

Petition zum Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Betriebsmitteln (EMVG)

Karl Fischer
Amateurfunkstelle DJ5IL
Friedenstr. 42
75173 Pforzheim

Das EMVG verstößt sowohl gegen die Prinzipien der Normenbestimmtheit, Normenklarheit und Rechtssicherheit, als auch gegen die Grundsatzdokumente der Internationalen Fernmeldeunion im Rang eines Bundesgesetzes.

Begründung für diese Petition

Am 3. September 2014 hat das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen die Klage eines Funkamateurs abgewiesen. Dieser hatte gegen die Bundesnetzagentur BNetzA geklagt, weil der Amateurfunkdienst durch die Flurleuchte seines Nachbarn gestört wurde und die BNetzA untätig blieb. Es folgen Auszüge aus dem Urteil (Az. 7 K 3467/13):

"Der Kläger [...] betreibt [...] mit der dafür erforderlichen Zulassung eine ortsfeste Amateurfunkstelle. Die dafür genutzten Geräte tragen die sog. CE-Kennzeichnung [...] Der Beigeladene ist der Nachbar des Klägers. In seinem Haus ist seit etwa zwölf Jahren im Erdgeschoss in der Deckenverkleidung des Flures eine Halogenleuchte mit einem elektronischen Transformator installiert [...] Ob die Leuchte bzw. der Transformator eine CE-Kennzeichnung aufweist, konnte nicht festgestellt werden, da die Leuchte und der Transformator in die Decke eingelassen und nicht frei zugänglich sind."

"Nachdem die Beklagte am 4. April 2012 vor Ort eine störende Beeinflussung der Amateurfunkstelle festgestellt hatte, führte sie am 15. Mai 2012 Messungen am Stromkreis der Beleuchtung des Beigeladenen (an der Steckdose im Flur) durch. Die ermittelten Werte lagen durchgehend unter den Grenzwerten der DIN EN 55015:2009-11 [...] Nachdem die Beklagte dem Kläger die Ergebnisse der Messung mitgeteilt hatte, forderte dieser den Erlass eines rechtsmittelfähigen Bescheides, da der Funkbetrieb [...] unmöglich sei. Daraufhin teilte die Beklagte ihm mit, dass die Grenzwerte für zulässige Störemissionen im beanstandeten Frequenzbereich des Amateurfunks nicht überschritten würden und die Störungsmeldung daher als erledigt betrachtet werde."

"Die Klage ist zulässig, aber nicht begründet [...] Die Richtlinie 2004/108/EG entfaltet keine unmittelbare Wirkung, sondern wird durch nationale Vorschriften, insbesondere durch das EMVG, in inner-

staatliches Recht umgesetzt. Mit den Erwägungsgründen wird lediglich der Sinn und Zweck der nachfolgenden Regelung erläutert [...] Auch die Verordnung über Beiträge zum Schutz einer störungsfreien Frequenznutzung - FSBeitrV - enthält keinen Anspruch darauf, dass die Beklagte im Gegenzug für die Zahlung der Beiträge einen störungsfreien Amateurfunk sicherstellt."

"Als Anspruchsgrundlage für das begehrte einseitig hoheitliche Einschreiten gegen den Beigeladenen kommt daher allein § 14 Abs. 6 Satz 2 Nr. 4 EMVG in Betracht. Danach kann die Beklagte zum Schutz vor Auswirkungen von Betriebsmitteln, die nicht den Vorschriften des EMVG oder anderen Gesetzen mit Festlegungen zur elektromagnetischen Verträglichkeit genügen, besondere Maßnahmen für das Betreiben von Betriebsmitteln an einem bestimmten Ort anordnen oder alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um das Betreiben von Betriebsmitteln an einem bestimmten Ort zu verhindern. Die Anspruchsvoraussetzungen dieser Norm liegen jedoch nicht vor. Die Flurleuchte des Beigeladenen genügt den Vorgaben des EMVG."

"Allerdings sind im Fall des Amateurfunks dessen Besonderheiten gegenüber anderen Betriebsmitteln im Hinblick auf die elektromagnetische Verträglichkeit zu berücksichtigen. Sie führen dazu, dass eine tatsächliche Störung einer Amateurfunkstelle die Vermutungswirkung des § 5 EMVG nicht ohne Weiteres entkräften kann. Betriebsmittel, die in den Anwendungsbereich des EMVG fallen, müssen grundsätzlich gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 EMVG gegen die bei bestimmungsgemäßem Betrieb zu erwartenden elektromagnetischen Störungen hinreichend unempfindlich sein, um ohne unzumutbare Beeinträchtigung bestimmungsgemäß arbeiten zu können. Amateurfunkgeräte sind nach § 2 Nr. 4 EMVG vom Anwendungsbereich des EMVG grundsätzlich ausgenommen, müssen jedoch gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 des Amateurfunkgesetzes - AFuG - die Anforderungen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 EMVG einhalten. Von den Anforderungen des § 4 Abs. 1 Nr. 2 EMVG darf der Funkamateur gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 AFuG abweichen; er kann also den Grad der Störfestigkeit bzw. Empfindlichkeit seiner Amateurfunkstelle selbst bestimmen. Weicht er aber von den Anforderungen des § 4 Abs. 1 Nr. 2 EMVG ab, muss er gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 AFuG elektromagnetische Störungen seiner Funkstelle durch andere Betriebsmittel hinnehmen, solange diese Betriebsmittel wiederum den Anforderungen des § 4 EMVG genügen. Amateurfunker können also selbst entscheiden, wie empfindlich ihre Funkstelle gegenüber der elektromagnetischen Strahlung anderer Geräte sein soll. Im Gegenzug können sie aber nicht verlangen, dass diese anderen Geräte im Rahmen des nach § 4 EMVG zulässige Störungen unterlassen. Entsprechen sowohl die vom Funkamateur verwendeten als auch die anderen Geräte den Anforderungen des EMVG, ist es Aufgabe der Bundesnetzagentur, gemäß dem bereits oben erwähnten § 14 Abs. 6 Satz 4 EMVG unter Abwägung der Interessen der Beteiligten Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit diesen zu veranlassen."

"Der Kläger kann nach diesen Maßstäben eine hoheitliche Einschränkung der Nutzung der Flurleuchte des Beigeladenen nicht verlangen. Die Flurleuchte genügt den Anforderungen des § 4 Abs. 1, insbesondere Nr. 1 EMVG an die elektromagnetische Verträglichkeit, weil sie mit den Vorgaben der harmonisierten Norm DIN EN 55015:2009-11 übereinstimmt und damit die Vermutungswirkung des § 5 EMVG eingreift [...] Die Flurleuchte hält die in der DIN EN 55015:2009-11 vorgesehenen Grenz-

werte in den für den Kläger in zulässiger Weise nutzbaren Frequenzbereichen ein. Dies ergibt sich aus den Messungen der Beklagten am 15. Mai 2012 und am 15. Januar 2013. Auf eine CE-Kennzeichnung der Leuchte bzw. des Transformators kommt es daneben nicht an."

Zusammenfassung des Urteils: Von einem Funkamateurland ordnungsgemäß betriebene Funkempfänger mit CE-Kennzeichnung werden von einer Flurleuchte seines Nachbarn gestört, von der nicht festgestellt wird, ob sie eine für die Bereitstellung auf dem Markt erforderliche CE-Kennzeichnung trägt. Die Störungsmeldung des Funkamateurs wird nur aufgrund der Übereinstimmung der Flurleuchte mit den einschlägigen Normen von der BNetzA nicht weiter bearbeitet. Vom VG Gelsenkirchen wird ein Erwägungsgrund der dem EMVG zugrundeliegenden EMV-Richtlinie, wonach der Rundfunkempfang und der Amateurfunkdienst vor Störungen zu schützen sind, als gänzlich irrelevant betrachtet und dem Funkamateurland jeglicher Anspruch auf störungsfreien Funkbetrieb durch Entrichtung der EMV-Beiträge abgesprochen. Laut Gericht genüge die Flurleuchte den Anforderungen des § 4 EMVG, weil sie die einschlägigen Normen einhält. Schließlich wird angeführt, dass ein Funkamateurland von § 4 Abs. 1 Nr. 2 EMVG gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 AFuG abweichen darf und den Grad der Störfestigkeit bzw. Empfindlichkeit seiner Amateurfunkstelle selbst bestimmen kann, dann aber elektromagnetische Störungen seiner Funkstelle durch andere Betriebsmittel hinnehmen müsse, solange diese Betriebsmittel wiederum den Anforderungen des § 4 EMVG genügen. Funkamateurländer könnten also selbst entscheiden, wie empfindlich ihre Funkstelle gegenüber der elektromagnetischen Strahlung anderer Geräte sein soll. Im Gegenzug könnten sie aber nicht verlangen, dass diese anderen Geräte nach § 4 EMVG zulässige Störungen unterlassen. Ob die Geräte des Funkamateurs tatsächlich von § 4 Abs. 1 Nr. 2 EMVG abweichen - was zunächst einmal nicht anzunehmen ist, weil sie nicht selbst gebaut sind und eine CE-Kennzeichnung tragen - wird nicht festgestellt und in keinster Weise berücksichtigt.

Dieses Urteil ignoriert die Vorgaben des EMVG in Verbindung mit dem AFuG und den Grundsatzdokumenten der ITU, diskriminiert den Amateurfunkdienst und ist darüber hinaus technisch inkompetent. Es steht exemplarisch für eine Reihe weiterer Urteile mit gleichem Tenor und es spiegelt die gängige Praxis der BNetzA wieder, im Störfall nicht einzuschreiten solange das störende Betriebsmittel lediglich die einschlägigen Normen einhält.

Das rechtsstaatliche Grundprinzip der Rechtssicherheit soll den Bürger vor Überforderung und Überraschung durch Gesetz, Richter und Verwaltung schützen. Dem Bürger darf es nicht unnötig erschwert werden, sich rechtstreu zu verhalten. Zur Rechtssicherheit gehören Orientierungssicherheit (die Klarheit, was man tun soll und was man selber erwarten darf) und Realisierungssicherheit (die Verlässlichkeit, dass Rechtsnormen beachtet und durchgesetzt werden). Voraussetzung für Rechtssicherheit ist Normenbestimmtheit und Normenklarheit, dazu erklärt das Bundesverfassungsgericht:

"Das Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit [...] soll die Betroffenen befähigen, die Rechtslage anhand der gesetzlichen Regelung zu erkennen, damit sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Die Bestimmtheitsanforderungen dienen auch dazu, die Verwaltung zu binden

und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß zu begrenzen sowie, soweit sie zum Schutz anderer tätig wird, den Schutzauftrag näher zu konkretisieren. Zu den Anforderungen gehört es, dass hinreichend klare Maßstäbe für Abwägungsentscheidungen bereitgestellt werden [...] Die Bestimmtheit der Norm soll auch vor Missbrauch schützen, sei es durch den Staat selbst oder - soweit die Norm die Rechtsverhältnisse der Bürger untereinander regelt - auch durch diese [...]"

Vom Gesetzgeber wird insbesondere verlangt, dass Rechtsnormen dauerhaft, verständlich, präzise, rechtslogisch und auch sonst rechtlich stimmig sein müssen. Ich werde im Folgenden auf der Grundlage des zitierten Gerichtsurteils und der gängigen Praxis der BNetzA nachweisen, dass Vorgaben des EMVG bei der Bearbeitung von Störfällen und daraus entstehenden Rechtsverfahren nicht bzw. falsch umgesetzt werden. Da in einem Rechtsstaat angenommen werden darf, dass sich die Gerichte und Behörden nach ihrem Verständnis an bestehende Rechtsnormen halten, muss also dem EMVG die nötige Normenbestimmtheit und Normenklarheit fehlen, um im Störfall bei seiner Anwendung korrekt ausgelegt zu werden und auch Funkamateuren die ihnen zustehende Rechtssicherheit zu geben.

Zur Umsetzung der Richtlinie 2014/30/EU soll das EMVG novelliert werden. Ich werde aufzeigen wo und wie der Gesetzentwurf geändert werden sollte, um die Mängel des EMVG zu beseitigen. Meine Referenzen zu Paragraphen beziehen sich, soweit nichts anderes angegeben ist, auf den Entwurf eines neuen EMVG laut Drucksache I8/8960 vom 28. Juni 2016.

Grundlegende Anforderungen und Konformitätsvermutung

Das EMVG gilt grundsätzlich für alle Betriebsmittel, die elektromagnetische Störungen verursachen können oder deren Betrieb durch elektromagnetische Störungen beeinträchtigt werden kann. § 4 definiert "Grundlegende Anforderungen an die elektromagnetische Verträglichkeit" von Betriebsmitteln wie folgt:

"Betriebsmittel müssen nach dem Stand der Technik so entworfen und gefertigt 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."

Somit betrachtet § 4 Betriebsmittel in Nr. 1 als potentielle aktive Störquelle und in Nr. 2 als potentielle passive Störsenke.

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 die Übereinstimmung mit den einschlägigen Normen lediglich widerlegbar vermuten, dass ein Betriebsmittel mit den Anforderungen des § 4 übereinstimmt, und aufgrund dieser Vermutungswirkung darf das Betriebsmittel laut § 6 zunächst einmal 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 nicht erfüllt, dann ist es im Sinne des EMVG elektromagnetisch unverträglich - und zwar völlig unabhängig davon, ob es mit den Normen übereinstimmt. Diese physikalisch vernünftige und logisch korrekte Auslegung des EMVG wird in technisch sehr kompetenter Weise 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."

Bei logisch korrekter Auslegung des EMVG kann es somit den von der BNetzA gerne konstruierten sogenannten "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 diese Anforderungen von beiden Betriebsmitteln tatsächlich erfüllt, gäbe es erst gar keine derartige Störung. Dieser hypothetische "Kollisionsfall" lässt sich nur dann konstruieren, wenn die Übereinstimmung der Betriebsmittel mit den einschlägigen Normen unter Mißachtung von § 16 als Beweis anstatt lediglich als Vermutung für die Erfüllung der Grundlegenden Anforderungen nach § 4 betrachtet wird.

Entgegen der gängigen Praxis der BNetzA und dem Urteil des VG Gelsenkirchen ist die Übereinstimmung eines Betriebsmittels mit den einschlägigen Normen kein Beweis dafür, dass es die grundlegenden Anforderungen nach § 4 EMVG erfüllt. Den sogenannten "Kollisionsfall" gibt es 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 grundlegenden Anforderungen nicht. § 16 sollte dahingehend ergänzt und präzisiert werden, dass BNetzA und Gerichte diesen Sachverhalt verstehen und das EMVG korrekt anwenden können.

Daraus folgt aber auch, dass die BNetzA im Störungsfall für die Beurteilung ob die beteiligten Betriebsmittel die Anforderungen nach § 4 tatsächlich einhalten eben nicht "die geltenden technischen Normen heranziehen" darf - denn deren Erfüllung hatte lediglich eine Vermutungswirkung entfaltet, welche mit der tatsächlich aufgetretenen Störung widerlegt ist. Das gilt insbesondere auch deshalb, weil selbstgebaute Empfänger von Funkamateuren keine einschlägigen Normen einhalten und auch kein CE-Kennzeichen tragen müssen, aber trotzdem die grundlegenden Anforderungen nach § 4 faktisch einhalten können und dann mit der gebotenen Rechtssicherheit entsprechenden Schutz vor Störungen genießen müssen.

Bei Maßnahmen aufgrund von Problemen mit der elektromagnetischen Verträglichkeit kann die BNetzA die "allgemein anerkannten Regeln der Technik" zu Grunde legen. Im Störungsfall dürfen aber für die Beurteilung, ob die beteiligten Betriebsmittel die Anforderungen nach § 4 tatsächlich einhalten, die einschlägigen Normen nicht herangezogen werden, weil deren Vermutungswirkung durch den Störungsfall widerlegt ist. § 27 Abs. 4 sollte entsprechend geändert werden.

Anforderungen an die Störfestigkeit einer Amateurfunkstelle

Laut § 7 AFuG sind beim Betrieb einer Amateurfunkstelle abweichend von den sonstigen Vorschriften des EMVG nur die Schutzanforderungen zur Gewährleistung der elektromagnetischen Verträglichkeit nach § 4 EMVG einzuhalten, in § 7 Abs. 2 AFuG wird festgelegt:

"(2) Von den Schutzanforderungen zur Störfestigkeit im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten darf der Funkamateur abweichen und kann den Grad der Störfestigkeit seiner Amateurfunkstelle selbst bestimmen. Erfüllt die Amateurfunkstelle die Schutzanforderungen im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 2 jenes Gesetzes nicht, muß der Funkamateur elektromagnetische Störungen seiner Amateurfunkstelle durch andere Geräte hinnehmen, wenn diese Geräte den Schutzanforderungen nach § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten genügen."

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 die Schutzanforderungen im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 2 jenes Gesetzes nicht"* war im ursprünglichen Gesetzentwurf nämlich noch nicht enthalten. Nachfolgend einige Auszüge aus dem Protokoll der 154. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 30. Januar 1997, Aussprache zum AFuG, welche die Absichten des Gesetzgebers sowie die Besonderheiten und Schutzwürdigkeit des Amateurfunkdienstes erkennen lassen:

"Zweitens wurde eine Störfallregelung aufgenommen, weil das Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten, nämlich das EMVG, auf die meisten Amateurfunkgeräte nicht direkt anwendbar ist [...] Funkamateure bauen sich ihre Geräte überwiegend selbst. Das ist ein Spezifikum des Amateurfunkdienstes. Es wird nicht das Gerät selbst genehmigt und eine Frequenz zugewiesen, nein: Die Funkamateure selbst haben die Fähigkeit erworben, dies mit allen Pflichten und Rechten selbstverantwortlich zu tun, und sie können aus verschiedenen ihnen zugewiesenen Frequenzbereichen geeignete Frequenzen für ihre Experimente wählen [...] Im Amateurfunk wechseln dank seines Experimentalcharakters Umfeld und Rahmenbedingungen schneller, und oft eilen Entwicklungen voraus, die uns Aufschlüsse über die Zukunft der Kommunikationsgesellschaft geben können. Amateurfunk ist für mich daher mehr als die hochqualifizierte Beschäftigung mit der Funktechnik in der Freizeit und mehr als die Kommunikation der Funkamateure untereinander ..."
(Gerhard Rübenkönig, SPD)

"So bin ich der festen Überzeugung, daß auch der Problembereich der sogenannten Störfallregelung zufriedenstellend geklärt werden kann. Der Bundesrat hat hierzu in seiner Stellungnahme eine Präzisierung und Ergänzung des Gesetzestextes gewünscht. Zu Recht ist die Bundesregierung darauf eingegangen. Ausgeschlossen werden muss, dass Amateurfunker zukünftig allein dadurch benachteiligt sein könnten, daß ihr Gerät nicht über eine CE-Kennzeichnung verfügt oder zulässigerweise verändert worden ist [...] Hier möchte ich einmal ganz nachdrücklich die besondere Stellung des Amateurfunkers hervorheben, der in seiner Person nicht nur Betreiber eines Sendefunkgerätes, sondern darüber hinaus gleichzeitig auch Hersteller und zuständige und benannte Stelle im Sinne des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten ist. Daraus ergeben sich nicht nur besondere, um nicht zu sagen einmalige Rechte für den Funkamateur, sondern selbstverständlich auch besondere Pflichten und eine hohe Verantwortung."
(Dr. Hermann Pohler, CDU/CSU)

"Dem Amateurfunk kommt eine hohe gesellschaftliche Bedeutung zu. Der weltumspannende Amateurfunkdienst trägt wesentlich zur Völkerverständigung bei. Er fördert die menschliche Kontaktaufnahme. Er erweitert die Kenntnisse auf dem Gebiet der Nachrichtentechnik und Elektronik. Das

weltweite Amateurfunknetz dient auch als effektives Notfunknetz. Viele Innovationen im Bereich der Elektronikindustrie gehen auf Ideen und den persönlichen Einsatz von Funkamateuren zurück.
(Dr. Max Stadler, FDP)

"Werden der Internationale Fernmeldevertrag und die Vollzugsordnung für den Funkdienst tatsächlich angemessen in deutsches Recht übersetzt ? 1985 hat sich die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, die Bestimmungen dieses Vertrages in deutsches Recht zu übersetzen. Das Gesetz zum Internationalen Fernmeldevertrag schließt ausdrücklich eine Schlechterstellung der Funkamateure gegenüber Betreibern anderer Funkdienste aus."
(Dr. Manuel Kiper, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Als experimenteller Funkamateur bin ich also auf Grundlage des AFuG ermächtigt, meine Funkgeräte selbst zu konzipieren und zu bauen. Bei ihrem Betrieb sind abweichend von den sonstigen Vorschriften des EMVG nur die Schutzanforderungen zur Gewährleistung der elektromagnetischen Verträglichkeit nach § 4 einzuhalten, sie müssen also auch keine CE-Kennzeichnung tragen und keine einschlägigen Normen erfüllen. Meine Funkempfänger dürfen dabei von den Schutzanforderungen zur Störfestigkeit nach § 4 Nr. 2 abweichen, ich muss dann aber elektromagnetische Störungen durch andere Geräte hinnehmen, sofern diese den Schutzanforderungen nach § 4 genügen. Erfüllen jedoch meine Funkempfänger faktisch die Schutzanforderungen zur Störfestigkeit nach § 4 Nr. 2, dann ist im Störfall das verursachende Gerät zwangsläufig elektromagnetisch unverträglich im Sinne von § 4 Nr. 1 und ich muss die elektromagnetischen Störungen meiner Amateurfunkstelle nicht hinnehmen.

Wenn also z. B. ein Empfänger für den Amateurfunkdienst mit den einschlägigen Normen übereinstimmt und deshalb eine CE-Kennzeichnung trägt, darf er auf dem Markt bereitgestellt werden. Wird aber bei bestimmungsgemäsem Betrieb (d. h. in Übereinstimmung mit der Gebrauchsanweisung und im vorgesehenen elektromagnetischen Umfeld) seine Funktion bereits wegen elektromagnetischer Beeinflussung durch Betriebsmittel die § 4 Nr. 1 erfüllen unzumutbar beeinträchtigt, dann erfüllt er die Anforderungen nach § 4 Nr. 2 faktisch nicht und ist damit elektromagnetisch unverträglich. Andererseits erfüllt der selbstgebaute Empfänger eines Funkamateurs ohne CE-Kennzeichnung die Anforderungen nach § 4 Nr. 2 und ist damit elektromagnetisch verträglich, wenn er unter gleichen Bedingungen bestimmungsgemäß arbeitet. Wird nun eben dieser selbstgebaute Empfänger durch ein Betriebsmittel gestört, sodass sein bestimmungsgemäßer Betrieb nicht mehr möglich ist, dann ist die Vermutung der Konformität für das störende Betriebsmittel widerlegt - es erfüllt die Anforderungen nach § 4 Nr. 1 nicht und ist damit elektromagnetisch unverträglich. Wenn ich als Funamateur meine Empfangsfunkgeräte so baue, dass sie die Schutzanforderungen zur Störfestigkeit erfüllen, investiere ich Arbeit, Zeit und Geld und habe im Störfall Anspruch auf Rechtssicherheit.

Im Störfall muss und kann also die Beurteilung, welches der beteiligten Betriebsmittel die Anforderungen nach § 4 nicht erfüllt und damit elektromagnetisch unverträglich ist, pragmatisch ganz ohne Bezug auf die einschlägigen Normen erfolgen. Dazu ist zunächst sicherzustellen, dass beide Betriebsmittel bestimmungsgemäß betrieben werden. Falls die Funktion des gestörten Betriebsmittels bereits

unzumutbar beeinträchtigt ist obwohl das potentiell störende Betriebsmittel nicht in Betrieb ist, dann erfüllt es die Anforderungen nach § 4 Nr. 2 nicht und ist für die weitere Beurteilung durch ein vergleichbares elektromagnetisch verträgliches Betriebsmittel auszutauschen. Erfüllt es die Anforderungen oder wird auch das eingetauschte Betriebsmittel gestört, dann erfüllt das störende Betriebsmittel die Anforderungen nach § 4 Nr. 1 nicht.

Bei nicht unter das EMVG fallenden Funkempfängern behauptet die BNetzA im Störfall gerne, diese Funkempfänger würden deshalb auch nicht den Schutz gemäß § 4 Nr. 1 genießen und die Störungen wären deshalb hinzunehmen. Diese Argumentation ist genauso abwegig wie unlogisch, denn wollte die Europäische Kommission nur solche Funkgeräte vor Störungen schützen, die als Betriebsmittel unter die EMV-Richtlinie fallen, müssten Funkgeräte in § 4 Nr. 1 gar nicht explizit genannt werden. Anstatt der Formulierung *"von Funk- und Telekommunikationsgeräten oder anderen Betriebsmitteln"* könnte es dann einfach heißen *"von anderen Betriebsmitteln"* und darin wären automatisch alle schutzwürdigen Funkgeräte einbezogen. § 4 Nr. 1 stellt also den störungsfreien bestimmungsgemäßen Betrieb von Funkgeräten generell, also den Funkbetrieb an sich unter Schutz. Und weil eine Anforderung nicht etwa an die genannten Funkgeräte, sondern an potentiell störende Betriebsmittel formuliert wird, ist es völlig abwegig anzunehmen, ein störendes Betriebsmittel wäre automatisch von dieser Anforderung befreit, nur weil der gestörte Funkempfänger kein Betriebsmittel im Sinne der EMV-Richtlinie ist.

Besondere Schutzwürdigkeit von Funkdiensten

Weil die Funktion der absoluten Mehrheit aller Betriebsmittel nicht auf dem Empfang elektromagnetischer Signale beruht, werden sie in der Regel nicht durch elektromagnetische Ausstrahlungen anderer Betriebsmittel gestört. So ist es z. B. extrem unwahrscheinlich, dass die Flurleuchte meines Nachbarn meine elektrische Zahnbürste stört oder umgekehrt, und deshalb ist auch nur sehr wenigen Betreibern elektrischer oder elektronischer Geräte überhaupt bewusst, dass es solche Störungen gibt und dass dieser "Elektrosmog" von den meisten ihrer Geräte in immer größerem Umfang erzeugt wird.

Funkempfänger unterscheiden sich generell von diesen üblichen Betriebsmitteln, weil sie eben gerade für den Empfang elektromagnetischer Signale vorgesehen sind und grundsätzlich nicht unterscheiden können, ob die aufgenommenen Signale innerhalb ihres Nutzfrequenzspektrums erwünschte Nutzsignale (z. B. die Funksignale einer Rundfunk- oder Amateurfunkstation) oder unerwünschte Störsignale (z. B. die Ausstrahlungen eines störenden Betriebsmittels) sind. Sie lassen sich deshalb physikalisch bedingt prinzipiell nicht unempfindlich gegen elektromagnetische Störungen innerhalb ihres Nutzfrequenzbereichs machen. Genausowenig wie ein gemäß seinen Spezifikationen arbeitendes Mikrophon unterscheiden kann, ob die aufgenommenen Geräusche erwünschte Nutzsignale (z. B. die Stimme einer interviewten Person) oder unerwünschte Störsignale (z. B. von dabeistehenden Personen verursachter Lärm) sind. Ist der Lärm zu stark, dann ist die interviewte Person nicht mehr zu verstehen. Selbst wenn das Mikrophon vollkommen fehlerfrei gemäß seiner Spezifikation und ein-

schlägigen Normen arbeitet, kann es dann nicht bestimmungsgemäß arbeiten, indem es die Stimme der interviewten Person verständlich wiedergibt, denn die dabeistehenden lärmenden Personen machen das physikalisch unmöglich.

Genau dasselbe gilt sinngemäß auf elektromagnetische Signale übertragen für die Arbeitsweise eines Funkempfängers. Der Funkempfänger muss die Nutzsignale empfangen können, für die er konzipiert ist, sonst kann er nicht bestimmungsgemäß arbeiten. So ergeben sich abhängig vom Funkdienst und dessen typischen Sendeleistungen auch typische notwendige Grenzeigenschaften für die eingesetzten Empfänger. Und selbst wenn die Empfindlichkeit des Funkempfängers (oder des Mikrofons) reduziert wird, ändert sich dadurch überhaupt nichts am Verhältnis Störsignal zu Nutzsignal und damit auch nichts an der Störwirkung. Diese über jeden Zweifel erhabene physikalische Tatsache sollten sogar Richter ganz ohne funktechnisches Wissen leicht nachvollziehen können: Ein Richter hört den Ausführungen eines Zeugen zu, bis ein Zuschauer im Gerichtssaal laut zu lärmern beginnt und der Richter den Zeugen nicht mehr verstehen kann. Das Gehör des Richters arbeitet nach wie vor fehlerfrei, aber wegen des Lärms kann es nicht bestimmungsgemäß arbeiten. Er kann nun durch einen Gehörschutz die Empfindlichkeit seines Gehörs reduzieren. Dadurch wird zwar der Lärm leiser, aber in gleichem Maß wird auch die Stimme des Zeugen leiser, und deshalb lässt sich durch diese Maßnahme die Verständlichkeit des Zeugen nicht verbessern. Der Zuschauer hört irgendwann auf zu lärmern, aber der Richter kann den Zeugen trotzdem nicht verstehen, weil er die Empfindlichkeit seines Gehörs durch diese Maßnahme so weit reduziert hat, dass es seinen Zweck nicht mehr erfüllen kann. Und genau so verhält es sich mit Funkempfängern: durch die Reduzierung ihrer Empfindlichkeit werden sowohl Nutzsignale als auch Störsignale im gleichen Maß reduziert, sodass das Verhältnis Nutzsignal zu Störsignal unverändert bleibt und selbst ohne Störung das Nutzsignal nicht mehr empfangen werden und somit der Empfänger nicht bestimmungsgemäß arbeiten kann.

Es existieren zwar funktechnische Spezialverfahren, um Nutzsignale selbst unter stärkeren Störsignalen aufnehmen zu können, diese sind jedoch nicht beim Empfang konventioneller Rundfunk- und Amateurfunksignale anwendbar. Funkempfänger sind also allen Störsignalen innerhalb ihres Nutzfrequenzspektrums schutzlos ausgeliefert und deshalb besonders schutzwürdig, denn ihre passive Störsicherheit kann durch technische Maßnahmen nur für Störungen außerhalb ihres Nutzfrequenzbereichs beeinflusst werden. Dazu das Bundesverwaltungsgericht in seiner technisch fundierten Urteilsbegründung (BVerwG, Urteil vom 22.11.2000, Az. 6 C 8.99) :

"Die Tätigkeit des BAPT gewährt den Senderbetreibern mit dem Schutz vor elektromagnetisch störungsträchtigen Geräten und vor elektromagnetischen Störungen eine besondere Leistung, die nicht jedermann zugute kommt. Die Senderbetreiber haben ein besonderes Interesse an der Störungsfreiheit, weil Funksignale gegenüber elektromagnetischen Einflüssen besonders empfindlich sind und dadurch bedingte Funktionsstörungen den Sendebetrieb erheblich gefährden [...] Elektromagnetische Störungen können deshalb nur eingeschränkt vermieden und im Falle ihres Auftretens nur umgebungs- und situationsabhängig behoben werden. Dies betrifft die Masse der elektrischen und elektronischen Geräte allerdings nur in minderm Maße. Hingegen ist die Unterbindung elektromagnetischer

Störungen aus den bereits erwähnten Gründen für den bestimmungsgemäßen Betrieb von Funkanlagen von ausschlaggebender Bedeutung. Die Erfüllung der dem BAPT übertragenen Aufgaben der "Marktbeobachtung" (Überwachung der in den Verkehr gebrachten Geräte ...) und der "Entstörung" (Aufklärung und Beseitigung elektromagnetischer Unverträglichkeiten ...) liegt danach zwar im Interesse der Allgemeinheit, in herausgehobenem Maße aber im Interesse einer besonderen Gruppe, nämlich der Senderbetreiber."

Unerwünschte elektromagnetische Ausstrahlungen sind absolut keine notwendigen und damit zu tolerierende Begleiterscheinungen von Betriebsmitteln und wären in den meisten Fällen durch minimalen technischen Mehraufwand vermeidbar. Deshalb wurden sie - sobald sie sich eben als "Störung" bei einem Funkdienst manifestierten - beseitigt, als der Schutz der Funkdienste noch vom Bundespostministerium in überwiegend vorbildlicher Weise wahrgenommen wurde. Seit diese Aufgabe der BNetzA als Behörde des Wirtschaftsministeriums übertragen wurde, ist das nicht mehr der Fall. Das ist wenig verwunderlich, denn schließlich lassen sich die primären Ziele der Wirtschaft nicht mit dem effektiven Schutz der Funkdienste vor elektromagnetischen Störungen vereinbaren.

Völkerrechtlich verankerter Schutz der Funkdienste

Die in der Konstitution und Konvention der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und in der zugehörigen Vollzugsordnung für den Funkdienst beschriebenen Staatenpflichten hat die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der ITU durch Ratifizierung als völkerrechtliche Verpflichtungen anerkannt. Die Wirkungen für den deutschen Rechtsraum ergeben sich aus der Zustimmung des Bundestages zu diesem völkerrechtlichen Vertrag (Art. 59 Abs. 2 GG). Dieses Zustimmungsgesetz enthält einen allgemeinen Befehl, die Vorgaben des Vertrages innerstaatlich zu vollziehen. Dem Befehl zum Vollzug der Vertragsverpflichtungen kommt innerhalb der deutschen Rechtsordnung der Rang eines Bundesgesetzes zu. Er genießt daher Vorrang vor Rechtsverordnungen, Satzungen und allen Landesnormen und bindet sowohl Gesetzgeber als auch Verwaltung und Gerichte. Die Bindungswirkung erstreckt sich auf alle staatlichen Organe und verpflichtet diese grundsätzlich, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ohne Verstoß gegen die Bindung an Gesetz und Recht einen fortdauernden Konventionsverstoß zu beenden und einen konventionsgemäßen Zustand herzustellen.

Mit dem Zustimmungsgesetz wurden die Grundsatzdokumente der ITU in deutsches Recht transformiert und ein entsprechender Rechtsanwendungsbefehl erteilt, sodass deutsche Gerichte die Konstitution, Konvention und Vollzugsordnungen wie anderes Bundesrecht im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben. Diese Bindung der staatlichen Organe der Bundesrepublik Deutschland besteht selbstverständlich auch bei der Umsetzung der Richtlinie 2014/30/EU in ein neues EMVG und bei dessen Anwendung und Auslegung durch die BNetzA und durch Gerichte. Das OVG Münster erklärt hierzu (Az. 13 A 2394/07):

"Die Konstitution und Konvention der ITU vom 22. Dezember 1992 ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der von fast allen Staaten der Erde unterzeichnet und ratifiziert wurde (vgl. für die Bundesrepublik

Deutschland BGBl. II 1996, S. 1306; BGBl. 2005 II, S. 426). Rechtsgrundlagen sind nunmehr die ITU-Konstitution und die ITU-Konvention (BGBl. II 2001, S. 1131, 1162) sowie zwei Vollzugsordnungen, die den Fernmeldeverkehr regeln und für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind (Art. 4 Nr. 3 ITU-Konstitution und Konvention)."

"Vollzugsordnung für den Funkdienst" (VO Funk) ist die amtliche deutsche Bezeichnung für die "Radio Regulations" (RR), sie bildet zusammen mit der Konstitution und der Konvention die Grundsatzdokumente der ITU und ist gemäß Art. 4 der Konstitution für alle Mitgliedstaaten bindend. Sie ist integraler Bestandteil der Grundsatzdokumente, auf meine direkte Anfrage bei der ITU antwortete Trajco Gavrilov, Direktor des Terrestrial Service Department, ITU Radiocommunication Bureau:

"The Radio Regulations are an integral part of the ITU Constitution (see provisions Nos. 29 to 31 of the ITU Constitution). By ratifying the ITU Constitution, which represents an intergovernmental treaty, the government of the Member State concerned undertakes to apply the provisions of the ITU Constitution and Convention (including the Radio Regulations) in its territory and in the geographical area under its jurisdiction."

Die VO Funk wird in ihrer aktuellen Version seit den 1980er Jahren nicht mehr in deutscher Übersetzung veröffentlicht, der S15.12 § 8 Radio Regulations entsprechende Absatz in einer der letzten veröffentlichten amtlichen deutschen Übersetzungen der VO Funk lautet:

"Die Verwaltungen müssen alle nur möglichen Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, damit der Betrieb elektrischer Geräte und Anlagen jeder Art, einschließlich Starkstrom- und Fernmeldenetze, jedoch mit Ausnahme der Geräte, die für industrielle, wissenschaftliche und medizinische Anwendungen bestimmt sind, keine schädlichen Störungen bei einem Funkdienst verursacht, der in Übereinstimmung mit dieser Vollzugsordnung wahrgenommen wird, insbesondere wenn es sich dabei um einen Navigationsfunkdienst oder einen anderen Sicherheitsfunkdienst handelt."

Auf diese Vorgabe der VO Funk nimmt Erwägungsgrund Nr. 4 der Richtlinie 2014/30/EU direkten Bezug, indem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden zu 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."

Erwägungsgründe einer Richtlinie sind zwar nicht unmittelbar in nationale Regelungen umzusetzen, da sie nicht zum verfügbaren Teil gehören. Dennoch sind sie faktisch durch den verfügbaren Teil umzusetzen, da sie echte Begründungen und damit Aufgaben der Richtlinie darstellen müssen. Der "Gemeinsame Leitfaden des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission" erläutert:

"Zweck der Erwägungsgründe ist es, die wichtigsten Bestimmungen des verfügbaren Teils in knapper

Form zu begründen [...] Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen müssen mit Gründen versehen werden. Sie sollen alle interessierten Personen erkennen lassen, in welcher Weise der Verfasser des Rechtsakts die Zuständigkeit für den betreffenden Rechtsakt ausgeübt hat, sowie den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte und dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle ermöglichen [...] Die Erwägungsgründe müssen in möglichst knapper Form die Gründe für die wesentlichen Vorschriften des verfügenden Teils des Rechtsakts angeben. Daraus folgt: Die Erwägungsgründe müssen eine echte Begründung darstellen."

Im Erwägungsgrund Nr. 4 wird darüberhinaus besonders hervorgehoben, dass Rundfunkempfang und Amateurfunkdienst grundsätzlich als gleichwertig und gleichberechtigt zu behandeln sind. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bindung an die europarechtlichen Vorgaben ist also die Richtlinie 2014/30/EU durch die Bundesrepublik Deutschland unter Beachtung der gesamten Konstitution und Konvention der ITU und der VO Funk und des mit der Regelung verfolgten Willens des Europäischen Parlaments und des Rates umzusetzen. Rundfunkempfang und Amateurfunkdienst sind also gegenüber den Betreibern von sonstigen Betriebsmitteln bevorzugt schutzwürdig.

Die bloße Ermächtigung der BNetzA durch das EMVG, bei der Bearbeitung von Störungen von Funkdiensten besondere Maßnahmen lediglich ergreifen zu "können", wird der ausdrücklichen Verpflichtung durch die Grundsatzdokumente der ITU im Rang eines Bundesgesetzes "alle nur möglichen Massnahmen" zum Schutz der Funkdienste treffen zu "müssen" nicht gerecht und füllt den durch die Richtlinie 2014/30/EU eröffneten Freiraum für nationalstaatliche Regelungen zur Störungsbearbeitung nicht aus. Außerdem verletzt sie das Prinzip der Rechtssicherheit für die Teilnehmer eines ordentlichen Funkdienstes. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 22.11.2000, Az. 6 C 8.99) zu den Aufgaben des BAPT (jetzt BNetzA) :

"Das EMVG trifft [...] Regelungen für das Inverkehrbringen und Betreiben von Geräten, die elektromagnetische Störungen verursachen können oder deren Betrieb durch diese Störungen beeinträchtigt werden kann [...] Die Ausführung des Gesetzes ist grundsätzlich dem BAPT übertragen. Es hat insbesondere die Aufgabe, in den Verkehr gebrachte Geräte auf Einhaltung der Schutzanforderungen zu prüfen [...] und elektromagnetische Unverträglichkeiten, insbesondere bei Funkstörungen, aufzuklären und Abhilfemaßnahmen in Zusammenarbeit mit den Beteiligten zu veranlassen."

"Das Fernmeldewesen betrifft alle Arten der körperlosen Nachrichtenübertragung; insbesondere erfasst es die technischen Voraussetzungen, deren Regelung für ein geordnetes Fernmeldewesen erforderlich ist; hierzu gehört auch die Vorsorge, dass Ausstrahlung und Empfang von Funkverkehr nicht durch andere Fernmeldeanlagen und elektrische Einrichtungen gestört werden und dass sie nicht ihrerseits den allgemeinen Funkverkehr stören (vgl. BVerfGE 12, 205,227). Eine umfassende ausschließliche Bundeskompetenz, die dem Bund dabei auch die hier in Rede stehende Aufgabe einer "Ätherpolizei" für Fragen der elektromagnetischen Verträglichkeit zuweist, ist im Hinblick darauf, dass Funkwellen nicht an Ländergrenzen Halt machen, geboten und durch Art. 73 Nr. 7 GG gedeckt."

"Die Tätigkeit des BAPT gewährt den Senderbetreibern mit dem Schutz vor elektromagnetisch störungsträchtigen Geräten und vor elektromagnetischen Störungen eine besondere Leistung, die nicht jedermann zugute kommt. Die Senderbetreiber haben ein besonderes Interesse an der Störungsfreiheit, weil Funksignale gegenüber elektromagnetischen Einflüssen besonders empfindlich sind und dadurch bedingte Funktionsstörungen den Sendebetrieb erheblich gefährden. Da die Höhe des Beitrags von den tatsächlich erbrachten Leistungen abhängt (§ 10 Abs. 2 Satz 2 EMVG), besteht auch eine [...] Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung."

Die BNetzA als zuständige Behörde hat also nicht nur die Befugnis, sondern die Aufgabe, elektromagnetische Unverträglichkeiten insbesondere bei Funkstörungen aufzuklären und Abhilfemaßnahmen zu veranlassen. Und die von Senderbetreibern (wie z. B. Funkamateuren) entrichteten EMV-Beiträge verpflichten die BNetzA sehr wohl zu einer Gegenleistung, indem sie ihnen Schutz vor elektromagnetischen Störungen gewährt. Der einleitende Satz von § 27 Abs. 2 sollte deshalb wie folgt geändert werden: "Die Bundesnetzagentur ergreift besondere Maßnahmen, um das Betreiben von Betriebsmitteln an einem bestimmten Ort anzuordnen oder zu verhindern, wenn dies erforderlich ist [...]"

Pforzheim, 12. September 2016

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/emvg2016pet.pdf>**