



Teilrevision Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (EG BGFA)

Bericht und Antrag der erweiterten Justizprüfungskommission
vom 26. Februar 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die erweiterte Justizprüfungskommission hat die Vorlage betreffend Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 25. April 2002 (EG BGFA; BGS 163.1) an zwei Sitzungen beraten. In der ersten Sitzung vom 15. Januar 2016 stand der Sekretär der Anwaltsprüfungskommission, Thomas Anderegg, der Kommission für Fragen zur Verfügung, an der zweiten Sitzung vom 26. Februar 2016 vertrat der Obergerichtsgerichtspräsident Felix Ulrich die Vorlage in der Kommission. Das Protokoll führte Annatina Caviezel, Sekretärin der Justizprüfungskommission.

Die erweiterte Justizprüfungskommission unterbreitet Ihnen den vorliegenden Bericht und Antrag. Dieser gliedert sich wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintreten
3. Detailberatung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Schlussabstimmung und Antrag

1. Ausgangslage

Das Obergericht beantragt Änderungen des EG BGFA im Wesentlichen in vier Punkten. Das EG BGFA ist an das geltende Bundesrecht anzupassen. Die Substitutionsbewilligungen können danach auch für Praktikantinnen und Praktikanten mit Bachelor-Abschluss erteilt werden. Weiter sollen die Voraussetzungen für die Zulassung zur Anwaltsprüfung durch Verlängerung der Praktikumsdauer verschärft werden. Zudem soll die Berechtigung zur Führung des Titels „Rechtsanwalt“ bzw. „Rechtsanwältin“ in bestimmten Fällen entzogen werden können und schliesslich sollen Eintragungen ins Anwaltsregister und in die öffentliche Liste (sowie Löschungen) unter dem Aspekt des Entlastungsprogramms kostenpflichtig werden.

2. Eintreten

Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten. Hingegen fand in Bezug auf die Verlängerung der Praktikumsdauer eine längere Diskussion statt. Die Verlängerung der Praktikumszeit wird damit begründet, dass im Kanton Zug ein eigentlicher „Prüfungstourismus“ besteht, was zu zusätzlicher Belastung der Kommissionsmitglieder der Anwaltsprüfungskommission führt. Laut Prüfungskommission sei die Qualität der Prüfungen noch mässig gut. Meist fehle es an der Verbundenheit mit dem Kanton Zug, da derzeit nur sechs Monate des Praktikums im Kanton Zug absolviert werden müssten. Nach Meinung des Obergerichts können durch die Verlängerung der Praktikumszeit die theoretischen Kenntnisse vertieft werden.

In der Kommission wurde diskutiert, ob nur mit der Verlängerung der Praktikumsdauer eine Qualitätssteigerung des Praktikums erreicht werden kann. Nach Meinung einiger Kommissionsmitglieder steht es in der Eigenverantwortung jedes Einzelnen, wie er sich auf die Prüfung vorbereiten soll. Fraglich sei zudem, ob im Kanton Zug überhaupt genügend Praktikumsstellen vorhanden sind, wenn neu die Minimaldauer des in Zug zu absolvierenden Praktikums erhöht werde.

3. Detailberatung

Die Gesetzesbestimmungen werden nur kommentiert, sofern sie vom Entwurf des teilrevidierten EG BGFA des Obergerichts abweichen, eine kontroverse Diskussion innerhalb der Kommission geführt wurde, von den Kommissionsmitgliedern speziell gewünscht wurde oder eine Erläuterung/Klärung gestützt auf die Beratung in der Kommission angebracht ist.

Zu § 4:

Der Begriff „Briefverkehr“ erachtet die Kommission im digitalen Zeitalter nicht mehr als zeitgemäss. Bei dieser Bestimmung geht es um den Schutz des Publikums. Auch im elektronischen Geschäftsverkehr sollte der Zusatz angebracht werden, zumal heutzutage vermehrt via Email korrespondiert wird.

Zu § 6a Abs. 1:

Die Meinungen zur Verlängerung der Praktikumsdauer waren in der Kommission kontrovers. Eine knappe Kommissionsminderheit appellierte an die Eigenverantwortung der Prüfungskandidaten und plädierte für eine liberale Lösung. Sie beantragte die Beibehaltung der Praktikumsdauer von 12 Monaten, wovon 6 Monate im Kanton Zug absolviert werden müssen, dies im Wesentlichen aus folgenden Gründen: Jeder Kandidat soll sich durch die Auswahl seiner Praktika die erforderlichen Kenntnisse selbst aneignen können. Bereits im Masterstudium besteht eine freie Fächerwahl und man kann sich entsprechend auf die Prüfung vorbereiten. Der hohe Level der Anwaltsprüfung soll beibehalten werden. Damit ist dem Schutz des Publikums Genüge getan. Es wird sich herumsprechen, dass mangelnde Praxiserfahrung die Chancen auf ein erfolgreiches Bestehen der Prüfung reduziert. Hingegen sollen diejenigen, die in kürzerer Zeit die praktischen Fähigkeiten erlangen, die Möglichkeit haben, die Prüfung zu absolvieren, ohne dass sie noch eine längere Praktikumsdauer absitzen müssen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Praktika sehr unterschiedlich verlaufen. Eine erfolgreiche Praktikumszeit hängt auch von der Beaufsichtigung der Praktikantinnen und Praktikanten und deren Lernbereitschaft ab. Es gibt Leute, die ein Praktikum über sich ergehen lassen, ohne etwas zu lernen. Auch spielt eine Rolle, ob Anwältinnen und Anwälte ihre Praktikantinnen und Praktikanten eigenverantwortlich arbeiten lassen. Schliesslich darf es auch nicht um allfällige Eigeninteressen der Anwaltschaft gehen, welche durch die verlängerte Praktikumsdauer unter Umständen ihre Praktikanten und Praktikantinnen zu günstigen Tarifen länger beschäftigen könnten.

Ein Antrag auf 15 Monate Praktikumsdauer als Kompromisslösung wurde abgelehnt mit dem Argument, dass keine Zuger Speziallösung eingeführt werden soll.

Schliesslich hat sich eine knappe Mehrheit für die 18 Monate Brutto-Lösung des Obergerichts entschieden. Dabei fielen die folgenden Argumente ins Gewicht: Ca. die Hälfte der PrüfungskandidatInnen sind ausserkantonale KandidatInnen, welche nie im Kanton Zug Wohnsitz hatten

und nur wegen der Zulassung zur Anwaltsprüfung während 6 Monaten im Kanton Zug arbeiten. Für die Prüfungskommission ist es zunehmend schwierig geworden, Experten zu finden. Diese Aufgabe ist finanziell nicht attraktiv und zeitlich aufwendig. Für die Prüfungskommission erhöht sich der Aufwand, wenn sich Kandidatinnen und Kandidaten vergebens zur Prüfung anmelden. Die Anzahl der bestandenen Prüfungen ist seit einigen Jahren rückläufig. Gemäss Prüfungskommission lässt das Niveau der praktischen Ausbildung der Kandidatinnen und Kandidaten zu wünschen übrig. Im Studium des Bologna-Systems mit der freien Fächerwahl werden vermehrt Studiengänge belegt, die mit den praxisrelevanten Arbeitsgebieten als Rechtsanwältin nicht viel zu tun haben, aber bei denen Aussicht auf gute Noten bestehen. Deswegen kommt es vermehrt vor, dass Prüfungsabsolventinnen und -absolventen trotz gutem Universitätsabschluss an der Anwaltsprüfung scheitern. Aufgrund dieser Defizite beim Universitätsabschluss rechtfertigt sich als Gegengewicht eine Erhöhung der Praktikumsdauer. Überdies kann damit der Prüfungstourismus zumindest etwas eingedämmt werden. Auch das Bundesrecht sieht de lege ferenda eine Praktikumsdauer von 18 Monaten vor. In einigen Kantonen werden sogar 24 Monate verlangt. Eine Verlängerung der Praktikumsdauer bietet eher Gewähr, dass die Prüfungskandidatinnen und -kandidaten genügend praktische Erfahrungen sammeln können und damit besser auf die Prüfung vorbereitet sind. Bei der Anwaltsprüfung wird wohl theoretisches Wissen vorausgesetzt, die Kernaufgaben bestehen aber darin, praktische Fälle zu lösen. Die AbsolventInnen sollen gewappnet sein, die Rechtsvertretung der Bürgerinnen und Bürger wahrzunehmen. Laut Einschätzung der Prüfungskommission hängt die erhöhte „Durchfallquote“ denn auch mit mangelnder praktischer Erfahrung zusammen. Für eine Verlängerung der Praktikumsdauer spricht zudem die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass ein Praktikum an zwei verschiedenen Orten absolviert wird. Bezüglich der verfügbaren Anzahl von Praktikumsplätzen soll der Markt entscheiden. Es soll an dieser Stelle an die Bereitschaft der Gerichte und Anwaltschaft zur Schaffung von zusätzlichen Praktikumsstellen appelliert werden.

Zu § 6a Abs. 2:

Die Anzahl der Praktikumsplätze im Kanton Zug ist insb. bei den Gerichten beschränkt. Wenn nun die Praktikumszeit, welche im Kanton Zug zu absolvieren ist, um sechs Monate verlängert wird, müssten theoretisch auch mehr Praktikumsstellen vorhanden sein. Die von der Kommission vorgeschlagene, flexiblere Lösung erhöht die Chancen eine Praktikumsstelle zu finden, ohne dass längere Wartefristen entstehen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Praktikantinnen und Praktikanten noch ein Zwischenpraktikum absolvieren müssen, damit sie einen Platz in der Rechtspflege und bei der Anwaltschaft erhalten, was die bereits verlängerte Praktikumszeit nochmals ausdehnen würde.

Zu § 6a Abs. 3:

Die vom Obergericht vorgeschlagene Lösung verlängert die Brutto-Praktikumszeit nochmals, falls jemand mehr als 10 Wochen ausfällt. Die Kommission entschied sich für eine Festlegung der Brutto-Dauer des Praktikums. Der Ferienanteil ist bereits gesetzlich geregelt. Unterbrechungen sollten in der Praktikumsbestätigung angegeben werden. Damit besteht bereits eine gewisse Hemmschwelle zur Prüfungsanmeldung für PrüfungskandidatInnen, welche während längerer Zeit ihr Praktikum unterbrochen haben. Es ist kaum davon auszugehen, dass sich jemand zur Prüfung anmeldet, welcher von der erforderlichen Praktikumsdauer von 18 Monaten die Hälfte der Zeit krank geschrieben oder ferienabwesend war. Auch hier spielt die Eigenverantwortung der einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten. Soweit jemand bereits bei der Bewerbung um die Praktikumsstelle eine längere Unterbrechung bekannt gibt, dürfte er oder sie gar nicht erst eingestellt werden. Die Kommission erachtet es als praktikabler, lediglich die Bruttozeit zu regeln. Damit entfällt für die Betroffenen auch die Rechnerei; sie müssten Buch-

haltung über tageweise Abwesenheiten führen und schliesslich aufgrund dieser Bestimmung u.U. noch ein paar Tage an das Praktikum anhängen. Möglicherweise ist die Praktikumsstelle dann bereits wieder durch eine/n neue/n Praktikantin/en besetzt. Zusammenfassend ist die Kommission für eine liberale Haltung und erachtet nicht die Dauer des Praktikums als massgebend für die Zulassung zur Prüfung, sondern vielmehr die Fähigkeiten, die jemand mitbringt. Diese sind, wie bereits erwähnt, je nach Qualität des Praktikums sehr unterschiedlich.

Zu § 9 Abs. 3:

Bei dieser Bestimmung geht es um die Frage, ob das Publikum vor kriminellen Anwälten generell zu schützen ist, zumindest solange sie im Strafregister eingetragen sind. Ein nach EG BGFA verfügtes Berufsausübungsverbot hat nur Auswirkungen auf forensisch tätige Anwälte. Die Möglichkeit des Verbots der Titelführung als mildere Massnahme zum Patentenzug, welche hier vorgeschlagen wird, soll das Publikum vor Anwältinnen und Anwälten schützen, welche auch nur beratend tätig sind und auch nicht im Anwaltsregister eingetragen sind. Diese Massnahme ist bundesrechtlich zulässig.

Zu § 9 Abs. 4:

Die Kommission erachtet die Bestimmung in § 93 GOG (Gerichtsorganisationsgesetz; BGS 161.1) als genügend. Danach müssen kantonale und gemeindliche Behördenmitglieder und Angestellte strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder der Staatsanwaltschaft anzeigen. Wohl werden damit nicht alle Fälle, sondern nur Fälle abgedeckt, bei welchen Straftaten vorliegen, doch hätte eine Unterlassung der Bekanntgabe gemäss § 9 Abs. 4 disziplinarrechtliche Massnahmen für die betroffenen Behördenmitglieder zur Folge, was der Kommission zu weit geht.

Zu § 16a Abs. 1:

Das Disziplinarverfahren soll analog eines Strafverfahrens ausgestaltet werden. Der betroffenen Person sollen die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens und die konkreten Vorwürfe mitgeteilt werden. Es macht keinen Sinn, wenn die ganze Kommission bei Eingang einer Anzeige zusammenkommt. Es reicht aus, wenn der oder die Präsident/in der Aufsichtskommission über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte die Eröffnung des Verfahrens anzeigt und der betroffenen Person das rechtliche Gehör gewährt.

Zu IV. (Übergangsbestimmung):

Mit dem Begriff „wären“ werden auch Prüfungskandidatinnen und -kandidaten erfasst, welche das Praktikum nach bisherigem Recht absolvierten und sich aber erst zu einem späteren Zeitpunkt dazu entschliessen, sich zur Prüfung anzumelden. Diese sind nach dem Wortlaut gemäss Antrag des Obergerichts im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen noch nicht zur Prüfung zugelassen worden und würden damit nicht erfasst.

4. Finanzielle Auswirkungen

Diese Vorlage hat keine finanziellen Belastungen des Kantons zur Folge. Es wird auf die Ausführungen im Antrag des Obergerichts verwiesen.

5. Schlussabstimmung und Antrag

Die erweiterte Justizprüfungskommission hat der Vorlage in der Schlussabstimmung mit 10 zu 2 Stimmen zugestimmt und beantragt dem Kantonsrat,

auf die Vorlage betreffend Teilrevision des EG BGFA des Obergerichts (Vorlagen Nr. 2543.2 - 15000) einzutreten und mit diesen Änderungen zuzustimmen.

Zug, 26. Februar 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der erweiterten Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner