



Rainer Burkardt ist Head of Practice von Burkardt & Partner Rechtsanwälte
Kontakt: r.burkardt@BKTlegal.com
Mobil: +86 186 1687 7153
Telefon: +86 (21) 6321 5157

Antimonopolgesetz: Wichtigste Änderungen im Überblick

Bereits 14 Jahre nach dem Erlass konnte das bestehende Antimonopolgesetz der Volksrepublik China mit der raschen Entwicklung des Marktes nicht mehr mithalten.

Es bot keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr für die effektive Durchsetzung eines fairen Wettbewerbs und Verbraucherschutzes. Zudem zeigte die Praxis: Die Strafen des Antimonopolgesetzes der Volksrepublik China (China / Volksrepublik) waren für einige Verstöße nicht mehr streng genug. Aus diesen Gründen hat der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses am 24. Juni 2022 das novellierte Antimonopolgesetz der Volksrepublik China (AMG) verabschiedet, das am 1. August 2022 in Kraft getreten ist. Das AMG gilt für alle Unternehmen in China unabhängig von deren Größe und Geschäftstätigkeit und kann auch Unternehmen außerhalb Chinas betreffen, soweit deren Verhalten Ausschluss oder Einschränkung des Wettbewerbs auf dem chinesischen Markt zur Folge hat.

Mit der ersten Revision des AMG seit dessen Inkrafttreten im Jahr 2008 wurden wichtige Änderungen in den vier Hauptbereichen des AMG, insbesondere an den Vorschriften für Kartellvereinbarungen und Prüfung von Zusammenschlüssen, vorgenommen sowie die Strafen für Verstöße gegen das AMG erheblich erhöht. Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen des AMG dargestellt.

I. Vertikale Vereinbarungen und Sternkartelle

Das AMG führt Ausnahmen vom Verbot von vertikalen Vereinbarungen, also Vereinbarungen zwischen auf unterschiedlichen Ebenen der Produktions- oder Vertriebskette tätigen Unternehmen (wie Einzelhändlern und Lieferanten) auf und erweitert die Anwendung des Kartellverbots für sogenannte Sternkartelle. Sternkartelle sind Absprachen zwischen Marktteilnehmern, die über einen Dritten (Verband,



Die chinesischen Kartellbehörden haben ein genaues Auge auf die Festsetzung der Preise.

Lieferanten oder Kunden), getroffen werden, der das einheitliche Verhalten unter den Marktteilnehmern koordiniert.

Ausnahme aus dem Kartellverbot bei Preisbindung (RPM)

Art. 18 Abs 2 AMG sieht vor, dass Vereinbarungen über (1) die Festsetzung des Preises für den Weiterverkauf von Waren an Dritte oder (2) die Festsetzung des Mindestpreises für den Weiterverkauf von Waren an Dritte nicht verboten sind, wenn die Beteiligten nachweisen können, dass die Vereinbarung keinen Ausschluss oder Einschränkung des Wettbewerbs bewirken. Für den Fall, dass die Kartellbehörde eine der zwei oben genannten Preisbindungen feststellt, tragen die Parteien der Vereinbarung die Beweislast dafür, dass die Vereinbarung keine ausschließende oder einschränkende Wirkung auf den Wettbewerb hat.

Diese Änderung löst den Konflikt zwischen den unterschiedlichen Ansätzen in der Gerichts- und Behördenpraxis und stellt eine potenziell bedeutsame Abkehr von der traditionellen Vorgehensweise der chinesischen Kartellbehörden dar, nach der die Preisbindung an sich als rechtswidrig angesehen wurde, es sei denn die Kartellbehörde hatte eine Ausnahme erteilt. Weiterhin wird im novellierten AMG die widerlegbare Vermutung der Rechtswidrigkeit kodifiziert, nach der Vereinbarungen über Preisbindungen rechtswidrig sind, es sei denn, die an der Vereinbarung beteiligten Unternehmen können die Vermutung der Wettbewerbswidrigkeit widerlegen.

Während Art. 18 AMG Unternehmen einen weiteren Rechtfertigungsgrund für die Festlegung oder Festsetzung des Mindestverkaufspreises bietet, kann es jedoch in der Praxis problematisch sein, nachzuweisen, dass eine solche Vereinbarung keinen Ausschluss oder Einschränkung des Wettbewerbs bewirkt.

Einführung der „Safe Harbor“-Regel

In Anlehnung an internationale Praktiken führt die Novelle in Art. 18 Abs. 3 AMG die „Safe Harbor“-Regel ein. Die neue Vorschrift sieht zusätzlich zu den bestehenden Ausnahmeregelungen eine Ausnahme vom Kartellverbot für vertikale Vereinbarungen vor, wenn die beteiligten Unternehmen nachweisen können, dass ihr Marktanteil auf dem relevanten Markt den durch die Monopolbehörde festgelegten Schwellenwert nicht erreicht und weitere von der Antimonopolbehörde festgelegte Bedingungen erfüllt sind.

Im Gegensatz zum ersten Entwurf des novellierten AMG wurde der Anwendungsbereich der „Safe Harbor“-Regel in der nun geltenden Fassung erheblich eingeschränkt. Der erste Entwurf hatte diese Ausnahmeregel in einem separaten Artikel geklärt und der Anwendungsbereich dieser Regelung umfasste horizontale und vertikale Vereinbarungen sowie Sternkartelle. Im aktuellen AMG wurden Wortlaut und Systematik geändert. Der Systematik des AMG entsprechend beschränkt sich die „Safe Harbor“-Regel nur noch auf vertikale Vereinbarungen und es bleibt kein Raum, diese Regel auf andere Arten von Kartellvereinbarungen anzuwenden.

Zudem darf es keine Anhaltspunkte dafür geben, dass die fragliche Vereinbarung den Wettbewerb ausschließt oder einschränkt. Hierbei ist zu beachten, dass die „Safe Harbor“-Regel nur aufgrund eines Antrags der beteiligten Unternehmen bei der Kartellbehörde zur Anwendung kommt.

Das AMG überlässt es der staatlichen Behörde für Marktregulierung (SAMR), die einzelnen Freistellungsbedingungen festzulegen. Der Entwurf der Regelungen über das Verbot von Kartellvereinbarungen vom 27. Juni 2022 hat eine Obergrenze für Marktanteile der jeweiligen Beteiligten von 15% vorgesehen. Diese Obergrenze wurde jedoch in die am 15. April 2023 in Kraft getretene Fassung nicht aufgenommen und ist noch von der SAMR festzulegen.

Obwohl die „Safe-Harbour“-Regel auf vertikale Vereinbarungen beschränkt ist, stellt diese jedoch eine begrüßenswerte Entwicklung dar. Die „Safe-Harbour“-Regel bietet Unternehmen eine Orientierungshilfe, sodass diese die Auswirkungen ihrer Tätigkeit besser einschätzen und den Aufwand für die Einhaltung des AMG verringern können.

Präzisierung des Kartellverbots für Sternkartelle

Während Sternkartelle („Hub and Spoke“-Kartelle) in der EU und anderen Rechtsordnungen bereits länger verfolgt und bestraft werden, war das AMG als Recht-

Der Anwendungsbereich der „Safe Harbor“-Regel wurde in der nun geltenden Fassung erheblich eingeschränkt.

Foto: Billion Photos, Shutterstock



Die Antimonopolbehörde hat dank der angepassten Regelungen die Möglichkeit, mit dem „Stop the clock“-Mechanismus einen Unternehmenszusammenschluss anzuhalten.

grundlage für die Bekämpfung dieser Art von Absprachen vergleichsweise schwach, da das alte AMG nur Handelsverbände als „Hub“ in „Hub and Spoke“-Kartellen betrachtet hat. Andere Subjekte in einer „Hub“-Position, wie etwa Großhändler, die den Abschluss einer wettbewerbswidrigen Vereinbarung organisiert oder unterstützt haben, blieben von dem Sternkartellverbot unberührt und konnten nicht bestraft werden.

Das novellierte AMG geht nun sogar einen Schritt weiter und unterwirft jedes Unternehmen, das eine Kartellvereinbarung organisiert oder beim Abschluss einer solchen behilflich ist, demselben Strafmaß wie Unternehmen, die direkt an einem Kartell beteiligt sind. In Art. 19 sieht das AMG vor, dass Unternehmen sich weder mit anderen Unternehmen organisieren dürfen, um eine Kartellvereinbarung abzuschließen, noch anderen Unternehmen substantielle Unterstützung beim Abschluss einer Kartellvereinbarung gewähren dürfen.

Obwohl Art. 19 AMG „Hub and Spoke“-Kartelle nicht ausdrücklich erwähnt, stellt er im Wesentlichen die Rechtswidrigkeit dieser neuen Art von Vereinbarung auf gesetzlicher Ebene klar. Für die Feststellung eines „Hub and Spoke“-Kartells ist maßgebend, ob die vertikale Vereinbarung zwischen dem Unternehmen in der „Hub“-Position und seinem Lieferanten beziehungsweise seinem Abnehmer in der „Spoke“-Position zum Abschluss der horizontalen Vereinbarung zwischen den Lieferanten oder Abnehmern beitragen kann.

Ergänzend zum AMG enthalten die Regelungen über das Verbot von Kartellvereinbarungen eine Definition des Begriffs „Handelsverband“ und Klarstellungen zu den Begriffen „Organisation“ und „substantielle Unterstützung“.

II. Fusionskontrolle

Das novellierte AMG enthält folgende Änderungen für die Prüfung von Unternehmensübernahmen und -zusammenschlüssen:

Einführung des „Stop the clock“-Mechanismus

In Anlehnung an internationale Praktiken führt die Novelle des AMG in Art. 32 einen „Stop the clock“-Mechanismus ein. Dieser ermöglicht es der Antimonopolbehörde, in den im AMG vorgesehenen Situationen die Berechnung des Überprüfungszeitraums für den Zusammenschluss anzuhalten.

Die Auslöser für das „Anhalten der Uhr“ sind nach Art. 32 AMG wie folgt:

- 1) Verzögerte oder unvollständige Dokumentation: wenn die antragstellenden Parteien Dokumente und Unterlagen nicht wie vorgeschrieben einreichen und infolgedessen die Überprüfung unmöglich ist;

- 2) Veränderte Umstände: wenn neue Umstände oder Tatsachen mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf die Fusionskontrolle auftauchen und überprüft werden müssen; oder
- 3) Vorschläge für Abhilfemaßnahmen: wenn eine weitere Bewertung der Abhilfemaßnahmen erforderlich ist und das Unternehmen eine Aussetzung beantragt.

Im Vergleich zum ersten Entwurf des AMG, der für das Anhalten der Uhr im letzten Fall nur eine Zustimmung des Unternehmens vorsah, ist nach dem aktuell gültigen AMG nun ein Antrag des Unternehmens erforderlich.

Der Überprüfungszeitraum wird ab dem Zeitpunkt weiter berechnet, an dem die Umstände, die die Berechnung des Überprüfungszeitraums gestoppt haben, nicht mehr gegeben sind. Die Antimonopolbehörde muss die Unternehmen davon schriftlich unterrichten.

Der „Stop the clock“-Mechanismus bietet Flexibilität bei der Überprüfung des Zusammenschlusses von Marktteilnehmern und zielt darauf ab, das langwierige Verfahren und das Problem von „Rücknahmen und Neuanmeldungen“ zu lösen, welches in der Vergangenheit oft aufgetreten ist. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass die SAMR den Mechanismus nur bei komplizierten Fällen anwenden wird.

Neue Anmeldeschwellen

Im Einklang mit dem weltweiten Trend zur Anpassung der Anmeldeschwellen an die Inflation hat die SAMR die 14 Jahre alten Anmeldeschwellen in einem separaten Regelungsvorschlag erhöht. Der Entwurf der Regelungen über die Schwellenwerte für die Meldepflicht (Regelungen über die über die Schwellenwerte für die Meldepflicht) wurde am 27. Juni 2022 zur öffentlichen Kommentierung publiziert.

Nach den Regelungen über die Schwellenwerte für die Meldepflicht müssen Unternehmen bei der SAMR eine Anmeldung für Fusionen einreichen, wenn einer der folgenden Schwellenwerte erreicht wird:

- 1) Der globale gemeinsame Umsatz der an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen überstieg im vorangegangenen Geschäftsjahr 12 Mrd Yuan (rund 1,6 Mrd Euro) und der Umsatz von mindestens zwei Unternehmen in China überstieg im vorangegangenen Geschäftsjahr jeweils 800 Mio Yuan (dies sind jeweils Erhöhungen von 10 Mrd Yuan beziehungsweise 400 Mio Yuan); oder
- 2) Der gemeinsame Umsatz der an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen in China überstieg im vorangegangenen Geschäftsjahr 4 Mrd Yuan und der Umsatz von mindestens zwei Unternehmen in China überstieg im vorangegangenen Geschäftsjahr jeweils 800 Mio

Die SAMR hat außerdem vorgeschlagen, einen speziellen Schwellenwert einzuführen, der sich gegen „Killer-Akquisitionen“ von Start-ups und anderen kleineren Unternehmen richtet. Nach den speziellen Schwellenwerten sind auch Transaktionen, die die oben genannten Schwellenwerte nicht erreichen, zur Anmeldung verpflichtet. Damit soll verhindert werden, dass etablierte Unternehmen kleinere Marktteilnehmer als potenzielle Konkurrenten aufkaufen und damit das Entstehen von künftigem Wettbewerb blockieren. Diese Regelungen werden vor allem große Unternehmen mit erheblichem Umsatz in China betreffen.

Fusionen von kleineren Unternehmen: stärkere Befugnis für Kartellbehörden

Nach Art. 26 des AMG erhalten die Kartellbehörden stärkere Befugnis bei der Kontrolle von kleineren Transaktionen. Auch wenn die Schwellenwerte für die Anmeldung eines Zusammenschlusses nicht erreicht werden, sind die Kartellbehörden nach dem AMG dazu befugt, die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen zur Anmeldung des Zusammenschlusses aufzufordern, soweit es Beweise dafür gibt, dass der Zusammenschluss von Unternehmen den Ausschluss oder Einschränkung des Wettbewerbs bewirkt oder bewirken könnte. Reichen die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen keine Anmeldung ein, so führt die die SAMR eine Untersuchung durch.

Foto: Travis182, Shutterstock



Die neue Rechtsgrundlage beinhaltet auch erhöhte Bußgelder für besonders schwerwiegende Verstöße.

Da das AMG keine Fristen für die Aufforderung zur Anmeldung vorsieht, verfügt die SAMR über einen großen Entscheidungsspielraum, der eine Rechtsunsicherheit für die beteiligten Unternehmen zur Folge haben könnte. Betroffene Unternehmen sollten daher eine freiwillige Anmeldung des Zusammenschlusses als Option in Betracht ziehen.

III. Erhebliche Verschärfung der Sanktionen

Im Vergleich zur vorherigen Gesetzgebung wurden die Geldbußen für Unternehmen nach dem aktuellen AMG deutlich erhöht. Neue Haftungsregelungen wurden auch für gesetzliche Vertreter, Hauptverantwortliche und direkt verantwortliche Personen der Unternehmen eingeführt.

Haftung bei Abschluss und Durchführung wettbewerbswidriger Vereinbarungen

Zusätzlich zur Beschlagnahmung aller illegalen Gewinne sieht das AMG in Art. 56 vor, dass für den Abschluss und die Umsetzung wettbewerbswidriger Vereinbarungen ein Bußgeld von 1 % bis 10 % des Vorjahresumsatzes verhängt werden kann. In der novellierten Fassung deckt das AMG auch die Fälle ab, in denen im letzten Geschäftsjahr durch ein Unternehmen kein Umsatz erzielt wurde, wobei Bußgelder in Höhe von bis zu 5 Mio Yuan auferlegt werden können.

Das neue AMG erhöht die Höchstbußgelder von 500.000 auf 3 Mio Yuan für Unternehmen, die eine wettbewerbswidrige Vereinbarung zwar getroffen, aber noch nicht umgesetzt haben. Die oben angeführten Bußgelder gelten auch für Unternehmen, die den Abschluss von einer Kartellvereinbarung organisieren oder anderen Unternehmen beim Abschluss einer Kartellvereinbarung „substantielle Unterstützung“ gewähren, einschließlich der Organisatoren, Helfer und Anstifter.

Durch die Novelle des AMG wurde weiter die Haftung von Einzelpersonen für die Verletzung des Kartellverbots eingeführt. Dem gesetzlichen Vertreter und/oder dem „Hauptverantwortlichen“ eines Unternehmens sowie jeder anderen Person, die direkt für den Abschluss einer Kartellvereinbarung verantwortlich ist, drohen Bußgelder von bis zu 1 Mio Yuan. Der genaue Umfang der Personen, die nach dieser neuen Bestimmung haftbar gemacht werden können, und die Voraussetzungen einer solchen persönlichen Haftung unterliegen der weiteren Auslegung durch die Wettbewerbsbehörde.

Haftung für Verstöße im Rahmen der Fusionskontrolle

Die Novelle des AMG erhöht die Höchstbußgelder für die Nichteinhaltung der vorherigen Meldepflicht bei Fusionen von Unternehmen. Für die Nichtanmeldung eines meldepflichtigen Zusammenschlusses, einer Übernahme, eines Joint Ventures oder einer anderen Transaktion, die den Ausschluss oder Einschränkung des

Wettbewerbs bewirken oder bewirken könnten, können zusätzlich zu den Abhilfemaßnahmen anstatt der ursprünglich vorgesehenen 500.000 Yuan Bußgelder von bis zu 10% des Vorjahresumsatzes und bei Fusionen, die den Ausschluss oder Einschränkung des Wettbewerbs nicht bewirken, Bußgelder von bis zu 5 Mio Yuan verhängt werden.

Behinderung oder Verweigerung der Zusammenarbeit bei kartellrechtlicher Untersuchung

Nach Art. 62 AMG müssen Unternehmen, die eine kartellrechtliche Prüfung und Untersuchung behindern oder anderweitig nicht kooperieren, indem sie beispielsweise relevante Materialien, Informationen oder Beweise zurückhalten, verbergen, fälschen oder zerstören, mit höheren Geldbußen rechnen. Die Geldbußen wurden von ursprünglichen maximal 200.000 beziehungsweise 1 Mio Yuan in schwerwiegenden Fällen auf bis zu 1% des Vorjahresumsatzes erhöht.

Wenn die Höhe des Vorjahresumsatzes nicht verfügbar oder schwer zu berechnen ist, können gegen Unternehmen Bußgelder von nicht mehr als 5 Mio Yuan verhängt werden. Außerdem können Einzelpersonen mit Bußgeldern von bis zu 500.000 Yuan belegt werden.

Erhöhte Bußgelder für schwerwiegende Verstöße und strafrechtliche Haftung

Das AMG enthält eine neue Rechtsgrundlage für die Erhöhung der Bußgeldbeträge bei besonders schwerwiegenden Verstößen. In Fällen, in denen ein Verstoß gegen die Bestimmungen des AMG besonders schwerwiegend ist, besonders gravierende Auswirkungen hat oder besonders schwerwiegende Folgen nach sich zieht, kann die zuständige Kartellbehörde den für bestimmte Tatbestände vorgesehenen Bußgeldbetrag bis auf das Fünffache erhöhen. Die Begriffe „besonders schwerwiegender Verstoß“, „besonders gravierende Auswirkung“ und „besonders schwerwiegende Folgen“ unterliegen einer weiteren Konkretisierung durch Durchführungsvorschriften und einschlägige Auslegungen.

Die Novelle des AMG fügt in Art. 67 eine neue Regelung hinzu, aufgrund welcher Verstöße gegen das AMG im Rahmen einer strafrechtlichen Haftung geahndet werden können.

Zivilrechtliche Verfahren im öffentlichen Interesse

Das AMG berechtigt die Volksanwaltschaft, Zivilklagen im öffentlichen Interesse vor dem Volksgericht zu erheben, soweit das gesetzwidrige Verhalten öffentliches Interesse beeinträchtigt. Art. 60 erhöht die Compliance-Risiken von Unternehmen wesentlich, denn die Regelung hat zur Folge, dass Unternehmen, die gegen das AMG verstoßen, nicht nur im Zivilverfahren von Konkurrenten und Verbrauchern, sondern auch im Rahmen des zivilrechtlichen Prozesses im öffentlichen Interesse von der Volksanwaltschaft verklagt werden können. Die Staatsanwaltschaften verfügen in der Regel über mehr Ressourcen, größeres juristisches Fachwissen und umfassendere Ermittlungsbefugnisse als private Kläger.

IV. Besonderes Augenmerk auf die digitale Wirtschaft

Das AMG behandelt auch die Wettbewerbspraktiken von Technologieunternehmen in der digitalen Wirtschaft und Plattformwirtschaft. In Art. 9 AMG ist ein allgemeiner Grundsatz zu finden, der es Marktteilnehmern unabhängig davon, ob sie als marktbeherrschend eingestuft werden untersagt, Daten, Algorithmen, Technologie, Kapitalvorteile oder Plattformregeln für wettbewerbswidriges Verhalten zu nutzen.

Eine spezielle Regelung in Art. 22 Abs. 2 AMG, die einzige Neuerung in Kapitel über Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, gilt für Technologieunternehmen mit marktbeherrschender Stellung. Marktbeherrschenden Technologieunternehmen dürfen keine Daten und Algorithmen, Technologien und Plattformregeln („Kapitalvorteile“ werden nicht erwähnt) verwenden, um ihre marktbeherrschende Stellung im Sinne des Art. 22 Abs. 1 AMG zu missbrauchen.

Fazit

Das novellierte AMG bringt eine Reihe von Neuerungen, die Unternehmen teilweise bereits aus anderen Ländern kennen. Es ist jedoch zu beachten, dass trotz der systematischen Ähnlichkeiten in der praktischen Umsetzung in China wesentliche Unterschiede bestehen.

Des Weiteren enthält das AMG neue Begrifflichkeiten und Rechtsinstitute, die aktuell große Rechtsunsicherheit hervorrufen und noch einer behördlichen und gerichtlichen Auslegung und Konkretisierung bedürfen. Die SAMR hat insgesamt sechs Durchführungsverordnungen zur öffentlichen Kommentierung publiziert, von denen vier am 15. April 2023 in Kraft getreten sind. Diese tragen zur Konkretisierung mancher Begriffe bei und vermitteln eine bessere Vorstellung von der Umsetzung des AMG durch die chinesischen Kartellbehörden.

Die verschärften Sanktionen für Unternehmen und die Einführung der persönlichen Haftung erhöhen die Compliance-Risiken von Unternehmen sowohl innerhalb als auch außerhalb Chinas wesentlich. Unternehmen sollten sich daher frühzeitig informieren, ob und inwieweit das AMG auf deren Handlungen (auch außerhalb der Volksrepublik) Anwendung findet, um die strengen Bußgelder und Strafen zu vermeiden.

Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des AMG fallen, sind gut beraten ihre Geschäftsaktivitäten und internen Richtlinien mit erhöhter Sorgfalt zu analysieren und sich im Zweifel bei einem Fachanwalt oder direkt bei der zuständigen Behörde in China zu erkundigen.

Als Anwälte für Compliance in China stehen Burkardt & Partner Rechtsanwälte gerne mit Rat und Tat zur Verfügung. Neue Artikel, Webinare und Neuigkeiten zu rechtlichen Themen in Bezug auf China werden auf der Website www.bktlegal.com veröffentlicht.

Von Rainer Burkardt und
Ondrej Zapletal