



## Innovation, Wettbewerb und Verbrauchernutzen: Amazons Blick auf die deutsche Wettbewerbsregulierung

Die digitale Transformation prägt Europas Wirtschaftsentwicklung, treibt Innovationen voran und schafft neue Chancen für Unternehmen jeder Größe. Auch für Verbraucher. Deutschland fällt hier jedoch spürbar zurück. Es muss deshalb überprüft werden, ob der geltende Regulierungsrahmen seinem beabsichtigten Zweck gerecht wird, Innovation, Wettbewerb und Verbrauchernutzen in einer der größten Volkswirtschaften Europas zu fördern. Die Bundesregierung erarbeitet derzeit einen Bericht über die Erfahrungen mit einer zentralen Regelung der deutschen Wettbewerbsregulierung, die seit Anfang 2021 in Kraft ist: § 19a GWB, im englischen Sprachgebrauch auch als „UPSCAM-Vorschrift“ bezeichnet (*„undertakings with paramount significance for competition across markets“*). Als nach § 19a GWB designiertes Unternehmen möchte Amazon die Gelegenheit nutzen, seine eigenen Beobachtungen und Erfahrungen mit dieser Vorschrift darzulegen.

### **Digitalwirtschaft und Innovationslandschaft in Deutschland**

Deutschland hat mit seiner langen Tradition als Technologieführer, seiner florierenden Start-up-Szene und seinen hochqualifizierten Arbeitskräften erhebliches Potenzial, eine Vorreiterrolle im digitalen Wandel der europäischen und globalen Wirtschaft einzunehmen. Amazon investiert seit über 25 Jahren in Deutschland und hat damit erheblich zu diesem Wachstum beigetragen. Seit 2010 haben wir mehr als 90 Milliarden Euro in Deutschland investiert, 14 Milliarden Euro davon allein im Jahr 2024. Wir beschäftigen hierzulande mehr als 40.000 Menschen und ermöglichen rund 47.000 Verkaufspartnern in Deutschland, ihre Kunden national und international über Amazon zu erreichen.

Gleichzeitig hat der wissenschaftliche Beraterkreis für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kürzlich festgestellt, dass die deutsche Wirtschaft seit 2021 stagniert. Demografischer Wandel, langsames Produktivitätswachstum und unzureichende Investitionen sind wichtige Treiber dieses Trends. Außerdem behindert übermäßige, sich überschneidende und zu komplexe Regulierung auf deutscher und EU-Ebene kleine und mittlere Unternehmen. Eine Verringerung der Komplexität und eine Beseitigung der Überschneidungen zwischen dem deutschen und dem EU-Regulierungsrahmen würde einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten, dass Deutschland sein starkes wirtschaftliches Potenzial ausschöpfen kann.

### **§ 19a GWB: Ursprüngliche Zielsetzungen und heutige Realität**

Mit der Einführung von § 19a GWB wollte der deutsche Gesetzgeber das Bundeskartellamt (BKartA) „effektiver“ im Umgang mit wettbewerbswidrigem Verhalten großer Digitalunternehmen machen. Die Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sollte ein früheres regulatorisches Eingreifen ermöglichen, bevor Schäden für den Wettbewerb entstehen. Zu diesem Zweck etablierte § 19a GWB den „Feststellungs“-Prozess zur möglichen überragenden marktübergreifenden Bedeutung eines Unternehmens, verlagerte die Beweislast für wettbewerbsfördernde Effekte auf das betroffene Unternehmen und umging die Instanz des Oberlandesgerichts, um auch die Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung von BKartA-Entscheidungen zu beschleunigen. Nun, fast fünf Jahre nach Beginn der Durchsetzung, ist deutlich geworden, dass § 19a GWB seine erklärten Ziele nicht erreicht. Vielmehr hat die Rechtsanwendung mehrere grundlegende Herausforderungen offenbart, die erneut die Frage aufwerfen, ob die Beibehaltung von § 19a GWB als nationaler Alleingang gerechtfertigt werden kann:

Erstens weicht § 19a GWB vom etablierten wirkungsorientierten Paradigma des Wettbewerbsrechts ab, indem er Eingriffe ermöglicht, ohne dass das BKartA explizit einen tatsächlichen oder potenziellen Schaden für den Wettbewerb nachweisen muss. Der sogenannte „Gefährdungsansatz“ der Vorschrift ermöglicht es dem BKartA, Verhaltensweisen zu untersagen, die lediglich das Potenzial haben, den Wettbewerb zu beschränken, ohne eine tatsächliche Auswirkung auf Marktergebnisse belegen zu müssen. Dies stellt eine maßgebliche Abkehr von der traditionellen Missbrauchskontrolle sowohl nach deutschem als auch nach EU-Recht dar, die stets eine kontextbezogene und wirkungsorientierte Beurteilung erfordert hat. In der Praxis hat dieser weitreichende präventive Ansatz die Wirkung, legitime Formen des Leistungswettbewerbs zu hemmen oder zu beeinträchtigen, die einen dynamischen Wettbewerb auszeichnen. Damit verwischt § 19a GWB die Grenze zwischen legitimem



Leistungswettbewerb und missbräuchlichem Verhalten, schafft Rechtsunsicherheit und behindert potenziell Innovation. Während der Bundesgerichtshof (BGH) angedeutet hat, dass eine wirkungsbasierte Analyse für Maßnahmen nach § 19a Abs. 2 GWB erforderlich sein könnte, ist dies in der Vorschrift nicht enthalten, und wir haben dies in der Praxis noch nicht umgesetzt gesehen.

Zweitens sind die von § 19a GWB erfassten Fälle nicht national begrenzt, wie ursprünglich vom Gesetzgeber vorgesehen. In der Praxis betrifft das nach § 19a GWB geprüfte Verhalten fast ausnahmslos mehrere Mitgliedstaaten und den grenzüberschreitenden Handel. Dies schließt das aktuelle Verfahren ein, das das BKartA gegen Amazon und seine Preismechanismen im Amazon Store in Deutschland eingeleitet hat, da auch nicht-deutsche Verkäufer und Kunden in diesem Store aktiv sind. National zugeschnittene Abhilfemaßnahmen sind daher in vielen Fällen ungeeignet und bergen das Risiko, widersprüchliche Verpflichtungen für dieselben Dienste und Nutzer in der EU zu schaffen. Alle Fragen von spezifisch nationaler Relevanz können bei Bedarf weiterhin unter den traditionellen Bestimmungen zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung behandelt werden.

Drittens mutet die Vorschrift – insbesondere vor dem Hintergrund der vorstehend dargestellten Mängel – dem Bundeskartellamt sowie den betroffenen Unternehmen erhebliche Ressourcenbelastungen zu. Angesichts des breiten Anwendungsbereichs von § 19a GWB sind die entsprechenden Verfahren komplex, datenintensiv und erfordern kontinuierliche technische, wirtschaftliche und forensische Expertise. Sie umfassen typischerweise iterative Informationsanfragen, großangelegte Datenorganisation und -bereinigung, das Verständnis und die Bewertung von Algorithmen sowie anspruchsvolle ökonomische Modellierungen. Das BKartA selbst hat auf Ressourcen- und Personalengpässe hingewiesen, was zu langen Verfahrensdauern und fragmentierten Schadenstheorien führt. Die eigenen Kapazitätsbeschränkungen des BKartA spiegeln sich in der Belastung wider, der sich betroffene Unternehmen wie Amazon gegenübersehen. Sie müssen erhebliche technische, produkt- und wirtschaftsbezogene Ressourcen mobilisieren, um auf zahlreiche BKartA-Anfragen zu reagieren. Das lenkt die Aufmerksamkeit von Innovation und vom Tagesgeschäft ab. Vor diesem Hintergrund und der oft grenzüberschreitenden Natur der Fälle nach § 19a GWB meinen wir, dass diese Fälle nicht den besten Ressourceneinsatz bei Behörden oder Unternehmen darstellen.

Eine ähnliche Besorgnis gilt schließlich für die gerichtliche Überprüfung von Entscheidungen nach § 19a GWB. Der Gesetzgeber hat den Instanzenzug bewusst verkürzt, indem er den BGH zur einzigen Rechtsmittelinstanz bestimmt hat. Der BGH konzentriert sich jedoch traditionell auf reine Rechtsfragen, nicht auf umfangreiche Tatsachenfeststellungen in komplexen wirtschaftlichen Angelegenheiten. Dies führt zu einem erheblichen institutionellen Missverhältnis infolge der Rechtswegverkürzung, da Verfahren, die komplexeste tatsächliche, ökonomische und sachverständige Bewertungen verlangen, nun einem Gericht anvertraut sind, das zwar über große Erfahrung in der Beantwortung von Rechtsfragen verfügt, aber nicht in umfangreicher Tatsachenanalyse und wirtschaftlicher Bewertung geschult oder erfahren ist. Dieses Defizit institutioneller Ausgestaltung schränkt effektive Überprüfung ein, wenn Fälle auf anspruchsvollen wirtschaftlichen Analysen beruhen. Das kann zu unangemessen engen oder weiten Ergebnissen führen, wenn differenzierte Tatsachenstreitigkeiten vor Gericht nicht vollständig erörtert werden.

### **Die Herausforderung sich überschneidender Regulierung**

Die Einführung des DMA – ein Jahr nach Inkrafttreten von § 19a GWB – hat die Regulierungslandschaft in der Europäischen Union grundlegend verändert. Der neue EU-weite Rahmen verfolgt viele der politischen Ziele, die den Gesetzgeber auch bei § 19a GWB motiviert hatten. Daraus resultieren Überschneidungen und Diskrepanzen zwischen dem § 19a GWB und dem DMA. Sie tragen zu einem innovationsfeindlichen Klima in Deutschland bei – und dazu, dass die deutsche Wirtschaft bei ihren digitalen Transformationsbemühungen insgesamt weiter zurückfällt. Da der DMA ein umfassendes, direkt anwendbares Regime für designierte Unternehmen mit klaren Verpflichtungen und zentralisierter Aufsicht zu etablieren versucht, sind überschneidende nationale Regelungen nicht nur unnötig. Sie sind auch verwirrend und schädlich sowohl für Kunden als auch für Unternehmen. Europaweit tätige Unternehmen sehen sich nun mit parallelen Regulierungsregimen mit ähnlichen Zielen, aber unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert. Verschiedene Behörden auf EU- und auf Mitgliedstaatenebene untersuchen aufgrund der Überschneidungen zwischen § 19a GWB und dem DMA ähnliche Sachverhalte. Dies



führt nicht nur zu Doppelverfahren mit besonders disruptiven Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen. Es bindet auch Durchsetzungskapazitäten bei den Regulierungsbehörden, die zur Adressierung dringenderer Wettbewerbsfragen eingesetzt werden sollten, die nicht von EU-Gesetzgebung abgedeckt sind. Diese regulatorische Dopplung schafft mehrere Herausforderungen:

1. Divergierende Auslegungen der unterschiedlichen Regulierungsregime untergraben die Rechtsstaatlichkeit und führen zu Rechtsunsicherheit.
2. Operative Komplexität: Unterschiedliche Zeitpläne und Anforderungen erschweren die Unternehmensplanung.
3. Innovationsbarrieren: Ressourcen, die dem Management regulatorischer Überschneidungen gewidmet werden, könnten Innovation besser dienen.

Aus europäischer Perspektive stellt die überschneidende Regulierung eine Herausforderung für die Verwirklichung des EU-Binnenmarkts dar. Während die Hierarchie zwischen beiden Regimen theoretisch klar sein mag, fragmentiert ihre parallele Existenz und Durchsetzungspraxis die europäische Wirtschaft. Diese Fragmentierung betrifft nicht nur große Unternehmen, sondern auch die vielen Tausenden kleinen Unternehmen, die digitale Dienste nutzen, um ihre Kunden grenzüberschreitend zu erreichen. Amazon erfährt dies derzeit im Zusammenhang mit dem Fall des BKartA gegen seine Preismechanismen. Diese Mechanismen waren bereits Gegenstand einer früheren Untersuchung der Kommission aufgrund von Artikel 102 AEUV und können zudem im Rahmen des DMA untersucht werden.

#### **Evaluierung von § 19a GWB unter Berücksichtigung aktueller politischer Prioritäten**

Die Unzulänglichkeiten von § 19a GWB und seine Doppelung mit EU-Vorschriften wie dem DMA stehen im Kontrast zu Deutschlands sich wandelnder Wirtschaftslandschaft und politischen Prioritäten. Die Bundesregierung legt starken Wert darauf, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch Deregulierung, digitale Modernisierung und Investitionen wiederherzustellen, wie im Koalitionsvertrag 2025 dargelegt. Der Vertrag sieht vor, die Bürokratiekosten für Unternehmen um 25 Prozent zu senken, administrative Hürden für Unternehmen abzubauen und eine schlanke, benutzerfreundliche, öffentliche Verwaltung zu schaffen; außerdem hat die Bundesregierung auf Grundlage des Vertrags bereits ein neues Bundesministerium für Digitalisierung geschaffen, um die Staatsmodernisierung zu leiten.

Der wissenschaftliche Beraterkreis für evidenzbasierte Wirtschaftspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [fordert](#), dass Regulierungsmaßnahmen weniger detaillierte Bestimmungen enthalten und ein innovationsfreundliches Umfeld fördern sollen. Dies umfasst eine klare Bewertung, ob neue, aber auch bestehende Regulierung geeignet ist, ihren Zweck auf wirtschaftlich vertretbare Weise zu erreichen. Wenn Deutschland sich zu Wirtschaftswachstum und innovationsfreundlicher Regulierung bekennt, muss § 19a GWB an diesem Maßstab gemessen werden.

#### **Auswirkungen auf Innovation und Geschäftstätigkeit**

Technologieorientierte Regulierungen wie § 19a GWB tragen zur ständig wachsenden Überregulierung in Deutschland bei, insbesondere dort, wo sie eine zusätzliche Regulierungsebene gegenüber bestehenden EU- und deutschen Gesetzen schaffen. Dabei hatte der Gesetzgeber ursprünglich selbst erkannt, dass § 19a GWB Innovation durch große digitale Unternehmen nicht ersticken sollte. Obwohl der Gesetzgeber mit der Vorschrift darauf abzielte, potenzielle Marktverzerrungen zu verhindern und gleichzeitig Innovation und Verbraucherwahlmöglichkeiten zu fördern, hat er stattdessen eine zusätzliche Ebene regulatorischer Kontrolle geschaffen, die es Unternehmen erschwert, innovativ und erfolgreich zu sein. Betroffene Unternehmen müssen nicht nur die europaweiten Leitplanken des allgemeinen Wettbewerbsrechts und sektorspezifischer Regulierung wie dem DMA bei der Ausübung und Entwicklung ihrer Geschäftstätigkeit berücksichtigen. Sie müssen zusätzlich auch den Anforderungen regulatorischer „Alleingänge“ wie § 19a GWB entsprechen. Dies hat Auswirkungen auf Innovation, wo eine der wichtigsten Merkmale der digitalen Wirtschaft ihre Geschwindigkeit ist: Dienste entwickeln sich schnell, neue Funktionen werden in der Praxis getestet, um weiterentwickelt (oder verworfen) zu werden, und Produkte werden in einer Weise kombiniert, die den Nutzern einen Mehrwert bringt. § 19a GWB macht dies wesentlich schwieriger. Er zwingt betroffene Unternehmen dazu, nahezu jede Form von Integration oder dienstübergreifender Verbesserung zu rechtfertigen, was neue Ideen und Produkteinführungen verlangsamt



oder ganz verhindert. Initiativen, die die Sicherheit erhöhen, die Personalisierung verbessern oder reibungslose Nutzererfahrungen schaffen könnten, werden oft verzögert, bleiben unrealisiert oder – noch nachteiliger – werden in andere Regionen mit weniger restriktiver und sich überschneidender Regulierung verlagert. Dies liegt nicht daran, dass es solchen Innovationen an Mehrwert mangelt, sondern weil die rechtliche Unsicherheit rund um § 19a GWB ein schnelles Voranschreiten für die Unternehmen zu riskant macht. Leidtragende dieses verlangsamten Fortschritts sind die Verbraucher.

Darüber hinaus verursachen die umfangreichen Compliance-Anforderungen Ineffizienzen durch erheblichen Ressourceneinsatz. Bei den betroffenen Unternehmen müssen sich Teams, die eigentlich neue Tools für kleine Unternehmen entwickeln oder Kundenservicefunktionen verbessern könnten, stattdessen auf die Dokumentation und Prozesse zur Einhaltung regulatorischer Vorgaben konzentrieren. Amazon kennt zahlreiche Beispiele von verkäufer- und kundenorientierten Teams, die über Wochen und Monate hinweg damit beschäftigt sind, auf umfassende regulatorische Anfragen ohne erkennbares Ziel zu antworten.

#### **Der Blick vorwärts: Harmonisierung und Effizienz**

Da die Bundesregierung § 19a GWB evaluiert, sehen wir eine Gelegenheit, die regulatorische Effizienz zu verbessern und gleichzeitig wirksame Wettbewerbsschutzmaßnahmen aufrechtzuerhalten. Zentrale Überlegungen sollten umfassen:

1. Regulatorische Harmonisierung: Angleichung nationaler und EU-Anforderungen zur Verringerung der Komplexität.
2. Innovationsschutz: Sicherstellung, dass Compliance-Anforderungen nicht unbeabsichtigt Innovation erstickten.
3. KMU-Auswirkungen: Berücksichtigung, wie regulatorische Rahmenbedingungen kleine Unternehmen betreffen, die auf digitalen Plattformen tätig sind.
4. Verbrauchernutzen: Aufrechterhaltung des Fokus auf Verbrauchernutzen und -wahlmöglichkeiten.

Wirtschaftswachstum erfordert ausgewogene Regulierung, die Wettbewerb sicherstellt und gleichzeitig Innovation ermöglicht. Der Ansatz der aktuellen Regierungskoalition impliziert, dass jede zukünftige Überprüfung des nationalen Wettbewerbsrechts auch Verfahrenssicherheit beachten, überlappende Belastungen reduzieren und sicherstellen muss, dass Regulierung Innovation ermöglicht, anstatt sie zu erstickten. Außerdem soll auf eine bessere Abstimmung mit dem EU-Regime geachtet werden – und dies alles unter Beibehaltung eines effektiven Vorgehens gegen wettbewerbswidriges Verhalten durch das Bundeskartellamt. Vor dem Hintergrund der Überschneidung von § 19a GWB mit dem DMA, den grundlegenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der gerichtlichen Überprüfung entsprechender Maßnahmen, des sogenannten „Gefährdungsansatzes“ und der bisherigen Anwendungspraxis muss die Notwendigkeit der Vorschrift überdacht werden. Europa benötigt einen vollständig verschlankten und harmonisierten Ansatz in der Wettbewerbspolitik, der unnötige Komplexität reduziert und gleichzeitig wirksame Wettbewerbsschutzmaßnahmen aufrechterhält. § 19a GWB läuft dieser Zielsetzung zuwider. Wir freuen uns darauf, unsere Erfahrungen und Erkenntnisse in den Dialog einzubringen, um zu einem Regulierungsrahmen beizutragen, der Wettbewerb und Innovation in Deutschlands digitaler Zukunft als Teil des Europäischen Binnenmarkts gleichermaßen fördert.