

An die Bundesnetzagentur
für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,
Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Datum: 10.07.25

**Begründung unseres Widerspruchs
gegen die Verfügung 45/2025, veröffentlicht im Amtsblatt 12 vom 25. Juni 2025**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 4. Juli 2025 haben wir fristgerecht Widerspruch gegen die im Betreff bezeichnete Verfügung erklärt. Im Folgenden begründen wir unseren Widerspruch und formulieren einen Antrag, auf dessen Basis eine Anpassung der bekanntgegebenen Verfügung angestrebt wird.

Im Rahmen der Anhörung hatten wir bereits mit unserem Schreiben vom 08. November 2024 auf unsere Bedenken gegen die Neuregulierung der Funkanwendung Freenet geäußert und auf die Bedeutung für die Belange im Bürgernotfunk hingewiesen.

1. Antrag

Der Betrieb von im Peer-To-Peer Modus zu betreibenden sogenannten Freenet-Funkgeräten wird über die Bauart Hand-Sprechfunkgerät zusätzlich für Kfz-Funksprechgeräte zugelassen.

Die zur Verwendung gelangenden Funkstellen dürfen mit einer eingebauten oder extern zuführbaren Stromversorgung betrieben werden. Fest verbaute oder Wechselantennen sind zulässig. Ebenso sind Antennen zulässig, die über ein zwischen Antenne und Funkgerät fest verbautes Koaxkabel von bestimmter Länge verbunden sind.

Kfz-Funksprechgeräte dürfen in Fahrzeugen verwendet werden. Der ortsfeste Betrieb und die Verbindung zu einer ortsfest installierten Antenne ist nicht zulässig.

2. Technische Begründung

Aus dem Inneren eines Kfz heraus wird die Reichweite einer Funkverbindung mit einem Hand-Funkgerät im Send- und Empfangsbetrieb sehr stark bedämpft. Dies wirkt sich nachteilig unmittelbar auf die erzielbare Reichweite aus. Im Notfunk, und darauf beziehen wir uns, kommt es auf die sichere Verständigung über kurze Distanzen an, die auch z. B. von Fahrzeug zu Fahrzeug möglich sein muss. Dafür ist die Verwendung einer kabelverbundenen Kfz-Antenne für Hand-Funkstellen und Kfz-Funkstellen, z. B. mit Magnetfuß, unerlässlich.

Im Freifeld verhalten sich die zuvor genannten Hand- und Kfz-Funkstellen messtechnisch identisch auf Grund angepasster Antennen und erfüllen die in der o. g. Vfg. 45/2025 vorgegebene äquivalente Strahlungsleistung von 1 Watt bzw. 0,5 Watt ERP.

Insoweit ist die ausschließliche Fixierung auf Hand-Funkgeräte nicht begründbar.

Im Ergebnis sollen nun die Funkteilnehmer eingeschränkt werden, die die geltenden Vorgaben eingehalten haben und auch in anderen Anwendungen (Schwertransporte, Sportveranstaltungen etc.) diese Funkgeräte in der Bauform Mobil/Portabel nutzen.

Die Verfügungslage für die Funkanwendung Freenet wurde in den vergangenen Jahren mehrfach liberalisiert. Die Nutzungsmöglichkeiten wurden unter anderem durch Zuteilung weiterer Frequenzen, die Nutzung analoger und auch digitaler Modulationsarten und eine Leistungserhöhung erweitert. Die Widmung beschreibt die Begrenzung der

Nutzung auf eine geringe Reichweite und hebt auf die unmittelbare Kommunikation zwischen zwei Endgeräten ab (BNetzA, Frequenzplan, Ausg. März 2022 und Vfg. 45/2025).

Laut dem Frequenzplan 2022 ist die Zuweisung für Freenet im Frequenzteilplan 213 im Eintrag 213007 aufgeführt mit den Nutzungsbestimmungen 3, 5, 31. Die Frequenzen sind weder primär- noch sekundär zugewiesen, vielmehr ist mit Beeinträchtigungen durch militärische Nutzung, ISM-Anwendungen und Funkanlagen geringster Leistung zu rechnen. Frequenzen für Freenet ist kein Funkschutz zugestanden.

Bestimmungsgemäß genutzte Funkgeräte durften jahrelang ohne Beanstandung der Bundesnetzagentur betrieben werden. Allein im Jahr 2024 sind mindestens 900 Geräte auf den deutschen Markt gebracht worden, die künftig nicht mehr betrieben werden dürften. Eine Konsequenz der mit der Vfg. 45/2025 bekanntgegebenen Aufhebung der vorangegangenen Vfg. 9/2019 führt dazu, dass beschaffte Funkgeräte -nach den dann geltenden Bestimmungen- nicht mehr legal genutzt werden dürfen.

Gerüchtweise ist uns bekannt geworden, dass es die zur gemeinsamen Nutzung freigegebenen 16 Frequenzen von einzelnen Funkgeräten übermäßig lange belegt wurden und durch Zusammenschaltung von Funkgeräten über das Internet ein wesentlich größerer Teilnehmerkreis erreicht werden konnte, so dass entgegen der Widmung kein direkter Funkverkehr zwischen Endgeräten erfolgt. Dafür sollen auch illegale Funkgeräte aus dem asiatischen Markt sowie und widerrechtlich und vermutlich auch unlicenziert betriebene Amateurfunkgeräte verwendet worden sein.

Diese gerüchtweise vorgekommenen Fehlentwicklung sind nach unserer Recherche durch die Genehmigungsbehörde zuvor nicht ausreichend kommuniziert und bekämpft worden, obwohl die Verfügungslage nach unserer Einschätzung dafür eine ausreichende Grundlage geboten hätte. Möglicherweise wurde die unerwünschte Entwicklung dem Wildwuchs überlassen.

Der Bundesnetzagentur steht mit den Funkmessdiensten ein kompetentes und leistungsfähiges Team zur Verfügung, um im Rahmen der Beobachtung der Frequenznutzung im Einzelfall einzuschreiten. Überhöhte Sendeleistung (durch illegal genutzte Amateurfunkgeräte) sowie Funkverkehr über Relais, internetgestützte Relais, Simplex- und Duplex-Repeater und dergleichen sollten mühelos aufklärbar sein, da sie der Widmung Kurzstreckenfunk im Peer-to-Peer Mode zuwiderlaufen. Verwaltungsrechtlich stehen wirksame Regelungsmöglichkeiten und Rechtsgrundlagen für solche Einzelfälle zur Verfügung. Die Bundesnetzagentur hatte somit die Möglichkeit, regelwidrige Nutzungen der Freenetfrequenzen, zum Beispiel bei Feststellung einer unzulässigen Vernetzung im Internet, zu unterbinden.

Die angegriffene Verfügung möge antragsgemäß entsprechend angepasst werden. Die zum Ausdruck gekommene Regelung wird an den tatsächlichen Gegebenheiten, der tagtäglichen Nutzung der Freenetfrequenzen, wenig bis nichts ändern können.

Insoweit halten wir die bekanntgegebene Regelung für nicht zielführend, bezogen auf den zu vermutenden Regelungszweck.

3. Begründung aus Sicht der Krisenvorsorge

Der bis zum 30.09.2025 geltende Regulierungsstand hat es ermöglicht, auf dem Markt verfügbare CE-konforme (!) Kombigeräte zu nutzen, mit denen die Funkanwendungen Freenet und PMR in einem Gerät genutzt werden können. Aktuell stehen Funkgeräte der Bauart Handfunkgerät und Mobil/Portabelfunkgerät zur Verfügung.

Grundsätzlich eignen sich Kombigeräte Freenet/PMR besonders gut für Zwecke des Notfunks. Sie umfassen zwei Frequenzbereiche im Kurzstreckenfunk (Definition laut Frequenzplan: „Der Kurzstreckenfunk ist ein Funkverkehr, der nur für geringe Reichweiten eingesetzt werden darf. Die Kommunikation erfolgt unmittelbar zwischen zwei Endgeräten“).

Genau auf diese Eigenschaften zählen wir beim Bürgernotfunk. Hier geht es im Bedarf ausschließlich um eine lokale Kommunikation. Ein ortsfester Betrieb ist dafür nicht erforderlich und eine Vernetzung innerhalb des Bedarfs Bürgernotfunk aus unserer Einschätzung sogar sinnfrei, weil in Krisenvorsorge und Krisenmanagement vom Ausfall der

öffentlichen Telekommunikationsnetze und/oder großflächigem und langdauerndem Stromausfall als eines der Ereignisse des Allgefahrenansatzes ausgegangen wird.

Langjährige Bemühungen durch Gebietskörperschaften, Initiativen der Bürger, Einzelpersonen und auch die GfKV um eine Verbreitung von kostengünstigen, alltagstauglichen und legal auch im Krisenfall nutzbaren Funkgeräten werden beeinträchtigt und das ist vor dem Hintergrund einer deutlich veränderten Sicherheitslage nicht berücksichtigt worden.

Wir verweisen auf eine Vielzahl von Medienveröffentlichungen, in denen für die Verbreitung und Verwendung von allgemein genehmigten Funkanlagen in Krisensituationen eingetreten wird. Wegen der reichweitenbeschränkenden Widmung als Kurzstreckenfunk kommt es weiterhin auf eine Verbreitung allgemein genehmigter Funkgeräte in den lokalen Communities an.

Im Gegensatz zu zahllosen, teils auf Pressemitteilungen fachzuständiger Behörden beruhenden Mediendarstellungen ist es zu mehreren sicherheits- und versorgungsrelevanten Ereignissen in Deutschland und im europäischen Ausland gekommen. Davon sind öffentlich bekannt geworden:

- großflächiger, langanhaltender Stromausfall auf der Iberischen Halbinsel am 28.04.2025
- Teilausfall des Tetra-BOS-Netzes in mehreren deutschen Bundesländern am 06.05.2025
- großflächiger, teils langanhaltender Stromausfall in Tschechien am 04.07.2025

Solche Ereignisse gilt es wahrzunehmen, einzuschätzen und sie können nicht länger der Panikmache zugeschrieben werden. Sie sind real und die Häufigkeit wird zunehmen.

In einer Lage mit Ausfall der öffentlichen Stromversorgung und/oder der Telekommunikationsnetze geht es primär um eine Kommunikation zwischen Bürgern, Katastrophenschutzleuchttürmen, Hilfsstellen und Einsatzleitungen. Bürger dürfen ohne weitere Formalitäten, Prüfungen und Zulassungen nur die allgemeingenehmigten Funkanwendungen nutzen.

Aus diesem Grund ist die Nutzungsmöglichkeit allgemein genehmigter Funkanwendungen von besonderer Bedeutung für die Bevölkerung in Not- und insbesondere Krisensituationen. Dafür braucht es eine Verbreitung in der Bürgerschaft.

Bestärkt werden wir in unserer Auffassung durch Statements des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), von der uns eine Stellungnahme zum Bürgernotfunk vorliegt (Zitat: „Der Bürgernotfunk ist etwas, was wenn dann regional vor Ort umgesetzt wird und daher am ehesten Ihre Kommune Ansprechstelle für diese Thema ist“). Weiterhin dürfen wir auf die erst kürzlich veröffentlichte Broschüre „Katastrophenschutz-Leuchttürme“ hinweisen. Dort wird auf Seite 54 im Abschnitt Kommunikation auf die Nutzung von Bürgernotfunk, Walkie-Talkies, Funkkoffern u. a. hingewiesen, damit für Kommunikationsaufgaben keine Einsatzkräfte gebunden werden müssen.

Katastrophenschutz-Leuchttürme stehen im Mittelpunkt der Kommunikation zwischen lokalen Gebietskörperschaften und den Bürgerinnen und Bürgern. Wenn kurze Wege nicht möglich sind (und das sind sie in aller Regel nicht), verkürzen Funkverbindungen Meldezeiten für dringend benötigte Interventionen des Rettungsdienstes und/oder der Feuerwehr deutlich. Katastrophenschutzleuchttürme sind in Deutschland vereinzelt realisiert. Sie befinden sich im langsam-stetigen Aufwuchs und werden flächendeckend benötigt. Als Rückfallebene der Funkkommunikation ergänzen allgemeingenehmigte Funkanwendungen auch die Kommunikation zwischen Leuchttürmen und Einsatzleitungen.

4. Die Gesellschaft für Krisenvorsorge engagiert sich ...

... im deutschsprachigen Raum D-A-CH und unterstützt Menschen, Organisationen und Behörden dabei, sich besser auf Krisen und zukünftige Herausforderungen vorzubereiten. Wir setzen uns für eine resiliente Gesellschaft ein und tun dies überparteilich im Engagement für innovative Lösungen im Zivil- und Katastrophenschutz. Unsere Mitglieder sind fragte Dozenten und Speaker u. a. bei der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung

(BABZ), bei den Universtäten der Bundeswehr sowie zahllosen Gebietskörperschaften, Kongressen, Versorgungsunternehmen, KRITIS-Betrieben, bürgerschaftlichen Initiativen und Interviewpartner in den Medien.

Kommunikation in der Krise ist essentiell für das Krisenmanagement und die Krisenbewältigung. Daher engagieren wir uns in allen Belangen der Kommunikation im Notfall, weil es über einen Plan A und B der Behörden auch eine anwendbare Lösung für die Bürgerinnen und Bürger braucht.

Mit unserem Widerspruch verfolgen wir keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen, sondern setzen uns für erkannte gesamtgesellschaftliche Belange ein.

Für Rückfragen und Gespräche stehen wir gern zur Verfügung und würden uns sehr darüber freuen, wenn Sie unsere Stellungnahme sorgfältig prüfen würden. Vielen Dank für Ihre Mühe.

Mit freundlichen Grüßen
Herbert Saurugg, MSc
Präsident der Gesellschaft für Krisenvorsorge