

Wettbewerb in Südkorea: Institutionen und rechtliche Rahmenbedingungen

Frank, Rüdiger

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Frank, R. (2001). Wettbewerb in Südkorea: Institutionen und rechtliche Rahmenbedingungen. *Korea - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 79-110. <https://doi.org/10.11588/kjb.2001.0.2597>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Wettbewerb in Südkorea: Institutionen und rechtliche Rahmenbedingungen¹

Rüdiger Frank

1 Einleitung

Wenn die Rede davon ist, dass den Kräften des Marktes zu mehr Geltung verholfen werden soll, damit diese eine effiziente Ressourcenallokation, niedrige Preise, eine hohe Angebotsvielfalt und -qualität sowie ein dynamisches Innovationsklima sichern, dann bedeutet das letztlich die Forderung nach mehr Wettbewerb. Um dabei die Wahrung legitimer politischer Ziele wie Konsumentenschutz, stabiles und stetiges Wirtschaftswachstum, soziale Ausgewogenheit etc. zu gewährleisten, kann die schnelle und vollständige Aufgabe jeglicher staatlicher Lenkung allerdings kaum eine Lösung sein. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit von Wettbewerbsförderung, die durch entsprechende Behörden und rechtliche Rahmenbedingungen institutionalisiert werden sollte, um Kontinuität und Neutralität zu sichern und Missbrauch zu verhindern.

Seit dem Ende der Vierten Republik und einer vorsichtigen wirtschaftspolitischen Neuorientierung in den 1980er Jahren und besonders im Zuge der Demokratisierung und Globalisierung Südkoreas in den 1990er Jahren gewinnt die Wettbewerbspolitik in Südkorea stetig an Bedeutung, vor allem auch angesichts des mehr und mehr verloren gehenden Gleichgewichtes in der Symbiose Staat-*chaebôl*. Krisenhafte Ereignisse wie 1997/98 sind nur kurzfristig geeignet, massive und direkte Eingriffe der Regierung in die Entscheidungen der de facto privatwirtschaftlichen Akteure in Finanzsektor und Realwirtschaft zu legitimieren. Auf Dauer kann nur ein objektives Instrumentarium aus kodifiziertem Wettbewerbsrecht und einer auf dessen Umsetzung – und nur darauf – konzentrierten unabhängigen Behörde die gewünschten Resultate generieren. Der Übergang von einer sich für alle Bereiche der Gesellschaft direkt verantwortlich fühlenden Regierung und Bürokratie mit starker Wirksamkeit der subjektiven Auffassungen weniger Führungspersönlichkeiten hin zur genannten Situation der Orientierung der Exekutive an demokratisch legitimierten, von der Legislative bestätigten wirtschaftspolitischen Konzepten ist gerade in einem Land mit langer und nachhaltiger hierarchisch-autoritärer Verwaltungstradition weder einfach noch schnell vollziehbar. Der bislang in der Republik Korea vor

¹ Der vorliegende Beitrag ist eines der Ergebnisse eines mehrmonatigen Forschungsaufenthaltes in Südkorea im Frühjahr und Sommer 2000 als Korea Foundation Research Fellow. Während dieser Zeit konnte der Verfasser eine Reihe von außerordentlich hilfreichen Gesprächen mit Beamten verschiedener Ministerien und aus der Wettbewerbsbehörde führen. Fehler gehen allein zu Lasten des Verfassers.

allem unter den Präsidenten Kim Young-sam und Kim Dae-jung erreichte Fortschritt ist daher trotz aller verbleibenden Aufgaben positiv zu bewerten.

Der Verfasser wird in diesem Aufsatz versuchen, einen Überblick über die Entwicklung und den Ist-Zustand der relevanten Institutionen und Gesetze in Südkorea zu geben. Aufgrund der Komplexität des Themas werden einige Bereiche wie das Verhältnis der Wettbewerbsbehörde zu anderen Stabs- und Linienministerien, die Rezeption von deren Tätigkeit innerhalb und außerhalb der Administration und die wettbewerbspolitische Interpretation des Handelns der wichtigsten Akteure in der Exekutive nur am Rande behandelt werden können. Der Schwerpunkt liegt auf einer Darstellung der Tätigkeit der Korea Fair Trade Commission (KFTC) sowie des Monopoly Regulation and Fair Trade Act (MRFTA). Anhand des Jahresberichts zum Wettbewerb 1999 wird die wettbewerbspolitische Realität in Südkorea vorgestellt und mit der Reaktion des Unternehmensverbandes FKI kontrastiert.

2 Entwicklung von Wettbewerbsrecht und Wettbewerbsbehörde seit 1966

Im Juli 1966 übermittelte die Regierung Südkoreas ein Gesetz über fairen Wettbewerb an die Nationalversammlung, das jedoch mit der Auflösung des Parlaments im Juni 1967 zunächst ad acta gelegt wurde. Erst im Dezember 1975 kam es zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes, des Price Stability and Fair Trade Law, dessen Schwerpunkt allerdings auf der erstgenannten Komponente Preisstabilisierung lag. Im Zusammenhang mit diesem Gesetz wurde im Februar 1976 eine Fair Trade Division innerhalb des Price Policy Bureau des Economic Planning Board (EPB) gebildet.² Mit der Aufwertung des Price Policy Bureau zum Price Management Office und seiner Vergrößerung wurde im Juni 1979 die Position eines Fair Trade Policy Director geschaffen. Im Dezember 1980 schließlich wurde der Monopoly Regulation and Fair Trade Act verabschiedet, der von der KFTC als Beginn einer aktiven Wettbewerbspolitik in Südkorea gewertet wird (KFTC 1999a).

Am 3. April 1981 folgte per Präsidialem Dekret Nr. 10272 die Gründung der Korea Fair Trade Commission (KFTC) mit drei Generaldirektoren und fünf Referaten innerhalb des Fair Trade Office. Die Wettbewerbsbehörde KFTC wurde dem EPB untergeordnet; der Vice Minister (Staatssekretär) des EPB war zunächst in Personalunion Vorsitzender der KFTC. Am 30. Oktober 1981 wurde per Präsidialem Dekret Nr. 10495 die Position des Vorsitzenden der KFTC generell auf das Niveau eines Vizeministers angehoben. Am 10. April 1987 wurde per Präsidialem Dekret Nr. 12140 die System Operation Division des Fair Trade Office in Competition Promo-

² Innerhalb der Ministerien der ROK erfolgt i.d.R. eine Gliederung in Offices (*sil*), denen Bureaus (*kuk*, Abteilungen) und weiter Divisions (*kwa*, Referate) untergeordnet sind. Chef eines Office ist in der Regel ein Assistenzminister (*silchang*), Chef eines Bureau ist ein Generaldirektor (*kukchang*), einer Division steht ein Director (*kwajang*, Referatsleiter) vor.

tion Division umbenannt, die Trade Practices Division wurde auf zwei gleichnamige Referate erweitert. Im November 1987 wurde per Präsidialem Dekret Nr. 12271 die Position eines zusätzlichen Kommissionsmitgliedes geschaffen; der Personalbestand der KFTC betrug somit 105 Mitarbeiter.

In den Jahren darauf folgten wesentliche Erweiterungen der Struktur und des Mitarbeiterstabes der KFTC. Per Präsidialem Dekret Nr. 12969 vom 7. April 1990 wurde das Fair Trade Office mit seinen acht Referaten geschlossen; statt dessen wurde das Sekretariat der KFTC mit drei Büros und 12 Referaten eingerichtet, hinzu kamen drei Regionalbüros in Pusan, Kwangju und Taejon. Die Mitarbeiterzahl betrug im April 1990 bereits 221 Personen. Am 13. Februar 1992 kamen per Präsidialem Dekret Nr. 13581 u.a. das Investigations Bureau mit seinen Referaten sowie das Regionalbüro in Taegu hinzu, die Zahl der Mitarbeiter stieg auf 265. Ein sehr wesentlicher Schritt war die Trennung der KFTC vom EPB und ihre Aufwertung zu einer unabhängigen staatlichen Agentur per Präsidialem Dekret Nr. 13581 vom 23.12.1994. Ferner wurde im Rahmen des Government Organization Act eine überarbeitete Struktur der KFTC präsentiert. Unter anderem wurden das Fair Trade Policy Bureau, das Monopoly Regulation Bureau, das Competition Bureau und die Investigation Bureaus I und II gebildet. Dem Vorsitzenden der KFTC wurde ein Director of Public Relations zugeordnet. Insgesamt verfügte die KFTC nun über fünf Abteilungen, einen Generaldirektor, 24 Referate und vier Regionalbüros. Der Personalbestand erhöhte sich auf 343 Mitarbeiter.

Im April 1995 wurden zunächst untergeordnete Beamtenpositionen innerhalb der KFTC aufgewertet. Per Präsidialem Dekret Nr. 14934 vom 8. März 1996 wurde nach der Trennung vom EPB 1994 ein weiterer sehr bedeutsamer Schritt für die KFTC und für den Stellenwert der Wettbewerbspolitik in Südkorea vollzogen, als der Status des Vorsitzenden der KFTC auf Ministerrang angehoben wurde. Die einzelnen Abteilungen und Referate wurden erweitert, es fanden Verschiebungen von Referaten zwischen den Bureaus statt, neue Referate wurden geschaffen.³ Somit existierten nun sechs Abteilungen, zwei Generaldirektoren, 29 Referate und vier Regionalbüros mit insgesamt 385 Mitarbeitern (KFTC 1999a).

Die bislang höchste Mitarbeiterzahl von 422 Personen wurde nach dem Präsidialen Dekret Nr. 15458 vom 12. August 1997 erreicht. Unter anderem wurden die Positionen des Generaldirektors für Planning and Management sowie das General Council neu geschaffen, ferner Officers (Staatsbeamte) für Planning and Budget, Administrative Management und Legal Affairs. Einige Beamtenpositionen wurden aufgewertet. Insgesamt gab es nun innerhalb der KFTC sechs Abteilungen, vier

³ Die Cartel Division und die Trade Association Division wurden dem Competition Bureau zugeordnet, die Merger and Acquisition Division und die Monopoly Watch Division wurden unter dem Monopoly Regulation Bureau eingerichtet, die Contract Terms Examination Division und die Advertisement Division des Competition Bureau wurden vergrößert und zum Consumer Protection Bureau reorganisiert, dem zusätzlich eine Consumer Protection Policy Division zugeordnet wurde, die Subcontract Division wurde zum Subcontract Bureau aufgewertet.

Generaldirektoren, 23 Referate, vier Officers und vier Regionalbüros (KFTC 1999a). Am 28. Februar 1998, also kurz nach der Amtsübernahme durch den neuen Präsidenten und den neuen Ministerpräsidenten sowie inmitten der Reformen nach der Krise von 1997, fand per Präsidialem Dekret Nr. 15699 eine erneute Reorganisation der KFTC statt, deren wichtigstes Ergebnis eine Reduzierung der Mitarbeiterzahl um 12 Personen (1 Director, 11 Referenten und Sachbearbeiter) auf nunmehr 410 war. Die Struktur der KFTC bestand nun aus sechs Abteilungen, drei Generaldirektoren, 23 Referaten, sechs Officers und vier Regionalbüros (KFTC 1999a).

Aus diesem Abriss der Entwicklungsgeschichte der Wettbewerbsbehörde lassen sich drei wesentliche Dinge erkennen:

(1) Es ist eine kontinuierliche Aufwertung der Behörde und damit auch der von ihr betriebenen Wettbewerbspolitik zu verzeichnen. Von einer Abteilung zu einem Office unter Führung eines Staatssekretärs unter Kontrolle des EPB bis hin zur unabhängigen Behörde mit einem im Ministerrang befindlichen Beamten hat sich innerhalb von weniger als 20 Jahren eine beachtliche Entwicklung vollzogen, die deutlicher Ausdruck der Veränderungen innerhalb der Republik Korea, der Bewertung der Wettbewerbsbehörde und der Stellung der südkoreanischen Volkswirtschaft in der Welt ist.

(2) Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Behörde hat sich stark verändert; während in den 1970ern vor allem die Preiskontrolle im Vordergrund stand, wurde ab den 1980ern zusätzlich das Hauptaugenmerk mehr und mehr auf die Regulierung der Monopole und in den letzten Jahren auf die aktive Förderung von Wettbewerb gelegt.

(3) Offenbar hat die KFTC nach den Jahren des Wachstums und der Standortfindung Ende der 90er einen gewissen Reifegrad erreicht, was daran deutlich wird, dass die strukturellen Veränderungen nun vor allem administrativen Charakter haben und 1998 sogar eine Verschlanung mitsamt Personalabbau vorgenommen wurde.

3 Die (Korea) Fair Trade Commission

Die Fair Trade Commission (FTC; zur Vermeidung von Verwechslungen mit ausländischen Pendanten oft mit „Korea“ spezifiziert ⇒ KFTC) ist die Wettbewerbsbehörde der Republik Korea. Aufgaben und Struktur der KFTC sind im Monopoly Regulation and Fair Trade Act (MRFTA) geregelt. Der Vorsitzende (Amtszeit: drei Jahre, einmalige Verlängerung möglich), sein Stellvertreter, drei ständige und vier nichtständige Kommissionsmitglieder bilden das Führungsgremium der KFTC (MRFTA Artikel 37-1). Der Vorsitzende und sein Stellvertreter werden vom Präsidenten auf Empfehlung des Ministerpräsidenten ernannt (Artikel 37-2 MRFTA). Der

Vorsitzende der KFTC hat das Recht, an den Sitzungen des Staatsrates⁴ teilzunehmen und dort zu sprechen. Keines der Kommissionsmitglieder darf einer politischen Partei angehören oder an politischen Aktivitäten teilnehmen. Das Sekretariat als ausführendes Organ der KFTC unter Artikel 48 MRFTA beschäftigt 410 Mitarbeiter in den sechs Abteilungen und vier Regionalbüros.

Abbildung 1: Abteilungen innerhalb der KFTC

- Fair Trade Policy Bureau
- Antitrust Bureau
- Competition Bureau
- Consumer Protection Bureau
- Subcontract Bureau
- Investigation Bureau

Quelle: KFTC 2000a.

Die KFTC ist laut Artikel 50 MRFTA berechtigt, Inspektoren in private Unternehmen zu entsenden und dort die Einsicht in die Bücher sowie die Vorlage aller gewünschten Daten zu verlangen. Artikel 62 verpflichtet die Beamten der KFTC zur Geheimhaltung dieser Daten und zur Verwendung nur im Rahmen von Untersuchungen.

Die Aufgaben der KFTC haben sich im Verlaufe ihres Bestehens entsprechend den sich wandelnden wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen stetig verändert. Zum Zeitpunkt der Einführung von Wettbewerbspolitik in Südkorea Anfang der 80er Jahre mit der Verabschiedung des MRFTA und der Gründung der KFTC war der Aufbau einer Marktwirtschaft das vordringlichste Ziel, was für die KFTC vor allem die Überwachung eines fairen Marktverhaltens bedeutete. Ende der 80er Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der KFTC auf die Konzentrationstendenzen innerhalb der im Familienbesitz befindlichen Konglomerate und die Verbesserung der Marktstruktur mit Blick auf Monopole und Oligopole. Die KFTC hatte und hat die Aufgabe, die in den Jahren der forcierten Entwicklung der 60er und 70er Jahre erzeugten Marktungleichgewichte unter dem Aspekt der Gewährleistung eines fairen und ungehinderten Wettbewerbs zu analysieren und auszugleichen bzw. zu beseitigen (KFTC 2000b). Die Konzentration auf die *chaebôl* wird hierbei mit deren dominanter Stellung auf dem südkoreanischen Markt begründet. Mit den vom IWF geforderten Strukturreformen wurde die Stellung der KFTC bedeutend gestärkt, da diese zu großen Teilen in deren Zuständigkeitsbereich und in jenen der Finanzüberwachung (Financial Supervisory Commission, FSC) fielen. Heute sind

⁴ Der Staatsrat besteht aus dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und anderen Mitgliedern, in der Regel den Ministern (vgl. auch insb. Artikel 87, 88 und 89 der Verfassung der ROK).

wachung (Financial Supervisory Commission, FSC) fielen. Heute sind die Aufgaben der KFTC durch den MRFTA wie in Abb. 2 aufgeführt geregelt.

Abbildung 2: Aufgaben der KFTC laut Artikel 36 MRFTA

- Verhinderung des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung
- Regulierung der Kombination von Unternehmen und der Konzentration von Marktmacht
- Verhinderung von Absprachen und wettbewerbsfeindlichem Verhalten von Unternehmen und von deren Organisationen
- Verbot unfairer Handelspraktiken
- Regulierung unfairer Preisbindung
- Verhinderung des Abschlusses unfairer internationaler Verträge
- Wettbewerbsförderung durch Konsultation und Koordinierung der Administration

Quelle: KLRI 1997/VIII: 586-587.

Einen wichtigen Schwerpunkt bildet dabei vor allem die Antitrust-Politik. Die KFTC ist das wichtigste Instrument des Staates zur Regulierung der *chaebôl*. Eckpunkte der Wettbewerbspolitik der KFTC sind: (1) Deregulierung, (2) Handelsliberalisierung und (3) Privatisierung (KFTC 2000e). Die KFTC hat die Möglichkeit, bei den Sitzungen des Kabinetts die Politik der anderen Ministerien unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbspolitik zu bewerten und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Seit ihrer Gründung 1981 bis zum Juni 1999 hat die KFTC nach eigenen Angaben in über 13.000 Fällen interveniert (KFTC 2000c), mit stark steigender Tendenz. Zu den wichtigsten Gesetzen im Zuständigkeitsbereich der KFTC gehören die in Abb. 3 aufgeführten.

Abbildung 3: Gesetze im Zuständigkeitsbereich der Korean Fair Trade Commission

- Monopoly Regulation and Fair Trade Act
- Fair Subcontract Act
- Adhesion Contract Act
- Omnibus Cartel Repeal Act
- Fair Labeling and Advertising Act

Quelle: KFTC 2000c.

Dabei nimmt der Monopoly Regulation and Fair Trade Act (MRFTA) eine Sonderstellung ein, da die KFTC laut Kapitel IX (Artikel 35 bis 48 MRFTA, in: KLRI 1997/VIII: 586-591) primär zu seiner Umsetzung geschaffen wurde. Die KFTC als Wettbewerbsbehörde ist insbesondere bemüht, die regulatorischen Rahmenbedingungen aller Sektoren zu optimieren. Dabei geht es vor allem um die Beseitigung von Markteintrittsbarrieren, Preisregulierungen (hauptsächlich bei Transport und Bauwesen) und von Kartellen. Die sektoralen Schwerpunkte für letztere waren vor allem Preisabsprachen, Import- und Exportkartelle sowie Gruppenverträge zwischen KMU (KFTC 2000e).

Der Konsumentenschutz wird neben den genannten Maßnahmen zur Gewährleistung marktgerechter Preise und eines hohen Angebotes auch direkt betrieben. Hierzu wird vor allem der Fair Labeling and Advertising Act vom 1. Juli 1999 genannt, der die Unternehmen dazu verpflichtet, die Konsumenten mit wesentlichen und vor allem korrekten Informationen auf dem Produkt und in der Werbung zu versorgen und somit die Asymmetrie in der Informationsverteilung zwischen Produzenten und Konsumenten verringert. Vor allem in als besonders gefährdet angesehenen Bereichen wie dem Tourismus werden die Anbieter zum Abschluss von Haftungsverträgen veranlasst. Im Rahmen des Consumer Monitoring System arbeitet die KFTC eng mit verschiedenen Verbraucherschutzverbänden zusammen (KFTC 2000e).

4 Der Monopoly Regulation and Fair Trade Act⁵

In Artikel 1 des Monopoly Regulation and Fair Trade Act (Tokchôm-kyuje-mitkongjông-kôrae-e-kwanhan-pômnyul) heißt es:

Der Zweck dieses Gesetzes ist die Förderung von fairem und freiem Wettbewerb, um auf diesem Wege kreative unternehmerische Aktivitäten zu unterstützen, ferner der Konsumentenschutz und die Erreichung einer ausgeglichenen Entwicklung der Volkswirtschaft. Diese Ziele sollen dadurch erreicht werden, dass jeglicher Missbrauch eines marktbeherrschenden Stellung durch Unternehmer sowie exzessive Konzentration von Marktmacht verhindert sowie unangemessene Absprachen und unfaire Handelspraktiken reguliert werden (KLRI 1997/VIII: 561, Übersetzung R. F.).

Dieses Gesetz als Grundlage des Wettbewerbsrechtes in Südkorea ist gerade im Kontext der Reformen im Unternehmensbereich und der Angleichung an internationale Standards von exorbitanter Bedeutung. Im Jahre 1998 erfuhr der MRFTA allein fünf Revisionen (8.1., 13.1., 24.2., 28.2., 16.9.) und 1999 vier (zwei am 5.2., ferner am 8.2. und am 28.12.).⁶ Die grundlegende Terminologie wird wie in Abb. 4 aufgeführt definiert.

⁵ Dem Verfasser in der Anfang 2001 aktuellen Fassung nach der Revision vom 28.12.1999 vorliegend.

⁶ Die Durchführungsbestimmung zum MRFTA (EDMRFTA) wurde zuletzt am 1.4.2000 per Präsidialem Dekret Nr. 16777 modifiziert.

Abbildung 4: Schlüsselbegriffe des Monopoly Regulation and Fair Trade Act

<p>Holdingsgesellschaft (<i>holding company</i>), Artikel 2-1/2 Unternehmen, das die Geschäftstätigkeit einer anderen inländischen Firma auf dem Wege des Anteilsbesitzes kontrolliert, bei dem diese Kontrolle den Hauptteil des Geschäftes ausmacht und dessen Aktiva einen durch Präsidiales Dekret festgelegten Satz¹ übersteigen.</p>
<p>Tochtergesellschaft (<i>subsidiary</i>), Artikel 2-1/3 Inländisches Unternehmen, dessen Geschäftstätigkeit durch eine Holdingsgesellschaft kontrolliert wird.</p>
<p>Unternehmensgruppe (<i>enterprise group</i>), Artikel 2-2 Gruppe von Unternehmen, deren Tätigkeit durch die gleiche juristische bzw. natürliche Person kontrolliert wird. Handelt es sich bei dieser Person um ein Unternehmen, so besteht die Gruppe aus diesem und mindestens einem weiteren Unternehmen. Handelt es sich um eine Person, die kein Unternehmen ist, dann besteht die Gruppe aus mindestens zwei von dieser Person kontrollierten Unternehmen.</p>
<p>Gruppenunternehmen (<i>affiliated company</i>), Artikel 2-3 Wenn zwei oder mehr Unternehmen Tochtergesellschaften der gleichen Gruppe sind, stehen diese zueinander im Verhältnis von Gruppenunternehmen.</p>
<p>Marktbeherrschender Unternehmer, Artikel 2-7 Unternehmer, der Preise, Qualität, Quantität etc. der gehandelten Waren und Dienstleistungen festsetzen, aufrechterhalten oder ändern kann. Er kann als Anbieter oder Käufer dieser Güter, einzeln oder gemeinsam mit anderen Unternehmern auftreten. Zur Bestimmung einer marktbeherrschenden Position werden sein Marktanteil, die Existenz und das Ausmaß von Markteintrittsbarrieren und die relative Größe der Konkurrenten gemeinsam in die Betrachtung einbezogen. Ausgenommen sind Unternehmer, deren jährlicher Umsatz unter einer Mrd. Won² liegt.</p>

¹ Laut Präsidialem Dekret Nr. 16221 vom 31.3.1999 nicht weniger als 10 Mrd. Won im dem Zusammenschluss vorausgegangenem Geschäftsjahr (Artikel 2 des Enforcement Decree of Monopoly Regulation and Fair Trade Act (EDMRFTA), KLRI 1997/VIII: 611).

² Mitte 2000 bei einem Kurs von ca. 1 DM zu 500 Won ⇒ 2 Mio. DM.

Quelle: MRFTA Artikel 2, in: KLRI 1997/VIII: 561-563.

4.1 Marktbeherrschende Stellung

Das vergleichsweise kurze Kapitel II des MRFTA (Artikel 3 bis 6, in: KLRI 1997/VIII: 563-565) widmet sich dem Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung. Laut Artikel 3-1 ist die Fair Trade Commission für die Erstellung und Umsetzung von Handlungsplänen zur Wettbewerbsförderung verantwortlich, vor allem in solchen Märkten, in denen monopolistische oder oligopolistische Struk-

turen des Angebots von bzw. der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen über einen längeren Zeitraum hinweg bestanden. Die KFTC kann entsprechende Handlungsempfehlungen zur Veränderung der Marktstruktur an die Chefs der zuständigen administrativen Einheiten geben. Die KFTC ist ferner für die Untersuchung der Marktstrukturen verantwortlich. Dazu ist sie laut Artikel 34 berechtigt, von den betreffenden Unternehmen die Bereitstellung der benötigten Daten und Informationen zu verlangen. Marktbeherrschenden Unternehmern sind die in Abb. 5 aufgeführten Handlungen untersagt.

Abbildung 5: Verbote für marktbeherrschende Unternehmer

- Unangemessene Festsetzung, Aufrechterhaltung oder Veränderung der Preise für Waren und Dienstleistungen
- Unangemessene Kontrolle des Verkaufs von Waren und Dienstleistungen
- Unangemessene Einmischung in die Geschäftstätigkeit anderer Unternehmer
- Unangemessene Verhinderung des Markteintritts neuer Anbieter
- Unangemessener Ausschluss von wettbewerbsfähigen Konkurrenten
- Andere Handlungen, welche die Interessen der Konsumenten spürbar verletzen

Quelle: MRFTA, Artikel 3-2, in: KLRI 1997/VIII: 564.

Der Begriff „unangemessen“ enthält einen erheblichen Interpretationsspielraum. Entsprechend definiert Artikel 5 des Enforcement Decree of the MRFTA (EDMRFTA, Tokchôm-kyuje-mit-kongjông-kôrae-e-kwanhan-pômnyul-sihaeng-ryông) dies genauer. Preise bzw. deren Änderungen werden dann als unangemessen angesehen, wenn sie nicht die tatsächlichen Verhältnisse oder Änderungen bei Angebot, Nachfrage und Kosten widerspiegeln (Artikel 5-1 EDMRFTA). Unangemessene Einschränkung des Angebotes wird dann gesehen, wenn eine starke Reduktion entgegen den sonstigen Markttrends festgestellt wird oder wenn diese trotz eines Nachfrageüberhangs stattfindet (Artikel 5-2 EDMRFTA). Als marktbeherrschender Unternehmer wird laut Artikel 4 MRFTA ein Unternehmer gesehen, dessen alleiniger Marktanteil in einem bestimmten Geschäftsbereich 50% oder mehr beträgt oder wenn der gesamte Marktanteil von nicht weniger als drei Unternehmern 75% oder mehr beträgt und jeder einzelne Unternehmer mindestens 10% Marktanteil besitzt. Wenn ein Verstoß gegen die in Artikel 3-2 genannten Verbote festgestellt wird, kann die KFTC verschiedene Sanktionen verhängen, wie in Abb. 6 angeführt.

Abbildung 6: Sanktionsmöglichkeiten durch die KFTC bei Verstößen gegen Artikel 3-2 des MRFTA

- Anweisung, den Preis zu reduzieren
- Anweisung, das untersagte Verhalten einzustellen
- Öffentliche Bekanntmachung des Gesetzesverstößes
- Verhängung von Strafen in Höhe von nicht mehr als 3% des Umsatzes oder, wenn sich dieser nicht eindeutig feststellen lässt, von bis zu 1 Mrd. Won

Quelle: MRFTA Artikel 5 und 6, in: KLRI 1997/VIII: 564-565.

4.2 Kombination von Unternehmen

Das Kapitel III des MRFTA (Artikel 7 bis 18, in: KLRI 1997/VIII: 565-579) trägt den Titel „Einschränkung der Kombination von Unternehmen und Unterdrückung der Konzentration von Marktmacht“. Es macht rein quantitativ den größten Teil des MRFTA aus. Laut Artikel 7 sind die in Abb. 7 aufgeführten Maßnahmen untersagt, wenn sie zu einer Wettbewerbsbehinderung führen.

Abbildung 7: Untersagte Handlungen, wenn Wettbewerbsbehinderung das Resultat ist

- Akquisition oder Besitz von Anteilen anderer Unternehmen
- Die gleichzeitige Ausübung von Führungsfunktionen in mehr als einem Unternehmen
- Fusion mit anderen Unternehmen
- Akquisition eines anderen Unternehmens durch Transfer oder zeitweilige Überlassung
- Teilnahme an der Gründung eines neuen Unternehmens*

* Hier gelten einige Ausnahmen; vgl. Absatz 1/5, Artikel 7 MRFTA.

Quelle: MRFTA Artikel 7-1, in: KLRI 1997/VIII: 565-566.

Dies gilt nicht, wenn die Effizienzsteigerung durch die Kombination von Unternehmen größer ist als der negative Effekt des eingeschränkten Wettbewerbs oder wenn die Aktiva des angeschlossenen Unternehmens über einen längeren Zeitraum hinweg geringer als das eingezahlte Kapital sind. Für die Großunternehmen (nach Artikel 12-2 EDMRFTA mit Aktiva von nicht weniger als 2 Billionen Won) gelten diese Ausnahmen nicht. Aus diesem Grunde ist die jährlich gemäß Artikel 21-1 EDMRFTA jeweils am 1. April oder in Ausnahmefällen am 15. April durch die

KFTC stattfindende Klassifizierung der Unternehmen eine auch juristisch relevante Angelegenheit und wird mit entsprechendem Interesse verfolgt.

Der Gesetzgeber geht laut MRFTA für den Fall einer Kombination von Unternehmen von einer nahezu vollständigen Wettbewerbsbehinderung aus, wenn die in Abb. 8 aufgeführten Bedingungen erfüllt sind.

Abbildung 8: Hinreichende Bedingungen für den Tatbestand einer nahezu vollständigen Wettbewerbsbehinderung für den Fall einer Unternehmenskombination

- Zusammengefasster Marktanteil macht das Unternehmen marktbeherrschend (s.o.)
- Zusammengefasster Marktanteil ist der größte am Markt
- Zusammengefasster Marktanteil übersteigt jenen des an zweiter Position liegenden Unternehmens um mehr als 25%
- wenn ein Großunternehmen die Kombination in einem Markt vornimmt, in dem KMU nicht weniger als zwei Drittel des Marktanteils besitzen
- wenn ein Großunternehmen die Kombination vornimmt und der neue Marktanteil nicht weniger als 5% beträgt

Quelle: MRFTA Artikel 7-4, in: KLRI 1997/VIII: 566-567.

Bemerkenswert ist hier der unter Berufung auf den Framework Act on Small and Medium Enterprises erkennbare Versuch, KMU zu schützen. Vor allem sollen Märkte, die von diesen dominiert werden, in ihrer Struktur nicht verändert werden. Das wirkt sich u.a. auf den Einzelhandel aus.

Die Gründung einer Holdinggesellschaft muss laut Artikel 8 MRFTA der KFTC gemeldet werden. Für die Tätigkeit von Holdinggesellschaften gelten die in Abb. 9 aufgeführten Beschränkungen.

Die Bildung von Holdinggesellschaften ist ein im Rahmen der *chaebôl*-Reformen wesentliches Mittel der Regulierung dieser bislang eher im rechtsfreien Raum operierenden Unternehmenskonglomerate. Wenn es gelingt, diese Gruppen tatsächlich in Holdings umzuwandeln (was sich gegenwärtig noch als problematisch erweist), so hat der Staat mit dem MRFTA ein legitimes Mittel zur Kontrolle von deren Marktausbreitung in der Hand, das bislang fehlte. Die Ziele des Gesetzgebers liegen, wie anhand der Übersicht zu sehen, in der Gewährleistung finanziell solider Unternehmensgruppen, einer größeren Verantwortung der Muttergesellschaft für die Tochterunternehmen und in der Bindung von Gruppen- bzw. Holdingkapital (Mindestanteile 50 bzw. 30%). Letzteres würde die für eine (vom Staat unerwünschte) Expansion zur Verfügung stehenden Mittel erheblich reduzieren. Ein wesentlicher Punkt ist die nach wie vor vom Staat vorgesehene Trennung zwischen Finanz-

Abbildung 9: Einschränkungen der Tätigkeit von Holdinggesellschaften

- Die Verbindlichkeiten dürfen die Nettoaktiva nicht überschreiten¹
- Die Holding muss mindestens 50% der Anteile der Tochtergesellschaften besitzen (30% bei am 1.4.99 börsennotierten Unternehmen)²
- Die Holding darf keine Anteile von Nicht-Gruppenfirmen zum Zwecke von deren Kontrolle besitzen³
- Gruppenfirmen der Holding dürfen keine Anteile anderer inländischer Unternehmen zum Zwecke von deren Kontrolle besitzen⁴
- Finanz-Holdings dürfen nur Anteile von Finanzinstituten (Banken, Versicherungen etc.) halten
- Allgemeine Holdings dürfen keine Anteile von Finanzinstituten besitzen
- Holdings müssen der KFTC Berichte über ihre Struktur und die ihrer Gruppenfirmen sowie über deren Geschäftsbereiche, Anteilsbesitz und Finanzlage übermitteln

¹ Karenzzeit bei Neugründung einer Holding: 1 Jahr.

² Karenzzeit bei Neugründung einer Holding: 2 Jahre.

³ Karenzzeit bei Neugründung einer Holding: 2 Jahre.

⁴ Karenzzeit bei Neugründung einer Holding: 2 Jahre.

Quelle: MRFTA Artikel 8-2, in: KLRI 1997/VIII: 568-569.

sektor und Realwirtschaft. Diese stellt in der oben genannten Form sogar eine Verschärfung der gegenwärtigen Praxis dar, nach der *chaebôl* zwar keine Banken, wohl aber NBFIs, zumeist Versicherungen, in ihrem Portfolio haben. Diese Trennung resultiert aus den negativen Erfahrungen, die im Kontext der Finanzkrise von 1997, aber auch bereits zuvor gemacht wurden, als Banken aufgrund informeller und intransparenter Kontakte Kredite an bestimmte Kunden vergeben hatten, ohne deren Kreditwürdigkeit zu prüfen, was zu einer massiven Überschuldung vieler großer südkoreanischer Unternehmen geführt hatte. Letztlich wird mit Artikel 8-2/3 des MRFTA auch die bislang eher als gering einzuschätzende Publizitätspflicht erweitert, was die Transparenz der Unternehmen und Unternehmensgruppen steigert sowie ein Frühwarnsystem zur Verhinderung einer erneuten Finanzkrise ermöglicht. Kritiker vor allem aus der Privatwirtschaft sehen dies als unzulässigen staatlichen Eingriff in ihre Belange an.

Mit den Karenzzeiten von einem bis zwei Jahren will man den *chaebôl* den Weg in eine Holding erleichtern. Aus verständlichen Gründen ist bei diesen jedoch die Bereitschaft zur Transformation in der Regel nur gering ausgeprägt; man wartet auf bessere Angebote der Regierung und/oder auf den abnehmenden Einfluss der gegenwärtigen Administration. Hinzu kommen besondere Auflagen bzgl. Kreditbürgschaften, die für Großunternehmen bzw. Konglomerate mit dem Ziel der Gründung einer Holding existieren. Nicht erlaubt sind die in Abb. 10 aufgeführten Kreditbürgschaften.

Abbildung 10: Für große Unternehmensgruppen geltende Verbote von Kreditbürgschaften

- Kreditbürgschaften zwischen einer Holding und deren Tochtergesellschaften
- Kreditbürgschaften zwischen einer Holding und anderen Gruppenunternehmen, die keine Tochtergesellschaften sind
- Kreditbürgschaften zwischen Tochterunternehmen der gleichen Holding
- Kreditbürgschaften zwischen einem Tochterunternehmen und einem anderen Gruppenunternehmen

Quelle: MRFTA Artikel 8-3, in: KLRI 1997/VIII: 569.

Unter „anderen Gruppenunternehmen“ werden hier vor allem solche Firmen verstanden, die während der Karenzzeit bzw. Transformationsphase zur Holding gehören.

Gemäß Artikel 9 des MRFTA ist grundsätzlich der wechselseitige Besitz von Anteilen zwischen Tochterfirmen großer Unternehmensgruppen⁷ untersagt, außer für den Fall einer Fusion zweier Tochterfirmen. Die Übergangszeit beträgt hier 6 Monate. Dieser Artikel bezieht sich auf die in der Vergangenheit übliche Praxis, dass einzelne Unternehmer (zumeist die Gründer bzw. deren direkte Nachfahren) eine ganze Unternehmensgruppe mit einem sehr geringen Anteilssatz kontrollieren konnten, da die Tochtergesellschaften über wechselseitigen Anteilsbesitz miteinander verbunden waren und sich somit der tatsächliche Einfluss wesentlich verstärkte. In dem Maße, wie dies nicht mehr zulässig ist, müssen die Eigentümer erhebliche Mittel aufwenden, um eine Kontrolle des Managements der einzelnen Firmen aufrechtzuerhalten. Ziel des Gesetzgebers ist die Trennung von Eigentum und Management. Mit Ausnahme von Unternehmen im Finanz- und Versicherungsbereich und von Holdinggesellschaften ist es laut dem am 28.12.1999 neu in den MRFTA eingefügten Artikel 10 jeder zu einer großen Unternehmensgruppe zugehörigen Firma untersagt, mehr als das Äquivalent von einem Viertel seiner Netto-Aktiva an einem anderen inländischen Unternehmen zu besitzen. Zu den zahlreichen zugelassenen Ausnahmefällen gehört die Unternehmensrestrukturierung (Artikel 10-1/4). Für die Eliminierung bestehender Kreditbürgschaften werden in Artikel 10-3 MRFTA klar definierte Grenzen gesetzt. Je nach Kategorisierung der betroffenen Gruppe wurden der 31.3.2000, der 31.3.2001 und allgemein das ein Jahr nach der Klassifizierung als große Unternehmensgruppe liegende Datum als Stichtag benannt. Diese Regulierung ist eindeutig und schwer zu umgehen. Verhandlungs- und Aktionsspielraum für die Unternehmen besteht somit nur noch bei der Frage der Klassifizierung selbst.

Mit Hinblick auf die nicht auf Südkorea beschränkte Diskussion zur Einflussnahme der als Großaktionäre auftretenden Finanzinstitute auf die Realwirtschaft ist

⁷ Gemeint sind solche, die im Jahr zuvor auf Basis ihrer Aktiva einen der Ränge 1-30 eingenommen haben (EDMRFTA Artikel 17, in: KLRI 1997/VIII: 626).

auch Artikel 11 MRFTA interessant. Hier wird explizit die Ausübung der mit dem Aktienbesitz verbundenen Stimmrechte untersagt, wenn der Inhaber ein Finanz- oder Versicherungsunternehmen ist und zu einer großen Unternehmensgruppe i.S.d. MRFTA gehört (Anteile am eigenen Unternehmen ausgenommen). Der am 28.12.1999 neu eingefügte Artikel 11-2 MRFTA verlangt für bestimmte Firmen großer Unternehmensgruppen (jene von Rang 1-10 der inländischen Einzelunternehmen entsprechend Gesamtaktiva, Artikel 17-8/1 EDMRFTA) eine Entscheidung des Direktoriums sowie die vorherige öffentliche Bekanntgabe, wenn „umfangreiche interne Geschäfte“ (Finanztransfers, Aktien und Wertpapiere, Immobilien und Eigentumsrechte) stattfinden sollen. Diese sind dann als umfangreich anzusehen, wenn wertmäßig 10% des betroffenen Unternehmens oder nicht weniger als 10 Mrd. Won beteiligt sind. Der Inhalt der zu veröffentlichenden Information ist in Artikel 17-8/3 EDMRFTA näher beschrieben. Hier ist sowohl das Bestreben zu erkennen, den Handlungsspielraum von Einzelpersonen einzuschränken, als auch die Bemühung um den Schutz von Anlegern und um gesteigerte Transparenz durch erweiterte Publizitätspflicht. Allerdings betrifft diese Regelung nur die sehr geringe Zahl von zehn Unternehmen. Ein Bericht an die KFTC ist gemäß Artikel 12 MRFTA erforderlich, wenn im Ergebnis einer Kombination von Unternehmen die entstehende Gesamtheit von deren stimmberechtigten Anteilen an anderen Firmen nicht weniger als 20% beträgt; bei börsennotierten Unternehmen liegt die Grenze bei 15%. Damit soll offenbar verhindert werden, dass durch strategische Fusionen die Beschränkung des Anteilsbesitzes für Einzelunternehmen umgangen wird. Die Folgen dieser Berichterstattung müssen allerdings nicht notwendigerweise ein Verbot der Unternehmenskombination ergeben. Die KFTC hat grundsätzlich 30, in Ausnahmefällen 60 Tage Zeit, um eine Entscheidung bekannt zu geben.

Die Klassifizierung als große Unternehmensgruppe erfolgt laut Artikel 14-1 MRFTA per Präsidialem Dekret. Die dafür notwendigen Daten sind der KFTC von den Unternehmen zugänglich zu machen, ferner wird ein zertifizierter Wirtschaftsprüfer hinzugezogen, der die Bücher der betroffenen Firmen kontrolliert und eine entsprechende Bilanz erstellt. Die KFTC legt darüber hinaus gemäß Artikel 14-2 MRFTA fest, welche Unternehmen als Gruppenfirmen gewertet werden und hat das Recht, von diesen Unternehmen jegliche benötigten Daten zu verlangen. Dazu kann sie u.a. auch die Unterstützung des Financial Supervisory Service (FSS) und von Finanzinstitutionen gemäß Artikel 10-2 MRFTA⁸ verlangen. Die rechtlichen Mittel zur Durchsetzung der genannten Auflagen und zur Ahndung von Verstößen sind in den Artikeln 16, 17, 17-2 (Strafgelder) und 18 (Entzug unrechtmäßiger Stimmrechte) des MRFTA geregelt. Mit der Eintreibung der Gelder kann die National Tax Administration beauftragen.

⁸ Finanzinstitutionen gemäß dem Banking Act, ferner Korea Development Bank, Export-Import-Bank of Korea, Long-Term Credit Bank, Industrial Bank of Korea, Versicherungsunternehmen gemäß Insurance Business Act, Investmentfirmen gemäß Securities and Exchange Act, Handelsbanken nach Merchant Bank Act und andere laut Präsidialem Dekret festgelegte Finanzinstitutionen.

Abbildung 11: Katalog von möglichen Maßnahmen bei Verstoß gegen die Auflagen aus Kapitel III MRFTA

- Aufforderung zur Einstellung des Verstoßes
- Aufforderung zum Verkauf aller Aktien oder eines Teiles davon
- Aufforderung zum Rücktritt von Managern
- Aufforderung zum Geschäftstransfer
- Aufforderung zum Rücknahme von Kreditbürgschaften
- Veröffentlichung der Gesetzesverstöße
- Einschränkung der Geschäftstätigkeit
- Beim unrechtmäßigen Aktienbesitz lt. Artikel 9 maximale Strafgebühr von 10% dieser Aktien
- Bei unrechtmäßiger Kreditgarantie lt. Artikel 10-2 und 10-3 Strafgebühr von maximal 10% dieser Bürgschaften

Quelle: MRFTA Artikel 16 und 17, in: KLRI 1997/VIII: 576-579.

Bei Verstößen gegen die Auflagen für Holdinggesellschaften aus Artikel 8-2/2 (s.o.) wird die Strafgebühr wie folgt errechnet:

Gesamter Buchwert der Aktien der Tochtergesellschaft
multipliziert mit
 50% bzw. 30% *minus* Anteil der Aktien der Tochtergesellschaft
 im Besitz der Holding
dividiert durch
 Anteil der Tochtergesellschaft im Besitz der Holding

Beispiel: Ein nicht börsennotiertes Unternehmen A hat einen Buchwert von 100 Mrd. Won. Die Holding besitzt nur 35% der Anteile statt der geforderten 50%. Die Strafgebühr ergibt sich wie folgt:

$$\frac{100 \text{ Mrd. Won} \times (50\% - 35\%)}{35\%}$$

Dies ergibt eine empfindliche Strafe in Höhe von 42,86 Mrd. Won. Bei einem Anteil von nur 25% würde die Strafe sogar exakt den Buchwert des Tochterunternehmens ausmachen.

Angesichts dieser massiven Maßnahmen ist nicht davon auszugehen, dass bewusst Verstöße gegen Holdingrecht vorgenommen werden. Die zentrale Frage bei den Unternehmenskombinationen bleibt, inwiefern überhaupt die Transformation

der *chaebôl* in Holdinggesellschaften gelingt. Erst dann werden viele der geschilderten Regulierungen bindend sein; bis dahin geben sie zwar deutlichen Aufschluss über die Grundrichtung der Politik der Unternehmensregulierung durch den südkoreanischen Gesetzgeber, bleiben aber für die Praxis wenig relevant. Es ist zu erkennen, dass prinzipiell keine Vorbehalte gegen Konzentration am Markt bestehen, sofern diese nicht bestimmte Unternehmen betrifft und unter den von der Regierung vorgegebenen Bedingungen stattfindet. Schwerpunkt der Regulierung ist die Bekämpfung von internen Erscheinungen wie wechselseitige Kreditbürgschaften und die intransparente Kontrolle des Managements durch die Eigentümer auf dem Wege wechselseitigen Aktienbesitzes der Gruppenfirmen. Die Existenz großer Unternehmensgruppen per se wird nicht bzw. kaum in Frage gestellt. Während die Auflagen für Holdinggesellschaften und große Unternehmensgruppen detailliert und mittels empfindlicher Strafen umsetzbar sind, erscheinen die entsprechenden Regelungen zum Erwerb und Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung nicht ausreichend.

4.3 Absprachen

Kapitel IV des MRFTA (Artikel 19 bis 22-2, in: KLRI 1997/VIII: 579-581) beschäftigt sich mit kartellähnlichen Absprachen. Die in Abb. 12 aufgeführten Handlungen werden laut Artikel 19 MRFTA als „unfaire Absprachen“ angesehen und sind unzulässig.

Abbildung 12: Unfaire Absprachen gemäß Artikel 19/1 MRFTA

- Preisabsprachen (Festsetzung, Aufrechterhaltung, Änderung)
- Absprachen zu Transaktionsbedingungen von Waren und Dienstleistungen
- Handlungen zur Verhinderung von Produktion, Lieferung und Transport von Waren und Dienstleistungen
- Handlungen zur Beschränkung des Handelsraumes oder des Kundenbereiches
- Handlungen zur Verhinderung oder Einschränkung der Erweiterung von Produktionseinrichtungen oder der Installation von Ausrüstungen für die Produktion von Waren oder das Angebot von Dienstleistungen
- Handlungen zur Einschränkung der Art und Besonderheiten von zu produzierenden oder zu transportierenden Waren
- Die Gründung eines Unternehmens etc. mit dem Ziel, gemeinsam einen Hauptgeschäftsbereich zu bearbeiten
- Jegliche Handlungen, die den Wettbewerb in einem bestimmten Gebiet verhindern, indem in die Aktivitäten von Personen bzw. Inhalte der Geschäftstätigkeit eingegriffen wird oder diese begrenzt werden

Quelle: KLRI 1997/VIII: 579-580.

Bemerkenswert ist allerdings, dass diese Verbote in bestimmten Situationen nicht gelten bzw. außer Kraft gesetzt werden. Dies gilt laut Artikel 19-2 für folgende sechs durchaus umfassende Bereiche: (1) Rationalisierung einer Industrie, (2) Forschung und Technologieentwicklung, (3) Überwindung von Wirtschaftskrisen, (4) Restrukturierung von Industrien, (5) Rationalisierung von Handelsbedingungen und Terms of Trade⁹ und (6) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU. Die Artikel 24 bis 35 des EDMRFTA regeln die entsprechenden Kriterien. Bei Zuwiderhandlungen sind Strafen bis zu 5% des Umsatzes oder, falls kein Umsatz vorhanden ist, bis zu einer Milliarde Won möglich (Artikel 21 und 22 MRFTA). Die Strafe kann jedoch durch Selbstanzeige stark reduziert oder umgangen werden.

4.4 Verbot unfairen Handelspraktiken

In Kapitel V des MRFTA (Artikel 23 bis 24-2, in: KLRI 1997/VIII: 581-582) sind Regulierungen zu unfairen Verfahren beim Handel enthalten. Artikel 23-1 verbietet Unternehmen, die in Abb. 13 aufgeführten Handlungen zu begehen oder diese zu veranlassen.

Abbildung 13: Unfaire Handelspraktiken laut MRFTA

- Unfaire Ablehnung einer Transaktion oder Diskriminierung eines bestimmten Transaktionspartners
- Handlungen mit dem Ziel, Wettbewerber auf unfaire Weise auszuschließen
- Handlungen, die Kunden von Wettbewerbern auf unfaire Weise zu eigenen Kunden machen
- Geschäfte mit bestimmten Handelspartnern unter unfairen Ausnutzung der eigenen Stellung
- Handelsgeschäfte unter Konditionen, die auf unfaire Weise geschäftliche Aktivitäten einschränken oder unterbrechen
- Unterstützung von Personen mit speziellen Interessen oder von anderen Unternehmen durch Vorabzahlung, Personal, Immobilien, Aktien und Wertpapiere sowie geistiges Eigentum oder Transaktionen mit den Genannten zu besonders vorteilhaften Bedingungen
- Andere Handlungen, die fairen Handel bedrohen

Quelle: MRFTA Artikel 23-1, in: KLRI 1997/VIII: 581-582.

Die entsprechende Definition des Begriffs „unfair“ ist laut Artikel 23-2 an ein Präsidiales Dekret gebunden, das in Artikel 36 des EDMRFTA enthalten ist und die ge-

⁹ Verhältnis der Export- zu den Importpreisen.

naue Definition an die KFTC weiter delegiert. Die Strafmaßnahmen im Falle der Nichteinhaltung von Artikel 23 reichen von der Aufforderung zur Einstellung dieses Verhaltens bis hin zu „allen anderen erforderlichen Maßnahmen“ (Artikel 24 MRFTA, in: KLRI 1997/VIII: 582). Individuen können laut Artikel 25 mit einer Geldstrafe nicht höher als 2% des Umsatzes gemäß Präsidialem Dekret oder nicht höher als 500 Millionen Won belegt werden.

Es fällt auf, dass auch hier die Standards wesentlich weniger detailliert vorliegen, als das bei Kapitel III MRFTA der Fall war. Insbesondere wird die Definition des Schlüsselbegriffes „unfair“ im Rahmen von Artikel 23 an den Präsidenten delegiert. Der vom Verfasser zitierte Passus aus Artikel 24 lässt ein konkretes Strafmaß weitgehend offen, was die Verhängung empfindlicher Strafen zwar theoretisch möglich, aber nicht obligatorisch macht und Spielraum für Diskriminierung lässt.

4.5 Unternehmerorganisation

Kapitel VI MRFTA (Artikel 26 bis 28, in: KLRI 1997/VIII: 582-584) bildet die rechtliche Grundlage für die Organisation von Unternehmern. Auffallend ist, dass gleich zu Beginn festgehalten wird, welche Handlungen einer solchen Organisation *untersagt* sind. Dazu gehören im Wesentlichen die bereits genannten Themenkomplexe, also (1) die Wettbewerbsbeschränkung nach Artikel 19-1, (2) die Beschränkung der Zahl der Unternehmen in einem bestimmten Sektor und die Beschränkung der sonstigen geschäftlichen Aktivitäten der Mitgliedsfirmen, sowie (3) die Veranlassung von Zuwiderhandlungen gegen Artikel 23-1 (unfairer Handel) und Artikel 29 (Preisbindung, s.u.). Die KFTC hat das Recht, entsprechende Richtlinien zu erarbeiten und zu veröffentlichen, wobei die Meinung der anderen administrativen Einheiten gehört werden muss. Die Strafmaßnahmen bei Verstößen gegen die Auflagen des Kapitel VI MRFTA entsprechen weitgehend denen aus Kapitel V (s.o.).

In diesem Teil des MRFTA werden keine organisatorischen Einzelheiten der Federation of Korean Industries (FKI, Han'guk-kyôngje-in-yônhap-hoe) geregelt, die, wie sie selbst betont, ein freiwilliger und vom Staat unabhängiger Zusammenschluss von Unternehmern ist. Allerdings wird im Rahmen des MRFTA indirekt die Existenz der FKI anerkannt und einige Verhaltensregulierungen in deren Richtung erlassen. In Verbindung mit deren Beteiligung an verschiedenen vom Staat eingesetzten Reformkommissionen wird somit das Argument der Unabhängigkeit der FKI (im Sinne der Abwesenheit einer Bindung an den Staat) geschwächt.

4.6 Preisbindung

Eines der Kennzeichen vertikaler Integration von Märkten ist die Fähigkeit bestimmter Hersteller oder Großhändler, die End- oder Wiederverkaufspreise ihrer Produkte zu bestimmen. Kapitel VII des MRFTA (Artikel 29 bis 31-2, in: KLRI 1997/VIII: 584-585) verbietet dies prinzipiell (Artikel 29-1) und regelt die Fälle, in

denen Ausnahmen zulässig sind (Artikel 29-2). Letztere betreffen insbesondere Druckerzeugnisse, aber auch Produkte mit folgenden Eigenschaften: (1) die Uniformität der Qualität des Gutes muss leicht identifizierbar sein, (2) das Gut kann täglich durch die Konsumenten genutzt werden, und (3) auf dem Markt für das Gut herrscht freier Wettbewerb. In diesen Fällen kann die KFTC auf Antrag des betreffenden Unternehmers eine Preisbindung genehmigen; diese Entscheidung ist laut Artikel 29-4 öffentlich zu machen.

4.7 Abschluß unfaierer internationaler Verträge

Die Existenz dieses zur Verhaltensregulierung¹⁰ letzten Kapitels des MRFTA (Kapitel VIII, Artikel 32 bis 34-2, in: KLRI 1997/VIII: 585-586) hebt die besondere strategische Bedeutung hervor, die den Außenwirtschaftsbeziehungen in der Republik Korea beigemessen werden. Internationale Geschäftsverträge werden damit deutlich von inländischem Verhalten getrennt. Eine Auflistung der als internationale Verträge angesehenen Dokumente ist in Artikel 47 EDMRFTA enthalten (Verträge im Zusammenhang mit Lizenzen, Urheberrecht, geistigem Eigentum, Franchising, gemeinsamen FuE, der Tätigkeit als Importagent, Joint Ventures).

Grundsätzlich ist laut Artikel 32-1 der Abschluss von solchen internationalen Verträgen, die unfaire Zusammenarbeit, unfaire Handelspraktiken oder Preisbindung enthalten, verboten. Bemerkenswert ist, dass im gleichen Absatz zwei Ausnahmen genannt werden: (1) wenn die KFTC die Auswirkungen solchen Handelns auf den Wettbewerb als geringfügig einstuft oder (2) wenn sie zu der Ansicht gelangt, dass es „unausweichliche Gründe“ für solche Passagen in den Verträgen gibt. Nähere Ausführungen zur Natur dieser Gründe werden nicht gemacht. Anders als in den weiter oben dargestellten Fällen fehlt auch die Delegation der Definition an ein Präsidiales Dekret. Somit kann man davon ausgehen, dass, obwohl nicht explizit so geregelt, letztlich die KFTC für die Auslegung dieser Formulierung verantwortlich ist.

5 Angewandtes Wettbewerbsrecht: Competition Report 1999

5.1 Sechste Revision des MRFTA

Mit der 6. Revision des MRFTA (in Kraft seit 1. April 1998) wurden einige Veränderungen als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise vorgenommen. So wurde der Passus, der eine übermäßige Diversifizierung der *chaebôl* bremsen sollte und daher eine Obergrenze für den akkumulierten Aktienbesitz an inländischen Firmen auf 25% der Nettoaktiva der Gruppe setzte (Artikel 10), beseitigt, um eine Benach-

¹⁰ Kapitel IX (Artikel 35 bis 48) beschäftigt sich mit der KFTC, die folgenden Kapitel X, X-2, XI bis XIV behandeln im Rahmen dieser Analyse weniger relevante Bereiche wie den Untersuchungsprozess, die Eintreibung der Strafgeelder, Haftung, Geheimhaltung etc.

teilung koreanischer Firmen gegenüber ausländischen Investoren zu verhindern (für diese galt die Beschränkung nicht). Ferner wurde die Möglichkeit der Vergabe von Kreditbürgschaften innerhalb der gleichen Gruppe völlig eliminiert, da man darin einen der Gründe für die Krise 1997 sah. Zuvor waren solche Bürgschaften bis zu einer Höhe von 100% des Eigenkapitals der Gruppe möglich. Ferner wurden Stichtage gesetzt, bis zu denen die Top 30 der *chaeböl* ihre bestehenden Bürgschaften aufzulösen hatten.

Die Reformen des Wettbewerbsrechtes aus dem Jahre 1998 standen deutlich im Zeichen der Überwindung der Krise; entsprechend erfolgte auch die Konzentration der Arbeit der KFTC zunächst auf diesen Bereich. Der Schwerpunkt verlagerte sich 1999, als man eine allmähliche Erholung der allgemeinen Lage der Volkswirtschaft zu erkennen glaubte.

5.2 Siebente Revision des MRFTA

Ziel dieser Revision (in Kraft seit 1.4.1999) war die Überwindung einiger institutioneller Schwächen des MRFTA und die Förderung der Unternehmensstrukturreform. Die Gültigkeit des MRFTA erstreckte sich nun auf alle Unternehmen. Zuvor galten für Firmen des Primären Sektors bestimmte Ausnahmen (Artikel 2-1). Die Bestimmungen des Artikels 2-7 zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Position wurden nun auch auf Unternehmen des Finanz- und Versicherungsbereiches ausgeweitet. Die wohl wichtigste Neuerung war die Erleichterung bzw. de facto Ermöglichung der Einrichtung von Holdinggesellschaften. Zuvor konnten diese nur im Zusammenhang mit einem ausländischen Investitionsprojekt unter dem Foreign Capital Inducement Act einschließlich Zustimmung durch die KFTC oder gemäß einem eigens zu verabschiedenden Sondergesetz gebildet werden. Nun ist die Bildung von Holdings gemäß den genannten Konditionen möglich (Holding hat Schuldenquote unter 100%; 30% bzw. 50% der Anteile der Tochtergesellschaften, keine Tochtergesellschaften von Tochtergesellschaften, keine Kreditbürgschaften zwischen den Tochtergesellschaften, nicht sowohl Unternehmen des Realsektors als auch Finanzinstitutionen).

Im Bereich der Unternehmenskombination wurde der Befürchtung Rechnung getragen, dass die Ausnahmeregelungen zum Zwecke der Unternehmensrationalisierung oder zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit missbraucht werden könnten. Diese Ausnahmen wurden gelöscht und durch die Bestimmungen des Artikels 7-2 ersetzt (Abwägen der Effizienzsteigerungen gegenüber dem negativen Wettbewerbseffekt bzw. die Fusion mit bankrotten Unternehmen). Das Verfahren der Bestimmung von Marktdominanz ex ante wurde abgeschafft, statt dessen findet ex post eine Evaluierung der tatsächlichen Verhältnisse im Vorjahr statt (Artikel 4), auf deren Grundlage Zielobjekte der Wettbewerbspolitik identifiziert werden. Mit dem neu geschaffenen Absatz 3 von Artikel 3 hat die KFTC die Möglichkeit, Wettbewerb in Monopol- und Oligopolmärkten zu etablieren bzw. zu fördern.

Die Kartellregulierung wurde verstärkt. Vor der Revision war eine „substanzielle“ Behinderung des Wettbewerbs für ein Verbot horizontaler Absprachen notwendig (Artikel 19), dieser Begriff wurde durch „unangemessen“ ersetzt. Die Ausnahmeregelungen bzgl. der Preisbindung für Presseerzeugnisse (Artikel 43 des EDMRFTA) wurden auf Druckerzeugnisse (incl. elektronischer Publikationen) begrenzt. Ferner wurden der Omnibus Cartel Repeal Act (in Kraft seit 5.2.1999) und der Fair Advertisement Act (in Kraft seit 1.7.1999) neu verabschiedet und der Fair Subcontracting Transactions Act (in Kraft seit 1.4.1999) revidiert.

5.3 Unterstützung fairen Wettbewerbs

Im Wesentlichen umfasste dieser Tätigkeitsbereich zwei Gebiete: (1) Die Beratung anderer Ministerien bei der Prüfung von deren Regulierungen hinsichtlich Auswirkungen auf den Wettbewerb, und (2) Implementierung von Regulierungsreformen. Insgesamt wurde 1998 in 563 Fällen die Beratung der KFTC von anderen Ministerien erbeten (1997: 408 Fälle). Davon machte die KFTC in 173 Fällen Änderungsvorschläge mit Bezug auf die Bereiche Wettbewerbspolitik und Deregulierung; die Vorschläge der KFTC wurden in 127 Fällen oder bei 73,4% umgesetzt. Hinsichtlich der Implementierung von Regulierungsreformen wurde die Tätigkeit des bereits im April 1997 gebildeten Regulatory Reform Committee fortgesetzt. Zwei Unterkomitees wurden gebildet: Das Administrative Reform Committee (ARC) und das Economic Reform Committee (ERC).¹¹ Letzteres befand sich im Verantwortungsbereich der KFTC. Zur Unterstützung des ERC wurde eine 25-köpfige Task Force for Regulatory Reform (TFRR) gebildet.

Die wesentlichen Tätigkeitsbereiche der TFRR 1998 waren die Reform von Markteintrittsbarrieren, Preisrestriktionen und Einfluss auf die Geschäftstätigkeit in den Bereichen Logistik, Transport und Bauwesen. Das vom Präsidenten 1998 vorgegebene Ziel, die Zahl der Regulierungen um 50% zu reduzieren, wurde von der KFTC durch Regulierungsreformen im Wirtschaftsbereich unterstützt. Dabei wurden 104 Reformpläne für 9 Sektoren erarbeitet, darunter Distribution, Luftfahrt, Seetransport und Hafenanlagen, Bauwesen, Brauereien, Umweltschutz, professionelle Dienstleistungen, Export-Import-Beschränkungen und Qualitätszertifizierung. Zu den umgesetzten Reformmaßnahmen gehört u.a. die Deregulierung der Gebühren für Telekommunikationsdienstleistungen, die Liberalisierung der Preise für Inlandsflüge und die Reduzierung der Markteintrittsbarrieren für die Produktion von elektrischer Energie. Nach knapp zweijähriger Tätigkeit wurde die TFRR Ende 1998 aufgelöst und die Anstrengungen zur Regulierungsreform wurden im Regulatory Reform Committee (RRC) integriert, mit dem Ministerpräsidenten als Vorsitzendem. Der Chairman der KFTC nimmt an den Sitzungen des RRC teil und vertritt dort die Ansichten der Wettbewerbsbehörde. Ferner berät die KFTC die einzelnen Ministerien durch die Anfertigung entsprechender Studien für die einzelnen Indust-

¹¹ Mittlerweile existieren zwei ERCs.

riebereiche. Das Regulatory Reform Committee ist seit Verabschiedung des Framework Act on Administrative Reform (Haengchông-kyuje-kibon-pôp) am 22.8.1997 (Revision am 28.2.1998) eine eigenständige und formell unabhängige Institution mit eigener juristischer Grundlage, wenngleich nach eigenen Angaben mit ungenügender personeller und technischer Ausstattung.

5.4 Umsetzung des geltenden Wettbewerbsrechts

Die wesentlichen Tätigkeitsbereiche der KFTC bilden hier die in Abb. 14 genannten.

Abbildung 14: Tätigkeit der KFTC bei der Umsetzung des Wettbewerbsrechtes 1998

- Wettbewerbsförderung in Monopolmärkten
- Vorgehen gegen Absprachen
- Vorgehen gegen wettbewerbsfeindliches Verhalten von Handelsorganisationen
- Überprüfung von M&A
- Schaffung von Rahmenbedingungen für Unternehmens-Restrukturierung
- Korrektur unfairen Geschäftsverhaltens
- Korrektur unfairer Subunternehmerverträge
- Korrektur unfairer Koppelgeschäfte

Quelle: KFTC 2000h.

Wettbewerbsförderung in Monopolmärkten: Entsprechend der o.g. Änderung des Wettbewerbsrechtes (Artikel 4 MRFTA) wurden 1999 insgesamt 324 Unternehmen mit 129 gehandelten bzw. produzierten Waren und Dienstleistungen als solche mit Marktmacht klassifiziert. Dabei hat die Zahl der Produkte, bei denen *ein* Unternehmen über Marktmacht verfügt, 1999 im Vergleich zu 1998 leicht zugenommen (von 21 auf 24), jene bei *zwei* Unternehmen mit Marktmacht war jedoch leicht rückläufig (44 auf 39). Insgesamt war kaum eine Veränderung zu 1998 festzustellen (128 auf 129). Tabelle 1 gibt Auskunft über die von der KFTC eingeleiteten Korrekturmaßnahmen in Fällen eines Missbrauchs dieser Marktdominanz (Verhaltensregulierung).

Zu sehen ist zunächst ein deutlicher Anstieg der erkannten Verstöße 1998 im Vergleich zu den Vorjahren. Der Schwerpunkt lag insgesamt in den Jahren seit Bestehen der KFTC bei der Behinderung des Markteintritts (20 von 31 Fällen), wobei 1998 der Punkt „Einmischung in die Tätigkeit anderer Unternehmen“ mit 3 der insgesamt 5 Fälle hervortritt. Hier wird die veränderte Politik gegenüber den *chaebôl* deutlich. Dies belegt auch die um Faktor 4 gewachsene Zahl der Strafanweisungen 1998 im Vergleich zu den Vorjahren. Allerdings erscheint die Zahl von

nur 31 festgestellten Fällen innerhalb von 17 Jahren in einem von großen Unternehmen dominierten Markt wie dem südkoreanischen als außerordentlich gering. Hinsichtlich der Strukturregulierung auf diesen Märkten ist eine wesentlich stärkere Aktivität zu beobachten. Allein 1997 wurde in fünf ehemaligen Monopolmärkten (u.a. Automobile, Reifen, Flachglas) Wettbewerb eingeführt, 1998 in weiteren fünf (u.a. Stahl, Bier). Dabei ist insbesondere hervorzuheben, dass zunehmend auch staatliche oder teilweise staatliche Unternehmen wie POSCO hinsichtlich des Wettbewerbsrechtes die gleiche Behandlung wie private Unternehmen erfahren.

Tabelle 1: Missbrauch von Marktmacht und Gegenmaßnahmen der KFTC 1981-1998

	Klassifizierung	Gesamt	'81-'93	'94	'95	'96	'97	'98
	Gesamt	31	19	1	3	1	2	5
<i>Art des Missbrauchs von Dominanz</i>	Preiskontrolle des Produktionsvolumens	3	3					
	Einmischung in die Tätigkeit anderer Unternehmen	3						3
	Einmischung in Markteintritt	20	14	1	1	1	2	1
	Andere wettbewerbs-Feindliche Handlungen	2	2					
	k.a.	3			2			1
<i>Art der Strafmaßnahme</i>	Strafanweisung	19	11	1	1	1	1	4
	Strafempfehlung	5	3		2			
	Verwarnung	7	5				1	1

Quelle: KFTC 2000h.

Vorgehen gegen illegale Absprachen: Insgesamt wurde in Jahre 1998 in 37 Fällen gegen entsprechende Verstöße vorgegangen. Dabei stellte der Tatbestand der Preisabsprache mit über 89% (33 von 37 Fällen) mit Abstand den häufigsten Verstoß dar. Auch bei einem Blick auf die entsprechenden Maßnahmen der KFTC seit 1981 bestätigt sich dieser Schwerpunkt. In Tabelle 2 einige Daten zum Vergleich.

Dabei ist insgesamt ein Anstieg zu beobachten, mit einem zeitweiligen krisenbedingten Rückgang 1997.

Tabelle 2: Korrekturmaßnahmen der KFTC bei verschiedenen Arten illegaler Absprachen 1981-1998

Art	'81-'93	'94	'95	'96	'97	'98	Gesamt
Absprachen zur Bestimmung oder Aufrechterhaltung von Preisen	56	13	20	27	14	33	163
Absprachen zu den Geschäftsbedingungen	8	1	1	1	1	-	12
Einschränkung der Geschäftstätigkeit	1	1	-	3	2	-	7
Einschränkung des Produktionsausstoßes	17	2	1	-	1	2	23
Einschränkung des Geschäftsterritoriums oder von Kundengruppen	16	2	2	3	3	-	26
Einschränkung der Arten von Gütern	8	-	1	-	-	-	9
Gründung eines gemeinsamen Unternehmens	-	-	1	2	1	2	7
Gesamt	107	19	26	36	22	37	247

Quelle: KFTC 2000h.

Vorgehen gegen wettbewerbsfeindliches Verhalten von Handelsorganisationen: Ein deutlicher Anstieg des Vorgehens der KFTC ist gegen entsprechende Verstöße zu beobachten; gegenüber 1997 und auch 1996 ist fast eine Verdoppelung zu erkennen (101 Fälle im Vergleich zu 54 bzw. 66 Fällen).

Tabelle 3: Verstöße von Handelsorganisationen gegen Wettbewerbsrecht 1981-1998

	'81-'93	'94	'95	'96	'97	'98	Gesamt
Wettbewerbsfeindliches Verhalten	141	43	30	46	38	49	347
Beschränkung der Zahl der Mitglieder	25	4	1	1	1	3	35
Einschränkung der Geschäftsbereiche	52	5	5	15	13	41	131
Unfaire Geschäftspraktiken und Preisbindung	36	3	3	4	2	8	56
Unfaire Werbung	-	-	1	-	-	-	1
Gesamt	254	56	40	66	54	101	571

Quelle: KFTC 2000h.

Die allgemeine Kategorie „Wettbewerbsfeindliches Verhalten“ ist wenig aussagefähig. Dagegen fällt der Punkt „Einschränkung der Geschäftsbereiche“ ebenso auf wie der Anstieg der Zahl der 1998 verzeichneten und geahndeten Verstöße im Vergleich zu den Vorjahren. Zu beachten ist ferner die fast völlige Abwesenheit von unfairer Werbung, die ansonsten bei den unfairen Geschäftspraktiken von Einzelunternehmen (vgl. weiter unten) den größten Teil aus machte.

Überprüfung von M&A: Wie weiter oben gezeigt, nimmt die Frage der Kombination von Unternehmen eine zentrale Stellung innerhalb des MRFTA ein, der die Arbeitsgrundlage der KFTC bildet. Im Zuge der 1998 verabschiedeten Erleichterungen¹² stieg die Zahl von M&A gegenüber dem Vorjahr von 418 auf 486 Fälle an. Vor allem ausländische Firmen konnten vom schwachen Won und der Marktliberalisierung profitieren. Sie waren 1998 an 132 Fällen von M&A beteiligt (27,2% aller M&A), eine neue Qualität angesichts der nur 19 Fälle von 1997 (4,5%). Damit flossen 1998 auch größere Mengen an Kapital nach Südkorea, mit 7,4 Mrd. USD eine Ver17fachung gegenüber den 43 Millionen aus 1997. Interessant ist die Tatsache, dass M&A zwischen Tochterfirmen der gleichen Unternehmensgruppen über 40% aller Fälle ausmachten. Damit wird eine ähnliche Entwicklung wie bei den administrativen Reformen deutlich: Die Zahl der Einheiten verringert sich nominell, ohne dass damit zwangsläufig ein Abbau von Kapazitäten etc. verbunden sein muss.

Wie in Tab. 4 zu sehen, ist die Zahl der M&A auf dem Wege der Fusion bzw. Übernahme deutlich zunehmend, während M&A durch Aktienkauf bzw. Inkorporation in ein neues Unternehmen zurückgingen. Die Zahl der dabei von der KFTC festgestellten und angemahnten bzw. korrigierten Verstöße ist aus der Übersicht in Tab. 5 zu ersehen.

Tabelle 4: Trends bei der Unternehmenskombination 1995-1998 (Einheit: Fälle)

	1994	1995	1996	1997	1998
Gründung eines neuen Unternehmens	55	121	130	163	130
Aktienkauf	77	142	159	130	92
Fusion	48	48	63	75	151
Gemeinsames Direktorium	2	4	16	27	32
Übernahme	13	10	25	23	81
Gesamt	195	325	393	418	486

Quelle: KFTC 2000h.

¹² U.a. Foreign Investment Promotion Act und Stock Exchange Act.

Tabelle 5: Maßnahmen der KFTC bei Unternehmenskombinationen (Einheit: Fälle)

Jahr	'81-'89	'90-'94	'95	'96	'97	'98	Gesamt
Strafanweisung	2	-	-	1	-	3	6
Ausnahme	-	3	-	-	1	1	5
Verwarnung	291	90	23	35	46	26	511
Gesamt	293	93	23	36	47	30	522

Quelle: KFTC 2000h.

In Übereinstimmung mit der Bedeutung der Unternehmenskombination innerhalb des MRFTA ist die vergleichsweise hohe Zahl von Maßnahmen der KFTC folgerichtig. Dabei fällt auf, dass offenbar auf die Anwendung drastischer Mittel verzichtet wird, statt dessen ist sehr eindeutig das Mittel der Verwarnung dominierend. Eine recht konsequente Anwendung geltenden Rechts ist anhand der geringen Zahl von zugelassenen Ausnahmen ersichtlich.

Schaffung von Rahmenbedingungen für Unternehmensrestrukturierung: Schwerpunkt war dabei die Frage der gruppeninternen Kreditbürgschaften und wechselseitigen Aktienbesitzes. Erstere wurden von 33,6 Billionen Won (April 1997) auf 12,3 Billionen (Dezember 1998) reduziert. Die *chaebôl* wurden einer Überprüfung auf illegale interne Transaktionen unterzogen und Strafgeelder in Höhe von 91,4 Mrd. Won verhängt.

Vorgehen gegen unfaire Geschäftspraktiken: Neben dem Komplex der Unternehmenskombination ist hier ein weiterer quantitativer Schwerpunkt der Tätigkeit der KFTC im Jahre 1998 zu erkennen. Insgesamt wurden 1998 976 solche Fälle an die KFTC gemeldet und dort bearbeitet (1997: 864 Fälle).

Die mit Abstand meisten Fälle betreffen dabei unfaire Werbung und Missbrauch von Marktdominanz. Eine rückläufige Tendenz gegenüber dem Vorjahr ist bei diskriminierender Behandlung und unfairer Anlocken von Kunden sichtbar. Ein auffälliger Anstieg ist bei unzulässiger Subventionierung zu erkennen; ein Ausdruck der strikten Politik gegenüber den *chaebôl*. Dabei muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 1997 als Referenzjahr ggf. ungeeignet ist, ein Trend also nur mit Einschränkungen erkannt werden kann.

Korrektur unfairer Subunternehmerverträge: Im Jahr 1998 griff die KFTC in 576 Fällen unfairen Geschäftsverhaltens dieser Art ein, was eine Steigerung von 8% gegenüber dem Vorjahr bedeutete. Den größten Teil machte dabei der Tatbestand der Nichtzahlung für die Leistungen der Subunternehmer aus (321 Fälle), gefolgt von der Nichtdiskontierung von Wechseln (118 Fälle). In den meisten Fällen (245) wurde eine Verwarnung ausgesprochen, 181 wurden an Schlichtungskommissionen

verwiesen, in 126 Fällen wurde eine Strafanweisung erlassen, und 26 Fälle wurden vor Gericht gebracht.

Tabelle 6: Angezeigte und bearbeitete Fälle unfairer Geschäftspraktiken 1997 und 1998*

	1997		1998	
	Anzeigen	behandelte Fälle	Anzeigen	behandelte Fälle
Ablehnung von Geschäftsbeziehungen	98	126	121	96
Diskriminierende Behandlung	70	25	12	59
Eliminierung von Wettbewerbern	12	15	19	16
Unfares Anlocken von Kunden	134	135	74	81
- durch Geschenke	50	79	37	28
- durch Rabattverkäufe	14	14	-	-
- mit anderen Mitteln	70	42	37	53
Transaktionen unter einschränkenden Bedingungen	38	39	32	22
Einsatz von Zwangsmaßnahmen	12	16	17	15
Missbrauch von Dominanz	208	270	263	216
Einmischung in fremde Geschäftstätigkeit	26	24	23	27
Unfaire Werbung	265	339	372	268
Unzulässige Subventionierung	1	1	43	29
Gesamt	864	990	976	829

* Da die KFTC auch auf eigene Initiative tätig wird, kann die Zahl der bearbeiteten Fälle über jener der Anzeigen liegen.

Quelle: KFTC 2000h.

Korrektur unfairer Koppelgeschäfte: Im Jahr 1998 wurden von der KFTC 646 Verträge auf Verstöße dieser Art untersucht, eine deutliche Steigerung gegenüber den 350 Fällen von 1997. Den Großteil machten dabei Verträge zum Kauf von Immobilien und Versicherungen aus. In den meisten Fällen handelte die KFTC auf Antrag einer der beteiligten Seiten, 92 Verträge wurden auf eigene Initiative hin untersucht, und in 16 Fällen lag ein entsprechendes Ersuchen von Konsumentenverbänden vor.

6 Reaktion der großen Unternehmen: Kritik am MRFTA und der KFTC

Da sich die Wettbewerbspolitik in Südkorea vornehmlich mit der Tätigkeit der großen Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen beschäftigt, ist von diesen auch der meiste Widerstand zu erwarten. In der Tat bietet vor allem der Unternehmensverband FKI ein Dach für kritische Stimmen, u.a. mit dem Center for Free Enterprise (CFE). Exemplarisch wird an dieser Stelle eine Studie von Jeon Yoon-Deok (1999) vorgestellt. Die wesentlichen Argumente werden hier kurz wiedergegeben, um eine Vorstellung vom Inhalt, vor allem aber von der Art und Weise der entsprechenden Diskussion zu vermitteln.

Das Grundargument von Jeon lautet, dass der MRFTA grundsätzlich falsch fundiert ist. Er betone Gleichheit anstatt Effizienz und bedrohe den Kern des freien Marktes, namentlich den freien Wettbewerb. Darin liege einer der Hauptgründe für die hohen Kosten und die geringe Effizienz in Südkoreas Volkswirtschaft. Der MRFTA sei auf statischer, somit grundsätzlich und vollständig falscher neoklassischer Wettbewerbs- und Monopoltheorie sowie auf den allgemeinen wirtschaftspolitischen Ansichten der Durchschnittsbürger gegründet: "Some of average people's common sense about economic activities have no theoretical footing, and, therefore, are totally wrong" (Jeon Yoon-Deok 1999: 1-2).

Dem MRFTA wird insbesondere eine falsche Definition der Begriffe „fair/unfair“, „Kosten“, „marktbeherrschende Stellung“, „Konzentration von Marktmacht“ etc. vorgeworfen. Ein besonders interessantes Argument ist in folgender Passage enthalten: "The very economic activities or exchanges which MRFTA restricts or prohibits are the source of hidden efficiency which all economic agents pursue and which outside observers cannot know or see" (ebd.: 2). Allerdings werden diese mystischen Prozesse nicht näher erläutert. Der gesamte MRFTA soll laut Jeon mit Ausnahme der in Kapitel VII und VIII enthaltenen Regelungen zum Umgang mit nichtfreiwilligen Kartellen ersatzlos gestrichen werden. Die Wettbewerbsförderung durch die KFTC soll auf dem Wege der Privatisierung staatlicher Unternehmen und der Deregulierung erfolgen, also der Streichung aller Markteintrittsbarrieren etc.; offenbar wird damit gegen die vor allem für die Top 30 *chaebôl* bestehenden Beschränkungen opponiert. Kritik wird auch an der Herkunft und den Vorbildern des MRFTA geübt. So wird indirekt eine Verbindung zur diktatorischen Vergangenheit hergestellt, wenn Jeon (1999: 2) darauf verweist, dass die erste Fassung des Gesetzes von einem nicht demokratisch legitimierten Notstandsgremium verabschiedet wurde. Er verweist ferner auf die in der Tat bestehenden Parallelen zum japanischen Private Monopoly Prohibition and Fair Trade Act und zur japanischen Fair Trade Commission, die er per se als Argumente gegen MRFTA und KFTC ansieht.

Als Alternative zum neoklassischen Ansatz des MRFTA bevorzugt Jeon Yoon-Deok eine etwas undifferenzierte Interpretation des „Austrian Approach“ (Österreichische Schule) nach von Hayek. Dies überrascht wenig, da eine von dessen Kernforderungen der Verzicht auf staatliche Normensetzung und Interferenz in Markt-

prozesse ist. In Anlehnung an Rothbard (1993) wird ferner gezeigt, dass es Monopole im Sinne der Dominanz von Märkten oder der Setzung von Monopolpreisen nicht gibt. Die einzige Definition von Monopol könne jene sein, in der von der Vergabe bestimmter exklusiver Rechte in einem ansonsten vom Staat kontrollierten Markt die Rede ist. Die Beseitigung solcher Monopole – welche die Tätigkeit der großen Unternehmensgruppen behindern – wird explizit gefordert. Damit ist gleichzeitig der gesamte MRFTA hinfällig, da er sich mit Phänomenen beschäftigt, die es entweder nicht gibt oder die nicht als Problem angesehen werden; u.a. wird Rothbard mit der These zitiert, dass die Konsumenten die höheren Monopolpreise freiwillig zahlen, folglich nicht vom Staat daran gehindert werden sollten. Diese Argumentation erscheint allerdings recht schwach, weil damit zunächst zugegeben wird, dass Monopolpreise tatsächlich über dem Gleichgewichtspreis bei Wettbewerb liegen und ferner durch das Wort „freiwillig“ die Möglichkeit einer Wahl suggeriert wird, die es im Monopolfalle nicht gibt.

Laut Jeon (1999: 4) besteht ferner ein grundlegender Widerspruch zwischen den Begriffen „fair“ und „Wettbewerb“, ebenso zwischen „fair“ und „Handel“. Er bezieht sich explizit auf das Gesetz des Dschungels, das rücksichtslosen Überlebenskampf und den Sieg des Stärkeren bedeutet, denn “in economic terms, the ultimate goal of competition based on jungle logic can not match fundamental meaning of that word ‘fair’”. Allerdings besteht der Sinn des MRFTA gerade darin, von rücksichtslosem frühkapitalistischem Verhalten abzukommen und die wirtschaftlichen Transaktionen als Teil des Zusammenlebens in der nationalen und internationalen Gemeinschaft auf eine möglichst breit legitimierte Basis zu stellen. Insofern zeigt diese Argumentation in der Tat ein grundlegend differierendes Verständnis der Rolle von Unternehmen innerhalb der Gesellschaft durch die Regierung und die *chaebôl*. Mit Bezug auf den Handel werden ähnliche Thesen formuliert: “Again, trade [...] can not go with fairness” (Jeon Yoon-Deok 1999: 4). Jeon sieht ferner einen fundamentalen Gegensatz zwischen der Förderung kreativer unternehmerischer Tätigkeit und Konsumentenschutz. Er betont nachdrücklich, dass sowohl horizontale wie vertikale Integration *einzig* in steigender Effizienz resultieren und daher keinesfalls beschränkt werden dürften. Besonders bemerkenswert ist, dass die Beschränkungen der Tätigkeit der Top-30-Unternehmensgruppen zunächst als Behinderung von deren Entfaltung, wenig später jedoch als Protektionismus klassifiziert werden, mit der logischen Forderung nach der Abschaffung der entsprechenden Artikel des MRFTA (ebd.: 5-6).

Wenig später wird jeder Versuch einer kausalen Fundierung aufgegeben, wenn es heißt:

Chapter 5 of the MRFTA prohibits the following trade practices: They are boycotts and individual refusals to deal [...], price discrimination and internal exchange [...], predatory pricing [...], customer inducement [...], tying arrangement [...], abuses of dominant position [...], exclusive dealing and market division [...], hindering business activities [...], false advertising and deceit promotion [...] *MRFTA treats them as harmful to consumers, which in reality, in fact, is working as the benefits for consumers* [...] In chapter 8 of MRFTA, conclusion of international contract is

prohibited if it includes unreasonable collusive acts, unfair trade practices, and RPM [resale price maintenance, R. F.]. Since [...] it is seen that they work beneficially to consumers, chapter 8 is not the exception to be repealed (Jeon Yoon-Deok 1999: 7, Hervorhebung R. F.).

Jeons Beitrag ist ein Beispiel für ein weit verbreitetes Phänomen: Eine aus Eigeninteresse heraus motivierte Zielstellung wird hinter Scheinargumenten verborgen, wobei potentiellen Gegnern die objektive oder subjektive Unfähigkeit zum Verständnis dieser Beweisführung unterstellt wird. In der Auseinandersetzung wird daher kaum eine Gegenüberstellung von Argumenten eine Rolle spielen, sondern vielmehr die Frage, welche Seite über die Macht verfügt, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Insofern ist der Beitrag von Jeon zwar ein extremes Beispiel, aber durchaus kein Einzelfall in der (wirtschafts)politischen Debatte in Südkorea. Abseits der vom Verfasser nicht primär gestellten Frage nach der argumentativen Konsistenz und Nachvollziehbarkeit der Analyse fallen vor allem der aggressive Ton und das Bemühen auf, wirtschaftspolitische Kompetenz zu monopolisieren. Aufgrund der rhetorischen Schärfe ist zu vermuten, dass die FKI im MRFTA und seiner Handhabung durch die KFTC offensichtlich eine ernste Gefahr sieht. Es werden Akademiker gewonnen bzw. genutzt, um die eigene Position der Öffentlichkeit gegenüber möglichst glaubhaft, i.e. neutral, zu vertreten. Ferner fällt die Verknüpfung von theoretischen Konzepten (Austrian Approach) und Polemik (Ansichten der Bevölkerung zur Wettbewerbspolitik haben keine theoretische Fundierung und sind daher „völlig falsch“) auf. Damit ist durchaus eine bestimmte Akzeptanz der geäußerten Argumente seitens der breiten Öffentlichkeit denkbar, die zunächst recht drastisch auf ihre eigene Unwissenheit hingewiesen und anschließend mit einer ausländischen Theorie beeindruckt wird. Auch die Ausnutzung des mehr oder weniger latent vorhandenen Nationalismus bei der Anspielung auf japanische Vorbilder bzw. Parallelen ist typisch, insbesondere, weil somit ein Argument ob seiner Herkunft, nicht seines Inhalts wegen abgelehnt wird. Der vorgestellte Aufsatz von Jeon enthält die wesentlichen Vorbehalte, die von der Privatwirtschaft gegen die Wettbewerbspolitik der Regierung gebraucht werden. Er ist insofern als repräsentativ anzusehen. Hier nicht verwendete, jedoch häufig vorkommende Argumente sind die Benachteiligung inländischer Firmen gegenüber der globalen Konkurrenz, die Einheit von Nation und Wirtschaft etc. Vor allem der plakative, polemische und populärwissenschaftliche Stil des Aufsatzes ist für die Form der Auseinandersetzung charakteristisch.

7 Fazit

Wettbewerb in Südkorea ist ein neues Konzept, das schrittweise die direkte Lenkung der Wirtschaft durch den Staat ablösen soll. Dass ein solcher Wechsel nicht einfach ist, liegt auf der Hand, zumal in einer Kultur, in der die Herrschaft des Gesetzes nicht zwangsläufig der Herrschaft von Personen und Organisationen vorgezogen wurde. Indem die eng mit den entsprechenden Linienministerien zusammenhängende spezielle Regulierung, wie sie im Rahmen von Industriepolitik stattfand, immer

mehr verschwindet und einer allgemeinen Regulierung durch eine Stabsagentur Platz macht, werden auch die Transaktionskosten einer Einflussnahme erheblich erhöht – Korruption und inoffizielle Beteiligung an wirtschaftspolitischen Entscheidungen werden erschwert. Gleichzeitig dient jedoch auch die Wettbewerbspolitik der staatlichen Einflussnahme auf die Wirtschaft. Reformkonzepte werden in den MRFTA integriert und durch die KFTC unter der Bezeichnung Wettbewerbsförderung umgesetzt; dies wird vor allem am Bestreben deutlich, die wechselseitigen Kreditbürgschaften innerhalb der *chaebôl* zu beseitigen, die Zahl der Tochterunternehmen der Gruppen zu reduzieren und bestimmte Eigentumsformen zu erzeugen.

Der Verfasser hat nicht uneingeschränkt den Eindruck, dass es dem Gesetzgeber in Südkorea primär um den Wettbewerb an sich geht. Vielmehr wird dieser genutzt, um konkrete Zielsetzungen zu erreichen – was die nicht neue Frage nach einer Kongruenz von Form und Inhalt aufwirft. In Verbindung mit dem vielerorts im MRFTA verbleibenden Interpretationsspielraum ist die scharfe Reaktion der Unternehmen prinzipiell zu verstehen, wenngleich deren Art und Weise kaum angemessen erscheint, um einer sachlichen Auseinandersetzung zu dienen.

Betrachtet man die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, so ist zweifellos auch im Bereich der Wettbewerbspolitik ein erheblicher Fortschritt zu erkennen. Solange die Wettbewerbsförderung jedoch als Machtinstrument des Staates missbraucht wird, dürfte sowohl von inländischen wie auch von ausländischen Unternehmen entsprechender Widerstand zu erwarten sein. In diesem Zusammenhang stimmt die Schwächung der Rolle der KFTC durch die Aufwertung des MOFE-Ministers zum Ministerpräsidenten Anfang 2001 bedenklich, bietet der Wettbewerbsbehörde aber auch eine Chance, sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren und sich ggf. in der entsprechenden Auseinandersetzung mit anderen administrativen Einheiten zu profilieren.

Literatur

- Ahn, Moon Suk (2000), *Reform of the Kim Dae-jung Government*, Seoul: Korea University Press
- Berg, Hartmut (1992a), „Wettbewerbspolitik“, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 2, München: Franz Vahlen, S.239-300
- Choi, Byung-sun (1991), *Economic Policymaking in Korea*, Seoul: Chomyung Press
- Eickhof, N. (1985), „Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung“, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 36, S.63-79
- Hahn, Sung Deuk (1999), “Structural and Rational Foundations for Executive-Bureaucratic Politics in Korea”, in: *Korea Journal* 39/2, Summer 1999, S.99-132
- Jeon, Yoon-Deok (1999), *The Monopoly Regulation and Fair Trade Act and Pro-Competition Policy*, <http://www.cfe.org/english/publi/paper4.htm> vom 28.9.1999

- Jeon, Yun-churl (1999), "Korea's Corporate Restructuring and Competition Policy", Address at Georgetown University, September 10, 1999, <http://www.ftc.go.kr/english/html/staff1.htm>, Zugriff am 14.2.2000
- Jung, Yong-duck (1999), "Administrative Reform in Korea: A Historical-Institutionalist Perspective", in: *Korea Journal* 39, 2 (Summer 1999), Sonderdruck
- KFTC (1999a), "History of the Korea Fair Trade Commission", <http://www.ftc.go.kr/ftc10/owa/ftc310e>, Zugriff am 1.2.1999
- KFTC (2000a), "Organization Chart", <http://www.ftc.go.kr/english/html/org2.htm>, Zugriff am 14.2.2000
- KFTC (2000b), "Introduce the Korea Fair Trade Commission I", http://www.ftc.go.kr/ftc10/owa/s_new2000?pg=1&num=1, Zugriff am 14.2.2000
- KFTC (2000c), "Introduce the Korea Fair Trade Commission II", http://www.ftc.go.kr/ftc10/owa/s_new2000?pg=1&num=2, Zugriff am 14.2.2000
- KFTC (2000e), "Introduce the Korea Fair Trade Commission IV", http://www.ftc.go.kr/ftc10/owa/s_new2000?pg=1&num=4, Zugriff am 14.2.2000
- Kim Young Jong (1997), *Korean Public Administration & Corruption Studies*, Seoul: Hak Mun Publishing
- Korea Legislation Research Institute, ed. (1997), *Statutes of the Republic of Korea*, 20 Bände (I-XX), Seoul: KLRI
- Kowalski, Angelika (1997), *Die Marktprozeßanalyse der Harvard School und neue Systemtheorie*, Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften, Band 27, Hamburg: S+W Verlag
- Lee, Kyu Uck (1998), *Competition Policy, Deregulation and Economic Development: The Korean Experience*, Seoul: Korea Institute for Industrial Economics and Trade
- PCAR (Presidential Commission on Administrative Reform) (1995), *Administrative Reform in Korea: In Search for New Paradigm*, March 1995, Seoul: PCAR
- Peters, Guy B. (1997), "Korean Bureaucracy in Comparative Perspective", in: Bun Woong Kim und Pan Suk Kim (1997), *Korean Public Administration*, Seoul: Hollym, S.9-21
- Rothbard, Murray N. (1993), *Man, Economy, and State*, Alabama: Ludwig von Mises Institute
- Siebke, Jürgen und H. Jörg Thieme (1992), „Einkommen, Beschäftigung, Preisniveau“, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 1, München: Franz Vahlen, S.87-174
- Simons, Jürgen (1997), *Industriepolitik. Theorie, Praxis, politische Kommunikation*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel

Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

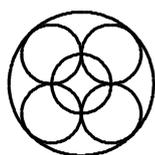
Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

**POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT**

mit
Beiträgen
von

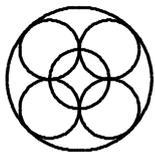
Rüdiger Frank
Sebastian Harnisch
Heiner Heseler
Patrick Köllner
Heinrich Kreft
Hanns W. Maull
Peter Mayer
Dirk Nabers
Manfred Pohl
Michael Schloms
Oliver Schramm
Günter Schucher
Bernhard Seliger



**INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG**

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-264-6
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 – Fax: (040) 42834 512 – E-Mail: duei-dok@uni-hamburg.de).