



Fachbereiche WD 3, 5 und EU 6

Rechtliche Grenzen einer Monopolisierung des Messstellenbetriebs

Rechtliche Grenzen einer Monopolisierung des Messstellenbetriebs

Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 035/26, WD 5 – 034/26, EU 6 – 3000 – 038/26
Abschluss der Arbeit: 22. April 2026
Fachbereich: WD 3: Verwaltung und Verfassung (Abschnitt 5)
WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima (Abschnitte 1-4)
EU 6: Fachbereich Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit (Abschnitt 6)

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

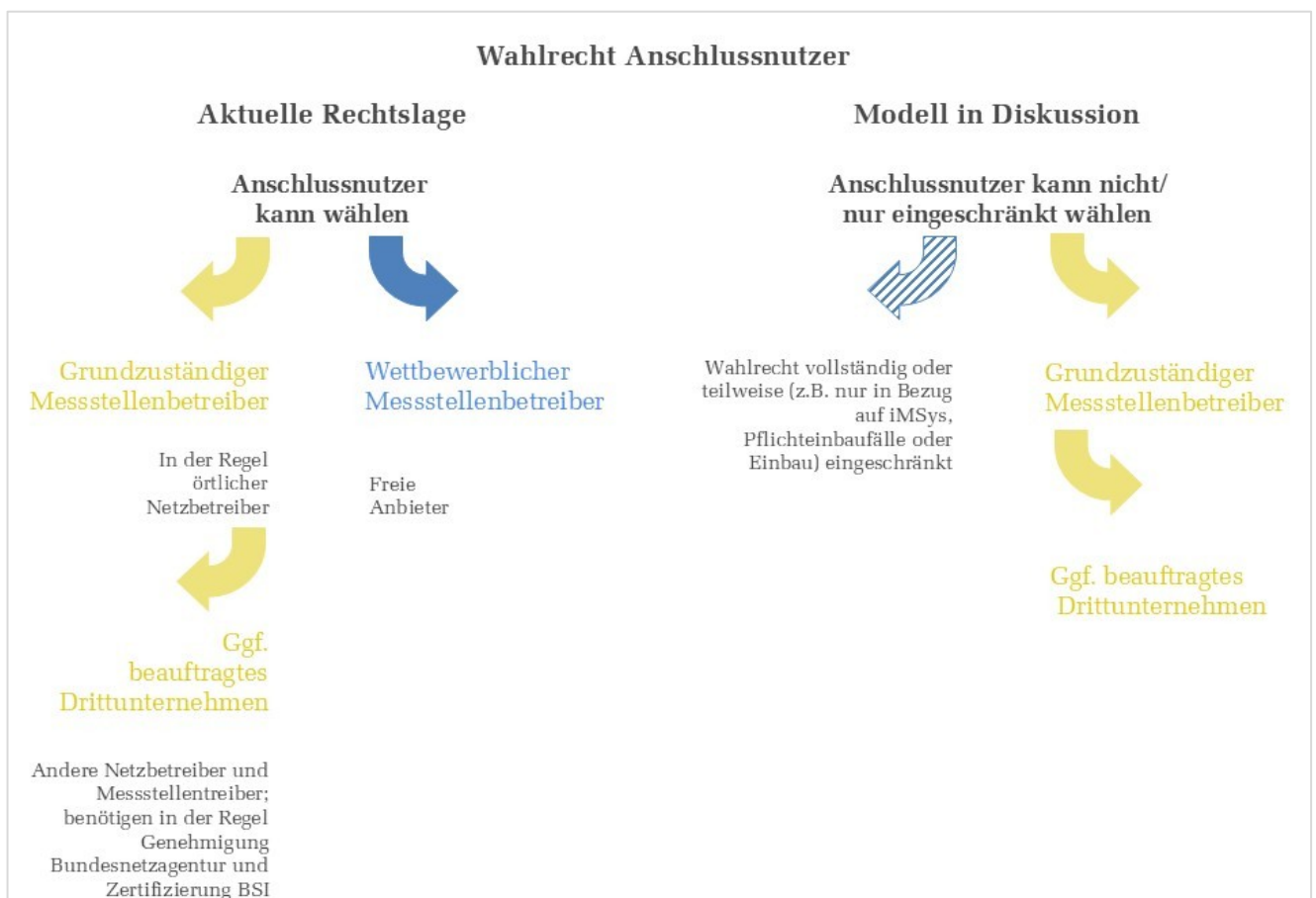
Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Wesentliches Ergebnis	5
3.	Hintergrund Digitalisierung der Energiewende	5
3.1.	Was bedeutet Smart Meter Rollout?	5
3.2.	Messstellenbetreiber: Wettbewerb	7
3.2.1.	Wahlrecht	7
3.2.2.	Historische Entwicklung	7
3.3.	iMSys: Rechtslage	7
3.4.	Entwicklung Smart Meter Rollout in Deutschland	8
4.	Aktuelle Diskussion (Auszug)	10
5.	Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht	12
5.1.	Vorbemerkung	12
5.2.	Kartellrecht	12
5.2.1.	Öffentliche Unternehmen	13
5.2.2.	Unternehmen mit besonderen oder ausschließlichen Rechten	13
5.2.3.	Vertragswidrige Maßnahme	14
5.2.4.	Rechtfertigung	16
5.2.4.1.	Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	17
5.2.4.2.	Betraunungsakt	18
5.2.4.3.	Verhinderung der Aufgabenerfüllung	19
5.3.	Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	20
5.3.1.	Anwendungsbereich	20
5.3.2.	Eingriff	21
5.3.3.	Rechtfertigung	21
5.3.3.1.	DAWI	21
5.3.3.2.	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	21
5.3.3.3.	Zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls	22
5.3.3.4.	Eignung und Erforderlichkeit	22
5.4.	Zwischenergebnis	23
6.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Remonopolisierung des Messstellenbetriebs	23
6.1.	Anwendbarkeit des deutschen Verfassungsrechts	23
6.2.	Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG	24
6.2.1.	Schutzbereich	24
6.2.2.	Eingriff	25
6.2.3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	25
6.2.3.1.	Schrankenvorbehalt	25
6.2.3.2.	Formelle Verfassungsmäßigkeit	26
6.2.3.3.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	26
6.3.	Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG	27

1. Fragestellung

Bis 2032 sollen in Deutschland flächendeckend digitale oder „intelligente“ Stromzähler eingebaut werden. Der **grundzuständige** Messstellenbetreiber ist in der Regel der örtliche Netzbetreiber, der gesetzlich für Einbau, Betrieb und Wartung von Stromzählern verantwortlich ist. Demgegenüber ist der **wettbewerbliche** Messstellenbetreiber ein durch den Anschlussnutzer frei wählbarer privater Dienstleister – ähnlich wie bei einem Stromanbieterwechsel. Dies regelt das Messstellenbetriebsgesetz (MsbG)¹.

In den vergangenen Monaten ist eine öffentliche Diskussion darüber entstanden, ob der Messstellenbetrieb bzw. die Einführung intelligenter Messsysteme („**Smart Meter Rollout**“) zukünftig dem Netzbetrieb zugeordnet werden soll.



(eigene Abbildung; vereinfachte Darstellung)

Damit würde je nach Ausgestaltung einer konkreten Regelung, die Verantwortung **ausschließlich oder teilweise** dem Netzbetreiber bzw. dem mit ihm verbundenen **grundzuständigen** Messstellenbetreiber übertragen. Eine teilweise Übertragung des Messstellenbetriebs könnte nur bestimmte Teilmärkte, z. B. den Einbau von intelligenten Messsystemen, oder nur bestimmte

¹ Gesetz über den Messstellenbetrieb und die Datenkommunikation in intelligenten Energienetzen ([Messstellenbetriebsgesetz](#) – MsbG).

Einbaufälle, z. B. alle Pflichteinbaufälle, umfassen. Dies würde die Rolle des **wettbewerblichen** Messstellenbetreibers einschränken oder in diesem Teilbereich des Marktes **abschaffen**.

Vor diesem Hintergrund umfasst der Auftrag die Prüfung, ob eine vollständige oder teilweise Übertragung des Messstelleneinbaus und/oder -betriebs auf Netzbetreiber mit europäischem Recht und nationalem Verfassungsrecht vereinbar wäre. Diese Arbeit stellt die aktuelle Rechtslage in Deutschland und gegenwärtige Diskussion vor (Abschnitte 3 und 4) sowie die Vereinbarkeit der Übertragung mit europäischem Recht (5) und mit Verfassungsrecht (6).

2. Wesentliches Ergebnis

Nach gegenwärtiger Rechtslage hat der Anschlussnutzer ein Wahlrecht zwischen einem grundzuständigen und einem wettbewerblichen Messstellenbetreiber. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) hat seine etwaigen Pläne hinsichtlich einer (teilweisen) Remonopolisierung des Messstellenbetriebs bislang nicht weiter konkretisiert. Damit sind die Zielsetzung, der Umfang und die konkrete Ausgestaltung einer entsprechenden Regelung offen. Vor diesem Hintergrund kann die Arbeit nur Maßstäbe aufzeigen, anhand derer die Unionsrechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzgebungsvorhabens zu messen wäre.

Ein Verstoß gegen das europäische Kartellrecht könnte darin bestehen, dass eine Monopolisierung die grundzuständigen Messstellenbetreiber in einer mit Art. 106 Abs. 1 i. V. m. Art. 102 AEUV unvereinbaren Weise privilegiert und dadurch die Gefahr des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung begründet. Darüber hinaus könnten die europäischen Grundfreiheiten, insbesondere die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49, 56 AEUV), verletzt sein. Eine Rechtfertigung solcher Verstöße unterliegt sehr hohen Hürden.

Die Grundrechte des Grundgesetzes können im vorliegenden Fall ebenfalls grundsätzlich als Prüfungsmaßstab herangezogen werden. Ein Gesetz, das eine vollständige oder teilweise Remonopolisierung des Messstellenbetriebs anordnet, würde für die bisherigen wettbewerblichen Messstellenbetreiber ein Berufsverbot i. S. v. Art. 12 GG darstellen, auf das sie keinen Einfluss haben. Es würde sich dabei um eine objektive Berufswahlregelung handeln. Inwieweit eine solche Regelung verhältnismäßig wäre, hängt davon ab, ob ein funktionierender Energiemarkt einschließlich eines störungsfreien Betriebs und der genauen Erfassung des Verbrauchs durch Smart Meter als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut anzusehen ist und welche Gefahren mit dem Ausbleiben einer entsprechenden Regelung einhergingen.

Eine vollständige oder teilweise Remonopolisierung des Messstellenbetriebes würde den bisherigen wettbewerblichen Messstellenbetreibern die Grundlage für die weitere Fortsetzung ihrer Gewerbebetriebe entziehen. Eine solche Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen eines Unternehmens, welche den Verlust zukünftiger Erwerbchancen zur Folge hat, berührt jedoch gerade nicht den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG.

3. Hintergrund Digitalisierung der Energiewende

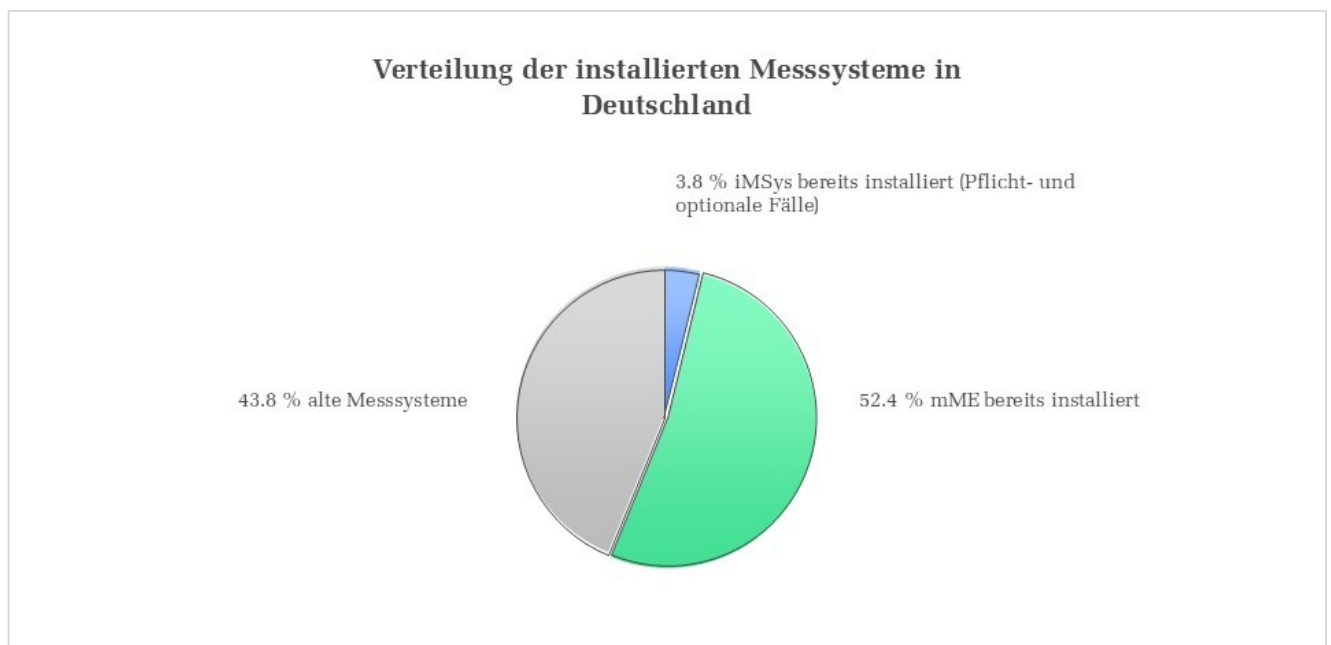
3.1. Was bedeutet Smart Meter Rollout?

Die Einführung (Rollout) von **intelligenten Messsystemen** (iMSys/Smart Meter) ist Grundlage für die Digitalisierung der Energiewende. Stromerzeuger und -verbraucher sollen über ein

intelligentes Netz (Smart Grid) miteinander verknüpft werden und digital kommunizieren können. Durch Smart Meter können Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen ihren Stromverbrauch beziehungsweise die Einspeisung des von ihnen erzeugten Stroms, z. B. aus Photovoltaik-Anlagen, besser steuern. Durch Smart Meter können Erneuerbare-Energien-Anlagen und steuerbare Verbraucher wie z. B. Elektroautos in das Stromnetz integriert werden.²

Grundsätzlich sind drei **Zählertypen** zu unterscheiden:

- „Ferraris-Zähler“: Die herkömmlichen analogen Induktionszähler zeigen lediglich den aktuellen Zählerstand. Sie werden schrittweise ersetzt.
- Moderne Messeinrichtung (mME) (§ 2 Nr. 15 MsbG): Eine mME ist eine Messeinrichtung, die den tatsächlichen Verbrauch und die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegelt. Moderne Messeinrichtungen können mit einer Kommunikationseinheit zu einem intelligenten Messsystem aufgerüstet werden.
- Intelligentes Messsystem (§ 2 Nr. 7 MsbG): Ein iMSys besteht aus zwei Komponenten: der modernen Messeinrichtung und einer Kommunikationseinheit, dem sogenannten Smart-Meter-Gateway. Über das Smart-Meter-Gateway ist die moderne Messeinrichtung in ein Kommunikationsnetz zur Erfassung elektrischer Energie eingebunden, das den tatsächlichen Energieverbrauch und die tatsächliche Nutzungszeit widerspiegelt (und den BSI-Richtlinien entspricht).



(eigene Abbildung; vereinfachte Darstellung)

² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Smart Meter: Intelligente Messsysteme für die Energiewende](#), 27. März 2025.

3.2. Messstellenbetreiber: Wettbewerb

3.2.1. Wahlrecht

Der Messstellenbetrieb in Deutschland ist wettbewerblich organisiert. Neben den derzeit ca. 857 grundzuständigen Messstellenbetreibern sind derzeit rund 80 wettbewerbliche Messstellenbetreiber am Markt aktiv.³

Der jeweilige Verteilnetzbetreiber ist in seinem Netzgebiet der **grundzuständige** Messstellenbetreiber für alle im Netzgebiet liegenden Messstellen (§ 2 Nr. 4 und Nr. 5 MsbG). Der grundzuständige Messstellenbetreiber ist verantwortlich für den Einbau, den Betrieb und die Wartung von Messsystemen (§ 3 Abs. 1 und 2 MsbG). Der Netzbetreiber kann die Grundzuständigkeit für moderne Messeinrichtungen und intelligente Messsysteme unter bestimmten Voraussetzungen an ein anderes Unternehmen übertragen (§ 41 MsbG).

Der Anschlussnutzer ist frei darin, den Messstellenbetrieb durch einen Dritten durchführen zu lassen (§ 5 Abs. 1 MsbG) – dies ist der **wettbewerbliche** Messstellenbetreiber (vgl. § 2 Nr. 12 2. Hs. MsbG). Der Leistungsumfang entspricht dem des grundzuständigen Messstellenbetreibers (Einbau, Betrieb, Wartung).

3.2.2. Historische Entwicklung

Die Messung von verbrauchten oder eingespeisten Strommengen in den Stromnetzen war in Deutschland bis in die erste Hälfte der 2000er Jahre monopolistisch organisiert. Der Messstellenbetrieb wurde als Teil des Netzbetriebs angesehen. Die Liberalisierung des Strommarktes begann 1998 mit einer Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes. Im Jahr 2005 liberalisierte der deutsche Gesetzgeber den Einbau, den Betrieb und die Wartung von Messstellen und öffnete 2008 das Messwesen selbst für den Wettbewerb. Das durch das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende im Jahr 2016 eingeführte MsbG regelt die Anforderungen und Pflichten beim Rollout von iMSys und modernen Messeinrichtungen einheitlich. Dabei hält das MsbG an der Öffnung des Markts für wettbewerbliche Messstellenbetreiber fest.⁴

3.3. iMSys: Rechtslage

Das EU-Recht verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Einführung von iMSys. Ausweislich der Begründung zum Entwurf geht das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende auf die dritte Binnenmarkt-Richtlinie Strom und Gas ([2009/72/EG](#) und [2009/73/EG](#)) zurück.⁵ Die Einführung von iMSys kann einer Kosten-Nutzen-Analyse unterliegen. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich

3 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen](#), Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025, S. 228.

4 Kanzlei Raue, Roegele, Heller, Seemann, [Rechtliche Grenzen einer \(Re-\)Monopolisierung des Messstellenbetriebs in Deutschland](#), 23. Januar 2026, S. 6 ff.

5 Gesetzesbegründung, Bundestags-Drucksache [18/7555](#), S. 96).

für einen „Full Rollout“ entschieden, also für den umfassenden landesweiten Einbau von iMSys.⁶ In Deutschland werden Smart Meter auf Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse für bestimmte Anwendergruppen eingeführt.⁷ Das MsbG unterscheidet zwischen Pflichteinbaufällen und optionalen Einbaufällen (§ 29 MsbG). Circa 15 Prozent aller Messstellen seien Stand September 2025 als Pflichteinbaufälle für grundzuständige Messstellenbetreiber anzusehen. Bis 2032 sei aufgrund des Fortschreitens der Energiewende von einer 2,5-fachen Zunahme der Pflichteinbaufälle auszugehen.⁸

Im Zuge des Smart Meter Rollouts werden folgende Verbraucherinnen und Erzeuger mit einem iMSys ausgestattet:

- Haushalte ab einem Jahresstromverbrauch von 6.000 kWh (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 MsbG),
- Verbraucherinnen und Verbraucher mit einer steuerbaren Verbrauchseinrichtung nach § 14a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)⁹ (z. B. einer Wärmepumpe) (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 a) MsbG),
- Betreiber von Anlagen mit einer installierten Leistung ab 7 kW (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 b) MsbG).

Der grundzuständige Messstellenbetreiber erfüllt seine Ausstattungspflicht für iMSys, wenn er bis Ende 2032 mindestens 90 Prozent der Pflichteinbaufälle vorgenommen hat (§ 45 Abs. 1 MsbG). Soweit keine Ausstattung mit einem iMSys vorgesehen ist, hat die Ausstattung mit modernen Messeinrichtungen spätestens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2032 zu erfolgen, bei Neubauten oder größeren Renovierungen bis zur Fertigstellung des Gebäudes (§ 29 Abs. 3 S. 1 MsbG). Messstellenbetreiber können weitere Verbraucher unter Einhaltung von Preisobergrenzen mit intelligenten Messsystemen ausstatten, wenn sie dies für wirtschaftlich vertretbar erachten (§ 29 Abs. 2 MsbG).

3.4. Entwicklung Smart Meter Rollout in Deutschland

Der Rollout verläuft schleppend. Betrachtet man die Einbauquote aller Messlokationen, also nicht nur die Pflichteinbaufälle, liegt diese für iMSys bei 3,8 Prozent. Moderne Messeinrichtungen sind bereits bei 52,4 Prozent der Messstellen verbaut.¹⁰ Zu beachten ist, dass nur grundzuständige Messstellenbetreiber aufgrund des MsbG verpflichtet sind, an der Abfrage der Bundesnetzagentur teilzunehmen. Sofern die wettbewerblichen Messstellenbetreiber auch Daten liefern, werden diese ebenfalls erfasst. Die Bundesnetzagentur geht davon aus, dass die

6 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Strommarkt der Zukunft](#), 27. März 2025.

7 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Strommarkt der Zukunft](#), 27. März 2025.

8 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen](#), Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025, S. 157.

9 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung ([Energiewirtschaftsgesetz](#) – EnWG).

10 Bundesnetzagentur, [Rollout intelligente Messsysteme: Quartalsweise Erhebungen](#) Q 4/2025.

wettbewerblichen Messstellenbetreiber eine spürbare Anzahl von Messstellen ausgestattet haben und demnach die Gesamtquote tendenziell höher ist als die ermittelte Quote.¹¹

Am 27. Mai 2023 trat das „Gesetz zum Neustart der Digitalisierung der Energiewende“¹² (GNDEW) in Kraft. Zentrales Ziel des Gesetzes war es, den Smart Meter Rollout zu beschleunigen.¹³ Auf dieses Gesetz geht z. B. der „gesetzliche Fahrplan“¹⁴ in § 45 MsbG zurück. Das GNDEW wird einer Untersuchung zufolge als wichtige Voraussetzung für die Digitalisierung der Stromnetze und diese wiederum als grundlegend für die Energiewende erachtet.¹⁵ Das vorangehende „Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende“ aus dem Jahr 2016 habe dagegen faktisch nichts bewirkt, weil es mit zu vielen Vorschriften verbunden gewesen sei.¹⁶ Ende 2021 lag die durchschnittliche Rate des Smart Meter Rollouts EU-weit bei 54 Prozent. Einige Länder wie beispielsweise Dänemark, Estland oder Italien lagen bereits bei einer Rollout-Rate von 98 Prozent und höher. Deutschland gehörte mit lediglich 0,3 Prozent zu den Schlusslichtern der EU.¹⁷

Eine Novelle im Februar 2025¹⁸ passte die Rolloutpflichten und -fristen erneut an (§§ 29 bis 31 und § 45 MsbG). Eine weitere Novelle des MsbG von Dezember 2025¹⁹ soll unter anderem Anreize für Kooperationen zwischen den grundzuständigen Messstellenbetreibern schaffen. Die Rollout-Quoten gelten nunmehr für den gesamten Kooperationsverbund (§§ 41 Abs. 1 S. 2, 45 Abs. 1 S. 3 MsbG).

11 Bundesnetzagentur, [Rollout intelligente Messsysteme: Quartalsweise Erhebungen](#) Q 4/2025.

12 Gesetz zum Neustart der Digitalisierung der Energiewende, [BGBl. 2023 I, Nr. 133](#) vom 26. Mai 2023.

13 [Bundestags-Drucksache 20/5549](#) vom 7. Februar 2023, S. 1 ff.

14 [Bundestags-Drucksache 20/5549](#) vom 7. Februar 2023, S. 2, 24.

15 Gegner, [Die Akzeptanz gesetzlicher Initiativen zur Energiewende](#): Das Beispiel „Gesetz zum Neustart der Digitalisierung der Energiewende“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 2023, S. 25.

16 Gegner, [Die Akzeptanz gesetzlicher Initiativen zur Energiewende](#): Das Beispiel „Gesetz zum Neustart der Digitalisierung der Energiewende“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 2023, S. 16.

17 ACER/CEER, [Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2021](#), Brüssel 2022, S. 42.

18 Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Vermeidung von temporären Erzeugungsüberschüssen, [BGBl. 2025 I Nr. 51](#) vom 24. Februar 2025.

19 Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts zur Stärkung des Verbraucherschutzes im Energiebereich sowie zur Änderung weiterer energierechtlicher Vorschriften, [BGBl. 2025 I Nr. 347](#) vom 22. Dezember 2025.



(eigene Abbildung; vereinfachte Darstellung)

4. Aktuelle Diskussion (Auszug)

Am 15. September 2025 veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium (BMWE) einen von ihm beauftragten Monitoringbericht „Energiewende. Effizient. Machen.“²⁰. Der Monitoringbericht kommt zu dem Ergebnis, dass der gesetzliche Zeitplan für den Rollout ambitioniert, aber erreichbar sei. Der tatsächliche Fortschritt schwanke jedoch massiv zwischen den Akteuren. Dies sei damit zu begründen, dass der Sanktionsdruck auf Messstellenbetreiber, die Ziele zu erfüllen, bislang gering sei. Es existierten keine Anreize zur Übererfüllung und Kooperationen werden regulatorisch nur wenig gefördert. Der systemische Nutzen des Rollouts sei bislang nicht gehoben.²¹

In ihrer Analyse kommen die Autoren des Monitorings hinsichtlich der unterschiedlichen Rollen von grundzuständigen Messstellenbetreibern und wettbewerblichen Messstellenbetreibern zu der folgenden Einschätzung:

„Die gesetzlich definierten Ziele für den Pflichtrollout bis Ende 2032 sind erfüllbar. Gleiche Wettbewerbsbedingungen für grundzuständige und wettbewerbliche Messstellenbetreiber

20 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen](#), Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025.

21 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen](#), Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025, S. 169 ff.

beschleunigen den Rollout. [...] Ein funktionierender Wettbewerb um die Messstelle würde zu höherer Kosteneffizienz führen.“²²

Das BMWV veröffentlichte als Reaktion auf den Monitoringbericht zehn eigene Schlussfolgerungen. Darin heißt es hingegen zur Rolle der Messstellenbetreiber:

„Die Verantwortung für den verpflichtenden Rollout liegt künftig bei den Verteilnetzbetreibern und damit im regulierten Anlagevermögen.“²³

Von wettbewerblichen Messstellenbetreibern kam daraufhin Kritik. Rund dreißig Unternehmen und Verbände appellierten an die Politik, den wettbewerblichen Messstellenbetrieb zu erhalten. Eine solche Re-Monopolisierung gefährde nach Einschätzung der Unterzeichner den Fortschritt beim Smart Meter Rollout sowie zentrale Investitionen in die digitale Energieinfrastruktur Deutschlands.²⁴

Der Geschäftsführer eines Strom- und Gasanbieters, äußert in einem aktuellen Interview die Befürchtung, dass der Rollout gänzlich zum Erliegen kommen könnte, und sieht andere Ursachen für den langsamen Rollout:

„Über 200 grundzuständige Messstellenbetreiber haben bisher noch gar nicht mit dem Rollout begonnen. Wenn man diesen nun die volle Verantwortung überträgt, kommt der Rollout zum Erliegen. [...] Die Branche hat ein Problem. Aber nicht, weil sie schlechte Daten liefert. Sondern weil die Netzbetreiber oft keine Systeme und Prozesse zur Datenintegration haben. Wir brauchen mit jedem einzelnen Netzbetreiber einen Rahmenvertrag – mit 800 an der Zahl! Es gibt keinerlei Standardisierung. Stehen die Verträge, treffen wir in vielen Fällen auf veraltete IT-Systeme. Die Schnittstelle ist dann häufig ein Mitarbeiter, der E-Mails manuell ausliest. Das ist das Problem. Wenn wir so weitermachen, werden Smart Meter hierzulande nie zum Standard.“²⁵

Eine kritische Einschätzung zur Rollout-Leistung äußert das Vorstandsmitglied eines anderen Stromanbieters. Er schreibt den wettbewerblichen Messstellenbetreibern eine geringe Bedeutung beim aktuellen Smart Meter Rollout zu. Seit der Novelle zum Neustart der Digitalisierung 2023 seien durch wettbewerbliche Messstellenbetreiber etwa 50.000 Geräte installiert worden – eine Zahl, „die wir alle fünf Wochen erreichen [...]. In der Gesamtbetrachtung spielen wettbewerbliche Messstellenbetreiber für das Erreichen der Rollout-Ziele in Deutschland bislang keine Rolle.“ Er betont zugleich, dass Eon keine erneute Debatte über Zuständigkeiten im Messwesen wolle. Die gesetzlich definierte Aufgabenteilung habe viele Unternehmen zu Investitionen veranlasst. Ein erneutes Verändern der Marktrollen würde daher nur „unnötige Unruhe“ schaffen: „Jetzt

22 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen. Monitoringbericht](#) zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025, S. 17 und S. 226.

23 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Klimaneutral werden – wettbewerbsfähig bleiben](#), 15. September 2025, S. 5.

24 Energie & Management – Zeitung für den Energiemarkt, [Messstellenbetreiber warnen vor Monopolisierung](#), 5. Februar 2026.

25 Energate Messenger, [Wir haben ein Überregulierungsproblem](#), 10. Februar 2026.

bitte keine weiteren Eingriffe in das gesetzliche Rahmenwerk“. Für den Erfolg des Rollouts sei vor allem Stabilität entscheidend.²⁶

Das BMWÉ hat seine etwaigen Pläne bislang nicht weiter konkretisiert.

5. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Der folgende Abschnitt untersucht, ob eine (teilweise) Monopolisierung des Messstellenbetriebs mit dem Recht der Europäischen Union (EU) vereinbar ist. Nach einer Vorbemerkung (Ziff. 5.1.) wird die Vereinbarkeit mit dem europäischen Kartellrecht (Ziff. 5.2.) und den europäischen Grundfreiheiten (Ziff. 5.3.) geprüft.

5.1. Vorbemerkung

Ausgangspunkt der Prüfung ist eine Veröffentlichung des BMWÉ vom September 2025, der zufolge „die Verantwortung für den verpflichtenden Rollout [...] künftig bei den Verteilnetzbetreibern und damit im regulierten Anlagevermögen“ liegen soll (siehe oben, Ziff. 4.).²⁷ Diese Äußerung kann so verstanden werden, dass eine *teilweise* Monopolisierung des Messwesens für Pflichteinbaufälle von Smart Metern bzw. iMSys geplant ist. Auftragsgemäß soll darüber hinaus auch geprüft werden, ob eine *vollständige* Übertragung des Messstellenbetriebs auf die grundzuständigen Messstellenbetreiber unionsrechtskonform wäre.

Das BMWÉ hat sein Vorhaben bisher nicht konkretisiert. Insbesondere sind die Zielsetzung, der Umfang und die konkrete Ausgestaltung der geplanten Monopolisierung unklar. Damit fehlen Informationen, die für eine differenzierte Abwägung der Schutzgüter und somit für eine abschließende Prüfung der Unionsrechtmäßigkeit erforderlich wären. Vor diesem Hintergrund kann die vorliegende Arbeit nur Maßstäbe aufzeigen, anhand derer die Unionsrechtmäßigkeit eines noch zu konkretisierenden Gesetzgebungsvorhabens zu prüfen sein wird.

5.2. Kartellrecht

Im Bereich des europäischen Kartellrechts kommt insbesondere ein Verstoß gegen Art. 106 Abs. 1 i. V. m. Art. 102 AEUV in Betracht.

Die Vorschrift richtet sich an die Mitgliedstaaten und enthält besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten in Bezug auf öffentliche oder privilegierte Unternehmen.²⁸ Die Norm stellt sicher, dass sich Staaten ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht dadurch entziehen, dass sie wirtschaftliche Tätigkeiten auf rechtlich verselbstständigte Unternehmen auslagern, die nicht

26 Energate Messenger, [Eon: Wettbewerbliche Messstellenbetreiber spielen keine Rolle](#), 16. März 2026.

27 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Klimaneutral werden – wettbewerbsfähig bleiben](#), 15. September 2025, S. 5.

28 Paal, in: BeckOK InfoMedienR/Paal, 51. Ed. vom 1. November 2022, AEUV Art. 106 Rn. 1 f.

unmittelbar an das Primärrecht gebunden sind. Im Kern handelt es sich um ein Verbot mittelbarer Vertragsverletzungen durch die Mitgliedstaaten.²⁹

Konkret verbietet Art. 106 Abs. 1 AEUV den Mitgliedstaaten, in Bezug auf öffentliche und privilegierte Unternehmen Maßnahmen anzuwenden, die den Regelungen des AEUV – insbesondere den Wettbewerbsregeln aus Art. 101 ff. AEUV – widersprechen.³⁰ Daraus ergeben sich folgende Voraussetzungen:

5.2.1. Öffentliche Unternehmen

Art. 106 Abs. 1 AEUV bezieht sich zum einen auf öffentliche Unternehmen. Eine Definition von „öffentlichen Unternehmen“ findet sich in Art. 2 Abs. 1 Buchst. B der Transparenzrichtlinie.³¹ Danach ist ein öffentliches Unternehmen „jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann“. Diese Definition hat zwar keine Allgemeinverbindlichkeit für Art. 106 Abs. 1 AEUV, kann aber indiziell herangezogen werden.³² Demnach kommt es entscheidend auf die **Möglichkeit staatlicher Einflussnahme** an.³³

Bei manchen Verteilnetzbetreibern ist eine solche staatliche Einflussnahme möglich. Beispielsweise ist das Land Berlin mittelbarer Eigentümer der Stromnetz Berlin GmbH und kann entsprechend Einfluss auf die Entscheidungen im Unternehmen ausüben. Auch die Stadtwerke sind regelmäßig im Besitz der jeweiligen Städte oder Gemeinden. In diesen Fällen handelt es sich um öffentliche Unternehmen.

5.2.2. Unternehmen mit besonderen oder ausschließlichen Rechten

Aber auch private Unternehmen können dem Anwendungsbereich von Art. 106 Abs. 1 AEUV unterfallen. Das ist dann der Fall, wenn sie mit besonderen oder ausschließlichen Rechten ausgestattet sind.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) liegen **besondere und ausschließliche Rechte** vor, wenn „einer begrenzten Zahl von Unternehmen durch Rechtsvorschrift

29 Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 106 Rn. 3; Krajewski, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 106 Rn. 9.

30 Vgl. Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 515, Rn. 1493; S. 518, Rn. 1507, S. 519, Rn. 1510.

31 Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, ABL. L 318 vom 17. November 2006, S. 17 ([konsolidierte Fassung](#) vom 10. August 2025).

32 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 516, Rn. 1498; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 12.

33 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 516, Rn. 1498; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 23.

ein Schutz verliehen [wird], der die Fähigkeit anderer Unternehmen, die fragliche wirtschaftliche Tätigkeit im selben Gebiet zu im Wesentlichen gleichen Bedingungen auszuüben, wesentlich beeinträchtigen kann.“³⁴ Entscheidend für die Privilegierung ist, dass das privilegierte Unternehmen in einer besonderen Rechtsbeziehung zum Staat steht, die es von anderen privaten Unternehmen unterscheidet.³⁵

Der EuGH differenziert nicht weiter zwischen den einzelnen Privilegierungsformen der „besonderen“ oder „ausschließlichen“ Rechte, was in der Literatur unter Hinweis auf Absatz 3 kritisiert wird.³⁶ Für eine Binnendifferenzierung bieten sich folgende Definitionen an:

- **Ausschließliche Rechte** liegen vor, wenn der Staat eine bestimmte Leistung in einem bestimmten Gebiet einem einzigen Unternehmen vorbehält, das infolgedessen eine Monopolstellung einnimmt.³⁷
- **Besondere Rechte** werden dagegen einer begrenzten Zahl von Unternehmen unter Ausschluss von Wettbewerbern in einem bestimmten Gebiet gewährt und führen daher zu einem Oligopol.³⁸

Eine **Gewährung** setzt schließlich voraus, dass der Zugang zum jeweiligen Markt durch eine staatliche Genehmigung, also eine hoheitliche Maßnahme, ermöglicht wird. Der Begriff ist weit zu verstehen und meint die Einräumung der Rechte durch Rechts- oder Verwaltungsvorschrift.³⁹

Die besondere Stellung der grundzuständigen Messstellenbetreiber ergibt sich aus der Genehmigung der Grundzuständigkeit für den Messstellenbetrieb durch die Bundesnetzagentur nach § 4 Abs. 1 MsbG bzw. § 4 Abs. 2 MsbG i. V. m. § 4 Abs. 1 EnWG. Dabei handelt es sich um einen konkret-individuellen Hoheitsakt, mit dem eine bestimmte Leistung in einem bestimmten Gebiet einem bestimmten Unternehmen vorbehalten wird. Es dürfte sich somit um Unternehmen mit ausschließlichen Rechten handeln.

5.2.3. Vertragswidrige Maßnahme

Die bloße Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte i. S. d. Art. 106 Abs. 1 AEUV stellt für sich genommen noch keinen Verstoß gegen Art. 106 Abs. 1 AEUV dar, auch wenn diese

34 EuGH, Urteil v. 12. Dezember 2013, Rs. C-327/12, *Soa Nazionale Sostruttori*, Rn. 41; Urteil v. 25. Oktober 2001, Rs. C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, Rn. 24; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 15.

35 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 14 f.

36 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 517, Rn. 1501; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 16.

37 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 517, Rn. 1502; S. 518, Rn. 1506; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 16.

38 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 518, Rn. 1504, 1506; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 16.

39 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 518, Rn. 1505.

Gewährung zu einer marktbeherrschenden Stellung bzw. zu einem Monopol führt.⁴⁰ Zusätzlich setzt Art. 106 Abs. 1 AEUV eine **vertragswidrige Maßnahme** voraus, also einen Verstoß gegen die Verträge – insbesondere die Regeln zum Wettbewerbsrecht nach 101 ff. AEUV – durch die Mitgliedstaaten. Dieser Verstoß kann unabhängig davon festgestellt werden, ob bei dem betroffenen Unternehmen selbst ein missbräuchliches Verhalten festgestellt wurde.⁴¹

Nach der Rechtsprechung reicht es aus, wenn eine Situation geschaffen wird, die ein missbräuchliches Verhalten zwangsläufig herbeiführt oder zumindest begünstigt. Es genügt, wenn staatliche Privilegien die Chancengleichheit gegenüber nicht privilegierten Unternehmen derart beeinträchtigen, dass ein Missbrauch der Privilegierung durch das begünstigte Unternehmen naheliegt.⁴² Eine **Missbrauchsgefahr** ist also ausreichend.⁴³ Diese ist wiederum dann gegeben, wenn das Unternehmen durch die bloße Ausübung der ihm übertragenen Rechte seine beherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzt oder wenn durch diese Rechte eine Lage geschaffen werden könnte, in der dieses Unternehmen einen solchen Missbrauch begeht. Ein Kennzeichen dafür ist es, wenn das Unternehmen den Verstoß durch eigenes Verhalten nicht beseitigen kann, sodass allein die Aufhebung oder Umgestaltung des ausschließlichen Rechts wirksame Abhilfe ermöglicht.⁴⁴

Der EuGH formuliert diese Anforderungen in der Rechtssache DEI wie folgt:

„(41) Nach der Rechtsprechung verstößt ein Mitgliedstaat dann gegen die in Art. 86 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 82 EG aufgestellten Verbote, wenn er im Bereich der Gesetzgebung oder Verwaltung eine Maßnahme trifft, mit der er eine Situation schafft, in der ein Unternehmen, dem er besondere oder ausschließliche Rechte verliehen hat, durch die bloße Ausübung der ihm übertragenen Vorzugsrechte seine beherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzt, oder wenn durch diese Rechte eine Lage geschaffen werden könnte, in der dieses Unternehmen einen solchen Missbrauch begeht.

(42) So verstößt es gegen diese Bestimmungen, wenn durch eine einem Mitgliedstaat zurechenbare Maßnahme die **Gefahr des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung** geschaffen wird.

(43) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann nämlich ein System nicht verfälschten Wettbewerbs, wie es der Vertrag vorsieht, nur gewährleistet werden, wenn die **Chancengleichheit** zwischen den einzelnen Wirtschaftsteilnehmern sichergestellt ist.

40 EuGH, Urteil v. 25. Juni 1998, Rs. C-203/96, Dusseldorp, Rn. 61; Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 519, Rn. 1510; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 24.

41 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 27; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 24.

42 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 27.

43 Dreher/Kulka, Wettbewerbs- und Kartellrecht, eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Rechts, 12. Aufl. 2023, S. 520, Rn. 1510.

44 Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2025, AEUV Art. 37, Art. 106 Rn. 240.

(44) Daraus folgt, dass, wenn die Ungleichheit der Chancen von Wirtschaftsteilnehmern, also der verfälschte Wettbewerb, auf einer staatlichen Maßnahme beruht, diese Maßnahme gegen Art. 86 Abs. 1 EG in Verbindung mit Art. 82 EG verstößt.

(45) Wie der Gerichtshof im Übrigen in diesem Zusammenhang festgestellt hat, ist zwar die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat durch die Gewährung ausschließlicher Rechte eine beherrschende Stellung geschaffen hat, für sich genommen nicht mit Art. 82 EG unvereinbar, jedoch verpflichtet der EG-Vertrag die Mitgliedstaaten, keine Maßnahmen zu treffen oder beizubehalten, die die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung ausschalten könnten.⁴⁵

Eine der **Fallgruppen**, in denen der EuGH einen Verstoß gegen Art. 106 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 102 AEUV anerkennt, ist die **Ausdehnung eines Monopols** auf benachbarte, bisher wettbewerbsgesteuerte Märkte. Entscheidend ist dabei, dass die Ausdehnung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung auf eine staatliche Maßnahme zurückzuführen ist.⁴⁶

In der vorliegenden Konstellation haben die Verteilnetzbetreiber in ihrem Netzgebiet ein natürliches Monopol. Auf dem benachbarten Markt des Messstellenbetriebs hat der grundzuständige Messstellenbetreiber nach der bisherigen Rechtslage kein Monopol, wohl aber eine marktbeherrschende Stellung. Würde man den Messstellenbetrieb vollständig auf den grundzuständigen Messstellenbetreiber übertragen, läge darin die Ausdehnung der Monopolstellung von dem Netzbetrieb auf den Messstellenbetrieb. Bei der nur teilweisen Übertragung in bestimmten Fällen, etwa dem Rollout bzw. Pflichteinbau von iMSys, würde sich dieses Monopol auf den Teilmarkt der Pflichteinbaufälle beschränken.

Mithin liegt es nahe, in der vollständigen oder teilweisen Übertragung des Messstellenbetriebs auf den grundzuständigen Messstellenbetreiber eine **vertragswidrige** Maßnahme i. S. d. Art. 106 Abs. 1 i. V. m. Art. 102 AEUV zu sehen.⁴⁷

5.2.4. Rechtfertigung

Ein Verstoß gegen Art. 106 Abs. 1 i. V. m. Art. 102 AEUV könnte durch Art. 106 Abs. 2 AEUV gerechtfertigt sein. Dafür müssten die grundzuständigen Messstellenbetreiber mit einer **Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse** betraut sein. Zusätzlich darf die Anwendung der Wettbewerbsregeln nicht die Erfüllung der besonderen Aufgaben verhindern und die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

Die Vorschrift verfolgt den Zweck, einen Ausgleich zwischen den wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen der Mitgliedstaaten und der Union zu schaffen, indem sie Befreiungen von

45 EuGH, Urteil v. 17. Juli 2014, Rs. C-553/12 P, DIE, Rn. 41 - 45 (Hervorhebungen d. Verf.).

46 EuGH, Urteil v. 3. Oktober 1985, Rs. 311/84, Télémarketing, Rn. 27; EuGH, Urteil v. 13. Dezember 1991, Rs. C-18/88, RTT/GB-INNO-BM, Rn. 18 ff.; Urteil v. 22. Mai 2003, Rs. C-462/99, Connect Austria, Rn. 80 ff.; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 28.

47 So: Kanzlei Raue, Roegele, Heller, Seemann, [Rechtliche Grenzen einer \(Re-\)Monopolisierung des Messstellenbetriebs in Deutschland](#), 23. Januar 2026, S. 15 ff.

den Wettbewerbsregeln im Interesse außerökonomischer Interessen zulässt.⁴⁸ Aufgrund des klaren Regel-Ausnahme-Verhältnis von Abs. 2 und Abs. 1 und der dahinter liegenden wirtschaftspolitischen Grundwertung der Verträge ist die Ausnahnevorschrift **restriktiv** auszulegen.⁴⁹

5.2.4.1. Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Zunächst müsste es sich bei dem Messstellenbetrieb um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (**DAWI**)⁵⁰ handeln.

Das Merkmal der **Dienstleistung** geht über den Dienstleistungsbegriff des Art. 57 AEUV hinaus und umfasst jedes markt- bzw. wirtschaftsbezogene Tätigwerden von Unternehmen.⁵¹ Dazu zählen neben Dienstleistungen i. e. S. auch die Lieferung von Waren und sonstigen Sachleistungen, insbesondere auch von Energie im Rahmen der öffentlichen Stromversorgung.⁵² Der daran anknüpfende Betrieb von Messstellen ist demnach als Dienstleistung zu klassifizieren.

Von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind nach der Rechtsprechung jedenfalls alle Leistungen „zugunsten sämtlicher Nutzer, im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedsstaats, zu einheitlichen Gebühren und in gleichmäßiger Qualität sowie ohne Rücksicht auf Sonderfälle und auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorgangs“.⁵³ Auch Dienstleistungen, die nur einen beschränkten räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich haben, können als DAWI eingestuft werden.⁵⁴ Im Vordergrund steht das Wohl der Verbraucher als Repräsentanten der Allgemeinheit, es geht also um Daseinsvorsorge.⁵⁵

Nach diesen Maßstäben dürfte der Betrieb von Messstellen sowie der Ausbau von Smart Metern als DAWI einzustufen sein.⁵⁶

48 Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 153, 156.

49 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 35; Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 106 Rn. 10.

50 Vgl. auch Art. 14 S. 2 AEUV und Art. 36 GrCh.

51 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 36; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 155.

52 EuGH, Urteil v. 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Kommission/Frankreich, Rn. 57 f.; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 36.

53 EuGH, Urteil v. 19. Mai 1993, Rs. C-320/91, Corbeau, Rn. 15; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 157.

54 EuG, Urteil v. 12. Februar 2008, Rs. T-289/03, BUPA-Ireland, Rn. 4; vgl. Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 157.

55 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 36; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 155, 157.

56 Vgl. Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2025, AEUV Art. 37, Art. 106 Rn. 328.

5.2.4.2. Betrauungsakt

Weiter setzt Art. 106 Abs. 2 AEUV einen **Betrauungsakt** voraus. Dabei handelt es sich um den Hoheitsakt eines Mitgliedstaates, der bestimmte Gemeinwohlverpflichtungen durch Gesetz, Konzession oder einen sonstigen Akt der öffentlichen Gewalt auf ein **bestimmtes Unternehmen** überträgt.⁵⁷ Inhaltlich muss das Unternehmen mindestens individualisierbar sein. Zudem muss der Betrauungsakt die Gemeinwohlverpflichtung nach Art und Dauer einschließlich etwaiger Ausgleichszahlungen konkretisieren.⁵⁸

Als Betrauungsakt kommt die **Übertragung der Grundzuständigkeit auf den Verteilnetzbetreiber** nach § 4 Abs. 1, Abs. 2 MsbG in Betracht. Dabei handelt es sich um einen individuellen Hoheitsakt, der (zunächst) ein bestimmtes privates Unternehmen beauftragt, den Messstellenbetrieb als technische Grundvoraussetzung der Energieversorgung zu gewährleisten.⁵⁹

Allerdings können die in die Grundzuständigkeit fallenden Aufgaben – jedenfalls betreffend den Betrieb von mME und iMSys – gemäß § 41 MsbG auf Dritte übertragen werden. Darüber hinaus könnte die Rolle des Auffangmessstellenbetreibers der Betrauung eines *bestimmten* Unternehmens entgegenstehen: Gemäß § 11 Abs. 2 MsbG kann der Auffangmessstellenbetreiber eingesetzt werden, wenn der grundzuständige Messstellenbetreiber anzeigt, „zur Erfüllung seiner Verpflichtung zum Einbau von intelligenten Messsystemen und modernen Messeinrichtungen nach den §§ 29, 30, 32 und 45 MsbG oder zur Gewährleistung eines zuverlässigen technischen Betriebs von intelligenten Messsystemen und modernen Messeinrichtungen dauerhaft nicht mehr in der Lage zu sein“. Hier zeigt sich die Wertung des deutschen Energierechts, dass die in die Grundzuständigkeit fallenden Aufgaben unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit stehen. Im Gegensatz dazu liegt der Sinn und Zweck der Betrauung gerade darin, dass Daseinsvorsorgeleistungen durch betraute Unternehmen *immer* erbracht werden müssen – auch dann, wenn sie nicht wirtschaftlich sind. Aus diesem Grund werden die Energieversorgungsunternehmen mitunter nicht mehr als betraute Unternehmen i. S. d. Art. 106 Abs. 2 AEUV angesehen.⁶⁰

Vor diesem Hintergrund wird das Vorliegen eines Betrauungsaktes von manchen Autoren angezweifelt.⁶¹ Hier dürfte es auf die konkrete Ausgestaltung der neuen Regelungen zur Monopolisierung des Messstellenbetriebs ankommen, insbesondere auf eine mögliche Übertragung der in die Grundzuständigkeit fallenden Aufgaben auf Dritte sowie auf die Rolle des Auffangmessstellenbetreibers.

57 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 40; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, S. 161.

58 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 40; Koenig/Schreiber, Europäisches Wettbewerbsrecht, Kartell- und Missbrauchsverbot, Fusionskontrolle, Beihilfen- und Vergaberecht, 2010, 162.

59 Vgl. Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2025, AEUV Art. 37, Art. 106 Rn. 328.

60 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 43; Schweitzer/Mestmäcker, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2025, AEUV Art. 37, Art. 106 Rn. 329.

61 So: Kanzlei Raue, Roegele, Heller, Seemann, [Rechtliche Grenzen einer \(Re-\)Monopolisierung des Messstellenbetriebs in Deutschland](#), 23. Januar 2026, S. 27.

5.2.4.3. Verhinderung der Aufgabenerfüllung

Nach Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV greift der Rechtfertigungstatbestand nur, soweit die Anwendung der Wettbewerbsregeln nicht die Erfüllung der dem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgabe verhindert. Das ist der Fall, wenn die Durchführung der jeweiligen Aufgabe unter markt-wirtschaftlichen Bedingungen rechtlich oder tatsächlich unmöglich ist. Dabei ist Unmöglichkeit als Unzumutbarkeit zu verstehen. Nach der Rechtsprechung kommt es darauf an, ob es einen anderen **technisch möglichen und wirtschaftlich wie rechtlich zumutbaren Weg** gibt, um die jeweils übertragene Aufgabe unter Einhaltung der Vertragsvorschriften zu erfüllen.⁶²

Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen: Nach dem klaren Wortlaut muss die Aufgabenerfüllung „verhindert“ werden – ein bloßes Erschweren oder Behindern reicht nicht aus.⁶³ Dahinter steht das Ziel, die Wettbewerbsregeln des Unionsrechts als **ultima ratio** nur in solchen Fällen zu verdrängen, in denen eine Ausnahme nachweislich zwingend erforderlich ist.⁶⁴ Die Beweislast hierfür liegt bei den Mitgliedstaaten.⁶⁵

Bei Anwendung dieser Maßstäbe auf die Monopolisierung des Messstellenbetriebs ist zunächst die zu erfüllende Aufgabe zu bestimmen: Dem BMWÉ könnte es zum einen um die Gewährleistung eines zuverlässigen und störungsfreien Messstellenbetriebs, zum anderen um die Beschleunigung des Smart Meter Rollouts bzw. der Einführung von iMSys gehen.

Auf Grundlage eines konkreten Regelungsvorhabens wäre zu prüfen, ob eine Monopolisierung des Messstellenbetriebs zur Erreichung dieser Ziele **zwingend erforderlich** ist. Stellt man spezifisch auf den Rollout von Smart Metern ab, ließe sich argumentieren, dass der Rollout durch die Vereinigung der Aufgabe „in einer Hand“ skaliert und somit beschleunigt werden könnte. Dem lässt sich wiederum entgegenhalten, dass gerade die Konkurrenz im freien Wettbewerb einen Anreiz für Verbesserung und Beschleunigung des Rollouts liefere. Zu den Ursachen des stockenden Rollouts und der Rolle des wettbewerblichen Messstellenbetreibers existieren unterschiedliche Auffassungen (siehe oben, Ziff. 4.). Allerdings statuiert gerade der den Schlussfolgerungen des BMWÉ zugrunde liegende Monitoringbericht, dass „gleiche Wettbewerbsbedingungen für grundzuständige und wettbewerbliche Messstellenbetreiber [...] den Rollout“ beschleunigen. Jedenfalls ist bislang keine Evidenz dafür ersichtlich, dass ein beschleunigter Rollout und sicherer Messstellenbetrieb nur unter Ausnahme von den Wettbewerbsregeln möglich wären. An diesem Merkmal des Art. 106 Abs. 2 AEUV dürfte es fehlen.⁶⁶

62 EuGH, Urteil v. 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Kommission/Frankreich, Rn. 52, 59, 101 f.; Urteil v. 19. Mai 1993, Rs. C-320/91, Corbeau, Rn. 16; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 48.

63 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 48.

64 Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 50.

65 EuGH, Urteil v. 23. Oktober 1997, Rs. C-159/94, Kommission/Frankreich, Rn. 101; Jung, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 106 Rn. 49.

66 Einen Verstoß gegen das europäische Kartellrecht bejahend: Kanzlei Raue, Roegele, Heller, Seemann, [Rechtliche Grenzen einer \(Re-\)Monopolisierung des Messstellenbetriebs in Deutschland](#), 23. Januar 2026, S. 28 ff.

5.3. Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Neben dem Kartellrecht könnte die Monopolisierung des Messstellenbetriebs auch gegen die europäischen Grundfreiheiten, namentlich die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 ff. AEUV und die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 ff. AEUV verstoßen.

5.3.1. Anwendungsbereich

Gemäß Art. 49 Abs. 1 AEUV sind Beschränkungen der **freien Niederlassung** von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates verboten, einschließlich der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften. Niederlassung meint dabei die dauerhafte Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit an einem festen Standort (vgl. Art. 49 Abs. 2 AEUV).⁶⁷ Dabei dienen insbesondere die Dauerhaftigkeit und der feste Standort als Abgrenzungskriterium zur Dienstleistungsfreiheit.

Subsidiär schützt Art. 56 Abs. 1 AEUV den **freien Dienstleistungsverkehr** zwischen den Mitgliedstaaten. Umfasst sind sowohl die aktive Dienstleistungsfreiheit, bei der sich der Leistungserbringer zum Leistungsempfänger begibt, als auch die passive Dienstleistungsfreiheit, bei der der Leistungsempfänger den Dienstleistungserbringer in dessen Mitgliedstaat aufsucht.⁶⁸ Der Begriff der Dienstleistung ist nicht mit dem ökonomischen Dienstleistungsbegriff gleichzusetzen, sondern anhand der Kriterien des Art. 57 AEUV herzuleiten. Dienstleistung meint jede selbstständige und vorübergehend ausgeführte Leistung nicht körperlicher Art, die durch Selbstständige gegen ein Entgelt erbracht wird (Art. 57 Abs. 1 AEUV). Umfasst sind insbesondere gewerbliche, handwerkliche, kaufmännische und freiberufliche Tätigkeiten (Art. 57 Abs. 2 AEUV).⁶⁹ Im Gegensatz zur Niederlassungsfreiheit erfolgt die Dienstleistung nur vorübergehend (vgl. Art. 57 Abs. 3 AEUV) und räumlich flexibel.

Bei lebensnaher Betrachtung wird der Betrieb von Messstellen, die eine regelmäßige Kundenbetreuung vor Ort umfasst, eher dauerhaft von einer festen Betriebsstätte aus stattfinden. Gleichwohl ist es denkbar, dass andere Messstellenbetreiber – gerade im grenznahen Raum – auch grenzüberschreitend von einem Betrieb im Nachbarland aus tätig werden. Insofern dürfte primär die Niederlassungsfreiheit, subsidiär aber auch die Dienstleistungsfreiheit betroffen sein.

Der **freie Warenverkehr** tritt demgegenüber in den Hintergrund: Zwar umfasst der Messstellenbetrieb auch die einmalige Lieferung einer Messeinrichtung, also einer Ware i. S. d. Art. 34 ff. AEUV. Der Schwerpunkt der Leistung liegt bei der gebotenen Schwerpunktbetrachtung aber weniger in der Lieferung des Messgeräts, sondern mehr im Einbau, Betrieb und der Wartung von Messstellen (§ 3 Abs. 2 MsbG).

67 Vgl. Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 49 Rn. 16.

68 Randelzhofer/Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 56, 57 Rn. 52 f.

69 Krebber, in: EuArbRK, 5. Aufl. 2024, AEUV Art. 56 Rn. 2.

Einen grenzüberschreitenden Bezug vorausgesetzt, wäre somit der sachliche Anwendungsbereich der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit eröffnet. In den persönlichen Anwendungsbereich fallen gemäß Art. 54, 62 AEUV auch Unternehmen.

5.3.2. Eingriff

Der Eingriff in die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit umfasst neben offenen und verdeckten **Diskriminierungen** auch **Beschränkungen**, also Maßnahmen, die die Ausübung der Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen.⁷⁰

Die Monopolisierung richtet sich weder gezielt noch verdeckt gegen Unternehmen mit Sitz in einem anderen EU-Land. Gleichwohl ist es zwingende Folge der Monopolisierung eines (Teil-)Marktes, dass andere – gerade auch ausländische – Unternehmen an einem Markteintritt gehindert bzw. aus dem Markt gedrängt werden. Dass auch deutsche Unternehmen „unterschiedslos“ betroffen sind, ist dabei unerheblich.⁷¹ Somit läge ein Eingriff in Form einer allgemeinen Beschränkung vor.

5.3.3. Rechtfertigung

Dieser Eingriff könnte durch geschriebene oder ungeschriebene Rechtfertigungsgründe gerechtfertigt sein.

5.3.3.1. DAWI

Wie oben dargestellt, dürfte eine Rechtfertigung als DAWI gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV zweifelhaft sein. Zwar ist die Vorschrift grundsätzlich auch zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Grundfreiheiten anwendbar.⁷² Allerdings dürfte es hier jedenfalls an dem Kriterium der Verhinderung der Aufgabenerfüllung durch die Wettbewerbsregeln fehlen.

5.3.3.2. Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Nach Art. 52 Abs. 1, 62 AEUV kann eine Maßnahme aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt werden (**ordre public**). Diese Vorschrift ist eng auszulegen.

Von der **öffentlichen Ordnung** sind nur die elementaren, unverzichtbaren Grundregeln umfasst, die im Grundinteresse der zivilen und politischen Struktur der Gesellschaft in einem Mitgliedstaat erlassen werden. Dabei muss eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung

70 EuGH, Urteil v. 30. November 1995, Rs. C-55/94, Gebard, Rn. 35 ff.

71 EuGH, Urteil v. 6. November 2003, Rs. C-243/01, Gambelli, Rn. 48.

72 Gundel, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2023, Art. 106 Rn. 113 f.

vorliegen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.⁷³ Die **öffentliche Sicherheit** bezeichnet inhaltlich einen Zustand der physischen und psychischen Gewaltfreiheit von innen und außen.⁷⁴

Ein solches Gefahr- oder Gewaltszenario ist bei dem Betrieb von Messstellen **nicht** ersichtlich.

5.3.3.3. Zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls

Neben den geschriebenen Rechtfertigungsgründen der Art. 52 Abs. 1, 62 AEUV können auch **zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls** zur Rechtfertigung einer (nicht-diskriminierenden) allgemeinen Beschränkung herangezogen werden.⁷⁵

Welche Ziele als zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls einzustufen sind, ist nicht gesetzlich normiert (ungeschriebener Rechtfertigungsgrund), sondern wurde durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt. Danach muss der Schutz öffentlicher Interessen bezweckt sein, wohingegen wirtschaftspolitische Maßnahmen mit protektionistischer Zielsetzung ausscheiden.⁷⁶

Die (teilweise) Monopolisierung des Messstellenbetriebs dient dem Ziel, einen sicheren Messstellenbetrieb zu gewährleisten und den Rollout von Smart Metern zu beschleunigen. Dahinter stehen verschiedene Gemeinwohlinteressen: Klimaschutz, die Gewährleistung von Netzstabilität und Versorgungssicherheit sowie eine Effizienzsteigerung im Energiesystem. Diese Ziele liegen im öffentlichen Interesse und könnten als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls einzustufen sein.

5.3.3.4. Eignung und Erforderlichkeit

Neben der gemeinwohlbezogenen Zielsetzung muss eine Maßnahme aber auch zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sein.⁷⁷ Eine Maßnahme ist dann **geeignet**, wenn sie das angestrebte Ziel zumindest fördert. **Erforderlich** ist eine Regelung, wenn keine gleich geeignete, aber weniger einschneidende Maßnahme besteht.

Diesbezüglich ergeben sich Parallelen zu der vorgenommenen Erforderlichkeitsprüfung im Rahmen von Art. 106 Abs. 2 AEUV. Als mildere Maßnahme kommt hier die nach der Wertung des MsbG vorgesehene wettbewerbliche Ausgestaltung des Messstellenbetriebs, also der Status quo, in Betracht. Diese gesetzgeberische Wertung ließe sich zwar durch eine Reform des MsbG revidieren. Dass der wettbewerbliche Messstellenbetrieb weniger geeignet sei, wurde aber bislang nicht

73 Müller-Graff, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 52 Rn. 8, 9.

74 Müller-Graff, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 52 Rn. 10.

75 EuGH, Urteil v. 30. November 1995, Rs. C-55/94, Gebhard, Rn. 37 ff; Urteil v. 11. Juli 2002, Rs. C-294/00, Gräbner/Paracelsus, Rn. 39 ff.

76 Kainer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 49 Rn. 77 f.

77 EuGH, Urteil v. 30. November 1995, Rs. C-55/94, Gebhard, Rn. 37 ff.; Urteil v. 11. Juli 2002, Rs. C-294/00, Gräbner/Paracelsus, Rn. 39 ff.; Urteil v. 21. Dezember 2016, Rs. C-201/15, AGET Iraklis, Rn. 48; Urteil v. 29. Juli 2024, Rs. C-768/22, Kommission/ Portugal (Ingénieurs civils), Rn. 156; Kotzur/van de Loo, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, 7. Aufl. 2023, AEUV Art. 49 Rn. 17.

dargelegt. Im Gegenteil: Der den Schlussfolgerungen des BMWÉ zugrunde liegende Monitoringbericht spricht sich – gerade hinsichtlich des Smart Meter Rollouts – für eine wettbewerbliche Ausgestaltung des Messstellenbetriebs aus. Den Autoren zufolge beschleunigen gleiche Wettbewerbsbedingungen für grundzuständige und wettbewerbliche Messstellenbetreiber den Rollout; zudem würde ein funktionierender Wettbewerb um die Messstelle zu höherer Kosteneffizienz führen.⁷⁸ Demgegenüber sei der schleppende Ausbau auf fehlende Anreize und fehlenden Sanktionsdruck zurückzuführen.⁷⁹ Diese Erwägungen sprechen **gegen** eine Erforderlichkeit im Rahmen der Grundfreiheitsprüfung.⁸⁰

5.4. Zwischenergebnis

Ob der Ansatz des BMWÉ, den Messstellenbetrieb ganz oder teilweise zu monopolisieren, mit dem Europarecht vereinbar ist, kann vorliegend mangels eines näher konkretisierten Regelungsvorschlags **nicht abschließend beurteilt** werden. Gleichwohl konnten mögliche **Spannungsfelder** mit dem Unionsrecht identifiziert werden:

Ein Verstoß gegen das europäische Kartellrecht könnte darin bestehen, dass eine Monopolisierung die grundzuständigen Messstellenbetreiber in einer mit Art. 106 Abs. 1 i. V. m. Art. 102 AEUV unvereinbaren Weise privilegiert und dadurch die Gefahr des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung begründet. Darüber hinaus könnten die europäischen Grundfreiheiten, insbesondere die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49, 56 AEUV), verletzt sein. Eine Rechtfertigung solcher Verstöße – sei es als DAWI (Art. 106 Abs. 2 AEUV) oder durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls – unterliegt sehr hohen Hürden.

Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob und wie das BMWÉ den Plan zur Monopolisierung des Messstellenbetriebs aufgreifen und konkretisieren wird.

6. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Remonopolisierung des Messstellenbetriebs

6.1. Anwendbarkeit des deutschen Verfassungsrechts

Eine vollständige oder partielle gesetzliche Remonopolisierung des Messstellenbetriebs in Deutschland könnte an den Grundrechten des Grundgesetzes (GG)⁸¹ nur gemessen werden, soweit die Grundrechte anwendbar wären.

78 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen](#), Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025, S. 17 und S. 226.

79 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln und Beratung für die Transformation der Energiewirtschaft, [Gutachten Energiewende. Effizient. Machen](#), Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, September 2025, S. 169 ff.

80 Einen Verstoß gegen die Grundfreiheiten bejahend: Kanzlei Raue, Roegele, Heller, Seemann, [Rechtliche Grenzen einer \(Re-\)Monopolisierung des Messstellenbetriebs in Deutschland](#), 23. Januar 2026, S. 39.

81 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

Wie oben erläutert (vgl. 3.3.) beruht das MsbG auf der dritten **Binnenmarkt-Richtlinie für Strom und Gas**. Obwohl dem Unionsrecht im Verhältnis zum nationalen Recht grundsätzlich ein umfassender Anwendungsvorrang zukommt, ist **unionsrechtlich nicht vollständig determiniertes innerstaatliches Recht** primär am **Maßstab der Grundrechte des GG** zu überprüfen, auch wenn das innerstaatliche Recht der Durchführung des Unionsrechts dient.⁸² Anders als eine unionsrechtliche Verordnung, die gemäß Art. 288 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁸³ allgemeine Geltung besitzt und in allen ihren Teilen verbindlich und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gültig ist, erstreckt sich die Verbindlichkeit einer Richtlinie gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV allein auf das zu erreichende Ziel, während die Wahl der Form und der Mittel innerstaatlichen Stellen überlassen bleibt. Die Richtlinie für den Binnenmarkt mit Strom und Gas macht den Mitgliedstaaten Vorgaben zur Einführung intelligenter Messsysteme und zur Rolle der Netzbetreiber, formuliert aber vor allem Zielvorgaben und keine Detailregelungen zu den Rollen der verschiedenen Akteure im Messwesen. Dieser Bereich ist folglich nicht vollständig unionsrechtlich determiniert, sodass die **Grundrechte des Grundgesetzes anwendbar** bleiben und als Prüfungsmaßstab herangezogen werden können.

6.2. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG

Eine vollständige oder teilweise gesetzliche Remonopolisierung des Messstellenbetriebs müsste demnach mit der durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten **Berufsfreiheit der wettbewerblichen Messstellenbetreiber** vereinbar sein. Soweit die Remonopolisierung in den Schutzbereich des Grundrechts eingreift, müsste dieser Eingriff also verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

6.2.1. Schutzbereich

Mit der **Berufsfreiheit** enthält Art. 12 Abs. 1 GG ein **einheitliches Grundrecht**, das sich neben der Wahl und der Ausübung des Berufes auch auf den Arbeitsplatz und die Ausbildungsstätte erstreckt.⁸⁴ Als Beruf ist dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit anzusehen, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.⁸⁵ Vom Schutz der Berufsfreiheit sind sowohl selbständige Tätigkeiten als auch abhängige Beschäftigungen erfasst⁸⁶, unabhängig davon, ob diese einem traditionell oder gesetzlich fixierten Berufsbild entsprechen, oder ob es sich um Berufe handelt, die aufgrund der fortschreitenden technischen, sozialen oder wirtschaftlichen Entwicklung neu entstanden sind⁸⁷. Eine **Ausprägung der Berufsfreiheit** ist die „**Unternehmensfreiheit**“ im Sinne

82 BVerfG, Beschluss vom 06.11.2019 - 1 BvR 16/13 (= NJW 2020, 300 (Rn. 41 ff.)).

83 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([AEUV](#)), Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 01.07.2013.

84 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 12 Rn. 2.

85 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 12 Rn. 6.

86 Wollenschläger, in: Dreier, GG, 4. Auflage 2023, Art. 12 Rn. 31.

87 Wollenschläger, in: Dreier, GG, 4. Auflage 2023, Art. 12 Rn. 34.

freier Gründung und Führung von Unternehmen, einschließlich der Möglichkeit, die unternehmerische Tätigkeit organisatorisch und vertraglich frei zu gestalten und die beruflich erbrachte Leistung wirtschaftlich zu verwerten.⁸⁸

Die Tätigkeit der wettbewerblichen Messstellenbetreiber ist auf Dauer angelegt und dient der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage, so dass der Schutzbereich der Berufsfreiheit eröffnet ist.

6.2.2. Eingriff

Die Remonopolisierung im Wege einer Änderung des MsbG müsste zudem einen **Eingriff** in Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Als Eingriff gilt grundsätzlich jede unmittelbare und gezielte Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten durch ein vom Staat verfügbares, ggf. zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot.⁸⁹

Würde der Messstellenbetrieb ganz oder teilweise gesetzlich remonopolisiert, so dürften wettbewerbliche Messstellenbetreiber ihre Leistungen insoweit nicht mehr am Markt anbieten und erbringen. Wettbewerbliche Messstellenbetreiber hätten in remonopolisierten Marktsegmenten mithin nicht mehr die Möglichkeit, neue Verträge mit privaten Endkunden abzuschließen. Je nach Ausgestaltung könnte eine Remonopolisierung des Messstellenbetriebs auch zur Folge haben, dass bestehende Verträge nicht weiter vollzogen werden dürfen und aufgehoben werden müssen oder ungültig werden. Eine vollständige oder teilweise gesetzliche Übertragung des Messstellenbetriebs auf die grundzuständigen Messstellenbetreiber würde aus Sicht der wettbewerblichen Messstellenbetreiber einem **vollständigen oder teilweisen Berufsverbot gleichkommen** und somit den Schutzbereich der Berufsfreiheit verkürzen. Die Verkürzung des Schutzbereichs würde zudem gezielt erfolgen, da eine Remonopolisierung gerade einen Ausschluss wettbewerblicher Betreiber bewirken soll. Diese Folge würde sich ohne einen weiteren rechtlichen Zwischenschritt aus dem Gesetz ergeben, so dass die Verkürzung des Schutzbereichs auch unmittelbar wäre.

Eine gesetzlich herbeigeführte vollständige oder partielle Remonopolisierung des Messstellenbetriebs würde mithin einen **Eingriff in die Berufsfreiheit der bisherigen wettbewerblichen Messstellenbetreiber** darstellen.

6.2.3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

6.2.3.1. Schrankenvorbehalt

Gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch oder aufgrund eines Gesetzes geregelt werden. Trotz dieses Wortlauts wird Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG in Rechtsprechung und Literatur als **einfacher Gesetzesvorbehalt** aufgefasst, der sich auf den **gesamten Schutzbereich der Berufsfreiheit** erstreckt. Neben der Berufsausübung also auch die auf Berufswahl und sämtliche anderen dem Schutzbereich unterfallenden Tätigkeiten umfasst.⁹⁰ Eine vollständige oder partielle

88 BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17 (BVerfGE 161, 63 (Rn. 43)).

89 Wollenschläger, in: Dreier, GG, 4. Auflage 2023, Art. 12 Rn. 62.

90 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 12 Rn. 33.

Übertragung des Messstellenbetriebs auf die grundzuständigen Messstellenbetreiber durch einfaches Gesetz könnte daher auf den Schrankenvorbehalt aus Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt werden.

6.2.3.2. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Ein solches Gesetz müsste **formell verfassungsgemäß** sein, insbesondere müsste der Bund die erforderliche **Gesetzgebungskompetenz** besitzen. Diese könnte sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 72 Abs. 1, 2 GG ergeben.

Gemäß **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, 72 Abs. 1 GG** steht dem Bund die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für das **Recht der Wirtschaft** und insbesondere für die dort ausdrücklich genannte **Energiewirtschaft** zu. Die Energiewirtschaft umfasst die Gewinnung und Verteilung aller Energien und Energieträger einschließlich der Energiepreise und -leitungen, die Sicherung der Energieversorgung und die Energieeinsparung.⁹¹ Der Messstellenbetrieb dient gerade der Erfassung des individuellen Energieverbrauchs, so dass er dem Bereich der Energiewirtschaft zuzurechnen ist.

Die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG steht dem Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG allerdings nur zu, wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** oder die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse** eine **bundesgesetzliche Regelung erforderlich** macht. Als wesentliches Element der Strom- und Gaswirtschaft spielt der Messstellenbetrieb eine Schlüsselrolle für die technologische Entwicklung der IT- und Energiewirtschaft. Unterschiedliche technische Standards und regulatorische Ansätze durch unterschiedliches Landesrecht würden diese Entwicklung nachhaltig beeinträchtigen. Eine landesrechtliche Zersplitterung des Rechts der Messstellenbetriebe kann nur durch eine bundeseinheitliche Regelung abgewendet werden, sodass die Regelung auch i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG zur **Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich** sein dürfte.

6.2.3.3. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Ein Gesetz, das eine vollständige oder teilweise Remonopolisierung des Messstellenbetriebs anordnet, müsste überdies materiell verfassungsgemäß sein, insbesondere dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** genügen. Die freiheitsbeeinträchtigende Regelung muss also zur Verwirklichung des mit dem Gesetz verfolgten Zwecks **geeignet** und **erforderlich** sein, und die durch die Regelung bewirkte Freiheitsbeeinträchtigung muss zu dem verfolgten Zweck in einem **angemessenen Verhältnis** stehen, mithin verhältnismäßig im engeren Sinne sein.⁹² Je nach Schwere des mit einer Regelung verbundenen Eingriffs in die Berufsfreiheit stellt das Bundesverfassungsgericht unterschiedlich hohe Anforderungen an seine Rechtfertigung.⁹³ Dabei unterscheidet es **drei verschiedene Eingriffsstufen**, die als **Berufsausübungsregelung** und als **subjektive** oder **objektive Berufswahlregelung** bezeichnet werden.⁹⁴ Objektive Berufswahlregelungen stellen die schwerste

91 Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 21.

92 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 155.

93 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 156 [m.w.N.].

94 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 156 ff. [m.w.N.].

Eingriffsstufe dar, da sie **objektive Bedingungen für die Berufszulassung, deren Erfüllung dem Einfluss des Einzelnen entzogen** ist, festlegen.⁹⁵ Gerechtfertigt sind solche Eingriffe nach Ansicht der Rechtsprechung nur zur **Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut**.

Eine vollständige oder teilweise Remonopolisierung des Messstellenbetriebs entzöge der Fortführung wettbewerblicher Messstellenbetrieben insoweit die Grundlage. Für die bisherigen wettbewerblichen Messstellenbetreiber stellt sich die Remonopolisierung daher als **Berufsverbot** dar, auf das sie keinen Einfluss haben. Es handelt sich daher um eine **objektive Berufswahlregelung**. Ein funktionierender Energiemarkt einschließlich eines störungsfreien Betriebs, der Resilienz gegen Angriffe und Ausfälle sowie der genauen Erfassung des Verbrauchs durch Smart Meter kann als ein **überragend wichtiges Gemeinschaftsgut** angesehen werden. Wie die Gefahren, die mit dem Ausbleiben der Remonopolisierung für dieses Gemeinschaftsgut verbunden wären, im Einzelnen einzuschätzen sind, kann im Rahmen dieser Bearbeitung allerdings nicht beurteilt werden.

6.3. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG

Des Weiteren könnte eine vollständige oder teilweise Remonopolisierung des Messstellenbetriebs an der **Eigentumsgarantie** aus Art. 14 Abs. 1 GG zu messen sein.

Dazu müsste die Remonopolisierung den **Schutzbereich** von Art. 14 Abs. 1 GG tangieren. Dem grundrechtlich geschützten Eigentum unterfallen alle vermögenswerten Rechte, die den Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben dürfen.⁹⁶ Geschützt ist dabei auch das **Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb**⁹⁷, welches grundsätzlich jedes auf Erwerb gerichtete Unternehmen erfasst⁹⁸. Der Schutz erstreckt sich dabei nur auf den konkret vorhandenen Bestand der Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen und insoweit als gesichert eingestuft werden können, **nicht** hingegen auf bloße in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten oder reine Erwartungen, beispielsweise die (rechtlich nicht gesicherte) Erwartung auf den Fortbestand eines Vertragsverhältnisses oder anderer äußerer Umstände, insbesondere einer günstigen Gesetzeslage.⁹⁹ Veränderungen der Rahmenbedingungen, das Entstehen oder der Wegfall von Erwerbchancen gehören zum unternehmerischen Risiko, weshalb das Vertrauen auf den Fortbestand solcher Umstände in der Regel nicht dem Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG unterfällt.¹⁰⁰

Eine vollständige oder teilweise Remonopolisierung des Messstellenbetriebes würde den bisherigen wettbewerblichen Messstellenbetreibern insoweit die Grundlage für die weitere Fortsetzung

95 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 12 Rn. 159. [m.w.N.].

96 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2025, Art. 14 Rn. 5 [m.w.N.].

97 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 14 Rn. 200 [m.w.N.].

98 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, GG Art. 14 Rn. 203 [m.w.N.].

99 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2025, Art. 14 Rn. 19 [m.w.N.].

100 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, GG Art. 14 Rn. 206 [m.w.N.].

ihrer Gewerbebetriebe entziehen. Eine solche Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen eines Unternehmens, welche den Verlust zukünftiger Erwerbchancen zur Folge hat, berührt jedoch gerade **nicht** den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG.

* * *