handelsbeschränkung drastisch verschärft: Die Geldstrafe, die vorher maximal fünf Millionen Yen betragen sollte, kann nun maximal hundert Millionen Yen ausmachen, insbesondere gegen juristische Personen. Auch im Bereich der zivilrechtlichen Sanktionsmöglichkeit hat es wichtige Entwicklungen gegeben: Durch die AMG-Novelle im Jahr 2000 ist eine neue Vorschrift ins Gesetz (Art. 24) eingefügt worden, die deutlich macht, daß man nun einen Unterlassungsanspruch gegenüber unlauteren Handelsmethoden geltend machen kann.

Gestärkt wurde nicht nur die Gesetzesgrundlage, sondern auch die kartellrechtliche Praxis. Dabei ist von zentraler Bedeutung, daß die japanische Wettbewerbsbehörde nun deutlich aktiver ihre Kontrollbefugnisse wahrnimmt, und zwar in bezug auf die meisten der durch materielle Bestimmungen eingeräumten Kompetenzen. Die japanische Wettbewerbsbehörde geht aber vor allem gegen unmittelbar preisbezogene horizontale und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen bzw. Wettbewerbsbeeinträchtigungen vor, das heißt gegen Preiskartelle und vertikale Preisbindungen. Außerdem zeigt sich eine positive Tendenz sowohl bei den Kontrollen der privaten Monopolisierung als auch bei der Fusionskontrolle, die zuvor relativ unwirksam gewesen waren. Bei der privaten Monopolisierung geht es insbesondere um marktsperrende Praktiken durch marktbeherrschende Unternehmen.

Besonders bemerkenswert sind zahlreiche gerichtliche Entscheidungen, die seit den 1990er Jahren Unternehmen als Kartellmitglieder (und auch natürliche Personen) strafrechtlich verurteilt haben. Dabei handelte es sich meistens um Fälle des Submissionsbetrugs (*bidrigging*), die volkswirtschaftlich einen höchst nachteiligen Effekt haben.

Andererseits bahnt sich gerade eine Diskussion darüber an, ob es im Bereich der kartellrechtlichen Sanktionen nicht weiteren gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt: Zuerst ist von mehreren Sachverständigenkreisen auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, die strafrechtlichen Vorschriften im AMG zu überprüfen (vgl. oben II. 2. c) (4)³).

-
- 2 Es gibt zwei Kategorien von Ausnahmeregeln:
– Einzelhandelsunternehmen sollen zwei Prozent des oben bezeichneten Umsatzes abführen und Großhandelsunternehmen ein Prozent.
– Für die kleineren und mittelgroßen Unternehmen wird der Betrag jeweils halbiert, es sei denn, daß es sich um Großhandelsunternehmen handelt.
- 3 Siehe ZJapanR Nr. 13 (2002) 151.

Dann sind oft Bedenken gegenüber der Abgabe des Mehrerlöses im Fall eines preisbezogenen Kartells geäußert worden. Diese Fragestellungen geben wohl dazu Anlaß, das bestehende Konzept für die Sanktionen im AMG sowohl theoretisch als auch praxisbezogen zu erneuern.

3. *Beschränkung der Freistellungen*

Dem gerade gezeigten Vorgang (auch zeitlich) entsprechend wurden die Vorschriften zur Freistellung von kartellrechtlichen Verboten weitgehend gestrichen, und zwar sowohl außerhalb als auch innerhalb des AMG. Die meisten Freistellungen vom Kartellverbot, die außerhalb des AMG in den für die einzelnen Branchen erlassenen Gesetzen vorgesehen waren, hat man während der letzten Jahre des 20. Jahrhunderts schrittweise gestrichen.

Auch innerhalb des AMG hat es naturgemäß entsprechende Veränderungen gegeben: Völlig gestrichen wurden die Freistellung für Krisen- und Rationalisierungskartelle, die Freistellung bzgl. bestimmter Handlungen eines Eisenbahn-, Strom-, Gas- oder sonstigen Unternehmens, das über ein sog. „natürliches Monopol“ verfügt, und die Freistellung der rechtmäßigen Unternehmenshandlungen, die sich ihrerseits auf ein bestimmtes branchenspezifisches Sondergesetz stützten.

Nun enthält das Antimonopolgesetz nur noch drei Freistellungsvorschriften:

Erstens ist in Art. 21 AMG die Freistellung solcher Handlungen vorgesehen, die ihrerseits als Ausübung eines Rechtes aufgrund des Urheber-, Patent-, Gebrauchsmuster-, Geschmacksmuster- oder Warenzeichengesetzes anzusehen sind.⁴

Zweitens sind nach Art. 22 AMG die Vorschriften des Gesetzes nicht auf Handlungen von Genossenschaften anzuwenden, die aufgrund besonderer Gesetze gegründet wurden und sich die Unterstützung kleiner Unternehmen oder der Verbraucher als Ziel gesetzt haben. Diese Freistellung gilt aber nicht, wenn es sich um eine unlautere Handelsmethode handelt oder wenn zu erwarten ist, daß durch die Beschränkung des Wettbewerbs auf einem bestimmten Markt eine unbillige Preiserhöhung eintritt.

Die dritte und letzte Freistellungsvorschrift bezieht sich auf die vertikalen Preisbindungen (Art. 23 AMG). Gesetzlich explizit freigestellt ist die Preisbindung für Verlags-erzeugnisse, Schallplatten und CDs. Außerdem räumt das AMG der japanischen Wettbewerbsbehörde ein, auch andere Waren unter den im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen vom Preisbindungsverbot auszunehmen, wonach vor allem verlangt wird, daß

4 Urheberrechtsgesetz (*Chosakuken-hō*), Gesetz Nr. 48/1970 i.d.F. d. Ges. Nr. 72/2002; Patentgesetz (*Tokkyo-hō*), Gesetz Nr. 121/1959 i.d.F. d. Ges. Nr. 100/2002; Gebrauchsmustergesetz (*Jitsuyō shin'an-hō*), Gesetz Nr. 123/1959 i.d.F. d. Ges. Nr. 24/2002; Geschmacksmustergesetz (*Ishō-hō*), Gesetz Nr. 125/1959 i.d.F. d. Ges. Nr. 24/2002; Warenzeichengesetz (*Shōhyō-hō*), Gesetz Nr. 127/1959 i.d.F. d. Ges. Nr. 24/2002.

es sich im wesentlichen um bestimmte Markenwaren für den täglichen Gebrauch des Verbrauchers handelt und daß für die betreffende Ware ein wirksamer freier Wettbewerb besteht. Die japanische Wettbewerbsbehörde macht jedoch keinen Gebrauch von dieser Freistellungsmöglichkeit, seitdem sie 1997 die letzten für die Freistellung bestimmten Waren (= einen Teil der Kosmetikprodukte und Medikamente) gestrichen hat. In diesem Zusammenhang kann man in der Tat von einer rechtspolitischen Stilllegung der genannten Freistellungsmöglichkeit sprechen. Es ist schließlich aber anzumerken, daß seit einigen Jahren auch die Freistellung vom Preisbindungsverbot für Verlagserzeugnisse, Schallplatten und CDs in Frage gestellt wird.

4. *Entwicklung der Zusammenschlußkontrolle*

Nach 1990 hat es im Bereich der Zusammenschlußkontrolle zahlreiche Veränderungen gegeben, die sich auf beide der hier bestehenden Kategorien beziehen (vgl. II. 2. b) (2)⁵):

Im allgemeinen Teil der Zusammenschlußkontrolle, in dem Zusammenschlüsse wie international üblich dann untersagt werden, wenn zu erwarten ist, daß sie den Wettbewerb auf einem bestimmten Markt wesentlich beschränken, wurden Maßnahmen ergriffen, um eine wirksamere Kontrolle zu ermöglichen. Das Wichtigste in dieser Hinsicht ist, daß die japanische Wettbewerbsbehörde die Richtlinie vom 21. Dezember 1998 zur Auslegung des materiellrechtlichen Untersagungskriteriums (= „...zu erwarten ist, daß Zusammenschlüsse den Wettbewerb auf einem bestimmten Markt wesentlich beschränken“) veröffentlicht hat. Die Richtlinie ist als vernünftig anzusehen und im ganzen positiv zu bewerten. Durch sie ist vor allem das Problem gelöst worden; daß die japanische Wettbewerbsbehörde das oben bezeichnete Untersagungskriterium in der Regel viel zu tolerant ausgelegt hat, um z.B. große Unternehmenszusammenschlüsse wie den zwischen *Yahata Steel Ltd.* und *Fuji Steel Ltd.* abzusegnen, der von einflußreichen Kreisen in Industrie und Politik sehr befürwortet worden war.⁶

Außerdem sind gesetzgeberische Maßnahmen getroffen worden: Durch die AMG-Novelle im Jahr 1998 wurde versucht, die Anmelde- und Anzeigeverfahren zu rationalisieren, und durch die AMG-Novelle im Jahr 2000 wurden die Vorschriften zur Zusammenschlußkontrolle den Änderungen des Handelsgesetzes angepaßt, was dazu geführt hat, daß auch Gesellschaftsspaltungen vorher anzumelden sind, um dann im Rahmen der Zusammenschlußkontrolle berücksichtigt zu werden.⁷

Im Zusammenhang mit der zweiten Kategorie der Zusammenschlußkontrolle ist schon oben erwähnt worden, daß die Kontrolle der Holdinggesellschaften bereits durch die AMG-Novelle 1997 gelockert worden war (vgl. II 2. b) (2)⁸). Schließlich wurde

5 Siehe ZJapanR Nr. 13 (2002) 146 f.

6 Entscheidung der japanischen Wettbewerbsbehörde vom 30. Oktober 1969.

7 Vgl. insbesondere Art. 373 und Art. 374-16 HG.

8 Siehe ZJapanR Nr. 13 (2002) 146 f.

auch die Kontrolle des Aktienbesitzes von Großunternehmen im Jahr 2002 derart geändert, daß sie nun materiellrechtlich der Kontrolle gegenüber den Holding-Gesellschaften entspricht und daß die beiden Vorschriften im neuen Art. 9 AMG integriert sind, und zwar unter Verwendung desselben Eingriffskriteriums⁹ (= Erwartung einer übermäßigen Konzentration der Kontrollmacht über Unternehmen).

5. *Schlußbemerkung*

In diesem Beitrag sind einige wichtige und interessante Themen unberücksichtigt geblieben, so zum Beispiel das Thema „Wettbewerbspolitik in den deregulierten Sektoren“, das zur Zeit in Bezug auf die Stromwirtschaft aktuell ist. Mit der Darstellung des japanischen Kartellrechts in diesem Beitrag ist, so hofft der Verfasser, aber eine Grundlage dafür geschaffen worden, daß man sich nun mit den Einzelproblemen befassen kann.

SUMMARY

After his short introduction into Japanese antimonopoly law in the last issue of this journal, the author now focuses on recent developments in this specific field of law in Japan. He particularly discusses the implementation of more serious sanctions for cases of illegal conduct, and the deletion of a number of exceptions to the ban on monopolies in the Antimonopoly Law. Furthermore, he points out a change in attitude among officials towards law enforcement for illegal company mergers, which he derives from a new guideline of the Japan Fair Trade Commission (JFTC) that was recently published.

(The Editors)

⁹ Die obige Darstellung zur zweiten Kategorie der Zusammenschlußkontrolle ist insoweit nicht mehr aktuell.