

# N&R

## Netzwirtschaften & Recht

Energie, Telekommunikation,  
Verkehr und andere Netzwirtschaften

3&4/2025

S. 129 – 192

22. Jahrgang

Herausgegeben von

Achim Berg  
Marten Bosselmann  
Daniela Brönstrup  
Wilhelm Eschweiler  
Andrees Gentzsch  
Barbie Kornelia Haller  
Martin Henke  
Wolfgang Kopf  
Stephan Korehnke  
Matthias Kurth  
Jochen Mohr  
Klaus Müller  
Andreas Mundt  
Birgit Ortlieb  
Stefan Richter  
Franz Jürgen Säcker  
Christian Seyfert

Geschäftsführender

Herausgeber  
Christian Koenig

Schriftleitung  
Institut für das Recht  
der Netzwirtschaften,  
Informations- und  
Kommunikations-  
technologie (IRNIK)  
www.nundr.net

- |   |   |     |
|---|---|-----|
| ■ | <i>Achim Brötel</i><br>„Mehr Licht!“  | 129 |
| ■ | <i>Danielle Herrmann</i><br>Das Telekommunikationsrecht im Jahr 2024  | 130 |
| ■ | <i>Christian Hildebrandt</i><br>„Settlement Free“-Peering oder „Paid“-Peering?  | 142 |
| ■ | <i>Peter Winzer</i><br>Wettbewerbsentwicklung im deutschen<br>Telekommunikationsfestnetzmarkt   | 148 |
| ■ | <i>Andreas Neumann</i><br>Anmerkung zum Beschluss des BVerfG:<br>Verfassungsbeschwerde gegen die Rechtsprechung<br>zum generellen sektoralen Produktivitätsfaktor | 165 |
| ■ | <i>Matthias Kühn</i><br>Anmerkung zum Urteil des VG Köln:<br>Genehmigung von Entgelten<br>für Postdienstleistungen  | 191 |

Internetzusammenschaltung ist hinsichtlich der Markt- abgrenzung von Transit und Peering, der Ermittlung der Marktstellung der Swisscom und der Feststellung der relevanten Kosten für eine direkte Zusammenschaltung via Peering erkenntnisreich. Das gesamte Verfahren ist zudem wegweisend, da es offenlegt, dass das im Rahmen der

europäischen „Fair Share“-Debatte rund um den avisierten „Digital Networks Act“ aufgebaute Narrativ hinsichtlich der Kostenverursachung und der Kostenallokation des Datenverkehrs aufkommens im Internet den realen Tatsachen widerspricht und weder technisch, ökonomisch noch rechtlich haltbar ist.

Prof. Dr. Peter Winzer\*

## Wettbewerbsentwicklung im deutschen Telekommunikationsfestnetzmarkt

*Die Versorgung mit bzw. Nutzung von Glasfaseranschlüssen steht aktuell im Mittelpunkt der politischen/öffentlichen Diskussion zu Telekommunikationsnetzen. Auch wenn (Ende 2024) noch immer die „Kupferleitungen“ (und hierbei vor allem die besonders schnellen [„Very High Speed Digital Subscriber Line“- bzw. VDSL-] Anschlüsse) die Grundlage für knapp zwei Drittel der aktiven Festnetzanschlüsse in Deutschland bilden und die Zahl der aktiven Glasfaseranschlüsse nur relativ langsam zunimmt, werden doch bereits jetzt durch den Glasfasernetzausbau die Weichen für den Wettbewerb in diesem Zukunftsmarkt gestellt. Dieser Beitrag analysiert die Wettbewerbsentwicklung und -situation im deutschen (Breitband-) Festnetzmarkt, auch im Vergleich zur Entwicklung in anderen EU-Märkten. Ein Schwerpunkt liegt zudem auf der Analyse der Implikationen für den Wettbewerb im zukünftigen „reinen“ Glasfasermarkt.*

### I. Einleitung und Überblick

Nach der bzw. den Mitte bis Ende der 1990er Jahre angestrebten Marktliberalisierung(en) waren im deutschen sowie in den sonstigen EU-Telekommunikationsfestnetzmärkten in aller Regel naturgemäß zunächst starke Marktanteilsverluste der jeweiligen bisherigen Monopolisten zu beobachten. Diese Tendenz hielt in den meisten Märkten/Staaten für (mindestens) 20 Jahre, d. h. bis ca. Anfang der 2020er Jahre (wenn auch in abgeschwächtem Umfang), an.<sup>1</sup> Seitdem ist in einigen nationalen Märkten eine Stabilisierung der Marktanteile bzw. sogar eine „Gegenbewegung“ (zugunsten des Ex-Monopolisten) zu beobachten, welche – insbesondere von den jeweiligen Wettbewerbern – etwa als „wachsende Marktdominanz“ des Ex-Monopolisten kritisiert wird.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag die aktuelle Wettbewerbsentwicklung im deutschen (Festnetz-) Breitbandmarkt<sup>3</sup> – insbesondere auch im Hinblick auf den zukünftigen Wettbewerb im Glasfaseranschlussmarkt (kurz: Glasfasermarkt) – analysiert (siehe sogleich, unter II.) und mit den Entwicklungen vor allem in den großen dichtbesiedelten EU-Märkten verglichen (siehe unten, unter III.). Für den deutschen Markt erfolgt eine differenzierte Betrachtung der Marktanteils-/Wettbewerbsituation für verschiedene Teilmärkte (siehe unten, unter II. 2.). Die vergleichende Betrachtung zwischen den EU-Staaten/-Märkten (unten, unter III.) erfolgt hingegen – zur Reduzierung von Komplexität und Umfang – grundsätzlich für den gesamten Breitbandmarkt des jeweiligen EU-Staats.

### II. Marktstruktur und Wettbewerbsentwicklung im deutschen Markt

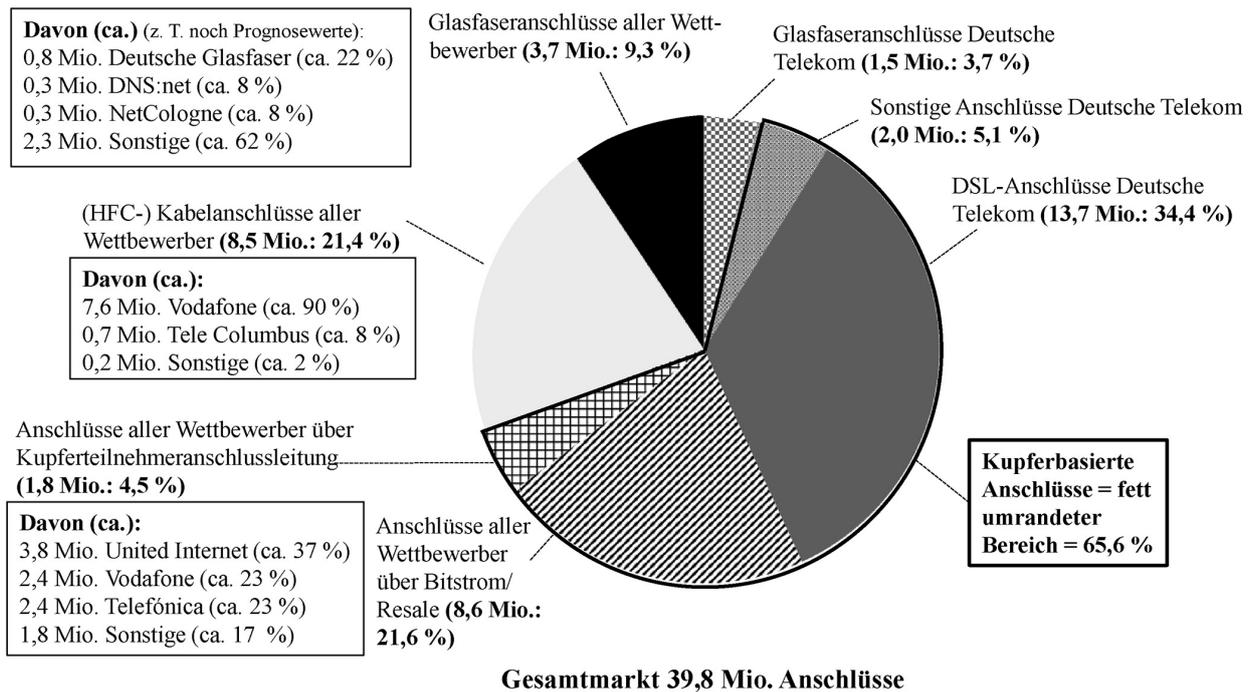
#### 1. Struktur und Entwicklung der Endkundenfestnetzanschlüsse

Die öffentliche/politische Diskussion zum Festnetzmarkt fokussiert sich aktuell sehr stark auf das Thema Glasfaserausbau und -nutzung. Dabei wird oftmals außer Acht gelassen, dass das kupferbasierte<sup>4</sup> Netz mit knapp zwei Dritteln aller aktiven Anschlüsse noch immer mit Abstand die dominierende Anschluss-technologie ist (siehe Abbildung 1). So basierten (Ende 2024) 65,6% aller von Endkunden genutzten Festnetzanschlüsse auf Kupferleitungen und nutzten damit in aller Regel (zumindest teilweise) das Anschlussnetz der Deutschen Telekom<sup>5</sup>. D. h. die Gesamtheit der aktiven Glasfaser-<sup>6</sup> sowie (HFC-)

\* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Autor im Rahmen seiner Funktion als Mitglied des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen der Bundesnetzagentur (im April 2025) gehalten hat.

- 1 Vgl. für den deutschen Markt beispielsweise die Marktanalysen 2003 bis 2025 von Dialog Consult und dem Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM), abrufbar unter <https://www.vatm.de/marktstudien/>, bzw. für die weiteren EU-Märkte z. B. die vergleichende Visualisierung im „Digital Decade DESI visualisation tool“ der Kommission, abrufbar unter [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/key-indicators/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries?indicator=bb\\_ne&indicatorGroup=broadband&breakdown=total\\_fbb&period=2022-06&mit=pc\\_lines&country=AT,BE,BG,CY,CZ,DE,DK,EE,EL,ES,EU,FI,FR,H R,HU,IE,IT,LT,LU,LV,MT,NL,PL,PT,RO,SE,SI,SK](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/key-indicators/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries?indicator=bb_ne&indicatorGroup=broadband&breakdown=total_fbb&period=2022-06&mit=pc_lines&country=AT,BE,BG,CY,CZ,DE,DK,EE,EL,ES,EU,FI,FR,H R,HU,IE,IT,LT,LU,LV,MT,NL,PL,PT,RO,SE,SI,SK) (beide zuletzt abgerufen am 2.6.2025).
- 2 Vgl. z. B. VATM, Pressemitteilung „Wettbewerbsstudie zeigt wachsende Marktdominanz der Telekom“ v. 12.9.2024.
- 3 Insofern ist im Folgenden unter „Breitbandmarkt“ auch jeweils ausschließlich der Festnetzbreitbandmarkt zu verstehen, d. h. „Festnetz-ersatzprodukte“ wie z. B. breitbandige Mobilfunkangebote auf 5G- oder LTE-Basis sind nicht Bestandteil der Betrachtung.
- 4 Unter kupferbasierten Anschlüssen werden hierbei alle Anschlüsse verstanden/subsumiert, welche die Strecke vom (Netz-) Verzweigungselement, d. h. Kabelverzweiger oder Hauptverteiler („letzte Meile“), mittels Kupferleitungen erschließen. Konkret sind dies insbesondere alle DSL-Anschlüsse (VDSL und ADSL) sowie einige ältere „Schmalbandanschlüsse“.
- 5 Zur Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag auf die vollständige Bezeichnung der einzelnen Marktteilnehmer (inkl. Rechtsform) verzichtet. Stattdessen werden im Markt übliche Kurzformen/Abkürzungen verwendet. Z. B. wird für die Marktführerin anstelle der kompletten Konzernbezeichnung Deutsche Telekom AG oder der Bezeichnung der im deutschen Markt tätigen Tochtergesellschaft Telekom Deutschland GmbH die in der Branche gebräuchliche Kurzform Deutsche Telekom verwendet.
- 6 Unter Glasfaseranschlüssen werden hier alle Anschlüsse verstanden, die zumindest das Gebäude („Fiber To The Building“, FTTB) oder sogar die Wohneinheit („Fiber To The Home“, FTTH) des (potenziellen) Endkunden ausschließlich mit Glasfaserleitungen erschließen (bzw. im Endausbau erschließen werden). VDSL-Anschlüsse oder (HFC-)

Abbildung 1: Struktur der aktiven Endkundenfestnetzanschlüsse (Ende 2024)<sup>7</sup>



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Dialog Consult/Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM), eigene Erhebungen/Analysen

Kabelanschlüsse<sup>8</sup> erreicht bislang nur einen Marktanteil von gut einem Drittel aller Festnetzanschlüsse. (Eine genauere Betrachtung der – in Abbildung 1 für eine erste Übersicht dargestellten – einzelnen Teilsegmente des Festnetzmarkts erfolgt weiter unten, unter 2.)

Die Analyse der Entwicklung der Festnetzanschlussanteile über die letzten zehn Jahre (vgl. unten, in Abbildung 2) macht deutlich, dass sich die zuvor skizzierte Anschlussverteilung bislang recht kontinuierlich und ohne größere „Sprünge“ verändert hat, d. h. der Anteil der kupferbasierten Anschlüsse reduziert sich bislang jährlich jeweils um einen Wert zwischen ca. 1,4 und 2,4 Prozentpunkten. Da der Anteil der HFC-Kabelanschlüsse seit 2019 relativ konstant zwischen 21,4 und 22,0 % liegt, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass der Anteil der Glasfaseranschlüsse in etwa entsprechend dem vorgenannten Rückgang der kupferbasierten Anschlüsse wächst. Diese bisherige Entwicklung legt nahe, dass – zumindest ohne grundlegende Änderung der Rahmenbedingungen – auch in den nächsten Jahren eher mit einer entsprechenden moderaten und kontinuierlichen Verschiebung von den Kupfer- hin zu den Glasfaseranschlüssen zu rechnen ist.<sup>9</sup>

## 2. Marktanteils- und Wettbewerbsentwicklung in den Festnetzteilmärkten

In diesem Kapitel werden im Folgenden die Wettbewerbsentwicklungen für vier Teilmärkte des deutschen Festnetzmarkts skizziert und analysiert:

- DSL-Markt, der alle kupferbasierten Breitbandanschlüsse umfasst,
- DSL-Markt und Glasfasermarkt,
- Breitbandmarkt, der den DSL-Markt, den Glasfasermarkt und den (HFC-) Kabelmarkt umfasst,
- Glasfasermarkt.

Der erstgenannte reine DSL-Markt ist von besonderem Interesse, da die drei größten Wettbewerber der Deutschen Telekom ganz überwiegend (United Internet/1&1 [im Folgenden

„1&1“ genannt] und Telefónica/O<sub>2</sub> [im Folgenden „Telefónica“ genannt]) bzw. in wesentlichem Umfang (Vodafone) ihre Festnetzkundenbasis hier haben (vgl. hierzu auch die entsprechenden Anschlusszahlen oben, in Abbildung 1). D. h. diese Unternehmen sind zumindest im Hinblick auf den Erfolg ihrer Festnetzaktivität aktuell und vermutlich auch perspektivisch für die nächsten Jahre auf einen funktionierenden Wettbewerb in diesem Teilmarkt angewiesen. Insofern werden von diesen Unternehmen entweder direkt<sup>10</sup> oder auch über Verbände<sup>11</sup>, in denen diese organisiert sind, immer wieder zunehmende Marktanteile bzw. die Marktmacht der Deutschen Telekom im DSL-Markt kritisiert. Der an zweiter Stelle genannte Teilmarkt, welcher den DSL-Markt und den Glasfasermarkt umfasst, ist insofern interessant, weil hier (im Unterschied zum Gesamtbreitbandmarkt) der im Zeitablauf relativ stabile Teilmarkt der HFC-Kabelanschlüsse (vgl. auch unten, in Abbildung 2) zunächst bewusst „ausgeklammert“ wird. Damit wird deutlicher sichtbar, ob/inwiefern Marktanteilsverschiebungen (zwischen der Deutschen Telekom und ihren Wettbewerbern)

Kabelanschlüsse, welche z. T. auch als Glasfaseranschlüsse bis zum Bordstein („Fiber To The Curb“, FTTC) bezeichnet und teilweise in Veröffentlichungen/Statistiken den Glasfaseranschlüssen zugerechnet werden (vgl. z. B. Deutsche Telekom, Das Geschäftsjahr 2024, 2025, S. 79), gehören im Verständnis bzw. in der Terminologie dieses Beitrags nicht zu den Glasfaseranschlüssen.

7 Der gesamte Beitrag basiert auf den zum Zeitpunkt der letzten Datenerhebung (Stichtag: 11.4.2025) verfügbaren Informationen. Da für einige (insbesondere mittlere bzw. regional tätige) Unternehmen noch keine Zahlen (insbesondere für 2024) veröffentlicht/verfügbar waren, erfolgten z. T. eigene Hochrechnungen und Prognosen.

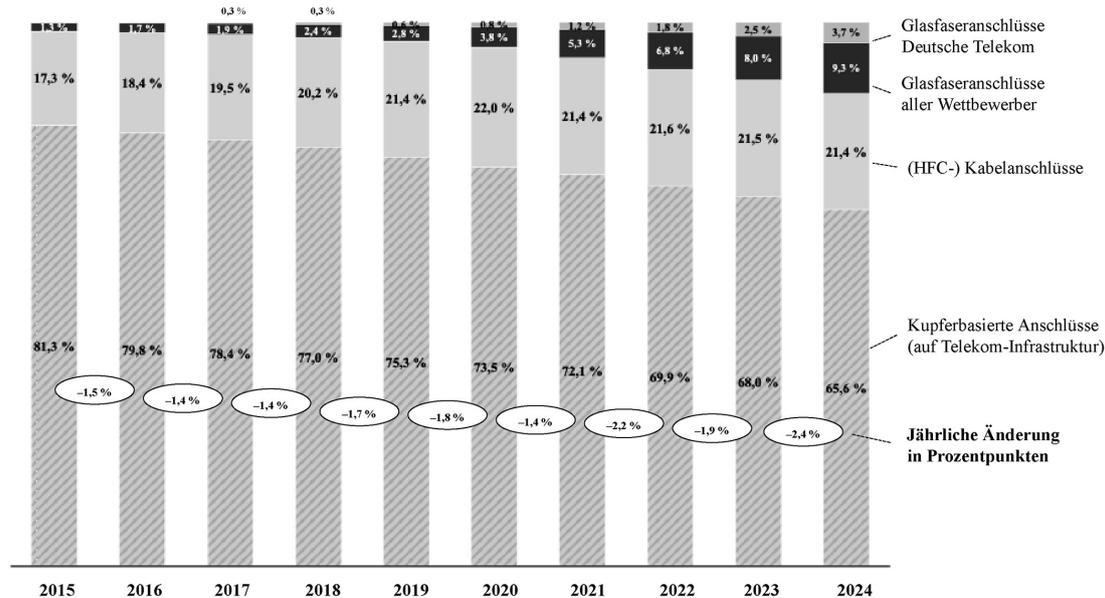
8 Hybride Glasfaser-Koaxial- bzw. „Hybrid Fiber Coax“ (HFC)-Kabelanschlüsse sind in der Regel (technisch weiterentwickelte) ehemalige Koaxialfernsehkabelanschlüsse, welche größtenteils von Fernsehkabelanbietern (wie z. B. Unity Media oder Kabel Deutschland, beide inzwischen von Vodafone übernommen) erstellt wurden.

9 Vgl. auch Dialog Consult/VATM, 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025, S. 24.

10 Telefónica Germany, Newsletter Regulierung & Wissenschaft 7/2023, 1, 1 f.

11 VATM, Pressemitteilung „Wettbewerbsstudie zeigt wachsende Marktdominanz der Telekom“ v. 12.9.2024.

Abbildung 2: Entwicklung der aktiven Endkundenfestnetzanschlüsse im Zeitverlauf



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

im DSL-Markt evtl. durch gegenläufige Veränderungen im Glasfasermarkt ausgeglichen werden. Die Relevanz der (gesonderten) Betrachtung der beiden letztgenannten Märkte dürfte offensichtlich sein: Die Analyse des Gesamtbreitbandmarkts ist die beste Grundlage für die Beurteilung der technologie-/plattformübergreifenden Wettbewerbssituation. Schließlich handelt es sich beim Glasfasermarkt um den wichtigsten Zukunftsmarkt, der insofern im Mittelpunkt der öffentlich-politischen Diskussion steht.

#### a) Wettbewerbssituation im DSL-Markt

Der DSL-Markt, der (per Ende 2024) insgesamt ca. 23,6 Millionen aktive Endkundenanschlüsse umfasst, wird im Wesentlichen von der Deutschen Telekom (13,7 Millionen Anschlüsse/57,8% Marktanteil) sowie den drei Wettbewerbern 1&1 (3,8 Millionen/16,1%), Vodafone (2,4 Millionen/10,1%) und Telefónica (2,4 Millionen/10,0%) geprägt; die sonstigen Wettbewerber kommen zusammen auf 1,4 Millionen Anschlüsse bzw. 6,0% Marktanteil. Damit können die drei großen Wettbewerber zusammen ca. 36,2% Marktanteil auf sich vereinigen und stehen damit für ca. 85,8% aller Wettbewerbsanschlüsse. Betrachtet man die Entwicklung der Marktanteile im Zeitverlauf über die letzten zehn Jahre (siehe unten, in Abbildung 3), fällt auf, dass die Marktanteilsverteilung zwischen der Deutschen Telekom und der Gesamtheit ihrer Wettbewerber bis ca. 2019 relativ stabil war, d. h. im Zeitraum 2015 bis 2019 (Phase 1) lag der Marktanteil der Deutschen Telekom um den Faktor 1,13 bis 1,16 über dem jeweiligen Wettbewerbermarktanteil. Ab dem Jahr 2020 (Phase 2) begann diese Kennzahl, deutlich anzusteigen, von zunächst 1,19 (im Jahr 2020) bis zuletzt auf 1,37 (im Jahr 2024). D. h. die Deutsche Telekom konnte seitdem ihren Marktanteil im DSL-Markt wieder signifikant erhöhen und damit ihre Marktposition in diesem Marktsegment stärken. Im Wesentlichen können drei Gründe für diese Veränderung bzw. diesen Trend identifiziert werden:

- Für die Vorleistungen im Bereich des VDSL-Bitstromzugangs der Deutschen Telekom, welche aktuell den mit Abstand wichtigsten Vorleistungstyp im DSL-Markt darstellen, wurde zum April 2021 ein neues Produkt- und vor allem Preismodell eingeführt (sog. „Commitment“-Modell), welches das bisherige Modell (sog. Kontingentmodell) ablöste, wobei das neue „Commitment“-Modell von den

Bitstromzugangsnachfragern tendenziell als weniger attraktiv beurteilt wird als das Kontingentmodell.<sup>12</sup> Da dieser Modellwechsel schon einige Zeit vor seinem Inkrafttreten bekannt wurde, waren entsprechende Auswirkungen auf die Bitstromzugangsnachfrage bereits früher wirksam bzw. zu erkennen.

- Die Deutsche Telekom bietet für DSL-Produkte (im Vergleich zu ihren bundesweiten Wettbewerbern) zunehmend sehr attraktive (effektive) Endkundenpreise an, was durch entsprechende Vergleichsanalysen über die einschlägigen Preisvergleichsportale (wie z. B. „Check 24“ oder „Verivox“) bestätigt wird.<sup>13</sup>
- Der Zuwachs der aktiven Glasfaseranschlüsse der Wettbewerber lag bis 2019 bei maximal 200 000 Anschlüssen jährlich (in der Regel deutlich darunter). Im Zeitraum von 2020 bis 2024 betrug dieser Wert durchweg zwischen ca. 400 000 und ca. 600 000 jährlich, d. h. im Durchschnitt ca. 500 000. (Der entsprechende Durchschnittswert der Deutschen Telekom lag im gleichen Zeitraum nur bei ca. 250 000 jährlich.) Im Umkehrschluss migrieren damit bei den Wettbewerbern (in ihrer Gesamtheit) seit ca. 2020 „per Saldo“<sup>14</sup> deutlich mehr (DSL-) Kunden zu neuen Glasfaseranschlüssen als in den Vorjahren (aber auch im Vergleich zur Deutschen Telekom).

#### b) Wettbewerbssituation im Gesamtmarkt DSL- und Glasfaseranschlüsse

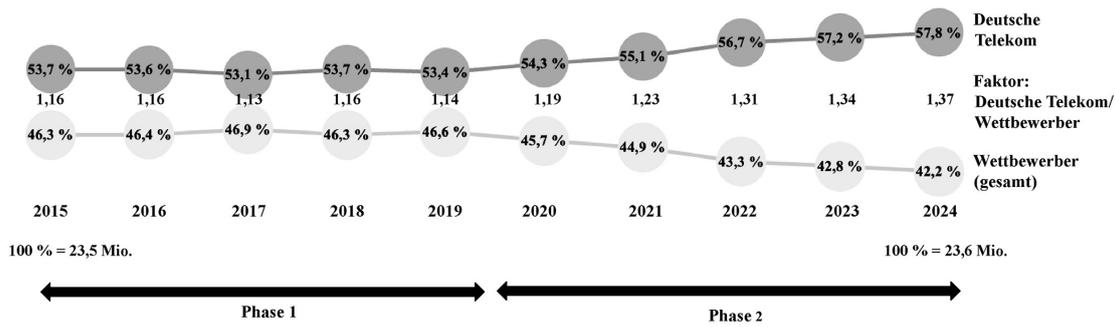
Der Gesamtmarkt der DSL- und Glasfaseranschlüsse zählt Ende 2024 etwa 28,8 Millionen aktive Endkundenanschlüsse. Die Deutsche Telekom erreicht mit 15,2 Millionen Anschlüssen (= 52,6% Marktanteil) mit Abstand die meisten Kunden. Auf den nächsten „Plätzen“ folgen 1&1 (4,0 Millionen/13,7%), Vodafone (2,5 Millionen/8,8%) und Telefónica

<sup>12</sup> Für eine genauere Erläuterung der Kontingent- und „Commitment“-Modelle (inkl. der ökonomischen Hintergründe und Implikationen) siehe beispielsweise Gerpott/Winzer, NET 2021, 37, 38 ff.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Dialog Consult/VATM, Analyse der Wettbewerbssituation im deutschen Festnetzmarkt v. 14.4.2023, S. 15 ff.

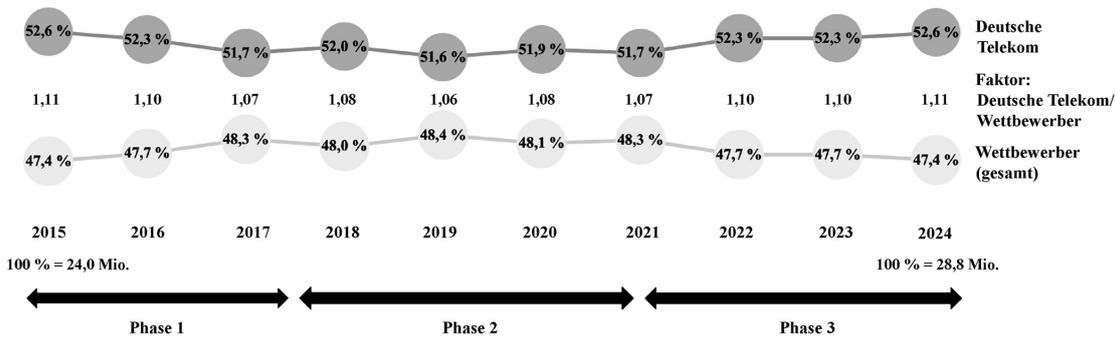
<sup>14</sup> Selbstverständlich erfolgen hierbei auch Wechsel- bzw. Migrationsbewegungen zwischen den Wettbewerbern und der Deutschen Telekom, die aber an dieser Stelle zur Reduzierung der Komplexität nicht analysiert werden sollen.

Abbildung 3: Entwicklung der DSL-Marktanteile



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

Abbildung 4: Marktanteilsentwicklung im Gesamtmarkt Glasfaser- und DSL-Anschlüsse



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

(2,4 Millionen/8,2%); die sonstigen Wettbewerber haben zusammen 4,8 Millionen Anschlüsse bzw. 16,7% Marktanteil. Die Tatsache, dass keiner der neuen/reinen Glasfaseranbieter unter den Top-3-Wettbewerbsunternehmen ist, unterstreicht nochmals die oben (unter 1.) skizzierte „Dominanz“ der (kupferbasierten) DSL-Anschlüsse. Insofern können die drei größten Wettbewerber einen Marktanteil von 30,7% auf sich vereinigen, was 64,7% aller Wettbewerbsanschlüsse entspricht. Die Analyse der Marktanteilsentwicklung über die letzten zehn Jahre zeigt (vgl. oben, in Abbildung 4):

- „Unter dem Strich“ bzw. in einer Gesamtsicht (Deutsche Telekom versus alle Wettbewerber) werden die oben (unter a)) genannten Marktanteilsverschiebungen im DSL-Markt (zugunsten der Deutschen Telekom) durch entsprechende Anschlusszuwächse „der Wettbewerber“ im Glasfasermarkt ungefähr ausgeglichen. Für einzelne Wettbewerber ergeben sich jedoch z.T. gravierende Änderungen, da die Wettbewerberkundenwüchse im Glasfaserbereich ganz überwiegend von kleinen/mittleren (vielfach regional fokussierten) glasfaserausbauenden Unternehmen erzielt werden, wohingegen die Kundenverluste vor allem zulasten der großen DSL-Anbieter (und damit der Nachfrager von VDSL-Bitstromzugang) gehen.
- Im Zeitverlauf können drei Phasen unterschieden werden. Von 2015 bis ca. 2017 (Phase 1) war zunächst eine leichte Zunahme der Wettbewerbermarktanteile zu verzeichnen, welche primär auf erste Glasfaservermarktungserfolge (der Wettbewerber im direkten Vergleich zur Deutschen Telekom) sowie auf die intensive Nutzung der Kontingentmodelle (für VDSL-Vorleistungen) durch die Wettbewerber zurückzuführen ist. In der Phase 2 (2018 bis ca. 2021) war die Marktanteilsrelation zwischen der Deutschen Telekom und der Gesamtheit ihrer Wettbewerber – unter sehr geringen Schwankungen – relativ konstant. Zum einen wirkten in diesem Zeitraum die vorgenannten Effekte der Kontingentmodelle stabilisierend und zum

anderen konnte die Deutsche Telekom erste (nennenswerte) Erfolge bei der Vermarktung ihrer Glasfaseranschlüsse erzielen. Ab etwa 2021 (Phase 3) sind dann leichte Marktanteilszuwächse der Deutschen Telekom zu konstatieren, was einerseits in der Verstetigung und Intensivierung der Vermarktung von Glasfaseranschlüssen sowie andererseits in der (für die Wettbewerber weniger vorteilhaften) Einführung der „Commitment“-Modelle begründet sein dürfte.

c) Wettbewerbsituation im Gesamtbreitbandmarkt

Betrachtet man nunmehr den gesamten Breitbandmarkt, zeigt sich folgendes Bild:

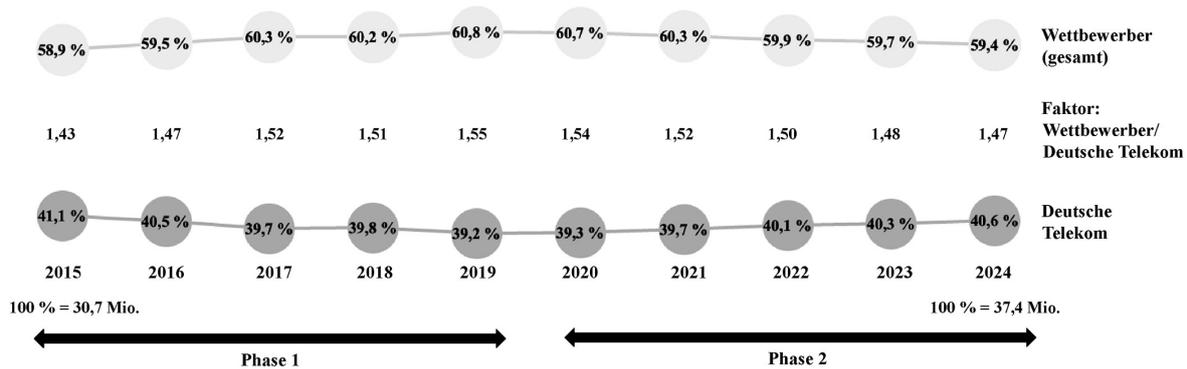
Das Gesamtmarktvolumen umfasst etwa 37,4 Millionen Anschlüsse, wobei die Deutsche Telekom mit ihren o. g. etwa 15,2 Millionen DSL- und Glasfaseranschlüssen (= 40,6% Marktanteil) eindeutige Marktführerin ist. Vodafone kommt (inkl. seiner HFC-Kabelanschlüsse) auf etwa 10,1 Millionen Kunden (= 27,2% Marktanteil). 1&1 erreicht mit etwa 4,0 Millionen Anschlüssen einen Marktanteil von 10,6% und Telefónica 2,4 Millionen Kunden bzw. 6,4% Marktanteil. Die sonstigen Wettbewerbsunternehmen kommen zusammen auf 5,7 Millionen Anschlüsse, was 15,2% Marktanteil entspricht.

Die Analyse der Marktanteilsentwicklung über die letzten zehn Jahre zeigt:

- Im Zeitraum bis 2019 (Phase 1) konnte die Gesamtheit der Wettbewerber sukzessive ihren Marktanteil erhöhen, was darin begründet ist, dass bei den – nur von den Wettbewerbern angebotenen – HFC-Kabelanschlüssen deutliche Zuwächse erzielt werden konnten (von 6,7 Millionen Anschlüssen 2015 auf 8,4 Millionen 2019)<sup>15</sup> und

15 Vgl. Dialog Consult/VATM, 19. TK-Marktanalyse Deutschland v. 18.10.2017, S. 14; 22. TK-Marktanalyse Deutschland v. 6.10.2020, S. 11.

Abbildung 5: Entwicklung der Marktanteile Gesamtbreitbandmarkt



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

gleichzeitig bei den DSL-Anschlüssen der Marktanteil der Wettbewerber leicht anstieg (von 46,3% 2015 auf 46,6% 2019, vgl. oben, in Abbildung 3). Zwar ging der Glasfasermarktanteil der Wettbewerber im gleichen Zeitraum zurück (vgl. unten, in Abbildung 6), was jedoch aufgrund der – in Relation zum DSL- und HFC-Kabelmarkt – damals noch recht geringen absoluten Glasfaseranschlusszahlen für den Gesamtmarkt nur wenig Auswirkungen hatte.

- In der Phase 2 (2019 bis 2024) war eine deutliche Trendwende festzustellen, indem die Deutsche Telekom sukzessive ihren Marktanteil wieder auf 40,6% erhöhen konnte, womit in etwa das Niveau von 2016 erreicht wurde. Die Gründe hierfür liegen (1.) in den seit 2019/20 recht deutlichen Marktanteilszuwächsen der Deutschen Telekom im DSL-Markt (vgl. oben, in Abbildung 3) und (2.) in den zunehmenden Vermarktungserfolgen (vor allem im Vergleich zu den Vorjahren) der Deutschen Telekom im Glasfasermarkt (vgl. unten, in Abbildung 6) bei (3.) gleichzeitig stabilen bis leicht rückläufigen Anschlusszahlen der Wettbewerber im Segment der HFC-Kabelanschlüsse.

#### d) Wettbewerbssituation im Glasfasermarkt

Bei den Glasfaseranschlüssen werden drei Ausbau-/Nutzungsstufen des jeweiligen Anschlusses unterschieden:<sup>16</sup>

- „Homes passed“: Das Gebäude ist als „grundsätzlich versorgt“ zu betrachten, obwohl der eigentliche Anschluss (Längstrasse zu Gebäude) noch nicht notwendigerweise realisiert wurde, was aber mit begrenztem Aufwand erfolgen kann.
- „Homes connected“: Das Gebäude ist über eine Glasfaser angeschlossen, d. h. der Endkunde könnte jederzeit einen Vertrag abschließen bzw. die Glasfaser nutzen, was aber noch nicht (immer) der Fall ist.
- „Homes activated“: Der Endkunde hat einen Vertrag abgeschlossen bzw. nutzt den Glasfaseranschluss aktiv.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen hier zum einen die „homes activated“, welche den tatsächlichen Markterfolg reflektieren, sowie zum anderen die „homes passed“, die zeigen, in welchem Umfang eine Glasfaserversorgung (durch welche Unternehmen) gegeben ist, und zudem auch eine Prognose für die Zahl/Marktanteile der „homes activated“ in den Folgejahren ermöglichen (vgl. hierzu ausführlicher unten in diesem Abschnitt).

Die Zahl der aktiven Glasfaseranschlüsse („homes activated“) beträgt (Ende 2024) 5,2 Millionen,<sup>17</sup> wovon 1,5 Millionen (28,4% Marktanteil) auf die Marktführerin Deutsche Telekom entfielen. Die drei größten Wettbewerbsunternehmen sind

die Deutsche Glasfaser mit 0,8 Millionen Anschlüssen (15,5%), DNS:net mit 0,3 Millionen (5,8%) sowie NetCologne mit 0,3 Millionen (5,4%).<sup>18</sup> Die weiteren Wettbewerbsunternehmen kommen zusammen auf 2,3 Millionen Anschlüsse (44,8%).

Bei der Entwicklung der vermarkteten Glasfaseranschlüsse (vgl. unten, in Abbildung 6) wird die Pionierrolle der Wettbewerbsunternehmen im Hinblick auf die erfolgreiche Vermarktung von Glasfaseranschlüssen deutlich, wenngleich die Deutsche Telekom diesbezüglich gerade in jüngster Zeit stark aufgeholt hat.

In Deutschland waren Ende 2023 16,9 Millionen (sowie Ende 2024 21,1 Millionen) Haushalte grundsätzlich mit Glasfaseranschlüssen versorgt („homes passed“). Die Deutsche Telekom hatte mit 7,9 Millionen/46,7% (2023) bzw. 10,1 Millionen/47,9% (2024) mit Abstand den größten Anteil. Die nächstgrößten Glasfaseranbieter waren Ende 2023<sup>19</sup> Deutsche Glasfaser mit 2,3 Millionen Anschlüssen (12,3%), Westconnect/E.ON mit 1,0 Millionen Anschlüssen (5,9%) sowie Unsere Grüne Glasfaser mit 0,7 Millionen Anschlüssen (4,1%). Abbildung 7 verdeutlicht, dass die Deutsche Telekom im Bereich der „homes passed“ besonders stark Anteile hinzugewinnen und die Gesamtheit der Wettbewerber – mit hoher Wahrscheinlichkeit – im Laufe des Jahres „überholen“ wird.<sup>20</sup>

Eine vergleichende Analyse der (in den Abbildungen 6 und 7 visualisierten) Marktanteilsentwicklungen in den Segmenten „homes activated“ und „homes passed“ macht deutlich, dass die Deutsche Telekom (im Vergleich zu ihren Wettbewerbern) an einen deutlich kleineren Anteil ihrer potentiellen Glasfaserkunden („homes passed“) bislang auch erfolgreich Anschlüsse vermarktet hat („homes activated“). Diese Anschluss- bzw. „Take-up“-Rate genannte Relation weist zudem bislang auch im Zeitablauf keine klare Entwicklungstendenz auf, wie Tabelle 1 zeigt.

<sup>16</sup> Vgl. beispielsweise Dialog Consult/VATM, Analyse der Wettbewerbssituation auf dem deutschen Festnetzmarkt v. 11.9.2024, S. 8.

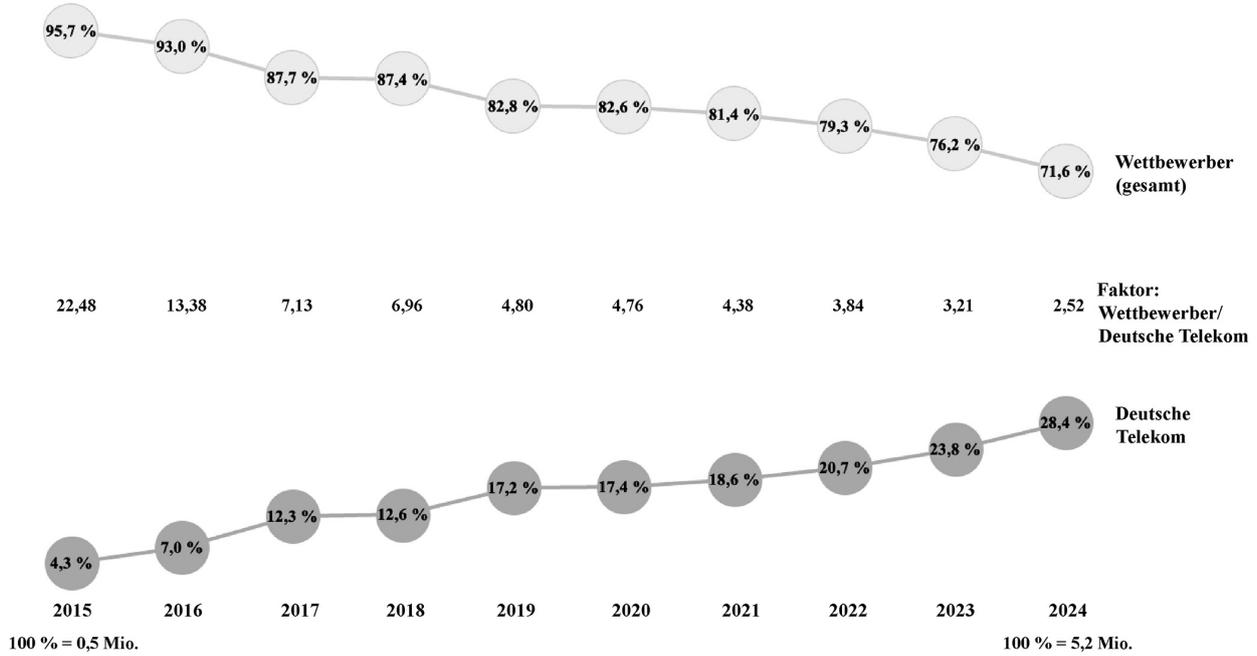
<sup>17</sup> Hierzu wird nochmals auf Fn. 7 und vor allem die dortigen Hinweise bezüglich der eingeschränkten Verfügbarkeit von exakten Anschlusszahlen bei vielen der (kleinen/mittleren) Glasfaseranbieter verwiesen.

<sup>18</sup> Zur Ermittlung der Marktanteile (in Prozent) wurden – soweit verfügbar – genauere Anschlusszahlen (als die hier gezeigten und auf volle 100 000 gerundeten) verwendet.

<sup>19</sup> Aufgrund der zuvor in den Fn. 7 und 17 schon skizzierten – und im Hinblick auf die „homes passed“ besonders ausgeprägten – begrenzten Verfügbarkeit von Daten vieler Glasfaseranbieter für 2024 wird im Bereich der „homes passed“ bei Darstellungen/Analysen, welche die Zahlen einzelner Wettbewerbsunternehmen beinhalten, hilfsweise auf die verlässlichere Datenbasis Ende 2023 zurückgegriffen.

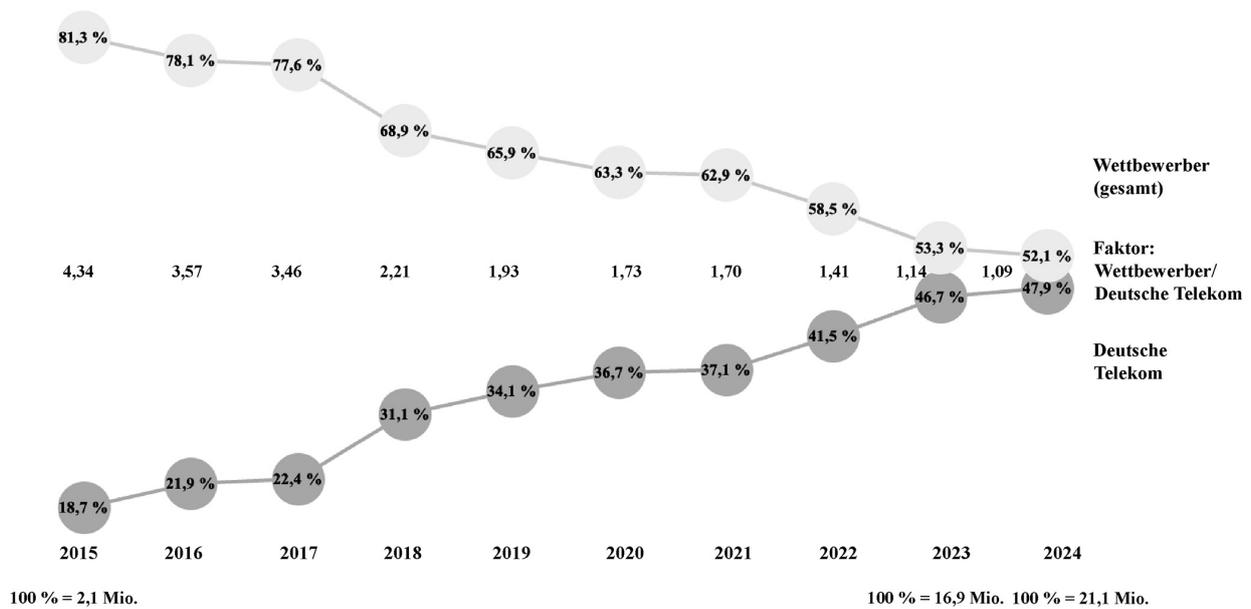
<sup>20</sup> Vgl. auch Dialog Consult/VATM, 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025 v. 29.4.2025, S. 22.

Abbildung 6: Entwicklung der Marktanteile im Glasfasermarkt („homes activated“)



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

Abbildung 7: Entwicklung der Marktanteile im Glasfasermarkt („homes passed“)



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

Tabelle 1: Entwicklung der „Take-up“-Raten („homes activated“/„homes passed“)

„Take-up“-Raten	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Wettbewerber (gesamt)	30 %	33 %	32 %	39 %	41 %	39 %	38 %	36 %	36 %	34 %
Deutsche Telekom	19 %	15 %	13 %	13 %	21 %	18 %	15 %	13 %	13 %	15 %
Gesamt	28 %	29 %	28 %	31 %	34 %	32 %	29 %	26 %	25 %	25 %
Relation Wettbewerber/ Deutsche Telekom	1,6	2,2	2,5	3,0	1,9	2,2	2,5	2,7	2,8	2,3

Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

(Hinter-) Gründe bzw. Erklärungsansätze für die (im Vergleich zu den Wettbewerbern) eher „schleppenden“ Glasfaservermarktungsanstrengungen bzw. -erfolge (relativ zur „homes passed“-Erschließung) der Deutschen Telekom sind vor allem:

- Die Deutsche Telekom verfügt als einzige Anbieterin über ein flächendeckendes (Kupfer-) Anschlussnetz, welches aktuell die Basis für knapp zwei Drittel aller aktiven Anschlüsse darstellt (vgl. oben, in Abbildung 1). Bei all diesen Anschlüssen ist die Deutsche Telekom entweder (1.) zum großen Teil (als Vorleistungslieferant) oder (2.) im Fall der Vermarktung an eigene Endkunden vollumfänglich an der Wertschöpfung beteiligt.<sup>21</sup> Zudem erfordern die (buchhalterisch) größtenteils abgeschriebenen Kupferanschlüsse – vor allem im Vergleich zu (neuen) Glasfaseranschlüssen – kaum noch Investitionen. Daher kann die Deutsche Telekom auch durch den Verkauf von „alten“/kupferbasierten Anschlüssen attraktive Margen erzielen<sup>22</sup> und hat somit „naturgemäß“ deutlich geringere Anreize, den Wechsel zu Glasfaseranschlüssen (im Sinne von „homes activated“) zu forcieren als ihre (Glasfaser-) Wettbewerber.
- Da mittel- bis langfristig Glasfaseranschlüsse die allermeisten anderen Anschlussstypen ablösen werden,<sup>23</sup> haben alle Marktteilnehmer (inkl. der Deutschen Telekom) grundsätzlich ein hohes Interesse daran, ihren Glasfaserversorgungsbereich bzw. -„Footprint“ (i. S. v. „homes passed“) zu vergrößern, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass der Parallelbetrieb mehrerer Glasfaseranschlussnetze in derselben Region in aller Regel ökonomisch nicht sinnvoll sein dürfte.<sup>24</sup> Insofern hat der (erstmalige) Glasfaserausbau („homes passed“) in einer Region oftmals auch eine reservierende bzw. faktisch „präjudizierende“ Wirkung, indem ein (späterer) Doppel-/Parallelausbau durch ein anderes Unternehmen damit deutlich unwirtschaftlicher und somit auch unwahrscheinlicher wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn das erstausbauende Unternehmen über eine hohe Marktmacht und Finanzkraft verfügt, wie beispielsweise die Deutsche Telekom. D. h. der Deutschen Telekom gelingt es durch den „homes passed“-Ausbau eines Gebiets in aller Regel, ihre Wettbewerber davon abzuhalten, dieses Gebiet ebenfalls zu erschließen bzw. erschließen zu wollen, wobei oftmals schon die reine Ankündigung eines solchen Ausbaus durch die Deutsche Telekom einen Abschreckungs- bzw. Reservierungseffekt nach sich zieht.<sup>25</sup>

Welche Bedeutung die „Marktreservierung“ mittels „homes passed“ für den späteren Vermarktungserfolg (d. h. Marktanteilsverteilung der „homes activated“) hat, wird deutlich, wenn man die Zeitreihen der Marktanteilsentwicklungen der „homes activated“ (oben, in Abbildung 6) sowie „homes passed“ (oben, in Abbildung 7) „übereinanderlegt“ und einer vergleichenden Analyse unterzieht. Hierbei zeigt sich, dass die „homes activated“-Marktanteile der letzten vier Jahre (2021 bis 2024) relativ gut – mit nur geringen Abweichungen – aus den „homes passed“-Marktanteilen jeweils sechs Jahre zuvor (2015 bis 2018) ableitbar sind (vgl. unten, in Abbildung 8). Damit erscheinen die „homes passed“-Marktanteile – ceteris paribus – recht gut für die Prognose zukünftiger „homes activated“-Marktanteile geeignet. Hiermit lässt sich prognostizieren, dass die Deutsche Telekom (spätestens) 2030/31 einen Marktanteil von 50 % bei den „homes activated“ erreichen dürfte, wobei implizit unterstellt wird, dass die „Take-up“-Raten der Deutschen Telekom (wie bisher) deutlich unter denen der Wettbewerber liegen. Sollte die Deutsche Telekom diesbezüglich „aufholen“ (was zu vermuten ist), dürften die „homes activated“-Anteile der Deutschen Telekom entsprechend schneller ansteigen als prognostiziert.

#### e) Beurteilung der Wettbewerbssituation in den Teilmärkten

Da bekannte/einschlägige Kennzahlen bzw. Indizes zur Messung der Marktmacht/-konzentration (wie z. B. der *Herfindahl-Hirschman-Index*<sup>26</sup>, um nur einen der bekanntesten zu nennen) für die Beurteilung der Wettbewerbssituation in diesem Kontext wenig geeignet erscheinen, wurden für eine vergleichende Beurteilung vereinfachte Kennzahlen zur Messung des Abstands der Marktführerin gegenüber dem größten (bzw. der Summe der drei größten) Wettbewerber herangezogen (vgl. unten, in Tabelle 2).

Im DSL-Markt, für den ein deutliches „Wiedererstarken“ der Deutschen Telekom (seit ca. 2020) festgestellt wurde (vgl. oben, unter a)), beträgt der aktuelle Marktanteil der Marktführerin das 3,60fache des Marktanteils des größten Wettbewerbsunternehmens (1&1). Im Vergleich zur Gesamtheit der drei größten Wettbewerber verfügt die Deutsche Telekom über 1,60-mal so viele aktive Endkundenanschlüsse. Betrachtet man den Teilmarkt, welcher DSL- und Glasfaseranschlüsse umfasst, weist dieser im Ergebnis recht ähnliche Marktanteilsfaktoren auf (3,84 [Deutsche Telekom versus größter Wettbewerber] bzw. 1,71 [Deutsche Telekom versus drei größte Wettbewerber]). Dies ist darin begründet, dass dieser Teilmarkt ganz überwiegend von den DSL-Anschlüssen „geprägt“ wird. Die leichten Verschiebungen zugunsten der Deutschen Telekom spiegeln wider, dass der größte (bzw. die drei größten) Wettbewerber im Vergleich zur Deutschen Telekom bislang nur sehr wenig Glasfaseranschlüsse vermarkten konnte(n).

Im Gesamtbreitbandmarkt (DSL, Glasfaser und HFC-Kabel) ist die Dominanz der Marktführerin etwas weniger stark ausgeprägt. So beträgt der Anschluss-/Marktanteilsfaktor der Deutschen Telekom versus ihren größten Wettbewerber (Vodafone) „nur“ 1,49 (bzw. gegenüber den drei größten Wettbewerbern 0,92), wobei hier ganz offensichtlich die Berücksichtigung der gut 7,5 Millionen Vodafone-HFC-Kabelanschlüsse für die Veränderung der Parameter (im Vergleich zu den vorgenannten Teilmärkten) verantwortlich ist.

Perspektivisch am interessantesten ist jedoch der Blick auf die aktuelle sowie die zukünftige Wettbewerbssituation im Glasfasermarkt. Bereits in der aktuellen Glasfasermarktsituation (Ende 2024) hat die Deutsche Telekom eine stärkere bzw. dominantere Marktposition als im Gesamtbreitbandmarkt, d. h. sie verfügt über 1,83-mal (bzw. 1,06-mal) so viele (aktive) Anschlüsse wie ihre größte Wettbewerberin Deutsche

21 Vgl. Winzer, Anforderungen an eine wettbewerbsorientierte Regulierung der Glasfaseranschlüsse der Deutschen Telekom vor dem Hintergrund der über die Vorleistungsentgelte gezahlten Investitionsbeiträge, 2021, S. 5 f.

22 Vgl. Winzer (Fn. 21), S. 5 f.

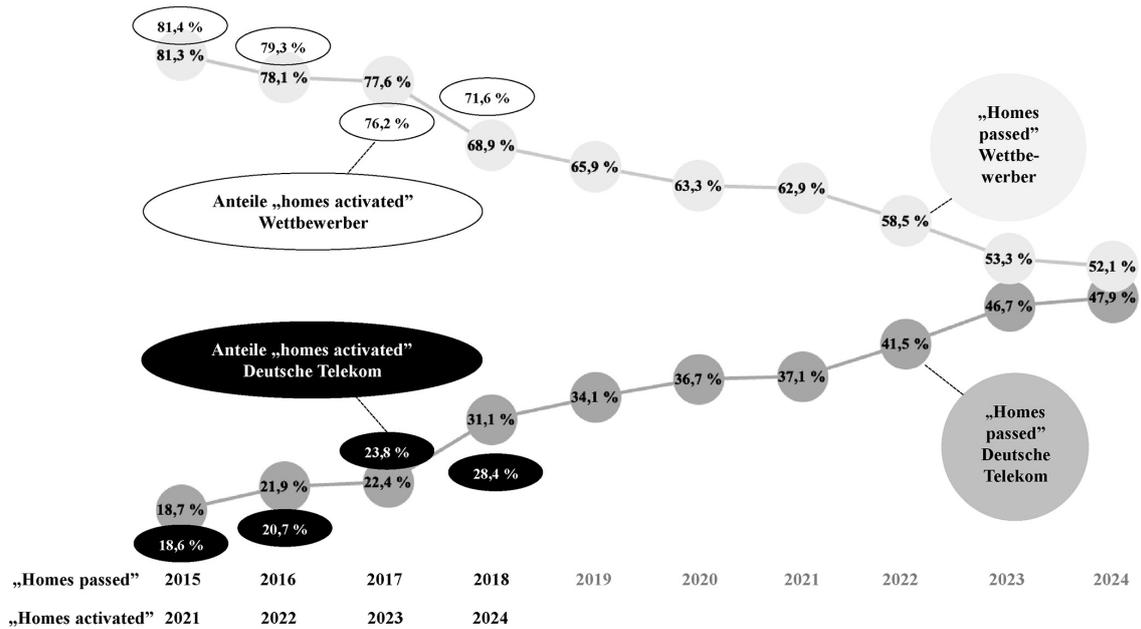
23 Gemäß der Digitalstrategie der (letzten) Bundesregierung sollen bis 2030 alle Haushalte (und Unternehmen) mit Glasfaseranschlüssen versorgt sein (i. S. v. „homes connected“), siehe Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Gigabitstrategie der Bundesregierung v. 13.7.2022, S. 14.

24 Für eine ausführlichere Diskussion der Thematik des Doppelausbaus (bzw. strategischen Überbaus) von Glasfaseranschlussnetzen siehe z. B. Schwarz-Schilling u. a., Doppelausbau von Glasfasernetzen, 2023; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand „Strategischer Überbau von Glasfasernetzen: Rechtslage“ v. 23.10.2023 – Az. WD 5 – 3000 – 087/23.

25 Dieser „gebietsreservierende“ „homes passed“-Ausbau der Deutschen Telekom (bzw. dessen Vorabankündigung) ohne oder nur mit eingeschränkter nachfolgende(r) Anschlussvermarktung (von „homes activated“) wird von den Wettbewerbern oftmals auch als „Pflöcke einschlagen“ oder „Handtuchwerfen“ kritisiert, vgl. beispielsweise Dialog Consult/VATM (Fn. 16), S. 8.

26 Für eine ausführlichere Diskussion des *Herfindahl-Hirschman-Index* sowie weiterer Indizes zur Beurteilung der Wettbewerbssituation (in Telekommunikationsfestnetzmärkten) siehe beispielsweise Maszarczyk, The Impact of Regulatory Frameworks and Obligations on Telecommunication Market Developments, Dissertation Bangkok 2020, S. 93 ff., sowie die dort angegebene Literatur.

Abbildung 8: Glasfaseranschlussanteile „homes passed“ versus „homes activated“



Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

Tabelle 2: Kennzahlen der Teilmärkte im Vergleich<sup>27</sup>

Kennzahlen	DSL	DSL/ Glasfaser	DSL/Glas- faser/HFC	Glasfaser („activated“)	Glasfaser („passed“)	Glasfaser („passed“)
Jahr	2024	2024	2024	2024	2023	2024
<b>Marktanteile (am Gesamtmarkt)</b>						
Deutsche Telekom	57,8 %	52,6 %	40,6 %	28,4 %	46,7 %	47,9 %
Wettbewerber (gesamt)	42,2 %	47,4 %	59,4 %	71,6 %	53,3 %	52,1 %
Größter Wettbewerber	16,1 %	13,7 %	27,2 %	15,5 %	12,3 %	11,7 %
Summe der drei größten Wettbewerber	36,2 %	30,7 %	44,1 %	26,7 %	22,4 %	nicht verfügbar
<b>Marktanteilsrelationen</b>						
Deutsche Telekom versus größter Wettbewerber	3,60	3,84	1,49	1,83	3,79	4,08
Deutsche Telekom versus drei größte Wettbewerber	1,60	1,71	0,92	1,06	2,09	nicht verfügbar

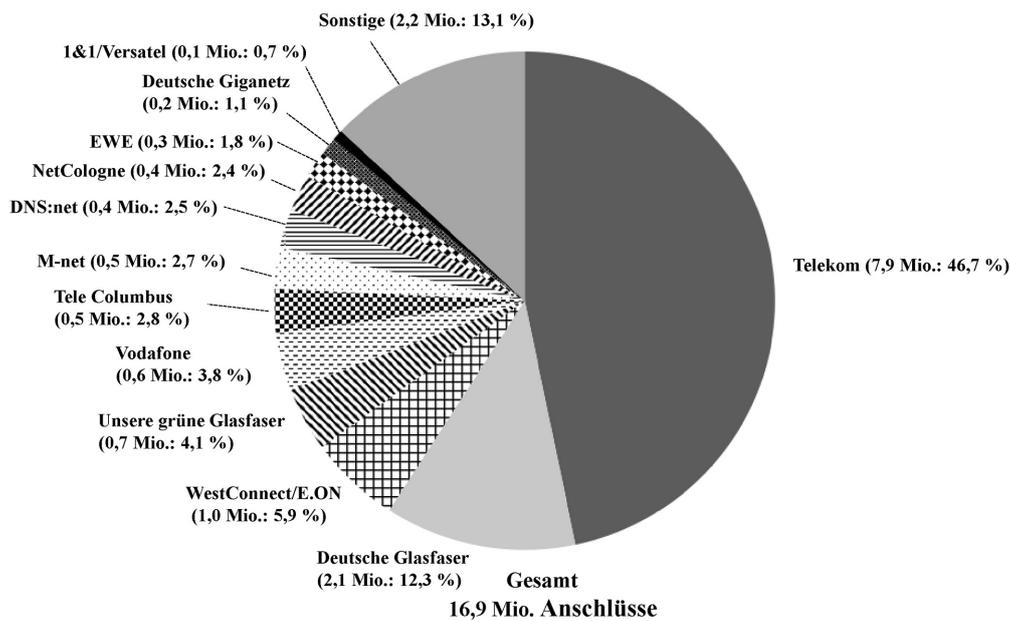
Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

Glasfaser (bzw. ihre drei größten Wettbewerber zusammen). Wenn man einen Blick in die Zukunft wirft und dabei (wie weiter oben, unter d), erläutert) die Marktanteilssituation bei den „homes passed“ Ende 2023 (bzw. 2024) zur Prognose der Wettbewerbssituation im Bereich „homes activated“ ca. sechs Jahre später (d. h. 2029/30) heranzieht, ist zu vermuten, dass die Deutsche Telekom dann über ca. 3,8 bis 4,1-mal so viele aktive Glasfaseranschlüsse verfügen dürfte wie ihr größter Wettbewerber, was leicht über den aktuellen Relationen im DSL-Markt liegt. Bezüglich des Abstands der Marktführerin zu ihren drei größten Wettbewerbern dürfte die entsprechende Kennzahl dann bei über 2 liegen, und damit deutlich über dem aktuellen Wert im DSL-Markt. Bereits hier wird deutlich, dass die Position der Wettbewerbsunternehmen im zukünftigen Glasfasermarkt tendenziell deutlich schwächer und „fragmentierter“ sein wird als im bisherigen (von den DSL-Anbietern) geprägten Breitbandmarkt. Weiterhin zeigen der Wettbewerbs-/Marktanteilstrend im Glasfasermarkt (vgl. oben, in Abbildungen 6, 7 und 8) sowie die beiden rechten Spalten

„homes passed“ (oben, in Tabelle 2) sehr deutlich, dass diese Dominanz der Deutschen Telekom – ceteris paribus – im weiteren Zeitverlauf wahrscheinlich noch zunehmen wird. Zudem wird bei den bisherigen Überlegungen implizit unterstellt, dass die Vermarktungserfolge („homes activated“) in Relation zum Ausbaugrad („homes passed“) unverändert fortgeschrieben werden. Dies bedeutet, dass sich bei evtl. zunehmenden Vermarktungsbemühungen/-erfolgen der Deutschen Telekom (oder bei exogenen Einflüssen wie z. B. einer generellen Kupfer-Glasfaser-Migration durch Abschaltung des Kupfernetzes<sup>28</sup>) die entsprechenden vorgenannten Kennzahlen- und Marktdominanzprognosen noch zugunsten der Deutschen Telekom verschieben könnten.

27 Da für einige der glasfaserausbauenden Wettbewerbsunternehmen per Ende 2024 noch keine Daten verfügbar waren (vgl. auch oben, in Fn. 7 und 17), wurden hier ergänzend bzw. hilfsweise die entsprechenden Daten/Kennzahlen per Ende 2023 herangezogen.

28 Zum Thema der Kupfer-Glasfaser-Migration vgl. ausführlicher beispielsweise Bundesnetzagentur, Impulspapier „Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration“ v. 28.4.2025.

Abbildung 9: Verteilung der Anschlüsse im Glasfasermarkt 2023 („homes passed“)<sup>29</sup>

Quelle: Unternehmensangaben/-publikationen, Bundesnetzagentur, Dialog Consult/VATM, eigene Erhebungen/Analysen

### 3. Fazit und Ausblick: Wettbewerbsentwicklung im deutschen Breitbandmarkt

Aktuell ist der Breitbandmarkt (noch) durch einen recht intensiven Wettbewerb geprägt, wenngleich es deutliche Tendenzen der Rückgewinnung (bzw. zumindest Stabilisierung) der Marktanteile der Deutschen Telekom gibt (vgl. oben, in Abbildung 5). Allerdings zeichnet sich im zukünftigen (reinen) Glasfasermarkt ab, dass die Marktposition des Ex-Monopolisten Deutsche Telekom deutlich stärker bzw. dominanter werden könnte als bislang:

#### a) „Alte Welt“

In den „alten“ DSL-Märkten standen bzw. stehen der Marktführerin drei größere und bundesweit agierende Unternehmen (Vodafone, 1&1 und Telefónica) gegenüber. Die erfolgreiche Vermarktung von DSL-Anschlüssen durch (diese drei) Wettbewerber basiert(e) im Wesentlichen auf deren Zugang zu entsprechenden Vorleistungsprodukten des Ex-Monopolisten Deutsche Telekom (früher primär über den Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung [stark reguliert], inzwischen insbesondere über VDSL-Bitstromzugang [deutlich weniger stark reguliert]). Hinzu kommt, dass (1.) Vodafone aktuell gut 7,5 Millionen Kunden auf HFC-Kabel-Basis hat sowie (2.) die drei großen Festnetz Wettbewerber (und hier vor allem Vodafone und Telefónica) über einen umfangreichen Mobilfunkkundenstamm verfügen.

In einer Gesamtmarktsicht können (bzw. konnten bislang) die vorgenannten drei Wettbewerber im „Großen und Ganzen“ näherungsweise auf „Augenhöhe“ mit der Marktführerin Deutsche Telekom agieren, wenngleich die Deutsche Telekom seit ca. fünf Jahren leicht Marktanteile zurückgewinnen (bzw. zumindest stabilisieren) kann.

#### b) „Neue (Glasfaser-) Welt“

Für die neuen/kommenden „reinen“ Glasfasermärkte zeichnet sich momentan eine weitaus stärkere Marktposition der Deutschen Telekom ab. Die Wettbewerber der Deutschen Telekom sind zwar aktuell „in der Summe“ recht gut vertreten (mit fallender Tendenz, vgl. oben, in Abbildungen 6, 7 und 8), jedoch stehen der Deutschen Telekom sehr viele kleine bis mittlere Wettbewerber gegenüber (vgl. oben, in Abbildung 9),

die in der Regel über regionale Schwerpunkte verfügen, allerdings nicht über einen bundesweiten/einheitlichen (mit den drei großen DSL-Wettbewerbern vergleichbaren) Auftritt, woraus sich eine stark „fragmentierte Wettbewerbslandschaft“ ergibt. Zudem fehlt den größeren Glasfaserwettbewerbern (wie z. B. Deutsche Glasfaser usw.) eine Mobilfunkkundenbasis und damit die Möglichkeit einer effizienten („Cross-Selling“-) Vermarktung sowie eigener attraktiver Festnetz-Mobilfunk-Bündelangebote.

Vor diesem Hintergrund können folgende Faktoren die Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs im kommenden reinen Glasfaseranschlussmarkt tendenziell unterstützen:

- „Open access“-Zugang zu Glasfasernetzen zu wettbewerbsfördernden Bedingungen (ggf. auch mittels stärkerer regulatorischer Steuerung), um eine stärkere Teilnahme aller interessierten Marktteilnehmer (vor allem auch der nicht ausbauenden Unternehmen) am Glasfaserwettbewerb zu ermöglichen.
- Fusionen/Übernahmen regionaler Glasfasernetze/-anbieter zu größeren Einheiten, zur Reduzierung der starken Fragmentierung und zur Schaffung neuer größerer Wettbewerber im Glasfasermarkt.<sup>30</sup>
- Besserer Zugang von kleinen bis mittleren bzw. regionalen Glasfaseranbietern zu Mobilfunkvorleistungen zu wettbewerbsfördernden Bedingungen, damit diese in einem Markt, in dem Festnetz-Mobilfunk-Bündelangebote zunehmend an Bedeutung gewinnen, wettbewerbsfähig bleiben können.

Eine Schlüsselposition kommt hierbei (zumindest in den nächsten Übergangsjahren auf dem Weg zum reinen Glasfasermarkt) auch den HFC-Kabelnetzen zu, die bislang eine stabilisierende Wirkung auf die Marktanteile der Wettbewerber haben bzw. hatten. Es geht also um die Frage, ob es (1.) den

<sup>29</sup> Stand Ende 2023. Ggf. sind in Einzelfällen Doppelzählungen nicht auszuschließen.

<sup>30</sup> Solche Fusionen müssen sich naturgemäß „von selbst“ bzw. aus dem Markt ergeben, wobei es aktuell eher fraglich erscheint, ob es (außer der Deutschen Telekom, deren Beteiligung an solchen Fusionen aber eher wettbewerbschädlich als wettbewerbsfördernd sein dürfte) überhaupt Marktteilnehmer gibt, welche über die hierfür notwendigen finanziellen Mittel verfügen.

Tabelle 3: Marktanteils- und Wettbewerbsentwicklung in ausgewählten EU-Staaten

Nationaler Breitbandmarkt	Spanien	Italien	EU	Frankreich	Deutschland
<b>A. (letzte) 5 Jahre</b> <small>[6/2017-6/2022]</small>					
Veränderungsfaktor	0,834	0,954	0,964	1,019	1,066
CAGR	-3,6 %	-0,9 %	-0,7 %	+0,4 %	+1,3 %
<b>B. (vorherige) 5 Jahre</b> <small>[6/2012-6/2017]</small>					
Veränderungsfaktor	0,850	0,877	0,914	0,957	0,893
CAGR	-3,2 %	-2,6 %	-1,8 %	-0,9 %	-2,2 %
<b>A. + B. letzte 10 Jahre</b> <small>[6/2012-6/2022]</small>					
Veränderungsfaktor 10 Jahre	0,709	0,837	0,880	0,976	0,952
CAGR 10 Jahre	-3,4 %	-1,8 %	-1,3 %	-0,2 %	-0,5 %

Quelle: Europäische Kommission, eigene Erhebungen/Analysen

HFC-Kabelanbietern gelingt, eine entsprechende Migration der Anschlüsse zu echten Glasfaseranschlüssen unter weitestgehender Sicherung ihres Kundenstamms vorzunehmen, oder ob (2.) die bisherigen HFC-Kabelkunden in nennenswertem Umfang zu anderen Glasfaseranbietern (vor allem zur Deutschen Telekom oder zu kleinen/regionalen Wettbewerbern) migrieren werden.

### III. Marktanteils- und Wettbewerbsentwicklung in ausgewählten EU-Märkten

#### 1. Marktanteils- und Wettbewerbsentwicklung

Zur Einordnung der weiter oben (unter II. 2., vor allem unter c) dargestellten Entwicklungen im deutschen Breitbandmarkt wird nachfolgend eine entsprechende vergleichende Analyse unter Einbeziehung ausgewählter EU-Märkte durchgeführt. Hierbei geht es insbesondere darum zu prüfen, inwiefern die in Deutschland in den letzten Jahren festgestellte Stabilisierung der Marktanteile des Ex-Monopolisten im europäischen Kontext eher die Ausnahme oder der „Normalfall“ ist. Die Analysen basieren auf Daten der EU-Kommission,<sup>31</sup> die zurzeit halbjährlich (jeweils per Ende Juni sowie Ende Dezember) für den Zeitraum Dezember 2004 bis Juni 2022 verfügbar sind.<sup>32</sup> Es werden drei ausgewählte Zeiträume untersucht. Im Mittelpunkt steht die Betrachtung der letzten fünf (verfügbaren) Jahre (Juni 2017 bis Juni 2022). Ergänzend werden – im Sinne einer Sensitivitätsbetrachtung – der vorherige Fünfjahreszeitraum (Juni 2012 bis Juni 2017) sowie die Zeiträume der letzten zehn Jahre (Juni 2012 bis Juni 2022) analysiert.<sup>33</sup> Im Kern beschränkt sich die Untersuchung (neben Deutschland) auf die drei großen EU-Flächenstaaten (Frankreich, Italien, Spanien), da diese hinsichtlich ihrer Marktgröße/-struktur sowie Besiedlungsdichte am besten mit Deutschland vergleichbar sind. Zusätzlich erfolgt – im Sinne einer Sensitivitätsbetrachtung – für den o. g. „Basiszeitraum“ der letzten fünf Jahre auch eine erweiterte Betrachtung unter Einbeziehung aller EU-Staaten/Märkte mit über fünf Millionen Einwohnern. (Staaten mit weniger als fünf Millionen Einwohnern werden wegen der nur sehr eingeschränkten Vergleichbarkeit mit Deutschland nicht berücksichtigt.) Zusätzlich wird in alle Analysen der EU-Durchschnittswert (über alle EU-Staaten/Märkte unabhängig von der Einwohnerzahl) in den Vergleich einbezogen.

Im Rahmen der Untersuchungen werden insbesondere zwei Parameter analysiert. Zunächst bzw. primär erfolgt die Ermittlung der Veränderungsrichtung und vor allem -geschwindigkeit der Marktanteile des Ex-Monopolisten im jeweiligen Zeitraum, welche mittels eines sog. Veränderungsfaktors (Marktanteil am Ende des Zeitraums dividiert durch den Marktanteil zu Beginn des Zeitraums) ausgedrückt wird, z. T. ergänzt um

eine mittlere jährliche Veränderungsrate („Compound Annual Growth Rate“, CAGR) (in Prozent, nicht in Prozentpunkten). Sekundär bzw. zusätzlich wird der aktuellste (verfügbare) Marktanteil des Ex-Monopolisten in die Betrachtung einbezogen.

Tabelle 3 (sowie Abbildung 10) zeigt (bzw. zeigen) deutlich, dass – innerhalb der vier großen EU-Märkte – über die letzten fünf Jahre (Juni 2017 bis Juni 2022) im deutschen Markt der stärkste Marktanteilszuwachs des Ex-Monopolisten festzustellen war (Faktor 1,066). In Frankreich war ebenfalls ein (wenngleich geringerer) Zuwachs der Marktanteile des Ex-Monopolisten zu beobachten (Faktor 1,019). In den restlichen (großen) EU-Märkten verloren die jeweiligen Ex-Monopolisten Marktanteile. Eine Erweiterung des Analysezeitraums auf zehn Jahre zeigt, dass im vorherigen Fünfjahreszeitraum (Juni 2012 bis Juni 2017) in den großen EU-Märkten noch durchweg Marktanteilsrückgänge der Ex-Monopolisten festzustellen waren. Insofern kann für die Märkte Deutschland und Frankreich eine Trendwende in den letzten Jahren konstatiert werden. Zwar vermindert sich in der Gesamtsicht auf alle EU-Märkte die Rückgangsgeschwindigkeit auf einen CAGR-Wert von -0,7 % (in den letzten fünf Jahren) gegenüber 1,8 % (in den fünf Jahren davor), allerdings ist eine generelle Trendwende hin zu steigenden Marktanteilen der Ex-Monopolisten in der EU bislang nicht erkennbar.

Auch wenn man bei einer Erweiterung des Analyseumfangs nunmehr alle EU-Staaten/-Märkte mit mehr als fünf Millionen Einwohnern einbezieht, zeigt sich, dass eine Zunahme der Marktanteile des Ex-Monopolisten nur in einem Drittel der Märkte (6 von 18) zu beobachten ist (siehe sogleich, in Abbildung 10).

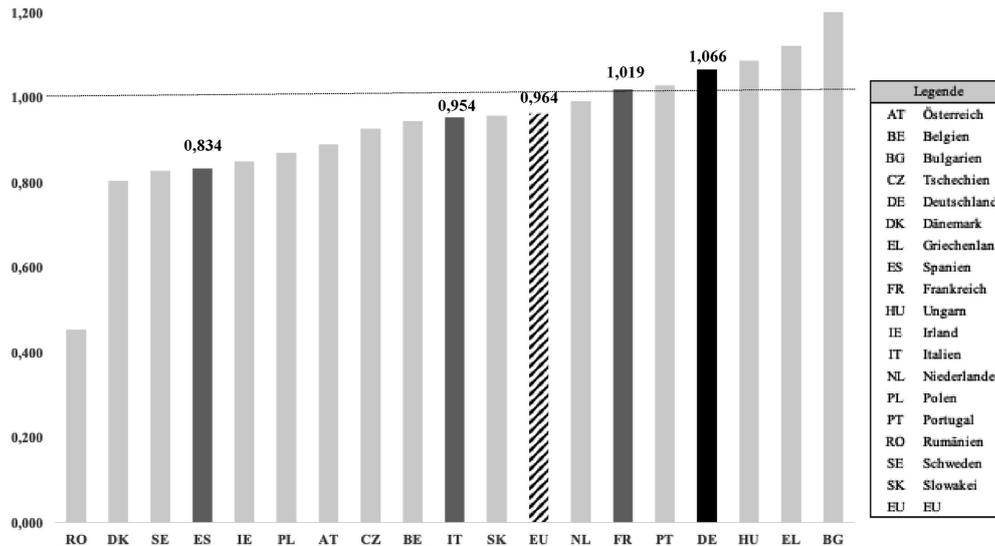
Für eine genauere Interpretation der vorgenannten Veränderungsfaktoren der Marktanteile des Ex-Monopolisten ist zudem ergänzend der jeweilige (aktuellste) Marktanteil heranzuziehen. Naturgemäß geht das bislang noch überwiegend zu beobachtende „Abschmelzen“ der Marktanteile des Ex-Monopolisten im Zeitverlauf tendenziell zurück (wie auch bereits oben, in Tabelle 3, gezeigt). Daher ist eine zentrale Frage, welches Marktanteilsniveau der jeweilige Ex-Monopolist

31 Siehe die vergleichende Visualisierung im „Digital Decade DESI visualisation tool“ der Kommission (Fn. 1).

32 Auf die EU-Daten wurde insbesondere auch deshalb zurückgegriffen, um eine in sich konsistente und einheitliche Datenbasis zu verwenden, wobei diese Daten, wie oben ausgeführt, aktuell leider nur bis Mitte 2022 verfügbar waren. Zudem können die EU-Daten (aufgrund im Detail abweichender Definitionen/Marktabgrenzungen und Datenerhebungsmethoden) von den national – durch Regulierer oder andere Institutionen – erhobenen Daten z. T. abweichen.

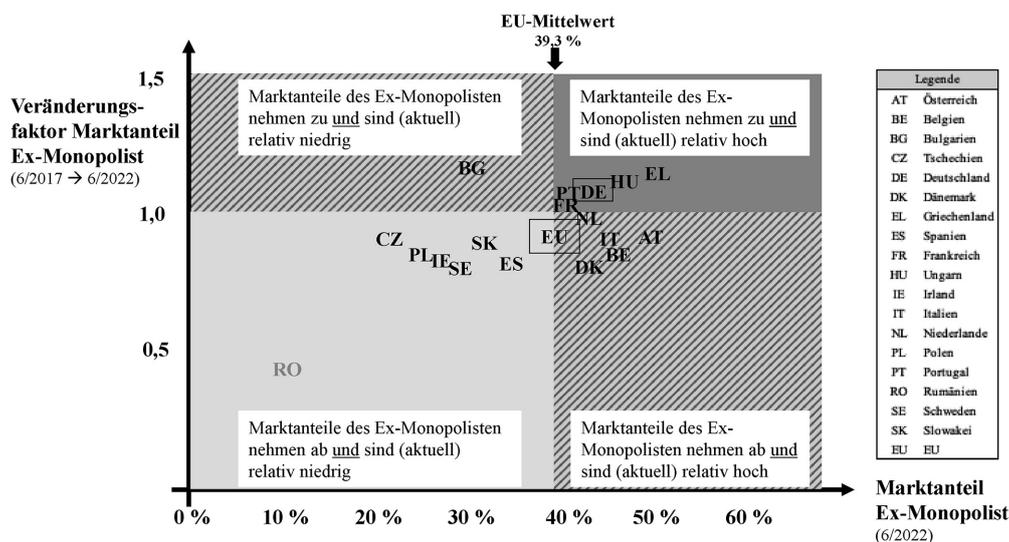
33 Auch weitere Analysen, welche 15 Jahre umfassten, kamen zu sehr ähnlichen Ergebnissen und werden daher hier aus Platz-/Komplexitätsreduktionsgründen nicht gesondert dargestellt.

Abbildung 10: Veränderungsfaktor Marktanteile der Ex-Monopolisten in der EU in den letzten fünf Jahren<sup>34</sup>



Quelle: Europäische Kommission, eigene Erhebungen/Analysen

Abbildung 11: Marktanteil des Ex-Monopolisten versus Veränderungsfaktor der Marktanteile des Ex-Monopolisten



Quelle: Europäische Kommission, eigene Erhebungen/Analysen

inzwischen erreicht hat. Insbesondere wenn dieser Anteil bereits auf einem relativ niedrigen Niveau ist, sind (zwischenzeitliche) Marktanteilszunahmen bzw. -schwankungen ganz normal und unvermeidlich. Insofern werden (oben, in Abbildung 11) die beiden Parameter (1.) Veränderungsfaktor der Marktanteile sowie (2.) aktueller Marktanteil (jeweils bezogen auf den Ex-Monopolisten) gegenübergestellt, wobei als Vergleichsmaßstab zur Beurteilung des (aktuellen) Marktanteilsniveaus auf den EU-Mittelwert von 39,3 % zurückgriffen wird. In diesem Kontext ist vor allem die Kombination aus einem relativ niedrigen und gleichzeitig abnehmenden Marktanteil des Ex-Monopolisten (Quadrant links unten in Abbildung 11) aus wettbewerblicher Sicht positiv zu bewerten. Im Umkehrschluss spricht das Zusammentreffen eines relativ hohen und gleichzeitig zunehmenden Marktanteils des Ex-Monopolisten (Quadrant rechts oben in Abbildung 11) tendenziell eher für einen (im Vergleich) weniger gut funktionierenden Wettbewerb. In dem im rechten unteren Quadranten von Abbildung 11 dargestellten „mittleren“ Fall, bei welchem die Marktanteile des Ex-Monopolisten zwar relativ hoch sind, aber zumindest

noch sinken, ist abzuwarten, welches Marktanteilsniveau letztlich erreicht wird. Der im linken oberen Quadranten dargestellte (und aktuell nur für Bulgarien zutreffende) Fall von – auf Basis eines sehr geringen aktuellen Marktanteilsniveaus – steigenden Marktanteilen des Ex-Monopolisten kann als Beispiel für Schwankungen nach dem Erreichen eines Marktanteils-„Sockels“ gesehen werden.

## 2. Fazit: Marktanteils- und Wettbewerbsentwicklung in der EU

Über die letzten zehn Jahre (des erfassten Zeitraums) verlieren in den vier großen und dicht besiedelten EU-Flächenstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien die jeweiligen Ex-Monopolisten in den Breitbandmärkten Marktanteile an ihre Wettbewerber, wobei der Marktanteilsrückgang in Frankreich und Deutschland im EU-Vergleich relativ gering ausfällt. Über die letzten fünf Jahre konnten innerhalb der

<sup>34</sup> Zeitraum: 6/2017-6/2022, berücksichtigt wurden EU-Staaten/-Märkte mit mehr als 5 Mio. Einwohnern.

vorgenannten Gruppe die Ex-Monopolisten in Frankreich und Deutschland leichte Marktanteilsgewinne verzeichnen. Erweitert man die Perspektive auf EU-Staaten mit über fünf Millionen Einwohnern und bezieht auch das aktuelle Marktanteilsniveau in die Betrachtung ein, ist festzustellen, dass Zugewinn von Marktanteilen durch den Ex-Monopolisten (bei einem

gleichzeitig über dem EU-Durchschnitt liegenden Marktanteil) nur in 5 (von 18) Staaten/Märkten, nämlich Deutschland, Frankreich, Portugal, Ungarn und Griechenland, zu beobachten ist. D. h. die weiter oben (unter II. 2. c)) festgestellten leichten Gewinne von Marktanteilen der Deutschen Telekom sind im europäischen Vergleich eher die Ausnahme als die Regel.

# Entscheidungen

## Verfassungsbeschwerde gegen die Rechtsprechung zum generellen sektoralen Produktivitätsfaktor

BVerfG, Beschl. v. 3.3.2025 – Az. 1 BvR 1491/23 (BGH, Beschl. v. 9.5.2023 – Az. EnVR 16/20; BGH, Beschl. v. 28.6.2022 – Az. EnVR 16/20; OLG Düsseldorf, Beschl. v. 18.12.2019 – Az. VI-3 Kart 672/18 [V])

Art. 267 AEUV, Art. 47 GrCh, Art. 41 der Erdgasrichtlinie 2009/73/EG, Art. 2, 12, 19, 20, 101 GG, § 90 BVerfGG

1. Für das Kriterium einer die Grundrechtsfähigkeit ausschließenden staatlichen Beherrschung juristischer Personen des Privatrechts kommt es nicht auf konkrete Einwirkungsbefugnisse hinsichtlich der Geschäftsführung an, sondern auf die Gesamtverantwortung für das jeweilige Unternehmen.

2. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG schließt es aus, dass Darlegungs- und Beweislasten in einer Weise zugeordnet werden, die es den belasteten Verfahrensbeteiligten faktisch unmöglich macht, sie zu erfüllen.

3. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit behördlichen Letztentscheidungsbefugnissen Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG bislang keine qualifizierten Begründungsanforderungen entnommen.

[Leitsätze der Schriftleitung]

Mit Beschluss vom 21. Februar 2018 (Az. BK4-17-093) hat die Bundesnetzagentur den generellen sektoralen Produktivitätsfaktor für Betreiber von Gasversorgungsnetzen gemäß § 9 Abs. 3 ARegV (nachfolgend: Produktivitätsfaktor) für die dritte Regulierungsperiode auf 0,49 % festgelegt. Zunächst hat das OLG Düsseldorf auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin, die ein Gasversorgungsnetz betreibt und an der über die verschiedenen Beteiligungsebenen hinweg kommunale Träger mit einem Anteil von insgesamt rund 70 % beteiligt sind, diese Entscheidung mit Beschluss vom 18. Dezember 2019 aufgehoben und die Bundesnetzagentur zur Neubewertung verpflichtet. Auf die dagegen gerichtete Rechtsbeschwerde der Bundesnetzagentur hat der BGH dann mit Beschluss vom 28. Juni 2022 jedoch seinerseits den Beschluss des OLG Düsseldorf aufgehoben und die Beschwerde gegen den Beschluss der Bundesnetzagentur zurückgewiesen. Die daraufhin erhobene Anhörungsfrage der Beschwerdeführerin hat der Bundesgerichtshof mit Beschluss vom 9. Mai 2023 zurückgewiesen. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Grundrechte durch den Beschluss der Bundesnetzagentur und die Entscheidungen des BGH.

## Aus den Gründen

II.

8 Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Ihr kommt keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung im Sinne des § 93a Abs. 2 lit. a BVerfGG zu.

Ihre Annahme ist auch nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (§ 93a Abs. 2 lit. b BVerfGG), weil die Verfassungsbeschwerde unzulässig ist (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>). Sie genügt den Begründungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG (1) weder, soweit sie sich gegen den Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 28. Juni 2022 wendet (2), noch, soweit sie sich gegen dessen Beschluss vom 9. Mai 2023 wendet (3).

9 1. Die Begründung der Verfassungsbeschwerde soll dem Bundesverfassungsgericht eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Verfahrens verschaffen (vgl. BVerfGE 15, 288 <292>). Hiernach ist der Beschwerdeführer gehalten, den Sachverhalt, aus dem sich die Grundrechtsverletzung ergeben soll, substantiiert und schlüssig darzulegen. Es ist alles darzutun, was dem Gericht eine Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen ermöglicht (vgl. BVerfGE 131, 66 <82>). Insoweit muss sich die Verfassungsbeschwerde mit dem zugrundeliegenden einfachen Recht sowie mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des vorgetragenen Sachverhalts auseinandersetzen und hinreichend substantiiert darlegen, dass eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint (vgl. BVerfGE 89, 155 <171>; 108, 370 <386 f.>). Es muss deutlich werden, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Grundrecht verletzt sein soll (vgl. BVerfGE 78, 320 <329>; 99, 84 <87>; 115, 166 <179 f.>). Werden gerichtliche Entscheidungen angegriffen, muss sich der Beschwerdeführer auch mit deren Gründen auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 101, 331 <345>; 105, 252 <264>).

10 Soweit das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Fragen bereits verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt hat, muss anhand dieser Maßstäbe aufgezeigt werden, inwieweit Grundrechte durch die angegriffene Maßnahme verletzt werden (vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 101, 331 <346>; 102, 147 <164>; 140, 229 <232 Rn. 9>). Der behauptete Grundrechtsverstoß ist in Auseinandersetzung mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. BVerfGE 101, 331 <345 f.>; 123, 186 <234>; 130, 1 <21>; 142, 234 <251 Rn. 28>; 149, 86 <109 Rn. 61>). Führt die Verfassungsbeschwerde einen in einem anderen Zusammenhang durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstab an, hat sie sich mit der Übertragbarkeit dieser Maßstäbe auseinanderzusetzen (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 20. August 2015 – 1 BvR 980/15 –, Rn. 18).

11 2. Die Verfassungsbeschwerde legt nicht dar, dass der angegriffene Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 28. Juni 2022 Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (a), Art. 47 Abs. 1 GRCh (b), Art. 12 Abs. 1 GG (c), Art. 16 GRCh (d), Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (e und f) oder Art. 103 Abs. 1 GG (g) verletzt.

12 a) Die Rüge, der angegriffene Beschluss verletze Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, genügt nicht den Begründungsanforderungen. Es ist nicht ausreichend dargelegt, dass sich die Beschwerdeführerin auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG berufen kann (aa). Darüber hinaus fehlt es zu den Rügen der Beschwerdeführerin, wonach der Bundesgerichtshof den angegriffenen Beschluss der Bundesnetzagentur nicht den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG entsprechend kontrolliert habe und ihr in verfassungswidriger Weise Darlegungs- und Beweislasten auferlegt habe, an ausreichenden Darlegungen (bb). Darauf, ob sich die Verfassungsbeschwerde weitergehend mit der Frage, ob Raum