

Zürcher Hochschule  
für Angewandte Wissenschaften

---

# **Drohnenaufnahmen zur Bekämpfung von Raserdelikten und als Beweismittel der Polizei im Strassenverkehr**

-

Eine kritische Analyse dieser neuen Methode der  
Geschwindigkeitskontrolle

**Bachelorarbeit**

---

Referent: RA Simon Brun  
ZHAW School of Management and Law

Vorgelegt am 31.05.2023  
von Fabian Schaerli

## Management Summary

Die Kantonspolizei Thurgau macht seit dem Jahr 2021 mittels Drohnenaufnahmen Jagd auf Raserinnen und Raser im Strassenverkehr. Dies hat jüngst schweizweit für Schlagzeilen gesorgt, da sich ein mutmasslicher Delinquenter gegen diese neuartige Methode zur Wehr setzt. Die Thurgauer Polizei ist bisher das einzige Polizeikorps in der Schweiz, welches diese Methode zur Geschwindigkeitskontrolle einsetzt. Es wird jedoch eine Frage der Zeit sein, bis es ihr weitere Kantone gleichtun. Angesichts der Tatsache, dass sich bisher weder Lehre noch Rechtsprechung mit dieser Thematik befasst haben, ist es an der Zeit, den wesentlichsten Rechtsfragen nachzugehen.

Diese Arbeit zeigt auf, welche Grundrechte durch die Drohnenaufnahmen der Polizei tangiert sind und wie ein solcher Eingriff allenfalls gerechtfertigt werden kann. Hierbei sind hauptsächlich die gesetzlichen Grundlagen sowie Massnahmen, welche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit dienen, von besonderer Bedeutung. In diesem Teil der Arbeit sind auch die relevanten Bestimmungen des Datenschutzes thematisiert. Ferner wurde geprüft, inwiefern sich die Polizei je nach Anfangsverdacht gar an die strafprozessualen Bestimmungen halten müsste.

Aufgrund der Bezugsnähe des Autors zur Kantonspolizei Basel-Stadt berücksichtigt diese Arbeit als Ausgangslage und zur Eingrenzung hauptsächlich deren massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen. Es gilt jedoch festzuhalten, dass nicht nur kantonale Bestimmungen ausschlaggebend sind. Folglich können die Ergebnisse auch für andere Polizeikorps bedeutsam sein.

Um diese Problemstellungen zu erörtern, wurden u.a. verschiedene Expertenmeinungen eingeholt, wie jene des ASTRA oder auch von Vertretern der besagten Polizeikorps.

Im Ergebnis lässt sich sagen, dass eine solche Geschwindigkeitskontrolle einer Grundrechtsprüfung standhält. Aufgrund des möglichen schweren Grundrechtseingriffs gegenüber unbeteiligten Dritten ist Bedingung dafür jedoch ein Gesetz im formellen Sinn als gesetzliche Grundlage. Art. 9 SKV, welcher die Polizei zur Geschwindigkeitskontrolle ermächtigt, ist daher nicht ausreichend, zumal die Drohne in diesem Verfahren nach Auffassung des Verfassers eher als Messmittel i.S.v. Art. 6 VSKV-ASTRA zu verstehen ist. Demgegenüber könnte § 17 IDG-BS als Grundlage dienen, der die herabgesetzten Anforderungen der Normdichte im Polizeirecht erfüllt. Darüber hinaus sind verschiedene organisatorische sowie technische Massnahmen zu treffen, um den datenschutzrechtlichen Vorgaben und somit dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht zu werden. Trotz einer vorhandenen gesetzlichen Grundlage ist eine schweizweite Regulierung in Betracht zu ziehen.

Schliesslich kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein strafprozessualer Anfangsverdacht besteht, wenn Informationen über ein mögliches Raserdelikt vorliegen, welche dieses örtlich, zeitlich und allenfalls auch personell eingrenzen lassen. Liegt ein solcher Anfangsverdacht vor, hat sich die Polizei an die Bestimmungen der StPO zu halten und kann sich nicht mehr auf sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten stützen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Management Summary</b> .....	<b>I</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Materialienverzeichnis</b> .....	<b>XV</b>
<b>Verzeichnis der verwendeten Internetquellen</b> .....	<b>XVII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>XXII</b>
<b>I. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1. Gegenstand der Arbeit .....	1
2. Drohneneinsatz der Kantonspolizei Thurgau .....	2
3. Ziel und Aufbau der Arbeit .....	3
<b>II. Drohnen in der Schweiz</b> .....	<b>5</b>
1. Einführung .....	5
2. Begriff und Definition .....	6
3. Regulierungen von Drohnen .....	7
3.1. Offene Kategorie .....	8
3.2. Spezielle Kategorie und Zulassungspflichtige Kategorie .....	8
4. Drohneneinsätze durch Behörden .....	9
4.1. Entwicklung der Drohneneinsätze durch Behörden .....	9
4.2. Drohneneinsätze durch Behörden heute .....	10
5. Zwischenfazit .....	12
<b>III. Polizeirecht</b> .....	<b>14</b>
1. Einführung .....	14
2. Aufgaben der Polizei im Allgemeinen .....	14
3. Aufgaben der Polizei im Strassenverkehr .....	16
4. Verfassungsrechtliche Kompetenzzuteilung Bund/Kantone .....	18
5. Zwischenfazit .....	20
<b>IV. Eingriff in die Grundrechte</b> .....	<b>21</b>
1. Einführung .....	21
2. Tangierte Grundrechte .....	21
2.1. Schutz der Privatsphäre nach Art. 13 BV und Art. 8 EMRK .....	21
2.2. Grundrechtskollision: Persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV .....	23
2.3. Verwirklichung der Grundrechte im Datenschutz nach Art. 35 BV .....	24
2.3.1. Datenschutz nach Bundesrecht .....	25
2.3.2. Datenschutz nach kantonalem Recht (Basel-Stadt) .....	26

3. Wirkung des Grundrechtseingriffs .....	27
4. Überprüfung der Einschränkung nach Art. 36 BV .....	30
4.1. Gesetzliche Grundlage Art. 36 Abs. 1 BV.....	30
4.1.1. Geschwindigkeitskontrollen nach der Strassenverkehrsgesetzgebung .....	31
4.1.2. Drohne als Messmittel sowie Einordnung der Messart.....	33
4.1.3. Videoüberwachung nach § 17 IDG-BS .....	36
4.1.4. Begründung eines Pilotversuches nach § 9a IDG-BS .....	38
4.1.5. Polizeigesetz Basel-Stadt.....	39
4.2. Öffentliches Interesse Art. 36 Abs. 2 BV .....	40
4.3. Verhältnismässigkeit Art. 36 Abs. 3 BV .....	40
4.3.1. Eignung.....	41
4.3.2. Erforderlichkeit im Allgemeinen.....	41
4.3.3. Erforderlichkeit betreffend die Datenschutzgrundsätze .....	44
4.3.4. Zumutbarkeit .....	45
5. Fazit Grundrechtsprüfung.....	47
<b>V. Die StPO als gesetzliche Grundlage für Drohnenaufnahmen.....</b>	<b>50</b>
1. Einführung .....	50
2. Strafprozessuale Beweiserhebung nach Art. 139 ff. StPO .....	50
3. Technische Überwachung als Zwangsmassnahme nach Art. 280 f. StPO .....	52
4. Abgrenzung Sicherheitspolizei/Gerichtspolizei .....	53
4.1. Allgemeines zu dieser Abgrenzung .....	53
4.2. Anwendungsfälle dieser Abgrenzung .....	56
4.3. Einordnung der Drohnenaufnahmen je nach Anfangsverdacht.....	57
4.3.1. Anfangsverdacht aufgrund eigener Feststellungen der Polizei ....	58
4.3.2. Anfangsverdacht aufgrund anderer Hinweise .....	60
5. Fazit StPO als gesetzliche Grundlage .....	61
<b>VI. Schlussbetrachtung .....</b>	<b>63</b>

## Literaturverzeichnis

ALBERTINI GIANFRANCO, Polizei und polizeiliche Ermittlungen, in: Albertini Gianfranco/Fehr Bruno/Voser Beat (Hrsg.), Polizeiliche Ermittlungen, Zürich/Basel/Genf 2008.

BAERISWYL BRUNO, Kommentar zu Art. 1–3 DSG, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015.

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte I, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2021 (zit. Grundrechte I).

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2021 (zit. Grundrechte II).

BENÖHR-LAQUEUR SUSANNE, 2018 - das Jahr, in dem die deutsche Polizei erstmals Drohnen gegen Gefährder einsetzte, Anmerkungen zu Art. 47 Bayerisches Gefahrenabwehrgesetz (PAG), TATuP 27/3 (2018) 14 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar zu Art. 3 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015.

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

BIERI ADRIAN/POWELL JULIAN, Informationspflicht nach dem totalrevidierten Datenschutzgesetz, AJP (2020) 1533 ff.

BOCK CHRISTIAN/FASEL WALTER, Wie zuverlässig sind polizeiliche Geschwindigkeitskontrollen? in: Probst Thomas/Werro Franz (Hrsg.), Strassenverkehrsrechts-Tagung 24.-25. Juni 2014, Bern 2014.

BREITENMOSER STEPHAN/SCHWEIZER RAINER J., Kommentar zu Art. 13 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schweizer Rainer J./Schindler Benjamin/Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

CHRISTEN MARKUS/GUILLAUME MICHEL/JABLONOWSKI MAXIMILIAN/LENHART PETER/MOLL KURT, Zivile Drohnen – Herausforderungen und Perspektiven, Zürich 2018 (zit. CHRISTEN et al.).

DALAMAGKIDIS KONSTANTINOS/VALAVANIS KIMON P./PIEGL LES A., On Integrating Unmanned Aircraft Systems into the National Airspace System, Issues, Challenges, Operational Restrictions, Certification, and Recommendations, 2. Aufl., Dordrecht/Heidelberg/London/New York 2012.

DAPHINOFF EVA/HASSLER JANNINE, Teil 3: Datenschutzrechtliche Fragen im öffentlichen Personenverkehr – Haftung und Sicherheitsfragen, in: Furrer Andreas/Vasella Juana (Hrsg.), Der öffentliche Personenverkehr – Haftung und Sicherheitsfragen, Bern 2018, S. 229 ff.

DIGGELMANN OLIVER, Kommentar zu Art. 13 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015.

EPINEY ASTRID/CIVITELLA TAMARA/ZBINDEN PATRIZIA, Datenschutzrecht in der Schweiz, Eine Einführung in das Datenschutzgesetz des Bundes, mit besonderem Akzent auf den für Bundesorgane relevanten Vorgaben, Freiburger Schriften zum Europarecht 10 (2009) 5 ff.

EPINEY ASTRID, Kommentar zu Art. 36 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015.

EUGSTER LUZIUS/KATZENSTEIN ANNEGRET, Kommentar zu Art. 280 StPO, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014.

FREI LAURA S., Grundlagen und Grenzen der Observation, Zürich/Basel/Genf 2018.

GÄCHTER THOMAS/EGLI PHILIPP, Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe, Jusletter vom 6. September 2010.

GFELLER DIEGO/BIGLER ADRIAN, Zwangsmassnahmen gemäss StPO versus polizeiliche Zwangsmassnahmen nach PolG-ZH, und zugleich eine Besprechung von BGE 137 I 218, forumpoenale - Die Zeitschrift für den Praktiker im Bereich Strafrecht 2 (2014) 105 ff.

GIGER HANS, Beweisverwertungsverbot im Strassenverkehr, Strassenverkehr 2 (2019) 4 ff.

GIGER HANS, SVG Kommentar, Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, Orell Füssli Kommentar, 9. Aufl., Zürich 2014.

GONIN LUC/BIGLER OLIVER, Kommentar zu Art. 8 EMRK, in: Gonin Luc/Bigler Oliver (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Commentaire des articles 1 à 18 CEDH, Bern 2018.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.

HÄNSENBERGER SILVIO, Die zivilrechtliche Haftung für autonome Drohnen unter Einbezug von Zulassungs- und Betriebsvorschriften, Diss. St. Gallen, Berlin/Bern 2018.

HÄNSENBERGER SILVIO/WILDHABER ISABELLE, Risiko im Anflug? Die Regulierung ziviler Drohnen, sui generis (2016) 82 ff.

HANSJAKOB THOMAS/PAJAROLA UMBERTO, Kommentar zu Art. 277 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 196-457 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

HANSJAKOB THOMAS/PAJAROLA UMBERTO, Kommentar zu Art. 280 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 196-457 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

HANSJAKOB THOMAS/PAJAROLA UMBERTO, Kommentar zu Art. 281 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 196-457 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

HANSJAKOB THOMAS/PAJAROLA UMBERTO, Kommentar zu Art. 282 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 196-457 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

HENSELER DAVID, Datenschutz bei drohnengestützter Datenbearbeitung durch Private, Diss. Zürich, Zürich 2020 (zit. Datenschutz).

HENSELER DAVID, Die rechtliche Einordnung von Drohnen, in: Canapa Damiano/Landolt Robin/Müller Nicola (Hrsg.), Sein und Schein von Gesetzgebung, Erwartungen – Auswirkungen – Kritik, Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich, Zürich/St.Gallen 2018 (zit. rechtliche Einordnung).

HENSELER DAVID, «Drohnenführerscheine» - eine Übersicht über die zukünftigen Anforderungen an Drohnenpiloten in der Schweiz, Sicherheit & Recht 3 (2020) 201 ff. (zit. Drohnenführerscheine).

HOFER THOMAS, Kommentar zu Art. 10 StPO, in: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014.

HUSI-STÄMPFLI SANDRA, Kommentar zu Art. 9a IDG-BS, in: Rudin Beat/Baeriswyl Bruno (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich/Basel/Genf 2014.

HUSI-STÄMPFLI SANDRA, Kommentar zu Art. 15 IDG-BS, in: Rudin Beat/Baeriswyl Bruno (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich/Basel/Genf 2014.

HUSI-STÄMPFLI SANDRA, Kommentar zu Art. 17 IDG-BS, in: Rudin Beat/Baeriswyl Bruno (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich/Basel/Genf 2014.

HUSI-STÄMPFLI SANDRA, Kommentar zu Art. 18 IDG-BS, in: Rudin Beat/Baeriswyl Bruno (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich/Basel/Genf 2014.

INGLESE NICOLA, Das Beweisausforschungsverbot, Das Verbot sog. Fishing expeditions und seine nationalen und grenzüberschreitenden Bezüge, Diss. Basel, Basel 2017.

JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN, Die Polizei zwischen Gefahrenabwehr und Ermittlungen von Straftaten, in: Jositsch Daniel/Schwarzenegger Christian/Wohlers Wolfgang, Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich/Basel/Genf 2017.

KAISER DANIEL, Geschwindigkeitsüberschreitungen im Strassenverkehr, Strassenverkehr / Circulation routière 3 (2020) 10 ff.

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018.

KORNMEIER CLAUDIA, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme, Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, Diss. Freiburg i. Br., Berlin 2012.

KRETTIGER DANIEL, Schnittstellenfragen der Schweizerischen Strafprozessordnung, Jusletter vom 13. Februar 2012.

LANDSHUT NATHAN/BOSSHARD THOMAS, Kommentar zu Art. 306 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 196-457 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

LAVALLÉE CHANTAL, The New EU Policy on Civil Drones, A Paradigm Shift for European Airspace, PRIO Policy Brief 05 (2019) 1 ff.

LENTJES MEILI CHRISTIANE/RHYNER BEAT, Vorbemerkung zu §§ 32-32g, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018.

MAAGER MATTHIAS, Verwertbarkeit privater Dashcam-Aufzeichnungen im Strafverfahren, sui generis (2018) 177 ff.

MAGNIN JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. Luzern, Zürich/Basel/Genf 2017.

MOHLER MARKUS, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. Polizeirecht).

MOHLER MARKUS, Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 (zit. Polizeiberuf).

MOHLER MARKUS, Zur Anfechtbarkeit polizeilicher intervenierender Realakte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV-Justizreform, AJP (2007) 461 ff. (zit. Anfechtbarkeit Realakte).

MOHLER MARKUS, Zur Frage der Gerichtsverwertbarkeit von Dashcam-Aufnahmen im Strassenverkehr, Sicherheit & Recht 1 (2019) 32 ff. (zit. Dashcam-Aufnahmen).

MOSIMANN HANS-JAKOB/VÖLGER WINSKY MARION/PLÜSS KASPAR, Öffentliches Recht, Ein Grundriss fürs Studium und Praxis, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2017.

MUND CLAUDIA, Kommentar zu Art. 17 DSG, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015.

MUND CLAUDIA, Kommentar zu Art. 18a DSG, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015.

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008.

MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. Videoüberwachung).

MÜLLER PETER, Impulse und Widerstände bei der Polizeigesetzgebung des Bundes, AJP (1997) 420 ff. (zit. Polizeigesetzgebung).

OBERHOLZER NIKLAUS, Grundzüge des Strafprozessrechts, 3. Aufl., Bern 2012.

RHYNER BEAT, Kommentar zu Art. 32c PolG-ZH, in: Donatsch Andreas/Jaag Tobias/Zimmerlin Sven, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2018.

RHYNER BEAT, Kommentar zu Art. 306 StPO, In: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl., Basel 2014.

RIEDO CHRISTOF, Kommentar zu Art. 54 SVG, in: Niggli Marcel Alexander/Probst Thomas/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014.

ROSENTHAL DAVID/JÖHRI YVONNE, Handkommentar zum Datenschutzgesetz sowie weiteren, ausgewählten Bestimmungen, Zürich/Basel/Genf 2008.

RUDIN BEAT, Datenschutz und E-Government, in: Buser Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, 2. Aufl., Basel 2008.

RUDIN BEAT, Grundlagen zum IDG-BS, in: Rudin Beat/Baeriswyl Bruno (Hrsg.), Praxis-kommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich/Basel/Genf 2014.

RUDIN BEAT, Kommentar zu Art. 3 DSG, in: Baeriswyl Bruno/Pärli Kurt (Hrsg.), Stämpfli Handkommentar, Datenschutzgesetz (DSG), Bern 2015.

RUDIN BEAT, Kommentar zu Art. 9 IDG-BS, in: Rudin Beat/Baeriswyl Bruno (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Zürich/Basel/Genf 2014.

RUDIN BEAT/STÄMPFLI SANDRA, Wunderheilmittel Videoüberwachung?, *digma* 4 (2009) 145 ff.

SCHAFFHAUSER RENÉ, Kommentar zu Art. 82 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schweizer Rainer J./Schindler Benjamin/Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

SCHWEGLER IVO/HIRTE FLORIAN, Polizeirecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2021.

SCHWEIZER RAINER J./MÜLLER LUCIEN, Zwecke, Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung im Polizeibereich, *LeGes* 3 (2008) 379 ff.

STEIGER MARTIN, Regulierung von Drohnen im zivilen Behördeneinsatz der Schweiz, *Sicherheit & Recht* 3 (2014) 169 ff.

TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonale Polizeihöhe, Eine systematische Darstellung des kantonalen Polizeirechts anhand des Schaffhauser Polizeigesetzes, Zürich/Basel/Bern 2016 (zit. Polizeihöhe).

TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. Polizeirecht).

TRECHSEL STEFAN/LEHMKUHL MARIANNE JOHANNA, Kommentar zu Art. 179<sup>quater</sup> StGB, in: Trechsel Stefan (Hrsg.), Praxiskommentar zum Schweizerischen Strafgesetzbuch, 4. Aufl., Zürich 2021.

TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022.

TSCHENTSCHER AXEL, Kommentar zu Art. 10 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015.

VOGEL STEFAN, Drohnen im Umfeld von Flughäfen, Sicherheit & Recht 3 (2019) 115 ff.  
WALDMANN BERNHARD/KRAEMER RAPHAEL, Allgemeine Vorbemerkungen zum SVG, in: Niggli Marcel Alexander/Probst Thomas/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014.

WALDMANN BERNHARD/KRAEMER RAPHAEL, Kommentar zu Art. 106 SVG, in: Niggli Marcel Alexander/Probst Thomas/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Basler Kommentar zum Schweizerischen Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014.

WALDMANN BERNHARD, Kommentar zu Art. 35 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015.

WEBER ROLF H./OERTLY DOMINIC, Datenschutzrechtliche Problemfelder von zivilen Drohneneinsätzen, Jusletter vom 26. Oktober 2015.

WEBER ROLF H., Zivile Drohneneinsätze – Herausforderungen für das Wirtschafts- und Datenschutzrecht, in: Heiss Helmut/Kellerhals Andreas/Luterbacher Thierry/Schnyder Anton K. (Hrsg.), Versicherung in Wissenschaft und Praxis, Bd. 12, Zürich/St. Gallen 2017.

WEY GREGOR, Der Anfangsverdacht als Abgrenzungskriterium zwischen den kantonalen Polizeigesetzen und der StPO, QFLR 1 (2019) 18 ff.

WIDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bd. 2, Bern 2014.

WOHLERS WOLFGANG, Die Verwertbarkeit staatlich erstellter Videoaufzeichnungen im Strafprozess, ZStrR 140 (2022) 49 ff.

WOHLERS WOLFGANG, Kommentar zu Art. 10 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 1-195 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

WOHLERS WOLFGANG, Kommentar zu Art. 139 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 1-195 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

WOHLERS WOLFGANG, Kommentar zu Art. 141 StPO, in: Donatsch Andreas/Lieber Viktor/Summers Sarah/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Zürcher Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 3. Aufl., Art. 1-195 StPO, Zürich/Basel/Genf 2020.

ZALUNARDO-WALSER ROBERTO, Verdeckte kriminalpolizeiliche Ermittlungsmassnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Observation, Diss. Zürich, Zürich 1998.

ZUMSTEG PATRICE, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Verwaltungsrecht und Behördenpraxis als Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Diss. Zürich, Zürich 2020.

## **Materialienverzeichnis**

Bericht an den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt des Datenschutzbeauftragten Beat Rudin, Bericht der Jahre 2017-2019 über Trends, Jahresrückblicke und Fälle (zit. Bericht DSB, S. 42).

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 24. Juni 1955, BBl 1955 6921 ff.

Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff.

Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden anlässlich der Fussball-Europameisterschaft 2008 (UEFA EURO 2008) vom 13. September 2006, BBl 2006 8179 ff.

Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002, BBl 2002 3709 ff.

Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017, BBl 2017 6941 ff.

Botschaft des Bundesrates zum Messwesen vom 27. Oktober 2010, BBl 2010 8013 ff.

Fragestunde im Nationalrat mit Bundesrat Albert Rösti vom 06.03.2023, Frage von Nationalrat Walter Wobmann, Geschwindigkeitsmessung mit Drohnen im Strassenverkehr, 23.7017 (zit. Fragestunde Wobmann 23.7017).

Interpellation von Nationalrat Manuel Tornare vom 27.09.2017, Zivile Drohnen. Können die Gefahren ignoriert werden? (zit. Int. Tornare 17.3733).

Interpellation von Ständerat Daniel Jositsch vom 28.05.2018, Regelung für den Privatgebrauch von Drohnen (zit. Int. Jositsch 18.3397).

Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates vom 30.06.2020, Ausnahme des Modellflugs von der EU-Drohnenregelung (zit. Mot. KVF-NR 20.3916).

Motion von Nationalrat Martin Candinas vom 16.03.2018, Sicherheit und Ordnung beim Betrieb von Drohnen (zit. Mot. Candinas 18.3372).

Motion von Nationalrat Martin Candinas vom 27.09.2017, Schutz der Landesflughäfen vor Drohnen (zit. Mot. Candinas 19.4339).

Postulat von Nationalrat Bernhard Guhl vom 15.03.2018, Identifikation von Drohnen und ähnlichen Flugkörpern (zit. Post. Guhl 18.3245).

Ratschlag des Regierungsrates zu einer Änderung des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) und weiterer Gesetze (Anpassung an die europäischen Datenschutzreformen und weitere Anpassungen) vom 29. September 2021, 21.1239.01 (zit. RR BS 21.1239.01).

## **Verzeichnis der verwendeten Internetquellen**

ALTERMATT SVEN, Mit Drohnen gegen Corona: Genfer Polizei überwacht aus der Luft, Aargauer Zeitung, online veröffentlicht am 08.04.2020, <<https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/mit-drohnen-gegen-corona-genfer-polizei-uberwacht-aus-der-luft-ld.1211218>>, besucht am 15.02.2023 (zit. ALTERMATT, AZ 08.04.2020).

Bundesamt für Justiz, Bericht zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG) - Übersicht zu den wichtigsten Änderungen für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen betreffend Datenbearbeitungen durch Bundesorgane vom Oktober 2022, Publikation unter der Rubrik «Dokumentation» vom 10.11.2022, <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/datenschutzstaerkung.html>>, besucht am 12.04.2023 (zit. Bericht BJ zur Totalrevision DSG).

Bundesamt für Zivilluftfahrt, Präsentation zum Webinar zu den neuen Drohnenregeln in der Schweiz vom 24.02.2023, Publikation unter der Rubrik «Verständnishilfe, Aktuelle Informationen» vom 08.03.2023, <<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/drohnen/verstaendnishilfe/news.html>>, besucht am 08.03.2023 (zit. Präsentation BAZL-Webinar).

Bundesamt für Zivilluftfahrt, Fragen & Antworten zum Webinar zu den neuen Drohnenregeln in der Schweiz vom 24.02.2023, Publikation unter der Rubrik «Verständnishilfe, Aktuelle Informationen» vom 08.03.2023, <<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/drohnen/verstaendnishilfe/news.html>>, besucht am 08.03.2023 (zit. Fragen & Antworten BAZL-Webinar).

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB), Bericht: Videoüberwachung mit Drohnen durch Private, <<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/technologien/videoueberwachung/videoueberwachung-mit-drohnen-durch-private/videoueberwachung-mit-drohnen-durch-private.html>>, besucht am 12.04.2023 (zit. Bericht EDÖB).

JECKER NINA, Zu Besuch bei einem Dealer, Basler Zeitung, online veröffentlicht am 09.10.2012, <<https://www.bazonline.ch/zu-besuch-bei-einem-dealer-252328121359>>, besucht am 02.05.2023 (zit. JECKER, BaZ 09.10.2012).

LOCKHEED MARTIN, Armee entscheidet sich für Indago 3 UAS, Schweizer Soldat, online veröffentlicht am 08.11.2020, <<https://www.schweizer-soldat.ch/2020/09/armee-entscheidet-sich-f%C3%BCr-indago-3-uas.html>>, besucht am 15.03.2023 (zit. LOCKHEED, Schweizer Soldat 08.11.2020).

Medienmitteilung der Kantonspolizei Graubünden vom 28.07.2020, Drohneinsatz bei der Kantonspolizei Graubünden – Fazit nach einem Jahr, <<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/kapo/aktuelles/medien/2020/Seiten/202007283.aspx>>, besucht am 15.03.2023 (zit. Medienmitteilung Kantonspolizei GR 28.07.2020).

Medienmitteilung der Post vom 04.10.2017, Weitere Drohnenflüge in Lugano, <<https://www.post.ch/de/ueber-uns/aktuell/2017/weitere-drohnenfluege-in-lugano>>, besucht am 09.03.2023 (zit. Medienmitteilung Post 04.10.2017).

Medienmitteilung der Post vom 12.04.2019, Post nimmt Drohnenflüge im Dienste der Medizin wieder auf, <<https://www.post.ch/de/ueber-uns/aktuell/2019/post-nimmt-drohnenfluege-im-dienste-der-medizin-wieder-auf>>, besucht am 09.03.2023 (zit. Medienmitteilung Post 12.04.2019).

Medienmitteilung der Post vom 25.08.2020, Post und Matternet nehmen Drohnenbetrieb nach Corona-Pause wieder auf, <<https://www.post.ch/de/ueber-uns/aktuell/2020/post-und-matternet-nehmen-drohnenbetrieb-nach-corona-pause-wieder-auf>>, besucht am 09.03.2023 (zit. Medienmitteilung Post 25.08.2020).

Medienmitteilung des Bundes vom 15.06.2022, Erfolgreicher Erstflug der Aufklärungsdrohne in der Schweiz, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89290.html>>, besucht am 09.03.2023 (zit. Medienmitteilung Bund 15.06.2022).

Medienmitteilung des Bundesamt für Zivilluftfahrt vom 25.11.2022, Schweiz übernimmt europäische Drohnenregelung, <[https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/themen/bazl\\_vorstellung/medien/Medienmitteilungen.msg-id-91929.html](https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/themen/bazl_vorstellung/medien/Medienmitteilungen.msg-id-91929.html)>, besucht am 07.03.2023 (zit. Medienmitteilung BAZL).

Medienmitteilung des Bundesrates vom 02.05.2008, Sichere Lufträume für Drohneneinsatz während der EURO 2008, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-18551.html>>, besucht am 09.03.2023 (zit. Medienmitteilung BR 02.05.2008).

Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 19.08.2020, Revidiertes Polizeigesetz beim Landrat, <<https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/regierungsrat/medienmitteilungen/revidiertes-polizeigesetz-beim-landrat>>, besucht am 15.04.2023 (zit. Medienmitteilung BL 19.08.2020).

Medienmitteilung des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich vom 02.09.2014, Vermessung und Unfallfotografie aus der Luft, <[https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/das\\_departement/medien/medienmitteilung/2014/september/140902a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilung/2014/september/140902a.html)>, besucht am 10.03.2023 (zit. Medienmitteilung SD ZH 02.09.2014).

Open Data Beer Nr. 16 vom 23.09.2021, Präsentation zum Geschwindigkeitsmonitoring im Kanton Basel-Stadt, <<https://opendatabeer.ch/impressionen/open-data-beer-nr-16-23-09-2021/>>, besucht am 05.05.2023 (zit. Präsentation Open Data Beer 23.09.2021).

opendata.swiss zu Geschwindigkeitsmonitoring: Einzelmessungen ab 2021 vom 02.02.2021, <<https://opendata.swiss/de/dataset/geschwindigkeitsmonitoring-einzelmessungen>>, besucht am 05.05.2023 (zit. opendata.swiss 02.02.2021).

ROHNER RAPHAEL, Mit Drohnen gegen Raser im Thurgau: Die Polizei will im Verdachtsfall aus der Luft filmen, <<https://www.thurgauerzeitung.ch/ostschweiz/kanton-thurgau/verkehrskontrolle-mit-drohnen-gegen-raser-im-thurgau-die-polizei-will-im-verdachtsfall-aus-der-luft-filmen-ld.2369527?reduced=true>>, besucht am 10.12.2022 (zit. ROHNER, TZ 10.11.2022).

ROSCH BENJAMIN, Überwachung aus der Luft: Polizei plant den Einsatz von Drohnen an Demos, bz basel, online veröffentlicht am 05.09.2020, <<https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/uberwachung-aus-der-luft-polizei-plant-den-einsatz-von-drohnen-an-demos-ld.1254014>>, besucht am 15.03.2023 (zit. ROSCH, bz 05.09.2020).

SRF News, Tausende Drohnen nach neuem Recht in der Schweiz registriert, online veröffentlicht am 05.01.2023, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/neue-drohnen-regelung-tausende-drohnen-nach-neuem-recht-in-der-schweiz-registriert>>, besucht am 13.05.2023, (zit. SRF News 05.01.2023).

SAPEY CÉDRIC, Das Drohnen Kommando 84, Schweizer Soldat, online veröffentlicht am 11.02.2021, <<https://www.schweizer-soldat.ch/2021/02/das-drohnen-kommando-84.html>>, besucht am 15.03.2023 (zit. SAPEY, Schweizer Soldat 11.02.2021).

SCHERRER GIORGIO/BAUMGARTNER FABIAN, Beim Auftaktspiel des FC Winterthur lässt die Polizei eine Drohne über den Fans schweben. Doch dann prallt diese in ein Hochhaus – und wird auch noch gestohlen, NZZ, online veröffentlicht am 28.07.2022, <<https://www.nzz.ch/zuerich/winterthur-drohne-der-polizei-stuerzt-bei-fussballspiel-ab-ld.1695635?reduced=true>>, besucht am 15.03.2023 (zit. SCHERRER/BAUMGARTNER, NZZ 28.07.2022).

SCHMID ANDREAS, Aufklärungsdrohnen: Konventionalstrafe für Hersteller, Schweizer Radio und Fernsehen (SRF)/News, online veröffentlicht am 02.12.2022, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/armee-projekt-aufklaerungsdrohnen-konventionalstrafe-fuer-hersteller>>, besucht am 09.03.2023 (zit. SCHMID, SRF 02.12.2022).

TRUEB LUCIEN, Militärische Drohnen für die Waldbrandbekämpfung, NZZ, publiziert am 25.05.1995, <[https://nzz.genios.de/document/NZZ\\_\\_66815263bd58a7fc86931b38c575e612eaa2723a](https://nzz.genios.de/document/NZZ__66815263bd58a7fc86931b38c575e612eaa2723a)>, besucht am 09.05.2023 (zit. TRUEB, NZZ 25.05.1995).

WERTHEIMER PIA, Polizei geht mit Drohnen auf Verbrecherjagd, Tagesanzeiger, online veröffentlicht am 24.02.2018, <<https://www.tagesanzeiger.ch/polizei-geht-mit-drohnen-auf-verbrecherjagd-207726798212>>, besucht am 15.03.2023 (zit. WERTHEIMER, Tagesanzeiger 24.02.2018).

WIDMER BENEDIKT, Noch Luft nach oben: Nur drei Polizeikorps setzen auf Drohnen, Schweizer Radio und Fernsehen (SRF)/News, online veröffentlicht am 24.01.2014, <<https://www.srf.ch/news/schweiz/noch-luft-nach-oben-nur-drei-polizeikorps-setzen-auf-drohnen>>, besucht am 10.03.2023 (zit. WIDMER, SRF 24.01.2014).

Zeitungsbericht NZZ vom 30.04.2002, Zürich wollte 1.-Mai-Feier mit Armee-Drohne überwachen/Pläne nach VBS-Auflagen begraben, <[https://nzz.genios.de/document/NZZ\\_\\_046d2f92f7fcedfd06adec3b289a7eef43f8ffa](https://nzz.genios.de/document/NZZ__046d2f92f7fcedfd06adec3b289a7eef43f8ffa)>, besucht am 14.03.2023 (zit. NZZ 30.04.2002, S. 45).

Zeitungsbericht 20-Minuten vom 23.03.2005, Armee-Drohne beobachtet Osterstaus, <<https://www.20min.ch/story/armee-drohne-beobachtet-osterstaus-336347980600>>, besucht am 10.03.2023 (zit. 20-Minuten 23.05.2005).

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFV	Automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Aufl.	Auflage
AZ	Aargauer Zeitung
BaZ	Basler Zeitung
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz) vom 3. Oktober 1951, SR 812.121
BGE	Leitentscheide des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005, SR 173.110
BJ	Bundesamt für Justiz
BR	Bundesrat
BSK	Basler Kommentar
BL	Basel-Landschaft
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
bz	Zeitung für die Region Basel
bzw.	beziehungsweise
cm	Zentimeter (Längenmass)
digma	Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit
Diss.	Dissertation

DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1
DV 2019/947	Durchführungsverordnung (EU) 2019/947 der Kommission vom 24. Mai 2019 über die Vorschriften und Verfahren für den Betrieb unbemannter Luftfahrzeuge
E.	Erwägung
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EGMR	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Strassburg
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 28. November 1974, SR 0.101
EU	Europäische Union
et al.	et alii = lat. und andere
etc.	et cetera
f.	folgend
ff.	fortfolgend
Fn.	Fussnote
Fw	Polizeilicher Rang der Kantonspolizei Thurgau: Feldweibel
GmV	Verordnung des EJPD über Messmittel für Geschwindigkeitskontrollen und Rotlichtüberwachungen im Strassenverkehr vom 28. November 2008, SR 941.261
gl. M	gleicher Meinung
GR	Graubünden
Hrsg.	Herausgeber
i. Br.	im Breisgau
IDG-BS	Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Basel-Stadt (Informations- und Datenschutzgesetz) vom 09. Juni 2010, SG 153.260
IDV-BS	Verordnung über die Information und den Datenschutz des Kantons Basel-Stadt (Informations- und Datenschutzverordnung) vom 09. August 2011, SG 153.270
i.e.S	im engeren Sinne

Int.	Interpellation
i.S.v.	im Sinne von
i.V.	in Vertretung
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
JARUS	UAS Operational Categorization, Version 1.0 vom 21. Juni 2019 (JAR-DEL-WG7-UASOC-D.04)
KG BL	Kantonsgericht Basel-Landschaft
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
KV-BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005, SG 111.100
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
LFG	Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz) vom 21. Dezember 1948, SR 784.0
lit.	Buchstabe
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
MessG	Bundesgesetz über das Messwesen (Messgesetz) vom 17. Juni 2011, SR 941.20
MessMV	Messmittelverordnung vom 15. Februar 2006, SR 941.210
METAS	Eidgenössisches Institut für Metrologie
N	Note
nDSG	(neues) Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG) vom 25. September 2020, BBl 2017 7639 (tritt am 01. September 2023 in Kraft)
nIDG-BS	(neues) Gesetz über die Information und den Datenschutz des Kantons Basel-Stadt (Informations- und Datenschutzgesetz) vom 20. Oktober 2022 (Zeitpunkt des Inkrafttretens noch unklar)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFK	Orell Füssli Kommentar
OGer ZH	Obergericht des Kantons Zürich
PolG-BL	Polizeigesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 28. November 1996, SGS 700

PolG-BS	Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) vom 13. November 1996, SG 510.100
PolG-SH	Polizeigesetz des Kantons Schaffhausen vom 21. Februar 2000, SHR 354.100
PolG-ZH	Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007, LS 550.1
Post.	Postulat
QFLR	Zeitschrift: Quid? Fribourg Law Review
PRIO	Peace Research Institute Oslo
resp.	respektive
RR BS	Ratschlag des Regierungsrates Basel-Stadt
s	Formelzeichen für Bodenlänge (Strecke)
S.	Seite
SD ZH	Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SGK	St. Galler Kommentar
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SHK	Stämpflis Handkommentar
SHR	Schaffhauser Rechtsbuch
sog.	sogenannte
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0
sui generis	Die juristische Open-Access-Zeitschrift
SKV	Verordnung über die Kontrolle des Strassenverkehrs (Strassenverkehrskontrollverordnung) vom 28. März 2007, SR 741.013
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958, SR 741.01
t	Formelzeichen für Zeit
TATuP	Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis
TZ	Thurgauer Zeitung
u.a.	unter anderem

UAS	Unmanned Aircraft System
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 18. September 1992, SR 0.103.2
USC	United States Code, 2006 Edition, Supplement 5, Title 49 – TRANSPORTATION
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v	Formelzeichen für Geschwindigkeit
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
vgl. a.	vergleiche auch
VLK	Verordnung des UVEK über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien vom 24. November 1994, SR 748.941
VRV	Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962, SR 741.11
VSKV-ASTRA	Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung vom 22. Mai 2008, SR 741.013.1
Weisung ASTRA	Weisungen des Bundesamtes für Strassen über polizeiliche Geschwindigkeitskontrollen und Rotlichtüberwachung im Strassenverkehr vom 22. Mai 2008
Wm 1	Polizeilicher Rang der Kantonspolizei Basel-Stadt: Wachtmeister 1
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZK	Zürcher Kommentar
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

In der nachfolgenden Arbeit wird versucht, auf eine gendergerechte Sprache Rücksicht zu nehmen. Sollte dies aus Gründen der Lesbarkeit und der Stilistik nicht gelingen, wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet, wobei diesfalls alle Geschlechter gleichermassen gemeint sind.

# I. Einleitung

*«Datenschutz ist ein notwendiges Gegengewicht und ein Korrekturinstrument gegen übermäßige, die Individualrechte beeinträchtigende Datenverarbeitung, aber er kann und soll kein Verhinderungsinstrument sein.»*

Hans Peter Bull

## 1. Gegenstand der Arbeit

Drohnen sind in der Schweiz auf dem Vormarsch. Während das BAZL im Jahr 2016 noch von ca. 20'000 Drohnen in der Schweiz ausging, ergaben neue Einschätzungen rund ein Jahr später, dass bereits 100'000 Drohnen im Einsatz standen.<sup>1</sup> Eine Registrierungspflicht erfolgte erst ab dem Jahr 2023, weshalb noch keine genaueren Zahlen vorliegen. Jedoch registrierten sich in den ersten Wochen bereits mehrere 10'000 Betreiberinnen und Betreiber.<sup>2</sup> Aufgrund dieser Zahlen ist anzunehmen, dass diese Zahl weiter steigen wird, was auch mit der technologischen Entwicklung zu erklären ist. Diese Entwicklung macht auch nicht vor den teilweise langwierigen Gesetzgebungsprozessen halt, weshalb die Gesetze oftmals dem rasanten technischen Wandel hinterherhinken.

Gleichwohl die Drohne keine neue Erfindung ist, kann man davon ausgehen, dass deren Anwendungsbereiche längst nicht ausgeschöpft sind und vermehrt verschiedene Rechtsfragen mit der Nutzung von Drohnen entstehen. So setzen auch Behörden und insbesondere die Polizei vermehrt auf den Einsatz von Drohnen. Jüngst sorgte die Kantonspolizei Thurgau für Aufsehen, als sie einen mutmasslichen Raser mittels einer Drohnenaufnahme verzeigt hatte. Der Fahrzeuglenker soll ausserorts mit 175 km/h anstatt den erlaubten 80 km/h unterwegs gewesen sein, weshalb ein Verfahren nach dem Rasertatbestand (Art. 90 Abs. 3 SVG) gegen den Lenker eröffnet worden war.<sup>3</sup>

Der Kantonspolizei Thurgau kann im Bereich der Geschwindigkeitskontrolle mittels Drohne eine Vorreiterrolle zugesprochen werden, da diese Methode nirgends sonst in der Schweiz eingesetzt wird. Trotzdem wird es aus der Sicht des Autors eine Frage der Zeit sein, bis auch weitere Polizeikorps Drohnen auf diese Weise einsetzen werden, zumal gemäss Auskunft der Kantonspolizei Thurgau bereits zahlreiche Vertreter verschiedener Polizeikorps ihr Interesse bekundet hätten.<sup>4</sup> Um welche Kantone es sich dabei handelt,

---

<sup>1</sup> HENSELER, Drohnenführerscheine, S. 201.

<sup>2</sup> SRF News 05.01.2023.

<sup>3</sup> ROHNER, TZ 10.11.2022.

<sup>4</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023.

konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Hinzu kommt, dass sich bisher weder die Lehre noch die Rechtsprechung mit den aus solchen Drohnenaufnahmen resultierenden rechtlichen Fragen auseinandergesetzt hat. Für den besagten Fall, welcher medial für Schlagzeilen gesorgt hat, sei gemäss Kantonspolizei Thurgau ein erstinstanzliches Urteil im Sommer 2023 zu erwarten. Demzufolge ist es höchste Zeit, diese Thematik aufzugreifen und einige rechtliche Fragen zu klären.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass auch die Kantonspolizei Basel-Stadt den Nutzen von Drohnen erkannt hat. Dies geht aus dem aktuellen Projekt «Eagle» hervor, wonach Drohnen für verschiedene Einsätze angeschafft werden sollen.<sup>5</sup> Gemäss Auskunft sei nicht angedacht, dass die Kantonspolizei Basel-Stadt die Drohnen für Geschwindigkeitskontrollen einsetzen wird. In der vorliegenden Arbeit soll jedoch vorfrageweise geprüft werden, welches die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen entsprechenden Drohneneinsatz in Basel-Stadt wären. Angesichts dessen sowie der Bezugsnähe des Autors zur Kantonspolizei Basel-Stadt sollen diesbezüglich die Gesetzmässigkeiten, welche für Basler Polizei massgebend sind, im Fokus dieser Arbeit stehen.

Bevor der Aufbau und die Ziele der Arbeit aufgeführt werden, ist es sinnvoll, zuerst den Drohneneinsatz der Kantonspolizei Thurgau darzulegen, woraus sich dann die Rechtsfragen ergeben.

## **2. Drohneneinsatz der Kantonspolizei Thurgau**

Die Kantonspolizei Thurgau setzt die Drohne zur Geschwindigkeitskontrolle seit August 2021 ein, dies wurde jedoch erst später in der breiten Öffentlichkeit publik. Der Drohneneinsatz erfolgt ausschliesslich mit dem Ziel, mutmassliche Raser und Raserinnen aus dem Verkehr zu ziehen.<sup>6</sup> Folglich werden keine herkömmlichen Geschwindigkeitsübertretungen rapportiert. Dabei wird eine Drohne des Modells DJI Matrice 300 eingesetzt, welche mit einer hochauflösenden Kamera ausgestattet ist. Die Polizei wählt vorgängig einen Strassenabschnitt aus und startet die Drohne, die anschliessend auf einer Höhe von 10-20 Meter in Position gebracht wird, sodass auch der Fahrzeuginnenraum und der Lenker oder die Lenkerin eines Fahrzeuges auf den Aufnahmen zu erkennen sind. Die Drohne wird von einem Drohnenpiloten gesteuert, während die Kamera durch eine weitere Person separat bedient wird. Mittels Meldeposten werden dem Drohnenpiloten Fahrzeuge gemeldet, welche mutmasslich mit einer massiv überhöhten Geschwindigkeit unterwegs

---

<sup>5</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Basel-Stadt (i.V. Wm 1 Roger Schönenberger, Application Management) vom 15.05.2023 vgl. a. Kapitel II Punkt 6.2.

<sup>6</sup> In der vorliegenden Arbeit wird von Raser und Raserinnen gesprochen, wenn es sich um Personen handelt, welche den Rasertatbestand nach Art. 90 Abs. 3 SVG erfüllen.

sind. In der Folge wird die Fahrt des verdächtigen Fahrzeuges über eine gewisse Strecke aufgenommen. Im Anschluss erfolgt die Geschwindigkeitsberechnung anhand der Videoaufnahmen mit einer Weg/Zeit-Berechnung ( $v = s / t$ ), wobei Strassenmarkierungen als Referenzpunkte dienen. Die Drohne selbst kann die Geschwindigkeit demzufolge nicht direkt messen, indes dient die Aufnahme als Grundlage der Berechnung.<sup>7</sup>

### **3. Ziel und Aufbau der Arbeit**

Als erweiterte Einführung werden zuerst die gesetzlichen Gegebenheiten für Drohnen in der Schweiz aufgezeigt. Aktueller Anlass hierzu ist, dass die Schweiz ab 01. Januar 2023 die EU-Richtlinien betreffend Drohnen übernommen hat.<sup>8</sup> Darüber hinaus sollen die Einsatzgebiete von behördlichen Drohneneinsätzen erläutert werden.

Eine Einführung in das Polizeirecht und die daraus resultierenden polizeilichen Aufgaben sollen zudem als Grundlage für die anschliessenden weiteren Themen dienen. Diese Ausführungen sollen zeigen, wie konfliktbeladen das Legalitätsprinzip im Polizeirecht ist und es schwierig sein kann zu bestimmen, mit welcher gesetzlichen Grundlage ein polizeiliches Handeln zu legitimieren ist.

Der Fokus dieser Arbeit liegt bei der Prüfung, ob die Kantonspolizei Basel-Stadt mit den aktuellen gesetzlichen Gegebenheiten Drohnen zur Geschwindigkeitskontrolle einsetzen könnte, wie die Kantonspolizei Thurgau dies praktiziert. Infolgedessen wird die oben erläuterte Methode zur Geschwindigkeitskontrolle auf den Kanton Basel-Stadt übertragen. Für den Einsatz von Polizeidrohnen zur Videoaufzeichnung sind insbesondere grundrechtliche Fragen zu klären. Demzufolge wird geprüft, welche Grundrechte tangiert sind und ob eine allfällige Grundrechtsverletzung gerechtfertigt werden kann, weshalb eine ausführliche Grundrechtsprüfung nach Art. 36 BV erfolgt. In dieser Prüfung werden auch die für diese Thematik relevanten Bestimmungen des Datenschutzes ausgelegt mit einem Ausblick auf die Datenschutzrevision, welche im September 2023 in Kraft treten wird. Da der Datenschutz auf Bundes- und Kantonebene geregelt ist, werden sowohl die bundesrechtlichen Bestimmungen als auch jene des Kantons Basel-Stadt durchleuchtet. Ein weiteres Augenmerk der Grundrechtsprüfung liegt bei der gesetzlichen Grundlage sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, welchen im Polizeirecht eine besondere Bedeutung zuzusprechen sind.

---

<sup>7</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023 vgl. a. ROHNER, TZ 10.11.2022.

<sup>8</sup> Bei der besagten EU-Richtlinie handelt es sich um folgende: DV 2019/947 vgl. a. Kapitel II Punkt 3.

Schliesslich wird als gesonderte Prüfung der gesetzlichen Grundlage untersucht, ob nicht die Strafprozessordnung als gesetzliche Grundlage dienen müsste, zumal die Kantonspolizei Thurgau in einer Medienmitteilung bekannt gab, die Drohne werde nur eingesetzt, falls ein konkreter Verdacht auf Raserdelikte bestehe. Woraus dieser Verdacht bestehe, wurde durch die Kantonspolizei Thurgau nicht näher ausgeführt.<sup>9</sup> Entscheidend ist dabei die Abgrenzung von sicherheitspolizeilichen und gerichtspolizeilichen Aufgaben, bei welchen der Anfangsverdacht ausschlaggebend ist.

---

<sup>9</sup> ROHNER, TZ 10.11.2022.

## II. Drohnen in der Schweiz

### 1. Einführung

Die Anwendungsbereiche von Drohnen können sehr weit gefasst werden. Dabei muss zwischen Drohneneinsätzen von Behörden und jene durch Private unterschieden werden. Als diese Technologie neu aufkam, waren die Einsatzfelder im Vergleich zu heute weniger weit gefasst und Drohnen wurden vorwiegend durch Behörden eingesetzt, was in diesem Kapitel unter Punkt 3. näher ausgeführt wird.<sup>10</sup> Im Laufe des letzten Jahrzehntes nahm die Bedeutung der kommerziellen Nutzung von Drohnen stets zu. So werden sie mittlerweile u.a. in der Vermessung, der Landwirtschaft, der Industrie und dem Bauwesen eingesetzt.<sup>11</sup>

Für Schlagzeilen sorgten in den letzten Jahren auch Drohnenprojekte der Schweizer Post, welchen das Bundesamt für Zivilluftfahrt jeweils Spezialbewilligungen ausstellte.<sup>12</sup> In Lugano werden seit 2017 Medikamente zwischen Spitälern transportiert, was gemäss Mitteilungen der Post bisher erfolgreich verlaufen sei.<sup>13</sup> In Zürich wurde ein ähnliches Projekt lanciert, welches jedoch zwischenzeitlich unterbrochen werden musste, da im Jahr 2019 eine Drohne über dem Zürichsee abstürzte.<sup>14</sup>

Drohnen haben eine Vielzahl von Vorteilen, wodurch sich auch das Bestreben nach mehr Drohneneinsätzen sowohl durch Private als auch durch Behörden erklären lässt. Drohnen können im Vergleich zu bemannten Luftfahrzeugen bspw. länger in der Luft bleiben und an für den Menschen gefährlichen Orten eingesetzt werden, um so das Risiko von Personengefährdungen zu beseitigen. Als Beispiele seien hier Kriegsgebiete, Naturkatastrophen (Flug ins Auge eines Hurrikans) oder Brandruinen erwähnt. Des Weiteren gibt es Modelle, die so klein sind, dass diese nicht nur bemannte Luftfahrzeuge ersetzen, sondern das Einsatzgebiet massiv erweitern. Hinzu kommt, dass Drohnen einen finanziellen Vorteil zum einen in der Ausbildung der Piloten und zum anderen bei der Anschaffung haben.<sup>15</sup>

Hernach sollen dem Leser die Gegebenheiten für Drohnen insbesondere aus rechtlicher Sicht nähergebracht werden. Zudem wird, wie eingangs erwähnt, ein Fokus auf den Einsatz von Drohnen durch Behörden, vornehmlich durch die Polizei, gelegt.

---

<sup>10</sup> Vgl. für eine detaillierte Auflistung der Anwendungsbereiche: CHRISTEN et al., S. 80 ff.

<sup>11</sup> DAPHINOFF/HASSLER, N 760.

<sup>12</sup> Spezialbewilligung BAZL gestützt auf Art. 17 Abs. 1 VLK und Art. 18 Abs. 1 lit. b VLK.

<sup>13</sup> Medienmitteilung Post 04.01.2017; Medienmitteilung Post 25.08.2020.

<sup>14</sup> Medienmitteilung Post 12.04.2019.

<sup>15</sup> KORNMEIER, S. 18 f. vgl. a. STEIGER, S. 169.

## 2. Begriff und Definition

Im allgemeinen Sprachgebrauch ist der Begriff «Drohne» der am häufigsten verwendete und man kann sich sogleich etwas darunter vorstellen. Das Schweizer Recht hingegen kennt den Begriff der Drohne lediglich aus dem Zoll- und Militärrecht.<sup>16</sup> Im Bundesgesetz über die Luftfahrt wird die Bezeichnung der sogenannten «unbemannten Luftfahrzeuge» verwendet.<sup>17</sup> Ferner sind die Begriffe «Aircraft» oder «Unmanned Aircraft System (UAS)» mit drohnenähnlichen Flugobjekten in Verbindung zu bringen, zumal diese im amerikanischen Recht verwendet werden und u.a. die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) sich in vielerlei Hinsicht auf dieses stützt.<sup>18</sup> Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) wiederum spricht in seinen Erläuterungen im Umgang mit solchen Flugobjekten von Drohnen, weshalb dieser Bezeichnung nachfolgend auch für diese Arbeit Vorzug zu geben ist.<sup>19</sup>

Das Gesetzgebung betreffend Drohnen in der Schweiz hat zu Beginn des Jahres 2023 erhebliche Neuerungen erfahren, welche im nachfolgenden Punkt genauer erläutert werden. Für die Definition einer Drohne sind nun jedoch die Bestimmungen der EU ebenfalls von Bedeutung, da die EU-Verordnung 2019/947 im Rahmen des bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU übernommen wurde.<sup>20</sup> Mehrere parlamentarische Vorstösse sowie Experten hatten den Gesetzgeber vorgängig dazu aufgefordert, die Regulierungen betreffend Drohnen zu verschärfen, weshalb in der Folge die Verhandlungen mit der EU aufgenommen wurden.<sup>21</sup> Da die EU zeitgleich ebenfalls Regulierungen erarbeitete, wirkte die Schweiz beim Projekt JARUS mit, welches als Grundlage der neuen Verordnung diente.<sup>22</sup> Trotzdem lässt sich festhalten, dass es sich hierbei um eine nahezu dynamische Rechtsübernahme der EU-Regelung handelt, mit einer Ausnahme betreffend die Modellluftfahrzeuge, wie nachfolgend näher erläutert wird.<sup>23</sup>

Die altrechtliche Definition des BAZL der Drohnen lautete wie folgt:

*«Bei Drohnen handelt es sich um unbemannte, ferngesteuerte Luftfahrzeuge, die bestimmten Zwecken dienen wie etwa Bildaufnahmen, Vermessungen, Transporten, wissenschaftlichen Untersuchungen usw. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Einsatz*

---

<sup>16</sup> KORNMEIER, S. 303 f. vgl. a. WEBER/OERTLY, N 4 vgl. a. HENSELER, rechtliche Einordnung, S. 125.

<sup>17</sup> Art. 108 Abs. 1 lit. c LFG.

<sup>18</sup> DALAMAGKIDIS/VALAVANIS/PIEGL, S. 2; 49 USC § 40102 (6).

<sup>19</sup> Präsentation BAZL-Webinar, S. 1.

<sup>20</sup> Medienmitteilung BAZL vgl. a. HENSELER, Datenschutz, S. 14.

<sup>21</sup> Int. Tornare 17.3733; Post. Guhl 18.3245; Mot. Candinas 18.3372; Int. Jositsch 18.3397; Mot. Candinas 19.4339 vgl. a. VOGEL, S. 117.

<sup>22</sup> HÄNSENBERGER/WILDHABER, N 7.

<sup>23</sup> HENSELER, Drohnenführerscheine, S. 203.

*gewerbsmässig, privat, beruflich oder wissenschaftlich erfolgt. Im Gegensatz dazu stehen Flugmodelle wie Modellflugzeuge, Modellhelikopter usw., die für Freizeitaktivitäten genutzt werden. Hier steht die Ausführung des Fluges und die Freude daran im Vordergrund.»<sup>24</sup>*

Folglich wurden insbesondere die Motivation und der Zweck des Fluges zur Abgrenzung von Drohnen und Modellluftfahrzeuge zur Hand genommen. Die neue EU-Verordnung macht diese Unterscheidung nicht und daher gelten sämtliche unbemannten Luftfahrzeuge nach EU-Recht als Drohnen.<sup>25</sup> Die Schweiz hat dazu eine Ausnahmeregelung, welche aufgrund der Motion der parlamentarischen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen zustande gekommen ist.<sup>26</sup> So werden Modellluftfahrzeuge weiterhin und entgegen den Bestimmungen der EU von den Drohnen abgegrenzt und haben eigene Regulierungen. Dabei gibt es drei wesentliche Kriterien, welche als Unterscheidungsmerkmale zwischen Drohnen und Modellluftfahrzeugen anerkannt werden. Zum einen wird wiederum der Zweck (Sport, Freizeit, Ausbildung etc.) berücksichtigt, zum anderen werden Modellluftfahrzeuge immer mit Sichtkontakt geflogen. Als dritter und ebenfalls wesentlicher Punkt fliegen Modellluftfahrzeuge im Vergleich zu den Drohnen weniger autonom und es braucht umfangreichere Fertigkeiten des Benutzers, ein solches zu fliegen.<sup>27</sup>

Angesichts dessen lässt sich festhalten, dass für die Schweiz die aufgeführte altrechtliche Definition für Drohnen nach wie vor zur Hand genommen werden kann und sämtliche unbemannten Flugobjekte, abgesehen von den Modellluftfahrzeugen, die Kriterien einer Drohne erfüllen.

### **3. Regulierungen von Drohnen**

Wie vorgängig bereits angedeutet, wurde die EU-Verordnung 2019/947 ins Schweizer Recht integriert und ist seit dem 01.01.2023 in Kraft. Vorab lässt sich sagen, dass sich dadurch die Regulierungen massiv verschärft haben und den Forderungen aus Politik und Gesellschaft Rechnung getragen wurde.<sup>28</sup> Drohnen werden neu in drei risikobasierte Kategorien eingeteilt, welche sich insbesondere durch Kriterien wie Grösse, Gewicht, Ausstattung und Verwendungszweck unterscheiden.<sup>29</sup> Für Militär und Blaulicht-

---

<sup>24</sup> STEIGER, S. 171.

<sup>25</sup> Art. 1 DV 2019/947.

<sup>26</sup> Mot. KVF-NR 20.3916.

<sup>27</sup> Fragen & Antworten BAZL-Webinar, S. 1.

<sup>28</sup> vgl. Ausführungen Kapitel II Punkt 2.

<sup>29</sup> Art. 3 ff. DV 2019/947.

organisationen haben diese Verschärfungen hingegen keine grösseren Änderungen zur Folge, da sie vom Geltungsbereich dieser Verordnung ausgenommen sind.<sup>30</sup> Daher werden vorliegend nur die wichtigsten Elemente der jeweiligen Kategorien behandelt. Allfällige Verstösse gegen diese Bestimmungen werden durch das BAZL zur Anzeige gebracht.<sup>31</sup>

### **3.1. Offene Kategorie**

Drohnen, welche der offenen Kategorie zugeteilt sind, werden mit einem geringen Betriebsrisiko für andere Personen eingestuft.<sup>32</sup> Grundsätzlich gehören sämtliche Drohnen, die ein Gewicht von unter 25 kg aufweisen, dieser Kategorie an. Die offene Kategorie ist wiederum in drei Unterkategorien eingeteilt (A1-A3), wobei sowohl das Gewicht als auch Sicherheitsabstand zu Personen und Menschenansammlungen entscheidend sind.<sup>33</sup>

Die bedeutendste und somit einschneidendste Neuerung besteht darin, dass sämtliche Drohnenpiloten und Drohnenpilotinnen, welche eine Drohne ab 250 g fliegen möchten, sich online registrieren müssen. In diesem Registrierungsverfahren ist zudem eine Online-Schulung mit anschliessender Online-Prüfung zu absolvieren. Des Weiteren beträgt die maximale Flughöhe in dieser Kategorie 120 m und das Mindestalter der Drohnenbenutzer beträgt 16 Jahre bzw. 12 Jahre, sofern eine Begleitperson mit den notwendigen Kenntnissen zugegen ist.<sup>34</sup> Wie bis anhin muss der Drohnenpilot oder der Drohnenhalter über eine Haftpflichtversicherung verfügen.<sup>35</sup>

### **3.2. Spezielle Kategorie und Zulassungspflichtige Kategorie**

Die spezielle Kategorie zeichnet sich dadurch aus, dass für Drohnen dieser Kategorie eine Betriebsbewilligung erforderlich ist. Dabei stützt sich diese Kategorie mittels Negativdefinition i.S.v. Art. 5 Abs. 1 DV 2019/947 auf die offene Kategorie. Demzufolge sind sämtliche Drohnen, welche nicht der offenen Kategorie angehören, als «speziell» zu kategorisieren. Werden die Sicherheitsabstände der offenen Kategorie nicht eingehalten, wird eine solche Drohne automatisch der speziellen Kategorie zugeordnet. So unterliegen autonome Drohnen u.a. einer Betriebsbewilligung.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> LAVALLÉE, S. 2 f.

<sup>31</sup> Fragen & Antworten BAZL-Webinar, S. 8.

<sup>32</sup> JARUS, S. 17.

<sup>33</sup> Präsentation BAZL-Webinar, S. 10 ff.

<sup>34</sup> Präsentation BAZL-Webinar, S. 7 ff.; Art. 4 ff., Art. 9 und Art. 20 DV 2019/947.

<sup>35</sup> Fragen & Antworten BAZL-Webinar, S. 2;

<sup>36</sup> HÄNSENBERGER, S. 216 ff. vgl. a. Art. 12 DV 2019/947.

Die zulassungspflichtige Kategorie ist die dritte Drohnengattung, von deren Einsätzen eine erhebliche Gefahr ausgeht. Dies, da bspw. Menschen oder gefährliche Güter transportiert werden und daher kommen auch die Anforderungsbestimmung der bemannten Luftfahrt zur Anwendung.<sup>37</sup>

#### **4. Drohneneinsätze durch Behörden**

Die nachfolgende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und soll zur Veranschaulichung dienen, um Drohneneinsätze und deren Einsatzgebiete von Behörden und insbesondere der Polizei aufzuzeigen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass der Fokus der Arbeit auf dem Einsatz von Polizeidrohnen im Strassenverkehr liegt, was wie bereits ausgeführt eine neu zu beobachtende Praxis der Kantonspolizei Thurgau darstellt. Trotzdem sollen die folgenden Ausführungen die Entwicklung aufzeigen, wonach Behörden vermehrt auf den Einsatz von Drohnen setzen und nicht auszuschliessen ist, dass künftig weitere Polizeikorps dem Beispiel des Kantons Thurgau folgen werden.

##### **4.1. Entwicklung der Drohneneinsätze durch Behörden**

Die Schweizer Armee war die erste Behörde in der Schweiz, welche in den 90er Jahren eine Drohne im Einsatz hatte. Es handelte sich dabei um dasselbe Modell, welches noch heute eingesetzt wird, da sich die Lieferung des neuen Modells aus Israel verspätet.<sup>38</sup> So wurden solche Militärdrohnen bereits im Jahre 1994 zur Waldbrandbekämpfung eingesetzt.<sup>39</sup> Der Zweck der Armeedrohne beschränkt sich vorzugsweise auf die Aufklärung und Informationsbeschaffung. Auch wenn auf dieser Welt mittlerweile verschiedentlich Drohnen zur Bekämpfung einer Gegenseite zum Einsatz kommen, wird ein solches Szenario in der Schweiz ausschliesslich der Luftwaffe mit deren Kampfflugzeugen überlassen und gehört nicht zum Aufgabengebiet des Drohnenkommandos 84. Die eingesetzten Drohnen würden auch nicht über die dazu notwendigen Eigenschaften verfügen.<sup>40</sup>

Im Jahre 2002 wollten die Zürcher Behörden erstmals zur Unterstützung der Polizei die besagte Armeedrohne einsetzen. Geplant war, diese Drohne im Rahmen der 1. Mai-Demonstration zur Erstellung des Lagebildes zu nutzen, was jedoch aufgrund der hohen Auflagen des VBS wieder verworfen wurde. An selbigem Anlass im Jahre 2013 wurde das genannte Vorhaben schliesslich dann doch umgesetzt.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> HÄNSENBERGER, S. 218 f. vgl. a. Art. 6 DV 2019/947.

<sup>38</sup> Medienmitteilung Bund 15.06.2022; SCHMID, SRF 02.12.2022.

<sup>39</sup> TRUEB, NZZ 25.05.1995.

<sup>40</sup> SAPEY, Schweizer Soldat 11.02.2021.

<sup>41</sup> NZZ 30.04.2002, S. 45; STEIGER, S. 180 f.

Die Kantonspolizei Uri setzt seit dem Jahr 2005 ebenfalls die Armeedrohne sporadisch zur Überwachung des Verkehrs ein, wobei sich diese Einsätze hauptsächlich auf die Ferienzeit mit dem damit verbundenen Verkehrsaufkommen am Gotthard Strassentunnel beschränkten.<sup>42</sup>

Eine weitere Zusammenarbeit zwischen Armee und Polizei fand während der Fussball-europameisterschaft 2008 statt. Die Armee setzte in den Bereichen der Austragungsorte (Basel, Bern und Zürich) ebenfalls als Aufklärungselement ihre Drohne ein.<sup>43</sup>

Vergleichsweise lange benötigten die Polizeikorps in der Schweiz, bis sich diese überzeugen liessen, eigene Drohnen anzuschaffen, um nicht mehr auf die Armee zurückgreifen zu müssen. So war es die Kantonspolizei Bern, die als erstes Korps eine eigene Drohne akquirierte. Der Einsatz beschränkte sich jedoch ausschliesslich auf die Erstellung von Luftbildern bei grösseren Verkehrsunfällen. So kam es, dass bis ins Jahr 2014 lediglich drei Polizeikorps (Bern, Zürich und St. Gallen) über eine eigene Drohne verfügten.<sup>44</sup> Es gilt zudem festzuhalten, dass sich die Einsatzgebiete dieser Drohnen auf Lagebilder und Verkehrsunfälle beschränkten.<sup>45</sup>

Bedenkt man, dass es zu dieser Zeit bereits hochentwickelte Drohnen gegeben hat und Drohnen durch die Schweizer Armee schon länger eingesetzt werden, ist dies doch erstaunlich. Zumal als Vergleich die Polizei in Deutschland schon seit über einem Jahrzehnt Drohnen im Einsatz hat und die Vorteile, wie oben ausgeführt, nicht von der Hand zu weisen sind.<sup>46</sup>

## **4.2. Drohneneinsätze durch Behörden heute**

Neben den oben erwähnten Aufklärungsdrohnen verfügt die Schweizer Armee neu auch über sogenannte Mini-Drohnen, die ebenfalls zu Aufklärungszwecken eingesetzt werden. Deren Anwendungsbereich weicht insofern von der Aufklärungsdrohne ab, als diese durch die Soldaten direkt im Einsatzgebiet genutzt werden kann. Aufgrund der Grösse ist sie zudem unauffälliger und folglich kann sie näher an das aufzuklärende Gebiet heranfliegen, ohne entdeckt zu werden.<sup>47</sup>

Auch in der Schweizer Polizeilandschaft nehmen die Drohneneinsätze und vor allem die Einsatzgebiete zu, was sich auch in der Empfehlung der Konferenz der kantonalen

---

<sup>42</sup> 20-Minuten 23.05.2005.

<sup>43</sup> Medienmitteilung BR 02.05.2008 vgl. a. BBl 2006 8198.

<sup>44</sup> WIDMER, SRF 24.01.2014.

<sup>45</sup> Medienmitteilung SD ZH 02.09.2014.

<sup>46</sup> BENÖHR-LAQUER, S. 14.

<sup>47</sup> LOCKHEED, Schweizer Soldat 08.11.2020.

Polizeikommandanten (KKPKS) widerspiegelt.<sup>48</sup> So setzt die Kantonspolizei Bern Drohnen nicht nur zur Vermessung von Verkehrsunfällen und zur Erstellung von Lagebildern an Demonstrationen ein, sondern nutzt sie mittlerweile auch zur Aufnahme von Tatorten in der Forensik, zur Suche von vermissten oder zur Fahndung von delinquenten Personen. Werden bspw. Einbrecher in einem durch die Polizei umstellten Gebiet festgestellt, so kann neben dem Polizeihund auch ein Luftbild in Echtzeit zur Übersicht herangezogen werden. Weiter ist der Drohneneinsatz bei sogenannten Sonderlagen wie Amok oder Terror angedacht. Die Tatsache, dass die Drohnenpiloten, welche diese Funktion im Milizsystem ausüben, ihre Drohne bei der Patrouillentätigkeit mitführen, ermöglicht der Polizei eine flexible Handhabung mit kurzfristigen Einsätzen.<sup>49</sup>

Mittlerweile sind die meisten Polizeikorps im Besitz einer Drohne, wobei die Einsatzgebiete meist ähnlich sind und sich mit denen der Kantonspolizei Bern vergleichen lassen.<sup>50</sup> Interessant ist auch, dass die Sondereinheit «Argus» der Kantonspolizei Aargau ebenfalls Drohnen im Einsatz hat. Diese dienen ebenfalls zur Gewinnung von Informationen, jedoch mit dem Unterschied, dass die Drohnen aufgrund ihrer geringen Grösse auch im Innern von Gebäuden eingesetzt werden können. Weitere Informationen dazu konnten aus einsatztaktischen Gründen nicht in Erfahrung gebracht werden.<sup>51</sup>

Als eines der wenigen Polizeikorps der Schweiz verfügt die Kantonspolizei Basel-Stadt nach wie vor über keine eigenen Drohnen, jedoch ist die Anschaffung zur Überwachung von Demonstrationen schon länger geplant.<sup>52</sup> Gründe für diese Verzögerung liegen u.a. bei der fehlenden gesetzlichen Grundlage. Zu diesem Schluss kommt auch der Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Stadt, Beat Rudin. Gemäss § 58 Abs. 1 PolG-BS verfügt die Kantonspolizei zwar über eine Bestimmung, welche der Polizei die Möglichkeit bietet, Aufnahmen an öffentlichen Veranstaltungen zur Beweissicherung von Straftaten zu erstellen. Diese Bestimmung ist zwar technologieneutral formuliert, woraus man schliessen könnte, auch Drohnen als Aufnahmegerät einsetzen zu können. Laut RUDIN sei eine Drohne hingegen keine lineare Weiterentwicklung der üblichen technischen Hilfsmittel und daher sei die gesetzliche Grundlage ungenügend, zumal es noch keine Drohnen gegeben habe, als die Bestimmung verabschiedet worden sei.<sup>53</sup> An dieser Stelle

---

<sup>48</sup> Medienmitteilung Kantonspolizei GR 28.07.2020.

<sup>49</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Bern (i.V. Marc Oertle, Drohnenpilot) vom 06.12.2022.

<sup>50</sup> WERTHEIMER, Tagesanzeiger 24.02.2018 vgl. a. ALTERMATT, AZ 08.04.2020 vgl. a. SCHERRER/BAUMGARTNER, NZZ 28.07.2022.

<sup>51</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Aargau (i.V. Massimo Marcella, Kapo Stützpunkt Muri) vom 16.03.2023.

<sup>52</sup> ROSCH, bz 05.09.2020.

<sup>53</sup> Bericht DSB, S. 42.

sei nicht näher darauf einzugehen, da diese Rechtsfrage und der Einsatz von Polizeidrohnen bei öffentlichen Veranstaltungen nicht Teile dieser Arbeit sind. Es soll lediglich als Ergänzung aufgezeigt werden, welche rechtlich komplexen Fragen im Zusammenhang mit Polizeidrohnen entstehen können, und es soll ein Ausblick auf die nachfolgenden Ausführungen über die Grundrechtseingriffe sein.

Angesichts dessen ist es auch nicht weiter erstaunlich, dass die Kantonspolizei Basel-Stadt noch keine Drohnen im Einsatz hat. Aus der Sicht des Verfassers ist dies jedoch eine Frage der Zeit, da bei der Basler Polizei wiederum ein Projekt zur Anschaffung von Drohnen am Laufen sei. Mit dem Projekt «Eagle» wolle man Drohnen künftig in sämtlichen durch die Strafprozessordnung vorhandenen und geeigneten Massnahmen einsetzen. Dies sei u.a. im Strassenverkehr zur Unfallaufnahme, zur Observation oder auch in der Forensik zur Aufnahme von Tatorten wie Brandruinen der Fall. Darüber hinaus solle die Drohne auch bei sicherheitspolizeilichen Aufgabenfelder, namentlich zur Überwachung von Demonstrationen oder bei einer Personensuche, eingesetzt werden. Analog der Sondereinheit «Argus» könne auch die Sondereinheit «Basilisk» künftig auf kleine Drohnen zur Informationsgewinnung in Innenräumen setzen. Wie oben ausgeführt, sei im Projekt «Eagle» demgegenüber nicht angedacht, dass mit diesen Drohnen künftig auch Verkehrssünder überführt werden sollen, wie dies im Kanton Thurgau praktiziert wird.<sup>54</sup> Trotzdem soll dies in der vorliegenden Arbeit vorfrageweise behandelt werden, da aufgrund des Interessens verschiedener Polizeikorps an dieser Geschwindigkeitskontrolle mittels Drohne nicht auszuschliessen ist, dass auch die Kantonspolizei Basel-Stadt künftig Drohnen zu diesem Zweck einsetzen möchte.

## **5. Zwischenfazit**

Die 2023 übernommenen EU-Bestimmungen betreffend die Drohnenregulierung haben einschneidende Konsequenzen für Drohnenutzer in der Schweiz. Zu begrüessen ist nach Ansicht des Verfassers die Vereinheitlichung im EU-Raum sowie die Ausnahmeregelung für Modellluftfahrzeuge, welche ausschliesslich in der Schweiz in dieser Weise Gültigkeit hat. Dadurch wird der traditionelle Modellflugsport geschützt, da die Modellflugzeugbetreiber nicht mit einem Vereinszwang sowie einem Mindestalter konfrontiert werden, wie das die EU-Verordnung vorschreibt.

Wie die Ausführungen zudem zeigen, sind Drohnen in der Schweiz unbestritten auf dem Vormarsch und die Einsatzgebiete sind längst nicht ausgeschöpft. Das Beispiel des

---

<sup>54</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Basel-Stadt (i.V. Wm I Roger Schönenberger, Applikation Management) vom 15.05.2023.

Medikamententransports der Post zeigt nicht nur, welches Potenzial in dieser Technologie steckt, sondern auch, bezugnehmend auf den Absturz einer Drohne über dem Zürichsee, wie umstritten solche Einsätze sein können. Gleiches gilt für Drohneneinsätze durch Behörden, bei denen ebenfalls eine Zunahme zu beobachten ist. Obwohl die Schweizer Polizeikorps vergleichsweise lange auf den Einsatz von Drohnen verzichteten, hat sich in den letzten Jahren in dieser Hinsicht einiges verändert. So gehört die Kantonspolizei Basel-Stadt mittlerweile zu den wenigen Polizeikorps der Schweiz, welche noch keine eigene Drohne im Einsatz hat. Die geplanten Neuanschaffungen sollen zwar nicht repressiv zur Geschwindigkeitsmessung im Strassenverkehr eingesetzt werden, trotzdem zeigt sich dadurch, dass die Kantonspolizei Basel-Stadt das Potenzial der Drohnen erkannt hat und daher ein solches Vorhaben künftig nicht ausgeschlossen werden kann.

### **III. Polizeirecht**

#### **1. Einführung**

Jegliche polizeilichen Handlungen müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen und das gilt auch, wenn die Polizei bspw. Drohnen zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben einsetzt.<sup>55</sup> Angesichts dessen werden in diesem Kapitel die Aufgaben der Polizei genauer erläutert und so sollen diese Ausführungen als Grundlage für die nachfolgenden Themen dienen. Dabei werden die grundlegenden Aufgaben sowie vor allem die Aufgaben der Polizei im Strassenverkehr genauer betrachtet.

Eine der Besonderheiten des Polizeirechts ist, dass sich dieses auf eine Vielzahl von Rechtsgrundlagen stützt. Diese Rechtsgrundlagen setzen sich aus sämtlichen Stufen der Rechtsordnung zusammen und so müssen im Polizeirecht vom Völker- und Verfassungsrecht über Bundesgesetze bis hin zu kantonalen Erlassen eine Reihe von Rechtsnormen berücksichtigt werden.<sup>56</sup> Aufgrund dieser Unterteilung der Rechtsgrundlagen werden in diesem Kapitel die Rechtssetzungskompetenzen der Kantone ebenfalls behandelt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass polizeiliche Massnahmen Grundrechte tangieren können, weshalb diesen im Polizeirecht eine besondere Bedeutung zuzusprechen sind.<sup>57</sup> Hinzu kommt, dass das Polizeirecht grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur ist und somit die verwaltungsrechtlichen Prinzipien Anwendung finden. Gleichzeitig können polizeiliche Handlungen auch strafrechtlicher bzw. strafprozessualer Natur sein, wie in der Folge genauer erläutert wird.<sup>58</sup> Dies führt zu einer komplexen Anwendung und zeigt u.a. wie konfliktträchtig das Polizeirecht sein kann.

#### **2. Aufgaben der Polizei im Allgemeinen**

In abstrakter Weise kann man sagen, dass es die Aufgabe der Polizei ist, Polizeigüter vor Störungen zu schützen und sollte ein Schaden eingetreten sein, hat sie diesen zu beseitigen.<sup>59</sup> Unter den klassischen Polizeigütern versteht man u.a. die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Sicherheit oder den Schutz der Bevölkerung. Als Oberbegriffe der Polizeigüter werden häufig die öffentliche Sicherheit und Ordnung genannt, was nachfolgend noch genauer thematisiert wird.<sup>60</sup> Polizeiliche Massnahmen haben auch den Zweck, künftige Störungen zu unterbinden. Diese präventive Gefahrenabwehr ist zulässig, wenn mit

---

<sup>55</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2576 vgl. a. Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 36 Abs. 1 BV.

<sup>56</sup> MOHLER, Polizeiberuf, S. 25.

<sup>57</sup> TIEFENTHAL, Polizeirecht, S. 145.

<sup>58</sup> WIEDERKEHR/RICHLI, N 282 vgl. a. BGE 134 I 125, E. 4.1.

<sup>59</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2546 f.

<sup>60</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1483 vgl. a. MOHLER, Polizeiberuf, S. 24.

hoher Wahrscheinlichkeit vorauszusehen ist, dass ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten wird.<sup>61</sup>

Dem Begriff «öffentliche Sicherheit und Ordnung» begegnet man im Alltag und auch in der Juristerei immer wieder. Auch wenn man sich im Allgemeinen etwas darunter vorstellen kann, macht es Sinn, den Begriff genauer auszulegen. Die herrschende Lehre definiert den Ausdruck als «unbestimmten Rechtsbegriff» und er dient als Platzhalter für unterschiedliche Rechtsgüter. Die Elemente Sicherheit und Ordnung können zudem in theoretischer Weise voneinander abgegrenzt werden, wie dies der Bundesrat in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer tat. Er versteht unter der öffentlichen Sicherheit «die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Eigentum, Ehre etc.) sowie der Einrichtungen des Staates». Die öffentliche Ordnung hingegen ist seiner Ansicht nach weniger an Rechtsnormen gebunden, sondern «umfasst alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind».<sup>62</sup> Obwohl sich die herrschende Lehre auf diese Auslegung stützt, gilt es zu beachten, dass das Bundesgericht die Begriffe Sicherheit und Ordnung nicht klar voneinander abgrenzt und somit die Definition des Bundesrates ausser acht lässt.<sup>63</sup> Aus der Sicht des Verfassers ist die Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs indes zu bevorzugen, da die Polizei auf unvorhergesehene Gefahren reagieren muss, was mit einer offenen Definition des Begriffs eher möglich ist. Dies soll nicht als Freipass für polizeiliches Handeln verstanden werden, sondern soll vielmehr der Polizei Möglichkeiten bieten, innerhalb der gesetzlichen Gegebenheiten sinnvolle Massnahmen zu ergreifen. Dabei bilden die behördlichen Zuständigkeiten und das Prinzip der Verhältnismässigkeit Schranken, sodass die Polizei nicht sämtliche Polizeigüter zu schützen hat, wie man aus dem Ausdruck «Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung» schliessen könnte. Vielmehr sind eine Vielzahl von behördlichen Institutionen dafür zuständig, die Polizeigüter zu schützen.<sup>64</sup> Hierbei ist weiter zu beachten, dass aufsichtsrechtlich bereits eine Verletzung eines Polizeigutes vorliegen kann, bevor die Schwelle einer Straftat überschritten wurde. Das Bundesgericht kam zu diesem Schluss, als es im Rahmen der öffentlichen Sittlichkeit zu beurteilen hatte, ob das Ausstrahlen von Werbung mit erotischen Inhalten eines Privatsenders zulässig gewesen war.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> BGE 127 I 164, E. 3b.

<sup>62</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1483; TIEFENTHAL, Polizeirecht, S. 116; BBl 2002 3709.

<sup>63</sup> MOHLER, Polizeirecht, N 95 und 99 ff.

<sup>64</sup> Ansicht stützt sich auf die Argumentation von TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1484 und 1486 in leicht differenzierter Weise.

<sup>65</sup> BGE 133 II 136, E. 5.3.1.

Mit der anschliessenden Abgrenzung zwischen Strafverfolgung und sicherheitspolizeilichen Aufgaben wird dem Kapitel V in geringer Weise vorgegriffen, was jedoch für die Verständlichkeit der nachfolgenden Themen, namentlich der polizeilichen Aufgaben im Strassenverkehr, unumgänglich ist. Bei jedem polizeilichen Handeln ist sodann zu fragen, in welchem Aufgabenbereich sich die Polizei bewegt, da dies für die geltende gesetzliche Grundlage von Bedeutung ist. Man kann u.a. zwischen sicherheitspolizeilichen und gerichtspolizeilichen Aufgaben unterscheiden. Während sich Erstgenannte auf die Sicherheit, Prävention und Gefahrenabwehr stützt und es sich jeweils um einen verwaltungsrechtlichen Akt der Polizei handelt, ist die Gerichtspolizei dafür zuständig, nach einer begangenen Straftat der Strafverfolgung nachzugehen.<sup>66</sup> Bei Letzterem handelt es sich um einen strafprozessualen Akt und die Bestimmungen der StPO kommen zur Anwendung. Die Abgrenzung zwischen gerichts- und sicherheitspolizeilichem Handeln kann fließend sein, wie das Beispiel einer polizeilichen Personenkontrolle veranschaulicht. Eine Personenkontrolle an sich stützt sich meist auf ein kantonales Polizeigesetz (bspw. § 34 PolG-BS) und ist demnach ein verwaltungsrechtlicher bzw. sicherheitspolizeilicher Realakt, obwohl diese aufgrund eines vagen Verdachtes auf Widerhandlung eines Bundesgesetzes durchgeführt wird (bspw. Besitz von Betäubungsmittel nach Art. 19 Abs. 1 lit. d BetmG). Werden nun bei dieser Personenkontrolle tatsächlich Betäubungsmittel gefunden oder es wird eine sonstige Delinquenz festgestellt, bewegt sich die Polizei bereits in der Strafverfolgung und kann sich somit nicht mehr auf das kantonale Polizeigesetz stützen.<sup>67</sup>

Für eine detailliertere Abgrenzung und weitere Beispiele sei an dieser Stelle auf Kapitel V verwiesen.

### **3. Aufgaben der Polizei im Strassenverkehr**

Obwohl das Strassenverkehrsgesetz (SVG) über keine eigentliche Zwecknorm verfügt, geht aus der Lehre und den Gesetzgebungsmaterialien hervor, dass es sich um ein Gesetz mit Ordnungsfunktion handelt und insbesondere der Verkehrssicherheit dient.<sup>68</sup> Das Gesetz verfügt mit Art. 106 Abs. 1 SVG über eine Delegationsnorm an den Bundesrat, welcher gestützt darauf mehrere Vollzugsverordnungen erlassen hat. Diese müssen sich

---

<sup>66</sup> ALBERTINI, S. 11 gl. M. MOHLER, Polizeiberuf, S. 55 f.

<sup>67</sup> GFELLER/BIGLER, S. 106; WIEDERKEHR/RCIHLI, N 292 vgl. a. BGE 136 I 87, E. 3.4.

<sup>68</sup> BB1 1955 6921 4 f. vgl. a. WALDMANN/KRAEMER, BSK, Allgemeine Vorbemerkungen zum SVG N 17 f.

jedoch auf eine im SVG geregelte Materie beziehen und dürfen das SVG weder aufheben noch dessen Sinn und Zweck widersprechen.<sup>69</sup>

Art. 1. Abs. 1 SVG besagt, dass der Verkehr auf öffentlichen Strassen geregelt wird. Der Begriff der «öffentlichen Strassen» wird wiederum in Art. 1 Abs. 1 und 2 VRV definiert und wird so ausgelegt, dass jegliche Verkehrsflächen, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen und durch Motorfahrzeuge, motorlose Fahrzeuge sowie Fussgänger genutzt werden können, als solche zu verstehen sind.<sup>70</sup>

Obschon die Kantone grundsätzlich über eigene sicherheitspolizeiliche Rechtssetzungskompetenzen verfügen, handelt es sich beim Strassenverkehrsgesetz um eine durch Bundesrecht spezialgesetzlich geregelte Aufgabe der polizeilichen Gefahrenabwehr und somit um eine Ausnahme des Regelfalles.<sup>71</sup>

Die Kantone sind nach Art. 106 Abs. 2 SVG in der Pflicht, sämtliche Massnahmen zu treffen, die zur Durchsetzung und Verwirklichung des Gesetzes erforderlich sind. Dadurch haben die Kantone die Möglichkeit, ergänzende Rechtsvorschriften zu erlassen.<sup>72</sup> Auch der Kanton Basel-Stadt kam dieser Pflicht nach, weshalb der Kantonspolizei die Aufgabe zugewiesen wurde, «Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Strassenverkehr» zu ergreifen.<sup>73</sup>

Die für die Polizei betreffend Verkehrskontrollen massgebende Vollzugsverordnung des Bundesrates ist die Strassenverkehrskontrollverordnung (SKV), welche in vielerlei Hinsicht Art. 54 SVG konkretisiert.<sup>74</sup> Es obliegt der nach kantonalem Recht zuständigen Polizeibehörde, die Einhaltung der Verkehrsregeln auf öffentlichen Strassen zu kontrollieren.<sup>75</sup> Für diese Strassenverkehrskontrolle darf die Verkehrspolizei nach Möglichkeit technische Hilfsmittel einsetzen, namentlich auch für die Kontrolle, ob ein Fahrzeug mit der zulässigen Geschwindigkeit unterwegs ist.<sup>76</sup>

Um auf die vorgängigen Ausführungen zur Abgrenzung von sicherheits- und gerichtspolizeilichen Aufgaben zurückzukommen, dienen die polizeilichen Massnahmen im Strassenverkehr hauptsächlich der Gefahrenabwehr. Daher sind die verkehrspolizeilichen Aufgaben mit denen der Sicherheitspolizei zu vergleichen und unterscheiden sich lediglich nach Einsatzgebiet nicht aber nach Zweck.<sup>77</sup> Gleichwohl diesem Grundsatz agiert die

---

<sup>69</sup> WALDMANN/KRAEMER, BSK, Art. 106 SVG N 5.

<sup>70</sup> GIGER, OFK, Art. 1 SVG N 6 f.

<sup>71</sup> BBl 1997 I 236 f.; MÜLLER, Polizeigesetzgebung, S. 421.

<sup>72</sup> WALDMANN/KRAEMER, BSK, Art. 106 SVG N 12.

<sup>73</sup> § 2 Abs. 1 Ziff. 3 PolG-BS.

<sup>74</sup> RIEDO, BSK, Art. 54 SVG N 10.

<sup>75</sup> Art. 3 Abs. 1 SKV.

<sup>76</sup> Art. 9 Abs. 1 lit. a SKV.

<sup>77</sup> MAGNIN, S. 26.

Polizei auch im Strassenverkehr oftmals im Bereich der Strafverfolgung und hat demzufolge auch in diesem Aufgabengebiet eine Querschnittsfunktion inne.<sup>78</sup> Dies ergibt sich auch aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 SKV, der besagt, dass die Polizei helfend und verkehrserziehend wirkt, Widerhandlungen verhindert und Fehlbare verzeigt oder mittels Ordnungsbusse büsst. So kommt KRETTIGER zum Schluss, dass Strassenverkehrskontrollen meist einen strafrechtlichen Charakter aufweisen und daher der Strafverfolgung dienen würden.<sup>79</sup> Das Bundesgericht hingegen hält fest, dass sich die Verkehrskontrolle selbst auf einen präventiven und somit sicherheitspolizeilichen Zweck stützt und die Strafverfolgung erst eintritt, wenn strafbare Handlungen festgestellt werden.<sup>80</sup> Dieser Ansicht wird hernach gefolgt.

#### **4. Verfassungsrechtliche Kompetenzzuteilung Bund/Kantone**

Massgebende Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen regelt Art. 3 BV, wonach sämtliche nicht dem Bund zugeordneten Rechte in der Kompetenz der Kantone liegen. Wird in der Bundesverfassung dem Bund eine Kompetenz zugewiesen, so muss der Umfang und die Wirkung dieser Kompetenz bestimmt werden. Handelt es sich um eine umfassende Bundeskompetenz, kann der Bund wählen, ob er abschliessende Regeln aufstellt und den Kantonen somit keine weiteren Rechtssetzungskompetenzen zuspricht oder den Kantonen in einem Bereich eine gewisse Eigenständigkeit zuweist.<sup>81</sup>

Mit Art. 82 BV wird dem Bund im Bereich des Strassenverkehrs eine Kompetenz mit umfassendem Charakter zugewiesen, wodurch die Befugnisse der Kantone nach Bundesrecht auszulegen sind.<sup>82</sup> Diese umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes erstreckt sich ebenfalls auf die Strassenverkehrskontrollverordnung (SKV) und die derogatorische Kraft des Bundesrechts schliesst in Sachgebieten, welche durch Bundesrecht abschliessend geregelt sind, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus.<sup>83</sup> Dabei muss aber immer berücksichtigt werden, dass soweit und solange das Bundesrecht in einem anderen Sachgebiet noch keine abschliessende Regelung getroffen hat, den Kantonen diesbezüglich Raum für den Erlass von eigenen ergänzenden Vorschriften verbleibt, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln.<sup>84</sup>

---

<sup>78</sup> JAAG/ZIMMERLIN, S. 401 vgl. a. BGE 145 IV 50, E. 3.4.

<sup>79</sup> KRETTIGER, N 12.

<sup>80</sup> BGE 146 I 11, E. 4.1.

<sup>81</sup> MOSIMANN/WINSKY/PLÜSS, N 11.14 und 11.19 vgl. a. BIAGGINI, BSK, Art. 3 BV N 57.

<sup>82</sup> SCHAFFHAUSER, SGK, Art. 82 BV N 3.

<sup>83</sup> BGE 142 II 425, E. 4.1.

<sup>84</sup> WALDMANN/KRAEMER, BSK, Art. 106 SVG N 13 f.

Wie bereits ausgeführt, werden die im Zusammenhang mit Verkehrskontrollen stehenden verkehrspolizeilichen Befugnisse und technischen Hilfsmittel durch die vom Bundesrat erlassene SKV geregelt. Art. 9 Abs. 1 lit. a SKV verlangt von der Verkehrspolizei bei der Strassenverkehrskontrolle nach Möglichkeit den Einsatz von technischen Hilfsmitteln, namentlich auch für Geschwindigkeitskontrollen. Die Formulierung «insbesondere» weist auf eine nicht abschliessende, demonstrative Aufzählung technischer Kontrollmöglichkeiten hin. Welche technischen Hilfsmittel zu diesem konkreten Kontrollzweck verwendet werden dürfen, kann aber weder der SKV noch den darauf gestützten Ausführungsvorschriften des ASTRA entnommen werden. Es werden lediglich die Messarten geregelt, jedoch nicht das konkrete Messmittel.<sup>85</sup>

Der Gesetzgeber hat es demnach unterlassen, die Einführung neuer technischer Hilfsmittel durch die SKV gänzlich zu verbieten, weshalb die Bestimmung die Nutzung von Drohnen zur Kontrolle der Geschwindigkeit prinzipiell zulässt, sofern diese über eine andere gesetzliche Grundlage verfügen. Angesichts dessen kann auch eine kantonale Norm als gesetzliche Grundlage für die vorliegende Thematik dienen. Dieser Frage wird in der Grundrechtsprüfung von Kapitel IV (4.1. Gesetzliche Grundlage Art. 36 Abs. 1) nachgegangen.

Eine solche Videoüberwachung im Strassenverkehr hat immer eine Doppelfunktion von Prävention und Repression inne, wie dies mit anderen Bereichen der polizeilichen Videoüberwachung zu vergleichen ist. Generell kann man sagen, dass Massnahmen der Geschwindigkeitsüberwachung jedoch primär präventiver Natur sind, da sie grundsätzlich weder an das Vorliegen eines Tatverdachts anknüpfen noch der Überwachung spezifischer Vorkommnisse oder einzelner Personen dienen, sondern durch eine abstrakte Gefahr gerechtfertigt werden. Im Unterschied zu einer konkreten Gefahr besteht die Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes bloss hypothetisch und knüpft an eine typische Gefährdungslage an.<sup>86</sup> Bei gegenteiliger Auslegung, sofern der Fokus bei der Repression läge, wäre die StPO einschlägig und den Kantonen würde in diesem Bereich keine Rechtssetzungskompetenz zukommen.<sup>87</sup> Dass die Anwendung der StPO trotzdem nicht gänzlich ausgeschlossen ist, kann aus Kapitel V entnommen werden.

---

<sup>85</sup> Art. 6 VSKV-ASTRA; Gemäss Art. 9 Abs. 2 SKV regelt das ASTRA im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Institut für Metrologie die Durchführung und das Verfahren sowie die Anforderungen an das Kontroll- und Auswertungspersonal (Näheres dazu siehe Kapitel IV Punkt 4.1.1 f.).

<sup>86</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 28 f. vgl. a. TIEFENTHAL, Polizeihoheit, Art 24f PolG-SH N 10.

<sup>87</sup> GFELLER/BIGLER, S. 106 f.

## **5. Zwischenfazit**

Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört zu den bedeutsamsten Aufgaben der Polizei. Das Bundesgericht legt die Begriffe sehr weit aus und überlässt der Polizei damit einen grossen Spielraum in ihrer Tätigkeit, weil dadurch adäquater auf Unvorhergesehenes reagiert werden kann.

Ferner kann es schwerfallen, die Aufgabenbereiche der Polizei strikt zu trennen. Der Übergang von sicherheits- zu gerichtspolizeilichen Aufgaben ist meist fliessend, was die Kompetenzen der Polizei nach Ansicht des Autors erweitert, da hier für vergleichbare Aufgaben unterschiedliche Rechtsnormen aus verschiedenen Erlassen angewendet werden können. Da eine Auslegung meist auch in der Lehre umstritten ist, liegt es im Einzelfall an den Gerichten, polizeiliches Handeln zu überprüfen, weshalb bei fehlenden Monierungen eine Verwaltungspraxis entstehen kann, die möglicherweise rechtswidrig ist. Ob und inwiefern die Polizei in der Pflicht steht, klarer abzugrenzen, wird in Kapitel V detaillierter behandelt.

Durch das Strassenverkehrsrecht wird die Polizei in erster Linie beauftragt, für die notwendige Sicherheit zu sorgen, indem u.a. durch Verkehrskontrollen Unsicherheitsfaktoren reduziert und wenn nötig, Verkehrsteilnehmer aus dem Verkehr gezogen werden. Dies zeigt, dass die polizeilichen Massnahmen in erster Linie sicherheitspolizeilicher Natur sind und das Strafprozessrecht erst bei der Feststellung rechtswidrigen Verhaltens einsetzt. Dabei hat der Bund eine umfassende Rechtssetzungskompetenz, welche den Kantonen lediglich Spielraum in Bereichen lässt, die der Bund nicht geregelt hat. So ist dies bei den technischen Hilfsmitteln zur Durchführung von Verkehrskontrollen wie Geschwindigkeitsmessungen der Fall. Obwohl der Bund gewisse Regeln zu den verschiedenen Messarten erliess, steht es den Kantonen frei, Regelungen betreffend die technischen Hilfsmittel zu schaffen, namentlich Drohnenaufzeichnung zur Berechnung der Geschwindigkeit.

## **IV. Eingriff in die Grundrechte**

### **1. Einführung**

In diesem Kapitel wird die polizeiliche Massnahme der Drohnenaufnahme im Strassenverkehr zur Feststellung von Geschwindigkeitsüberschreitungen einer grundrechtlichen Überprüfung unterzogen. Dabei sollen zuerst die relevantesten betroffenen Grundrechte aufgezeigt werden, um danach zu prüfen, ob der Eingriff allenfalls mit der Einschränkung der Grundrechte nach Art. 36 BV zu rechtfertigen ist.

Es ist einleitend wichtig zu verstehen, dass das Erzwingen von Rechten und Pflichten und die Bestrafung von Rechtsbrüchen ausschliesslich dem Staat zustehen und mit dem Begriff des sogenannten Gewaltenmonopols einhergehen.<sup>88</sup> Es liegt somit in der Natur der Sache, dass bei der Erfüllung von polizeilichen Aufgaben Rechtsgüter Privater betroffen und mit Grundrechteingriffen verbunden sind.<sup>89</sup>

Nach Art. 35 Abs. 2 BV ist jede und jeder an die Grundrechte gebunden, wer staatliche Aufgaben wahrnimmt. Der Begriff der staatlichen Aufgaben bedarf hier keiner weiteren Auslegung, da vorliegend unbestritten ist, dass die Polizei im Bereich des Strassenverkehrsrecht eine solche ausführt und folglich an die Grundrechte gebunden ist. Dies wäre auch der Fall, wenn die Polizei die Geschwindigkeitsmessung an ein privates Unternehmen delegieren würde.<sup>90</sup>

### **2. Tangierte Grundrechte**

Vorweg gilt zu erwähnen, dass durch solche Videoaufzeichnungen eine Vielzahl von Grundrechten tangiert sein können und an dieser Stelle nur die relevantesten detailliert ausgeführt werden.<sup>91</sup> So können bei Drohnenaufnahmen durch die Polizei neben dem Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Freiheit auch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit oder die Glaubens- und Gewissensfreiheit berührt sein.<sup>92</sup>

#### **2.1. Schutz der Privatsphäre nach Art. 13 BV und Art. 8 EMRK**

Der Anwendungsbereich von Art. 13 BV deckt sich weitgehend mit Teilen von Art. 8 EMRK und Art. 17 UNO-Pakt II.<sup>93</sup> Angesichts dessen ist es naheliegend, dass der

---

<sup>88</sup> SCHWEGLER/HIRTE, N 152.

<sup>89</sup> ZUMSTEG, N 43.

<sup>90</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 42 f.

<sup>91</sup> Für eine detaillierte Auslegung sämtlicher in Betracht kommender Grundrechtseinschränkungen wird auf MÜLLER, Videoüberwachung, (Teil 3) verwiesen.

<sup>92</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 162 ff. und S. 169 ff.

<sup>93</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 169 f.

Schutzbereich von Art. 13 BV und das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) Überlappungen aufweisen, zumal u.a. die Rechtsprechung von Art. 8 EMRK die Ausdehnung der Anwendungsbereiche beider Grundrechte beeinflusst hat.<sup>94</sup>

Betreffend den persönlichen Schutzbereich steht das Recht auf Privatsphäre allen natürlichen Personen zu. Juristische Personen können sich auf die Teilgehalte stützen, deren Schutzziel nicht untrennbar an spezifische Eigenschaften einer natürlichen Person anknüpft.<sup>95</sup>

Der sachliche Schutzbereich von Art. 13 BV teilt sich abschliessend in fünf Teilgehalte auf. Abs. 1 schützt die Achtung des Privatlebens im Allgemeinen, die Achtung des Familienlebens, die Achtung der Wohnung sowie die Achtung des Kommunikationsverkehrs. Abs. 2 garantiert Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten.<sup>96</sup>

Die Achtung des Privat- und Familienlebens zeichnet sich durch das Recht aus, seine Lebensweise und das private Beziehungsleben frei zu gestalten. Geschützt sind auch private Lebenssachverhalte wie Krankheiten, Vorstrafen, Einkaufsgewohnheiten oder Freizeitverhalten.<sup>97</sup> Aus diesen Bereichen ergibt sich, dass sich der Schutzbereich auch für Sachverhalte, welche sich ausschliesslich im öffentlichen Raum abspielen, Anwendung findet.<sup>98</sup> Dieser Meinung ist auch der EGMR mit seiner Rechtsprechung zu Art. 8 EMRK, dessen Schutzbereich auch eine «soziale Dimension» aufweist und somit auch auf öffentlichen Strassen, auf Skipisten, auf Sportplätzen oder einem Markt Anwendung findet.<sup>99</sup>

Bei der Achtung der Wohnung wird dies als Rückzugsort in ständig oder vorübergehend bewohnte Räume verstanden wie bspw. ein Hotelzimmer, Ferienhäuser oder auch Wohnwagen. Nicht nur geschlossenen Räume fallen in diesen Teilgehalt, sondern auch Balkone oder Gärten.<sup>100</sup>

Art. 13 Abs. 2 BV wird als separater Teilgehalt angesehen und umfasst das Recht auf «informationelle Selbstbestimmung». Es geht um den Anspruch, selbst bestimmen zu können, mit wem man persönliche Lebenssachverhalte, Gedanken, Empfindungen und Emotionen teilt. Zudem ist es ein Schutzanspruch gegenüber dem staatlichen Erheben, Sammeln, Verarbeiten, Aufbewahren oder Weitergeben von Angaben, welche die

---

<sup>94</sup> Zur Überlappung der Grundrechte: BGE 133 I 77, E. 3.2.; Zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 10 Abs. 2 BV: GONIN/BIGLER, SHK, Art. 8 EMRK N 20; EGMR vom 19. Januar 2021, Lăcătuș gegen die Schweiz, Nr. 14065/15, § 53 f.; Zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 10 BV: DIGGELMANN, BSK, Art. 13 BV N 5.

<sup>95</sup> KIENER/KÄLIN/WYTENBACH, S. 170 f.

<sup>96</sup> DIGGELMANN, BSK, Art. 13 BV N 8.

<sup>97</sup> BELSER/WALDANN, Grundrechte II, N 86 f.

<sup>98</sup> BGE 135 I 169, E. 4.3. f.

<sup>99</sup> EGMR vom 24. Juni 2004, Hannover gegen Deutschland, Nr. 59320/00, § 48, 53 und 69.

<sup>100</sup> BELSER/WALDANN, Grundrechte II, N 91.

besagten Bereiche der Privatsphäre betreffen.<sup>101</sup> Der verfassungsrechtliche Datenschutz richtet sich demzufolge in erster Linie an den Gesetzgeber, der dafür zu sorgen hat, dass der Umgang mit Personendaten nicht weitgehend ungebunden, unbegrenzt, undurchschaubar und an den Betroffenen vorbei verläuft.<sup>102</sup> Angesichts dessen schützt Art. 13 Abs. 2 BV, über seinen Wortlaut hinaus, vor jeglicher Datenbearbeitung in den wesentlichen Aspekten der Persönlichkeit und nicht nur missbräuchliche Formen der Datenbearbeitung.<sup>103</sup>

Hierzu ist ebenfalls die Eingriffsqualität einer Videoaufzeichnung zu berücksichtigen. Daher ist zusätzlich zwischen der Erstellung der Aufnahmen und den sich daran anschliessenden Bearbeitungsschritten zu differenzieren. Wie ausgeführt, stellt die Videoaufzeichnung allein einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und dies unabhängig davon, ob eine Identifikation einer Person aus den Aufnahmen resultiert oder nicht. Folglich sind bspw. bereits Aufnahmen eines Fahrzeugkontrollschildes als Eingriff nach Art. 13 Abs. 2 BV zu werten. Jeder weitere Bearbeitungsschritt stellt einen «selbständigen und zusätzlichen» Eingriff auf informationelle Selbstbestimmung dar, wie dies durch die Aufbewahrung oder der Weitergabe, durch die Veröffentlichung oder Auswertung der Aufnahmen erfolgen kann.<sup>104</sup>

## **2.2. Grundrechtskollision: Persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV**

Das Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV hat ebenfalls einen grossen Anwendungsbereich und schützt u.a. die «elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung», was auch Grundentscheide für den Lebensplan sowie Verhaltensweisen, welche direkt den eigenen Körper oder die Identität betreffen, beinhaltet.<sup>105</sup> Angesichts dieser Formulierung ergibt sich, dass nicht sämtliche selbstbestimmten Handlungen geschützt sind, sondern lediglich die bedeutsamsten.<sup>106</sup>

Daraus lässt sich schliessen, dass dieser Schutzbereich denen von Art. 13 BV ähnlich ist und diese schwierig voneinander abzugrenzen sind.<sup>107</sup> Werden durch einen staatlichen Akt mehrere Grundrechte berührt, deren Schutzbereiche überlappend sind, so besteht eine sogenannte unechte Grundrechtskonkurrenz. Das Verhältnis ist diesfalls nach Spezialität und Subsidiarität zu klären, weshalb der Grundsatz des Vorrangs des spezifischeren

---

<sup>101</sup> MÜLLER/SHEFER, S. 167.

<sup>102</sup> GÄCHTER/EGLI, N 39.

<sup>103</sup> BGE 145 IV 42, E. 4.2.

<sup>104</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 129 f. vgl. a. BGE 133 I 77, E. 3.2.

<sup>105</sup> TSCHENTSCHER, BSK, Art. 10 BV N 32 und 36; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 146.

<sup>106</sup> BIAGGINI, OFK, Art. 10 BV N 22.

<sup>107</sup> BGE 127 I 6, E. 5a.

Grundrechts angewendet wird. Das allgemeinere Grundrecht ist nur noch zu prüfen, sofern der Eingriff nicht schon vollständig im sachlichen Schutzbereich des speziellen Grundrechts liegt.<sup>108</sup> Da vorliegend hauptsächlich Fragen des Datenschutzes zu beachten sind, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung primär Art. 13 Abs. 2 BV betroffen und so geht die «persönliche Freiheit» im «Recht auf informationelle Selbstbestimmung» auf.<sup>109</sup>

### **2.3. Verwirklichung der Grundrechte im Datenschutz nach Art. 35 BV**

Grundrechte sollen ihre Wirkung in der gesamten Rechtsordnung entfalten.<sup>110</sup> Dadurch soll der effektive und tatsächliche Schutz der Grundrechte in sämtlichen Rechtsbeziehungen gewährleistet sein und die Grundrechtsbindung ist in keinem Rechtsgebiet ausgenommen. Dies beinhaltet nicht nur die staatliche Rechtsanwendung durch Verwaltungshandeln sowie die Drittwirkung der Grundrechte unter Privaten, sondern bindet auch den Gesetzgeber, grundrechtskonforme Gesetze zu erlassen und diese falls nötig zu konkretisieren.<sup>111</sup> Angesichts dessen müssen im Rahmen der Grundrechtsprüfung auch die bundesrechtlichen und kantonalen Bestimmungen des Datenschutzes berücksichtigt werden, welche in Form einer Konkretisierung von Art. 13 BV Anwendung finden.<sup>112</sup> Dabei gilt zu beachten, dass der Bundesgesetzgeber eine Totalrevision des Datenschutzrechts verabschiedete, welche am 01.09.2023 in Kraft treten wird.<sup>113</sup> Dieses sieht eine Anpassung des DSG und weiterer Erlasse zum Datenschutz an die veränderten technologischen und gesellschaftlichen Verhältnissen vor. Damit sollen auch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Schweiz die Datenschutzkonvention des Europarates ratifizieren und die EU-Richtlinie über den Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung übernehmen kann.<sup>114</sup> Hinsichtlich dieser umfassenden Neuerung des Datenschutzrechtes stützt sich diese Arbeit in erster Linie auf die bestehenden Bestimmungen des Datenschutzrechtes und verweist ergänzend auf die für die vorliegende Thematik relevanten kommenden Änderungen.

---

<sup>108</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 72 f.

<sup>109</sup> BGE 133 I 77, E. 3.2.; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 148.

<sup>110</sup> Art. 35 Abs. 1 BV (Verwirkungspflicht i.w.S.) und Art. 35 Abs. 2 Teilsatz 2 BV (Verwirkungspflicht i.e.S.).

<sup>111</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 41; WALDMANN, BSK, Art. 35 BV N 56 ff.

<sup>112</sup> BAERISWYL, SHK, Art. 1–3 DSG N 1.

<sup>113</sup> Bericht BJ zur Totalrevision DSG, S. 4.

<sup>114</sup> BBl 2017 6943 f.

### 2.3.1. Datenschutz nach Bundesrecht

Das Datenschutzrecht soll weitgehend den durch das Zivilgesetzbuch gewährten Persönlichkeitsschutz ergänzen, wie aus Art. 1 DSG zu entnehmen ist.<sup>115</sup> Nach Art. 3 lit. a DSG ist der sachliche Anwendungsbereich tangiert, wenn Personendaten in einer beliebigen Form bearbeitet werden. Von Personendaten spricht man, wenn eine Person aus den Daten eindeutig bestimmt oder diese ohne unverhältnismässigen Aufwand bestimmbar ist. Dies kann u.a. der Fall sein, wenn Personen mit einer Videoaufnahme aufgenommen werden.<sup>116</sup> E contrario findet das Datenschutzrecht dann keine Anwendung, wenn Personen in den Daten nicht bestimmt sind oder sofern mit technischen und organisatorischen Massnahmen sichergestellt wird, dass allenfalls erfasste Personen nicht bestimmbar sind.<sup>117</sup> Unter Datenbearbeitung wird im Datenschutzrecht jegliches Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Umarbeiten, Archivieren und Vernichten von Daten verstanden.<sup>118</sup> Art. 3 lit. c DSG definiert auch «besonders schützenswerte Personendaten» und nimmt dadurch eine Abgrenzung von einfachen Personendaten vor. Bei dieser Aufzählung handelt es sich um eine abschliessende, welche u.a. Daten über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten sowie über die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit umfasst.<sup>119</sup> Schliesslich ergeben sich aus Art. 4 DSG die Prinzipien des Datenschutzrechtes, welche u.a. aus dem Zweckbindungsprinzip und dem Transparenzgrundsatz bestehen. Diese Prinzipien geben vor, dass die Datenerfassung einem Zweck folgen muss und dass betroffene Personen bereits zum Zeitpunkt der Datenbeschaffung erkennen können müssen, welchem Zweck die Datenbearbeitung dient.<sup>120</sup> Mit Art. 18a DSG wird für Behörden bei der Beschaffung von sämtlichen Personendaten der Grundsatz der Erkennbarkeit durch eine Informationspflicht erweitert, weshalb ein aktives Informieren der betroffenen Person zu erfolgen hat.<sup>121</sup> Die Informationspflicht besteht für zufällig erhobene Personendaten nicht, was der Fall wäre, wenn bspw. eine Person durch den Aufnahmebereich einer Kamera läuft, die Aufnahme dieser Person jedoch nicht der Zweck der Aufnahme ist.<sup>122</sup>

---

<sup>115</sup> BGE 138 II 346, E. 8.

<sup>116</sup> WEBER, S. 9.

<sup>117</sup> Bericht EDÖB zur Frage, in welchen Fällen das DSG nicht anwendbar ist vgl. a. WEBER/OERTLEY, N 20.

<sup>118</sup> RUDIN, SHK, Art. 3 DSG N 32 ff.

<sup>119</sup> RUDIN, SHK, Art. 3 DSG N 22 ff.

<sup>120</sup> WEBER, S. 11 f.; Aus dem Transparenzgrundsatz Grundsatz ergibt sich folglich der Grundsatz der Erkennbarkeit.

<sup>121</sup> MUND, SHK, Art. 18a DSG N 4 ff.

<sup>122</sup> BIERI/POWELL, S. 1534.

Alle bisher aufgeführten Bestimmungen zum DSG wurden in der Datenschutzrevision übernommen und werden auch nach Inkrafttreten des nDSG Geltung behalten.<sup>123</sup>

Im Zuge der Revision wurden die besonders schützenswerten Personendaten erweitert, namentlich der Ethnie als Ergänzung zur Rassenzugehörigkeit.<sup>124</sup> Als weitere für diese Thematik bedeutende Anpassung ist der sachliche Geltungsbereich nach Art. 2 DSG bzw. Art. 2 nDSG. Ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes sind die Bestimmungen des Datenschutzes auch auf Straf- und Verwaltungsverfahren anwendbar. Davon sind die Behörden in der aktuellen Bestimmung noch ausgenommen und daher werden u.a. auch Normen der StPO angepasst.<sup>125</sup>

### **2.3.2. Datenschutz nach kantonalem Recht (Basel-Stadt)**

Da dem Bund nach der Grundlage von Art. 3 BV und Art. 47 Abs. 2 BV eine umfassende Datenschutzkompetenz fehlt, fällt diese für die kantonale Ebene den Kantonen zu.<sup>126</sup> Art. 37 Abs. 1 DSG ergänzt jedoch, wonach beim Vollzug von Bundesrecht das DSG subsidiär angewendet wird, soweit in einem Bereich keine genügenden kantonalen Datenschutzvorschriften vorhanden sind.<sup>127</sup> Daher gelten vorliegend die bundesrechtlichen und die kantonalen Gesetzgebungen.

Gestützt auf § 11 Abs. 1 lit. j KV-BS erliess der Kanton Basel-Stadt das kantonale Datenschutzgesetz (IDG-BS). Das kantonale Gesetz regelt die besonderen Grundsätze für den Umgang mit Personendaten durch öffentliche Organe, das Zugangsrecht zu den eigenen Personendaten und das Verfahren auf Informationszugang für Betroffene.<sup>128</sup>

Die wesentlichen Grundsätze aus dem DSG sind auch im IDG-BS enthalten. Das Zweckbindungsprinzip und der Transparenzgrundsatz ergeben sich aus § 4 i.V.m. § 15 IDG-BS. Wie auf Bundesebene wurde auch das baselstädtische Datenschutzrecht überarbeitet. Die Revision wurde verabschiedet, ist jedoch noch nicht in Kraft. Das Hauptaugenmerk lag dabei ebenfalls auf der Anpassung an das europäische Recht sowie dem technischen

---

<sup>123</sup> Die wesentlichen Grundsätze von Art. 4 DSG wurden in Art. 6 nDSG übernommen, namentlich das Zweckbindungsprinzip ist in Art. 6 Abs. 3 nDSG verankert. «Neu werden in Art. 7 nDSG die Grundsätze des Datenschutzes durch Technik und der datenschutzfreundlichen Voreinstellungen («Privacy by Design and by Default») genannt. Der Grundsatz des Datenschutzes durch Technik verlangt, dass die Datenbearbeitung bereits ab Planung in organisatorischer und technischer Hinsicht so ausgestaltet wird, dass die Datenschutzvorschriften eingehalten werden (Art. 7 Abs. 1 nDSG)». Auch diese Neuformulierung kann im bestehenden DSG dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit subsumiert werden und ist somit geltendes Recht». vgl. Bericht BJ zur Totalrevision DSG, S. 5.

<sup>124</sup> Art. 4 DSG im Vergleich zu Art. 5 nDSG vgl. a. Bericht BJ zur Totalrevision DSG, S. 10.

<sup>125</sup> BBl 2017 6993 und 7010.

<sup>126</sup> RUDIN, S. 1087.

<sup>127</sup> RUDIN, S. 1088.

<sup>128</sup> RUDIN, Grundlagen zum IDG-BS N 16.

Wandel.<sup>129</sup> Eine bedeutende Änderung liegt dem Transparenzgrundsatz (§ 15 IDG-BS) zugrunde, welcher durch die Informationspflicht ergänzt wird und somit den Grundsatz der Erkennbarkeit erweitert. Dies bedeutet, dass eine weitergehende Informationspflicht der öffentlichen Organe bei der Beschaffung von Personendaten als bisher vorliegt.<sup>130</sup> Da die Informationspflicht im bestehenden kantonalen Gesetz (noch) nicht vorhanden ist, kommt solange aufgrund von Art. 37 Abs. 1 DSG die Informationspflicht für Bundesorgane (Art. 18a DSG) auch für kantonale Behörden zur Anwendung, sofern diese Bundesrecht vollziehen.<sup>131</sup>

Identisch mit der Bundesebene findet das Datenschutzgesetz auf kantonaler Ebene keine Anwendung für Strafverfahren, was jedoch durch die Revision ebenfalls geändert wird.<sup>132</sup>

### **3. Wirkung des Grundrechtseingriffs**

Angesichts der gemachten Ausführungen konnte aufgezeigt werden, dass die Polizei mittels der Drohnenaufnahmen Personendaten generiert und demzufolge in grundrechtlich geschützte Bereiche eingreift. Die mit einer Kamera ausgestatteten Drohnen sind für die Datenbearbeitung ausgelegt, weshalb die informationelle Selbstbestimmung klar ins Zentrum rückt.<sup>133</sup> Allein die Aufzeichnung der Kontrollschilder stellt einen Grundrechtseingriff dar. Dabei ist zu beachten, dass die Aufnahmen mittels Drohne darüber hinaus gehen und somit eine höhere Eingriffsqualität aufweisen.<sup>134</sup> Hernach muss geprüft werden, wie schwer dieser Grundrechtseingriff ist. Die Beurteilung nach der Intensität des Eingriffs bestimmt sich nach objektiven Kriterien und nicht nach dem subjektiven Befinden einer betroffenen Person.<sup>135</sup> Ein Eingriff wirkt schwerwiegender, je stärker ein einzelnes Grundrecht tangiert ist. Als Kriterien zur Beurteilung werden namentlich die Persönlichkeitsnähe und Alltagsrelevanz des Eingriffs für den Betroffenen sowie die Dauer der Beeinträchtigung herangezogen.<sup>136</sup>

Bei der Bewertung des Grundrechtseingriffs ist auch zu unterscheiden, ob Strassenverkehrsteilnehmer (direkter Eingriff) oder unbeteiligte Dritte (mittelbarer Eingriff) betroffen sind. Verkehrsteilnehmer unterstellen sich freiwillig der Strassenverkehrsgesetzgebung und sind sich der Tatsache bewusst, dass ihre Teilnahme am öffentlichen

---

<sup>129</sup> RR BS 21.1239.01, S. 3 f.

<sup>130</sup> RR BS 21.1239.01, S. 28 ff.

<sup>131</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 15 IDG-BS N 12 ff.

<sup>132</sup> § 2 Abs. 2 Bst. b IDG-BS; RR BS 21.1239.01, S. 7.

<sup>133</sup> HENSELER, Datenschutz, S. 65.

<sup>134</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 43.

<sup>135</sup> BGE 144 I 126, E. 5.1.; BGE 143 I 194, E. 3.2.

<sup>136</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 158.

Strassenverkehr mit Bedingungen und Regeln verbunden ist. Demnach ist ihre persönliche Freiheit in Bezug auf ihre Verhaltensweisen wie auch ihre Privatsphäre eingeschränkt. Verkehrsteilnehmer müssen davon ausgehen, dass ihr Fahrverhalten von der Verkehrspolizei kontrolliert wird und dass sie bei Verkehrsregelverletzungen identifiziert und zur Verantwortung gezogen werden können.<sup>137</sup> Gemäss Auskunft der Kantonspolizei Thurgau wird aus Beweisgründen mittels hochauflösender Kamera auch die fahrzeuglenkende Person aufgezeichnet. Gleichwohl das Bundesgericht die Vornahme einer gewöhnlichen Radarkontrolle nicht als Eingriff in ein grundrechtlich geschütztes Rechtsgutes würdigt, handelt es sich bei der Drohnenaufnahme des Fahrzeuginnenraums über einige Sekunden nach Auffassung des Verfassers sehr wohl um einen Eingriff nach Art. 13 BV.<sup>138</sup> Dies deshalb, weil die Eingriffsqualität einer Videoaufnahme nicht mit einem Standbild zu vergleichen ist. Selbst wenn eine Fahrzeuginnenraumaufnahme im Einzelfall nicht gelingt und weder eine Person noch ein Kontrollschild auf den Aufnahmen zu erkennen sind, kann das Datenschutzrecht trotzdem zur Anwendung kommen, sofern das Fahrzeug durch die Polizei im Anschluss angehalten und kontrolliert wird. In diesem Fall werden die Aufnahmen zu Personendaten, da die Personen im Fahrzeug bestimmbar sind.<sup>139</sup> Das Bundesgericht wertet den Bezug von Videoaufnahmen zur Erstellung vonerkennungsdienstlichem Material zur Identitätsfeststellung nicht als schwerwiegenden Eingriff.<sup>140</sup> Der Eingriff bei den Verkehrsteilnehmern ist aufgrund den gemachten Ausführungen ebenfalls nicht als schwerwiegend zu werten.

Wird eine Drohne im Strassenverkehr eingesetzt, ist es teilweise unvermeidlich, dass neben den Verkehrsteilnehmern auch unbeteiligte Dritte i.S.v. Art. 3 lit. a DSG in bestimmbarer Weise in den Aufnahmebereich gelangen. Wie ausgeführt, kann es sich auch bei Aufnahmen im öffentlichen Raum um schützenswerte Personendaten handeln. Es kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die Drohne gar Personendaten aus dem privaten Raum aufzeichnet, wenn bspw. eine Terrasse oder ein Garten in der Nähe der Strasse ist. Durch die Vogelperspektive einer Drohne kann aufgrund des Winkels und der Position in solche Räume Einsicht genommen werden, was über das Alltägliche an Informationsgewinnung hinausgeht und somit nicht mit einer gewöhnlichen Videoaufnahme zu

---

<sup>137</sup> MOHLER, Dashcam-Aufnahmen, S. 36 f.

<sup>138</sup> Vgl. Urteil BGer 6B\_372/2018 vom 07.12.2018, E. 3.4.3.

<sup>139</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 17 IDG-BS N 9.

<sup>140</sup> Urteil BGer 6B\_1143/2015 vom 06.06.2016, E. 1.3.4.

vergleichen ist.<sup>141</sup> Dabei spielt es keine Rolle, ob eine solche Situation im Anwendungsfall vorliegt, da das Bestehen der Möglichkeit dazu ausreicht.<sup>142</sup> Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch besonders schützenswerte Personendaten von Unbeteiligten gesammelt werden.

Um diesbezüglich auf den Anwendungsfall einzugehen, ist zu beachten, dass die Kantonspolizei Thurgau die Drohne mit ausgeschalteter Kamera startet und landet. Der Drohnenpilot oder die Drohnenpilotin schaltet die Kamera erst ein, sobald vom Meldeposten der Hinweis eingeht, dass ein Fahrzeug mutmasslich mit überhöhter Geschwindigkeit unterwegs ist.<sup>143</sup> Diese Tatsache vermag die Eingriffsintensität nur bedingt abschwächen, da es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine Rolle spielt, ob die Kamera gerade aufzeichnet oder nicht. Dies ist mit der Erkennbarkeit im Rahmen des Transparenzgrundsatzes nicht zu vereinen.<sup>144</sup> Hinsichtlich diesen Grundsätzen kommt hinzu, dass es für betroffene Personen bei Drohnen kaum möglich ist, festzustellen und zu erkennen, um welche Datenbearbeitung es sich handelt und welchen Zweck diese verfolgt.<sup>145</sup>

Wie aufgezeigt werden konnte, stellt der Drohneneinsatz bei Verkehrskontrollen zweifelsohne einen Grundrechtseingriff dar. Neben den Grundrechtseingriffen sind auch datenschutzrechtliche Grundsätze betroffen, welche ebenfalls durch Art. 36 BV zu rechtfertigen sind.

Obwohl die Drohnenaufnahmen für die Verkehrsteilnehmer als leichte Grundrechtseinschränkungen zu verstehen sind, können diese insbesondere für unbeteiligte Dritte schwerwiegend sein.

---

<sup>141</sup> Vgl. dazu: Bericht DSB, S. 42, Einschätzung RUDIN «Die Drohne ist nicht einfach eine lineare Weiterentwicklung der Aufnahmegерäte. Sie erlaubt – im Vergleich zu anderen Überwachungsmassnahmen – einen speziellen, ihr eigenen Blick auf das Geschehen. Im Unterschied zur Polizistin mit der Kamera in der Hand kann die Drohne fast uneingeschränkt und äusserst mobil Aufnahmen aus verschiedenen Distanzen und Blickwinkeln machen, ohne dass die für die Betroffenen notwendigerweise ersichtlich ist. Ausserdem ist für die Betroffenen schwierig abzuschätzen, was die Drohne genau macht und wer die Verantwortung für den Einsatz trägt – anders als bei der stationären Videoüberwachung, wo mit einer Beschilderung auf die Überwachung hingewiesen werden muss».

<sup>142</sup> Urteil BGer 1C\_315/2009 vom 13.10.2010, E. 2.2; BGE 145 IV 42, E. 4.2.

<sup>143</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023.

<sup>144</sup> BGE 138 II 346, E. 9.1.: Dabei handelt es sich um den «Google-Street-View-Fall», bei welchem das Bundesgericht zum Schluss kam, dass die Grundsätze des Datenschutzes nicht eingehalten sind, da es für die Passanten nicht zu erkennen ist, wann die Fahrzeuge aufzeichnen würden und wann nicht. WEBER ist der Meinung, dass sich diese Rechtsprechung auf Drohnen mit integrierten Kameras übertragen lasse. Vgl. WEBER, S. 12.

<sup>145</sup> WEBER/OERTLY, N 24 ff.

#### **4. Überprüfung der Einschränkung nach Art. 36 BV**

Grundrechte sind nicht absolut geschützt und können eingeschränkt werden, sofern die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sind. Aus der Verfassungsnorm ergibt sich, dass eine gesetzliche Grundlage sowie ein öffentliches Interesse notwendig sind. Zudem muss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden und der Kerngehalt des entsprechenden Grundrechts muss gewahrt werden.<sup>146</sup> Erfüllt der Eingriff sämtliche dieser Voraussetzungen, so ist der Eingriff gerechtfertigt und verfassungskonform. Kann der Eingriff indes nicht gerechtfertigt werden, liegt eine Grundrechtsverletzung vor. Die Begriffe «Grundrechtseinschränkung» und «Grundrechtsverletzung» sind demzufolge voneinander zu trennen.<sup>147</sup>

Auf eine genauere Auslegung des Kerngehaltes der betroffenen Grundrechte wird verzichtet, da kein anlassloser, breiter oder gar flächendeckender Einsatz von Drohnen vorliegt. Zudem ist auch eine Menschenwürde verletzende Datenbearbeitung auszuschliessen.<sup>148</sup>

##### **4.1. Gesetzliche Grundlage Art. 36 Abs. 1 BV**

Eingriffe von Grundrechten sind grundsätzlich nur zulässig, wenn sie sich auf eine Grundlage im Gesetz stützen. Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung des Legalitätsprinzips von Art. 5 Abs. 1 BV.<sup>149</sup> Aus der Verfassungsnorm geht hervor, dass bei schweren Grundrechtseingriffen die Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn vorhanden sein muss (Normstufe). Darüber hinaus werden an die generell-abstrakte Formulierung des Gesetzestextes Anforderungen über die Bestimmtheit gestellt (Normdichte).<sup>150</sup>

Das Datenschutzrecht wiederholt und konkretisiert diesen Grundsatz gewissermassen sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene.<sup>151</sup> Auch hier gilt, je schwerer der Eingriff in das Recht auf individuelle Selbstbestimmung nach Art. 13 BV wiegt, desto eher ist für die Datenbearbeitung eine gesetzliche Grundlage in Form eines formellen Gesetzes zu verlangen.

Das Legalitätsprinzip wird auch im Datenschutzrecht bekräftigt. Da Art. 13 Abs. 1 DSG für Behörden nicht zur Anwendung kommt, ist eine Rechtfertigung mittels Einwilligung

---

<sup>146</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 88.

<sup>147</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 162.

<sup>148</sup> BGE 146 I 11, E. 3.1.2.; BREITENMOSER/SCHWEIZER, SGK, Art. 13 BV N 83.

<sup>149</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 97.

<sup>150</sup> EPINEY, BSK, Art. 36 BV N 33 ff.

<sup>151</sup> Bund: Art. 17 DSG bzw. Art. 34 nDSG; Kanton Basel-Stadt: § 9 IDG.

oder überwiegenden Interesses nicht möglich, weshalb es einzig auf die gesetzliche Grundlage ankommt.<sup>152</sup> Art. 17 Abs. 2 DSGVO bzw. § 9 Abs. 2 IDG-BS geben vor, dass sich jede behördliche Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten auf eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn stützen muss.<sup>153</sup>

Weiter von grosser Wichtigkeit ist die Tatsache, dass das Bundesgericht anerkannt hat, dass dem Legalitätsprinzip im Polizeirecht eine besondere Problematik zukommt, da die polizeilichen Aufgaben nicht immer vorhersehbar sind. Es ist somit schwierig, die Aufgaben im Gesetz möglichst bestimmt zu definieren und gleichzeitig der Polizei genügend Raum im Rahmen ihrer Aufgabe für Unvorhergesehenes zu belassen. Daher kann im Polizeirecht eine Gesetzesnorm auch mal offener gestaltet sein, jedoch ist dann dem Prinzip der Verhältnismässigkeit bei der Ausführung der Aufgabe eine umso grössere Bedeutung zuzusprechen.<sup>154</sup>

Eine Ausnahme des Legalitätsprinzips bildet die polizeiliche Generalklausel, welche vorliegend aufgrund fehlender Unvorhersehbarkeit einer unmittelbaren Gefahr allerdings nicht in Frage kommt.<sup>155</sup>

Auch Normen der Strafprozessordnung können als gesetzliche Grundlage dienen, einen Grundrechtseingriff zu legitimieren. Dieses Kapitel beschränkt sich jedoch auf die sicherheitspolizeilichen- bzw. verwaltungsrechtlichen Grundlagen, da es sich bei einer Geschwindigkeitskontrolle grundsätzlich um eine sicherheitspolizeiliche Tätigkeit handelt und zum andern für eine technische Überwachung i.S.v. Art. 280 StPO eine Anordnung der Staatsanwaltschaft verlangt wird. Die Prüfung der gesetzlichen Grundlage aus dem Strafprozessrecht erfolgt gesondert in Kapitel V.

#### **4.1.1. Geschwindigkeitskontrollen nach der Strassenverkehrsgesetzgebung**

Aus Art. 9 Abs. 1 lit. a SKV geht hervor, dass die Polizei zur Feststellung von Geschwindigkeitsüberschreitungen technische Hilfsmittel einsetzen kann. Obwohl grundsätzlich auch andere Hilfsmittel wie bspw. ein Augenschein oder Zeugenaussagen verwendet werden können, bilden technische Hilfsmittel den Normalfall, was mit der Beweiskraft zu begründen ist.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> EPINEY/CIVITELLA/ZBINDEN, S. 22.

<sup>153</sup> MUND, SHK, Art. 17 DSGVO N 11 ff.; RUDIN, § 9 IDG-BS N 25 ff.

<sup>154</sup> BGE 136 I 87, E. 3.1.: Das BGer hatte verschiedene Normen des PolG-ZH in einer abstrakten Normenkontrolle zu beurteilen. Dabei kam es zum Schluss, dass u.a. der offenformulierte § 17 zum Schusswaffengebrauch genügend bestimmt ist. Dies, da immer auch das Verhältnismässigkeitsprinzip angewendet werden muss (E. 4.); vgl. a. Ausführungen in Kapitel III Punkt 2.

<sup>155</sup> EPINEY, BSK, Art. 36 BV N 40.

<sup>156</sup> KAISER, S. 10 und 12 vgl. a. GIGER, S. 8.

Der Gesetzgeber gab dem Bundesrat mit der Bestimmung aus Art. 106 Abs. 1 Satz 2 SVG die Kompetenz, das Bundesamt für Strassen (ASTRA) zur Regelung von Einzelheiten mittels Subdelegation zu ermächtigen. Angesichts dessen wurde das ASTRA zur Konkretisierung der SKV ermächtigt, woraus die Verordnung des ASTRA zur Strassenverkehrskontrollverordnung (VSKV-ASTRA) entstand. Diese besteht hauptsächlich aus technischen Regelungen zu Verfahren von Geschwindigkeitsmessungen.<sup>157</sup>

Daraus lässt sich ableiten, dass zwischen folgenden vier Arten von Messarten unterschieden werden kann:

- Messungen mit stationären Messsystemen, welche entweder autonom oder durch Betreuung einer Person betrieben werden (Art. 6 lit. a und b VSKV-ASTRA).
- Mobile Messungen aus einem mit einem Messsystem ausgerüsteten Fahrzeug oder einem Helikopter (Art. 6 lit. c Ziff. 1 VSKV-ASTRA).
- Mobile Messungen durch Nachfahren und Ermittlung der Geschwindigkeit mittels Geschwindigkeitsvergleich zwischen den beiden Fahrzeugen (Art. 6 lit. c Ziff. 2 VSKV-ASTRA).
- Messungen durch Abschnittsgeschwindigkeitskontrollen zur Ermittlung der Durchschnittsgeschwindigkeit über einen Strassenabschnitt (Art. 6 lit. d VSKV-ASTRA).

Die Betreuung der Messmittel ist ausschliesslich geschultem Personal vorbehalten. Zudem dürfen die Messwerte keinen Zweifel erheben, was die Zuordnung einer Messung und einer Person oder einem Fahrzeug betrifft.<sup>158</sup>

Als weitere relevante Gesetzesbestimmung ist die Messmittelverordnung (MessMV) zu berücksichtigen, welche sich auf das Messgesetz (MessG) stützt und durch das Eidgenössische Institut für Metrologie (METAS) erlassen worden ist. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. e i.V.m. Art. 5 MessG sind dem Gesetz Messmittel unterstellt, mit welchen Sachverhalte durch amtliche Feststellungen erhoben werden, namentlich zur Bemessung von Bussen.<sup>159</sup> Ausserdem schreibt Art. 8 MessG vor, dass u.a. Geschwindigkeitsmessmittel ein Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, bevor diese in den Verkehr gebracht werden können.<sup>160</sup> Die Messmittelverordnung regelt eine Reihe von weiteren Zulassungskriterien der Messmittel im Allgemeinen. Dabei wird in Art. 33 MessMV dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kompetenz zugetragen, Anforderungen an spezifische Messmittel in Form einer weiteren Verordnung zu erlassen. Diese Kompetenz

---

<sup>157</sup> WALDMANN/KRAEMER, BSK, Art. 106 SVG N 8 ff.

<sup>158</sup> KAISER, S. 10.

<sup>159</sup> BBl 2010 8032 vgl. a. Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 MessMV.

<sup>160</sup> BBl 2010 8033.

schöpfte das EJPD aus und erliess die Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung (GmV), welche Regelungen betreffend Messmittel zur Geschwindigkeitskontrolle vorsieht.

#### **4.1.2. Drohne als Messmittel sowie Einordnung der Messart**

Inwiefern Drohnen als Messmittel anerkannt sind, musste durch die Rechtsprechung bisher noch nicht beurteilt werden. Zudem gibt es diesbezüglich auch noch keine einschlägigen Lehrmeinungen, weshalb sich nachfolgende Ausführungen ausschliesslich auf ähnliche Sachverhalte und die gesetzlichen Bestimmungen stützen.

Soweit vorliegend bekannt, wendet die Kantonspolizei Thurgau, wie eingangs ausgeführt, ein Verfahren an, bei welchem die Drohne lediglich eine Videoaufnahme erstellt. Die Drohne selbst verfügt über keine geeichte Ausstattung, um die Geschwindigkeit eines fahrenden Fahrzeuges direkt zu berechnen. Dies wird anhand einer definierten Strecke und der gefahrenen Zeit nachträglich mittels simpler Berechnung durch die Polizei ausgewertet ( $v = s / t$ ).<sup>161</sup> Nun kann man argumentieren, dass die Drohne in diesem Messverfahren nicht als Messmittel i.S.v. Art. 6 VSKV-ASTRA zu verstehen sei, worauf sich auch die Kantonspolizei Thurgau stützt.<sup>162</sup> Auch das ASTRA kam zu diesem Ergebnis und ist der Ansicht, dass der Hilfsmittelkatalog nach Art. 9 SKV weiter zu verstehen sei als jener der VSKV und somit weitere technische Hilfsmittel beigezogen werden können. Dies liess es auf persönliche Anfrage verlauten, wies jedoch darauf hin, dass es sich dabei um eine eigene Einschätzung handle, da noch kein Gericht sich explizit mit dieser Frage befasst habe.<sup>163</sup>

Aus der Sicht des Verfassers ist diese Auslegung aufgrund des schnellen technischen Wandels, welcher bei der Gesetzgebung nicht immer berücksichtigt werden kann, vertretbar. Man kann jedoch auch zu einem anderen Ergebnis gelangen, wie nachfolgend ausgeführt wird.

Stützt man sich auf die Begriffsdefinitionen der Messmittel nach Art. 4 Abs. 1 MessG und Art. 4 lit. a MessMV, kann man auch die Drohne in diesem Messverfahren dem Begriff der Messmittel subsumieren. Es werden sowohl Messgeräte und Systeme zur

---

<sup>161</sup> Vgl. Kapitel I Punkt 2.

<sup>162</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023 vgl. a. Präsentation «Drohnen» der Kantonspolizei Thurgau, S 27 (kann nicht veröffentlicht werden, wurde dem Referent dieser Arbeit vorgelegt).

<sup>163</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage beim ASTRA (i.V. Ivo Bischof, Jurist und Fachbereichsleiter Verhaltensvorschriften ASTRA) vom 02.05.2023; Das ASTRA (Ivo Bischof) stützt sich bei der Auslegung auf das Urteil BGer 6B-921/2014 vom 21.02.2015 wonach der Wortlaut des Bundesgerichts in E. 1.3.2. auf diese Weise verstanden werden könne. Diese Auslegung wurde auch vom Bundesrat so kommuniziert. Vgl. Fragestunde Frage Wobmann 23.7017; Gemäss Auskunft vom ASTRA (Ivo Bischof) stütze sich der Bundesrat dabei jedoch wiederum auf die Einschätzung des ASTRA, weshalb dadurch diese Auslegung nicht weiter bekräftigt wird.

Bestimmung der Werte einer physikalischen oder chemischen Messgrösse als auch die verwendeten Messverfahren selbst als Messmittel verstanden. Hinzu kommt, dass nach Art. 3 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung sämtliche Teile eines Messsystems, die zur Feststellung der Geschwindigkeit sowie zu dessen Zuordnung zum gemessenen Fahrzeug erforderlich sind, aber auch Teile, die zur Messwertbildung nicht direkt beitragen, diese aber beeinflussen können, als Messmittel einzuordnen sind.<sup>164</sup>

Angeichts dieser Ausführungen müssen Drohnen entgegen der Auffassung des ASTRA nach Ansicht des Autors eher als Messmittel i.S.v. Art. 6 VSKV-ASTRA angesehen werden, auch wenn diese die Geschwindigkeit nicht direkt berechnen.

Auch die Messart mittels Drohne wurde in der Praxis noch keiner der unter Punkt 4.1.1. beschriebenen Messarten nach Art. 6 VSKV-ASTRA zugeordnet. Nach Ansicht des Verfassers handelt es sich um eine Kombination der sogenannten Moving-Geschwindigkeitsmessung (lit. c Ziff. 1) und der Abschnittsgeschwindigkeitskontrolle (lit. d). Im vorliegenden Messverfahren sind Elemente beider Messarten enthalten. Bei einer Drohne handelt es sich offensichtlich nicht um ein fix installiertes Messsystem, weswegen die Ähnlichkeiten zum mobilen Messsystem mittels Helikopter aus der Luft naheliegend sind. Ob es sich bei Art. 6 lit. c Ziff. 1 VSKV-ASTRA um eine abschliessende Aufzählung handelt, kann an dieser Stelle offengelassen werden, da das dasselbe Ergebnis zu erwarten wäre. Die Ähnlichkeit zur Abschnittsgeschwindigkeitskontrolle ist aufgrund des Messverfahrens ebenfalls offensichtlich. Bei dieser Messart werden jedoch üblicherweise stationäre Systeme verwendet, wie aus den Weisungen des ASTRA zu Abschnittsgeschwindigkeitskontrollen hervorgeht. In der Regel handelt es sich bei diesen Abschnittsgeschwindigkeitskontrollen um fest installierte Systeme, die beispielsweise mittels digitaler Kameras oder im Fahrbahnbelag verlegter Sensoren die Durchschnittsgeschwindigkeit über eine definierte Strecke messen.<sup>165</sup> Ausserdem geben diese Weisungen vor, dass die Länge des überwachten Abschnitts durch das METAS mittels Ersteichung zu ermitteln ist.<sup>166</sup>

Den mir durch die Kantonspolizei Thurgau zur Verfügung gestellten Unterlagen ist zu entnehmen, dass dieser Vorgabe nicht Rechnung getragen worden ist. Bei der Berechnung der Geschwindigkeit hält man sich an bestehende Strassenmarkierungen, mit welchen man im Nachgang die Distanz aus Strassenbauplänen errechnet.<sup>167</sup> Darüber hinaus

---

<sup>164</sup> BOCK/FASEL, S. 53.

<sup>165</sup> Weisung ASTRA, S. 8 f.

<sup>166</sup> Weisung ASTRA, S. 9.

<sup>167</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023 vgl. a. ROHNER, TZ 10.11.2022.

wird in den besagten Weisungen des ASTRA eine Messmethode mittels Drohnenaufnahmen nicht erwähnt. Folglich kann man zum Schluss gelangen, dass eine solche nicht vorgesehen ist. Hinzu kommt, dass die genannten gesetzlichen Bestimmungen und die Weisungen eine Vielzahl von Anforderungen an die Messmittel voraussetzen, welche nicht berücksichtigt wurden, da die Kantonspolizei Thurgau, wie ausgeführt, der Ansicht ist, dass es sich bei der Drohne lediglich um ein technisches Hilfsmittel handle, welches nicht unter den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen falle.

Diesen Darlegungen müssen indes die nachfolgenden Ausführungen entgegengehalten werden, woraus sich eine gewisse Relativierung ergibt.

Das Bundesgericht hält fest, dass den Weisungen des ASTRA kein Gesetzescharakter zukommt und diese somit kein Bundesrecht i.S.v Art. 95 lit. a BGG darstellen.<sup>168</sup> Trotz teilweise rechtsetzendem Charakter der Weisungen führt eine allfällige Verletzung der Weisungen nicht zwingend zu einer Unverwertbarkeit des Messergebnisses und zu einem Freispruch des Betroffenen.<sup>169</sup> Unabhängig davon, was die Weisungen vorgeben, darf der Grundsatz der freien Beweiswürdigung durch Gerichte nicht gebrochen werden.<sup>170</sup> Zu berücksichtigen ist auch, dass die Weisungen aus dem Jahre 2008 stammen und zu diesem Zeitpunkt ein derartiges Verfahren zwar vorstellbar gewesen ist, jedoch berechtigter Weise nicht in Erwägung gezogen werden konnte.

Das Bundesgericht kann folglich im Einzelfall den Beweis als ausreichend würdigen, jedoch darf ein Messmittel aus der Sicht des Verfassers nicht systematisch verwendet werden, wenn dieses nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Wäre dies der Fall, hätten diesbezügliche Regelungen keinen Zweck und es ist mit einer Zunahme der Messmittel zu rechnen, welche jeweils erst durch die Rechtsprechung beurteilt werden könnten. Hinsichtlich der Rechtssicherheit und des Umstandes, dass Bussen jeweils angefochten werden müssen, bevor ein Gericht das Messmittel überprüft und den Beweis würdigt, ist dies nicht mit dem öffentlichen Interesse und dem Sinn des Gesetzgebers zu vereinbaren.

Auch bei gegenteiligem Ergebnis, dass sich die Drohnenaufnahmen vorliegend ausschliesslich auf Art. 9 SKV stützen, ist es fraglich, ob die gesetzliche Grundlage als ausreichend zu betrachten ist. Die SKV ist eine Verordnung und kein Gesetz im formellen Sinn. Auch die besagten Ausführungsvorschriften zum SVG sind eher unbestimmt und daraus lässt sich eine solche Massnahme nicht ableiten. Hinsichtlich der möglichen

---

<sup>168</sup> BGE 121 IV 64, E. 3. vgl. a. Urteil BGer 6B\_443/2021 vom 09.05.2022, E. 1.5.2.

<sup>169</sup> WALDMANN/KRAEMER, BSK, Art. 106 SVG N 10.; Urteil BGer 6B\_937/2013 vom 23.11.2014, E. 1.4.

<sup>170</sup> Kantonsgericht GR SK1 17 40 vom 23.03.2021, E. 4.1.1. vgl. a. Weisung ASTRA, S. 11.

Eingriffsschwere ist es eher zu verneinen, dass Art. 9 SKV eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstellt, weshalb nachfolgend weitere Grundlagen geprüft werden müssen.

#### **4.1.3. Videoüberwachung nach § 17 IDG-BS**

Bei § 17 IDG-BS handelt es sich um eine vergleichsweise ungewöhnliche und weitreichende formell gesetzliche Grundlage. Sie wurde in Anbetracht der Schwierigkeit geschaffen, dass spezialgesetzliche Bestimmungen betreffend Normdichte und Normstufe in diesem Bereich vermehrt zu Problemen führen.<sup>171</sup>

§ 17 IDG-BS regelt den Einsatz von Videoüberwachung an öffentlichen, allgemein oder nicht allgemein zugänglichen Orten und schränkt dabei den Zweck «zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen beziehungsweise zur Verfolgung solcher strafbarer Handlungen» ein (Abs. 1). Bei den öffentlichen Orten kann es sich namentlich auch um Strassen handeln.<sup>172</sup>

Mit der Beschränkung der Videoüberwachung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht auf das zweckgemässe Minimum (Abs. 2) wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip genüge getan.<sup>173</sup> Darüber hinaus dürfen die Personendaten zur Verwendung in einem Straf- oder Zivilverfahren an die zuständigen Behörden übergeben werden (Abs. 5). Es handelt sich demzufolge um eine dissuasiv-repressive Überwachung, da die Aufnahmen nicht nur präventiven Zweck haben, sondern im Falle einer festgestellten Strafe auch als Beweismittel dienen können.<sup>174</sup> § 17 IDG-BS führt nicht aus, welche strafbaren Handlungen durch die Videoüberwachung unterbunden oder verfolgt werden sollen und deckt somit grundsätzlich alle strafbaren Handlungen gegen Personen und Sachen ab.<sup>175</sup> Diese Norm bleibt auch mit der Revision des IDG-BS mit identischem Wortlaut bestehen und erfährt keine Änderungen.<sup>176</sup>

Weiter verlangt § 18 IDG-BS von der betreibenden Behörde ein detailliertes Reglement, welches insbesondere die Zweckmässigkeit der Videoüberwachung definieren soll. Dieses Reglement muss vor dem Einsatz dem Datenschutzbeauftragten des Kantons zur Vorabkontrolle vorgelegt werden. Mit der Gesetzesrevision wird zusätzlich verlangt, dass dieses Reglement der Bevölkerung leicht zugänglich gemacht wird. Auf die

---

<sup>171</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 17 IDG-BS N 2 ff.; Spezialgesetzliche Grundlagen seien häufig zu wenig bestimmt bzw. seien hinsichtlich des Grundrechtseingriffs auf einer zu tiefen gesetzlichen Grundlage.

<sup>172</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 17 IDG-BS N 23.

<sup>173</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 17 IDG-BS N 27.

<sup>174</sup> RUDIN/STÄMPFLI, S. 145.

<sup>175</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 17 IDG-BS N 14.

<sup>176</sup> RR BS 21.1239.01, S. 35.

Bekanntmachung der Standorte kann verzichtet werden, wenn dadurch die Zweckmässigkeit gefährdet ist.<sup>177</sup>

Es gilt nun zu beurteilen, ob diese Norm als gesetzliche Grundlage für die Videoaufnahmen mittels Drohne im Strassenverkehr dienen kann. Beim IDG-BS handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinn und daher können hinsichtlich der Normstufe keine Monierungen vorgebracht werden. Es ist offensichtlich, dass die Norm sehr allgemein formuliert ist. Vergleicht man die Norm mit § 45b Abs. 1<sup>ter</sup> PolG-BL, welche als spezialgesetzliche Regelung die Polizei zur Videoüberwachung des öffentlichen Raumes ermächtigt, sieht man, dass jene Norm einen deutlich höheren Bestimmtheitsgrad aufweist. Zumal auch der Begriff «Fluggeräte» als technisches Hilfsmittel enthalten ist, der sich auf die Drohnen bezieht.<sup>178</sup> Doch liegt es gerade im Geiste dieser Norm (§ 17 IDG-BS), dass sie als formell-gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, damit eine spezialgesetzliche Grundlage den Anforderungen nicht widerspricht.<sup>179</sup> So ist es unumgänglich, dass dieser Gesetzestext keine hohe Bestimmtheit für den Einzelfall aufweist. Dennoch ist sie aufgrund der strengen Anforderungen an die Zweckmässigkeit stark reguliert. Hinzu kommt, dass mit § 9 Abs. 3 IDG-BS der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 36 Abs. 3 BV bekräftigt wird, welcher ohnehin bei jedem polizeilichen Handeln angewendet werden muss. Wie eingangs dieses Kapitels unter Punkt 4.1. beschrieben, spricht das Bundesgericht dem Legalitätsprinzip im Polizeirecht eine besondere Schwierigkeit zu.<sup>180</sup> Das Bundesgericht würdigte in § 17 PolG-ZH betreffend Schusswaffengebrauch eine offengehaltene Norm hinsichtlich der Normdichte als ausreichend. Es begründet dies, wie aufgeführt, insbesondere mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und der Unvorhersehbarkeit von Polizeieinsätzen.<sup>181</sup> Vergleicht man nun die potenzielle Eingriffsschwere der Drohnenaufnahmen (siehe Punkt 3.) mit der eines Schusswaffengebrauchs, kann man zur selben Schlussfolgerung gelangen. Zu vergleichbarem Ergebnis kam das Bundesgericht, als es eine weitere minder bestimmte Norm im bündnerischen

---

<sup>177</sup> RR BS 21.1239.01, S. 36.

<sup>178</sup> Medienmitteilung BL 19.08.2020.

<sup>179</sup> RUDIN/STÄMPFLI, S. 145 f.

<sup>180</sup> BGE 136 I 87, E. 3.1.

<sup>181</sup> BGE 136 I 87, E. 4.1. ff.

Polizeirecht zu würdigen hatte.<sup>182</sup> Diese Praxis des Bundesgerichts wird durch einen Teil der Lehre kritisiert, da das polizeiliche Handeln meist in Form von Realakten erfolgt, was die Anfechtbarkeit trotz Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV erschwert. Zudem wird das Fehlen der Verhältnismässigkeit erst festgestellt, wenn ein Grundrechtseingriff bereits erfolgt ist und teilweise nicht mehr rückgängig gemacht werden kann.<sup>183</sup>

Trotz dieser Kritik stützt sich diese Arbeit auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, weshalb § 17 IDG-BS vorliegend als gesetzliche Grundlage dienen kann. Es hat jedoch eine strenge Verhältnismässigkeitsprüfung zu erfolgen.

#### **4.1.4. Begründung eines Pilotversuches nach § 9a IDG-BS**

Bei der Kantonspolizei Basel-Stadt läuft derzeit ein Projekt, welches den Einsatz von Drohnen ermöglicht, und zwar nicht zur Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen, sondern u.a. für das Erstellen von Lagebildern bei Grossanlässen oder zur operativen Aufklärung.<sup>184</sup> Da diesbezüglich eine ausreichende gesetzliche Grundlage fehle, sei man nun dabei, einen Pilotversuch zu erschaffen, welcher sich auf § 9a IDG-BS stütze.<sup>185</sup>

Diese Norm wurde nicht geschaffen, um rechtstaatliche Grundsätze wie das Legalitätsprinzip auszuhebeln. Es geht vielmehr darum, dass man bspw. aufgrund neuer Technologien überprüfen kann, ob ein Hilfsmittel geeignet ist, bevor ausgefeilte an die Normstufe und Normdichte angepasste rechtliche Grundlagen geschaffen werden.<sup>186</sup> Dies kann wie nachfolgend beschrieben geschehen. Art. 9a Abs. 1 IDG-BS ermächtigt den Regierungsrat zum Erlass einer Verordnung, welche die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen eines Pilotprojektes für einen bestimmten Zeitraum bewilligt. Es handelt sich faktisch um eine Ausnahme von der gesetzlichen Grundlage, bedingt aber, dass die mit dem Pilotversuch zu erfüllende Aufgabe auf Gesetzesstufe geregelt ist (lit. a), ausreichende

---

<sup>182</sup> BGE 128 I 327, E. 4.2.: «(...) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte darf das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen indes nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. (...) In gewissem Ausmass kann die Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantien gleichsam kompensiert werden, und es kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zu. Für das Polizeirecht stösst das Bestimmtheitserfordernis wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs im Allgemeinen auf besondere Schwierigkeiten (...)». Das Bundesgericht musste in einer abstrakten Normenkontrolle sehr offengehaltene sicherheitspolizeiliche Befugnisse prüfen.

<sup>183</sup> SCHWEIZER/MÜLLER, S. 385 ff. und 392 f. vgl. a. MOHLER, Anfechtbarkeit Realakte, S. 469 ff.

<sup>184</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Basel-Stadt (i.V. Jan Krall, MLaw Abteilung Recht) vom 16.03.2023.

<sup>185</sup> Bericht DSB, S. 42.

<sup>186</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 91 IDG-BS N 4.

Massnahmen zur Verhinderung von Persönlichkeitsverletzungen getroffen werden (lit. b) und eine Testphase zwingend erforderlich ist (lit. c).<sup>187</sup>

Sämtliche Anforderungen können als erfüllt angesehen werden. Gleichwohl es sich bei der SKV um eine Verordnung handelt und man sich folglich nicht auf diese stützen kann, hat die Polizei nach § 2 Abs. 1 Ziff. 3 PolG-BS Massnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im Strassenverkehr zu treffen. Dabei handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinn, wodurch die erste Voraussetzung erfüllt ist. Für die geforderten datenschutzfördernden Massnahmen wird auf die nachfolgende Verhältnismässigkeitsprüfung verwiesen, dies sollte keine weiteren Probleme bereiten. Schliesslich kann es sinnvoll sein, für Drohnen-aufnahmen zur Geschwindigkeitskontrolle eine Testphase vorzusehen, zumal man sich aufgrund der urbanen Lage des Kantons Basel-Stadt nicht einfach auf die Erfahrungswerte des Kantons Thurgau abstützen kann. Betrachtet man das laufende Drohnenprojekt der Kantonspolizei Basel-Stadt, welches weit fortgeschritten ist und mit grosser Wahrscheinlichkeit durch den Regierungsrat verabschiedet wird, wäre gleiches auch für die hier behandelte Thematik naheliegend. Da jedoch zurzeit kein solches Projekt angedacht ist und folglich auch keine Verordnung gestützt auf § 9a besteht, kann diese Norm derzeit nicht als gesetzliche Grundlage dienen. Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Verordnung betreffend Inhalt mit dem nach § 18 IDG-BS geforderten Reglement zu vergleichen ist. Dieses wird vorausgesetzt, wenn die Videoüberwachung § 17 IDG-BS unterliegt. Daher wird diesbezüglich auf die Ausführungen der Verhältnismässigkeitsprüfung unter Punkt 4.3. verwiesen.

#### **4.1.5. Polizeigesetz Basel-Stadt**

Wie schon in Kapitel II Punkt 4.2. erwähnt, verfügt das Polizeigesetz des Kantons Basel-Stadt mit § 58 Abs. 1 PolG-BS über eine Bestimmung, welche die Polizei zur Bild- und Tonaufnahme während öffentlicher Veranstaltungen zu Beweis Zwecken ermächtigt. Eine solche Bestimmung ist in vielen kantonalen Polizeigesetzen vorgesehen, wie bspw. § 32c ff. PolG-ZH. Mit öffentlichen Veranstaltungen sind jedoch kommerzielle Veranstaltungen wie Konzerte aber auch ein Fanmarsch von Fussballfans sowie politische Kundgebungen gemeint. Die Überwachung des Strassenverkehrs kann hier nicht darunter subsumiert werden, weshalb § 58 Abs. 1 PolG-BS nicht als gesetzliche Grundlage für die vorliegende Problematik dienen kann.<sup>188</sup> Ferner verfügt das PolG-BS nicht über weitere Bestimmungen, welche in Frage kommen könnten.

---

<sup>187</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 91 IDG-BS N 7 ff.

<sup>188</sup> RHYNER, Art. 32c PolG-ZH N 11 f.

## **4.2. Öffentliches Interesse Art. 36 Abs. 2 BV**

Ein Grundrechtseingriff kann nur legitimiert werden, wenn dieser im öffentlichen Interesse liegt. In der Regel wird der Schutz von Polizeigütern als öffentliches Interesse anerkannt.<sup>189</sup> Die Praxis zeigt, dass das Vorliegen eines öffentlichen Interesses meist besteht, zumal das Bundesgericht das öffentliche Interesse bei Verkehrskontrollen im Rahmen der Verkehrssicherheit anerkannte und allein schon die Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls als solches ausreichen kann.<sup>190</sup>

Bei der vorliegenden Thematik geht es darum, Raserdelikte nach Art. 90 Abs. 3 SVG festzustellen und delinquente Lenkerinnen und Lenker aus dem Verkehr zu ziehen. Bei einem Raserdelikt handelt es sich um ein schweres Vergehen, welches die Verkehrssicherheit gefährdet. Daher ist es unbestritten, dass dieser polizeilichen Massnahme ein öffentliches Interesse zugrunde liegt.

In Anbetracht der staatlichen Schutzpflicht kann hier auch der Schutz von Grundrechten Dritter vorgebracht werden. Dies geht aus dem Grundsatz hervor, dass ein Freiheitsrecht nur so weit reicht, als es nicht Grundrechte einer anderen Person beeinträchtigt.<sup>191</sup> Aufgrund der Gefährdung der Rechte anderer Verkehrsteilnehmer greift die staatliche Schutzpflicht zum Schutz der Grundrechte Dritter.

## **4.3. Verhältnismässigkeit Art. 36 Abs. 3 BV**

Eine genügende gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse reichen allein noch nicht aus, um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen. Der Eingriff zudem verhältnismässig sein. Dies hängt davon ab, ob der Eingriff kumulativ geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Darüber hinaus ist die Verhältnismässigkeit stark von der jeweiligen Situation abhängig. Deshalb stützt sich das Bundesgericht meist auf die allgemeine Lebenserfahrung ab, was dazu führt, dass dieser Teil der Grundrechtsprüfung von ihrer Ergebnisoffenheit geprägt ist und stark von der Meinung des einzelnen Juristen abhängig sein kann.<sup>192</sup> Angesichts dessen ist es insbesondere bei diesem Teil der Grundrechtsprüfung sinnvoll, wenn man sich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts stützt.

Wie schon mehrfach ausgeführt, kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Polizeirecht eine besondere Bedeutung hinzu. Gerade weniger bestimmte Normen können unter Umständen durch eine strikte Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes

---

<sup>189</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 113 f.

<sup>190</sup> BGE 142 IV 23, E. 3.1.; BGE 132 I 49, E. 7.1.

<sup>191</sup> BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 181 f.

<sup>192</sup> BIAGGINI, Art. 36 BV N 23.

kompensiert werden.<sup>193</sup> Wie in diesem Kapitel unter Punkt 4.1.3. angekündigt, muss hernach eine strenge Verhältnismässigkeitsprüfung erfolgen.

#### **4.3.1. Eignung**

Bei der Eignung wird beurteilt, ob der im öffentlichen Interesse stehende Zweck durch die angeordnete Massnahme überhaupt erreicht werden kann oder zumindest zur Zweckerfüllung beiträgt. In der Praxis der Verhältnismässigkeitsprüfung führt das Kriterium der Eignung kaum zu grösseren Problemen.<sup>194</sup>

Das Bundesgericht anerkannte, dass Geschwindigkeitsmessungen zur Förderung der Verkehrssicherheit beitragen.<sup>195</sup> Die Drohnenaufnahmen haben zum Ziel, Verkehrsteilnehmer aus dem Verkehr zu ziehen, welche den Rasertatbestand von Art. 90 Abs. 3 SVG erfüllen. Diese dissuasiv-repressive Wirkung der Massnahme schreckt sowohl potenzielle Lenker und Lenkerinnen vor solchen Geschwindigkeitsüberschreitungen ab und beugt einer Wiederholung durch die fehlbaren Personen vor. Allein die Erfahrungswerte der Kantonspolizei Thurgau, welche die Drohnen seit August 2021 einsetzt, zeigen, dass bei nahezu jeder monatlichen durchgeführten Kontrolle Personen überführt werden konnten.<sup>196</sup> Diese Personen haben andere Verkehrsteilnehmer in konkreter oder zumindest abstrakter Weise gefährdet. Angesichts dessen muss davon ausgegangen werden, dass es sich um ein geeignetes Mittel handelt, um das Ziel der Förderung der Verkehrssicherheit zu erreichen.

#### **4.3.2. Erforderlichkeit im Allgemeinen**

Die Erforderlichkeit gibt vor, dass eine Massnahme nur durchgeführt werden darf, solange die Erfüllung des angestrebten Zwecks nicht mit einer milderen Massnahme in gleichwertiger Weise erreicht werden kann. Das mildere Mittel ist in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht zu beurteilen, was dazu führt, dass beim Vorliegen eines milderen Mittels in einem dieser Bereiche die Massnahme unverhältnismässig ist. Als milder werden Massnahmen verstanden, die weniger stark in die Grundrechte von betroffenen Personen eingreifen.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> BGE 140 I 353, E. 8.1.; BGE 136 I 87, E. 3.1. vgl. a. SCHWEIZER/MÜLLER, S. 393 f.

<sup>194</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 118.

<sup>195</sup> Urteil BGer 6B\_372/2018 vom 07.12.2018, E. 3.3.2. ff.

<sup>196</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023.

<sup>197</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 118 f. vgl. a. BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 185 ff.

Vergleicht man die Drohnenaufnahmen mit der herkömmlichen Geschwindigkeitsmessung, stellt man fest, dass Drohnenaufnahmen eine höhere Eingriffsschwere aufweisen.<sup>198</sup> Angesichts dessen gilt zu prüfen, ob die herkömmliche Geschwindigkeitsmessung, namentlich mittels Radar, in gleicher Weise geeignet ist, das besagte Ziel zu erreichen. Radarmessgeräte können fest installiert oder auch mobil aufgestellt werden. Während die fest installierten Geräte gut sichtbar sind, können mobile Messgeräte hinter Büschen, Fahrzeugen etc. getarnt werden. Aber auch diese getarnten Objekte sind für aufmerksame Personen leicht zu erkennen.

Gemäss Auskunft der Kantonspolizei Thurgau werde vermehrt festgestellt, dass Personen, welche grobe Geschwindigkeitsüberschreitungen auf einer bestimmten Strecke begehen, diese vorgängig mehrfach aufmerksam abfahren würden. Dies habe man bei der Verwendung gut getarnter mobiler Messgeräte bereits beobachtet, was sich nun durch die Erfahrungen mit den Drohnen bestätigt habe. Die dadurch erzielten Verlagerungseffekte hätten sie nur mit dem Einsatz der Drohne verhindern können.<sup>199</sup>

Bei der verwendeten Drohne handelt es sich um das Modell DJI Matrice 300, welche eine Spannweite von ca. 90 cm aufweist. Am freien Himmel ist diese Drohne leicht zu erkennen. Schwebt sie jedoch bspw. unterhalb einer Baumkrone oder einem Gebäudedach, ist sie für eine vorbeifahrende Person schwierig ausfindig zu machen. Dies werde gemäss Auskunft der Kantonspolizei Thurgau so praktiziert. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Drohne in der Luft statisch schwebt und den vorbeifahrenden Fahrzeugen nicht nachfliegt. Angesichts dessen kann man mit dieser Massnahme genau die Personengruppe des Rasertatbestandes überführen, welche, wie oben beschrieben, eine bestimmte Strecke zuvor auskundschaftet und bei Verdacht einer Geschwindigkeitsmessung der Polizei den Standort wechselt. Folglich ist die Videoaufnahme mittels Drohne in sachlicher Hinsicht nicht mit den herkömmlichen Geschwindigkeitsmessungen zu vergleichen.

Nach § 10 PolG-BS muss sich polizeiliches Handeln gegen diejenige Person richten, welche die öffentliche Sicherheit gefährdet. Damit wird das im Polizeirecht geltende Störerprinzip bekräftigt, welches auch im Strassenverkehrsrecht Anwendung findet.<sup>200</sup>

Wie in Kapitel IV Punkt 3 erläutert, findet der potenziell schwere Grundrechtseingriff jedoch nicht bei den Verkehrsteilnehmern, sondern bei Dritten wie Passanten, Anwohnern etc. statt. Daher muss auch deren Eingriff auf ein Mindestmass begrenzt werden. § 18 IDG-BS schreibt vor, dass für eine Videoüberwachung nach § 17 IDG-BS ein

---

<sup>198</sup> Vgl. dazu: Kapitel IV Punkt 3.

<sup>199</sup> Auskunft auf persönliche Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau (i.V. Fw Stefan Jösler, Leiter SVG-Ermittlungen) vom 13.04.2023.

<sup>200</sup> BGE 142 II 232, E. 3.4. vgl. a. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 2608.

Reglement erstellt werden muss. Die Beurteilung, ob der Einsatz der Drohnen vorliegend erforderlich ist, hängt stark von diesem Reglement ab. Das Reglement muss nach § 5 IDV-BS u.a. die räumliche Beschränkung, die Verantwortlichkeit der betreibenden Behörde sowie die Löschfrist der Aufnahmen regeln. Ein solches Reglement wird auch verlangt, wenn man sich anstatt auf § 17 IDG-BS auf eine spezialgesetzliche Regelung stützt.<sup>201</sup>

Das Reglement muss den zu überwachenden Raum möglichst genau beschreiben.<sup>202</sup> Hierzu ist es vorliegend sicherlich nicht ausreichend, den Raum auf die öffentlichen Strassen zu beschränken. Man muss nach Ansicht des Autors als Einsatzgebiete einerseits potenziell zum Rasen geeignete Strecken wählen und andererseits Strassen, bei denen der Eingriff von Dritten auf ein Minimum begrenzt werden kann. So ist bspw. eine neben Familiengärten oder Häuser liegende Strasse unverhältnismässig, da dadurch aus genannten Gründen das Risiko erhöht wird, Personendaten von Passanten, Anwohnern etc. zu sammeln. Ebenfalls unpassend ist eine Strasse neben einem öffentlichen Spielplatz oder Schwimmbad. Hingegen denkbar ist eine Strasse, welche mit Wald oder Ackerwiesen umgeben ist. In diesem Reglement kann man zudem vorschreiben, dass die Polizistinnen und Polizisten im von der Drohnenkamera erfassten Gebiet vorgängig einen Augenschein nehmen müssen, um das Risiko der Sammlung ungewollter Personendaten reduzieren bzw. ausschliessen zu können. Der Start- und Landepunkt ist danach so zu wählen, dass eine möglichst kurze Flugstrecke zum Aufnahmeort besteht. Mit diesen Massnahmen kann das mildeste Mittel sowohl in örtlicher als auch in persönlicher Hinsicht erreicht werden.

Darüber hinaus muss man die Drohnenaufnahmen zeitlich auf ein Minimum beschränken. Hierzu darf die Kamera erst aktiviert werden, wenn die Drohne in Position ist und Fahrzeuge mit mutmasslich überhöhter Geschwindigkeit vorbeifahren. Diesbezüglich wäre ein verdeckter Meldeposten der Polizei sinnvoll, welcher dem Drohnenpilot mitteilt, wenn ein potenziell rasendes Fahrzeug angefahren kommt. Somit hat die Drohnenkamera bei Start und Landung ausgeschaltet zu bleiben. Auch wenn mit inaktiver Kamera geflogen wird, liegt aufgrund des Transparenzgrundsatzes nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung faktisch bereits ein Grundrechtseingriff vor. Dieser kann durch diese Massnahme jedoch gemildert werden.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 18 IDG-BS N 5.

<sup>202</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 18 IDG-BS N 9 ff.

<sup>203</sup> BGE 138 II 346, E. 9.1. vgl. a. Ausführungen zu Kapitel IV Punkt 3.

### 4.3.3. Erforderlichkeit betreffend die Datenschutzgrundsätze

Mit diesen ausgeführten Massnahmen ist dem Grundsatz der Erkennbarkeit noch nicht Genüge getan.<sup>204</sup> Es kann bezweifelt werden, dass wenn man den Drohneneinsatz mit Ort und Zeit vorgängig publiziert oder diesen beim Einsatzort mittels Beschilderungen ankündigt, der Einsatz noch die gewünschte Wirkung entfaltet. Es muss also geprüft werden, ob der Grundsatz der Erkennbarkeit ebenfalls eingeschränkt werden kann.

Da dieser Grundsatz auf Bundesebene und Kantonebene identisch ist, können Gesetzgebungsmaterialien und Lehrmeinungen beider Ebenen zur Hand genommen werden. Daraus ergibt sich, dass nur ausnahmsweise das Beschaffen von Personendaten auch ohne das Wissen der betroffenen Person stattfinden darf, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht.<sup>205</sup> Aus § 15 Abs. 1 und 3 IDG-BS geht der Grundsatz der Erkennbarkeit hervor, welcher jedoch eingeschränkt werden kann, «soweit dadurch die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe ernsthaft gefährdet wird». Von dieser Ausnahme darf nicht leichtfertig ausgegangen werden, sondern kann nur im Ausnahmefall Gebrauch gemacht werden.<sup>206</sup> In § 17 Abs. 3 IDG-BS wird die Erkennbarkeit wiederum vorausgesetzt. Da es sich bei dieser Norm jedoch um eine Umsetzung des besagten § 15 IDG-BS handelt, sind Einschränkungen des Grundsatzes nicht automatisch ausgeschlossen und ergeben sich nach denselben Grundsätzen.<sup>207</sup>

Aufgrund bereits genannter Gründe würde der Drohneneinsatz seinen Zweck verfehlen, wenn dieser vorgängig oder vor Ort angekündigt werden müsste, was insbesondere bei polizeilichen Massnahmen häufig der Fall sein kann.<sup>208</sup> Daher liegt vorliegend nach Auffassung des Verfassers ein Ausnahmefall vor und mit der Veröffentlichung des besagten Reglements, wie es nach § 6 IDV-BS ohnehin vorgesehen ist, wird dem Grundsatz der Erkennbarkeit Genüge getan.

Schliesslich ergibt sich ein weiteres sich stellendes Problem aus der Informationspflicht. Diese gilt für sämtliche Personendaten, nicht jedoch bei zufällig aufgenommenen Dritten, da keine Absicht vorliegt, Daten solcher Personen zu sammeln.<sup>209</sup> Die Informationspflicht besteht folglich nur gegenüber den Verkehrsteilnehmern, die von den Drohnenaufnahmen

---

<sup>204</sup> Vgl. dazu Ausführungen in Kapitel IV Punkt 2.3.1. f. Der Grundsatz der Erkennbarkeit besagt, dass von einer Datenverarbeitung betroffene Personen die Datenbearbeitung und deren Zweck erkennen können müssen. Der Grundsatz ergibt sich aus dem Transparenzgrundsatz und ist in § 15 IDG-BS verankert.

<sup>205</sup> BBl 2003 2127 vgl. a. ROSENTHAL/JÖHRI, Art. 18 DSGVO N 31 ff.

<sup>206</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 15 IDG-BS N 6 f. und 10 f.

<sup>207</sup> HUSI-STÄMPFLI, § 17 IDG-BS N 34.

<sup>208</sup> TIEFENTHAL, Polizeirecht, S. 477 f.

<sup>209</sup> Vgl. Ausführungen zu Kapitel IV Punkt 2.3.1. f.; Die Informationspflicht entfällt bei zufällig erhobenen Personendaten, was der Fall wäre, wenn bspw. eine Person durch den Aufnahmebereich einer Kamera läuft, die Aufnahme dieser Person jedoch nicht der Zweck der Aufnahme ist.

betroffen sind. Obwohl eine Informationspflicht im baselstädtischen Datenschutzrecht erst mit dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision gilt, kommt vorliegend aufgrund von Art. 37 Abs. 1 DSG bis zu diesem Zeitpunkt noch die Informationspflicht nach Art. 18a DSG zum Tragen. Somit bleibt die Regelung auch mit dem neuen Datenschutzrecht faktisch identisch, gleichwohl man sich dann auf die kantonale Norm stützen muss.<sup>210</sup>

Diese Informationspflicht ist bereits im aktuellen Recht nach Art. 18b Abs. 1 i.V.m. Art. 9 DSG einschränkbar. Ab Inkrafttreten des neuen Datenschutzrechtes stützt sich die Einschränkung der Informationspflicht auf Art. 20 Abs. 3 nDSG bzw. § 15 nIDG-BS, welche allesamt vergleichbare Einschränkungskriterien aufweisen. Es geht wiederum sinngemäss um die Vereitelung des Zweckes, was vorliegend mit derselben Argumentation wie bei der Einschränkung der Erkennbarkeit dargelegt werden kann.<sup>211</sup> Angesichts dessen ist es ausreichend, die betroffenen Personen nach erfolgter Aufnahme zu informieren, was durch die Strafuntersuchung ohnehin unmittelbar oder nach geeigneter Frist erfolgt.<sup>212</sup>

Diese Ausführungen zeigen, dass einige Kriterien zu beachten sind, damit die Erforderlichkeit im Einzelfall bejaht werden kann. Nur in Begleitung dieser Massnahmen können die Drohnenaufnahmen als mildestes Mittel zur Erreichung des Zweckes bezeichnet werden und wären bei Abweichung derselben nicht mit der Verhältnismässigkeit zu vereinbaren.

#### **4.3.4. Zumutbarkeit**

Die Zumutbarkeit wird auch als Verhältnismässigkeit im engeren Sinne bezeichnet, da der Grundrechtseingriff beim Einzelnen mit dem Ziel des öffentlichen Interesses in Relation gesetzt wird. Es wird beurteilt, ob der Eingriff zur Verwirklichung des Ziels angemessen ist.<sup>213</sup> Folglich hat jede kategorische Anwendung einer Überwachungsmassnahme, an der nur ein geringes Interesse besteht, die aber einen schweren Eingriff in die Rechtsstellung der Betroffenen zu Folge hat, zu unterbleiben. Je schwerer ein Grundrechtseingriff wiegt, desto grösser hat das öffentliche Interesse zu sein.

---

<sup>210</sup> § 15 nIDG-BS: Die Erkennbarkeit wird durch eine Informationspflicht ersetzt.

<sup>211</sup> Zu Art. 18b DSG vgl. MUND, SHK, Art. 18b DSG N13; zu Art. 20 Abs. 3 nDSG vgl. BBl 2017 7054 f.; zu Art. 15 nIDG-BS vgl. RR BS 21.1239.01, S. 28 ff.

<sup>212</sup> Vgl. MUND, SHK, Art. 18b DSG N13: Die Informationspflicht ist nach Wegfall der Einschränkungskriterien nachzuholen.

<sup>213</sup> KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, S. 119.

Wie schon dargelegt, führen die durch die Polizei teilweise schwer zu kontrollierenden Geschwindigkeitsüberschreitungen zu einer wesentlichen Gefährdung aller Verkehrsteilnehmer. Solche schwerwiegenden Rechtsverletzungen bedrohen hochrangige Schutzgüter wie etwa Leib und Leben. Für die direkt betroffenen Verkehrsteilnehmer ist hinsichtlich des leichten Grundrechtseingriffs die Zumutbarkeit unbestritten, zumal Verkehrsteilnehmer sich freiwillig der Strassenverkehrsgesetzgebung unterstellen und davon ausgehen müssen, dass ihr Fahrverhalten kontrolliert wird.<sup>214</sup>

Von entscheidender Bedeutung bei der Zumutbarkeit sind wiederum die Grundrechtseingriffe bei den betroffenen Personen, welche zur Massnahme eigentlich keinen Anlass gegeben haben. Dieser Eingriff kann entgegen dem Störerprinzip gerechtfertigt sein, sofern eine besondere Gefährdung hochwertiger Rechtsgüter erblickt wird. Dabei hat eine Risikoabwägung zusammen mit einer Beurteilung des Wahrscheinlichkeitsgrades zu erfolgen. Eine abstrakte Gefährdung dieser Rechtsgüter kann ausreichend sein.<sup>215</sup>

Aus Art. 90 Abs. 3 SVG (Rasertatbestand) geht hervor, dass es sich um eine «besonders krasse Missachtung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit» handelt und dass damit «das hohe Risiko eines Unfalls mit Schwerverletzten oder Todesopfern» eingegangen wird. Das Bundesgericht geht davon aus, dass bei solchen Geschwindigkeitsüberschreitungen die besagten Folgen durch die verursachende Person in Kauf genommen werden. Diese Vermutung kann nur beim Vorliegen ausserordentlicher Umstände widerlegt werden.<sup>216</sup> Raser und Raserinnen gehen somit ein hohes Risiko ein, die besonders hochrangigen Schutzgüter Leib und Leben von sämtlichen Strassenverkehrsteilnehmern zu gefährden. Bei der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ist es weiter von Bedeutung, dass datenschutzfördernde Technik eingesetzt wird.<sup>217</sup> Durch solche technischen Massnahmen können auch bei den Drohnenaufnahmen Eingriffe für Dritte zumutbarer gemacht werden. Um bspw. nicht zufällig unerwünschte private Gespräche aufzunehmen, ist neben der Bildaufnahme vorliegend auf eine Tonaufnahme zu verzichten, zumal diese für die Geschwindigkeitsberechnung keine wesentlichen Anhaltspunkte liefern können. Sollten trotz sämtlicher Vorsichtsmassnahmen doch unbeteiligte Dritte aufgenommen werden, sind solche unmittelbar im Nachgang unkenntlich zu machen. Denkbar ist auch der Einsatz eines Privacy Filters, welcher die Verschleierung von menschlichen Gesichtern in Echtzeit erlaubt. Diese Verschleierung kann im Nachgang bei der Fahrzeuglenkerin oder

---

<sup>214</sup> MOHLER, Dashcam-Aufnahmen, S. 36 f. vgl. a. Ausführungen zu Kapitel IV Punkt 3.

<sup>215</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 261 ff.

<sup>216</sup> BGE 142 IV 137, E. 11.2.; Präzisierung in: Urteil BGer 6B\_24/2017 vom 13.11.2017, E. 1.3.

<sup>217</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 259.

dem Fahrzeuglenker, welche aufgrund eines Raserdeliktes identifiziert werden müssen, aufgehoben werden.<sup>218</sup>

Ferner ist der Personenkreis bei der Polizei, welcher die Datenbearbeitung vornimmt bzw. die Aufnahmen einsehen kann, auf das absolute Minimum zu begrenzen. Zudem könnte bspw. die Person, welche für die Erstellung der Aufnahme zuständig ist, direkt im Anschluss unbeteiligte Personen und Kontrollschilder unkenntlich machen, bevor weitere Personen die Aufnahmen sichten können. Dadurch würde es sich lediglich um eine einzige Person handeln, welche die Datenbearbeitung vornimmt und Unbeteiligte auf den Aufnahmen zu sehen bekommt. Dass es sich dabei um einen vereidigten Polizisten oder eine vereidigte Polizistin handelt, welchen ein höheres Mass an Vertrauen zugebracht werden kann, mag den Grundrechtseingriff gegenüber Dritten weiter abschwächen.

Schliesslich lässt sich mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung festhalten, dass die Verhältnismässigkeit bei Videoaufnahmen zur Geschwindigkeitsfeststellung als gegeben beurteilt wurde. Dies war der Fall, als neben der Messung eines Lasermessgerätes zusätzlich eine Videoaufnahme des mit überhöhter Geschwindigkeit gemessenen Fahrzeuges erstellt wurde.<sup>219</sup>

Diese Ausführungen zeigen, dass aufgrund der erheblichen Gefährdung dieser hochrangigen Rechtsgüter sämtlicher Verkehrsteilnehmer das Interesse der Verkehrssicherheit höher zu gewichten ist als ein möglicher schwerer Grundrechtseingriff bei unbeteiligten Dritten. Dies bedingt jedoch, dass zusätzlich datenschutzfördernde Massnahmen bei der Technik einzusetzen sind. E contrario wäre der Einsatz von Drohnen für Betroffene sicherlich nicht zumutbar, wenn die Aufnahmen dazu dienen würden, sämtliche Geschwindigkeitsüberschreitungen auch ausserhalb des Rasertatbestandes zu ahnden. Vorliegend mit den genannten Massnahmen ist der Eingriff hingegen zumutbar.

## **5. Fazit Grundrechtsprüfung**

Es ist unbestritten, dass durch die Drohnenaufnahmen der Polizei verschiedene Grundrechte tangiert sein können. Dabei ist sicherlich der Schutz der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 13 Abs. 2 BV ins Zentrum zu rücken. Darüber hinaus führt die

---

<sup>218</sup> MÜLLER, Videoüberwachung, S. 21 f.; Für eine detaillierte Ausführung über Stand der Technik bei Videoaufnahmen und weitere technologische Massnahmen zur Förderung des Datenschutzes wird auf MÜLLER, Videoüberwachung, S. 15 ff. verwiesen.

<sup>219</sup> Urteil BGer 6B\_1143/2015 vom 06.06.2016, E. 1.3.4.; Urteil BGer 6B\_538/2015 vom 07.09.2015, E. 1.2.; Diese Urteile werden durch GIGER u.a. mit der Begründung kritisiert, dass eine Videoaufnahme ohne Anfangsverdacht immer als schwerer Grundrechtseingriff zu verstehen sei. Wie eingangs der Verhältnismässigkeitsprüfung erwähnt, zeichnet sich diese durch die Ergebnisoffenheit aus, weshalb sich diese Arbeit bei umstrittenen Rechtslagen auf die Rechtsprechung des BGer stützt. Vgl. GIGER, S. 14.

Polizei mit den Aufnahmen eine Bearbeitung von Personendaten durch, weshalb die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen sind, welche sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene verankert sind. Von besonderer Bedeutung sind diesbezüglich das Zweckmässigkeitsprinzip sowie der Transparenzgrundsatz, aus welchem die Erkennbarkeit hervorgeht.

Während der Grundrechtseingriff gegenüber den Strassenverkehrsteilnehmern als mild zu werten ist, kann es sich bei jenem gegenüber unbeteiligten Dritten gar um einen schweren Eingriff handeln. Dies ist insofern von Bedeutung, als dass unbeteiligte Dritte nicht Anlass zur Massnahme geben und dadurch Grundsätze des Störerprinzips verletzt werden.

Eine Grundrechtsverletzung liegt erst vor, wenn die Voraussetzungen einer Grundrechtseinschränkung nach Art. 36 BV nicht erfüllt sind. Der grösste Streitpunkt all dieser Voraussetzungen liegt sicherlich bei der gesetzlichen Grundlage. Gleichwohl sich die Geschwindigkeitskontrollen grundsätzlich auf Art. 9 Abs. 1 lit. a SKV stützen, ist diese Grundlage für die vorliegende Massnahme aus der Sicht des Verfassers als unzureichend zu werten. Zum einen sind die Drohnen in diesem Verfahren eher als Messmittel i.S.v. Art. 3 Abs. 1 lit. a Geschwindigkeitsmessmittel-Verordnung zu verstehen, welche darin nicht vorgesehen sind und zum anderen handelt es sich bei der SKV nicht um ein Gesetz im formellen Sinn, was hinsichtlich des potenziell schweren Grundrechtseingriffs aber geboten wäre.

Dahingegen kann der Kantonspolizei Basel-Stadt § 17 IDG-BS als ausreichende gesetzliche Grundlage dienen, da gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Polizeirecht dem Bestimmtheitsgebot aufgrund der Unvorhersehbarkeit polizeilicher Aufgaben weniger Gewicht beizumessen ist. Dies ist allerdings mit einer strikten Verhältnismässigkeitsprüfung zu kompensieren. Auch § 9a IDG-BS kann vorliegend als gesetzliche Grundlage verwendet werden, allerdings wird dafür eine befristete Verordnung des Regierungsrates verlangt, welche derzeit nicht angedacht ist. Folglich handelt es sich bei § 17 IDG-BS um die einzige gesetzliche Grundlage, auf welche sich die Kantonspolizei Basel-Stadt für die Drohnenaufnahme zur Geschwindigkeitsberechnung stützen könnte.

Angesichts dessen sind verschiedene Massnahmen zu treffen, um dem Gebot der Verhältnismässigkeit gerecht zu werden. Im Rahmen der Erforderlichkeit richten sich diese Massnahmen nach dem Reglement i.S.v. § 18 IDG-BS. Daraus ergibt sich, dass die Videoüberwachung örtlich und zeitlich einzugrenzen ist, sodass das Risiko einer ungewollten Datenbearbeitung unbeteiligter Dritter auf ein Minimum begrenzt wird. Schliesslich sind datenschutzfördernde technische Massnahmen zu treffen, welche dazu führen, dass

der Eingriff gegenüber den betroffenen Personen zumutbar ist. Werden sämtliche ausgeführten Massnahmen der Verhältnismässigkeit strikt umgesetzt, kann nach Auffassung des Verfassers gar ein schwerwiegender Grundrechtseingriff gegenüber Dritten nahezu ausgeschlossen werden. Dadurch wird die die Datenbearbeitung auf ein Minimum begrenzt und ebenfalls auf lediglich einen Polizisten oder eine Polizistin beschränkt ist. Es lässt sich somit feststellen, dass eine Geschwindigkeitskontrolle mittels Drohnenaufnahme auf dem Kantonsgebiet Basel-Stadt mit der aktuellen Gesetzgebung möglich wäre.

## V. Die StPO als gesetzliche Grundlage für Drohnenaufnahmen

### 1. Einführung

Dieses Kapitel knüpft an die Ausführungen von Kapitel III Punkt 2. und 3. betreffend die Abgrenzung zwischen sicherheitspolizeilichen Aufgaben und der Strafverfolgung an und baut auf diesen auf. Des Weiteren wird auf Kapitel IV Punkt 4.1. verwiesen, da auch die Strafprozessordnung als gesetzliche Grundlage im Sinne eines Grundrechtseingriffs dienen kann. Das vorliegende Kapitel kann somit als gesonderte Prüfung der gesetzlichen Grundlage im Rahmen der Grundrechtseinschränkung nach Art. 36 BV verstanden werden.

Anlass zu dieser erweiterten Prüfung gab die Kantonspolizei Thurgau, da sie in einer Medienmitteilung verlauten liess, die Drohne nur bei erhärteten Verdachtsfällen mit vorangegangenen Ermittlungen zu benutzen.<sup>220</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob man sich aufgrund dieses Verdachts bereits im polizeilichen Ermittlungsverfahren nach Art. 306 StPO befindet und an die Strafprozessordnung gebunden ist oder nach wie vor die sicherheitspolizeilichen Bestimmungen massgebend sind? Woraus sich diese Verdachtsfälle ergeben und wie konkret diese sind, konnte trotz Anfrage bei der Kantonspolizei Thurgau nicht in Erfahrung gebracht werden. Ob es sich dabei allenfalls um eine unglückliche Formulierung handelt, muss offengelassen werden. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich daher auf Eventualitäten und zeigen auf, unter welchen Umständen die Drohnenaufnahmen als strafprozessuale Massnahme gewertet werden könnten. Neben der Abgrenzung der besagten Einsatzgebiete der Polizei werden die Regeln der Beweise, der technischen Überwachung nach Art. 280 StPO sowie durch Gerichte entschiedene Anwendungsfälle genauer ausgeführt.

### 2. Strafprozessuale Beweiserhebung nach Art. 139 ff. StPO

Nach Art. 139 Abs. 1 StPO haben Strafbehörden sämtliche nach dem Stand von Wissenschaft und Erfahrung geeignete Beweismittel einzusetzen. Daraus geht hervor, dass kein Numerus clausus an Beweismitteln besteht, unabhängig davon, ob es sich um ein im Gesetz erwähntes Beweismittel handelt oder nicht.<sup>221</sup> Einer der zentralsten Grundsätze strafprozessualer Beweise ist die freie Beweiswürdigung der Gerichte nach Art. 10 Abs. 2 StPO. Diese besagt, dass ein Gericht an keinerlei Beweistheorien oder gesetzliche Beweisregeln gebunden ist, hingegen prüft es die Beweiskraft einzelner Beweise anhand

---

<sup>220</sup> ROHNER, TZ 10.11.2022.

<sup>221</sup> WOHLERS, ZK, Art. 139 StPO N 3.

konkreter Umstände.<sup>222</sup> Die Beweiswürdigung knüpft aus objektiver Sicht an eine durch einen Beweis hervorgerufene Annahme an, welche aufgrund Erfahrungswissen der Zeit sowie wissenschaftlichen Erkenntnissen entstanden ist. Daraus kann ein Gericht zur Überzeugung gelangen, dass eine solche Annahme korrekt ist und deshalb wird diesbezüglich auch von der subjektiven Komponente gesprochen. Folglich besteht die Beweiswürdigung aus einer Kombination objektiver und subjektiver Faktoren.<sup>223</sup>

Mit dem Beweiserhebungsverbot (Art. 140 StPO) und dem Beweisverwertungsverbot (Art. 141 StPO) wird der freien Beweiswürdigung eine Grenze gesetzt.<sup>224</sup> Diese Grenzen der Wahrheitsfindung ergeben sich u.a. aus dem Schutz höherwertiger Interessen der beschuldigten Person oder auch jener von Dritten. Dies wird ausserdem mit der Verfahrensfairness und Grundsätzen der Gerechtigkeit begründet.<sup>225</sup>

Das Beweiserhebungsverbot besagt, dass Beweise namentlich nicht unter Zwangsmitteln, Drohungen oder Täuschungen erhoben werden dürfen. Da dies insbesondere bei der Einvernahme beschuldigter Personen von Bedeutung ist, wird vorliegend nicht näher darauf eingegangen. Bei der Beweisverwertungsverbotstheorie geht es darum, inwiefern nicht korrekt erhobene Beweise zu handhaben sind.<sup>226</sup> Auch hier werden nachfolgend nur die für die vorliegende Thematik relevanten Bestimmungen behandelt.

Aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 StPO geht hervor, dass Beweise, welche unter die Bestimmungen des Beweiserhebungsverbotes fallen, keinesfalls verwendet werden dürfen. Art. 141 Abs. 1 Satz 2 StPO ergänzt, dass dies auch gilt, wenn die StPO ausdrücklich einen Beweis als unverwertbar bezeichnet. Als hierfür relevantes Beispiel einer solchen absoluten Gültigkeitsvorschrift ist Art. 277 Abs. 2 StPO zu nennen, aus welchem die Unverwertbarkeit nicht genehmigter Überwachungsmassnahmen zu entnehmen ist.<sup>227</sup> Dies ist namentlich der Fall, wenn die Polizei ohne Anordnung der Staatsanwaltschaft eine technische Überwachung nach Art. 280 StPO durchführt.<sup>228</sup> Für Näheres dazu wird auf den nachfolgenden Punkt verwiesen. Schliesslich gilt es zu beachten, dass die Regelung

---

<sup>222</sup> HOFER, BSK, Art. 10 StPO N 54 ff.

<sup>223</sup> OBERHOLZER, N 686 f.

<sup>224</sup> WOHLERS, ZK, Art. 10 StPO N 34.

<sup>225</sup> OBERHOLZER, N 695; WOHLERS, ZK, Art. 141 StPO N 1.

<sup>226</sup> OBERHOLZER, N 698 und 700 f.

<sup>227</sup> HANSJAKOB/PAJAROLA, ZK, Art. 277 StPO N 23 vgl. a. WOHLERS, ZK, Art. 141 StPO N 25.

<sup>228</sup> BGE 145 IV 42, E. 4.5.: Die Polizei wies einen Arbeitgeber an, Geschäftsräume Zwecks Aufklärung einer Straftat mittels Videoüberwachung aufzuzeichnen. Diese Videoüberwachung stellte eine strafprozessuale Zwangsmassnahme unter Einsatz technischer Überwachungsgeräte nach Art. 280 StPO dar. Diese hätte von der Staatsanwaltschaft angeordnet und vom Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden müssen (Art. 281 Abs. 4 i.V.m. Art. 277 Abs. 2 i.V.m. Art. 141 Abs. 1 StPO).

von Art. 141 StPO nicht anwendbar ist, wenn die Aufnahmen nicht aus einer gerichtspolizeilichen Tätigkeit erfolgt sind.<sup>229</sup>

### **3. Technische Überwachung als Zwangsmassnahme nach Art. 280 f. StPO**

Bei der technischen Überwachung i.S.v. Art. 280 StPO handelt es sich um eine Zwangsmassnahme im strafprozessualen Untersuchungsverfahren, welche durch eine Anordnung der Staatsanwaltschaft und Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts erfolgen muss.<sup>230</sup> Nach Art. 280 lit. b StPO sind damit u.a. das Beobachten und Aufzeichnen von Vorgängen durch Kameras gemeint.<sup>231</sup> Obwohl aus dem Gesetzestext hervorgeht, dass die Bestimmung nur angewendet wird, wenn «nicht öffentliche oder nicht allgemein zugängliche Orte» betroffen sind, können dies auch Örtlichkeiten ausserhalb des Privat-raums sein. Ob es sich um einen nicht öffentlichen oder nicht allgemein zugänglichen Ort handelt, muss im Einzelfall beurteilt werden, da dies weder durch das Gesetz noch die Botschaft der StPO definiert wird. Es kann jedoch grundsätzlich festgehalten werden, dass Örtlichkeiten unter den Anwendungsbereich von Art. 280 StPO fallen können, wenn der Schutzbereich von Art. 13 BV betroffen ist.<sup>232</sup> Ferner ist hier auf die Rechtsprechung zu Art. 179<sup>quater</sup> StGB zu verweisen, welche sich nach dem Persönlichkeitsschutz des ZGB richtet.<sup>233</sup> Problematisch dabei ist, dass diese Rechtsprechung teilweise eher undurchsichtig erscheint. Das Bundesgericht entschied bspw., dass der Balkon einer Wohnung nicht von Art. 179<sup>quater</sup> StGB erfasst ist, hingegen der Eingangsbereich eines Hauses schon.<sup>234</sup> Ob der Fahrzeuginnenraum in den Anwendungsbereich von Art. 179<sup>quater</sup> StGB fällt, hatte das Bundesgericht bisher nicht zu beurteilen.

Als Abgrenzung zur Observation nach Art. 282 StPO, welche ebenfalls Bildaufzeichnungen erlaubt und für eine Frist von bis zu einem Monat direkt durch die Polizei angeordnet werden kann, ist das Kriterium der Öffentlichkeit entscheidend. Handelt es sich

---

<sup>229</sup> WOHLERS, S. 58; vgl. Ausführungen in Kapitel III und IV: Die Beweiserhebung nach StPO wurde nicht geprüft, da es sich bei Geschwindigkeitsmessungen grundsätzlich nicht um strafprozessuale Tätigkeiten handelt.

<sup>230</sup> HANSJAKOB/PAJAROLA, ZK, Art. 281 StPO N 24.

<sup>231</sup> EUGSTER/KATZENSTEIN, BSK, Art. 280 StPO N 29.

<sup>232</sup> HANSJAKOB/PAJAROLA, ZK, Art. 281 StPO N 28; FREI, N 13 und 80.

<sup>233</sup> OBERHOLZER, N 1216 vgl. a. Ausführungen in Kapitel IV Punkt 2.1. zu Art. 13 BV.

<sup>234</sup> Balkon: BGE 137 I 327, E. 6.; Eingangsbereich eines Hauses: BGE 118 IV 41, E. 4. vgl. a. TRECHSEL/LEHMKUHL, Art. 179<sup>quater</sup> StGB N 4.

demzufolge um eine Videoaufzeichnung ausserhalb des Privattraums, kann sich die Polizei auf Art. 282 StPO stützen, muss diese jedoch schriftlich verfügen.<sup>235</sup>

Bei den vorliegenden Drohnenaufnahmen wird auch das Fahrzeuginnere mit einer hochauflösenden Kamera über die gesamte Fahrtstrecke aufgenommen, wodurch die Lenkerin oder der Lenker genaustens zu erkennen ist. Aufgrund des Aufnahmewinkels, der flexiblen Handhabung der Drohne und der gemachten Ausführungen kann die Massnahme nach Ansicht des Autors nicht als einfache Observation i.S.v. Art. 282 StPO verstanden werden, zumal das Fahrzeuginnere während der Fahrt nicht für jede und jeden auf diese Weise einsehbar ist.<sup>236</sup> Die Massnahme geht über die Observation hinaus und fällt eher unter den Anwendungsbereich von Art. 280 StPO.

Sollte nun die Polizei angesichts dieser Tatsache auf eine Fahrzeuginnenraumaufnahme verzichten, bzw. die Aufzeichnungsqualität dahingehend herabsetzen, dass keine Personen erkennbar sind, würde sich die Aufnahme nach Art. 282 StPO richten. Eine derartige Aufnahmequalität erscheint vorliegend aufgrund der anschliessenden Berechnung der Geschwindigkeit als ungeeignet, weshalb nicht vertiefter auf diese Möglichkeit eingegangen wird.<sup>237</sup>

Der Einsatz von technischer Überwachung in strafprozessualer Tätigkeit setzt einen Tatverdacht voraus, welcher hernach in den Punkten zur Abgrenzung von sicherheitspolizeilichen und gerichtspolizeilichen Aufgaben genauer erläutert wird. Fehlt dieser Verdacht, kann man sich bei den besagten Drohnenaufnahmen nicht auf Art. 280 StPO als gesetzliche Grundlage stützen. Diesfalls wird auf die Ausführungen von Kapitel IV verwiesen.

## **4. Abgrenzung Sicherheitspolizei/Gerichtspolizei**

### **4.1. Allgemeines zu dieser Abgrenzung**

Im Grundsatz dienen sicherheitspolizeiliche Massnahmen der Gefahrenabwehr, während gerichtspolizeiliche Tätigkeiten der Strafverfolgung zuzuordnen sind. Zu beachten sind

---

<sup>235</sup> HANSJAKOB/PAJAROLA, ZK, Art. 282 StPO N 9 und 35; Es gibt auch Lehrmeinungen, welche der Ansicht sind, dass die eingesetzte Technologie, durch welche die Sehfähigkeit wesentlich verstärkt werde, ein zusätzliches Kriterium sei und dass sich der Einsatz solcher Geräte nach Art. 280 StPO richten würde. Vgl. dazu: ZALUNARDO-WALSER, S. 61 gl. M. KG BL 470 18 386 vom 02.04.2019, E. 2.6.2.

<sup>236</sup> Vgl. BGE 137 I 327, E. 6.2.

<sup>237</sup> Eine Observation nach Art. 282 StPO muss im Ermittlungsverfahren durch die Polizei oder im Untersuchungsverfahren durch die Staatsanwaltschaft schriftlich angeordnet werden. Bei Fehlen dieser Anordnung kommt im Unterschied zur technischen Überwachung Art. 277 Abs. 2 StPO nicht zur Anwendung und es würde sich diesfalls nicht um ein absolutes Beweisverwertungsverbot nach Art. 141 Abs. 1 StPO handeln. Dennoch wären einige Fragen betreffend Beweisverwertung zu klären, welche sich nach Art. 141 Abs. 2 StPO richten (Verletzung einer Gültigkeitsvorschrift). Vorliegend kann aufgrund dieser umfangreichen Thematik nicht vertiefter darauf eingegangen werden.

auch die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen des jeweiligen Aufgabenbereichs. Wie in Kapitel III Punkt 2. beschrieben, werden Tätigkeiten, welche der Gefahrenabwehr dienen, vornehmlich in den kantonalen Polizeigesetzen geregelt. Die Strafverfolgung stützt sich hingegen ausschliesslich auf die bundesrechtliche StPO.<sup>238</sup> Das Bundesgericht anerkannte, dass sich die sicherheitspolizeilichen und die strafprozessualen Tätigkeiten nicht immer klar trennen lassen und der Übergang in der Praxis fließend ist. Das massgebende Rechtsgebiet ist von der Funktion im Einzelfall abhängig.<sup>239</sup> Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist der strafprozessuale Anfangsverdacht. Da dieser Anfangsverdacht in der StPO nicht weiter definiert ist, kann es sein, dass es in der Praxis zu Kompetenzkonflikten zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft kommt, wenn bspw. eine polizeiliche Massnahme gleichzeitig der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung dient.<sup>240</sup> Während eine Minderheitsmeinung der Lehre davon ausgeht, dass beim Vorliegen eines Anfangsverdachts ausschliesslich die StPO Anwendung findet, stützt sich die Mehrheitsmeinung darauf, dass bei Einsatzlagen mit zeitlicher Dringlichkeit sowohl die StPO als auch Massnahmen aus kantonalen Polizeigesetzen parallel angewendet werden können.<sup>241</sup> Eine solche Dringlichkeit kann bspw. mit einer Geisellage begründet werden, bei welcher parallel Massnahmen zur Gefahrenabwehr und auch solche im Interesse der Strafverfolgung vollzogen werden müssen. Sofern jedoch keine Dringlichkeit vorliegt, sind die jeweiligen Tätigkeiten gestützt auf eine einzige gesetzliche Grundlage zu trennen und die Polizei riskiert die Unverwertbarkeit von Beweisen, stützt sie sich zu lange auf die Bestimmungen eines Polizeigesetzes.<sup>242</sup>

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung des Ermittlungsverfahrens nach Art. 306 StPO von der polizeilichen Vorermittlungstätigkeit. Bei Letzterer handelt es sich wiederum um Tätigkeiten des sicherheitspolizeilichen Bereichs, jedoch gehen solche Massnahmen über die reine Gefahrenabwehr hinaus. Diese an die Strafverfolgung angrenzenden Vorermittlungen sind auf Verdachtsbegründung gerichtet oder gründen «auf bloss vagen, noch ungesicherten Anhaltspunkten, kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese und genügen für die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens gem. Art. 306 StPO nicht».<sup>243</sup> Demzufolge weisen diese Mittel eine duale Zweckbestimmung auf, da sie der Strafverhinderung (Prävention) und der

---

<sup>238</sup> LANDSHUT/BOSSHARD, ZK, Art. 306 StPO N 2.

<sup>239</sup> Urteil BGer 6B\_1143/2015 vom 06.06.2016, E. 1.3.1. vgl. a. BGE 145 IV 50, E. 3.4.

<sup>240</sup> RHYNER, BSK, Art. 306 StPO N 6 f. vgl. a. BGE 140 I 353, E. 5.5.1. f. und BGE 143 IV 27, E. 2.5.

<sup>241</sup> Minderheitsmeinung: KRETTIGER, N 7 ff.; Mehrheitsmeinung: RHYNER, BSK, Art. 306 StPO N 7 vgl. a. LANDSHUT/BOSSHARD, ZK, Art. 306 StPO N 3.

<sup>242</sup> LANDSHUT/BOSSHARD, ZK, Art. 306 StPO N 3; RHYNER, BSK, Art. 306 StPO N 6.

<sup>243</sup> BGE 140 I 353, E. 6.1.

Strafverfolgung (Repression) dienen. Eine solche Massnahme ergibt sich bspw. aus § 33a PolG-BS zur verdeckten Fahndung oder aus § 32 PolG-ZH zur Observation. Diese Beispiele zeigen die Parallelen zu Massnahmen der StPO auf und werden meist bei sog. Holdelikten angewendet, bei welchen oftmals keine Geschädigten vorhanden sind, welche das delinquente Handeln zur Anzeige bringen (u.a. Betäubungsmitteldelikte, Geldwäscherei, Korruption, Milieukriminalität oder Menschenhandel). Solche polizeilichen Mittel sind gerade deshalb umstritten, da sie zwar strafprozessualen Charakter aufweisen, die gängigen Garantien der StPO jedoch keine Anwendung finden.<sup>244</sup> Hinzu kommt, dass Erkenntnisse aus diesen Massnahmen oft nicht für die Straftaten bestimmt sind und daher nicht in diesen auftauchen.<sup>245</sup>

Weiter zu erwähnen gilt, dass das Vorverfahren nach Art. 299 StPO indes erst eröffnet werden darf, sofern ein Tatverdacht vorliegt. E contrario ist ein verdachtloses Ermitteln einer Strafbehörde gestützt auf die StPO gar nicht erst gestattet.<sup>246</sup> MAAGER fordert gar, dass auch ein Anfangsverdacht bei präventiv-polizeilichen Kontrollmöglichkeiten wie Nachfahrkontrollen mittels Videoaufnahmen zu bestehen habe.<sup>247</sup> Dem muss an dieser Stelle entgegen gehalten werden, dass - gerade im Hinblick auf die besagten Holdelikte - die polizeilichen Vorermittlungstätigkeiten nach Meinung des Verfassers zu einem gewissen Masse zu legitimieren und in unserem Strafverfolgungssystem von besonderer Wichtigkeit sind. Auch bei Raserdelikten im Strassenverkehr, namentlich mit Verweis auf illegale Strassenrennen, kann es sich sinngemäss um solche Holdelikte handeln, weshalb polizeiliche Vorermittlungstätigkeiten nicht gänzlich auszuschliessen sind.

Die Abgrenzung der besagten polizeilichen Tätigkeiten ist vorliegend insofern von Bedeutung, als je nach Einordnung eine andere gesetzliche Grundlage Anwendung findet. Die verwaltungsrechtlichen Grundlagen, welche in Kapitel IV Punkt 4.1. ausgeführt sind, können durch die Polizei nicht mehr angerufen werden, sofern sich die Polizei im Bereich der Strafverfolgung bewegt. Diesfalls gelten einzig und allein die Bestimmungen der StPO.<sup>248</sup> Demzufolge besteht kein Wahlrecht der gesetzlichen Grundlage für polizeiliche Massnahmen. Sie ist vielmehr von den einzelnen Umständen abhängig zu machen.

Für die Abgrenzung zwischen Sicherheitspolizei und Gerichtspolizei ist gerade die Intensität dieses Verdachts von entscheidender Bedeutung. Dieser Anfangsverdacht ist anzunehmen, wenn vage Anzeichen für ein Delikt bestehen, auch wenn es fraglich ist, ob

---

<sup>244</sup> RHYNER, BSK, Art. 306 StPO N 8 und Fn. 40.

<sup>245</sup> Kritisch und ausführlich dazu: OBERHOLZER, N 1358 ff. Auf diese Kritik wird nicht näher eingegangen, da sich diese Arbeit diesbezüglich auf das geltende Recht beschränkt.

<sup>246</sup> INGLESE, S 83 f.

<sup>247</sup> MAAGER, N 27.

<sup>248</sup> KRETTIGER, N 5.

tatsächlich delinquente Handlungen vorliegen. Nach dem Grundsatz «in dubio pro duriore» ist im Zweifelsfall betreffend Anfangsverdacht ein Vorverfahren nach der StPO einzuleiten. Nach der Rechtsprechung als untere Grenze zur Begründung des Anfangsverdachts reichen diffuse, rudimentäre oder anonyme Hinweise aus.<sup>249</sup> Diese abstrakt formulierten Kriterien zeigen, dass die Abgrenzung im Einzelfall schwierig und umstritten sein kann. Aus der Lehre und Rechtsprechung ergeben sich bezüglich Anfangsverdacht jedoch keine klareren Abgrenzungskriterien, weshalb nachfolgend vergleichsweise bereits beurteilte Anwendungsfälle zur Hand genommen werden.<sup>250</sup>

#### **4.2. Anwendungsfälle dieser Abgrenzung**

Das Bundesgericht bestätigte den Anfangsverdacht aufgrund eines Zeitungsberichtes der Basler Zeitung, in welchem ein mutmasslicher Drogendealer interviewt und dessen Leben dargestellt wurde. Aus diesem Bericht ist lediglich zu entnehmen, dass diese Person in Basel lebe und durch den Verkauf von Marihuana jährlich CHF 12'000.- einnehme. Das Bundesgericht würdigte, dass trotz vieler unbekannter Tatsachen ein Anfangsverdacht bestehe, «der die Eröffnung eines Strafverfahrens rechtfertigt».<sup>251</sup>

Zu einem gleichen Ergebnis kam das Zürcher Obergericht, als es einen Drogenscheinkauf der Polizei beurteilte, nachdem diese von einem Informanten eine Telefonnummer mit dem Hinweis erhalten hatte, dass über diese Nummer Drogenkäufe getätigt werden könnten. Die Polizei stützte sich dabei auf § 32d PolG-ZH, welcher sie im Bereich der polizeilichen Vorermittlungstätigkeit zur verdeckten Kontaktaufnahme ermächtigt. Das Obergericht kam jedoch zum Schluss, dass einzig und allein durch die Information des Informanten der Anfangsverdacht bereits gegeben gewesen sei und die Polizei hätte gestützt auf die StPO für diesen Scheinkauf eine Anordnung zur verdeckten Fahndung nach Art. 298a ff. StPO benötigt.<sup>252</sup> Dieses Urteil wird von DONATSCH/JAAG/ZIMMERLIN kritisiert, da gerade das Bundesgericht § 32d PolG-ZH mittels abstrakter Normenkontrolle als rechtens würdigte. Dabei anerkannte es die duale Zweckbestimmung dieser Norm, welche besagt, dass zum Zeitpunkt der Auslösung der Massnahmen das Ergebnis offensteht

---

<sup>249</sup> INGLESE, S 68 f.; WEY, S. 20 vgl. a. Urteil BGER 6B\_178/2017 und 6B\_191/2017 vom 25.10.2017, E. 2.2.2.

<sup>250</sup> WEY, S. 21.

<sup>251</sup> Urteil BGER 1B\_293/2013 vom 31.01.2014, E. 2.3.2. Dieses Urteil stützt sich auf folgenden Zeitungsbericht: JECKER, BaZ 09.10.2012; Der Entscheid des BGER wurde durch den EGMR aufgehoben, jedoch ging es dabei um die Medien- bzw. Meinungsfreiheit und nicht um die Beurteilung des Anfangsverdachts vgl. EGMR vom 09. November 2020, Jecker gegen die Schweiz, Nr. 35449/14.

<sup>252</sup> OGer ZH SB160065-O/U/ad-cs vom 17.06.2016, E. 3.4.5.10. f.

und die Massnahme mithin präventiven als auch repressiven Charakter aufweisen kann.<sup>253</sup> Nach der Ansicht des Verfassers ist in diesem Fall dem Urteil des Bundesgerichts nicht allzu viel Gewicht beizumessen, agiert es bekanntermassen bei abstrakten Normenkontrollen eher zurückhaltend. Allein die Tatsache, dass eine kantonale Norm keinem übergeordneten Recht widerspricht, bedeutet nicht, dass sie im Einzelfall nicht falsch angewendet werden kann. Für die vorliegende Thematik kann offengelassen werden, welcher Ansicht eher zu folgen ist. Es soll vielmehr aufgezeigt werden, wie umstritten und einzelfallabhängig die Beurteilung einer polizeilichen Tätigkeit sein kann.

Bei einem weiteren Fall ging bei der Kantonspolizei Thurgau die Meldung eines Geschäftsführers ein, dass seit einigen Monaten wiederholt Bargeld aus der Geschäftskasse gestohlen werde. Die Polizei installierte nach Einwilligung des Geschäftsführers daraufhin eine Kamera in den besagten Geschäftsräumlichkeiten. Mit den daraus resultierenden Aufnahmen konnte zwar eine mutmassliche Täterschaft ermittelt werden, jedoch kam das Bundesgericht zum Ergebnis, wonach es sich um eine strafprozessuale Massnahme der Polizei nach Art. 280 StPO handelt. Dass der Geschäftsführer in die Massnahme einwilligte und selbst mitwirkte, änderte nichts an dieser Tatsache und es handelte sich dennoch nicht um eine Beweiserhebung eines Privaten.<sup>254</sup>

Auf der anderen Seite fallen sicherheitspolizeilich motivierte Bildüberwachungen nicht unter den Anwendungsbereich der StPO. Dabei kann es sich bspw. um eine einfache Videoüberwachung einer Unterführung oder des Verkehrs handeln.<sup>255</sup> Die polizeiliche Verwendung einer automatischen Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV), mit welcher sich Kontrollschilder einlesen und mit Fahndungsdatenbanken abgleichen lassen, fällt mangels polizeilicher Ermittlungshandlung und Anfangsverdacht gemäss Bundesgericht ebenfalls nicht unter den Anwendungsbereich der StPO. Dies, auch wenn die Anwendung einer AFV ausschliesslich der Verfolgung von Straftaten dient.<sup>256</sup>

### **4.3. Einordnung der Drohnenaufnahmen je nach Anfangsverdacht**

Wie in Kapitel III Punkt 3. ausgeführt, haben Strassenverkehrskontrollen eine präventive Wirkung und dienen in erster Linie der Verkehrssicherheit.<sup>257</sup> Das Bundesgericht hält zudem fest, dass die Ermittlung fehlbarer Fahrzeuglenker und die Sicherstellung von

---

<sup>253</sup> LENTJES MEILI/RHYNER, Vorbemerkung zu §§32-32g PolG-ZH N 8 f.; Zur abstrakten Normenkontrolle des BGer und Anerkennung der dualen Zweckbestimmung von § 32d PolG-ZH: BGE 140 I 353, E 5.5 ff.

<sup>254</sup> BGE 145 IV 42, E. 4.3. und 4.5.

<sup>255</sup> HANSJAKOB/PAJAROLA, ZK, Art. 280 StPO N 4.

<sup>256</sup> BGE 146 I 11, E. 4.1.

<sup>257</sup> BGE 146 I 11, E. 4.1.

Beweismitteln im Hinblick auf ein anschliessendes Strafverfahren nicht primäres Ziel der Strassenverkehrskontrolle sind, sondern lediglich Begleiterscheinungen darstellen.<sup>258</sup> Darüber hinaus setzt polizeiliches Handeln im Rahmen einer Verkehrskontrolle keinen Anfangsverdacht voraus.<sup>259</sup> Dies hat zur Folge, dass es sich bei der Durchführung von Verkehrskontrollen grundsätzlich um verwaltungsrechtliche Massnahmen handelt. Gleichwohl ist aufgrund besonderer Umstände nicht auszuschliessen, dass die Polizei bei der Erstellung der Drohnenaufnahmen an strafprozessuale Bestimmungen gebunden ist. Auf diese besonderen Umstände wird in diesem Teil näher eingegangen.

Wie eingangs dieses Kapitels erwähnt, konnte nicht gänzlich in Erfahrung gebracht werden, worauf sich die erhärteten Verdachtsfälle der Kantonspolizei Thurgau stützen, welche sie dazu veranlassen, Raser mittels Drohnenaufnahmen zu überführen. Angesichts dessen werden hernach verschiedene Eventualitäten aufgeführt, die gestützt auf die gemachten Ausführungen einer Beurteilung unterzogen werden. Dabei gilt zu beachten, dass eine solche Beurteilung bisher weder durch Lehre noch Rechtsprechung erfolgt ist, weshalb die aufgeführten Anwendungsfälle vergleichsweise herangezogen werden.

#### **4.3.1. Anfangsverdacht aufgrund eigener Feststellungen der Polizei**

Gemäss Auskunft der Kantonspolizei Thurgau werde der Drohneneinsatz mittels Meldeposten durchgeführt. Dies bedeutet, dass eine Polizeipatrouille verdeckt den Verkehr beobachtet und dem Drohnenpiloten nach ihrer Einschätzung Fahrzeuge mit massiv überhöhter Geschwindigkeit meldet. Anhand dieser Meldung erstellt der Drohnenpilot, welcher örtlich in Fahrtrichtung versetzt ist, eine Aufnahme der Fahrt des besagten Fahrzeuges. Man kann sich die Frage stellen, ob nun diese Beobachtung und Meldung des Meldepostens bereits einen Anfangsverdacht i.S. der StPO auslöst, wonach ab diesem Zeitpunkt die Polizei als Strafbehörde agieren müsste. Obwohl sich der Tatverdacht inhaltlich begründet, muss in diesem Fall aus der Sicht des Verfassers die zeitliche Differenz zwischen Feststellung und Drohnenaufnahme ebenfalls berücksichtigt werden. Es ist kann noch kein Anfangsverdacht im Sinne der StPO entstanden sein, zumal es sich in dieser kurzen Zeitspanne um dasselbe Delikt handelt. Vielmehr handelt es sich beim Meldeposten um einen Teil der gesamten Verkehrskontrolle, welche sich als Ganzes auf die sicherheitspolizeilichen Grundlagen stützt.

Möglicherweise anders zu beurteilen ist es, wenn die Polizei eigene Feststellungen macht, welche eine zeitlich grössere Versetzung aufweisen. Dies kann allenfalls eintreten, wenn

---

<sup>258</sup> Urteil BGer 6B\_57/2018 vom 18.04.2018, E. 4.

<sup>259</sup> Urteil BGer 6B\_1143/2015 vom 06.06.2016, E. 1.3.3.

die Polizei aufgrund visueller Beobachtungen oder gar mit technischen Hilfsmitteln feststellt, dass an einer bestimmten Örtlichkeit und zu einer wiederholenden Tageszeit Fahrzeuge mit massiv überhöhten Geschwindigkeiten unterwegs sind. Verschiedene Polizeikorps betreiben zu Statistikzwecken und zur Beurteilung der Verkehrssicherheit ein sogenanntes Geschwindigkeitsmonitoring. Es werden kleine, unscheinbare Geräte eingesetzt, welche bspw. an einer Verkehrssignalstange oder einem Geländer am Strassenrand montiert sind. Diese Geräte messen autonom die Geschwindigkeit vorbeifahrender Fahrzeuge, ohne dass bei einer allfälligen Geschwindigkeitsüberschreitung eine strafrechtliche Verfolgung in Gang gesetzt wird. Die Kontrollschilder der vorbeifahrenden Fahrzeuge werden nicht aufgezeichnet. Dieses System wird auch von der Kantonspolizei Basel-Stadt verwendet. Die Kantonspolizei lässt verlauten, dass sie die Ergebnisse zur Beurteilung verkehrsberuhigender Massnahmen oder zur Ermittlung von Standorten verwende, welche für eine Geschwindigkeitskontrolle geeignet seien.<sup>260</sup>

Angenommen, die Polizei stellt nun über dieses Geschwindigkeitsmonitoring fest, dass an einem bestimmten Wochentag, zur selben Uhrzeit und an der gleichen Örtlichkeit wiederholt Geschwindigkeiten gemessen werden, durch welche der Rasertatbestand erfüllt ist. Hierbei würde ein gewisser Verdacht bestehen, dass dies auch in Zukunft der Fall sein könnte und es sich bei diesen Geschwindigkeitsüberschreitungen womöglich gar um dieselbe mutmassliche Täterschaft handeln könnte. Resultieren die Geschwindigkeitskontrollen mittels Drohnenaufnahmen gestützt auf diese Erkenntnisse, kann ein Anfangsverdacht im Sinne der StPO vorliegen und die Kontrollen müssten sich nach den strafprozessualen Bestimmungen richten. Vergleicht man nun diese vorliegende hypothetische Ausgangslage mit den oben unter Punkt 4.2. ausgeführten Anwendungsfällen, kann man hier ebenfalls von einem Anfangsverdacht sprechen. Beim Zeitungsbericht über einen Drogendealer hatte die Polizei absolut ungesicherte Indizien, welche sich lediglich auf ein Zeitungsinterview stützten. Dasselbe war beim Drogenscheinkauf der Kantonspolizei Zürich der Fall, als diese einzig eine Telefonnummer mit einem Hinweis erhielt. Im vorliegenden Beispiel hat die Polizei hingegen konkrete Daten über eine vollendete Straftat und den Verdacht, dass diese erneut ausgeführt werden könnte. Nach Auffassung des Autors erhärtet sich der Anfangsverdacht bei dieser Ausgangslage hinreichender, als es bei den erwähnten Anwendungsfällen der Fall gewesen ist. Entsprechend ist eher davon auszugehen, dass ein solcher bestehen würde.

---

<sup>260</sup> opendata.swiss 02.02.2021 vgl. a. Präsentation Open Data Beer 23.09.2021, S. 3 ff.

Es gilt jedoch festzuhalten, dass der Anfangsverdacht, wie bereits mehrfach ausgeführt, stark vom Einzelfall abhängig ist und generelle Aussagen bei dieser Abgrenzung wenig zielführend sind. Demzufolge kann man nicht gemeinhin sagen, dass der Einsatz eines Geschwindigkeitsmonitorings und jegliche daraus resultierenden Informationen in jedem Fall einen Anfangsverdacht auslösen. Trotzdem zeigt das genannte Beispiel, dass bereits bei wenig Informationen ein Anfangsverdacht bestehen kann.

Inwiefern die Daten des Geschwindigkeitsmonitorings für eine allfällige Strafverfolgung verwertet werden können, wird in dieser Arbeit nicht näher behandelt, zumal es fraglich ist, ob diese Informationsgewinnung in der Praxis auch in den Strafakten aufgeführt würden.<sup>261</sup>

#### **4.3.2. Anfangsverdacht aufgrund anderer Hinweise**

Wie die Anwendungsfälle unter Punkt 4.2. zeigen, handelt die Polizei nicht nur aufgrund eigener Feststellungen. Nicht selten werden Meldungen aus der Bevölkerung abgesetzt, wie das Beispiel des Drogenscheinkaufs des Kantons Zürich zeigt. Hierzu wird wiederum ein hypothetisches Beispiel gemacht, um zu beurteilen, wann diesbezüglich bei der Polizei ein Anfangsverdacht vorliegen könnte.

Angenommen, die Polizei erhält die Meldung einer Person, wonach in deren Quartier immer wieder zu schnell fahrende Autos festzustellen seien. Einzig durch diese spärliche Information liegt mit grosser Wahrscheinlichkeit noch kein Anfangsverdacht vor. Es ist weder klar, worauf sich der Eindruck dieser Person stützt, noch könnte man zum Schluss gelangen, dass in diesem Quartier «gerast» werde. Hinzu kommt, dass man die Geschwindigkeitsüberschreitung weder zeitlich und noch örtlich eingrenzen kann. Würde die Polizei gestützt auf eine solche Meldung eine Verkehrskontrolle durchführen, wäre diese als sicherheitspolizeiliche Tätigkeit zu werten.

Von dieser Einschätzung abweichend könnte die Situation sein, wenn bspw. eine Person meldet, dass vermehrt zur typischen Feierabendzeit ein rotes Fahrzeug der Marke X mit unbekanntem Kontrollschildern durch das Quartier fahre. Das Fahrzeug falle der Person auf, da es mit massiv überhöhter Geschwindigkeit unterwegs sei. Angesichts dieser Meldung hat die Polizei vergleichsweise genaue Informationen bezüglich Ort, Zeit und Sachlage. Dies kann nach Ansicht des Autors dazu ausreichen, dass der Anfangsverdacht bereits besteht. Könnte der Melder oder die Melderin zusätzlich noch das Geschlecht des Lenkers bzw. der Lenkerin erkennen und Angaben zum Aussehen machen, erhärtet sich

---

<sup>261</sup> Hierbei handelt es sich um eine Mutmassung, welche wiederum die in diesem Kapitel unter Punkt 4.1. beschriebene Problematik aufzeigen soll.

der Verdacht noch mehr. Eine spezifische Verkehrskontrolle würde nach Auffassung des Autors nicht mehr unter die typischen sicherheitspolizeilichen Tätigkeiten fallen. Mit Verweis auf die oben gemachten Ausführungen ist der Anfangsverdacht unter diesen Umständen als gegeben zu betrachten.

Zu gleichem Ergebnis kann man gelangen, wenn bspw. aus Foren oder sonstigen Internetplattformen zu entnehmen ist, dass an einer bestimmten Örtlichkeit zur Nachtzeit ein Strassenrennen stattfinden soll. Auch hier wären die Informationen genügend konkret, um den Verdacht zu schöpfen, dass an dieser Örtlichkeit massive Geschwindigkeitsüberschreitungen stattfinden könnten. Würde die Polizei aufgrund dieser Kenntnis eine Geschwindigkeitskontrolle mittels Drohne durchführen, wäre sie an die Bestimmungen der StPO gebunden. Ob diesfalls die Massnahme der Geschwindigkeitskontrolle überhaupt ausreichend oder sinnvoll ist, kann vorliegend offengelassen werden.

Hingegen begründet einzig ein Hinweis über einen Autotreff, bei welchem üblicherweise Autoliebhaber und Autoliebhaberinnen ihre Fahrzeuge zur Schau stellen, aus der Sicht des Verfassers noch keinen ausreichenden Verdacht, dass es an diesem Treffen zu Raserdelikten kommt. Eine Verkehrskontrolle wäre daher als sicherheitspolizeiliche Tätigkeit zu verstehen.

## **5. Fazit StPO als gesetzliche Grundlage**

Wenn die Polizei Drohnen im Rahmen einer Geschwindigkeitskontrolle einsetzt, bewegt sie sich grundsätzlich im Polizeirecht. Der Übergang von sicherheitspolizeilichen und gerichtspolizeilichen Massnahmen kann in der Praxis fliessend sein und eine Abgrenzung ist vom Einzelfall abhängig. Entscheidendes Kriterium dieser Abgrenzung bildet der Anfangsverdacht. Liegt ein solcher vor, ist als gesetzliche Grundlage die StPO massgebend und die Polizei kann sich nicht mehr auf kantonale Polizeigesetze oder das Strassenverkehrsgesetz stützen. Wie schwierig und umstritten diese Abgrenzung sein kann, ist den genannten Anwendungsfällen zu entnehmen.

Auch bei einer Geschwindigkeitskontrolle kann im Einzelfall ein Anfangsverdacht bestehen und diesfalls sind die Bestimmungen der StPO zu beachten. Bei einer Aufnahme mittels Drohne ist nicht auszuschliessen, dass es sich um eine Aufnahme des nicht öffentlichen Raumes nach Art. 280 lit. b StPO handelt, da damit nicht nur der Privatraum zu verstehen ist. Eine Fahrzeuginnenraumaufnahme stellt diesbezüglich einen nicht öffentlichen Raum dar. Diese Zwangsmassnahme kann zwar durch die Polizei durchgeführt werden, muss jedoch durch die Staatsanwaltschaft und das Zwangsmassnahmengericht angeordnet werden. Wird trotz fehlender Anordnung eine solche Aufnahme erstellt,

kommt das absolute Verwertungsverbot nach Art. 141 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 277 Abs. 2 StPO zum Tragen.

Die Beispielfälle zeigen, wann und unter welchen Umständen ein Anfangsverdacht für eine Geschwindigkeitskontrolle bestehen könnte und sich die Polizei an die StPO halten müsste. Falls solche Aufnahmen trotz bestehendem Anfangsverdacht nicht nach Massgabe der StPO erstellt werden, kommt das Beweisverwertungsverbot zu Anwendung und dürfte keine Strafe nach sich ziehen.

Die Gerichte in der Schweiz mussten sich bisher nicht mit dieser Problematik auseinandersetzen, weshalb sich die gemachten Ausführungen und Schlussfolgerungen auf vergleichbare Anwendungsfälle stützen. Es besteht die Möglichkeit, dass diese Abgrenzung im eingangs erwähnten Fall der Kantonspolizei Thurgau für den Ausgang des Verfahrens ebenfalls entscheidend sein kann.

## VI. Schlussbetrachtung

Die verschiedenen Einsatzgebiete der Drohnen werden mit dem technischen Fortschritt weiter zunehmen, weshalb dieses Thema auch in Zukunft umstritten bleibt und neuerliche Rechtsfragen aufwirft. Gerade behördliche Drohneneinsätze haben Steigerungspotenzial, wie das Beispiel der Kantonspolizei Basel-Stadt aufzeigt, welche bisher noch keine Drohnen im Einsatz hat.

Die Ausführungen in Kapitel IV zeigen, dass durch die Drohnenaufnahmen zur Geschwindigkeitskontrolle in verschiedene Grundrechte eingegriffen wird. Dabei muss zwingendermassen zwischen Eingriffen bei direkt betroffenen Verkehrsteilnehmern und jenen bei unbeteiligten Dritten unterschieden werden. Angesichts des möglichen schweren Grundrechtseingriffs gegenüber Unbeteiligten ist als gesetzliche Grundlage ein Gesetz im formellen Sinn vorauszusetzen. Diesen Umstand kann Art. 9 SKV nicht erfüllen, weshalb diese Norm als Grundlage nicht auszureichen vermag. Darüber hinaus sind die Drohnen in diesem Verfahren zur Geschwindigkeitsberechnung eher als Messmittel und nicht ausschliesslich als reine technische Hilfsmittel anzusehen. Die Kantonspolizei Basel-Stadt kann sich somit nicht auf das Strassenverkehrsrecht abstützen, sofern sie Drohnen zur Geschwindigkeitskontrolle einsetzen möchte. Dies gilt im Übrigen auch für andere Polizeikorps, da es sich dabei um eine Bundesgesetzgebung handelt.

Alternativ steht der Kantonspolizei Basel-Stadt jedoch § 17 IDG-BS zur Verfügung, welcher die polizeirechtlichen Anforderungen einer gesetzlichen Grundlage erfüllt. Diese Norm ist zwar allgemein gehalten und weist keine ausgeprägte Normdichte auf, jedoch kann dieser Umstand nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Polizeirecht durch eine strikte Anwendung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes kompensiert werden. Folglich sind sämtliche ausgeführten organisatorischen bzw. technischen Massnahmen zwingendermassen umzusetzen, um damit den Grundrechtseingriff möglichst klein zu halten. Hierdurch kann der Eingriff auch gegenüber unbeteiligten Personen zugemutet werden. Werden diese Massnahmen umgesetzt, kann nach Ansicht des Verfassers der potenziell schwere Grundrechtseingriff gegenüber Dritten gar nahezu beseitigt werden. Diese Massnahmen beziehen sich nebenbei bemerkt nicht nur auf die Kantonspolizei Basel-Stadt, sondern wären unabhängig von kantonalen Gesetzmässigkeiten für sämtliche Polizeikorps in der Schweiz relevant.

Die Verhältnismässigkeit kann nur bejaht werden, solange die Drohnenaufnahmen zur Ahndung von Raserdelikten verwendet werden, da durch die Raserei die hochrangigen Rechtsgüter Leib und Leben stark gefährdet sind. Der Einsatz von Drohnen zur herkömmlichen Geschwindigkeitsmessung wäre nicht verhältnismässig.

Trotz der für die Kantonspolizei Basel-Stadt ausreichenden gesetzlichen Grundlage wäre es aus der Sicht des Verfassers sinnvoll, wenn längerfristig eine klarere Grundlage geschaffen würde. Eine Option dafür würde das Polizeigesetz des Kantons Basel-Stadt darstellen, da die Erkennbarkeit und Akzeptanz der Bevölkerung dadurch gestärkt werden könnte und im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Materie darin sämtliche polizeilichen Aufgaben zu finden sind. Zudem könnte hiermit auch ohne Referendum eine gewisse demokratische Legitimation geschaffen werden, was bei § 17 IDG-BS hinsichtlich der Unbestimmtheit nach Ansicht des Autors nur bedingt der Fall ist.

Angesichts der Tatsache, dass weitere Polizeikorps bei der Kantonspolizei Thurgau ihr Interesse an einer Geschwindigkeitskontrolle mittels Drohne bekundeten, ist eine schweizweite einheitliche Regulierung in Betracht zu ziehen. Dabei stünde der Bundesgesetzgeber in der Pflicht, diese Messmethode im Strassenverkehrsgesetz zu verankern. Zeitgleich könnte man in Zusammenarbeit mit dem METAS die Drohne als Messmittel zulassen, wodurch die Einheitlichkeit betreffend Toleranzen und Geschwindigkeitsabzüge verstärkt würde. Damit könnte man zudem allfälligen Unklarheiten und Einsprachen entgegenwirken.

Im Grundsatz lässt sich festhalten, dass die Polizei sich bei Geschwindigkeitskontrollen auf die sicherheitspolizeilichen Aufgaben stützen kann. Je nach Intensität des Anfangsverdachts kann sich dies ändern und die Polizei muss sich auf die Strafprozessordnung stützen. Die Ausführungen in Kapitel V zeigen, wann und unter welchen Voraussetzungen diese Abgrenzung zu erfolgen hat. Da bisher noch keine Lehrmeinungen und Rechtsprechung hierzu vorhanden sind, wurde anhand vergleichbarer Anwendungsfällen die These aufgeworfen, wonach ein strafprozessualer Anfangsverdacht bestehe, sofern die Polizei Informationen über ein mögliches Raserdelikt hat, welches örtlich, zeitlich und allenfalls auch personell einzugrenzen ist. Die Herkunft der Informationen spielt diesbezüglich auch eine Rolle, da aufgrund der Glaubwürdigkeit der Quelle die Intensität des Tatverdachts verstärkt werden kann.

Sofern ein solcher Anfangsverdacht besteht, kommen die Bestimmungen der StPO zur Anwendung. Hinsichtlich der Videoaufnahmen kann es sich um eine technische Überwachung nach Art. 280 StPO handeln, welche eine Anordnung der Staatsanwaltschaft und Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts voraussetzt. Fehlt eine solche Anordnung, kommt die Bestimmung des absoluten Beweisverwertungsverbotes nach Art. 141 Abs. 1 StPO zur Anwendung und die Aufnahmen dürften in einem Strafverfahren nicht mehr verwendet werden. Angesichts dieser Problematik ist der Polizei zu empfehlen, sich bei Vorliegen eines Anfangsverdachts bei Drohnenaufnahmen zur

Geschwindigkeitsfeststellung nach der StPO zu richten und ein Verfahren bereits vor der Geschwindigkeitskontrolle einzuleiten. Hiermit wird dem Risiko vorgebeugt, dass die Aufnahmen aufgrund eines allfälligen Verwertungsverbotes von Beweisen zurückzustellen sind, was die Nichtanhandnahme resp. Einstellung des Verfahrens mit sich bringen könnte.