

JAAC 69.93

Auszug aus einer Entscheidung der Eidgenössischen
Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt vom
16. Februar 2005 [F-2004-149]

Droit des télécommunications. Appels d'urgence. Affichage du numéro d'appel et localisation.

- Art. 46 LTC et art. 28 al. 3 OST. *Le droit de l'appelant, à ce que son numéro d'appel ne soit pas affiché auprès du raccordement appelé, ne peut être restreint seulement lorsque le numéro d'un service, dont la mission est de recevoir des appels d'urgence et de faire intervenir des moyens de sauvetage destinés à protéger des personnes et des biens, est appelé (consid. 5.5).*

- *Les intérêts à un travail policier préventif efficace et à la poursuite pénale ne suffisent pas pour l'emporter sur la protection de la personnalité de l'appelant (consid. 5.6).*

- *Lorsque le numéro d'appel de la police n'est pas relié à un service d'appels d'urgence, mais à un office général de renseignement, d'annonce et de réacheminement, la localisation ne peut s'effectuer, également lors d'appels d'urgence, seulement avec l'accord de l'appelant (consid. 6.1).*

Fernmelderecht. Notrufe. Rufnummeranzeige und Standortidentifikation.

- Art. 46 FMG und Art. 28 Abs. 3 FDV. *Das Recht der anrufenden Person, dass ihre Rufnummer beim angerufenen Anschluss nicht angezeigt wird, darf nur dann eingeschränkt werden, wenn die Nummer eines Dienstes gewählt wird, dessen Aufgabe darin besteht, Notrufe entgegen zu nehmen und vorab zum Schutz von Personen und Sachen Rettungseinsätze herbeizuführen (E. 5.5).*

- Interessen an einer erfolgreichen präventiven Polizeiarbeit und Strafverfolgung vermögen demgegenüber den Persönlichkeitsschutz der anrufenden Person nicht zu überwiegen (E. 5.6).

- Ist die Rufnummer der Polizei nicht einem Notrufdienst, sondern einer allgemeinen Auskunft-, Melde- und Weiterleitungsstelle zugeordnet, darf die Standortidentifikation auch bei Notrufen nur mit Einwilligung der anrufenden Person erfolgen (E. 6.1).

Diritto delle telecomunicazioni. Chiamate d'urgenza. Indicazione del numero di chiamata ed identificazione del luogo.

- Art. 46 LTC e art. 28 cpv. 3 OST. Il diritto della persona che effettua la chiamata di evitare che il suo numero compaia sull'apparecchio del numero chiamato può essere limitato solo in caso di selezione di un numero di un servizio che ha il compito di ricevere chiamate d'urgenza ed organizzare interventi di salvataggio per la protezione di persone e cose (consid. 5.5).

- Gli interessi ad un lavoro di polizia preventivo efficace e alla persecuzione penale non sono preponderanti rispetto alla protezione della personalità della persona che effettua la chiamata (consid. 5.6).

- Se il numero di chiamata della polizia non è un servizio di chiamate d'urgenza, ma è attribuito ad un servizio d'informazione, d'annuncio e di collegamento, anche in caso di chiamate d'urgenza l'identificazione del luogo può avvenire solo con l'autorizzazione della persona che chiama (consid. 6.1).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Die Stadtpolizei Bern beantragte am 6. Juni 2003 beim Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) die Bestätigung der Standortidentifikation und der Aufhebung der Rufnummerunterdrückung für ihre Hauptrufnummer 031 321 21 21. Mit Verfügung vom 19. Juli 2004 wies das BAKOM dieses Gesuch ab, weil die betreffende Nummer nicht ausschliesslich für Notrufdienste bestimmt sei. Gegen diese Verfügung erhob die Stadtpolizei Bern Beschwerde bei der Eidgenössischen Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM, vormals Eidgenössische Rekurskommission des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [REKO/ UVEK]). Sie beantragt die Aufhebung der Verfügung und verlangt für ihre Nummer 031 321 21 21 weiterhin das Recht auf Standortidentifikation der Anrufenden und auf Erzwingen der Identifikation des anrufenden Anschlusses.

Aus den Erwägungen:

1. Die Zuständigkeit der REKO/INUM, die Legitimation der Beschwerdeführerin und die Zulässigkeit der Beschwerde werden nicht bestritten. Sie ergeben sich aus den Art. 61 Abs. 2 des Fernmeldegesetzes vom

30. April 1997 (FMG, SR 784.10) und den Art. 48 ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2. Art. 46 FMG beauftragt den Bundesrat, insbesondere die Identifikation des anrufenden Anschlusses, die Anrufumleitung, die Verwendung von Daten über den Fernmeldeverkehr sowie die Sicherheit der Fernmeldedienste gegen unbefugte Abhörung und Eingriffe zu regeln. Dabei hat der Bundesrat dem Persönlichkeitsschutz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Fernmeldeverkehr sowie den überwiegenden öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen.

2.1. Vorliegend geht es um die Identifikation des anrufenden Anschlusses bzw. die Anzeige der Rufnummer der anrufenden Person beim angerufenen Anschluss. Diese Rufnummeranzeige wird durch die digitalen Fernmeldedienste, insbesondere das digitale diensteintegrierende Fernmeldenetz (ISDN), ermöglicht. Bei der Rufnummeranzeige bzw. der dadurch möglichen Standortidentifikation handelt es sich um eine datenschutzrechtlich relevante Bearbeitung von Personendaten (vgl. dazu *Rolf H. Weber*, Fernmeldegeheimnis und Datenschutz, in: Rolf H. Weber [Hrsg.], Neues Fernmelderecht, Zürich 1998, S. 189, mit Hinweis).

2.2. Der Bundesrat hat von seiner Kompetenz zur Regelung der Identifikation des anrufenden Anschlusses mit dem Erlass der Art. 61 und Art. 28 Abs. 3 der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über Fernmeldedienste (FDV, SR 784.101.1) Gebrauch gemacht. Die nach Art. 66 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 61 Abs. 4 FDV seit dem 1. Februar 2005 (AS 2005 669) mögliche Standortidentifikation in ausserordentlichen Lagen ist nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens und es ist nicht weiter darauf einzugehen.

Nach Art. 61 Abs. 1 FDV müssen die Fernmeldedienstanbieterinnen ihren Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf einfache und unentgeltliche Weise die Möglichkeit bieten, die Anzeige ihrer Rufnummer auf der Anlage der oder des Angerufenen zu unterdrücken, wenn es mit vertretbarem Aufwand technisch möglich ist. Abs. 4 dieser Bestimmung hält fest, dass die Fernmeldedienstanbieterinnen die Rufnummeranzeige der Anrufenden in allen Fällen für die Verbindungen garantieren müssen, bei denen die Standortidentifikation nach Art. 28 Abs. 3 FDV (und den hier nicht interessierenden Art. 66 Abs. 4 FDV) gewährleistet sein muss. Nach Art. 28 Abs. 3 FDV muss die Standortidentifikation der Anrufenden für die Nummern 112, 117, 118 und 144 online gewährleistet sein, soweit es die Technik zulässt. Diese Kurznummern stehen den Notrufdiensten Europäische Notrufnummer (112), Polizeinotruf (117), Feuerwehrnotruf (118) und Sanitätsnotruf (144) zur Verfügung (Art. 28 Abs. 1 der Verordnung vom 6. Oktober 1997 über die Adressierungselemente im Fernmeldebereich [AEFV], SR 784.104). Weiter hält Art. 28 Abs. 3 FDV in der seit dem 1. Februar 2005 gültigen Fassung (AS 2005 669) folgendes fest:

«Auf Gesuch hin kann das Bundesamt weitere ausschliesslich für Notrufdienste der Polizei, der Feuerwehr sowie der Sanitäts- und Rettungsdienste bestimmte Nummern bezeichnen, bei denen diese Standortidentifikation zu garantieren ist. Es publiziert die Liste dieser Nummern.»

Art. 28 Abs. 5 FDV ist schliesslich zu entnehmen, dass das Bundesamt Vorschriften für die Standortidentifikation der Notrufe erlassen kann. Hierzu hat die Vorinstanz die technischen und administrativen Vorschriften für die Leitweglenkung und die Standortidentifikation der Notrufe (Ausgabe 6 vom 23. Juli 2002) erlassen (vgl. auch Art. 1 sowie Ziff. 3 des Anhangs 1 der Verordnung des BAKOM vom 9. Dezember 1997 über Fernmeldedienste und Adressierungselemente, SR 784.101.113). Dieser Richtlinie kann hinsichtlich der vorliegend strittigen Frage nichts Ergänzendes entnommen werden, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist.

3. Strittig ist, ob die Rufnummer 031 321 21 21 mit dem technischen Attribut «Aufhebung der Rufnummerunterdrückung des Anrufenden» ausgestattet werden darf. Die Vorinstanz hat dies mit der Begründung abgelehnt, die fragliche Nummer sei nicht ausschliesslich für einen Notfalldienst im Sinne von Art. 28 Abs. 3 FDV bestimmt. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass über ihre Hauptnummer zwar nicht nur Notrufe eingingen. Es seien jedoch Notdienste erreichbar, indem die Notrufe an die Einsatzleitzentrale der Stadtpolizei weitergeleitet würden. Die Polizei stelle denn auch ein eigentliches Auffangbecken für sämtliche Notrufe dar. Das öffentliche Interesse daran, in jedem Notfall die Standortidentifikation gewährleistet zu haben, rechtfertige den generellen aber doch sehr geringen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der anrufenden Person. Ein allfälliger Verlust beim Persönlichkeitsschutz durch die erzwungene Rufnummeranzeige werde ohnehin durch zahlreiche andere Vorschriften kompensiert. Weiter bestehe ein erhebliches, den Persönlichkeitsschutz überwiegendes Interesse daran, auch bei telefonischen Drohungen eine effiziente Strafverfolgung zu garantieren und bei notorisch bekannten Falschmeldern einen unnötigen Rettungseinsatz zu verhindern. Sinn und Zweck von Art. 28 Abs. 3 FDV verlangten deshalb auch in solchen Fällen die Anschluss- bzw. Standortidentifikation. Zudem handle es sich bei telefonischen Drohungen ebenfalls um Notfälle, sei doch die öffentliche Sicherheit und Ordnung konkret gefährdet. Mit der zu engen Interpretation der Vorinstanz sei nicht mehr in allen Notfällen ein erfolgreicher Einsatz gewährleistet.

4. Vorab ist auf die Änderung von Art. 28 Abs. 3 FDV einzugehen und zu prüfen, ob die neue Formulierung bloss eine Präzisierung darstellt oder eine inhaltliche Änderung bedeutet, mit der Folge, dass zu untersuchen wäre, welche Fassung der Bestimmung im vorliegenden Fall anzuwenden ist.

4.1. Im Verfügungszeitpunkt galt aArt. 28 Abs. 3 FDV in der ursprünglichen Fassung (AS 2001 2759). Danach konnte das Bundesamt auf Gesuch hin «*weitere ausschliesslich für Notdienste (Polizei, Feuerwehr, Sanitäts- und Rettungsdienste) bestimmte Nummern*» bezeichnen, bei denen die Standortidentifikation zu garantieren ist. Die heute gültige Formulierung lautet demgegenüber: «*weitere ausschliesslich für Notrufdienste der Polizei, der Feuerwehr sowie der Sanitäts- und Rettungsdienste bestimmte Nummern*».

4.2. Nach Meinung der Beschwerdeführerin hat der Ordnungsgeber bewusst zwischen Notrufdiensten in Art. 28 Abs. 1 FDV und Notdiensten in aArt. 28 Abs. 3 FDV unterschieden. Notrufdienste seien jene Dienste, die über die Kurzwahlnummern erreichbar seien und diese Nummern dienten ausschliesslich Notrufen. Bei den Notdiensten handle es sich dagegen um

die Polizei, die Feuerwehr sowie die Sanitäts- und Rettungsdienste. Um die Standortidentifikation zu erzwingen, müssten somit andere als Kurznummern nicht ausschliesslich Notrufen dienen, sondern ausnahmslos zu einem Notdienst führen.

4.3. Vom Wortlaut her, welcher Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet (vgl. *Ulrich Häfelin / Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich 2001, Rz. 92; [BGE 129 II 114 E. 3.1](#)), ist aArt. 28 Abs. 3 FDV nur insoweit klar, als die Standortidentifikation ergänzend zu den Kurzwahlnummern 112, 117, 118 und 144 bloss dann zu garantieren ist, wenn eine Rufnummer gewählt wird, die ausschliesslich für Notdienste bestimmt ist. Die Beschwerdeführerin ist nun der Ansicht, auf Grund der Aufzählung in der Klammer habe der Verordnungsgeber unter anderem die Polizei als Notdienst qualifiziert und deshalb sei für polizeiliche Rufnummern generell die Standortidentifikation zuzulassen. Damit übersieht sie aber, dass der Verordnungsgeber auf Grund der Wortwahl an die Rufnummer eines «Notdienstes» angeknüpft hat, es sich somit um eine Einrichtung handeln musste, die in Notlagen Dienste anbot. Die ursprüngliche Formulierung von Art. 28 Abs. 3 FDV setzte somit voraus, dass eine Notsituation vorlag und gestützt darauf die Rufnummer eines Notdienstes gewählt wurde. Die Aufzählung in der Klammer kann deshalb nur so verstanden werden, dass der Verordnungsgeber die Notdienste gewissen Einrichtungen zuordnen wollte und beispielsweise Notdienste der Polizei gemeint waren. Aus der Formulierung kann hingegen nicht abgeleitet werden, die Polizei sei generell einem Notdienst gleichzusetzen. Auf Grund dieser Auslegung ist der Meinung der Vorinstanz zu folgen, wonach mit den Begriffen «Notdienst» und «Notrufdienst» in Art. 28 FDV dasselbe gemeint ist, somit inhaltlich keine Differenz besteht. Weil sich der Verordnungsgeber der nicht ganz klaren Formulierung offenbar bewusst war, hat er die fragliche Bestimmung am 19. Januar 2005 geändert und präzisiert, dass es sich um ausschliesslich für Notrufdienste der Polizei, der Feuerwehr sowie der Sanitäts- und Rettungsdienste bestimmte Nummern handelt. Damit ist festzustellen, dass sowohl die alte wie auch die neue Fassung von Art. 28 Abs. 3 FDV inhaltlich übereinstimmen.

Festzuhalten ist, dass in Anwendung dieser Bestimmung und gestützt auf Art. 61 Abs. 4 FDV die erzwungene Rufnummeranzeige anschlussbezogen daran anknüpft, dass eine Verbindung zu einem Notrufdienst gewählt wird.

5. Nachfolgend ist zu untersuchen, ob sich Art. 28 Abs. 3 FDV als gesetzeskonform erweist oder ob Art. 46 FMG die erzwungene Rufnummeranzeige im Sinne der Ausführungen der Beschwerdeführerin auch in anderen Fällen zulässt und die Verordnungsregelung zu eng ist.

5.1. Vom Wortlaut her lassen sich der offenen Formulierung von Art. 46 FMG keine konkreten Anhaltspunkte entnehmen, unter welchen Voraussetzungen die Rufnummeranzeige erzwungen werden darf. Die Vorgabe des Gesetzgebers an den Bundesrat, eine Güterabwägung zwischen Persönlichkeitsschutz und öffentlichen Interessen vorzunehmen, lässt an sich den Schluss eines weiten Delegationsrahmens zu. Ob dies der wahren Tragweite der Bestimmung entspricht, ist unter Berücksichtigung weiterer Auslegungselemente - insbesondere dem Zweck der Regelung, die dem

Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie dem Sinnzusammenhang, in dem die Norm steht - zu ermitteln. Als Hilfsmittel können dabei auch die Gesetzesmaterialien dienen (BGE 129 II 114 E. 3.1).

5.2. Der Botschaft vom 10. Juni 1996 zum revidierten Fernmeldegesetz (Botschaft, BBl 1996 III 1405) kann ergänzend zum Gesetzestext von Art. 46 FMG entnommen werden, dass eine Unterdrückungsmöglichkeit für jene Personen vorzusehen ist, die eine Übermittlung ihrer Rufnummer nicht wünschen. Die Identifikation von Notrufen müsse allerdings weiterhin gewährleistet sein. Damit scheint es, dass der Gesetzgeber bereits eine Interessenabwägung vorweggenommen hat und nach seinem Willen der Persönlichkeitsschutz der anrufenden Person lediglich bei Notrufen eingeschränkt werden soll. Unter Berücksichtigung der Systematik des Fernmeldegesetzes drängt sich dieser Schluss ebenfalls auf. Denn Art. 20 FMG schreibt den Anbieterinnen von Fernmeldediensten der Grundversorgung vor, (nur) den Zugang zu den Notrufrufen so einzurichten, dass der Standort der Anrufenden identifiziert werden kann.

5.3. Weiter ist in Betracht zu ziehen, dass der Gesetzgeber beabsichtigte, das revidierte Fernmeldegesetz vollständig mit dem geltenden und sich künftig abzeichnenden Telekommunikationsrecht der Europäischen Union abzustimmen (Botschaft, a.a.O., S. 1473). Der Botschaft ist weiter zu entnehmen, dass der Gesetzgeber bei noch fehlenden Regelungen der Union den Entwurf so ausgestaltet hat, dass die absehbare Rechtsentwicklung möglichst ohne Änderungen des Gesetzes nachvollzogen werden kann. Mit unbestimmten Rechtsbegriffen oder mit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen sollte dem Verordnungsgeber zudem die Möglichkeit eröffnet werden, die Übereinstimmung mit dem Recht der Union auch bei nicht vorhersehbaren Entwicklungen zu erreichen (Botschaft, a.a.O., S. 1473). Im Zusammenhang mit Art. 46 FMG hat der Gesetzgeber explizit festgehalten, dass der Bundesrat den entsprechenden ausländischen Regelungen, insbesondere der Empfehlung Nr. R (95) 4 des Ministerkomitees des Europarates und dem Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates Rechnung zu tragen hat, um einen vergleichbaren Persönlichkeitsschutz zu garantieren (Botschaft, a.a.O., S. 1444).

5.4. Bezüglich der Frage, unter welchen Voraussetzungen das Recht auf Unterdrückung der Rufnummeranzeige eingeschränkt werden darf, kann der Empfehlung Nr. R (95) 4 des Ministerkomitees des Europarates vom 7. Februar 1995 zum Schutz personenbezogener Daten auf dem Gebiet der Telekommunikationsdienste unter besonderer Bezugnahme auf Telefondienste (vgl. [Stand: 21. April 2005]) nichts entnommen werden. Ziff. 7.17 dieser Empfehlung verweist diesbezüglich auf das innerstaatliche Recht. In einer ergänzenden Erklärung hielt das Ministerkomitee jedoch in Ziff. 113 fest, dass die Rufnummeranzeige beispielsweise für Notfalldienste wie Polizei oder Feuerwehr immer garantiert sein soll. Weiter soll der Anrufer bei belästigenden oder verletzenden Anrufen sowie bei falschem Alarm festgestellt werden können.

5.4.1. Im Recht der Europäischen Union wird die Rufnummeranzeige in der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (im Folgenden:

Richtlinie 2002/58/EG; ABl. Nr. L 201 vom 31. Juli 2002, S. 37) geregelt. Diese hat die Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre im Bereich der Telekommunikation (einsehbar unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law_de.htm [Stand: 21. April 2005]) ersetzt. Die Richtlinie 2002/58/EG hält, übereinstimmend mit der aufgehobenen Richtlinie, in Art. 10 fest, dass das Recht auf Privatsphäre in Bezug auf die Rufnummeranzeige vorübergehend eingeschränkt werden kann, um böswillige oder belästigende Anrufe zurückzuverfolgen. In diesem Fall werden nach innerstaatlichem Recht die Daten mit der Rufnummer der anrufenden Person von der Fernmeldediensteanbieterin gespeichert und zur Verfügung gestellt. Weiter kann die Erzwingung der Rufnummeranzeige und die Verarbeitung der Standortdaten ohne Einwilligung der anrufenden Person und anschlussbezogen für Einrichtungen erfolgen, die anerkanntermassen Notrufe bearbeiten, einschliesslich Strafverfolgungsbehörden, Ambulanzdienste und Feuerwehren, zum Zwecke der Beantwortung dieser Anrufe. In Erwägungsgrund 36 ist ergänzend festgehalten, dass damit Notfalldiensten ermöglicht werden soll, ihre Aufgabe so effektiv wie möglich zu erfüllen.

5.4.2. Die genannten internationalen Regelungen sehen somit zwei unterschiedliche Sachverhalte vor, um die Rufnummer bzw. den Standort auch gegen den Willen der anrufenden Person zu identifizieren.

5.4.3. Einerseits darf das Persönlichkeitsrecht des oder der Anrufenden bei böswilligen oder belästigenden Anrufen eingeschränkt werden, indem nachträglich der Anruf auf Grund der gespeicherten Daten der Fernmeldediensteanbieterin zurückverfolgt wird. Diese Art der Rufnummeranzeige erfolgt somit rückwirkend und anrufbezogen.

5.4.4. Andererseits sieht die Richtlinie 2002/58/EG anschlussbezogen eine erzwungene Rufnummeranzeige vor für anerkannte Einrichtungen, die Notrufe bearbeiten, einschliesslich Strafverfolgungsbehörden, Ambulanzdienste und Feuerwehren, um die Beantwortung von Notrufen zu erleichtern. Diese Umschreibung dürfte den unterschiedlichen Notrufsystemen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Während einige Länder ähnlich wie die Schweiz über dezentralisierte Notrufsysteme verfügen, kennen andere Länder ein zentralisiertes Notrufsystem mit einem «call centre» für unterschiedlichste Notfalldienste, welches über die Notrufnummer 112 erreichbar ist. Diese Zentrale leitet die Notrufe zu verschiedensten Rettungsdienstorganisationen wie beispielsweise Polizei, Ambulanz, Feuerwehr, Umweltnotdienste oder Strafverfolgungsbehörden (vgl. dazu den Überblick in Wolfgang Pfarl, Datenschutz bei LBS im Mobilfunknetzbereich und im europäischen Notrufsystem, Wien 2003, S. 36 Fn. 140 und S. 37 Fn. 143 [einsehbar unter http://www.it-law.at/papers/Datenschutz_bei_LBS.pdf, Stand: 21. April 2005]).

Voraussetzung dieses Ausnahmegrundes ist somit, dass eine Notfallsituation vorliegt, indem die anrufende Person eine unmittelbare Gefahr geltend macht. Weil sich telefonische Notrufe von übrigen Anrufen nur durch den Inhalt der Information, nicht aber durch deren Übertragung oder technische Eigenschaften unterscheiden lassen, kann das Attribut «Aufhebung der Rufnummerunterdrückung des Anrufenden» nicht anrufabhängig

geschaltet werden, sondern ist an die Rufnummer eines bestimmten Anschlusses gekoppelt, mithin anschlussabhängig. Potentiell liegt daher eine Notfallsituation immer dann vor, wenn die Rufnummer einer Einrichtung gewählt wird, die dazu bestimmt ist, Notrufe zu bearbeiten (Pfarl, a.a.O., S. 40). Als solcher Notrufdienst gilt eine Einrichtung, die bei unmittelbarer Gefahr insbesondere für Leib und Leben, die Gesundheit, die Sicherheit, das Eigentum oder die Umwelt unverzüglich Hilfeleistung bereitstellt (Pfarl, a.a.O., S. 39 Fn. 150, mit Hinweis auf eine Definition des «emergency service» durch die europäische Kommission).

5.5. Das europäische Recht lässt somit die Einschränkung des Persönlichkeitsrechts der anrufenden Person durch eine anschlussbezogene Aufhebung der Rufnummerunterdrückung nur zu, wenn eine Einrichtung angerufen wird, deren staatlich anerkannte Aufgabe darin besteht, in Notfallsituationen Rettungsmassnahmen herbeizuführen. Weil die schweizerische Regelung nach dem Willen des Bundesgesetzgebers mit dem europäischen Recht übereinstimmen muss und dem historischen Gesetzgeber der Entwurf für die Richtlinie 97/66/EG bereits bekannt war, hat er im Einklang damit Ausführungen in der Botschaft gemacht (a.a.O., S. 1444) und eine entsprechende Regelung in Art. 20 FMG getroffen. Damit ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber bezüglich der Identifikation des anrufenden Anschlusses die den Ausführungsbestimmungen vorbehaltene Interessenabwägung bereits vorweggenommen hat. Nach seinem Willen und übereinstimmend mit der europäischen Regelung soll das Recht der anrufenden Person, dass ihre Rufnummer auf Wunsch hin unterdrückt wird, anschlussbezogen nur dann eingeschränkt werden, wenn die Rufnummer eines Notfalldienstes gewählt wird. Bloss in diesem Fall soll das öffentliche Interesse an der Anschluss- und Standortidentifikation das Interesse des oder der Anrufenden am Schutz ihrer Persönlichkeit überwiegen, um einen raschen und erfolgreichen Rettungseinsatz zu gewährleisten. Im Einklang damit sieht Art. 28 Abs. 3 FDV eine Ausnahme vom Persönlichkeitsschutz lediglich für Rufnummern vor, die ausschliesslich für Notrufdienste der Polizei, Feuerwehr sowie Sanitäts- und Rettungsdienste bestimmt sind, also für Nummern von Einrichtungen, deren Aufgabe darin besteht, Notrufe entgegen zu nehmen und vorab zum Schutz von Personen und Sachen Rettungseinsätze herbeizuführen.

5.6. Der Argumentation der Beschwerdeführerin, öffentliche Interessen würden generell eine erzwungene Rufnummeranzeige bei Gefahr für Polizeigüter gebieten, stehen somit die gesetzgeberischen Vorgaben für die Identifikation des anrufenden Anschlusses entgegen. Deshalb bieten die Art. 46 FMG bzw. Art. 28 Abs. 3 FDV entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin keine Rechtsgrundlage, um bei telefonischen Drohungen im Hinblick auf eine effiziente Strafverfolgung anschlussbezogen eine sofortige Anschluss- bzw. Standortidentifikation zu erzwingen. Denn im Falle von telefonischen Drohungen wird von der anrufenden Person nicht eine Notfallsituation verbunden mit dem Hilferuf um Einleitung einer Rettungsmassnahme geltend gemacht, sondern im Gegenteil eine die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Personen und Sachen gefährdende Handlung angedroht. Auf Grund der vom Gesetzgeber getroffenen Interessenabwägung bleibt aber nur bei Notrufen Raum für eine erzwungene Rufnummernanzeige. Weil der Gesetzgeber die Aufhebung der Rufnummerunterdrückung restriktiv handhaben will, vermögen

deshalb die Interessen an einer erfolgreichen präventiven Polizeiarbeit und Strafverfolgung den Persönlichkeitsschutz der anrufenden Person nicht zu überwiegen.

Immerhin ist bei gewissen Straftatbeständen anrufbezogen (und nicht anschlussbezogen) eine rückwirkende Teilnehmeridentifikation möglich bzw. es besteht eine Auskunftspflicht über Fernmeldeanschlüsse (Art. 5 und Art. 14 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs [BÜPF], SR 780.1; vgl. dazu Entscheid REKO/UVEK vom 27. April 2004, J-2003-162, E. 5 ff.). Diese Einschränkung des Fernmeldegeheimnisses wird allerdings nicht von Art. 46 FMG, sondern von Art. 44 FMG erfasst, welcher diesbezüglich auf das genannte Spezialgesetz verweist. Das europäische Recht sieht ebenfalls anrufbezogen und rückwirkend eine Rufnummeranzeige für böswillige oder belästigende Anrufe vor (E. 5.4.3). Weil es vorliegend nicht um diese rückwirkende Identifikation geht, ist darauf nicht weiter einzugehen.

6. Bei der vorliegend fraglichen Rufnummer 031 321 21 21 handelt es sich um die Hauptnummer der Stadtpolizei Bern. Diese umfasst nebst betriebsinternen Diensten die Abteilungen Sicherheitspolizei, Kriminalpolizei und Verkehrspolizei sowie Sondereinheiten (vgl. <http://www.stadtpolizei-bern.ch/> [Stand: 21. April 2005]), welche über diese Hauptnummer erreichbar sind. Weiter dient der fragliche Anschluss gemäss unbestrittener Feststellung der Vorinstanz auch als Nummer des «Verbandes Schweiz. Polizeibeamter Sektion Bern-Stadt», des «Verkehrsdienst-Schalters» und der Abteilung «Parkkarten».

6.1. Der Anschluss unter der Rufnummer 031 321 21 21 ist demnach nicht einem Notrufdienst, sondern einer allgemeinen Auskunfts-, Melde- und Weiterleitungsstelle der Stadtpolizei zugeordnet. Wie die Beschwerdeführerin denn auch eingestanden hat, werden allfällige über diese Nummer eingehende Notrufe an die Einsatzleitzentrale der Stadtpolizei Bern weitergeleitet. Dieser polizeiliche Notrufdienst ist jedoch über die Notrufnummer 117 direkt anwählbar. Auch wenn die Beschwerdeführerin nicht in der Lage war, den prozentualen Anteil der über die fragliche Nummer eingehenden Notrufe anzugeben, ist überdies davon auszugehen, dass es sich bei einer beträchtlichen Anzahl der Anrufe auf diese Nummer nicht um Notrufe handelt. Wäre somit die erzwungene Rufnummeranzeige auch für den fraglichen Anschluss zugelassen, würde das Persönlichkeitsrecht der anrufenden Personen generell und unabhängig davon, ob es sich um einen Notruf handelt, eingeschränkt. Als Folge davon wäre der Persönlichkeitsschutz der anrufenden Person entgegen der Absicht des Gesetzgebers nicht mehr im gleichen Umfang wie im europäischen Recht garantiert. Damit überzeugt auch das von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Argument nicht, die Polizei sei ein eigentliches Auffangbecken für sämtliche Notrufe, sie nehme auch Anrufe entgegen, die im Einsatzbereich anderer Notdienste lägen und deshalb sei die Garantie der Standortidentifikation für die Hauptwahlnummer gerechtfertigt.

Bei Notrufen auf den fraglichen Anschluss, der nicht ausschliesslich für Notrufe bestimmt ist, darf deshalb die Standortidentifikation nur mit Einwilligung der anrufenden Person erfolgen. Ob es allenfalls technisch

möglich ist, dass solche Notrufe auf den Polizeinotruf umgeleitet werden und die Rufnummer dann bei der Einsatzleitzentrale angezeigt wird, ist vorliegend nicht zu prüfen.

6.2. Die von der Beschwerdeführerin angeführten notorisch bekannten Falschmelder, welche sie durch eine erzwungene Rufnummeranzeige frühzeitig erkennen möchte, um einen unnötigen Rettungseinsatz zu verhindern, vermögen eine generelle und anschlussbezogene Identifikation aller anrufenden Personen auf die Hauptnummer der Stadtpolizei ebenfalls nicht zu rechtfertigen. Denn eine Einschränkung des Persönlichkeitsrechts der anrufenden Person ist auf Grund vorstehender Ausführungen nur für Anschlüsse von Notrufdiensten zulässig. Der Vollständigkeit halber ist anzufügen, dass ein falscher Alarm eine strafbare Handlung im Sinne von Art. 128^{bis} des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) darstellt.

6.3. Schliesslich kann der Beschwerdeführerin mit dem Einwand nicht gefolgt werden, die Persönlichkeit der anrufenden Person werde durch eine Vielzahl kantonaler Vorschriften über den Datenschutz, welche auch für die Polizei verbindlich seien, geschützt und ein allfälliger Verlust durch die erzwungene Standortidentifikation werde deshalb bei weitem kompensiert. Denn das Fernmeldegesetz regelt den Daten- und Persönlichkeitsschutz spezifisch im Zusammenhang mit dem Erbringen von Telekommunikationsdienstleistungen und ergänzend zum Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG, SR 235.1; vgl. Botschaft, a.a.O., S. 1415). Der Gesetzgeber hat damit entschieden, dass die Persönlichkeit der anrufenden Person im Zusammenhang mit der Rufnummeranzeige zusätzlich zu bestehenden Vorschriften über den Datenschutz zu schützen ist. Der Anspruch auf Rufnummerunterdrückung stellt damit eine die Persönlichkeit in einem besonderen Bereich schützende Spezialnorm dar. Sie gibt der anrufenden Person über bestehende Vorschriften hinaus die Möglichkeit, im Fernmeldebereich die Beschaffung und Bearbeitung ihrer Personendaten zu verhindern.

7. Festzuhalten ist somit, dass die Aufhebung der Rufnummerunterdrückung anschlussbezogen nur Notrufdiensten vorbehalten ist, die Rufnummer 031 321 21 21 hingegen nicht einem solchen Dienst zugeordnet ist. Die Ausstattung dieser Nummer mit dem technischen Attribut «Aufhebung der Rufnummerunterdrückung des Anrufenden» würde somit dazu führen, dass in Verletzung von Art. 46 FMG und Art. 28 Abs. 3 FDV auch bei nicht für einen Notrufdienst bestimmten Anrufen die Rufnummeranzeige erzwungen würde.

Der Entscheid der Vorinstanz, für die Nummer 031 321 21 21 die erzwungene Identifikation des anrufenden Anschlusses bzw. die Aufhebung der Rufnummerunterdrückung nicht zu genehmigen, erweist sich somit als vereinbar mit dem Bundesrecht und ist zu schützen. Demnach ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen.

**JAAC 69.93 - Auszug aus einem Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für
Infrastruktur und Umwelt vom 16. Februar 2005 [F-2004-149]**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2005
Année	
Anno	
Band	69
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 007 127

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.