

Die Dauer von Entsiegelungsverfahren

Eine Analyse mit Blick auf die aktuelle StPO-Revision

Monika Simmler*

Im Rahmen der aktuellen StPO-Revision schlägt der Bundesrat vor, den Instanzenzug bei der Siegelung i.S.d. Prinzips der «double instance» um eine Beschwerdeinstanz zu erweitern. In der Praxis wird teilweise befürchtet, dies verlängere die Verfahrensdauer signifikant. Die Siegelung führe schon heute regelmässig – so die These – zu unzumutbaren Verzögerungen, insbesondere in Wirtschaftsstrafverfahren. Dieser Beitrag nimmt deshalb eine detaillierte Analyse der Entsiegelungsverfahren vor, um eine Grundlage für die Beurteilung der Sinnhaftigkeit des bundesrätlichen Vorschlags zu schaffen. Anhand der Auswertung von 651 erstinstanzlichen Entsiegelungsverfahren sowie 97 Rechtsmittelverfahren vor Bundesgericht wird die tatsächliche Verfahrensdauer eruiert – allgemein und bei Wirtschaftsstraffällen im Besonderen. Es wird festgestellt, dass die Ausschöpfung des Instanzenzugs im Durchschnitt mindestens 328 Tage in Anspruch nimmt, bei Wirtschaftsdelikten sogar 397 Tage. Mit Blick auf das Beschleunigungsgebot und die Wirksamkeit der Strafjustiz ist eine längere Verfahrensdauer nicht hinnehmbar. Auf die Einführung von «double instance» ist zu verzichten.

Dans le cadre de la révision actuelle du CPP, le Conseil fédéral propose d'élargir les voies de recours en cas de mise sous scellés en ajoutant une instance de recours pour répondre au principe de la « double instance ». En pratique, certains craignent que cela n'augmente la durée de la procédure de manière significative. Selon cette même thèse, la mise sous scellés engendre d'ores et déjà régulièrement des retards intolérables, en particulier dans les procédures pénales économiques. Cet article procède donc à une analyse détaillée des procédures de levée des scellés, afin de fournir une base pour évaluer la pertinence de la proposition du Conseil fédéral. L'évaluation de 651 procédures de levée des scellés en première instance ainsi que de 97 procédures de recours devant le Tribunal fédéral permet d'établir la durée effective de la procédure, de manière générale et plus particulièrement dans les affaires de criminalité économique. Cette évaluation permet de constater que l'épuisement des voies de recours dure au moins 328 jours en moyenne, voire 397 jours pour les délits économiques. Au regard du principe de célérité et de l'efficacité de la justice pénale, une durée plus longue de la procédure est inacceptable. Il convient donc de renoncer à l'introduction d'une « double instance ».

Inhaltsübersicht

I. Einleitung
II. Entsiegelungsverfahren
  A. Siegelung gemäss Art. 248 StPO
  B. Entsiegelungsgesuch und Instanzenzug de lege lata
  C. Vorschlag und Argumente des Bundesrats de lege ferenda
III. Empirische Analyse der Entsiegelungsverfahren
  A. Stichprobe und Methodik
  B. Erstinstanzliches Verfahren
    1. Überblick
    2. Verfahrensausgang
    3. Verfahrensdauer erstinstanzlicher Verfahren
    4. Verfahrensdauer in Wirtschaftsstraffällen
    5. Beschwerdequote
  C. Analyse der Fälle vor Bundesgericht
    1. Überblick
    2. Verfahrensdauer bei den Fällen vor Bundesgericht
    3. Verfahrensdauer in Wirtschaftsstraffällen
  D. Zwischenfazit
IV. Instanzenzug und Verfahrensdauer de lege ferenda
  A. Sinn und Unsinn einer zusätzlichen Instanz
  B. Keine Regel ohne Ausnahme
  C. Alternativen
V. Résumé

* Monika Simmler, Dr. iur., Postdoctoral Fellow und Lehrbeauftragte an der Universität St. Gallen.
An dieser Stelle ist den Staatsanwaltschaften der Kantone BS, GR, SG und SO, den Bezirksgerichten des Kantons ZH sowie der Bundesanwaltschaft herzlich für die grosszügige Zurverfügungstellung der Daten zu den Verfahren zu danken. Ohne ihre bereitwillige Mitwirkung wäre diese Studie nicht möglich gewesen.

I. Einleitung

Im Rahmen der geplanten StPO-Revision schlägt der Bundesrat mit Botschaft vom 28. August 2019[1] vor, dem sog. Prinzip der «double instance» bzw. «Zweiinstanzlichkeit»[2] weiter zum Durchbruch zu verhelfen und bestehende strafprozessrechtliche Ausnahmen davon aufzuheben. Das in Art. 80 Abs. 2 BGG normierte Prinzip besagt, dass das Bundesgericht nur Beschwerden entgegennimmt, die vorher von *zwei* innerkantonalen Instanzen beurteilt worden sind, es als Höchstgericht also nur als dritte Instanz urteilt. Bis anhin kannte das Strafprozessrecht verschiedene Ausnahmen von diesem Instanzenzug, z.B. bei der *Siegelung* nach Art. 248 StPO. Diese Ausnahmen seien gemäss Bundesrat nun aufzugeben, weshalb auch bei der Siegelung in Zukunft auf Beschwerde hin drei Instanzen walten sollen.

Sind Gegenstände oder Aufzeichnungen durch die Strafverfolgungsbehörden zu durchsuchen, kann die Zulässigkeit dieser Zwangsmassnahme nicht immer unverzüglich an Ort und Stelle beurteilt werden, weshalb den

[1] Botschaft vom 28. August 2019 zur Änderung der Strafprozessordnung, BBl 2019 6697 ff. (zit. Botschaft Strafprozessordnung).

[2] Heinz Aemisegger/Annette Dolge, Praxiskommentar BGG, 2. A., Zürich/St. Gallen 2013, Art. 80 BGG N 3.

Betroffenen als «Sofortmassnahme» der Rechtsbehelf der Siegelung zur Verfügung steht.[3] In der Praxis kommt der Siegelung vor allem in Wirtschaftsstraffällen grosse Bedeutung zu, in welchen damit regelmässig zu verhindern versucht wird, dass die Untersuchungsbehörden Geschäftsunterlagen oder den Geschäftsverkehr durchsuchen können. Ferner wird bei anderen Delikten mit dem Verweis auf private Inhalte auch oft die Siegelung des Mobiltelefons verlangt.[4] Macht der Berechtigte die Siegelung geltend und bringt die Strafbehörde das Siegel an, kann sie in der Folge gemäss Art. 248 Abs. 3 StPO ein Entsiegelungsgesuch an das zuständige Gericht, i.d.R. das Zwangsmassnahmengericht, stellen. Dieses entscheidet sodann «endgültig» über das Gesuch, weshalb de lege lata kein weiteres Rechtsmittel der StPO mehr zulässig ist und nur noch die Beschwerde an das Bundesgericht offensteht.

Das Institut der Siegelung steht regelmässig im Verdacht, ausserordentlich geeignet zu sein, nicht nur das Verfahren selbst zu verzögern, sondern auch der Wahrheitsfindung entgegenzuwirken. Bei komplexen Wirtschaftsstraffällen verschärfe sich das Problem, insbesondere bei Fällen des sog. «White-Collar-Crime», d.h., wenn finanziell gut situierte Beschuldigte involviert sind, die ihre Interessen mit Nachdruck wahrnehmen.[5] Zweifellos handelt es sich bei der Siegelung jedoch um ein wichtiges Instrument der Rechtsstaatlichkeit, das verhindert, dass absolut geschützten Geheimnisinteressen unterliegende Informationen nicht von den Strafverfolgungsbehörden eingesehen werden. Die weit verbreitete Auffassung, dass sich Verfahren mit der Siegelung signifikant verlängern liessen, wurde in der Vergangenheit noch keiner empirischen Überprüfung unterzogen. Wie viel Zeit diese Verfahren tatsächlich in Anspruch nehmen – allgemein sowie bei Wirtschaftsstraffällen im Besonderen – und inwiefern dies von der Anzahl angerufener Instanzen abhängt, wurde bis anhin noch nie statistisch ausgewiesen.

Diese Lücke möchte der vorliegende Beitrag schliessen und etwas mehr (empirisches) Licht ins Dunkel der Entsiegelungsverfahren bringen. Die vorgenommene Studie basiert einerseits auf einer detaillierten Analyse der im Untersuchungszeitraum der Jahre 2014 bis 2018 in fünf Kantonen (BS, GR, SG, SO, ZH[6]) und bei Fällen der Bundesanwaltschaft durchgeführten Entsiegelungsverfahren (N = 651). Andererseits wurden für denselben Zeitraum zusätzlich alle vom Bundesgericht behandelten Entsiegelungsverfahren erhoben und ausgewertet (N = 97). In der Summe lassen sich so valide Aussagen zur Verfahrensdauer bei Entsiegelungen machen, die eine solide Grundlage liefern, um in der Folge die Auswirkungen der vom Bundesrat beantragten zusätzlichen Beschwerdeinstanz zu diskutieren.

Diesem Forschungsziel folgend werden in diesem Beitrag nach einer kurzen Übersicht über die rechtlichen Grundlagen der Entsiegelungsverfahren und über den Vorschlag und die Argumente des Bundesrats (II.) die in der durchgeführten Studie erhobenen Daten präsentiert und analysiert (III.). Im Anschluss wird der Vorschlag der «double instance» auf der Basis der erlangten Erkenntnisse diskutiert und dessen Folgen abgewogen (IV.), bevor der Beitrag mit einem Résumé (V.) schliesst.

II. Entsiegelungsverfahren

A. Siegelung gemäss Art. 248 StPO

Die Siegelung gemäss Art. 248 StPO als rechtlicher und zugleich physischer Vorgang[7] schützt den Betroffenen vor unrechtmässigen Eingriffen in die Geheim- und Privatsphäre durch die Strafverfolgungsbehörden. Als «suspensiv bedingtes Verwertungsverbot» wirkt sie dahingehend, dass die Gegenstände oder Aufzeichnungen nicht eingesehen werden dürfen.[8] Nur die Pflicht der Behörden, bei einem entsprechenden Antrag sofort Siegel anzubringen, kann die Wirksamkeit der Beschlagnahmeverbote garantieren. Müsste hingegen der reguläre Beschwerdeweg ge-

---

3 BSK StPO-Thormann/Brechbühl, Art. 248 N 1, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung / Jugendstrafprozessordnung, Basler Kommentar, 2. A., Basel 2014 (zit. BSK StPO-Verfasser); Niklaus Schmid/Daniel Jositsch, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 3. A., Zürich/St. Gallen 2017, N 1076; vgl. auch schon Botschaft vom 21. Dezember 2005 zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts, BBl 2006 1239 ff. (zit. Botschaft Strafprozessrecht).

4 Damian K. Graf, Aspekte der strafprozessualen Siegelung, AJP 2017, 553 ff., 554.

5 So z.B. Claudia Vogt, Wirtschaftsstrafverfahren und die Divergenz der Interessen, Anwaltsrevue 2018, 428 ff.; vgl. auch Damian K. Graf, Wie sich Strafverfahren wirksam beschleunigen liessen, NZZaS vom 27.10.2019, 19.

6 Im Kanton Zürich wurde aufgrund organisatorischer Reformen der Untersuchungszeitraum 2016 bis 2019 ausgewählt; siehe dazu Kap. III.B.1.

7 Andreas J. Keller, in: Andreas Donatsch/Thomas Hansjakob/Viktor Lieber (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. A., Zürich 2014, Art. 248 N 4 (zit. StPO-Komm.-Verfasser).

8 Graf (FN 4), AJP 2017, 553 f.; Botschaft Strafprozessrecht (FN 3), 1239; Schmid/Jositsch (FN 3), N 1076; BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 1; StPO-Komm.-Keller (FN 7), Art. 248 N 3; Thomas Müller/Stefan Gäumann, Siegelung nach Schweizerischer StPO, Anwaltsrevue 2012, 290 ff., 290.

gen einen Durchsuchungs- oder Beschlagnahmeentscheid beschritten werden, wäre die Wirksamkeit des Schutzes empfindlich eingeschränkt.[9]

Eine Siegelung kann gemäss Art. 248 Abs. 1 StPO im Rahmen von Durchsuchungen nach Art. 241 ff. StPO sowie Editionsverfügungen nach Art. 265 StPO bei Aufzeichnungen und Gegenständen verlangt werden, die wegen eines Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrechts oder aus «anderen Gründen» nicht durchsucht oder beschlagnahmt werden dürfen.[10] Aufgrund des gleichen Schutzbereichs von Siegelung und Beschlagnahmeverboten ergeben sich die konkretisierten *Siegelungsgründe* aus Art. 264 Abs. 1 StPO.[11] Verlangt sind des Weiteren ein hinreichender Tatverdacht, die Beweisrelevanz des entsprechenden Beweismittels und die Achtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes.[12] Die Siegelung verlangt einen entsprechenden Antrag, der allerdings an keine Formvorschrift gebunden ist. Ein einfacher Widerspruch gegen die Durchsuchung genügt.[13] Die Siegelungsgründe müssen auch nicht weiter substantiiert werden, es genügt, wenn sie «glaubhaft» gemacht werden.[14] Dabei ist die Schwelle an die Glaubhaftigkeit tief anzusetzen. So kann nur auf die Siegelung verzichtet werden, wenn das Begehren offensichtlich unbegründet bzw. rechtsmissbräuchlich erhoben scheint und ein förmliches Entsiegelungsverfahren «geradezu einem Prozessleerlauf gleichkäme».[15] *Legitimiert,* die Siegelung zu verlangen, sind alle Personen, die ein rechtlich geschütztes Interesse daran haben, dass die Beschlagnahme bzw. Durchsuchung unterbleibt.[16] Die Behörden haben den Betroffenen vor der Durchsuchung auf die Möglichkeit der Siegelung aktiv hinzuweisen.[17] Das Gesetz äussert sich de lege lata nicht zur dem Berechtigten zustehenden Antragsfrist.[18] Gemäss h.L. ist der Antrag jedoch «unverzüglich» zu stellen, wobei die genaue Frist einzelfallabhängig ist.[19]

B. Entsiegelungsgesuch und Instanzenzug de lege lata

Wird die Siegelung verlangt, bringt die Strafbehörde das Siegel an.[20] Möchte sie das Siegel «brechen», d.h. die Gegenstände oder Aufzeichnungen durchsuchen und verwerten, muss sie gemäss Art. 248 Abs. 2 StPO innert 20 Tagen ein *Entsiegelungsgesuch* stellen. Die (Verwirkungs-)Frist ist nicht verlängerbar.[21] Im Vorverfahren ist das Gesuch gemäss Art. 248 Abs. 3 StPO an das Zwangsmassnahmengericht und in den anderen Fällen an das Gericht, bei dem der Fall hängig ist, zu richten. Das Gesuch ist ferner zu begründen.[22] Es muss jedoch nicht sämtliche Beweisergebnisse vorwegnehmen.[23] Das Gericht prüft sodann, ob die Voraussetzungen für eine Entsiegelung gegeben sind, d.h. insbesondere, ob die Durchführung ordnungsgemäss war, ob ein hinreichender Tatverdacht besteht und ob das Geheimhaltungsinteresse des Berechtigten gegenüber

---

9 Die Siegelung geht der Beschwerde nach Art. 393 ff. StPO gegen die Editionsverfügung, den Durchsuchungs- oder Beschlagnahmebefehl entsprechend vor, soweit der Berechtigte Geheimnisinteressen geltend macht oder auch weitere akzessorische Rügen vorbringt. Dem Zwangsmassnahmengericht kommt folglich umfassende Kognition bzgl. der zugrundeliegenden Zwangsmassnahme vor; siehe dazu Müller/Gäumann (FN 8), 290 und 293; Niklaus Schmid/Daniel Jositsch, Praxiskommentar Schweizerische Strafprozessordnung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2017, Art. 248 StPO N 6; Graf (FN 4), AJP 2017, 565; dazu auch das Bundesgericht in BGer, 1B_136/2012, 25.9.2012, E. 4.4; BGer, 1B_117/2012, 26.3.2012, E. 3.1 und E. 3.2; BGer, 1B_351/2016, 16.11.2016, E. 1.3.

10 Anstatt vieler Müller/Gäumann (FN 8), 290.

11 Vgl. Müller/Gäumann (FN 8), 291; Graf (FN 4), AJP 2017, 561.

12 Müller/Gäumann (FN 8), 291; Vgl. auch BGer, 1B_117/2012, 26.3.2012, E. 3.3; BGer, 1B_360/2013, 24.3.2014, E. 2.2; zum hinreichenden Tatverdacht auch BSK StPO-Gfeller (FN 3), Vor Art. 241 ff. N 43 ff.

13 BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 10; StPO-Komm.-Keller (FN 7), Art. 248 N 8; Müller/Gäumann (FN 8), 290; Jo Pitteloud, Code de procédure pénale suisse, Commentaire à l'usage des praticiens, Zürich/St. Gallen 2012 (zit. CPP-Pitteloud), Art. 248 N 568.

14 BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 10; so auch Graf (FN 4), AJP 2017, 561; siehe so nun auch die Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6751.

15 BGer, 1B_464/2012, 7.3.2013, E. 3; so auch StPO-Komm.-Keller (FN 7), Art. 248 N 9.

16 Müller/Gäumann (FN 8), 292. Gemäss Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6750, soll deshalb die Legitimation in Zukunft auch explizit auf die «berechtigte Person» ausgeweitet werden.

17 Schmid/Jositsch (FN 3), N 1076; BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 8; Müller/Gäumann (FN 8), 290.

18 Gemäss Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6750, soll de lege ferenda das Wort «unverzüglich» deshalb explizit in den Gesetzestext des Art. 248 Abs. 1 aufgenommen werden. Zudem soll eine Höchstfrist von 10 Tagen nach Kenntnis der Sicherstellung vorgesehen werden.

19 Anstatt vieler Graf (FN 4), AJP 2017, 558 f.

20 Müller/Gäumann (FN 8), 292.

21 StPO-Komm.-Keller (FN 7), Art. 248 N 37; BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 18; Müller/Gäumann (FN 8), 293; Schmid/Jositsch (FN 3), N 1078; BGer, 1B_117/2012, 26.3.2012, E. 2.3.

22 In der Begründung des Gesuchs muss die Strafbehörde zu allen Entsiegelungsvoraussetzungen Stellung nehmen, d.h. insbesondere zum hinreichenden Tatverdacht, zur potenziellen Beweistauglichkeit und zur Verhältnismässigkeit; siehe BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 22 ff.

23 BGer, 1B_516/2011, 17.11.2011, E. 2.1; Müller/Gäumann (FN 8), 294.

dem Verfahrensinteresse zurückzutreten hat.[24] Dabei gewährt es dem Betroffenen rechtliches Gehör.[25]

Aufgrund der Abwesenheit weiterer gesetzlicher Vorschriften bestehen in den Kantonen Unterschiede hinsichtlich der konkreten *Durchführung* des Entsiegelungsverfahrens. Sind die Voraussetzungen der Entsiegelung nicht gegeben, lehnt das Gericht das Gesuch ab und verfügt die Herausgabe der mit Siegel belegten Aufzeichnungen oder Gegenstände. Wird die Entsiegelung hingegen ganz oder teilweise als zulässig erachtet, hat das Gericht in einem zweiten Schritt eine Sichtung durchzuführen und zu prüfen, welche Aufzeichnungen von den Strafverfolgungsbehörden zur Kenntnis genommen werden können und welche ggf. zurückzugeben sind.[26] Dabei dürfen den Verfolgungsbehörden nur untersuchungsrelevante Informationen überlassen werden. Das Gericht hat somit die Beweisrelevanz der versiegelten Unterlagen und Sachen zu überprüfen, wobei diese Triage nicht an die Untersuchungsbehörde delegiert, jedoch gemäss Art. 248 Abs. 4 StPO ein Sachverständiger beigezogen werden kann.[27] Bringt der die Siegelung verlangende Gesuchsgegner keine substantiierten Einwendungen vor, kann hingegen auf die Durchführung einer Einzeltriage verzichtet werden.[28]

Das zuständige Gericht hat gemäss Art. 248 Abs. 3 StPO innerhalb der Ordnungsfrist[29] von einem Monat «endgültig» über die Entsiegelung zu entscheiden. Wird ein Entscheid in der StPO als endgültig bezeichnet, so ist dagegen nach Art. 380 StPO kein in der StPO vorgesehenes Rechtsmittel zulässig. Demzufolge steht gegen Entscheide betreffend die Siegelung de lege lata nur die Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht nach Art. 78 ff. BGG zur Verfügung. Es handelt sich um eine Ausnahme vom Grundsatz der «double instance».[30] Gegen den Entsiegelungsentscheid als Zwischenentscheid zulässig ist die Beschwerde ans Bundesgericht dann, wenn er einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann.[31] Dieser wird bei der Geltendmachung von Geheimnisinteressen nach ständiger Rechtsprechung als gegeben erachtet.[32] Beim Beschuldigten wird er darin erblickt, dass die Kenntnisnahme der Informationen durch die Strafbehörde nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, und bei der Staatsanwaltschaft darin, dass ansonsten ein Beweisverlust droht.[33]

Die Endgültigkeit des Entscheids des Zwangsmassnahmengerichts soll Verfahrensverzögerungen vermeiden und steht im Zeichen des Beschleunigungsgebots.[34] Die Ausnahme vom «double instance»-Prinzip erachtete der Gesetzgeber in der Vergangenheit deshalb als zweckmässig. Kein doppelter Rechtsmittelzug ist auch bei Verfahren vorgesehen, die nach Art. 23 f. StPO der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen. Gemäss Art. 65 StBOG i.V.m. Art. 18 Abs. 2 StPO entscheidet in diesen Fällen als einzige Vorinstanz des Bundesgerichts das kantonale Zwangsmassnahmengericht am Sitz der Bundesanwaltschaft oder ihrer Zweigstelle über die Entsiegelung. Bei Verfahren nach VStrR werden Entsiegelungen direkt von der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts beurteilt, bevor sie am Bundesgericht angefochten werden können.[35] Bei der Siegelung ist demzufolge bis anhin konsequent nur eine Beschwerdeinstanz vorgesehen.

C. Vorschlag und Argumente des Bundesrats de lege ferenda

Trotz klarem Gesetzeswortlaut, nach dem bei «endgültigen» Entscheiden kein Rechtsmittel an eine obere kantonale Instanz zulässig ist, fragte sich das Bundesgericht nach der Einführung der eidgenössischen StPO in mehreren Urteilen[36], ob der sich aus dem Wortlaut ergebende Ausschluss der Beschwerde den gesetzgeberischen Willen korrekt zum Ausdruck bringe, und verneinte die Frage sogleich. Entsiegelungen würden nicht selten «sehr komplexe Wirtschaftsstraffälle mit grossen Mengen zu sichtender Dokumente und elektronischer Daten» betreffen, weshalb umfangreiches Material zu sichten sei. Die Möglichkeit der direkten Anfechtbarkeit erscheine in solchen Fällen nicht «stufen- und sachgerecht». Das Bundesgericht sei nicht dotiert zur Überprüfung derartig komplexer

---

24 Schmid/Jositsch (FN 3), N 1078.

25 Anne Valérie Julen Berthod/Grégoire Mégevand, La procédure de mise sous scellés, RPS 2016, 218 ff., 236.

26 BGE 137 IV 189 E. 4.2.

27 Julen Berthod/Mégevand (FN 25), 234; Müller/Gäumann (FN 8), 295; so explizit auch BGE 137 IV 189 E. 4.2.

28 BGer, 1B_492/2011, 2.2.2012, E. 6.1; Müller/Gäumann (FN 8), 295; CPP-Pitteloud (FN 13), Art. 248 N 574.

29 Botschaft Strafprozessrecht (FN 3), 1239.

30 Anstatt vieler z.B. Julen Berthod/Mégevand (FN 25), 238; Art. 80 Abs. 2 BGG sieht solche Ausnahmen explizit vor.

31 Art. 99 BGG.

32 Siehe zuletzt z.B. BGer, 1B_495/2019, 29.11.2019, E. 1.1; BGE 140 IV 28, 37, E. 4.36.

33 Graf (FN 4), AJP 2017, 568.

34 BSK StPO-Thormann/Brechbühl (FN 3), Art. 248 N 64; Niklaus Schmid, Grundzüge der Rechtsmittel der Schweizerischen Strafprozessordnung, recht 2010, 221 ff., 229.

35 Siehe Art. 50 Abs. 3 VStrR; zur Zuständigkeit bei VStrR-Verfahren auch BGE 138 IV 40.

36 BGer, 1B_595/2011, 21.3.2012, E. 2.3 und E. 5.3; BGer, 1B_516/2011, 17.11.2011, E. 1.1; BGer, 1B_562/2011, 2.2.2012, E. 1.3; BGer, 1B_492/2011, 2.2.2012, E. 1.2.

Untersuchungshandlungen. Dieser Instanzenzug widerspreche ferner wichtigen Reformzielen, namentlich dem zweistufigen kantonalen Rechtsmittelzug sowie der Entlastung des Bundesgerichts. Das Bundesgericht behielt sich aus diesen Gründen vor, Beschwerden zwar weiterhin entgegenzunehmen, auf diese aber in umfangreichen bzw. komplexen Fällen (vorerst) nicht einzutreten und sie an die kantonale Beschwerdeinstanz zu überweisen.

Diese Argumentation des Bundesgerichts stiess in der Lehre auf wenig Verständnis. Einerseits widerspreche sie dem eindeutigen Gesetzeswortlaut, andererseits sei nicht ersichtlich, inwieweit damit dem Beschleunigungsgebot besser Genüge getan werden solle.[37] Es sei nicht einsichtig, warum das Obergericht eines mittleren oder kleinen Kantons besser ausgerüstet sein solle als das gut ausgestattete Bundesgericht.[38] Das Argument der Verfahrensbeschleunigung laufe deshalb fehl.[39] Zudem sei es inkonsequent, «double instance» demgemäss nur bei komplizierten Fällen gelten zu lassen.[40]

Auch wenn das Bundesgericht diese Haltung in der Folge nicht konsequent umsetzte,[41] zeigt sich hier bereits deutlich, dass die Frage des Sinns und Unsinns dieses Instanzenzugs divergierend beurteilt wird. Wenig überraschend sah sich der Bundesrat u.a. deshalb veranlasst, im Rahmen der laufenden Revisionen des BGG sowie der StPO auf diese bestehende «double instance»-Ausnahme zurückzukommen. Im Rahmen der Totalrevision des BGG verfolgte der Bundesrat gemäss Botschaft vom 15. Juni 2018[42] generell das Ziel, dass das Bundesgericht wirksam entlastet wird, sich der Rechtsschutz in gewissen Bereichen verbessert und Verfahren und Rechtswege vereinfacht werden.[43] Dazu gehöre es auch, dass Ausnahmen vom Instanzenzug abgeschafft würden, weshalb die bis anhin vorgesehenen Ausnahmen der direkten Anfechtbarkeit wie diejenige der Siegelung abgeschafft werden sollten. Art. 80 Abs. 2 BGG sei entsprechend anzupassen.[44] Nachdem im Nationalrat noch Änderungen vorgenommen wurden, trat der Ständerat im Dezember 2019 auf das Geschäft nicht ein.[45] Es ist folglich noch nicht verabschiedet.

Am 28. August 2019 erliess der Bundesrat sodann die Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung[46], in der er den beim BGG eingeschlagenen Weg fortsetzt. Die von der StPO vorgesehenen Ausnahmen vom Grundsatz zweier kantonaler gerichtlicher Instanzen würden das Bundesgericht zusätzlich belasten und ihm die Aufgaben einer ersten Rechtsmittelinstanz übertragen. Der Grundsatz der «double instance» soll deshalb auch im Bereich des Strafprozesses konsequent verwirklicht werden.[47] Art. 248 Abs. 3 StPO sei anzupassen,[48] da die Entsiegelungsverfahren das Bundesgericht – namentlich wenn es um Datenträger geht – «vor grosse praktische Herausforderungen» stellten.[49]

Der Vorschlag des Bundesrats, den Instanzenzug und damit den Rechtsschutz für den Betroffenen auszubauen, mag zwar prinzipiengeleitet sein, birgt aber verschiedene Risiken für die strafprozessrechtliche Praxis. So liegt u.a. die These nahe, dass sich damit Verfahren weiter verlängern. Entsprechend gilt es, diesen Vorschlag sorgfältig zu prüfen. Vor einer Bewertung des Vorschlags ist es allerdings angebracht, zunächst die empirischen Grundlagen zu erarbeiten und zu beleuchten, wie sich die Entsiegelungsverfahren de lege lata gestalten.

III. Empirische Analyse der Entsiegelungsverfahren

A. Stichprobe und Methodik

Um einen aussagekräftigen Überblick über das Entsiegelungsverfahren zu erhalten, wurden zwei verschiedene Ansätze gewählt. Einerseits wurden in Zusammenarbeit mit Strafverfolgungs- und Justizbehörden verschiedener Kantone (BS, GR, SG, SO, ZH) sowie der Bundesanwaltschaft (BA) die bestehenden Daten erhältlich gemacht, systematisch aufbereitet und in der Folge statistisch aus-

---

37 So Graf (FN 4), AJP 2017, 568; Andreas Eicker, Aktuelles aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Beschlagnahme, Editionsaufforderung und Siegelung, ZStrR 2013, 225 ff., 242; Andreas Donatsch/Eliane Hiestand, Wortlaut des Gesetzes oder allgemeine Rechtsprinzipien bei der Auslegung von Normen der StPO, ZStrR 2014, 1 ff., 4 ff.; Andreas Schröder, Ausgewählte Fragen im Straf- und Strafprozessrecht, BJM 2015, 69 ff., 98.

38 Eicker (FN 37), 242.

39 Donatsch/Hiestand (FN 37), 16.

40 So auch Schröder (FN 37), 98.

41 Siehe BGer, 1B_397/2012, 10.10.2012, E. 1; BGer, 1B_346/2013, 16.12.2013, E. 1.

42 Botschaft vom 15. Juni 2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes (BGG), BBl 2018 4605 ff. (zit. Botschaft BGG).

43 Botschaft BGG (FN 42), 4608.

44 Botschaft BGG (FN 42), 4606, 4620 und 4636.

45 Amtliches Bulletin zum Geschäft 18.051.

46 Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6697 ff.

47 Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6711.

48 Daneben wären auch Art. 40 Abs. 1; Art. 59 Abs. 1; Art. 125 Abs. 2, Art. 150 Abs. 2; Art. 186 Abs. 2 und Abs. 3; Art. 393 Abs. 1 lit. c; Art. 440 Abs. 3 StPO anzupassen; siehe Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6711.

49 Botschaft Strafprozessordnung (FN 1), 6751.

Tabelle 1: Anzahl Entsiegelungsverfahren insgesamt und bei Wirtschaftsstraffällen (in Klammern)

Jahr	BS	GR	SG	SO	BA	Total 1. Instanz	BGer
2014	2 (1)	2 (2)	37 (17)	5 (0)	18 (15)	64 (35)	18 (15)
2015	3 (2)	0 (0)	22 (1)	10 (4)	14 (14)	49 (21)	8 (3)
2016	4 (0)	2 (1)	33 (8)	9 (2)	16 (15)	64 (26)	28 (12)
2017	4 (2)	0 (0)	29 (9)	19 (4)	14 (12)	66 (27)	20 (13)
2018	12 (2)	2 (1)	39 (12)	18 (4)	7 (7)	78 (26)	23 (15)
N =	25 (7)	6 (4)	160 (47)	61 (14)	69 (63)	321 (135)	97 (58)

gewertet.[50] Als Untersuchungszeitraum wurde eine Fünfjahresperiode (Jahre 2014 bis 2018) respektive im Kanton ZH eine Vierjahresperiode (Jahre 2016 bis 2019)[51] gewählt. Für diesen Teil der Untersuchung ergibt sich folglich eine Stichprobe von 651 (eröffneten) Entsiegelungsverfahren. Um auch für diejenigen Verfahren, bei denen der Instanzenzug tatsächlich ausgeschöpft wurde, valide Aussagen treffen zu können, wurden darüber hinaus für den gleichen Untersuchungszeitraum alle Bundesgerichtsentscheide betreffend die Entsiegelung erhoben und analysiert, was die Stichprobe um 97 (bundesgerichtliche) Entsiegelungsverfahren erweitert.[52]

Da vor allem in Bezug auf Wirtschaftsstrafverfahren die Behauptung laut wird, bei diesen würden die Entsiegelungsverfahren aufgrund der Komplexität der vorzunehmenden Triagen regelmässig äusserst lange dauern, interessierten in der vorliegenden Studie insbesondere auch diese Verfahren. Entsprechend wurden – soweit als möglich[53] – alle Entscheide nicht nur quantitativ erfasst, sondern ferner auch qualitativ bzw. materiell-rechtlich ausgewertet. So konnten innerhalb der Stichprobe die Wirtschaftsstraffälle gesondert berücksichtigt werden. Als «Wirtschaftsstraffall» wurden – im Wissen um die Abwesenheit einer allgemein anerkannten Definition[54] – mit Blick auf die geschützten Rechtsgüter alle Straftaten erfasst, die vorwiegend[55] in wirtschaftlichem respektive unternehmerischem Zusammenhang (z.B. Art. 322^{octies} StGB) begangen werden, die Vermögensdelikte betreffen (z.B. Art. 138, Art. 158 oder Art. 163 ff. StGB)[56] oder die sich gegen kollektive Rechtsgüter richten, die explizit dem Schutz des Wirtschafts- und Finanzsystems (z.B. BankG, FINMAG, UWG, Steuerdelikte, Art. 305bis StGB) dienen.

B. Erstinstanzliches Verfahren

1. Überblick

Wie *Tabelle 1* zeigt, wurden in den Kantonen BS, GR, SG und SO (Daten des Kantons SG wurden in allen einschlägigen Tabellen aus Gründen der Einheitlichkeit und der alphabetischen Reihenfolge vor jene des Kantons SO gestellt) im massgeblichen Zeitraum 321 Verfahrenseingänge registriert. 2018 war eine leichte Zunahme zu verzeichnen. In 42,1 % der Verfahren betraf die Siegelung Wirtschaftsstraffälle, wobei hier die Anzahl der Verfahren weitgehend konstant ist.

Aufgrund einer anderen Erhebungsart sowie einer organisatorischen Reform im Jahr 2015 werden die von den

---

50 In den Kantonen BS, GR, SG, SO sowie bei der BA waren detaillierte Erhebungen möglich. Im Kanton ZH waren nur reduzierte Angaben zugänglich, weshalb dieser Kanton im Folgenden nicht in alle Analysen gleichermassen einbezogen werden kann.

51 Aufgrund einer organisatorischen Reform im 2015; dazu nachfolgend Kap. III.B.1.

52 Die Erhebung erfolgte manuell via die Website des Bundesgerichts *(www.bger.ch)*. So wurden für den relevanten Zeitraum alle Bundesgerichtsentscheide in allen Amtssprachen nach den relevanten Stichworten durchsucht und danach gefiltert, ob es sich dabei um einen Fall betreffend die Entsiegelung selbst handelt. Ausschlaggebend war im Zweifelsfall die Vorinstanz bzw. die Frage, ob ein derartiger Fall bei Einführung von «double instance» einen anderen Instanzenzug durchlaufen hätte. Um das Ergebnis zu überprüfen, wurde das gleiche Vorgehen mit einer Recherche auf *Swisslex* wiederholt.

53 Im Kanton Zürich waren die entsprechenden inhaltlichen Detailanalysen leider nicht möglich.

54 Dazu z.B. Jürg-Beat Ackermann/Günter Heine, Wirtschaftsstrafrecht der Schweiz, Bern 2013, § 1 N 9 f.

55 Bei der Zuteilung wurde bei Vorliegen mehrerer Delikte auf den «Schwerpunkt» der Straftaten geachtet. Wurden z.B. mehrere Gewaltdelikte verübt und daneben auch noch ein wenig schwerwiegendes Vermögensdelikt, wurde der Fall nicht zur Wirtschaftsdelinquenz gezählt.

56 Verstösse gegen die Art. 137 ff. StGB wurden jedoch dann nicht als «Wirtschaftsdelinquenz» erfasst, wenn sie nicht im Vordergrund standen (siehe bereits FN 55) oder wenn es sich z.B. um Diebstähle oder Sachbeschädigungen handelte, die offenbar keinen wirtschaftlichen Kontext hatten (z.B. Jugenddelinquenz).

Tabelle 2: Entscheide im erstinstanzlichen Entsiegelungsverfahren – Alle Fälle 2014–2018

	Gutheissung	Teil-Gutheissung	Abweisung	Nichteintreten	Abschreibung	Anderes
BS (N=25)	56,0% (14)	24,0% (6)	12,0% (3)	0,0% (0)	8,0% (2)	0,0% (0)
GR (N=6)	50,0% (3)	50,0% (3)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)
SG (N=160)	58,1% (93)	10,0% (16)	3,1% (5)	1,3% (2)	26,3% (42)	1,3% (2)
SO (N=61)	60,7% (37)	6,6% (4)	6,6% (4)	0,0% (0)	26,2% (16)	0,0% (0)
BA (N=69)	37,7% (26)	23,2% (16)	14,5% (10)	2,9% (2)	21,7% (15)	0,0% (0)
Total (N=321)	53,9% (173)	14,0% (45)	6,9% (22)	1,2% (4)	23,4% (75)	0,6% (2)

Tabelle 3: Entscheide im erstinstanzlichen Entsiegelungsverfahren – Wirtschaftsstraffälle 2014–2018

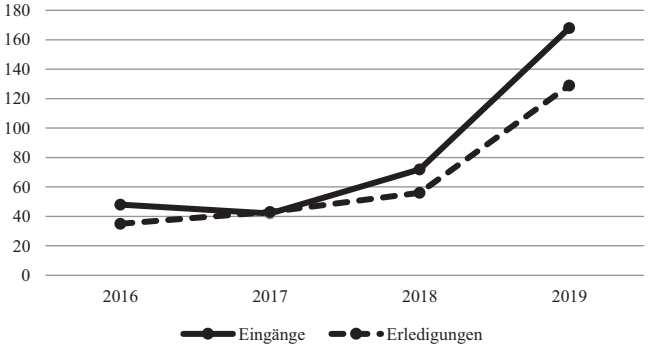
	Gutheissung	Teil-Gutheissung	Abweisung	Nichteintreten	Abschreibung	Anderes
BS (N=7)	85,7% (6)	14,3% (1)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)
GR (N=4)	25,0% (1)	75,0% (3)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)	0,0% (0)
SG (N=47)	40,4% (19)	14,9% (7)	0,0% (0)	2,1% (1)	40,4% (19)	2,1% (1)
SO (N=14)	78,6% (11)	7,1% (1)	0,0% (0)	0,0% (0)	14,3% (2)	0,0% (0)
BA (N=63)	39,7% (25)	25,4% (16)	14,3% (9)	0,0% (0)	20,6% (13)	0,0% (0)
Total (N=135)	45,9% (62)	20,7% (28)	6,7% (9)	0,7% (1)	25,2% (34)	0,7% (1)

zwölf Bezirksgerichten zur Verfügung gestellten Daten aus dem Kanton ZH nachfolgend separat ausgewiesen *(Abbildung 1)*. Auch hier lässt sich eine Zunahme der Fälle beobachten, bei welchen die Siegelung verlangt wurde, und zwar eine im Zeitraum von 2018 bis 2019[57] deutlich intensivierte. So wurden im Jahr 2016 48 Verfahrenseingänge registriert, 2019 waren es bereits 168. Das entspricht einem Anstieg der absoluten Fallzahlen von 250% innerhalb von vier Jahren. Insgesamt gingen zwischen 2016 und 2019 bei den Bezirksgerichten 330 Entsiegelungsgesuche ein und 263 Verfahren wurden erledigt.[58] Aufgrund dieses grossen Anstieges ist für die kommenden Jahre eine weitere Zunahme an pendenten Fällen zu erwarten, was sich auch negativ auf die Entwicklung der Verfahrensdauer auswirken könnte.

2. Verfahrensausgang

In den 321 Verfahren der detaillierter untersuchten Kantone zeigte sich *(Tabelle 2),* dass das Entsiegelungsgesuch der Untersuchungsbehörde in der Mehrheit der Fälle gutgeheissen (53,9%) oder teilweise gutgeheissen (14,0%) wurde. Nur in 6,9% der Fälle mussten die versiegelten Gegenstände oder Aufzeichnungen vollständig herausgegeben werden. In 23,4% der Fälle wurde das Verfahren gegenstandslos, was i.d.R. auf einen Verzicht des Beschuldigten oder der Staatsanwaltschaft zurückzuführen ist. In den Wirtschaftsstraffällen *(Tabelle 3)* ist die Gutheissungsquote mit 45,9% leicht tiefer, dafür werden mehr Entsiegelungsgesuche teilweise gutgeheissen (20,7%).

Abbildung 1: Anzahl Entsiegelungsverfahren im Kanton ZH



[57] Da zum Zeitpunkt der Datenerhebung (Dezember 2019) nicht überall bereits alle Zahlen bis Jahresende vorlagen, kann es sein, dass die tatsächliche Verfahrensanzahl sogar noch leicht höher ausfällt.

[58] In Bezug auf den Kanton ZH ist anzumerken, dass ein Grossteil der Verfahren (66,4% der Eingänge) in die Zuständigkeit des Bezirksgerichts Zürich fällt, was primär auf die organisatorische Struktur der Staatsanwaltschaft Zürich und die entsprechenden Zuständigkeiten zurückzuführen ist.

Tabelle 4: Dauer der Entsiegelungsverfahren in den vier Kantonen und in der BA (in Tagen) – Eingegangene Fälle

Jahr	BS	GR	SG	SO	BA	Total
2014	Ø=86 (N=2) $\tilde{x}$ =86 (N=2)	Ø=35,5 (N=2) $\tilde{x}$ =35,5 (N=2)	Ø=181,6 (N=37) $\tilde{x}$ =48 (N=37)	Ø=16 (N=5) $\tilde{x}$ =13 (N=5)	Ø=252,4 (N=18) $\tilde{x}$ =146,5 (N=18)	Ø=170,2 (N=64) $\tilde{x}$ =48 (N=64)
2015	Ø=93,7 (N=3) $\tilde{x}$ =97 (N=3)	Ø=0 (N=0) $\tilde{x}$ =0 (N=0)	Ø=34,7 (N=22) $\tilde{x}$ =27 (N=22)	Ø=149 (N=10) $\tilde{x}$ =100 (N=10)	Ø=140,9 (N=14) $\tilde{x}$ =106 (N=14)	Ø=101 (N=49) $\tilde{x}$ =41 (N=49)
2016	Ø=65 (N=4) $\tilde{x}$ =57,5 (N=4)	Ø=28 (N=2) $\tilde{x}$ =28 (N=2)	Ø=92,5 (N=33) $\tilde{x}$ =54 (N=33)	Ø=29,6 (N=9) $\tilde{x}$ =32 (N=9)	Ø=165,6 (N=16) $\tilde{x}$ =108 (N=16)	Ø=153,6 (N=64) $\tilde{x}$ =62 (N=64)
2017	Ø=84,5 (N=4) $\tilde{x}$ =88 (N=4)	Ø=0 (N=0) $\tilde{x}$ =0 (N=0)	Ø=129,6 (N=29) $\tilde{x}$ =32 (N=29)	Ø=51,6 (N=19) $\tilde{x}$ =29 (N=19)	Ø=296,8 (N=14) $\tilde{x}$ =294 (N=14)	Ø=114 (N=66) $\tilde{x}$ =36 (N=66)
2018	Ø=24,7 (N=12) $\tilde{x}$ =20,5 (N=12)	Ø=96,5 (N=2) $\tilde{x}$ =96,5 (N=2)	Ø=99,6 (N=39) $\tilde{x}$ =38,5 (N=39)	Ø=28,9 (N=18) $\tilde{x}$ =29 (N=18)	Ø=291,4 (N=7) $\tilde{x}$ =127 (N=7)	Ø=68,1 (N=78) $\tilde{x}$ =31 (N=78)
Total	Ø=53,9 (N=25) $\tilde{x}$ =42 (N=25)	Ø=53,3 (N=6) $\tilde{x}$ =35,5 (N=6)	Ø=113,7 (N=160) $\tilde{x}$ =40 (N=160)	Ø=54,7 (N=61) $\tilde{x}$ =29 (N=61)	Ø=222,6 (N=69) $\tilde{x}$ =127 (N=69)	Ø=120,1 (N=321) $\tilde{x}$ =40,5 (N=321)

3. Verfahrensdauer erstinstanzlicher Verfahren

Der Kern der Untersuchung – die Analyse der Verfahrensdauer – bringt verschiedene Erkenntnisse zutage *(Tabelle 4)*. In den untersuchten Kantonen BS, GR, SG und SO sowie bei der BA dauert das erstinstanzliche Verfahren im Durchschnitt (Ø) 120,1 Tage, d.h. rund vier Monate. Dieser sehr hohe Durchschnittswert – insbesondere mit Blick auf die eigentlich gesetzlich vorgesehene Ordnungsfrist von einem Monat – ergibt sich auch durch einige besonders lange dauernde Verfahren. So gehen 18,4% der Verfahren länger als sechs Monate, 10,6% sogar länger als ein Jahr. Im Median ($\tilde{x}$) ergibt sich hingegen nur ein Wert von 40,5 Tagen. Viele Verfahren können also in einer angemessenen Frist erledigt werden. Im Vergleich zwischen den Kantonen zeigt sich, dass die Verfahren im grösseren Kanton SG sowie bei der BA tendenziell länger dauern als in den kleineren Kantonen. Ein Anstieg der Verfahrensdauer ist im Allgemeinen nicht zu beobachten.

Im Kanton ZH – der aufgrund einer anderen Erfassungsart separat aufgeführt wird *(Tabelle 5)* – betrug die Verfahrensdauer in den letzten vier Jahren in 31% der Fälle weniger als einen Monat, in 38,4% ein bis drei Monate und in 30,6% mehr als drei Monate. Trotz dem deutlichen Anstieg der Fallzahlen *(Abbildung 1)* ist keine Verlängerung der Verfahrensdauer erkennbar.

Tabelle 5: Dauer der Entsiegelungsverfahren im Kanton ZH – Erledigte Fälle

Jahr	< 1 Monat	1–3 Monate	> 3 Monate
2016	33,3% (11)	24,2% (8)	42,4% (14)
2017	26,8% (11)	51,2% (21)	22,0% (9)
2018	30,9% (17)	38,2% (21)	30,9% (17)
2019	31,8% (41)	38,0% (49)	30,2% (39)
Total	31,0% (80)	38,4% (99)	30,6% (79)

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen der Verfahrensdauer und der gerichtlichen Beurteilung des Entsiegelungsgesuchs *(Tabelle 6),* zeigt sich, dass tendenziell diejenigen Verfahren am meisten Zeit in Anspruch nehmen, aus denen eine teilweise Gutheissung resultiert. Am wenigsten lange gehen hingegen – im Durchschnitt, nicht jedoch im Median – diejenigen, bei denen das Gesuch um Entsiegelung vollständig gutgeheissen wird. Diese Ergebnisse indizieren, dass nicht per se die «Erfolgschancen» der Siegelung darüber bestimmen, wie lange das Verfahren durch die Inanspruchnahme des Instruments verzögert wird.

Tabelle 6: Zusammenhang Entscheid und Verfahrensdauer (in Tagen) – Alle Fälle 2014–2018

	Gut heissung	Teil-Gut-heissung	Abweisung	Abschreibung
Verfahrensdauer Ø =	76,9 (N=173)	273,5 (N=45)	206,7 (N=22)	106,8 (N=75)
Verfahrensdauer $\tilde{x}$ =	37 (N=173)	127 (N=45)	95 (N=22)	17 (N=75)

Tabelle 7: Dauer Entsiegelungsverfahren (in Tagen) – Wirtschaftsstraffälle 2014–2018

	BS	GR	SG	SO	BA	Total
Verfahrensdauer Ø =	74,3 (N=7)	48,5 (N=4)	229,1 (N=47)	49,3 (N=14)	228,8 (N=63)	196,9 (N=135)
Verfahrensdauer $\tilde{x}$ =	97 (N=7)	35,5 (N=4)	70 (N=47)	33 (N=14)	140 (N=63)	83 (N=135)

4. Verfahrensdauer in Wirtschaftsstraffällen

In Wirtschaftsstrafverfahren vermag das Instrument der Siegelung deutlich längere Entsiegelungsverfahren herbeizuführen. So dauert die erstinstanzliche Beurteilung des Entsiegelungsgesuchs im Durchschnitt 196,9 Tage, d.h. mehr als ein halbes Jahr. Im Vergleich zu den Verfahren, die andere Kriminalitätsbereiche betreffen und die im Durchschnitt 66,1 Tage dauern, ergibt sich eine um 198 % längere Verfahrensdauer. Auch im Median – 31 Tage im Vergleich zu 83 Tagen – lässt sich diese beinahe dreimal so hohe Verfahrensdauer bestätigen.

5. Beschwerdequote

Bei den meisten der untersuchten erstinstanzlichen Entsiegelungsverfahren (N = 651) wurde das zur Verfügung stehende Rechtsmittel der Beschwerde ans Bundesgericht nicht ergriffen *(Tabelle 8)*. Die Beschwerdequote beträgt gesamthaft 7,2 %. Das bedeutet, dass das Bundesgericht in rund einem von 14 Fällen angerufen wird.

Tabelle 8: Beschwerdequote im Untersuchungszeitraum

	Weiterzug ans Bundesgericht
BS (N=25)	1 Fall (4 %)
GR (N=6)	1 Fall (16,7 %)
SG (N=160)	6 Fälle (3,8 %)
SO (N=61)	5 Fälle (8,2 %)
ZH (N=330)	32 Fälle (9,7 %)
BA (N=69)	2 Fälle (2,9 %)
Total (N=651)	47 Fälle (7,2 %)

C. Analyse der Fälle vor Bundesgericht

1. Überblick

Auch vor Inkrafttreten der eidgenössischen Strafprozessordnung am 1. Januar 2011 kannten die meisten kantonalen Verfahrensordnungen das Institut der Siegelung.[59] Allerdings ist seither ein deutlicher Bedeutungsgewinn dieses strafprozessualen Instruments auszumachen, was sich in den steigenden Fallzahlen am Bundesgericht widerspiegelt. In den zehn Jahren vor Inkrafttreten der StPO hatte das Bundesgericht 25 Fälle betreffend die Entsiegelung zu beurteilen, wovon 16 Fälle des Verwaltungsstrafrechts und fünf Fälle der BA waren. In den zehn Jahren gelangten also gerademal vier Fälle von kantonalen Instanzen an das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz.[60] Im Untersuchungszeitraum zwischen 2014 und 2018 hatte das Bundesgericht hingegen ganze 97, d.h. im Durchschnitt 19,4 Fälle pro Jahr betreffend die Entsiegelung zu beurteilen, was einen deutlichen Anstieg darstellt.

In der untersuchten Fünfjahresperiode waren in 59,8 % (58) der Fälle Wirtschaftsstrafverfahren Gegenstand der Beschwerde, wobei der Anteil von 37,5 % (3) im Jahr 2015 bis 83,3 % (15) im Jahr 2014 stark variierte *(Tabelle 1)*. In den 97 Verfahren wurde die Beschwerde in 42,3 % (41) Urteilen abgewiesen, in 26,8 % (26) gutgeheissen, in 14,4 % (14) teilweise gutgeheissen und in 16,5 % (16) wurde auf die Beschwerde nicht eingetreten.[61]

2. Verfahrensdauer bei den Fällen vor Bundesgericht

Die Analyse aller massgeblichen Bundesgerichtsentscheide in der untersuchten Fünfjahresperiode ergab, dass die Verfahren vor Bundesgericht – d.h. vom Urteil der Vorinstanz bis zum Urteil des Bundesgerichts – im Durchschnitt 148,7 Tage und im Median 140,5 Tage *(Tabelle 9)* dauerten. Mit einem Weiterzug ans Bundesgericht verzögert sich die Entsiegelung also ggf. um durchschnittlich mindestens rund fünf Monate. Dabei ist zu beachten, dass das Bundesgericht die Sache in vielen Fällen zur erneuten Beurteilung an die Vorinstanz zurückweist, das Verfahren sich also nach dem Urteil der Höchstinstanz noch weiter verlängert.

---

[59] Begleitbericht zum Vorentwurf für eine Schweizerische Strafprozessordnung, Bundesamt für Justiz, Juni 2001, 174.

[60] Zum Vorgehen bei dieser Analyse siehe bereits FN 52.

[61] Diese Resultate weichten bei den 58 Verfahren betreffend die Wirtschaftsdelinquenz nicht massgeblich ab. So wurden hier 46,6 % (27) der Fälle abgewiesen, 25,9 % (15) gutgeheissen, 13,8 % (8) teilweise gutgeheissen und auf 13,8 % (8) wurde nicht eingetreten.

Tabelle 9: Dauer der Entsiegelungsverfahren bei Instanzenzug bis vor Bundesgericht – Alle Fälle

Jahr	Siegelung bis Entsiegelungsgesuch (d)	Gesuch bis Entscheid Vorinstanz (d)	Verfahren vor Bundesgericht (d)	Total Entsiegelungsverfahren (d)
2014 (N=18)	Ø=16,4 (N=16) $\tilde{x}$ =12,5 (N=16)	Ø=276,2 (N=15) $\tilde{x}$ =121 (N=15)	Ø=144,1 (N=17) $\tilde{x}$ =111 (N=17)	Ø=447,8 (N=17) $\tilde{x}$ =372 (N=17)
2015 (N=8)	Ø=11,4 (N=8) $\tilde{x}$ =13 (N=8)	Ø=220,3 (N=8) $\tilde{x}$ =85 (N=8)	Ø=126 (N=8) $\tilde{x}$ =111,5 (N=8)	Ø=357,6 (N=8) $\tilde{x}$ =261,5 (N=8)
2016 (N=28)	Ø=11,6 (N=26) $\tilde{x}$ =10,5 (N=26)	Ø=119,6 (N=26) $\tilde{x}$ =63,5 (N=26)	Ø=157,4 (N=28) $\tilde{x}$ =140,5 (N=28)	Ø=283,1 (N=28) $\tilde{x}$ =239 (N=28)
2017 (N=20)	Ø=14,1 (N=19) =14 (N=19)	Ø=136,8 (N=19) $\tilde{x}$ =75 (N=19)	Ø=128,5 (N=20) $\tilde{x}$ =116 (N=20)	Ø=275,4 (N=20) $\tilde{x}$ =227,5 (N=20)
2018 (N=23)	Ø=15 (N=23) $\tilde{x}$ =20 (N=23)	Ø=148,7 (N=23) $\tilde{x}$ =81 (N=23)	Ø=166,9 (N=23) $\tilde{x}$ =176 (N=23)	Ø=331,3 (N=23) $\tilde{x}$ =267 (N=23)
Total (N=97)	Ø=13,8 (N=92) $\tilde{x}$ =13 (N=92)	Ø=165,2 (N=91) $\tilde{x}$ =88 (N=91)	Ø=148,7 (N=96) $\tilde{x}$ =140,5 (N=96)	Ø=328,3 (N=96) $\tilde{x}$ =260,5 (N=96)

Betrachtet man die vom Bundesgericht zu beurteilenden Straffälle gesamthaft, zeigt sich, dass die Entsiegelungsverfahren – wird der Instanzenzug de lege lata ausgeschöpft – im Durchschnitt 328,3 Tage und im Median 260,5 Tage dauern. Vom Zeitpunkt des Anbringens des Siegels bis zum bundesgerichtlichen Urteil vergehen also durchschnittlich fast elf Monate. In 28,9% der Fälle dauert es mehr als ein Jahr zwischen Siegelung und Bundesgerichtsentscheid, in 6,2% sogar mehr als zwei Jahre, in welchen die Strafverfolgungsbehörden keinen Zugriff auf die infrage stehenden Unterlagen erhalten.

3. Verfahrensdauer in Wirtschaftsstraffällen

Nimmt man die vom Bundesgericht beurteilten Entsiegelungsverfahren in den Blick, die Wirtschaftsstraffälle betrafen *(Tabelle 10),* erweist sich die Lage als verschärft. Die Verfahren vor Bundesgericht selbst dauern im Durchschnitt 152,3 Tage, im Median 140 Tage, d.h. ähnlich lange wie bei den anderen Fällen. Das gesamte Verfahren zur Entsiegelung über beide bestehenden Instanzen dauert damit in Wirtschaftsstrafverfahren im Durchschnitt 396,9 Tage und im Median 343 Tage. Wird in einem Wirtschaftsstrafverfahren ein Siegel angebracht, ist bei Ausschöpfung des Instanzenzugs also mit einer Verzögerung der entsprechenden Beweisverwertung von durchschnittlich über einem Jahr auszugehen. 39,7% der Verfahren dauern länger als ein Jahr, 10,3% der Fälle sogar mehr als zwei Jahre. Die durchschnittliche Dauer dieser Verfahren ist hier im Vergleich zu denjenigen betreffend andere Deliktsbereiche um 74,2% länger. Diese Verlängerung ergibt sich allerdings vor allem aus der Differenz im erstinstanzlichen Verfahren.

D. Zwischenfazit

Die Analyse der total 748 gerichtlichen Verfahren betreffend den Entscheid zur Entsiegelung oder zur Herausgabe der beschlagnahmten Unterlagen ermöglicht verschiedene Einblicke in ein bis anhin nicht weiter erforschtes Phänomen. Es zeigte sich dabei einerseits, dass im historischen Längsschnitt ein Bedeutungsgewinn des Instituts der Siegelung auszumachen ist. Diesen Schluss lassen die deutliche Zunahme der Fallzahlen im Kanton ZH in jüngster Vergangenheit sowie die Analyse der Bundesgerichtsentscheide seit Einführung der StPO zu. In den kleineren Kantonen lassen die Daten der letzten fünf Jahre hingegen statistisch keinen eindeutigen Schluss in diese Richtung zu.

Was die Verfahrensdauer anbelangt, so lässt sich in einem namhaften Teil der Fälle eine signifikante Überschreitung der vom Gesetzgeber angedachten Monatsfrist gemäss Art. 248 StPO feststellen. Damit bestätigt sich die regelmässig vorgebrachte Vermutung, dass sich das Institut der Siegelung für Verfahrensverzögerungen eignet. Allerdings ist aufgrund der Daten durchaus zu differenzieren. So kann in einem Grossteil der Verfahren nicht von einer übermässig langen Verfahrensdauer gesprochen werden und die Ordnungsfrist wird oftmals eingehalten. Allerdings ist die Verfahrensdauer in nicht unwesentlich vielen Fällen so hoch, dass von einer massgeblichen Verzögerung der Untersuchung auszugehen ist. So nimmt im erstinstanzlichen Verfahren rund jeder fünfte Fall mehr als ein halbes Jahr in Anspruch. Wird der de lege lata geltende Instanzenzug ausgeschöpft, was in 7,2% der Verfahren eintrifft, verlängert sich das Verfahren durchschnittlich erneut um rund 5 Monate. Insgesamt vermögen es

Tabelle 10: Dauer der Entsiegelungsverfahren bei Instanzenzug bis vor Bundesgericht – Wirtschaftsstraffälle

Jahr	Siegelung bis Entsiegelungsgesuch (d)	Gesuch bis Entscheid Vorinstanz (d)	Verfahren vor Bundesgericht (d)	Total Entsiegelungsverfahren (d)
2014 (N=15)	Ø=17,3 (N=13) $\tilde{x}$ =12 (N=13)	Ø=335,8 (N=12) $\tilde{x}$ =209,5 (N=12)	Ø=154 (N=14) $\tilde{x}$ =118,5 (N=14)	Ø=512 (N=14) $\tilde{x}$ =456,5 (N=14)
2015 (N=3)	Ø=15 (N=3) $\tilde{x}$ =13 (N=3)	Ø=404 (N=3) $\tilde{x}$ =442 (N=3)	Ø=138,3 (N=3) $\tilde{x}$ =119 (N=3)	Ø=557,3 (N=3) $\tilde{x}$ =574 (N=3)
2016 (N=12)	Ø=10,8 (N=12) $\tilde{x}$ =9,5 (N=12)	Ø=147,7 (N=12) $\tilde{x}$ =89 (N=12)	Ø=165,9 (N=12) $\tilde{x}$ =132 (N=12)	Ø=324,4 (N=12) $\tilde{x}$ =261 (N=12)
2017 (N=13)	Ø=12,4 (N=12) $\tilde{x}$ =13 (N=12)	Ø=182 (N=12) $\tilde{x}$ =107,5 (N=12)	Ø=110,2 (N=13) $\tilde{x}$ =92 (N=13)	Ø=295 (N=13) $\tilde{x}$ =215 (N=13)
2018 (N=15)	Ø=17,7 (N=15) $\tilde{x}$ =20 (N=15)	Ø=206,9 (N=15) $\tilde{x}$ =126 (N=15)	Ø=179,3 (N=15) $\tilde{x}$ =182 (N=15)	Ø=403,8 (N=15) $\tilde{x}$ =306 (N=15)
Total (N=58)	Ø=14,8 (N=55) $\tilde{x}$ =14 (N=55)	Ø=227,8 (N=54) $\tilde{x}$ =130 (N=54)	Ø=152,3 (N=57) $\tilde{x}$ =140 (N=57)	Ø=396,9 (N=57) $\tilde{x}$ =343 (N=57)

ein Antrag auf Siegelung und die Bereitschaft, diesen bis vor Bundesgericht zu verteidigen, ein im Durchschnitt 328-tägiges Entsiegelungsverfahren zu verursachen. Dramatischer zeigt sich die Situation allerdings, wenn man die Wirtschaftsstrafverfahren ins Visier nimmt. Kommt die Siegelung hier ins Spiel, drohen Entsiegelungsverfahren von im Durchschnitt 397 Tagen. Wie der Vorschlag des Bundesrats, noch eine weitere Rechtsmittelinstanz einzuführen, auf der Grundlage dieser Erkenntnisse zu beurteilen ist, wird nachfolgend zu diskutieren sein.

IV. Instanzenzug und Verfahrensdauer de lege ferenda

A. Sinn und Unsinn einer zusätzlichen Instanz

Wie einführend erläutert wurde, möchte der Bundesrat dem Prinzip der «double instance» mit den aktuellen Revisionen des BGG und der StPO zum Durchbruch verhelfen.[62] Die bestehenden Ausnahmen – dazu gehört auch die Siegelung – sollen aufgehoben und das Bundesgericht entlastet werden. Mit Blick auf die mit dieser Studie offengelegten Zahlen zur Dauer der Entsiegelungsverfahren stellt sich jedoch die Frage, wie sich die Umsetzung dieses Vorschlags in der Praxis niederschlagen würde. Die aktuelle Quote bezüglich der Beschwerde ans Bundesgericht von rund 7,2 %[63] dürfte in der Tat etwas sinken, wenn es sich beim Bundesgericht de lege ferenda nicht mehr um die erste, sondern die zweite Rechtsmittelinstanz handelte. Allerdings ist keineswegs sichergestellt, dass sich die Zahl der ans Bundesgericht gelangenden Fälle wirklich signifikant reduziert, ist doch bei grundsätzlich «beschwerdebereiten» Beschuldigten respektive ihren Verteidigern durchaus davon auszugehen, dass sie auch zwei Rechtsmittelverfahren nicht scheuen. Das dürfte insbesondere in Wirtschaftsstrafverfahren der Fall sein, wo die Verfahrensbeteiligten vermehrt über ausreichend finanzielle Mittel verfügen und intensiv verteidigt sind. Gleichzeitig ist beim Einführen einer zweiten kantonalen Instanz davon auszugehen, dass die Beschwerdequote von 7,2 % mindestens ebenfalls erreicht, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber sogar deutlich übertroffen wird. Die Hemmung, mit einem Vorbringen ans Höchstgericht zu gelangen, dürfte deutlich grösser sein als diejenige, Beschwerde bei einer kantonalen Instanz einzureichen.

In der Summe ist also zu prognostizieren, dass im Falle von «double instance» bei der Siegelung einerseits das Bundesgericht leicht entlastet wird, andererseits aber die neue kantonale Rechtsmittelinstanz deutlich mehr belastet würde als das Bundesgericht heute. In Bezug auf diejenigen Fälle, bei denen auch in Zukunft nur zwei Instanzen in Anspruch genommen würden, ist des Weiteren von einer vergleichbaren Verfahrensdauer auszugehen, da nicht ersichtlich ist, weshalb eine kantonale Instanz per se besser ausgestattet sein und schneller agieren sollte als das Bundesgericht. Würden jedoch alle drei Instanzen ausgeschöpft, ist von einer signifikant längeren Verfahrensdauer auszugehen. Die Nachteile der «double instance» sind dementsprechend offensichtlich. Für die Untersuchungsbehörden bedeutete dies – allgemein aber vor allem in

[62] Kap. II.C.
[63] Siehe Kap. III.B.5.

Wirtschaftsstraffällen – weitere Verfahrensverzögerungen. Das Instrument der Siegelung dürfte so in gewissen Kreisen noch beliebter werden, Untersuchungen entsprechend aufwändiger.

Andererseits bedeutete die Durchsetzung der Zweiinstanzlichkeit ein Ausbau des rechtstaatlichen Schutzes der Beschuldigten. Die Siegelung, die ihnen erlaubt, unzulässige Eingriffe in ihre Geheimnisinteressen zu verhindern, würde mit einer zusätzlichen Rechtsmittelinstanz verfahrensrechtlich gestärkt. Allerdings ist es – je nach Verfahrensinteresse – auch nicht immer im Sinne der Betroffenen, wenn sich das Verfahren in die Länge zieht. Das Beschleunigungsgebot dient schliesslich primär ihnen und Beschwerden auf Seiten der Staatsanwaltschaft gegen Entscheide zugunsten von Betroffenen können sich für diese genauso nachteilig auswirken. So ist es z.B. nicht unüblich, dass die Kollusionsgefahr während hängiger Entsiegelungsverfahren bejaht wird und sich damit auch eine Untersuchungshaft verlängern kann. Eine zusätzliche Instanz wäre also auch für den Beschuldigten ein potenziell zweischneidiges Schwert.

B. Keine Regel ohne Ausnahme

Bei dieser Ausgangslage, bei der die Nachteile von «double instance» deren Vorteile klar zu überwiegen scheinen, stellt sich die Frage, wie hoch der Stellenwert ist, der diesem Prinzip einzuräumen ist. Im Strafrecht waren bis anhin einige Ausnahmen vom Prinzip der Zweiinstanzlichkeit vorzufinden, welche der Gesetzgeber mit Blick auf die Praktikabilität und die Verfahrensbeschleunigung vorsah. So ist aktuell neben der Siegelung auch bei Gerichtsstandskonflikten (Art. 40 Abs. 1 StPO), bei Ausstandsgesuchen (Art. 59 Abs. 1 StPO), bei Sicherheitsleistungen für die Ansprüche gegenüber der Privatklägerschaft (Art. 125 Abs. 2 StPO), bei der Zusicherung der Anonymität zu schützender Personen (Art. 150 Abs. 2 StPO), bei der stationären Begutachtung (Art. 186 Abs. 2 StPO) und bei der Anordnung von Sicherheitshaft (Art. 440 Abs. 3 StPO) ausschliesslich die Beschwerde ans Bundesgericht vorgesehen. Das zuständige Gericht entscheidet auch hier «endgültig» i.S.d. StPO.

Auch in anderen Rechtsgebieten finden sich zahlreiche Ausnahmen vom Prinzip. In Handelsregistersachen ist gemäss Art. 165 HRegV z.B. nur eine kantonale Instanz vorgesehen, bei der Verfügungen der Handelsregisterämter angefochten werden können. Das Bundesgericht führte in diesem Zusammenhang explizit aus, diese Regelung verstosse auch nicht gegen das Prinzip der «double instance», da die erstinstanzliche Entscheidung in Verwaltungssachen auch durch eine Verwaltungsbehörde getroffen werden könne.[64] Auch im Schuld- und Konkursrecht sind Ausnahmen vom «double instance»-Grundsatz festzustellen (z.B. Art. 265a Abs. 1 SchKG). Für handelsrechtliche Streitigkeiten ist ebenfalls in einziger kantonaler Instanz das Handelsgericht zuständig (Art. 6 Abs. 1 ZPO). Im Sozialversicherungsrecht kann für Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur Krankenversicherung sodann auch nur ein kantonales Gericht als einzige kantonale Instanz zuständig erklärt werden (Art. 7 ZPO). Auch hier finden sich also verschiedene Ausnahmen vom Grundsatz.

Natürlich sind im Strafrecht aufgrund der potenziell weitreichenden Eingriffe in die Freiheitsrechte des Beschuldigten speziell hohe Ansprüche an das Verfahrensrecht zu stellen. Dennoch bestätigen die zahlreichen – bis anhin und nach wie vor – bestehenden Ausnahmen vom Prinzip nicht nur sprichwörtlich die Regel, sondern machen äusserst deutlich, dass die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines zwei- oder dreistufigen Instanzenzugs keine reine Prinzipienfrage ist. Vielmehr hat der Gesetzgeber zu entscheiden, welche Interessen im Einzelfall höher zu gewichten sind. Dies kann er weder ohne einen Blick auf die Praxis noch ohne einen solchen auf das konkret infrage stehende Institut tun.

C. Alternativen

In Hinblick auf die Vorschläge des Bundesrats sowie die bereits bestehende lange Verfahrensdauer bei den Siegelungen wurden von Seiten der Praxis verschiedene Einwände und Vorschläge vorgebracht, wie mit dem Institut de lege ferenda umgegangen werden könnte. Neben der naheliegenden Option, alles so zu lassen, wie es ist, schlägt z.B. Graf vor, das Institut der Siegelung in dieser Form aufzugeben und schlicht den regulären Beschwerdeweg gegen Durchsuchungen vorzusehen.[65] Die Siegelung als Rechtsbehelf stehe «quer in der Landschaft», da gegen alle anderen Verfügungen der Staatsanwaltschaft normalerweise schlicht die prozessuale Beschwerde offenstehe. Würde man die Siegelung auch dem regulären Beschwerdeverfahren unterstellen, erlaubte dies, dass der Untersuchungsbehörde die Aufzeichnungen von Beginn weg zur Verfügung stünden. Der Rechtsschutz wäre dennoch garantiert, da die Beweise (und Folgebeweise) bei Gutheissung der Beschwerde aus den Akten entfernt würden. Diese Lösung würde die Effizienz der Strafverfahren

---

64 BGE 137 III 2017 E. 2.4.1.5; dazu auch Martin Schaub, Einstufiger kantonaler Instanzenzug in Handelsregistersachen, ius.focus 2012, 10.

65 Graf (FN 5), 19.

erhöhen, «ohne dass die Rechte und Interessen der Betroffenen über Gebühr beschnitten würden».[66]

Auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hatte in ihrer Vernehmlassungsantwort zur vorgeschlagenen Änderung der Strafprozessordnung[67] festgehalten, dass die Möglichkeiten der Siegelung de lege ferenda deutlich einzuschränken seien. Die Zwangsmassnahmengerichte seien mit der Triage grosser Mengen elektronisch gesicherter Daten regelmässig überfordert. Bei komplexen Sachverhalten wie bei Wirtschaftsdelikten seien sie zudem nicht in der Lage, die Beweisrelevanz rasch und zuverlässig zu beurteilen. Es dauere deshalb oft viele Monate, bis ein Entscheid vorliege. Die Siegelung könne so missbraucht werden. Sie solle deshalb in Zukunft nur noch möglich sein, wenn sich der Berechtigte auf ein spezifisches Beschlagnahmeverbot berufen könne. Er sei zudem zu verpflichten, innerhalb von 10 Tagen die Daten und Unterlagen exakt zu bezeichnen, welche nicht beschlagnahmt werden dürften.

Diese Vorschläge überraschen in Anbetracht der festgestellten Verfahrensdauer bei Siegelungen kaum. Das Bedürfnis der Staatsanwaltschaften, die Untersuchungen zu beschleunigen, ist legitim. In der Tat würde eine Abschaffung oder deutliche Einschränkung des Rechtsbehelfs der Siegelung mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer deutlichen Beschleunigung vieler Strafverfahren führen, allem voran in Wirtschaftsstraffällen. Betrachtet man den Ausgang der Entsiegelungsverfahren und den Umstand, dass nur in 54,9% der erstinstanzlichen Verfahren das Entsiegelungsgesuch vollumfänglich gutgeheissen wird, ist jedoch ebenso nicht von der Hand zu weisen, dass das Institut seine Berechtigung hat. Der Schutz der Geheimnisinteressen von Beschuldigten wird strafprozessrechtlich hochgehalten, was in Art. 248 StPO besonders zum Ausdruck kommt. Die aufschiebende Wirkung bietet einen deutlich höheren Schutz, als dies der ordentliche Beschwerdeweg tun würde. Dass allfällig unzulässig erlangte Beweise bei einer späteren Gutheissung der Beschwerde auch wieder aus den Akten entfernt werden können, ist grundsätzlich denkbar, bedeutete aber doch eine deutliche Schwächung des Geheimnisschutzes. Der Vorschlag von Graf käme deshalb sehr wohl einem massgeblichen Beschneiden der Rechte der Betroffenen gleich. Ein Mitwirkungszwang, wie ihn die KKJPD vorschlägt, steht des Weiteren kaum im Einklang mit den strafprozessualen Grundsätzen. Die lange Verfahrensdauer ist zudem nicht nur als Appell an den Gesetzgeber zu verstehen, sondern auch als einen an die Behörden, aktiv daran zu arbeiten, die Verfahrensdauer auf anderen Wegen – z.B. mit der Nutzung moderner Technologien – zu beschleunigen. Es gilt im aktuellen Gesetzgebungsprozess also, eine Interessenabwägung vorzunehmen: Der Geheimnisschutz ist legitim und die Entsiegelungsverfahren haben ihre Berechtigung. Auf der anderen Seite ist die nachweislich lange Verfahrensdauer einer wirksamen Strafverfolgung nicht dienlich.

V. Résumé

Der Vorschlag des Bundesrats, in Entsiegelungsverfahren eine weitere Rechtsmittelinstanz vorzusehen, ist einerseits prinzipiengeleitet und andererseits pragmatisch: «Double instance» soll eingeführt und das Bundesgericht entlastet werden. Der Aufruhr, welchen der Vorschlag in der Praxis auf Seiten der Untersuchungsbehörden ausgelöst hat, ist jedoch genauso den vorherrschenden Prinzipien und den pragmatischen Überlegungen zuzurechnen: Diese überlangen Verfahren seien nicht mit dem Beschleunigungsverbot vereinbar und das Institut werde zur Verfahrensverzögerung missbraucht.

Die vorliegend präsentierte und diskutierte Studie ermöglicht es, eine solide Datengrundlage zu schaffen, um diese Auseinandersetzung weiter zu objektivieren. Sie zeigte in aller Deutlichkeit, dass die Verfahren tatsächlich lange gehen können, dies aber nicht immer tun. Die durchschnittlich rund vier Monate (im Median 40,5 Tage), die das erstinstanzliche Entsiegelungsverfahren in Anspruch nimmt, sind vertretbar. In Wirtschaftsstrafverfahren beträgt der Durchschnittswert jedoch bereits über ein halbes Jahr (im Median 83 Tage). In Anbetracht der Komplexität dieser Fälle ist das jedoch ebenfalls noch hinnehmbar. Betrachtet man aber diejenigen Fälle, bei denen ein Rechtsmittel ergriffen wurde, verändert sich das Bild drastisch. Wird der heute geltende Rechtsmittelweg ausgeschöpft, was in rund 7% der Fälle geschieht, nimmt die gerichtliche Klärung der Zulässigkeit der Entsiegelung im Durchschnitt ca. acht Monate in Anspruch (im Median 260,5 Tage). In Wirtschaftsstrafverfahren beträgt der Durchschnitt mehr als 13 Monate (im Median 343 Tage). Kurzum: Ist jemand – legitimerweise oder missbräuchlich – motiviert, alle rechtlichen Mittel in Anspruch zu nehmen, ist es der Staatsanwaltschaft über mehrere Monate, oft auch über mehrere Jahre nicht möglich, zentrale Beweismittel zu erheben und ggf. ausschlaggebende Akten zu durchsuchen. Dieser Zustand ist mit Blick auf die Wirksamkeit der Strafjustiz nicht optimal. Eine Erwei-

---

[66] Graf (FN 5), 19.

[67] Vernehmlassungsantwort der KKJPD zur Vorlage des EJPD zur Umsetzung der Motion der Kommission für Rechtsfragen (14.3383) «Anpassung der Strafprozessordnung» vom 5.2.2018, insb. 6 f.

terung des Instanzenzugs ist deshalb nicht opportun. Es ist anzunehmen, dass sich die Verfahrensdauer mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem relevanten Anteil der Fälle signifikant verlängern würde. In Anbetracht der bereits für das geltende Recht eruierten Verfahrensdauer ist dies nicht praktikabel.

Es ist resümierend erneut zu betonen, dass durch das Entsiegelungsverfahren entstehende Verfahrensverzögerungen nicht nur den Untersuchungsbehörden widerstreben, sondern dass sie in aller Regel auch keineswegs im Interesse der Beschuldigten liegen. Von einer angemessenen Verfahrensdauer profitieren grundsätzlich alle. Allem voran dient sie aber einer wirksamen Strafverfolgung in rechtsstaatlichen Grenzen. Wird das Instrument der Siegelung unnötig überdehnt, profitieren hingegen nur diejenigen, die ggf. auch missbräuchlich gewillt sind, alle Mittel in Bewegung zu setzen, die Wahrheitsfindung zu verzögern und zu erschweren. Ein Risiko, das vor allem bei gut ausgestatteten Wirtschaftsdelinquenten besteht. Der Gesetzgeber täte demzufolge gut daran, dem bundesrätlichen Entwurf nicht zu folgen. Das Prinzip der «double instance» darf Ausnahmen kennen, wenn wie im Falle der Siegelung gute Gründe vorliegen. Dennoch ist zu diskutieren, wie den Rechten der Beschuldigten sowie ihrem Anspruch auf angemessenen Geheimnisschutz auf der einen und zugleich den Interessen einer wirksamen und praktikablen Strafverfolgung auf der anderen Seite Genüge getan werden kann. Eine komplette Aufgabe oder Verwässerung des Instituts kann nicht die Antwort sein, eine immer längere Verfahrensdauer jedoch auch nicht. Der Gesetzgeber ist demzufolge aufgefordert, den Vorschlag des Bundesrats zu verwerfen und den geltenden Instanzenzug beizubehalten. Wissenschaft und Praxis sind derweilen gefordert, Lösungen auszuarbeiten, wie das strafprozessuale Institut der Siegelung sinnvoll weiterentwickelt und die Verfahrensdauer verkürzt werden kann.