

Petition zur Verfahrensanweisung und Arbeitsanweisung der Bundesnetzagentur für die Bearbeitung elektromagnetischer Störungen

Karl Fischer
Amateurfunkstelle DJ5IL
Friedenstr. 42
75173 Pforzheim

Das Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln (EMVG) überträgt der Bundesnetzagentur (BNetzA) die Aufgabe, insbesondere Probleme mit der elektromagnetischen Verträglichkeit einschließlich Funkstörungen aufzuklären und Abhilfemaßnahmen zu veranlassen. Mit der Verfahrensanweisung VA soll sichergestellt werden, dass dabei "einheitlich, rechtmäßig, wirtschaftlich und technisch zweckmäßig" gehandelt wird. Im Sinne der VA regelt die Arbeitsanweisung AA die Vorgehensweise des Prüf- und Messdienstes bei der Bearbeitung von Störungen. Diese Petition betrifft die Verfahrensanweisung VA 09/STÖ Version 4.1 vom 18.01.2017 sowie die Arbeitsanweisung AA 09/STÖ/01 Version 5 vom 12.01.2017. Die Referenzen zu Paragraphen beziehen sich auf das EMVG in der Fassung vom 14.12.2016 (BGBl. I S. 2879).

Ich werde nachfolgend aufzeigen, weshalb VA und AA gegen die Vorgaben des EMVG verstoßen und damit eine rechtmäßige Bearbeitung von Störungen verhindern. VA und AA sind von der BNetzA entsprechend nachzubessern, um diese Mängel zu beseitigen.

Elektromagnetische Störung

Die Begriffsbestimmung "elektromagnetische Störung" auf Seite I der VA und im Anhang I der AA entspricht dem EMVG und der zugrundeliegenden EMV-Richtlinie, wurde aber um folgenden Zusatz ergänzt:

"Da das EMVG mit dem Begriff der elektromagnetischen Störung jede elektromagnetische Erscheinung (vgl. EMV-Leitfaden) erfasst, die die Funktion eines Betriebsmittels beeinträchtigen kann, können auch gewollte Aussendungen eine elektromagnetische Störung darstellen."

Dieser Zusatz ist unzulässig, denn der "Leitfaden zur Anwendung der Richtlinie 89/336/EWG des Rates vom 3. Mai 1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die elektromagnetische Verträglichkeit" liefert zur Definition der elektromagnetischen Störung folgende wichtige Klarstellung:

"Die in der Richtlinie betrachteten elektromagnetischen Signale beinhalten nicht die Signale, die beim Betreiben eines Gerätes erwünscht und erforderlich sind. Das Gerät muß diese erzeugen dürfen, ansonsten kann es nicht arbeiten. Beispielsweise werden die innerhalb der erforderlichen Bandbreite und der zulässigen Strahlungsleistung liegenden elektromagnetischen Aussendungen von Sendefunkgeräten vom Anwendungsbereich der Richtlinie nicht erfaßt. Elektromagnetische Aussendungen von Sendefunkgeräten außerhalb der erforderlichen Bandbreite (z. B. Nebenaussendungen) werden hingegen von der Richtlinie erfaßt und unterliegen ihr daher, da es sich um "unerwünschte Signale" handelt [...]"

"Die Richtlinie gilt nicht für den Nutzfrequenzbereich, wie dies in Kapitel 4 dieses Leitfadens bereits erwähnt wurde. Dieser Bereich liegt außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Frequenzen außerhalb der erforderlichen Bandbreite, die als Nebenaussendungen bezeichnet werden, unterliegen natürlich der Richtlinie [...]"

Dieser EMV-Leitfaden ist zwar nicht verbindlich im Sinne von Rechtsvorschriften der Kommission, die in allen Mitgliedstaaten ohne Umsetzung unmittelbar anwendbar sind. Er ist aber sehr wohl verbindlich für die Auslegung der EMV-Richtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht. In den einleitenden Hinweisen des Leitfadens heißt es:

"1. Dieser Leitfaden ist als Handbuch für all diejenigen gedacht, die direkt oder indirekt von der Richtlinie über die elektromagnetische Verträglichkeit (EMV-Richtlinie) betroffen sind. Er sollte als Hilfe für die Auslegung der Richtlinie gelesen und benutzt werden; er ersetzt sie nicht; er erläutert und klärt lediglich einige der wichtigsten Aspekte bei der Anwendung dieser Richtlinie. Er soll darüber hinaus den freien Warenverkehr auf dem Binnenmarkt der EU dadurch sicherstellen, daß diese Erläuterungen und Klarstellungen, zu denen Einvernehmen zwischen Sachverständigen der Regierungen der Mitgliedstaaten und anderen Betroffenen besteht, allgemein befolgt werden [...]"

2. Dieser Leitfaden ist von den zuständigen Dienststellen der Generaldirektion III - Industrie - der Kommission erstellt worden in Zusammenarbeit mit der Sachverständigengruppe der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vertretern der europäischen Industrie, der europäischen Normungsorganisationen und Stellen, die in Konformitätsbewertungsverfahren als Drittbeteiligte mit technischen Aufgaben betraut sind."

Erwünschte elektromagnetische Aussendungen wie z.B. Nutzsignale von Sendefunkgeräten werden also vom Anwendungsbereich der EMV-Richtlinie ausdrücklich nicht erfaßt. Ein Sendefunkgerät muss diese erzeugen dürfen, ansonsten kann es nicht arbeiten, und daher gilt die Richtlinie generell nicht für dessen Nutzfrequenzbereich. Über diese Tatsache herrscht ausdrückliches Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und ihre Klarstellung im EMV-Leitfaden erfolgte auch im Einvernehmen mit der Bundesregierung. Folglich können Nutzsignale keine Störung im Sinne des EMVG darstellen.

Diese Feststellung ist so fundamental und logisch, daß ihr selbstverständlich auch in den Leitfäden zu späteren Fassungen der EMV-Richtlinie nicht widersprochen wird, welche den ursprünglichen Leitfäden nicht ersetzen, sondern vor allem im Hinblick auf geänderte Konformitätsbewertungsverfahren ergänzen. Die Schutzziele der aktuellen Richtlinie gleichen der ursprünglichen Richtlinie praktisch unverändert, und so ist auch die Definition der elektromagnetischen Störung in beiden Richtlinien identisch.

Der erste Entwurf zur aktuellen Fassung der EMV-Richtlinie 2014/30/EU enthielt jedoch eine geänderte Definition der elektromagnetischen Störung, welche den Eindruck erwecken konnte, dass auch erwünschte Signale darunter fallen könnten. Die MEPs Hans-Peter Mayer, Anja Weisgerber, Peter Liese und Andreas Schwab beantragten deshalb eine Änderung des von der Kommission vorgeschlagenen Textes durch Rückkehr zur ursprünglichen Definition mit folgender Begründung:

"Bei der eingebrachten Änderung handelt es sich um die ursprüngliche Begriffsbestimmung, welche erwünschte Signale ausdrücklich nicht als Störung definiert, da es sich bei diesen um eine elektromagnetische Unverträglichkeit gemäß Art.6 handelt und danach gar nicht erst auftreten darf. Eine elektromagnetische Störung soll auch in Zukunft nur dann gegeben sein, wenn es sich um ein natürliches Phänomen oder um ein unerwünschtes Signal handelt, nicht jedoch um ein erwünschtes Signal."

Dieser Änderungsantrag 31 zu Art. 1 Abs. 2 Nr. 5 der EMV-Richtlinie wurde mit großer Mehrheit vom EU-Parlament angenommen.

Die Definition der elektromagnetischen Störung interpretiert das EMVG in unzulässiger Weise und gefährdet dadurch die rechtmäßige Tätigkeit von Senderbetreibern wie z.B. Funkamateuren. Erwünschte Aussendungen wie z.B. Nutzsignale von Sendefunkgeräten können eben keine elektromagnetische Störung im Sinne des EMVG darstellen, weil die zugrundeliegende EMV-Richtlinie diese Aussendungen ausdrücklich von ihrem Anwendungsbereich ausschließt.

Der "Kollisionsfall" und die Bewertung von Betriebsmitteln

Das EMVG gilt grundsätzlich für alle Betriebsmittel, die elektromagnetische Störungen verursachen können oder deren Betrieb durch elektromagnetische Störungen beeinträchtigt werden kann. Die Begriffsbestimmung "elektromagnetische Verträglichkeit" auf Seite I der VA entspricht dem EMVG und der zugrundeliegenden EMV-Richtlinie, demnach ist ...

"„elektromagnetische Verträglichkeit“ die Fähigkeit eines Betriebsmittels, in seiner elektromagnetischen Umgebung zufriedenstellend zu arbeiten, ohne elektromagnetische Störungen zu verursachen, die für andere in dieser Umgebung vorhandene Betriebsmittel unannehmbar wären."

Laut VA ist eine "elektromagnetische Unverträglichkeit" somit das Nichtvorhandensein der elektro-

magnetischen Verträglichkeit, was sich in der Beeinträchtigung der Funktion eines Betriebsmittels durch eine elektromagnetische Störung äußert. Ein elektromagnetisch unverträgliches Betriebsmittel ist also unfähig, in seiner typischen elektromagnetischen Umgebung zufriedenstellend zu arbeiten oder/und es verursacht elektromagnetische Störungen, die für andere Betriebsmittel in seiner Umgebung unannehmbar wären. Das EMVG definiert in § 4 "grundlegende Anforderungen an die elektromagnetische Verträglichkeit" von Betriebsmitteln, und zwar - wie später aufgezeigt wird - aus gutem Grund rein qualitativ ohne jeglichen Bezug auf quantitative Normgrenzwerte:

"§ 4 Grundlegende Anforderungen an die elektromagnetische Verträglichkeit

Betriebsmittel müssen nach dem Stand der Technik so entworfen und hergestellt sein, dass

1. die von ihnen verursachten elektromagnetischen Störungen keinen Pegel erreichen, bei dem ein bestimmungsgemäßer Betrieb von Funk- und Telekommunikationsgeräten oder anderen Betriebsmitteln nicht möglich ist;

2. sie gegen die bei bestimmungsgemäßem Betrieb zu erwartenden elektromagnetischen Störungen hinreichend unempfindlich sind, um ohne unzumutbare Beeinträchtigung bestimmungsgemäß arbeiten zu können."

§ 4 betrachtet also Betriebsmittel in Nr. 1 als potentielle aktive Störquelle und in Nr. 2 als potentielle passive Störsenke. Folglich ist ein Betriebsmittel falls es diese grundlegenden Anforderungen erfüllt *elektromagnetisch verträglich*, falls es sie nicht erfüllt ist es dagegen *elektromagnetisch unverträglich*. Nun wird auf Seite 2 der VA und im Anhang I der AA ein sogenannter "Kollisionsfall" definiert als ...

"elektromagnetische Unverträglichkeit, bei der die beteiligten Betriebsmittel jeweils die grundlegenden Anforderungen gemäß § 4 EMVG [...] einhalten."

Die BNetzA sieht in einem solchen Fall keine Veranlassung, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, sondern möchte sie den Beteiligten lediglich unter Abwägung ihrer Interessen vorschlagen und verweist darüberhinaus auf die Möglichkeit, diese auf zivilrechtlichem Wege durchzusetzen. So heißt es auf Seite 4 der VA:

"Liegt keiner der Fälle des § 27 Abs. 2 Nr 1 bis 4 EMVG vor (z. B. kein Sicherheitsfunkdienst beteiligt, keine Gefahr für Leib und Leben, beteiligte Betriebsmittel entsprechen den gesetzlichen Anforderungen) kann die Bundesnetzagentur nach § 27 Abs. 3 EMVG unter Abwägung der Interessen der Beteiligten die notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung der Störungsursache durchführen und Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten vorschlagen. Diese Fallgestaltung ist insbesondere bei Kollisionsfällen gegeben. Sofern die Beteiligten den Abhilfevorschlag nicht aufgreifen, sind die Abhilfemaßnahmen ggf. auf zivilrechtlichem Wege von den Beteiligten durchzusetzen."

Bei logisch korrekter Auslegung des EMVG kann es jedoch diesen von der BNetzA konstruierten "Kollisionsfall" - bei dem bestimmungsgemäßer Betrieb ohne unzumutbare Beeinträchtigung unmöglich ist, aber sowohl störendes als auch gestörtes Betriebsmittel beide die grundlegenden Anforderungen an die elektromagnetische Verträglichkeit nach § 4 erfüllen - überhaupt nicht geben. Denn würden beide Betriebsmittel diese Anforderungen tatsächlich erfüllen, dann könnte erst gar keine unzumutbare Störung und damit Unverträglichkeit auftreten. Die Unmöglichkeit des "Kollisionsfalls" wird eigentlich schon in seiner unlogischen weil in sich selbst widersprüchlichen Definition deutlich, denn eine "elektromagnetische Unverträglichkeit, bei der die beteiligten Betriebsmittel jeweils die grundlegenden Anforderungen gemäß § 4 EMVG [...] einhalten" bedeutet nichts anderes als eine elektromagnetische Unverträglichkeit, bei der die beteiligten Betriebsmittel jeweils elektromagnetisch verträglich sind.

Dieser hypothetische "Kollisionsfall" lässt sich nur dann konstruieren, wenn die Übereinstimmung der beteiligten Betriebsmittel mit den einschlägigen harmonisierten Normen unter Mißachtung von § 16 als *Beweis* anstatt lediglich als *Vermutung* für die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen nach § 4 betrachtet wird. § 16 stellt nämlich klar, dass die Übereinstimmung eines Betriebsmittels mit den einschlägigen harmonisierten Normen keineswegs beweist sondern lediglich widerlegbar vermuten lässt, dass es die grundlegenden Anforderungen erfüllt:

"§ 16 Konformitätsvermutung bei Betriebsmitteln

Stimmt ein Betriebsmittel mit den einschlägigen harmonisierten Normen oder Teilen davon, deren Fundstellen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht sind, überein, so wird widerleglich vermutet, dass das Betriebsmittel mit den von dieser Norm oder Teilen davon abgedeckten Anforderungen des § 4 übereinstimmt."

Die zur Begründung des "Kollisionsfalls" notwendige Mißachtung des § 16 wird in folgender Anweisung zur Vorgehensweise bei der Bearbeitung von elektromagnetischen Unverträglichkeiten auf Seite 4 der VA deutlich:

"Die Bundesnetzagentur legt zur Bewertung der an der elektromagnetischen Unverträglichkeit beteiligten Betriebsmittel die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu Grunde. Diese manifestieren sich insbesondere in den harmonisierten Normen."

Diese Formulierung muss so aufgefasst werden, dass die Bewertung der tatsächlichen Übereinstimmung eines Betriebsmittels mit den Anforderungen des Gesetzes aufgrund seiner Übereinstimmung mit den einschlägigen harmonisierten Normen erfolgen soll, was jedoch bei korrekter Auslegung des EMVG unzulässig ist. Normen werden von privatrechtlichen Organisationen erarbeitet und sind lediglich unverbindliche Empfehlungen, deren Beachtung und Anwendung jedermann freisteht. Sie haben an sich keinerlei rechtliche Verbindlichkeit. Gemäß § 16 lässt also die Übereinstimmung eines Betriebsmittels mit den einschlägigen harmonisierten Normen lediglich widerlegbar vermuten, dass es

die Anforderungen nach § 4 erfüllt, und aufgrund dieser Vermutungswirkung darf es laut § 6 auf dem Markt bereitgestellt, weitergegeben und in Betrieb genommen werden. Wird diese Vermutung jedoch beim Betrieb des Betriebsmittels widerlegt, indem es die Anforderungen nach § 4 tatsächlich nicht erfüllt, dann ist es im Sinne des EMVG elektromagnetisch unverträglich - und zwar völlig unabhängig davon, ob es mit den einschlägigen harmonisierten Normen übereinstimmt. Diese vernünftige und logisch korrekte Auslegung des EMVG wird technisch sehr kompetent vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt und begründet (BVerwG, Urteil vom 22.11.2000, Az. 6 C 8.99):

"Jedes elektrische oder elektronische Gerät erzeugt elektromagnetische Felder, die andere elektrische oder elektronische Geräte beeinflussen und deren Funktionsfähigkeit beeinträchtigen können. Anzustreben ist die elektromagnetische Verträglichkeit der Geräte, d. h. ihre Fähigkeit, in einer elektromagnetischen Umwelt zufriedenstellend zu arbeiten [...] Demgemäß sind Geräte nach dem EMVG so herzustellen, dass diese Verträglichkeit nach Möglichkeit gegeben ist. Werden bei der Herstellung die einschlägigen technischen Normen beachtet, so wird die elektromagnetische Verträglichkeit vermutet [...] Die Grenzwerte können allerdings nicht die elektromagnetische Unverträglichkeit [sic] unter allen Umständen sicherstellen, da sie nur typische Anwendungsfälle der jeweiligen Geräte erfassen (vgl. BTDrucks 12/2508 S. 14) und die technischen Normen - auch aus beachtlichen wirtschaftlichen Gründen - nicht selten einen Kompromiss darstellen. Elektromagnetische Störungen können deshalb nur eingeschränkt vermieden und im Falle ihres Auftretens nur umgebungs- und situationsabhängig behoben werden [...] Diese Regelung ist hinreichend sachlich legitimiert. Ihr liegt die Erwägung zugrunde, dass elektromagnetische Störungen auch bei Beachtung der gesetzlichen Anforderungen auftreten und zudem nicht ohne weiteres einzelnen Gerätebetreibern zuzuordnen sind. Da die technischen Normen aus wirtschaftlichen und technischen Gründen "nur die überwiegende Mehrheit aller denkbaren" Störungsfälle berücksichtigen (vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 EMVG BTDrucks 12/2508, S. 14), ist jedes Gerät, auch wenn es ordnungsgemäß in den Verkehr gebracht und betrieben wird, als eine potentielle Störquelle anzusehen."

Die Übereinstimmung eines Betriebsmittels mit den einschlägigen harmonisierten Normen ist also keineswegs Beweis dafür, dass es die grundlegenden Anforderungen nach § 4 EMVG tatsächlich erfüllt. Den von der BNetzA konstruierten "Kollisionsfall" gibt es somit nicht, denn der Störungsfall widerlegt die Vermutungswirkung für mindestens ein beteiligtes Betriebsmittel. Im Störungsfall erfüllt also bei korrekter Auslegung des EMVG mindestens eines der beteiligten Betriebsmittel - die Störquelle oder/und die Störsenke - die grundlegenden Anforderungen nach § 4 tatsächlich nicht. Die Tatsache, dass jedes Betriebsmittel als potentielle Störquelle anzusehen ist - auch wenn es ordnungsgemäß, d.h. aufgrund der Vermutung seiner Konformität durch seine Übereinstimmung mit den einschlägigen harmonisierten Normen, in den Verkehr gebracht wird - begründet die notwendigerweise rein qualitative Definition der grundlegenden Anforderungen in § 4 ohne jeglichen Bezug auf quantitative Normgrenzwerte.

Tatsächlich wird in § 27 Abs. 4 festgelegt, dass die BNetzA bei Maßnahmen die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu Grunde legt und dazu die geltenden technischen Normen heranziehen

kann, und es ist eigentlich selbstverständlich, dass Maßnahmen einer Behörde nicht gegen diese Regeln und zutreffende Normen verstoßen sollen. Jedoch folgt aus § 16 zwingend, dass die BNetzA im Störfall für die Beurteilung, ob die beteiligten Betriebsmittel die Anforderungen nach § 4 tatsächlich erfüllen, eben nicht die einschlägigen harmonisierten Normen heranziehen darf - denn deren Erfüllung hatte nach § 16 lediglich eine Vermutungswirkung entfaltet, welche mit der tatsächlich aufgetretenen Störung widerlegt ist. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil selbstgebaute Empfangsgeräte von Funkamateuren diese Normen nicht einhalten und auch kein CE-Kennzeichen tragen müssen, aber trotzdem die grundlegenden Anforderungen nach § 4 faktisch erfüllen können und dann mit der gebotenen Rechtssicherheit entsprechenden Schutz vor Störungen genießen müssen. Das Gesetz über den Amateurfunk (AFuG) legt dementsprechend in § 7 Abs. 2 fest:

"(2) Von den grundlegenden Anforderungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln darf der Funkamateur abweichen und kann den Grad der Störfestigkeit seiner Amateurfunkstelle selbst bestimmen. Erfüllt die Amateurfunkstelle nicht die grundlegenden Anforderungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln, muss der Funkamateur elektromagnetische Störungen seiner Amateurfunkstelle durch andere Betriebsmittel hinnehmen, wenn diese die grundlegenden Anforderungen nach § 4 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln erfüllen."

In der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Post und Telekommunikation (17. Ausschuss) zum AFuG 1997 heißt es dazu klarstellend: *"Durch die Textergänzung sollen Zweifel ausgeräumt werden, daß der Funkamateur stets elektromagnetische Störungen seiner Amateurfunkstelle hinzunehmen hätte"*. Diese angesprochene Textergänzung mit dem Wortlaut *"Erfüllt die Amateurfunkstelle nicht die grundlegenden Anforderungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln"* war im ursprünglichen Gesetzentwurf nämlich noch nicht enthalten.

Die Definition des "Kollisionsfalls" und alle Bezugnahmen darauf widersprechen den Vorgaben des EMVG und sind deshalb unzulässig. Außerdem dürfen im Störfall für die Beurteilung, ob die beteiligten Betriebsmittel die grundlegenden Anforderungen nach § 4 tatsächlich einhalten, die einschlägigen harmonisierten Normen nicht herangezogen werden.

Grundsätze der Störungsbearbeitung

Gemäß § 6 EMVG dürfen Betriebsmittel nur dann betrieben werden, wenn sie die grundlegenden Anforderungen an die elektromagnetische Verträglichkeit nach § 4 erfüllen:

"§ 6 Bereitstellung auf dem Markt, Inbetriebnahme"

Betriebsmittel dürfen nur auf dem Markt bereitgestellt, weitergegeben und in Betrieb genommen werden, wenn sie bei ordnungsgemäßer Installation und Wartung sowie bestimmungsgemäßer Verwendung die Anforderungen dieses Gesetzes erfüllen."

In § 22 Abs. 1 wird die generelle Zuständigkeit der BNetzA für den Vollzug des EMVG festgelegt und in Abs. 2 werden die Aufgaben, welche die BNetzA insbesondere wahrnimmt, im Einzelnen konkretisiert. Eine dieser Aufgaben ist es gemäß Nr. 5 ...

"5. Probleme mit der elektromagnetischen Verträglichkeit einschließlich Funkstörungen aufzuklären und Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten zu veranlassen".

In der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksache 18/8960 vom 28.06.2016) heißt es hierzu auf Seite 51:

"Die Nummer 5 überträgt der Bundesnetzagentur im Sinne des Erwägungsgrundes 4 der Richtlinie die Zuständigkeit für die Aufklärung bei Problemen mit der elektromagnetischen Verträglichkeit einschließlich Funkstörungen."

... und auf Seite 60:

"Für die Senderbetreiber ist es von besonderer Wichtigkeit, dass die von Ihnen übertragenen Inhalte von den Teilnehmern störungsfrei empfangen werden können. Die Senderbetreiber sind damit unmittelbare Nutznießer der von der Bundesnetzagentur ausgeführten Arbeiten der Störungsbearbeitung und Marktaufsicht sowie der zu diesem Zweck vorgehaltenen technischen Einrichtungen, die die Sicherstellung der elektromagnetischen Verträglichkeit und den störungsfreien Funkempfang im Sinne des Erwägungsgrundes 4 der Richtlinie 2014/30/EU gewährleisten."

Dieser in der Begründung angesprochene Erwägungsgrund 4 der EMV-Richtlinie lautet:

"Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass Funkdienstnetze, einschließlich Rundfunkempfang und Amateurfunkdienst, die gemäß der Vollzugsordnung für den Funkdienst der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) betrieben werden [...] gegen elektromagnetische Störungen geschützt werden."

Die BNetzA behauptet gerne, der Schutz der Funkdienste vor Störungen sei nicht Gegenstand der EMV-Richtlinie beziehungsweise des EMVG, das sich nur mit der elektromagnetischen Verträglichkeit von Betriebsmitteln befasse. Der wesentliche Zweck des Gesetzes sei es, nur solche Betriebsmittel in Verkehr zu bringen, die gewisse Mindestanforderungen erfüllen. Ausserdem sei der Schutz der Funkdienste lediglich ein Erwägungsgrund der EMV-Richtlinie, aber nicht in die nationale Gesetzgebung miteinzubeziehen. Diese Darstellung ist nachweislich falsch. Der BNetzA scheint es entgangen zu sein, dass der Schutz der Funkdienste im Sinne dieses Erwägungsgrundes tatsächlich schon von Anfang an in das EMVG einbezogen wurde, was aus § 22 Abs. 1 Nr. 5 und § 4 Nr. 1 sowie aus den zitierten

Passagen der Begründung zum Gesetzentwurf eindeutig hervorgeht. Laut Gesetzgeber ist es sogar ein zentraler und ausdrücklicher Zweck des EMVG und Aufgabe der BNetzA, die "Sicherstellung der elektromagnetischen Verträglichkeit und den störungsfreien Funkempfang im Sinne des Erwägungsgrunds 4 der Richtlinie 2014/30/EU zu gewährleisten". Und laut § 31 haben Senderbetreiber wie z.B. Funkamateure einen Jahresbeitrag zur Abgeltung der Kosten für Maßnahmen zur "Sicherstellung [...] insbesondere eines störungsfreien Funkempfangs" zu entrichten.

Eine Funkstörung oder "funkttechnische Störung" im Sinne des Gesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) ist entsprechend der Vollzugsordnung für den Funkdienst (VO Funk) definiert als "ein Störeffekt, der für das Funktionieren eines Navigationsfunkdienstes oder anderer sicherheitsbezogener Dienste eine Gefahr darstellt oder anderweitige schwerwiegende Beeinträchtigungen, Behinderungen oder wiederholte Unterbrechungen eines Funkdienstes bewirkt, der im Einklang mit den geltenden gemeinschaftlichen oder einzelstaatlichen Regelungen betrieben wird".

Existiert also z.B. eine Störung im Empfangsgerät eines Rundfunkhörers oder Funkamateurs, so hat die BNetzA zunächst einmal dieses Problem aufzuklären und zur Ergreifung der hierfür notwendigen Maßnahmen ist die BNetzA durch § 27 Abs. 1 in allen Fällen befugt:

"(1) Die Bundesnetzagentur ist befugt, die notwendigen Maßnahmen zur Klärung von Problemen mit der elektromagnetischen Verträglichkeit zu ergreifen."

Das störende Betriebsmittel (Störquelle) als auch das gestörte Empfangsgerät (Störsenke) sind auf Einhaltung der grundlegenden Anforderungen nach § 4 zu überprüfen. Stellt sich dabei heraus, dass tatsächlich solche Funkstörungen im ordnungsgemäß betriebenen Empfangsgerät durch das störende Betriebsmittel erzeugt werden, dann erfüllt dieses Betriebsmittel die grundlegenden Anforderungen nicht - und zwar völlig unabhängig davon, ob es mit den einschlägigen Normen übereinstimmt. Falls die Funkstörung in einem nachweislich die grundlegenden Anforderungen erfüllenden Empfangsgerät (z.B. im Messempfänger des Prüf- und Messdienstes der BNetzA) reproduzierbar ist, kann sicher ausgeschlossen werden, dass das Empfangsgerät selbst für die Störung verantwortlich ist. Die Befugnisse der BNetzA für diesen Störungsfall regelt § 27 Abs. 2:

"(2) Die Bundesnetzagentur kann besondere Maßnahmen ergreifen, um das Betreiben von Betriebsmitteln an einem bestimmten Ort anzuordnen oder zu verhindern, wenn dies erforderlich ist

- 1. zum Schutz von Empfangsgeräten, Empfangsanlagen, Sendefunkgeräten und Sendefunkanlagen, die zu Sicherheitszwecken verwendet werden, und der zugehörigen Funkdienste,*
- 2. zum Schutz öffentlicher Telekommunikationsnetze,*
- 3. zum Schutz von Leib oder Leben einer Person oder von Sachen von bedeutendem Wert,*

4. zum Schutz vor Auswirkungen von Betriebsmitteln, die nicht den Anforderungen dieses Gesetzes oder anderer Gesetze mit Festlegungen zur elektromagnetischen Verträglichkeit genügen.

Die Bundesnetzagentur kann diese Maßnahmen sowohl gegen den Betreiber als auch gegen den Eigentümer eines Betriebsmittels richten."

Störungsfälle nach Nr. 1 bis 3 kann die Bundesnetzagentur einseitig hoheitlich regeln, da hier hochstehende Rechtsgüter betroffen sind. Und laut Begründung zur vorausgegangenen Fassung des EMVG rechtfertigt sich die einseitig hoheitliche Regelung nach Nr. 4 dadurch, "dass die elektromagnetische Unverträglichkeit durch ein Betriebsmittel verursacht wird, das nicht den grundlegenden Anforderungen des Gesetzes genügt und daher gar nicht erst in Betrieb hätte genommen werden dürfen". Der erforderliche Schutz eines ordnungsgemäß betriebenen und die Anforderungen des Gesetzes erfüllenden Empfangsgerätes vor den Auswirkungen eines die Anforderungen des Gesetzes nicht erfüllenden und damit rechtswidrig betriebenen Betriebsmittels begründet also nach Nr. 4 genauso besondere Maßnahmen, um sein Betreiben zu verhindern, wie der Schutz eines Sicherheitsfunkdienstes nach Nr. 1 oder eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes nach Nr. 2.

Stellt sich allerdings bei der Aufklärung heraus, dass die Beeinflussung des Empfangsgerätes so geringfügig ist, dass sie sich nicht als wirkliche Störung manifestiert die seinen bestimmungsgemäßen Betrieb beeinträchtigt, dann erfüllen beide beteiligte Betriebsmittel jeweils die grundlegenden Anforderungen nach § 4 und damit handelt es sich nicht um eine elektromagnetische Unverträglichkeit im Sinne des EMVG. Die Befugnisse der BNetzA für diesen Fall regelt § 27 Abs. 3:

"(3) Wenn an einem bestimmten Ort Probleme mit der elektromagnetischen Verträglichkeit eines Betriebsmittels bestehen oder vorhersehbar sind, ohne dass die Voraussetzungen für Maßnahmen nach Absatz 2 vorliegen, so ist die Bundesnetzagentur befugt,

1. unter Abwägung der Interessen der Beteiligten die notwendigen Maßnahmen zur Ermittlung der Ursache für die Probleme zu treffen und

2. Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten zu veranlassen.

Zivilrechtliche Ansprüche bleiben unberührt."

Probleme mit der elektromagnetischen Verträglichkeit, bei denen die beteiligten Betriebsmittel die grundlegenden Anforderungen erfüllen und keine hochstehenden Rechtsgüter ein Einschreiten rechtfertigen, werden also von der BNetzA ebenfalls aufgeklärt. Sie kann in dem Fall aber keine einseitigen Regelungen treffen, sondern lediglich unter Abwägung der Interessen der Beteiligten und in Zusammenarbeit mit diesen Abhilfemaßnahmen vorschlagen. Sofern sich die Beteiligten nicht auf die Umsetzung der Vorschläge einigen können, ist die Verpflichtung zur Unterlassung der elektromagnetischen Einwirkung nur auf zivilrechtlichem Wege durchzusetzen.

Es ist insbesondere zu beachten, dass sich die § 27 Abs. 2 einleitende Formulierung "Die Bundesnetzagentur kann [...]" keineswegs auf ihre in § 22 formulierten Aufgaben bezieht, sondern lediglich auf die Befugnisse, die sie für die Wahrnehmung dieser Aufgaben hat. So hat sie z.B. den konkreten Gesetzesauftrag, ein elektromagnetisch verträgliches Empfangsgerät vor den Auswirkungen eines elektromagnetisch unverträglichen Betriebsmittels zu schützen. Dazu kann sie zunächst versuchen, die Funkstörung zu beseitigen, indem das Betriebsmittel modifiziert wird damit es die grundlegenden Anforderungen erfüllt. Auf Grundlage von § 27 kann sie aber auch besondere Maßnahmen ergreifen, um das Betreiben des störenden Betriebsmittels zu verhindern. Und falls es der BNetzA nicht gelingt, die Funkstörung auf anderem Wege zu beseitigen, dann *kann* sie nicht nur sondern sie *muss* das Betreiben des Betriebsmittels verhindern, denn schließlich wird es rechtswidrig betrieben. Das "kann" beschreibt also keine Wahlmöglichkeit der BNetzA, ob sie die ihr übertragenen Aufgaben wahrnehmen will oder nicht, sondern lediglich wie sie die Aufgaben wahrnehmen kann. Oder in anderen Worten: § 22 legt fest was zu tun ist und § 27 wie es nötigenfalls getan werden kann.

Wird dieser Gesetzesauftrag des EMVG in der VA und AA korrekt abgebildet, sodass Störungen durch die Mitarbeiter der BNetzA rechtskonform bearbeitet werden können ? Auf Seite 5 der AA werden die "Grundsätze bei der Störungsbearbeitung" festgelegt, es heißt dort u.a.:

"Die Bewertung der messtechnischen Erkenntnisse erfolgt in einer Gesamtschau der konkreten Störungssituation im Einzelfall. Die Gesamtschau hat der Gesetzgeber der Bundesnetzagentur als direkte Handlungsanweisung im § 22 Abs. 2 Nr. 5 EMVG formuliert. Dort heißt es: „Probleme mit der elektromagnetischen Verträglichkeit einschließlich Funkstörungen aufzuklären und Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten zu veranlassen“. Dies bedeutet:

- *Nach Ermittlung des Koppelpfades, ist auf Seite der Senke und Quelle nach Lösungsmöglichkeiten zur Störungsbeseitigung zu suchen und diese sind zu dokumentieren.*
- *Das zielgerichtete Hinarbeiten auf Eingriffsbefugnisse (nach § 27 Abs. 2 Nr. 1-4 EMVG) ist nicht vorrangig*
- *Es ist das mildeste Mittel anzuwenden, dies kann auch die Modifikation der Senke bedeuten, wenn dies verhältnismäßig ist.*
- *Nach Abschluss der Bearbeitung ist der Störungsmeldende über das Ergebnis schriftlich zu informieren."*

Außerdem wird in der Beschreibung des Arbeitsablaufes für den mobilen Messdienst auf Seite 18 unter Nr. 403 "Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten veranlassen" festgelegt:

"Aufgrund der Bewertung der Störquelle und Störsenke bezüglich der grundlegenden Anforderungen sowie der Störungsursache sind mit den Beteiligten Abhilfemaßnahmen zu erörtern. Ziel ist eine einvernehmliche Beseitigung der Störung unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zu erreichen [...] Erforderlich ist eine Gesamtschau der konkreten Störungssituation, nicht das zielgerichtete Hinarbeiten auf die Eingriffsbefugnisse entsprechend des EMVG."

Was die BNetzA hier mit dem Begriff "Gesamtschau" umschreibt, ist nichts anderes als die Störungsbearbeitung mit den eingeschränkten Befugnissen nach § 27 Abs. 3. Diese Vorgehensweise ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn keine hochstehenden Rechtsgüter betroffen sind und außerdem die beteiligten Betriebsmittel die grundlegenden Anforderungen erfüllen. Die Formulierung "Das zielgerichtete Hinarbeiten auf Eingriffsbefugnisse (nach § 27 Abs. 2 Nr. 1-4 EMVG) ist nicht vorrangig" ist unzulässig, denn diese Eingriffsbefugnisse ergeben sich keinesfalls durch das gewollte "Hinarbeiten" darauf, sondern zwingend dann, wenn die Voraussetzungen nach § 27 Abs. 2 vorliegen. So besteht in dem angeführten Beispielfall mit Funkstörungen in einem Empfangsgerät, das die grundlegenden Anforderungen des Gesetzes erfüllt, für die BNetzA keinerlei Ermessensspielraum, ob sie tätig werden will oder nicht. Es steht ihr auch nicht zu, die Interessen der Beteiligten abzuwägen oder gar eine Modifikation des gestörten Empfangsgerätes vorzuschlagen oder anzuordnen, sondern Sie hat das Empfangsgerät vor den Auswirkungen des nicht den Anforderungen des Gesetzes genügenden Betriebsmittels zu schützen und den rechtmäßigen Zustand herzustellen. Dies kann geschehen, indem entweder das störende Betriebsmittel elektromagnetisch verträglich gemacht, oder aber sein Betrieb verhindert wird. Nur wenn es sich nicht um eine elektromagnetische Unverträglichkeit im Sinne des EMVG handelt, ist diese "Gesamtschau" zulässig, und nur dann sind die Mitarbeiter der BNetzA befugt, die vorgeschlagenen Maßnahmen von ihrer eigenen Beurteilung der "Verhältnismäßigkeit" abhängig zu machen.

Die als "Gesamtschau" bezeichnete Vorgehensweise, zu der die Mitarbeiter der BNetzA bei der Störungsbearbeitung generell angewiesen werden, genügt nicht dem Gesetzesauftrag des EMVG und ist deshalb unzulässig. Aus den Anweisungen muss deutlich hervorgehen, dass nicht nur zum Schutz hochstehender Rechtsgüter sondern auch zum Schutz vor den Auswirkungen von Betriebsmitteln, die nicht den Anforderungen des Gesetzes genügen, nötigenfalls besondere Maßnahmen zu ergreifen sind, um das Betreiben solcher Betriebsmittel zu verhindern.

Pforzheim, 29. August 2017

Karl Fischer
Amateurfunkstelle DJ5IL
Friedenstr. 42
75173 Pforzheim
Email: kafi@cq-cq.eu

**Diese Petition kann als PDF-Dokument unter folgender URL heruntergeladen werden:
<http://cq-cq.eu/stoer2017pet.pdf>**