



Bern, 28. Juli 2005

Zusammenstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA)

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 11. März 2005 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) und ermächtigte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement mit der Durchführung. Die Vernehmlassung dauerte bis Ende Juni 2005.

59 Vernehmlassungsadressaten (eidgenössische Gerichte, Kantone, politische Parteien und interessierte Organisationen) waren eingeladen, zur vorgeschlagenen Änderung des Anwaltsgesetzes Stellung zu nehmen.

Beim EJPD sind im Rahmen der Vernehmlassung 60 Stellungnahmen eingegangen. Davon stammen 43 von offiziell konsultierten Kreisen. Sämtliche Kantone sowie 6 politische Parteien haben geantwortet, wobei 2 Parteien (CVP und SVP) ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet haben. Von den 12 begrüßten Organisationen haben 8 geantwortet, zwei davon (Schweizerischer Arbeitgeberverband und kv schweiz) haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Von den 17 nicht offiziell begrüßten Vernehmlassungsteilnehmern stammen 9 Antworten von Rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten. Diese sind nicht offiziell angeschrieben worden, da die Vernehmlassungsunterlagen direkt der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) als Verbindungsstelle zugeschickt worden sind.

Auf eine Stellungnahme verzichtet haben zudem das Eidg. Bundesgericht, das Eidg. Versicherungsgericht und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

2. Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfs

Mit der Einführung des Bologna-Modells an Schweizer Hochschulen werden künftig nicht mehr Lizentiate, sondern Bachelors und Masters vergeben. Das Anwalts-

gesetz, das die Voraussetzungen für den Eintrag in die kantonalen Anwaltsregister regelt, muss deshalb entsprechend angepasst werden. Die Voraussetzungen für den Eintrag ins Anwaltsregister sollen neu dann gegeben sein, wenn ein juristisches Studium mit einem Master (oder wie bisher mit einem Lizentiat) einer schweizerischen Hochschule abgeschlossen wurde. Der Vernehmlassungsentwurf sah zudem vor, dass die Kantone die Inhaber eines Bachelors zum Anwaltspraktikum zulassen sollten.

Gleichzeitig wurden zwei weitere kleine Revisionen vorgeschlagen: Die Berufshaftpflichtversicherung sollte künftig eine Voraussetzung für den Registereintrag sein und nicht wie bis anhin bloss eine Berufsregel. Zudem sollten die kantonalen und eidgenössischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden zukünftig der Aufsichtsbehörde auch das Fehlen persönlicher Voraussetzungen für die Berufsausübung melden. Heute besteht nur eine Meldepflicht für Vorfälle, welche die Berufsregeln verletzen könnten.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

3.1 Allgemeine Würdigung

Die vorgeschlagenen Änderungen des Anwaltsgesetzes werden insgesamt positiv aufgenommen. Kein Vernehmlasser ist grundsätzlich gegen die Revision. So betont auch die SVP, welche auf eine Stellungnahme verzichtet, ausdrücklich, dass sie grundsätzlich nicht negativ zu den Vorschlägen steht.

3.2 Bemerkungen zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

3.21 Master als Voraussetzung für den Registereintrag (Art. 7 Abs. 1 Bst. a)

Insgesamt begrüssen 49 Vernehmlasser den Vorschlag, den Master (und nicht den Bachelor) als Voraussetzung für den Registereintrag vorzusehen. Einzig ein Vernehmlasser lehnt den Vorschlag ab (Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich).

Mit Ausnahme des Kantons SZ unterstützen sämtliche Kantone den Master. Nach Ansicht des Kantons SZ würde der Bachelor genügen, letztlich ist es aber für ihn viel wichtiger, dass diese Frage auf Bundesstufe für sämtliche Kantone einheitlich geregelt wird.

Vier Parteien (FDP, LPS, EDU, CSP) sind ebenfalls für den Master als Voraussetzung für den Registereintrag. Die LPS schlägt zudem eine Wahlmöglichkeit vor: Entweder ein Master und ein Jahr Praktikum oder ein Bachelor und zweieinhalb Jahre Praktikum.

Die vorgeschlagene Änderung wird auch von der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und acht Rechtswissenschaftlichen Fakultäten (der Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und St. Gallen) ausdrücklich gutgeheissen.

Elf Organisationen (economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband [SGV-USAM], Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB], Schweizerischer Anwaltsverband [SAV], Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz [DJS], Verei-

nigung Schweizerischer Unternehmensjuristen, Verband bernischer GerichtsschreiberInnen, Fédération des Entreprises Romandes [FER], Comité du Jeune Barreau vaudois, Centre Patronal, F. Hoffmann-La Roche AG) sind ebenfalls für den Master als Voraussetzung für den Registereintrag.

Vier Rechtswissenschaftliche Fakultäten (der Universitäten Basel, Lausanne, Neuenburg, Zürich) sowie der Kanton VD fordern, dass sowohl der Bachelor als auch der Master *in Rechtswissenschaft* verlangt werden sollte.

Für den Kanton GE würde es reichen, wenn der Bachelor (Grundausbildung) in der Schweiz erworben würde. Der Master (Spezialisierung) könnte dann auch ausländisch sein. Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Genf findet demgegenüber, dass entweder der Bachelor oder der Master aus der Schweiz verlangt werden sollte. Beide Vernehmlasser sind zudem der Meinung, dass für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse aus dem Bologna-Raum auf das Erfordernis einer Anerkennungsvereinbarung verzichtet werden sollte. Für den Kanton VD ist es dagegen wichtig, dass sowohl der Bachelor als auch der Master in *schweizerischem* Recht erworben wird.

Der Kanton FR möchte, dass der Master nicht nur Voraussetzung für den Registereintrag sei, sondern auch Voraussetzung für die Anwaltsprüfung, damit die Kantone nicht Anwaltspatente erteilen können, mit denen man sich nicht ins Anwaltsregister eintragen lassen könnte.

3.22 Bachelor für die Zulassung zum Praktikum (Art. 7 Abs. 2)

Insgesamt begrüssen 25 Vernehmlasser den Vorschlag, den Bachelor für die Zulassung zum Praktikum vorzusehen. 24 Vernehmlasser lehnen diesen Vorschlag ab.

Bei den Kantonen wird die vorgeschlagene Regelung mit 15 zu 10 mehrheitlich abgelehnt, nämlich von den Kantonen AG, AR, BE, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, VD, VS, ZG. Demgegenüber sind die Kantone AI, BL, BS, GE, GL, GR, SG, SZ, UR, ZH zum Bachelor als Praktikumsvoraussetzung positiv eingestellt. Der Kanton ZH hält in seiner Stellungnahme allerdings ausdrücklich fest, dass das kantonale Obergericht es entschieden ablehnen würde, Inhaberinnen und Inhaber des Bachelors zum Anwaltspraktikum zulassen zu müssen. Es befürchtet auf Grund des Konzepts, wonach Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen ein Praktikum machen und danach wieder an die Universität zurückkehren, eine Kostenverschiebung zu Lasten der Gerichte (grösserer Einführungs- und Ausbildungsaufwand). Es schlägt deshalb folgende neue Formulierung von Art. 7 Abs. 2 vor:

"Die Zulassung zum Anwaltspraktikum setzt ein abgeschlossenes juristisches Studium gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a dieses Gesetzes voraus. Die Kantone können zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen vorsehen."

Der Kanton TG verzichtet auf eine Stellungnahme.

Zwei Parteien (LPS, EDU) begrüssen die vorgeschlagene Regelung und zwei Parteien (CSP, FDP) sind dagegen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die LPS einen neuen Vorschlag hinsichtlich der Länge des Praktikums macht (vgl. Ziff. 3.21: Master plus 1 Jahr Praktikum oder Bachelor plus 2,5 Jahre Praktikum).

Die vorgeschlagene Regelung wird auch von sieben Organisationen (economiesuisse, SGV-USAM, SAV, DJS, Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen, FER, F. Hoffmann-La Roche AG) begrüsst. Eine ablehnende Haltung vertreten demgegenüber vier Organisationen (SGB, Verband bernischer GerichtsschreiberInnen, Comité du Jeune Barreau vaudois, Centre patronal) sowie drei Rechtswissenschaftliche Fakultäten (der Universitäten Freiburg, Lausanne und Neuenburg).

Auf eine Stellungnahme verzichtet haben der Schweizerische Versicherungsverband, die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten CRUS (da an den Universitäten keine einheitliche Position vertreten wird) sowie die Commission du Barreau GE.

Grundsätzlich wird von den Kritikern bemerkt, dass das Praktikum eine Ausbildung bleiben sollte, die nach vollständigem Universitätsstudium erfolgt (FR, JU, OW, VD, SGB, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Neuenburg). Eine parallel durchgeführte Ausbildung im Praktikum und an der Universität sei angesichts der jeweiligen Anforderungen nur theoretisch möglich. Der Bachelor genüge für ein zufrieden stellendes Praktikum nicht, da die Praktikantinnen und Praktikanten unter anderem auch Klientinnen und Klienten vertreten sollten. Zudem würde die Qualität der Praktikantinnen und Praktikanten tendenziell sinken, wenn die Anforderungen an das Praktikum gelockert würden (Verband bernischer GerichtsschreiberInnen).

Einige Vernehmlasser betonen, dass es den Kantonen überlassen bleiben sollte, wie sie Verfahren und Voraussetzungen zur Erlangung des Anwaltspatentes regeln wollen (AG, AR, BE, FR, SO, SZ, VD, FDP, Rechtswissenschaftliche Fakultäten der Universitäten Lausanne und Neuenburg).

Für zwei Kantone (VD, ZH) und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Neuenburg ist es wichtig, dass der Bachelor im Fachgebiet *Recht* absolviert wird.

Der Kanton FR und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Freiburg befürchten, dass die Anwaltskanzleien ohnehin den Kandidatinnen und Kandidaten mit Master den Vorzug geben würden, sodass die Masterstudiengänge kaum von Studierenden entlastet würden, wenn nur der Bachelor als Zulassungsvoraussetzung für das Praktikum verlangt würde.

Der Schweizerische Anwaltsverband hingegen hält den Vorschlag, dass die Kantone den Bachelor für den Zugang zum Praktikum zulassen sollten, für eine sinnvolle Flexibilisierung. Er schlägt eine Formulierung für Art. 7 Abs. 1 lit. b und c vor, die die Reihenfolge von Praktikum und Examen flexibilisieren würde:

- b. ein mindestens einjähriges Praktikum in der Schweiz, wofür das Bachelor-Diplom als Zulassung genügt;
- c. ein bestandenenes Examen über die theoretischen und praktischen juristischen Kenntnisse.

(Abs. 2 fiel weg, Abs. 3 würde zu Abs. 2)

Der Kanton GE und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Genf schlagen etwas Ähnliches vor. Sie sowie die Kantone AG und VD halten den in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Art. 7 Abs. 2 für unklar, weil er gegenüber den Kantonen sowohl als Kann- als auch als Muss-Vorschrift verstanden werden könnte. Sie fordern deshalb eine Präzisierung im Sinne einer Kann-Vorschrift:

"Les cantons peuvent admettre en stage les titulaires d'un bachelor en droit délivré par une université suisse."¹

3.23 Erfordernis einer Berufshaftpflichtversicherung (Art. 8 Abs. 1)

Der vorgeschlagenen Änderung wird mit 40 zu 7 zugestimmt.

Mit Ausnahme von drei Kantonen (GL, TG und ZH) befürworten alle Kantone den Vorschlag, dass die Berufshaftpflichtversicherung künftig eine Voraussetzung für den Registereintrag sein soll und nicht wie bis anhin bloss eine Berufsregel (Art. 12 Bst. f BGFA). Für den Kanton GL drängt sich eine Regelung zur Berufshaftpflichtversicherung nicht auf.

Auch bei den politischen Parteien sind drei für die Neuplatzierung der Berufshaftpflichtversicherungsregel (FDP, LPS, CSP). Einzig die EDU spricht sich dagegen aus. Ihrer Ansicht nach liegt es im freien Berufsrisiko und ebenso in der Nachfrageevaluation beim Bezug einer Anwältin oder eines Anwalts, wieweit diese oder dieser versichert ist. Eine Berufshaftpflicht sollte nicht zur Bedingung gemacht werden.

Bei den Organisationen unterstützen neun den bundesrätlichen Vorschlag (SGV-USAM, SGB, SAV, DJS, Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen, Verband bernischer GerichtsschreiberInnen, FER, Comité du Jeune Barreau vaudois, Commission du Barreau GE), während drei ihn ablehnen (economiesuisse, Schweiz. Versicherungsverband, Centre patronal).

Für das Centre patronal geht die Bestimmung über die Haftpflichtversicherung über den Verfassungsauftrag des Bundes hinaus. Der Schweizerische Versicherungsverband und economiesuisse finden, dass ein Versicherungszwang nicht zu Versicherbarkeit führt. Sie befürchten, dass die Versicherungen faktische Berufsverbote aussprechen würden, was aber Sache der Aufsichtsbehörden sein müsse. Aufgrund von politischem und gesellschaftlichem Druck könne andererseits ein faktischer Kontrahierungszwang für die Versicherungen entstehen. Daher schlagen sie vor, Art. 12 lit. f beizubehalten und zu erweitern:

"...abzuschliessen oder eine vergleichbare Sicherheit zu erbringen" (Bankgarantie, Kautions usw.).

Drei Organisationen (SGB, DJS, Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen) äussern Bedenken, weil die Anwältinnen und Anwälte von der Bereitschaft der Haftpflichtversicherer abhängig würden (beim erstmaligen Abschluss sowie bei der Erneuerung nach einem Schadenfall) und fordern dementsprechend eine Kontrahierungspflicht der Versicherungsgesellschaften.

Neben der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten unterstützen auch vier Rechtswissenschaftliche Fakultäten (der Universitäten Basel, Luzern, Neuenburg und St.Gallen) die neue Voraussetzung für den Registereintrag, während die anderen fünf Rechtswissenschaftlichen Fakultäten (der Universitäten Bern, Freiburg, Genf, Lausanne und Zürich) auf eine Stellungnahme verzichten.

¹ "Die Kantone können Personen, die an einer schweizerischen Universität mit dem Bachelor der Jurisprudenz abgeschlossen haben, zum Praktikum zulassen."

Vier Kantone (BL, NE, TG, ZG) sowie der Schweizerische Anwaltsverband sprechen sich für eine Regelung über die Höhe der minimalen Versicherungssumme (z.B. 1 Mio) aus. Der Kanton SO hingegen wünscht, dass in der Botschaft erwähnt wird, dass es den Kantonen überlassen wird, die Anforderungen an die Versicherungsdeckung zu konkretisieren. Nach der Meinung vom Kanton VD und des Comité du Jeune Barreau vaudois sollte gar keine persönliche Deckung verlangt werden, da die Haftpflichtdeckung des Anwaltsbüros bzw. des Arbeitgebers genügen würde.

Für den Kanton TG besteht mit der neuen Regelung keine Gewähr dafür, dass die Versicherung nachher auch weitergeführt wird. Mit der Aufhebung von Art. 12 Bst. f bestehe zudem für Anwältinnen und Anwälte aus EU- und EFTA-Staaten ohne Registereintrag keine Versicherungspflicht mehr. Dieser Meinung ist auch der Kanton ZH, der zudem die Gefahr der Staatshaftung (bei fehlerhafter Überprüfung der berufsspezifischen Risiken durch die Aufsichtsbehörde) sieht. Der Schweizerische Anwaltsverband ist ebenfalls der Meinung, dass neben der vorgeschlagenen persönlichen Voraussetzung eine *angemessene* Versicherung als Berufsregel beibehalten werden sollte (geltender Wortlaut von Art. 12 lit. f), weil die Risiken auch höher sein können, weil sonst die nicht eingetragenen Anwältinnen und Anwälte gar keine Versicherungspflicht mehr haben und weil sonst keine disziplinarischen Massnahmen neben der Streichung aus dem Register möglich sind.

Der Kanton ZG möchte die Regelung mit einer Meldepflicht der Versicherungsgesellschaften ergänzen.

3.24 Meldepflicht (Art. 15)

Die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 15 wird insgesamt mit 41 zu 2 (GL, Centre patronal) Stimmen unterstützt.

25 Kantone befürworten die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung. Einzig der Kanton GL lehnt sie ab, weil sich eine solche Regelung seiner Ansicht nach nicht aufdränge.

Bei den politischen Parteien unterstützen FDP, LPS und CSP die vorgeschlagene Regelung. Die EDU äussert sich hierzu nicht.

Auch acht Organisationen (economiesuisse, SGV-USAM, SAV, DJS, Verband bernischer GerichtsschreiberInnen, Comité du Jeune Barreau vaudois, Commission du Barreau GE, FER) sowie die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten und vier Rechtswissenschaftliche Fakultäten (der Universitäten Basel, Neuenburg, Luzern, St.Gallen) stimmen dem Vorschlag zu. Nur das Centre patronal ist dagegen, weil seiner Meinung nach die Bestimmung über den Verfassungsauftrag des Bundes hinausgeht.

Auf eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag verzichtet haben neben der EDU noch zwei Organisationen (Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen, Schweizerischer Versicherungsverband) sowie fünf Rechtswissenschaftliche Fakultäten (der Universitäten Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Zürich) und F. Hoffmann-La Roche AG.

Der Kanton SO wünscht einen Hinweis in der Botschaft, wonach es der Aufsichtsbehörde obliegt, nach erfolgter Meldung zu entscheiden, ob eine persönliche Vor-

aussetzung wirklich fehlt. Die Gerichte werden deshalb strafrechtliche Verurteilungen, die einen Strafregistereintrag bewirken, im Zweifel weiterhin an die Aufsichtsbehörde des Registerkantons zu melden haben. Derselben Meinung ist der Schweizerische Anwaltsverband, der folgende Formulierung eines neuen Abs. 3 vorschlägt:

"Die eidgenössischen und kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden melden der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dem eine Anwältin oder ein Anwalt eingetragen ist, unverzüglich, wenn persönliche Voraussetzungen gemäss Art. 8 Abs. 1 nicht mehr gegeben sein könnten."

(Art. 15 Abs. 1 und 2 wie nach geltendem Recht)

Zwei Kantone (SZ und ZG) möchten auch die Versicherungsgesellschaften zur Meldung verpflichten. ZG schlägt zudem die Ergänzung vor:

"..der *jeweils zuständigen* Aufsichtsbehörde...".

4. Weitere Bemerkungen

Die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten wiederholte ihr schon im Sommer 2004 vorgebrachtes Anliegen, wonach Art. 31 Abs. 1 Bst. a BGFA unbedingt auch in die Revision einbezogen werden müsse, da nach dessen aktueller Fassung für ausländische Juristinnen und Juristen ein dreijähriges Rechtsstudium für die Zulassung zur Eignungsprüfung genüge und sich daher das Problem der Inländerdiskriminierung stellen würde.

Um die Kunden von zahlungsunwilligen oder -unfähigen Anwältinnen und Anwälten bei Haftpflichtfällen besser zu schützen, befürwortet die Commission du Barreau GE ein System mit gesetzlicher Subrogation, wie es im Bereich der Fahrzeughaftpflicht besteht ("un mécanisme de subrogation légale, similaire à celui prévalant en matière de responsabilité du détenteur de véhicule").

economiesuisse möchte auf die "sehr unbefriedigende Situation bei den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten hinweisen, welche in unternehmensinternen Rechtsabteilungen angestellt sind". Es sei verfehlt, dass Art. 8 Abs. 1 lit. d und Art. 8 Abs. 2 BGFA diesen Anwälten den Registereintrag nicht erlaube, denn diese Differenzierung sei sachfremd; angestellte Anwältinnen und Anwälte könnten genau so unabhängig sein wie selbständig Erwerbende. Insbesondere das Anwaltsgeheimnis komme den angestellten Anwältinnen und Anwälten nicht zugute, was für die betreffenden Unternehmen ein erheblicher Nachteil sei.

Der Schweizerische Anwaltsverband wünscht sich eine gesamtschweizerische Regelung über die Berechtigung, den Titel "Anwalt" zu tragen. Diejenigen Inhaber eines Patentbesitzes, die nicht als Anwalt praktizieren und in einem Register eingetragen sind, dürften sich nach Meinung des Schweizerischen Anwaltsverbands nicht Anwalt nennen, sondern nur beispielsweise 'titulaire du brevet d'avocat' wie im Kanton Genf.

Der Kanton AG wünscht eine Konkretisierung der interkantonalen örtlichen Zuständigkeitsregelung. Es sei insbesondere unklar, ob es sich bei Art. 14 BGFA um eine Zuständigkeitsvorschrift handelte oder nicht. Wiederholt seien im Kanton AG Fälle aufgetreten, bei welchen unklar war, welcher Kanton für die Behandlung des Falles zuständig ist. Konkret würden sich Fragen bezüglich der Zuständigkeit bei

beratender Tätigkeit stellen sowie bezüglich der Möglichkeit der Kompetenzattraktion bei in mehreren Kantonen hängigen Verfahren durch einen Kanton (z.B. Registerkanton).

Der Kanton BL hält die Regelung der Frage der Zulässigkeit von Formen und Möglichkeiten von Anwaltskapitalgesellschaften (GmbH und AG) und interdisziplinäre Gesellschaften sowie deren Voraussetzungen und Grenzen dringlich erforderlich.

Beilagen:

- Liste der Vernehmlassungsadressaten
- Liste der Vernehmlasser, die geantwortet haben