



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).

**Die Eidgenössische Rekurskommission
für Infrastruktur und Umwelt**

hat am 16. Februar 2005

unter Mitwirkung von Beat Forster (Instruktionsrichter), Bruno Wallimann (Präsident und Richter) und Marianne Ryter Sauvant (Richterin) sowie Alexandra Khouri (juristische Sekretärin)

im Beschwerdeverfahren

F-2004-149 (Fob)

Stadt Bern

handelnd durch A, Polizeikommando der Stadt Bern, Waisenhausplatz 32, Postfach, 3000 Bern 7

Beschwerdeführerin

gegen

Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Zukunftstrasse 44, Postfach 1003, 2501 Biel

Vorinstanz

betreffend

Recht zur Standort- und Anschlussidentifikation der Anrufenden für die Nummer 031 321 21 21; Verfügung des BAKOM vom 19. Juli 2004**A) den Akten entnommen:**

1. Das Fernmelderecht sieht vor, dass Fernmeldedienstanbieterinnen ihren Kundinnen und Kunden die Möglichkeit bieten müssen, die Anzeige ihrer Rufnummer auf der Anlage des oder der Angerufenen zu unterdrücken, soweit es die Technik zulässt. Für bestimmte Nummern hingegen muss die Standortidentifikation, welche mittels Identifikation des anrufenden Anschlusses möglich ist, gewährleistet sein.
2. Im Rahmen einer Überprüfung gelangte das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) am 9. Mai 2003 unter anderem an die Stadt Bern und bat um Mitteilung jener Rufnummern, die mit dem technischen Attribut „Aufhebung der Rufnummerunterdrückung des Anrufenden“ ausgestattet waren. Weiter hatte die Stadt Bern dem BAKOM für jede dieser Nummern einen Antrag zu stellen, wonach die Rechte auf Standortidentifikation und Aufhebung der Rufnummerunterdrückung zu bestätigen seien.
3. Die Stadtpolizei Bern teilte dem BAKOM am 6. Juni 2003 mit, dass bei ihrer Hauptrufnummer 031 321 21 21 das fragliche technische Attribut aktiviert sei. Über diese Nummer gingen unter anderem Notrufe ein. Es seien die Standortidentifikation und die Aufhebung der Rufnummerunterdrückung zu bestätigen.
4. Mit Verfügung vom 19. Juli 2004 wies das BAKOM das Gesuch der Stadtpolizei Bern ab und forderte die Swisscom Fixnet AG auf, das technische Attribut zum Erzwingen der Identifikation des anrufenden Anschlusses für die Nummer 031 321 21 21 innert dreier Monate ab Inkrafttreten der Verfügung zu deaktivieren.

Zur Begründung führte das BAKOM aus, die Standortidentifikation bezwecke als Ausnahme vom Fernmeldegeheimnis, dass für die Notrufdienste der Polizei, Feuerwehr, Sanitäts- und Rettungsdienste der Standort der anrufenden Person erkennbar sei.

Dadurch könne auch dann Hilfe geleistet werden, wenn die Person ihren Standort nicht kenne oder nicht mehr in der Lage sei, ihn zu kennen. Gestützt auf Art. 46 des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG, SR 784.10) in Verbindung mit den Art. 28 Abs. 3 und Art. 61 Abs. 4 der Verordnung vom 31. Oktober 2001 über die Fernmeldedienste (FDV; SR 784.101.1) müsse deshalb bei Notrufen die Standortidentifikation abweichend vom Schutz der Persönlichkeit gewährleistet bleiben. Die erzwungene Anzeige der anrufenden Nummer könne allerdings nur für die Notruf-Kurznummern 112, 117, 118 und 144 sowie für andere kurze oder zehnstellige Nummern, die ausschliesslich Notrufdiensten im Sinne von Art. 28 Abs. 3 FDV bzw. der Bereitstellung von Rettungseinsätzen bei Gefahr für Personen oder Güter dienen, gelten. Weil die Nummer 031 321 21 21 als Hauptrufnummer der Stadtpolizei Bern sowie als Nummer des „Verbandes Schweiz. Polizeibeamter Sektion Bern-Stadt“, des „Verkehrsdienst-Schalters“ und der Abteilung „Parkkarten“ nicht ausschliesslich für den Notrufdienst der Gesuchstellerin bestimmt sei, seien die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt, um die Standortidentifikation der Anrufenden bzw. die Anzeige der anrufenden Nummer zu erzwingen.

5. Gegen diese Verfügung gelangte die Stadt Bern mit Beschwerde vom 19. August 2004 an die Rekurskommission für Infrastruktur und Umwelt (REKO/INUM) und beantragt deren Aufhebung. Weiter sei zu verfügen, dass die Stadtpolizei Bern für die Telefonnummer 031 321 21 21 weiterhin das Recht auf der Standortidentifikation der Anrufenden und auf Erzwingen der Identifikation des anrufenden Anschlusses habe.

Es treffe zwar zu, dass die fragliche Nummer nicht ausschliesslich Notrufen diene. Allerdings sei dies nicht entscheidend. Denn das BAKOM habe übersehen, dass der Verordnungsgeber in Art. 28 FDV zwischen Notrufdiensten (Abs. 1) und Notdiensten (Abs. 3) unterscheide. Bei den Notrufdiensten gehe es um die in Europa gebräuchlichen Kurzwahlnummern, unter denen die Notdienste erreichbar seien. Bei den in Absatz 3 erläuterten Notdiensten handle es sich um die Polizei, Feuerwehr, Sanitäts- und Rettungsdienste. Andere als Kurzwahlnummern müssten nicht ausschliesslich Notrufen dienen, damit die Standortidentifikation zu gewährleisten sei, sondern nur ausschliesslich zu einem Notdienst führen. Der Verordnungsgeber habe damit erkannt, dass Notdienste nicht nur über die Kurzwahlnummern, sondern auch über andere Telefonnummern Notrufe erhalten könnten. In der Stadt Bern würden denn auch Anrufer auf die Hauptrufnummer 031 21 21 21 wie auch auf die Notrufnummer 117 mit der Einsatzleitzentrale der Stadtpolizei verbunden. Jährlich seien dies weit über 100'000 externe Anrufe, woraus mehr als 25'000 Interventionen der Polizei resultierten. Zwar existierten keine Statistiken über die Hauptrufnummer, dennoch sei die Nummer

031 321 21 21 der breiten Öffentlichkeit in der Stadt Bern bekannt und sie werde auch rege benutzt. Gerade in Notfällen könne in der Aufregung die Kurzwahlnummer leicht vergessen gehen, wohingegen es dank der elektronischen Speicherung einfacher sei, die gespeicherte Hauptrufnummer abzurufen.

Um eine erfolgreiche Nothilfe durch die Polizei gewährleisten zu können, müsse die Standortidentifikation auch bei jenen Anrufen möglich sein, die über die Hauptrufnummer der Stadtpolizei an die Einsatzleitzentrale gelangten. Diesen Anrufern klar machen zu wollen, dass sie in einem Notfall und in der ganzen Aufregung zuerst ihren Standort bekannt geben müssten, sei praxisfremd. Erhöht werde dadurch nur das Risiko eines Misserfolges bei Notfalleinsätzen. Ausserdem sei es gefährlich und unverantwortlich, die Standortidentifikation bei telefonischen Drohungen oder Bombendrohungen nicht mehr bei allen Anrufern gewährleistet zu haben. Dass solche Anrufer vom Wegfall der Garantie der Standortidentifikation bei der Hauptrufnummer profitierten, widerspreche Sinn und Geist von Art. 28 Abs. 3 FDV. Zudem erschwere der Wegfall der Garantie der Standortidentifikation die Strafverfolgung. Auch bei notorisch bekannten Falschmeldern bestünde die Gefahr, dass diese wie echte Notfälle behandelt werden müssten, mit der Folge, dass die bisherigen kurzen Interventionszeiten für Notfälle länger und die Gefahr von Misserfolgen dadurch grösser würden.

Die Intention von Art. 20 FMG und 28 Abs. 3 FDV, wonach die Garantie der Standortidentifikation bei Notrufen Vorrang haben solle, werde durch die angefochtene Verfügung ins Gegenteil verkehrt. Bereits ein erfolgreicher Nothilfeinsatz auf Grund eines Anrufes auf die Hauptwahlnummer oder die Überführung eines Bombenattentäters rechtfertigten den generellen aber doch sehr geringen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Anrufer. Die Garantie der Standortidentifikation bei der Nummer 031 321 21 21 entspreche daher dem überwiegenden öffentlichen Interesse an einem funktionierenden Notdienst.

6. Das BAKOM liess sich am 20. September 2004 im abweisenden Sinne vernehmen. Die terminologische Unterscheidung zwischen Notdiensten und Notrufdiensten bedeute keine inhaltliche Differenzierung. Bereits eine grammatikalische Auslegung von Art. 28 Abs. 3 FDV ergebe eindeutig, dass das Recht auf Standortidentifikation nur bei Nummern bestehe, die ausschliesslich für Notdienste bestimmt bzw. einzig und allein für Notrufe vorgesehen seien. Der Umstand, dass Notfälle auch über anderen Zwecken dienende Telefonnummern gemeldet würden, könne nicht zur Folge haben, dass bei allen diesen Nummern die Standortidentifikation erzwungen werden dürfe. Eine solche verabsolutierte Ermächtigung wäre mit dem Persönlichkeitsschutz nicht mehr

vereinbar. Die in Art. 46 FMG bzw. Art. 61 Abs. 1 FDV vorgesehene Rufnummerunterdrückung sei eine persönlichkeitschutzrechtliche Reaktion auf die technische Gegebenheit, dass die Rufnummer in modernen Fernmeldenetzen grundsätzlich übertragen werde, was jedoch vom Anrufenden als unerwünschte Bekanntgabe von persönlichen Daten empfunden werden könne. Weiter sei zu bezweifeln, dass ein gewichtiger Anteil der Bevölkerung normale zehnstellige Rufnummern der Polizei auf ihren Endgeräten gespeichert hätten. Die Vorinstanz gehe davon aus, dass zumindest die Kurzwahlnummern 112, 117 und 118 gemeinhin bekannt seien und auch in Notfallsituationen aus dem Gedächtnis abgerufen werden könnten, so dass eine allenfalls gespeicherte zehnstellige Rufnummer keine wirkliche Alternative darstelle. Die Verwendung einer zehnstelligen Nummer ab Mobiltelefon könne die Rettung sogar gefährden, weil anders als bei Kurzwahlnummern nicht in jedem Fall die vom aktuellen Standort nächstgelegene Einsatzleitzentrale der Notdienste alarmiert werde. Telefonische Drohungen schliesslich könnten nicht als Notrufe bezeichnet werden, weshalb das Fernmelderecht eine Standortidentifikation in solchen Fällen gar nicht zulasse.

7. Die Beschwerdeführerin replizierte am 25. November 2004 und hält an ihren Rechtsbegehren fest. Ergänzend führt sie aus, dass gemäss Gesetzesmaterialien die Standortidentifikation bei Notrufen Vorrang habe vor dem Persönlichkeitsschutz und der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt worden sei, im Zusammenhang mit Notrufen weitere Ausnahmen auszugestalten. Dementsprechend sei in Art. 28 Abs. 3 FDV eine Ausnahmemöglichkeit für die weiteren Anschlüsse der Notfalldienste geschaffen worden. Diese Anschlüsse müssten aber nicht ausschliesslich für Notrufe bereit stehen. Auch der Bundesrat habe somit das öffentliche Interesse der Notdienste an einer Standort- und Anschlussidentifikation zum Schutz von Polizeigütern höher gewichtet als das Interesse des Anrufenden an der Rufnummerunterdrückung. Damit die Nummerunterdrückung nicht ausgehöhlt werde, sei die Ausnahme auf Notdienste beschränkt. Weil die Polizei ein eigentliches Auffangbecken für sämtliche Notrufe darstelle und auch Anrufe entgegen nehme, die im Einsatzbereich anderer Notdienste lägen, sei die Garantie der Standortidentifikation für die Hauptwahlnummer der Stadtpolizei gerechtfertigt. Die Wichtigkeit der Standortidentifikation erläutert die Beschwerdeführerin sodann an Hand eines Beispiels. Weiter führt sie aus, dass die Persönlichkeit der anrufenden Person durch eine Vielzahl von Vorschriften geschützt werde. An diese Bestimmungen wie insbesondere jene über den Datenschutz sei die Polizei ebenfalls gebunden. Ein allfälliger Verlust beim Persönlichkeitsschutz durch die Standort- und Anschlussidentifikation werde deshalb bei weitem durch andere Vorschriften kompensiert. Zudem müssten Rufnummern mit erzwungener Anruferidentifikation publiziert werden, wes-

halb Anrufende mit Rufnummerunterdrückung Gelegenheit hätten, davon Kenntnis zu nehmen. Weiter weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass auch telefonische Drohungen Notfälle darstellten, weil es dabei um eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gehe. Abschliessend hält sie fest, die zu enge Interpretation von Art. 28 Abs. 3 FDV durch die Vorinstanz habe zur Folge, dass die Notdienste nur für die Kurzwahlnummern eine Garantie der Standort- und Anschlussidentifikation erhielten, weil kein Notdienst über weitere, ausschliesslich für Notrufe bereit stehende Anschlüsse verfüge.

und B) in Erwägung gezogen:

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 i.V.m. 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. Absatz 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 Art. 28 Abs. 3 aFDV 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 Art. 28 Abs. 3 aFDV 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 Art. 28 Abs. 3 aFDV 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 Notrufdiensten 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. <http://www.coe.int/t/d/Ministerkomitee/>) 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 Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. 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) 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]).

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 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/>), 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 Auskunft-, 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 Rufnummernanzeige 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 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.

8. Der unterliegenden Beschwerdeführerin als kommunaler Behörde sind in Anwendung von Art. 63 Abs. 2 VwVG keine Verfahrenskosten aufzuerlegen und es ist keine Parteientschädigung zu sprechen (Art. 64 VwVG).

Demnach wird

erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden weder Verfahrenskosten auferlegt noch wird eine Parteientschädigung gesprochen.

Dieser Beschwerdeentscheid wird eröffnet:

- der Beschwerdeführerin (eingeschrieben, mit Rückschein)
- der Vorinstanz (eingeschrieben)
- dem Generalsekretariat UVEK, Rechtsdienst, Bundeshaus Nord, 3003 Bern (eingeschrieben, mit Rückschein)

REKURSKOMMISSION FÜR
INFRASTRUKTUR UND UMWELT

Der Präsident:

Die juristische Sekretärin:

Bruno Wallimann

Alexandra Khouri

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann gemäss Art. 97 ff. OG innert 30 Tagen seit Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist mindestens dreifach einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe

der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführenden oder eines allfälligen Vertreters oder einer allfälligen Vertreterin zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit die Beschwerdeführenden sie in Händen haben.