



Fallbericht

6. Juli 2022

Amazon.com, Inc.	Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb
Branchen:	Schwerpunkt Digitalwirtschaft
Aktenzeichen:	B2 – 55/21
Datum der Entscheidung:	5. Juli 2022

Das Bundeskartellamt hat mit Beschluss vom 5. Juli 2022 nach § 19a Abs. 1 GWB festgestellt, dass der Amazon.com, Inc. einschließlich der mit ihr gemäß § 36 Abs. 2 GWB verbundenen Unternehmen (nachfolgend: Amazon) eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt. Die Feststellung ist auf fünf Jahre nach Eintritt der Bestandskraft befristet.

Hintergrund

Im Januar 2021 ist die 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB-Digitalisierungsgesetz) in Kraft getreten. Eine zentrale neue Vorschrift (§ 19a GWB) erlaubt dem Bundeskartellamt ein früheres und effektiveres Eingreifen, insbesondere gegen Verhaltensweisen großer Digitalkonzerne.

§ 19a GWB zielt im Wesentlichen auf die Erfassung besonderer Machtstellungen und ihrer möglichen wettbewerbsschädlichen Wirkungen und Gefährdungen des Wettbewerbs im Bereich der „digitalen Ökosysteme“ mit etwaigen sog. Gatekeeper-Funktionen einzelner Unternehmen. Große Digitalkonzerne, die eine breite Vielzahl von Produkten und Diensten anbieten, können eine marktübergreifende, schwer angreifbare wirtschaftliche Machtposition innehaben, die dem jeweiligen Unternehmen Verhaltensspielräume eröffnet, mit denen es diese Position ohne hinreichende wettbewerbliche Kontrolle weiter konsolidieren, ausweiten oder auf sonstige Weise zum eigenen Vorteil nutzen kann. Solche Machtstellungen und ihre Ausweitung werden durch die Dynamik der Digital- und Internetwirtschaft begünstigt, die insbesondere auf Märkten nach § 18 Abs. 3a GWB zu beschleunigter und verstärkter Konzentration führt und konglomerate bzw. vertikal integrierte Unternehmensstrukturen hervorbringt, in denen marktübergreifende Systeme von häufig skalierbaren und in verschiedener Weise – etwa durch

die Bündelung der anfallenden Daten – verbundenen Produkten und Diensten betrieben und erweitert werden können; vgl. insgesamt Regierungsbegründung zur 10. GWB-Novelle, BT-Drs. 19/23492, S. 73.

Auf Basis der neuen Vorschrift des § 19a GWB kann das Bundeskartellamt in einem zweistufigen Vorgehen Unternehmen, denen eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt, wettbewerbsgefährdende Praktiken untersagen. Erster Schritt ist die Feststellung einer Normadressatenstellung des betreffenden Unternehmens.

Überragende marktübergreifende Bedeutung von Amazon für den Wettbewerb

Nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes hat Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb, da es bei Gesamtbetrachtung aller im Einzelfall relevanten Umstände über eine marktübergreifende wirtschaftliche Machtposition mit dem entsprechenden wettbewerblichen Potential verfügt, die ihm über Marktgrenzen hinweg Verhaltensspielräume eröffnet, die durch den Wettbewerb nicht hinreichend kontrolliert werden.

Amazon ist zunächst mit seinen Aktivitäten, insbesondere als Betreiber von Handelsplattformen auf länderspezifischen Domains wie amazon.de, in erheblichem Umfang auf mehrseitigen Märkten („Plattformmärkten“) im Sinne des § 18 Abs. 3a GWB tätig, womit der Anwendungsbereich des § 19a GWB grundsätzlich eröffnet ist.

Die Feststellung, dass Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt, beruht auf einer Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände anhand der insbesondere zu berücksichtigten Faktoren des § 19a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 GWB. Amazon verfügt nach Auffassung des Bundeskartellamtes über eine marktbeherrschende Stellung auf dem deutschen Markt für die Erbringung von Online-Marktplatzdienstleistungen für gewerbliche Händler (Nr. 1), ist auf einer Vielzahl von verschiedenen Märkten tätig, die durch vertikale Integration oder in sonstiger Weise miteinander verbunden sind (Nr. 3), und hat durch seine Tätigkeit insbesondere als Betreiber einer hybriden Handelsplattform sowie mit seinen Geschäftstätigkeiten im Logistikbereich und im Bereich des Internet of Things eine erhebliche Bedeutung für den Zugang Dritter zu Beschaffungs- und Absatzmärkten (Nr. 5). Zudem verfügt Amazon über einen hervorragenden Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten (Nr. 4) sowie über erhebliche Finanzkraft (Nr. 2).

Im Wesentlichen begründet sich Amazons überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zunächst in der Schlüsselposition des Unternehmens im Bereich des E-Commerce, die wesentlich auf der starken Wettbewerbsposition seiner jeweiligen länderspezifischen Handelsplattformen beruht. Diese weisen grundsätzlich eine hybride Struktur auf, indem Amazon zum

einen selbst als Einzelhändler (physische und digitale) Waren an Endkunden vertreibt (Amazon Retail/Eigenhandel) und zum anderen einen Online-Marktplatz betreibt, auf dem Amazon es Online-Einzelhändlern (sog. Dritthändlern) ermöglicht, ihre Waren gegenüber Endkunden anzubieten. Aus Sicht des Endkunden ergibt sich die hohe Attraktivität von Amazons Ökosystem aus der enormen Angebotsbreite, die aus der hohen Anzahl der Dritthändler auf dem Amazon-Marktplatz und den Amazon-eigenen Einzelhandelsangeboten resultiert, sowie aus den vielfältigen Leistungen auf weiteren Märkten, z.B. in den Bereichen Videostreaming, Musikstreaming oder Internet of Things. Der herausragende Erfolg der Amazon-Handelsplattformen in Deutschland und anderen Gebieten lässt sich zum einen an der Größe der Nutzerbasis sowie anhand der kontinuierlich steigenden Umsätze sowohl des Online-Einzelhandelsgeschäfts als auch des Marktplatzgeschäfts von Amazon insbesondere in Deutschland, aber auch weltweit, erkennen.

Entsprechend konnte das Bundeskartellamt eine marktbeherrschende Stellung von Amazon auf dem deutschen Markt für die Erbringung von Online-Marktplatzdienstleistungen für gewerbliche Händler feststellen. Diese marktbeherrschende Stellung von Amazon ist insbesondere durch einen hohen Marktanteil und entsprechend hohe Marktanteilsabstände zu den konkurrierenden Marktplatzbetreibern auf einem ansonsten weitgehend zersplitterten Markt gekennzeichnet. Sie wird zudem durch die im Vergleich zu Wettbewerbern sehr hohe konsumentenseitige Nutzerzahl und die – für Geschäftsmodelle im Digitalbereich typischen – positiven indirekten Netzwerkeffekte abgesichert. Diese lösen durch Amazons erheblichen Marktanteilsvorsprung einen Selbstverstärkungseffekt aus, was zusammen mit weiteren Marktmachtfaktoren auf einen immensen, möglicherweise sogar schon uneinholbaren Wettbewerbsvorsprung des Unternehmens hindeutet.

Zugleich hat Amazon immer wieder auch mit dem (Online-)Einzelhandel und dem Marktplatzbetrieb eng verbundene Geschäftstätigkeiten aufgenommen bzw. nimmt diese auf und weitet somit zunehmend seine Aktivitäten in neue Märkte und Sektoren aus. Amazon stellt so ein im Hinblick auf den Bereich des E-Commerce stark durchintegriertes Ökosystem mit einem breiten Portfolio an Geschäftstätigkeiten dar, zu denen z.B. Logistik- und IT-Dienstleistungen, der Betrieb von Online-Marktplätzen, die Tätigkeit als Online-Einzelhändler und Dienstleistungen im Bereich der Online-Werbung ebenso gehören wie Digitalangebote an den Konsumenten wie etwa Streaming-Dienste. Durch dieses umfassende Angebotsportfolio, das kein Wettbewerber in vergleichbarer Breite und Tiefe aus einer Hand anbietet, kann Amazon seine verschiedenen Nutzergruppen im eigenen Ökosystem halten, so dass sie Angebote von Wettbewerbern nicht mehr oder nur eingeschränkt nutzen. So hat Amazon die Möglichkeiten und nutzt diese auch, die Nutzergruppe der Dritthändler durch Integration in die eigene Geschäftsstruktur an

den Amazon-Marktplatz zu binden, so dass diese für konkurrierende Marktplätze nur schwer zu gewinnen sein können. Um auf dem Marktplatz erfolgreich sein zu können, sehen sich Händler vielfach veranlasst, weitere Leistungen von Amazon in Anspruch zu nehmen; hierzu zählen etwa Werbe- oder Logistikleistungen. Dadurch werden diese Dritthändler noch stärker an den Amazon-Marktplatz gebunden, sodass sich ihre Wechselhürden zu konkurrierenden Marktplätzen, die solche Leistungen nicht anbieten, (weiter) erhöhen können. Dies gilt insbesondere für das Logistikangebot. Mit Teilnahme am sog. Fulfillment by Amazon-Programm, kurz: FBA-Programm, welches Dritthändlern die Nutzung der Amazon-eigenen Logistik ermöglicht, können Dritthändler zum einen ihren Internetvertrieb (weiter) vereinfachen und zum anderen qualifizieren sich ihre Produktangebote mit der Nutzung des FBA-Programms für das Prime-Label, so dass sie für Prime-Kunden attraktiver werden und im Ergebnis höhere Verkaufszahlen erzielt werden können. Auf diese Weise kann Amazon seine Geschäftstätigkeiten ausgehend von seiner sehr starken Stellung im Online-Marktplatzgeschäft schnell in neue Geschäftsfelder (wie z.B. Logistik) ausweiten.

Darüber hinaus eröffnet die breite Aufstellung auf der Angebotsseite, die (zunehmend) sämtliche Konsumentenbedarfe abdeckt, und die Verzahnung seiner Angebote Amazon vielfältige Möglichkeiten, die Nutzergruppe der Konsumenten in verschiedener Weise an sich zu binden und im Ökosystem zu halten. Dadurch vermag Amazon Konsumenten insbesondere dazu veranlassen, den Konsumbedarf zunehmend auf dem Angebotsportal von Amazon zu decken, so dass sie aufgrund dieser Sogwirkung für Wettbewerber nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zugänglich sind. In besonderer Weise gelingt es dem Kundenbindungsprogramm Prime, Nutzer mithilfe der verschiedenen Prime-Vorteile (zuvorderst dem Prime-Versand) zum vermehrten Konsum im Ökosystem zu animieren, der dann anderen Anbietern mit ihren Angeboten nicht mehr zugänglich ist. Soweit Amazon die verbundenen Tätigkeiten im E-Commerce-Umfeld konzernintern selbst nachfragt, ist das Unternehmen – je nach Geschäftsfeld – zunehmend oder zu einem substantiellen Teil unabhängig von Zulieferern. Bei Abdeckung mehrerer Stufen einer Wertschöpfungskette kann Amazon dadurch über Möglichkeiten zur Erhöhung seiner Gewinnmarge verfügen, wodurch sich insbesondere Finanzierungs-, Quersubventionierungs- und Preissetzungsspielräume ergeben können. Soweit Amazon Geschäftstätigkeiten am Markt anbietet und diese zugleich selbst nutzt, können Größen- und Verbundvorteile erzielt werden, die den weniger stark integrierten Wettbewerbern, mit denen Amazon im jeweiligen Geschäftsfeld konkurriert, so nicht möglich sind.

Gleichzeitig nimmt Amazon mit seiner deutschen und u.U. auch mit weiteren seiner länderspezifischen Handelsplattformen mittlerweile in verschiedenen Bereichen, insbesondere im E-Commerce, eine

zentrale strategische Position ein. Aufgrund der starken Einbindung der Konsumenten in sein Ökosystem über ein breites und den gesamten Konsumbedarf abdeckendes Leistungsangebot sowie die Leistungsbündelung im Prime-Kundenabonnement hat Amazon insbesondere für dritte Unternehmen eine erhebliche Bedeutung für den Zugang zu diesen Konsumenten und nimmt insoweit eine Stellung als „Gatekeeper“ ein. Als solcher ist Amazon in der Lage, das Ob und Wie des Zugangs zu Absatz- und Beschaffungsmärkten für andere Unternehmen, die teilweise sogar Wettbewerber von Amazon sind, zu gestalten und auf deren Geschäftstätigkeit durch Regelsetzung oder andere Steuerungsmechanismen in vielfältiger Weise – teilweise erheblich – Einfluss zu nehmen. Dies gilt insbesondere für Einzelhändler und (Marken-)Hersteller, deren Vertriebstätigkeit durch die von Amazon gesetzten AGB beeinflusst und ausgestaltet wird. Im Logistikbereich kann Amazon durch die starken Anreize für Dritthändler, das FBA-Programm zu nutzen, Einfluss auf die Geschäftstätigkeit von Versanddienstleistern und Dritthändlern nehmen. Denn indem Amazon die Nachfrage der Dritthändler nach Versanddienstleistungen mit der eigenen Nachfrage als Einzelhändler bündelt, sind unmittelbare Geschäftsbeziehungen zwischen Versanddienstleister und Dritthändler für eine Vielzahl von Sendungen ausgeschlossen. Amazons Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftstätigkeit und den Geschäftserfolg anderer Unternehmen werden durch die Hybridstruktur seiner länderspezifischen Handelsplattformen verstärkt, da Amazon nicht nur Betreiber des Online-Marktplatzes ist, sondern auch selbst als Einzelhändler Produkte über die Handelsplattform vertreibt und mithin im Wettbewerb zu den auf seinem Online-Marktplatz anbietenden Dritthändlern steht.

Bedeutend ist zudem der Zugang zu Daten als Ressourcen, der gerade im Fall von Digitalkonzernen vielfach zentral für Wettbewerbsvorsprünge ist. Amazon verfügt über einen diensteübergreifenden Zugang zu umfangreichen und hochwertigen Daten, wie sie insbesondere konkurrierenden Marktplatz-Betreibern kaum in gleicher Form vorliegen dürften. Diese Daten ermöglichen es Amazon insbesondere, in vielerlei Hinsicht Datenanalysen und Schätzungsmodelle anzuwenden, die ihm hervorragende Erkenntnisse zu authentischem, weil tatsächlichem Verhalten und offengelegten Präferenzen seiner Nutzer ermöglichen und damit einhergehend Potenziale zur Angebotsverbesserung (z.B. durch Personalisierungsmöglichkeiten) oder zum Schließen von Portfolio-Lücken sowie zur verbesserten Grundlage von Geschäftsentscheidungen eröffnen.

Hinzu kommen weitere erhebliche Ressourcen von Amazon. Amazon verfügt neben hohen Nutzerzahlen über bedeutende Finanzkraft, die sich in den typischen Kennzahlen wie Umsatz, Gewinn, Cash Flow oder Marktkapitalisierung zeigt und die finanzielle Basis für die Finanzierung von möglichen Wettbewerbsvorstößen bildet.

Zusammenfassend deckt Amazon im E-Commerce marktübergreifend ein Leistungsangebot in einer Breite und Tiefe ab, wie dies sonst von keinem Wettbewerber Amazons aus einer Hand angeboten wird. Amazon verfügt über die Möglichkeit, seine Dienste gegenseitig zu bewerben, Nutzer bei der Nutzung eines Dienstes auf weitere eigene Dienste zu lenken und durch markt- oder marktstufenübergreifende Leistungserweiterungen und -ergänzungen in neue Märkte vorzudringen. Die damit einhergehenden Netzwerkeffekte, Datenvorteile und Selbstverstärkungseffekte können erhebliche Sogwirkung auf Seiten der Konsumenten entfalten, die dadurch und nicht zuletzt durch das für sie sehr attraktive Prime-Kundenbindungsprogramm immer weniger Anreize haben, Amazons Ökosystem zu verlassen, und für konkurrierende Anbieter – insbesondere für andere Handelsplattformen – immer schwerer zugänglich sind. Gleiches gilt für Dritthändler, von denen viele auf Amazons Online-Marktplatz angewiesen sind, der in Deutschland nach Auffassung des Bundeskartellamtes über eine marktbeherrschende Stellung verfügt. Für die Nutzung seines Marktplatzes durch Dritthändler setzt Amazon die Regeln, steht dabei zugleich aber als Einzelhändler auf der Handelsplattform im Wettbewerb zu den Dritthändlern und kann damit über verschiedene Stellschrauben Einfluss auf deren Geschäftstätigkeit nehmen. Amazon macht von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Hinsichtlich weiterer Geschäftstätigkeiten, die vertraglich und/oder technisch eng mit der Handelsplattform verwoben sind bzw. (auch) über deren Website angeboten werden, steht Amazon teilweise im Wettbewerb zu Unternehmen, die gleichzeitig Dienstleistungen Amazons nachfragen bzw. für die Amazon ein wichtiger Nachfrager ist, so dass auch hier gewisse Abhängigkeiten bestehen.

Mithin verfügt Amazon bei Gesamtbetrachtung aller hierfür relevanten Umstände über eine marktübergreifende wirtschaftliche Machtposition, die ihm vom Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierte marktübergreifende Verhaltensspielräume eröffnet. Das mit dieser Konstellation einhergehende besondere Gefahrenpotential, die eigene Machtposition ohne hinreichende wettbewerbliche Kontrolle weiter konsolidieren, ausweiten oder auf sonstige Weise zum eigenen Vorteil nutzen zu können, kann ein schnelles Eingreifen mit Maßnahmen nach § 19a Abs. 2 GWB erforderlich machen, um nicht oder nur schwer behebbaren Wettbewerbsschäden wirksam vorzubeugen.

Verfahrensgang

Das Bundeskartellamt hat das Verfahren zur Feststellung, dass Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb im Sinne von § 19a Abs. 1 GWB zukommt, am 18. Mai 2021 eingeleitet. Mit Beschluss vom 5. Juli 2022 hat das Bundeskartellamt festgestellt, dass Amazon eine überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb zukommt.

Amazon.com, Inc.

Die Amazon.com, Inc., Seattle, USA ist die US-amerikanische Konzernobergesellschaft des Amazon-Konzerns, die zusammen mit ihren Tochtergesellschaften in den USA, Deutschland und vielen weiteren Ländern vor allem im E-Commerce und damit zusammenhängenden Tätigkeiten sowie dem Cloud-Computing tätig ist. Amazon ist börsennotiert, wobei sich der Großteil der Anteile im Streubesitz befindet. Die größten Anteilseigner sind Jeffrey P. Bezos, Vanguard Group Inc. sowie Blackrock Inc.

Die Geschäftstätigkeit von Amazon kann in drei Stränge unterteilt werden: E-Commerce, stationärer Einzelhandel und Amazon Web Services (AWS).

Zum Bereich E-Commerce zählen der Onlinehandel einschließlich des Angebots von digitalen Inhalten (bspw. eBooks, Musik, Filme und Serien) und onlinebasierten Mediendiensten und Geräten sowie weitere Dienstleistungen, insbesondere das Angebot von Online-Marktplätzen und damit verbundenen Dienstleistungen wie Logistikdienstleistungen, Werbeangebote oder die Abwicklung von Zahlungen, auch auf Websites Dritter. Die meisten Angebote gehen von den länderspezifischen Handelsplattformen oder Angebotsportalen (wie z.B. amazon.de für Deutschland) aus, auf denen Amazon zum einen selbst als Einzelhändler tätig ist und zum anderen einen Online-Marktplatz betreibt, auf dem Dritthändler ihre Waren gegenüber Endkunden anbieten.

Der Bereich des stationären Einzelhandel umfasst insbesondere den Lebensmitteleinzelhändler Whole Foods Market, der fast ausschließlich in den USA tätig ist.

AWS gilt weltweit als führender Anbieter von Cloud-Computing-Dienstleistungen.

Amazon erzielte im Jahr 2021 weltweit Umsatzerlöse von rund 469,8 Mrd. USD (umgerechnet ca. 397,2 Mrd. EUR). Davon entfielen rund 37,3 Mrd. USD (umgerechnet ca. 31,6 Mrd. EUR) auf Deutschland. Das ist der zweitgrößte Umsatzanteil nach dem (weit führenden) Heimatmarkt USA.