

05.075

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit
der Anwältinnen und Anwälte**

vom 26. Oktober 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Oktober 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Samuel Schmid
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit der Einführung des Bachelors und des Masters anstelle des Lizentiats hat die Erklärung von Bologna zu einer Restrukturierung der höheren Ausbildungsgänge in Europa geführt. Sie hat die Tür geöffnet zu einer besseren Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge und der Universitätsdiplome im internationalen Verhältnis. Bis heute haben 45 europäische Staaten die Erklärung unterzeichnet, unter ihnen die Schweiz. Dadurch haben sie bekundet, die Ausbildungsgänge ihrer Universitäten bis 2010 entsprechend anpassen zu wollen.

Das Anwaltsgesetz, das die Voraussetzungen für den Eintrag in ein kantonales Anwaltsregister regelt, muss in einigen Punkten geändert werden. Künftig wird dieser Registereintrag ein Rechtsstudium voraussetzen, das mit einem Master oder wie bisher mit einem Lizentiat einer schweizerischen Universität abgeschlossen wurde. Die Kantone werden jedoch Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelors in Jurisprudenz zum Anwaltspraktikum zulassen müssen.

Der Bundesrat benützt diese Revision des Anwaltsgesetzes, um zwei weitere kleinere Änderungen vorzuschlagen. Es geht erstens darum, aus der Haftpflichtversicherung eine Eintragungsvoraussetzung und nicht mehr nur eine Berufsregel zu machen. Zweitens soll die Meldepflicht der kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden gegenüber der Aufsichtsbehörde auf das Fehlen von persönlichen Voraussetzungen ausgedehnt werden.

Schliesslich zeigte sich nach Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, dass wegen der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches noch eine zusätzliche geringfügige Änderung des Anwaltsgesetzes nötig ist. Diese betrifft die Voraussetzung des Registereintrags für Anwältinnen und Anwälte, die strafrechtlich verurteilt worden sind.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Erklärung von Bologna

Die «Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999» (nachfolgend Bologna-Erklärung) ist anlässlich ihrer Verabschiedung von 29 europäischen Staaten unterzeichnet worden (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn). Sie hat eine präzedenzlose strukturelle und qualitative Erneuerung der höheren Bildung in Europa ausgelöst. Momentan beteiligen sich 45 europäische Staaten am Bologna-Prozess¹.

Diese Reform ist in unserem Land gegenwärtig im Gang. Sie führt insbesondere zu einer Restrukturierung der Ausbildungsgänge und zu einer Neubenennung der Diplome in der höheren Bildung. Konkret werden die Schweizer Universitäten bald nicht mehr Lizentiate, sondern Bachelors und Masters verleihen.

1.1.2 Anwaltsgesetz

Das Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA, SR 935.61, BBl 1999 6013) verpflichtet Anwältinnen und Anwälte, die Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen, sich in das Register des Kantons einzutragen, in dem sie ihre Geschäftsadresse haben (Art. 6 Abs. 1 BGFA). Für einen Registereintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte über ein Anwaltspatent verfügen, das auf Grund gewisser fachlicher Voraussetzungen erteilt wurde (Art. 7 Abs. 1), und sie müssen nachweisen, dass sie gewisse persönliche Voraussetzungen erfüllen (Art. 8 BGFA). Einmal im Register ihres Kantons eingetragen, können die Anwältinnen und Anwälte ohne weitere Bewilligung in der ganzen Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten. Das Anwalts-

¹ Albanien, Andorra, Armenien, Aserbaidschan, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Grossbritannien, Heiliger Stuhl, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Moldova, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, Slowakei, Slowenien, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn und Zypern. Daneben ist die Europäische Kommission Vollmitglied der «groupe de suivi» (Folgegruppe). Der Europarat, die National Unions of Students in Europe (ESIB), die Education International Pan-European Structure (EI), die European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), die European University Association (EUA), die European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), das European Centre for Higher Education (UNESCO-CEPES) und die Union des Confédérations des Employeurs et des Industries d'Europe (UNICE) sind Konsultativ-Mitglieder der groupe de suivi.

gesetz vereinheitlicht ausserdem die Berufsregeln und legt die wesentlichen Grundsätze der Ausübung des Anwaltsberufs fest.

Da gegenwärtig alle kantonalen Vorschriften und das Anwaltsgesetz das Lizientat der Rechte für den Zugang zum Anwaltsberuf voraussetzen, stellt sich mit der Abschaffung dieses Titels und der Erteilung von Bachelor- und Master-Titeln an den Schweizer Universitäten die Frage der Anforderungen an die Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte. Die Umsetzungsarbeiten zur Bologna-Erklärung sollten bis 2010 abgeschlossen sein. Schon im Jahr 2005 werden in der Schweiz voraussichtlich die ersten Master-Titel verliehen.

Zwischen dem Bachelor und dem Master muss auf drei Ebenen unterschieden werden:

- auf universitärer Ebene für die Wahl der Inhalte der Studiengänge;
- auf kantonaler Ebene für die Voraussetzungen zur Zulassung zum Anwaltspraktikum und für die Bedingungen, unter denen ein kantonales Anwaltspatent erteilt wird;
- auf eidgenössischer Ebene für die Voraussetzungen zur Eintragung in die kantonalen Anwaltsregister, wie sie im Anwaltsgesetz festgelegt sind.

1.1.3 Universitäre Ebene

1.1.3.1 Stand der Umsetzung des Bologna-Prozesses auf universitärer Ebene

Obwohl die reglementarischen Vorschriften noch in Ausarbeitung sind, haben einige Universitäten bereits mit der (experimentellen oder definitiven) Einführung der Bachelor- und Master-Studiengänge begonnen. Die Universität St. Gallen hat eine Pionierrolle übernommen, indem sie ihr Lehrangebot vollständig erneuert hat und dieses seit dem Wintersemester 2002/2003 in der von der Bologna-Erklärung empfohlenen neuen Struktur anbietet. Auch die ETHZ, die Universitäten der italienischen Schweiz sowie die Universitäten Bern, Freiburg und Luzern bereiten seit Herbst 2000 Bachelor- und Master-Studiengänge in einigen Fächern vor oder bieten diese bereits an. Für die Rechtswissenschaften hat die Universität Basel die neuen Studiengänge im Wintersemester 2004/2005 eingeführt, Genf plant dies für das Wintersemester 2005/2006 und Zürich für das Wintersemester 2006/2007.

Gegenwärtig sind alle Universitäten mit der Umsetzung der nötigen Reformschritte beschäftigt².

² Eine aktuelle Tabelle der neu angebotenen Studiengänge wird auf der Seite der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) bereitgestellt (www.bolognareform.ch, Rubrik Schweiz/Umsetzungsbeispiele).

1.1.3.2 Haltung der Schweizerischen Universitätskonferenz (SUK)

Die SUK hat an ihrer Sitzung vom 4. Dezember 2003 die «Richtlinien für die koordinierte Erneuerung der Lehre an den universitären Hochschulen der Schweiz im Rahmen des Bolognaprozesses» (Bologna-Richtlinien) verabschiedet. Diese Richtlinien sind sowohl für die Universitätskantone als auch den Bund verbindlich und stellen die schweizweite Koordination der umfassenden Studienreform sicher. Bis 2010 sollen sich alle Studiengänge zweistufig abspielen. Die erste Stufe wird mit dem Bachelor abgeschlossen (drei Jahre), der den Berufseintritt oder die Fortführung der Ausbildung ermöglichen soll. Die zweite Stufe (ein oder zwei Jahre) wird mit dem Master abgeschlossen, der laut SUK dem heutigen Lizentiat oder Diplom entspricht und Voraussetzung für den Erwerb des Doktorats sein wird.

1.1.4 Kantonale Ebene

Die Kantone sind dafür zuständig, die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen für den Erwerb des kantonalen Anwaltspatents festzulegen (Art. 3 BGFA; vgl. auch Botschaft zum BGFA, BBl 1999 6047). Die Frage der Wahl zwischen Bachelor und Master stellt sich somit auf kantonaler Ebene zunächst bei den Gesuchen um Zulassung zum Anwaltspraktikum und danach bei der Zulassung zur Anwaltsprüfung.

1.1.5 Bundesebene

Nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a BGFA müssen die Anwältinnen und Anwälte, die sich in das Register eintragen lassen wollen, gegenwärtig nebst anderen Voraussetzungen über ein Lizentiat der Jurisprudenz einer schweizerischen Hochschule verfügen.

1.2 Vorbereitende Umfrage bei den betroffenen Kreisen

Die Änderung des Anwaltsgesetzes ist letztlich unvermeidlich, weil Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a BGFA gegenwärtig den Registereintrag vom Lizentiat in Jurisprudenz einer schweizerischen Hochschule abhängig macht. Es fragte sich, ob das Anwaltsgesetz indirekt die Frage schon entscheiden sollte, indem der Registereintrag entweder vom Master oder vom Bachelor abhängig gemacht wird, oder ob es vielmehr vorzuziehen wäre, zunächst die Änderung der universitären und anschliessend der kantonalen Vorschriften abzuwarten.

Zwischen Juni und August 2004 hat das Bundesamt für Justiz (BJ) deshalb eine Umfrage bei den Kantonen und den besonders betroffenen Kreisen durchgeführt [bei den Kantonen via Staatskanzleien; bei der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD); bei der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK); bei der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und beim Schweizerischen Anwaltsverband (SAV)].

Alle konsultierten Organisationen äusserten den Wunsch, dass der Bund diese Frage mit einer Revision des Anwaltsgesetzes regle. Insbesondere die Kantone, in deren Zuständigkeit die Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung des Anwaltspatents fällt, forderten ausnahmslos den Master. Mehrere Kantone erwarteten, dass der Bund Stellung nehme, weil ihre Gesetzgebung bei der Regelung der Voraussetzungen zur Erteilung des kantonalen Anwaltspatents auf das BGFA verweist (vgl. z.B. Art. 14 des Anwaltsgesetzes des Kantons St. Gallen).

Im Rahmen der Umfrage bei den interessierten Kreisen wurde auch gefragt, ob das Anwaltsgesetz allenfalls in anderen Punkten revidiert werden sollte. Gesamthaft wurde diese Frage verneint, doch wurden von den wenigen gemachten Änderungsvorschlägen zwei in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen (vgl. Ziff. 1.3). Es handelt sich erstens um den Vorschlag, aus der Haftpflichtversicherung eine Eintragungsvoraussetzung (Art. 8 Abs. 1) und nicht mehr nur eine Berufsregel (Art. 12 Bst. f) zu machen. Zweitens sollte die Meldepflicht, die die kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden verpflichtet, der Aufsichtsbehörde unverzüglich Vorfälle zu melden, welche die Berufsregeln verletzen könnten (Art. 15 BGFA), auch auf das Fehlen von persönlichen Voraussetzungen nach Artikel 8 Absatz 1 BGFA ausgedehnt werden.

Um einige Stellungnahmen im Rahmen dieser vorgängigen Umfrage zu berücksichtigen, wurde ausserdem ein Vorschlag in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen, nach welchem die Kantone verpflichtet werden sollen, Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelors zum Anwaltspraktikum zuzulassen (neuer Art. 7 Abs. 2 BGFA).

1.3 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1.3.1 Allgemein

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 Eidgenössische 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 sechs politische Parteien haben geantwortet. Das Bundesgericht, das Eidgenössische Versicherungsgericht und zwei Parteien (CVP und SVP, die jedoch präzisiert, dass sie den vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich nicht negativ gegenübersteht) sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Anwaltsgesetzes werden insgesamt sehr positiv aufgenommen.

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

Insgesamt begrüßen 49 Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser den Vorschlag, den Master (und nicht den Bachelor) als Voraussetzung für den Registereintrag vorzusehen. Einzig der Kanton Schwyz und die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich lehnen den Vorschlag ab. Mit Ausnahme des Kantons Schwyz unterstützen insbesondere sämtliche Kantone den Master. Nach Ansicht des Kantons Schwyz würde der Bachelor genügen, letztlich ist es aber für ihn viel wichtiger, dass diese Frage 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 im Entwurf vorgeschlagene Änderung wird auch von der Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und acht rechtswissenschaftlichen Fakultäten (Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg und St.Gallen) ausdrücklich gutgeheissen³.

1.3.3 Weitere Änderungsvorschläge

Insgesamt begrüßen 25 Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, unter ihnen der Schweizerische Anwaltsverband (SAV), den Vorschlag, den Bachelor für die Zulassung zum Praktikum vorzusehen, während er von den übrigen 24 zurückgewiesen wird. Von den Kantonen wird die vorgeschlagene Regelung allerdings mit 15 Stimmen (AG, AR, BE, FR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, TI, VD, VS, ZG) mehrheitlich abgelehnt, entweder, weil der Bund in diesem Bereich keine Gesetzgebungskompetenz habe oder, weil der Master auch Voraussetzung für die Zulassung zum Praktikum sein soll. Zehn Kantone (AI, BL, BS, GE, GL, GR, SG, SZ, UR, ZH) äussern sich demgegenüber zustimmend.

Der vorgeschlagenen Änderung betreffend das Erfordernis einer Berufshaftpflichtversicherung (Art. 8 Abs. 1) wird mit 40 zu 7 zugestimmt. Mit drei Ausnahmen (GL, TG und ZH) befürworten alle Kantone diesen Vorschlag.

Schliesslich wird die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 15 (Meldepflicht) mit 41 zu 2 (GL, Centre patronal vaudois) Stimmen unterstützt.

³ Elf Organisationen (Economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband [SGV-USAM], Schweizerischer Gewerkschaftsbund [SGB], Schweizerischer Anwaltsverband [SAV], Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz [DJS], Vereinigung 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.

1.4 Die vorgeschlagenen Änderungen

1.4.1 Erfordernis des Masters

Eine Änderung des Anwaltsgesetzes, welche die Frage regelt, ob für den Eintrag in das Register – und damit indirekt für die Erteilung des kantonalen Anwaltspatents – der Bachelor oder der Master Voraussetzung sein soll, wird übereinstimmend gewünscht. Das Anwaltsgesetz zielt keineswegs darauf ab, die Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte oder die Voraussetzungen zur Erteilung des kantonalen Anwaltspatents zu vereinheitlichen. Es schreibt zwar Mindestvoraussetzungen für den Eintrag in das kantonale Anwaltsregister vor, doch bleiben die Kantone für die Regelung der fachlichen Voraussetzungen zur Erteilung des kantonalen Anwaltspatents zuständig.

In der Vernehmlassung hat sich bestätigt, dass fast durchweg der Master verlangt wird (mit Ausnahme der Universität Zürich und des Kantons Schwyz), damit eine qualitativ hoch stehende Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte gewährleistet ist. Zudem ist es nach Auskunft der SUK der Master, der im schweizerischen System künftig das Lizentiat ersetzt.

1.4.2 Zugang zum Praktikum mit dem Bachelor

Das Anwaltsgesetz wird die Kantone hingegen verpflichten, in ihrer Gesetzgebung über die Anwaltsausbildung den Bachelor als Voraussetzung für das Anwaltspraktikum zu anerkennen. Diese Verpflichtung betrifft nur die kantonale Gesetzgebung. Den Anwältinnen und Anwälten, Gerichten und Verwaltungsbehörden, die Praktikumsplätze anbieten, bleibt die Freiheit, diejenigen Bewerberinnen und Bewerber zu wählen, die ihnen am besten vorbereitet scheinen. Diese Vorschrift ist eine Ausnahme vom allgemeinen Prinzip, dass die Kantone zuständig sind, im Rahmen des schweizerischen Anwaltsgesetzes die Anforderungen für den Erwerb des Anwaltspatents festzulegen (Art. 3 BGFA). Die kantonale Gesetzgebung wird den Master nicht als Voraussetzung für das Anwaltspraktikum verlangen können, doch werden die Anwaltskanzleien selbstverständlich ihre Praktikantinnen und Praktikanten weiterhin frei wählen können. Diese Lösung soll es erlauben, die Planung der Anwaltsausbildung im Einzelfall flexibler zu gestalten. Man sollte jedoch die Vorteile dieser Lösung auch nicht überschätzen. Denn einerseits wird es sehr schwierig sein, gleichzeitig mit dem Praktikum ein Master-Studium zu absolvieren, und andererseits werden wohl die Anwaltskanzleien bei der Wahl ihrer Praktikantinnen und Praktikanten die Inhaberinnen und Inhaber eines Masters vorziehen.

1.4.3 Weitere Änderungen des Anwaltsgesetzes

In der Vernehmlassung wurden die beiden weniger gewichtigen Änderungsvorschläge (Ausgestaltung der Haftpflichtversicherung als Voraussetzung des Registerintrags; Ausdehnung der Meldepflicht nach Art. 15 BGFA auf das Fehlen persönlicher Voraussetzungen nach Art. 8 Abs. 1 BGFA) gut aufgenommen (vgl. Ziff. 1.3.3). Sie wurden daher in den Revisionsentwurf aufgenommen.

1.4.4 **Zusätzliche Änderung auf Grund der Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches**

1.4.4.1 **Ausgangslage**

Nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b des Anwaltsgesetzes dürfen sich Anwältinnen und Anwälte nicht in das Anwaltsregister eintragen lassen, wenn gegen sie ein Strafurteil vorliegt wegen Handlungen, die mit dem Anwaltsberuf nicht vereinbar sind, und dessen Eintrag im Strafregister nicht *gelöscht*⁴ ist. Diese Regelung wurde dem Parlament mit der Botschaft vom 28. April 1999⁵ zum Anwaltsgesetz unterbreitet und von diesem am 23. Juni 2000 verabschiedet.

Mit der Änderung vom 13. Dezember 2002⁶ des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB), die voraussichtlich 2007 in Kraft treten wird, gibt es das Institut der *Löschung* im Strafregisterrecht nicht mehr. Die Löschungsfristen, die heute für die Verweigerung des Eintrags in das Anwaltsregister massgebend sind, bestehen damit nicht mehr. Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b BGFA muss deshalb zwingend angepasst werden.

Zum einen ist ein Ersatz für die Löschungsfristen vorzusehen, d.h. es muss neu definiert werden, wie lange eine Person, die strafrechtlich verurteilt worden ist, sich nicht in das Anwaltsregister eintragen lassen kann. Zum anderen ist zu gewährleisten, dass die Aufsichtsbehörden über die notwendigen Informationen über strafrechtliche Verurteilungen verfügen.

Die Notwendigkeit einer solchen Regelung wurde noch vor Eröffnung der Vernehmlassung zum vorliegenden Änderungsentwurf im März 2005 erkannt. Es wurde damals jedoch vorgesehen, dass diese Änderung in die Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002⁷ integriert würde. Aus verschiedenen Gründen erwies es sich schliesslich als vorteilhafter, die Änderung in die hier vorgeschlagene Revision des Anwaltsgesetzes aufzunehmen. Deshalb schlägt der Bundesrat eine zusätzliche Änderung des Anwaltsgesetzes (Art. 8 Abs. 1 Bst. b BGFA) vor, die zur gleichen Zeit wie der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches in Kraft treten wird.

⁴ Das geltende Strafrecht sieht vor, dass die Einträge von Strafurteilen nach einer bestimmten Frist aus dem Strafregister *gelöscht* werden (Art. 80 sowie Art. 41 Ziff. 4 und 49 Ziff. 4 StGB). Die so genannte «Löschung» bedeutet jedoch nur, dass der Eintrag nicht mehr im Strafregisterauszug für Privatpersonen erscheint; für Strafverfolgungs- und andere Behörden sind sie jedoch nach wie vor zugänglich (Art. 363 Abs. 2 und 4 StGB). Definitiv aus dem Strafregister *entfernt* werden die Einträge erst nach den in Artikel 14 der Verordnung zum automatisierten Strafregister (SR 331) festgelegten Fristen.

⁵ BBl 1999 6013 ff.

⁶ Botschaft vom 21. September 1998 zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes, BBl 1999 1979 ff.

⁷ Botschaft vom 29. Juni 2005 zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002, BBl 2005 4689.

1.4.4.2 Löschungsfristen nach heute geltendem Recht

Heute wird ein Eintrag im Strafregister von Amtes wegen gelöscht, wenn die Fristen nach Artikel 80 StGB verstrichen sind. Diese Fristen gehen 10 Jahre (Haft oder Busse als Hauptstrafe) bis 20 Jahre (Zuchthaus und Verwahrung) über die gerichtlich zugemessene Strafdauer hinaus. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Richter nach Artikel 80 Ziffer 2 StGB die Löschung bereits früher (innert 2–10 Jahren) verfügen. Zudem gelten für bedingte Freiheitsstrafen (Art. 41 Ziff. 4 StGB) und Bussen (Art. 49 Ziff. 4 StGB) Spezialregelungen.

1.4.4.3 Fristen nach neuem Recht (Änderung vom 13. Dezember 2002 des Schweizerischen Strafgesetzbuches)

Nach Artikel 369 des neuen Strafgesetzbuches (nStGB) werden Urteile, die eine Freiheitsstrafe enthalten, von Amtes wegen entfernt, wenn über die gerichtlich zugemessene Strafdauer hinaus die gesetzlichen Fristen verstrichen sind. Die Fristen betragen mindestens 10 Jahre (Freiheitsstrafe unter einem Jahr) und maximal 20 Jahre (Freiheitsstrafen von mindestens fünf Jahren), zusätzlich zu der vom Gericht ausgesprochenen Dauer der Freiheitsstrafe. Urteile, die eine bedingte Freiheitsstrafe, eine Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit oder eine Busse als Hauptstrafe enthalten, werden von Amtes wegen nach 10 Jahren entfernt (Art. 369 Abs. 3 nStGB).

1.4.4.4 Vorgeschlagene Änderung

Es wird vorgeschlagen, im Anwaltsgesetz auf die neuen Fristen des Artikels 369 nStGB zu verweisen. Damit die Fristen denjenigen des heute geltenden Strafgesetzbuches ähnlich sind, namentlich jenen von Artikel 80 Ziffer 2 StGB (2–10 Jahre), wird als massgebliche Frist, während der ein Registereintrag nicht möglich sein soll, ein Drittel der Dauer, die für die Entfernung aus dem Strafregister vorgesehen ist, festgelegt.

In Anlehnung an die Möglichkeit der vorzeitigen Löschung nach dem heutigen Artikel 80 Ziffer 2 StGB wird zudem vorgesehen, dass die Aufsichtsbehörden die Fristen in gewissen Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen um höchstens die Hälfte verkürzen können. Für geringfügige Bussen beispielsweise könnte die Frist von mindestens drei Jahren und vier Monaten (ein Drittel der Frist von 10 Jahren nach Art. 369 nStGB) in der Tat als zu lange erscheinen.

Um zu beurteilen, ob jemand wegen Straftaten verurteilt wurde, die dem Anwaltsberuf entgegenstehen, können die Aufsichtsbehörden sich nach Inkrafttreten der Änderung des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches nicht mehr auf den Auszug aus dem Strafregister stützen, weil dieser Auszug künftig nur noch Urteile über Verbrechen und Berufsverbote enthalten wird. Den Aufsichtsbehörden muss deshalb ein Einsichtsrecht in das Strafregister eingeräumt werden. Die Zugriffe auf das Strafregister werden in der Strafregisterverordnung geregelt. Diese muss folglich ergänzt werden. Diese Verordnung muss wegen der Änderung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches ohnehin revidiert werden.

1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

1.5.1 Rechtsvergleich

Das Bundesamt für Justiz hat im Sommer 2003 das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) beauftragt, eine rechtsvergleichende Studie über die Zulassungsvoraussetzungen zur Anwaltsprüfung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchzuführen. Dabei wurde besonderes Augenmerk auf die Anpassung der nationalen Gesetzgebungen an den laufenden Bologna-Prozess hinsichtlich der Harmonisierung der Studiensysteme in Europa gelegt. Hervorzuheben ist, dass die Vereinbarungen im Rahmen des Bologna-Prozesses nicht Teil des EU-Rechts sind. Zudem geht der Kreis der Staaten, die an diesem Prozess teilnehmen, weit über denjenigen der EU-Mitgliedstaaten hinaus, da derzeit 45 europäische Länder die Bologna-Erklärung unterzeichnet haben.

Es ist festzustellen, dass eine Anpassung der Ausbildungswege im Sinne des Bologna-Prozesses in den untersuchten Ländern eher zaghaft stattfindet. Die Strukturen des Studiums sind sehr unterschiedlich gestaltet. Dazu fällt auf, dass die Studienabschlüsse, die Zugang zur Anwaltsprüfung geben, sehr unterschiedlich sind. Nur in wenigen Ländern ist der Bachelor hierfür genügend, nämlich in Finnland, Grossbritannien und Irland. Bei den beiden zuletzt genannten Ländern überrascht dies nicht, orientiert sich doch der gesamte Anpassungsprozess von Bologna am angelsächsischen Ausbildungssystem.

Die übrigen Länder verlangen de facto einen Master (Studiendauer mindestens vier oder fünf Jahre). Wo ein Lizentiat oder ein Diplom als Universitätsabschluss für den Zugang zum Beruf gefordert ist, muss dies – wenn man die Anforderungen miteinander vergleicht – wie ein Master betrachtet werden. Nur Deutschland hat bisher eine Vergleichbarkeit des Bachelors und des Masters mit dem juristischen Staatsexamen abgelehnt und keine Angleichung vorgenommen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die rechtswissenschaftliche Ausbildung in den meisten der untersuchten Staaten nicht einheitlich im Sinne des Bologna-Systems strukturiert ist.

1.5.2 Verhältnis zum Europarecht

Wie oben erwähnt, stellt die Bologna-Erklärung kein Gemeinschaftsrecht dar, da der Kreis der Signatarstaaten grösser ist als derjenige der Europäischen Union. Die Bologna-Erklärung geht somit über den Rahmen der Europäischen Union hinaus, ist aber natürlich im Rahmen der Bestrebungen zu sehen, ein Europa der Erziehung und Bildung zu realisieren. Sie ist eine rechtlich nicht bindende Absichtserklärung, die mittels eines zwischenstaatlichen Koordinationsprozesses die Schaffung eines über die EU hinausreichenden, europäischen Hochschulraums anstrebt. Die strukturelle Vereinheitlichung soll letztlich die akademische Mobilität sowie die Wettbewerbsfähigkeit Europas als Bildungsstandort fördern. Obwohl sich diese Zielsetzungen mit EU-internen Bestrebungen – insbesondere im Bereich der Lissabon-Strategie und der EU-Bildungsprogramme – überschneiden und die Europäische Kommission durch verschiedene Begleitmassnahmen die Umsetzung der Bologna-Reform fördert, gehört die Erklärung nicht zum gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis com-*

munautaire). Schliesslich ist daran zu erinnern, dass die Bologna-Erklärung keine Auswirkungen auf die EU-Richtlinien zum Anwaltsberuf (77/249/EWG und 98/5/EG) hat, da diese nur die Anerkennung des Anwaltstitels betreffen und nicht die eigentliche Anwaltsausbildung.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Artikel 7 (Fachliche Voraussetzungen für den Registereintrag)

In der neuen Fassung von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a BGFA müssen die Anwältinnen und Anwälte, die sich in das Register eintragen lassen möchten, ein juristisches Studium absolviert haben, das mit einem Lizentiat oder Master einer schweizerischen Universität abgeschlossen wurde. Die Möglichkeit zu verlangen, dass der vor dem Master erhaltene Bachelor ebenfalls von einer Schweizer Universität stammt, wurde geprüft. Das Anwaltsgesetz soll aber nur die Minimalanforderungen für den Registereintrag festlegen und nicht die Anwaltsausbildung bis ins Detail regeln. Wenn ein Kanton das Anwaltspatent Personen mit einem Master einer Schweizer Universität erteilt, den diese auf der Grundlage eines ausländischen Bachelors erlangt haben, so können diese Anwältinnen und Anwälte im Register eingetragen werden. Gleiches gilt für Inhaberinnen und Inhaber eines Masters in Recht, den sie beispielsweise nach einem Bachelor in Wirtschaft erlangt haben: Gemäss Bundesrecht können diese im Register eingetragen werden. Die Frage der Anforderungen an die Ausbildung vor dem Master ist nicht im Anwaltsgesetz geregelt, dieses beschränkt sich darauf, ein Rechtsstudium zu verlangen.

Nach Absatz 2 haben die Kantone Inhaberinnen und Inhaber eines juristischen Bachelors zum Praktikum zuzulassen und ihnen so die Möglichkeit zu geben, ihr Studium mit dem Praktikum zu kombinieren. Hier rechtfertigt es sich zu verlangen, dass der Bachelor in Recht erworben wurde, da die Kandidatinnen und Kandidaten in diesem Stadium den Master noch nicht verliehen erhalten haben.

Die Kantone haben die Ausbildung zur Anwältin oder zum Anwalt so zu regeln, dass das Anwaltspatent auch denjenigen erteilt wird, die den Master während des Praktikums oder erst danach erlangt haben. Der Master wird auch künftig bei der Einschreibung für die Anwaltsprüfungen verlangt werden können. Diese Ergänzung des Anwaltsgesetzes nimmt insbesondere die Bedenken der Universität Zürich auf, dass das Erfordernis des Masters vor Beginn des Praktikums die Ausbildungsdauer verlängern könnte. Sie erlaubt zudem eine grössere Flexibilität in der Planung der Ausbildung, da die Anwaltskandidatinnen und Anwaltskandidaten sich für einen freien Praktikumsplatz bewerben können, auch wenn sie den Master noch nicht erworben haben. Die Vorbehalte, die in Ziffer 1.4.2 gemacht wurden, bleiben jedoch bestehen.

Das Lizentiat der Rechte muss weiterhin im Anwaltsgesetz erwähnt werden, da sich Personen, die ein Lizentiat erhalten haben, noch mehrere Jahre danach entschliessen können, ein kantonales Anwaltspatent zu erlangen.

Auch Artikel 7 Absatz 3 ist durch die Erwähnung des Masters zu vervollständigen. Die Kantone, in denen Italienisch Amtssprache ist, können nicht nur ein dem Lizentiat, sondern neu auch ein dem Master gleichwertiges ausländisches Diplom anerkennen, das in italienischer Sprache erlangt worden ist.

2.2

Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b (Frist für den Registereintrag im Falle eines im Strafregister eingetragenen Strafurteils)

Wie unter Ziffer 1.4.4 erläutert, führt das Anwaltsgesetz für den Registereintrag im Falle einer strafrechtlichen Verurteilung, die im Strafregister enthalten ist, eine neue Berechnung der Fristen ein. Die Berechnung eines Drittels der Frist für die Entfernung aus dem Strafregister wird in praktischer Hinsicht einfach zu realisieren sein, da Urteile, die Strafen enthalten, nicht mehr in den Strafregisterauszug aufgenommen werden, wenn zwei Drittel der für die Entfernung massgeblichen Dauer abgelaufen sind (Art. 371 Abs. 3 nStGB). In Fällen, in denen Anwältinnen und Anwälte zu Strafen nach Artikel 369 Absatz 3 nStGB verurteilt worden sind, werden die Aufsichtsbehörden einen gewissen Ermessensspielraum besitzen. Dieser Spielraum wird jedoch nicht unbegrenzt sein, da die Fristen höchstens um die Hälfte gekürzt werden können.

Die neue Regelung wird zur selben Zeit wie der neue Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches in Kraft treten und sofort anwendbar sein. Sobald eine Anwältin oder ein Anwalt nach dieser Gesetzesänderung ein Gesuch um Eintragung in das Anwaltsregister stellt, ist das neue Recht anwendbar. Artikel 9 BGFA (Löschung des Registereintrags) wird für bereits eingetragene Anwältinnen und Anwälte, deren frühere Verurteilungen nach neuem Strafregisterrecht im Strafregister eingetragen werden, ebenfalls direkt anwendbar sein. Schliesslich sollen Anwältinnen und Anwälte, deren Eintragung in das Anwaltsregister wegen einer strafrechtlichen Verurteilung vor der Inkraftsetzung des neuen Rechts abgelehnt worden ist, einen neuen Antrag stellen können, der gestützt auf das neue Recht beurteilt wird.

2.3

Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e (Berufshaftpflichtversicherung im Zeitpunkt des Registereintrags)

Im Rahmen der im Sommer 2004 durchgeführten Umfrage hatten der Kanton Freiburg und der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) den Wunsch geäussert, dass die Verpflichtung zum Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung künftig eine Voraussetzung für den Registereintrag sein soll (Art. 8). Inhaltlich bleiben die Anforderungen gleich, weil die Eintragung sofort zur Einhaltung der Berufsregeln verpflichtet. In der Praxis kann die Aufsichtsbehörde jedoch künftig verlangen, dass die Anwältinnen und Anwälte mit dem Gesuch um Eintragung den Abschluss der Versicherung nachweisen.

Nach Artikel 12 Buchstabe f BGFA müssen Anwältinnen und Anwälte eine Berufshaftpflichtversicherung nach Massgabe der Art und des Umfangs der Risiken, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind, abschliessen. In formeller Hinsicht erlaubt die Tatsache, dass dieses Erfordernis bereits in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e BGFA erscheint, von den Anwältinnen und Anwälten zu verlangen, dass sie den Beweis für den Abschluss einer Versicherung bereits dann vorlegen, wenn sie das Gesuch um den Registereintrag stellen. Dies garantiert eine wirksame Kontrolle der Einhaltung dieser Berufsregel.

In der Praxis dürfte diese Änderung keine Probleme mit sich bringen. Falls eine Anwältin oder ein Anwalt, aus welchem Grund auch immer, nicht sicher sein sollte, dass das Gesuch um Eintragung bewilligt wird, könnte der Versicherungsvertrag unter der Bedingung abgeschlossen werden, dass die Eintragung in das Register tatsächlich vorgenommen wird.

Künftig werden die im Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte, die keine Berufshaftpflichtversicherung mehr haben, im Register gelöscht werden (Art. 9 BGFA).

Es rechtfertigt sich, das Erfordernis der Haftpflichtversicherung als Berufsregel in Artikel 12 beizubehalten. Andernfalls wären die Anwältinnen und Anwälte, die im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs praktizieren (Art. 21 ff. BGFA), sowie diejenigen, die bei der Aufsichtsbehörde in der Liste eingetragen sind (Art. 28 BGFA), dieser Pflicht nicht mehr unterworfen.

2.4 Artikel 15 (Einführung einer Meldepflicht für Strafverfolgungsbehörden, Strafgerichte und Schuldbetreibungs- und Konkursämter in Fällen, in denen die Voraussetzungen für den Registereintrag nicht mehr erfüllt sind)

Gegenwärtig besteht eine formelle Meldepflicht nur bei der Verletzung von Berufsregeln (Art. 12 BGFA). In systematischer Hinsicht rechtfertigt es sich, diese Verpflichtung auf allenfalls nach dem Registereintrag fehlende persönliche Voraussetzungen für den Registereintrag auszudehnen (Art. 8). Tatsächlich führt zum Beispiel ein Verlustschein oder eine strafrechtliche Verurteilung wegen Handlungen, die mit dem Anwaltsberuf nicht zu vereinbaren sind, zum Fehlen der persönlichen Voraussetzungen für die Eintragung in das Register (Art. 8 BGFA). Die Anwältin oder der Anwalt soll nun in solchen Fällen von Amtes wegen aus dem Register gelöscht werden, ohne dass die Durchführung eines Disziplinarverfahrens nötig ist.

2.5 Referendum und Inkrafttreten

Die Änderung des Anwaltsgesetzes ist dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 BV unterworfen. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Allerdings muss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b (Frist für den Registereintrag im Falle einer im Strafregister eingetragenen Verurteilung) zum selben Zeitpunkt wie die Änderung vom 12. Dezember 2002 des Strafgesetzbuches in Kraft treten, da er auf die neuen Fristen zur Entfernung der Strafregistereinträge Bezug nimmt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Änderung des Anwaltsgesetzes hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf Bundesebene. Der Subventionsmechanismus des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit

im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG; SR 414.20) sieht keine Erhöhung der globalen Finanzhilfe des Bundes nach Massgabe der Anzahl Studierenden vor. Nach Artikel 13 UFG gewährt der Bund Finanzhilfen insbesondere in Form von Grundbeiträgen. Die Bundesversammlung bewilligt für eine mehrjährige Beitragsperiode (in der Regel vier Jahre) mit einfachem Bundesbeschluss den Zahlungsrahmen für die Grundbeiträge. Der Bund behält somit die Kontrolle über die Finanzhilfen an die Universitäten.

Was die Studiendauer betrifft, so ist festzuhalten, dass gegenwärtig nach Artikel 7 Absatz 4 der Verordnung vom 13. März 2000 zum Universitätsförderungsgesetz (UFV, SR 414.201) die bei der Bewilligung von Finanzhilfen zu berücksichtigende Studiendauer zwölf Semester beträgt, also bereits mehr, als was zur Erlangung des Masters notwendig ist. Die Lehre wird in der Regelstudienzeit durch einen Beitrag pro Studentin oder Student unterstützt, der nach akademischer Disziplin unterschiedlich gewichtet wird (Art. 7 Abs. 1 UFV).

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Auf den Personalbestand der Kantone hat die Änderung keine direkten Auswirkungen. Eine Erhöhung der Studierendenzahl könnte sich höchstens auf die Anzahl Stellen an den Universitäten auswirken. In finanzieller Hinsicht sind die Auswirkungen höchstens indirekt bezüglich der Zahl der Studierenden, die ihre Studien bis zum Master weiterführen werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass im schweizerischen System der Master das Lizentiat ersetzen soll. Da einige Studierende ihr Studium mit der Erteilung des Bachelors nach drei Jahren abschliessen werden, könnte die Anzahl der Studierenden, welche die Universität früher als heute verlassen, die Erhöhung der Studiendauer in Folge des Master-Studiengangs kompensieren. Es handelt sich jedoch um ein allgemeines Problem auf universitärer Ebene, das über den Rahmen der Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte hinausgeht.

3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die qualitativen Anforderungen an die Ausbildung, die das Anwaltsgesetz stellt, sollen ein hohes Ausbildungsniveau der Anwältinnen und Anwälte garantieren. Für die Wirtschaft stellen gut ausgebildete Juristinnen und Juristen, die anspruchsvolle Aufgaben lösen können, einen Vorteil dar. Auch für die Rechtsuchenden und für das Funktionieren der Gerichtsbehörden ist eine gute Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte wichtig.

4 Legislaturprogramm

Die Änderung des Anwaltsgesetzes wird als solche im Legislaturprogramm 2003–2007 des Bundesrates nicht erwähnt (BBl 2004 1149 ff.). Sie ist aber im Zusammenhang mit dem Ziel 1 zu sehen, wonach insbesondere die Bildung und Forschung gestärkt und die Entwicklung der Wissensgesellschaft vorangetrieben werden sollen (Kap. 4.1.2, BBl 2004 1162 ff.), sowie im Rahmen des Ziels 7, wonach die Beziehungen zur Europäischen Union zu klären und zu vertiefen sind

(BBl 2004 1179 ff.). Die Bologna-Reform geht allerdings – wie oben dargestellt – über den Rahmen der Europäischen Union als solcher hinaus, da sie bis heute von 45 Staaten unterzeichnet worden ist.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund kann Vorschriften erlassen über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (Art. 95 Abs. 1 BV). Er sorgt für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum und gewährleistet, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können (Abs. 2). Diese Kompetenz erlaubt dem Bund, Vorschriften zu erlassen über die Ausbildungsbedingungen, die es den betreffenden Personen gestatten, ihren Beruf in der ganzen Schweiz auszuüben.

5.2 Zuständigkeiten der Kantone

Das geänderte Anwaltsgesetz schränkt die Zuständigkeit der Kantone zur Festsetzung der Voraussetzungen für die Erteilung ihrer Fähigkeitszeugnisse nur unwesentlich ein (indem sie verpflichtet werden, Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelors zum Anwaltspraktikum zuzulassen). Sie können weiterhin ihre eigenen Anforderungen (z.B. eine längere Dauer des Praktikums, andere persönliche Voraussetzungen oder weitere Ausbildungsschritte) für die Erteilung des kantonalen Anwaltpatents stellen.

Die Voraussetzung des Masters für die Eintragung in das Register verpflichtet die Kantone hingegen indirekt, für die Erteilung ihrer kantonalen Anwaltpatente ebenfalls den Master vorauszusetzen. Ein Kanton könnte sich zwar mit dem Bachelor begnügen. In diesem Fall könnten sich die Inhaberinnen und Inhaber dieser Anwaltpatente aber nicht eintragen lassen und würden demnach nicht von der interkantonalen Freizügigkeit profitieren. Dieser Fall ist jedoch sehr unwahrscheinlich, da alle Kantone den Master verlangen wollen (vgl. Ziff. 1.2). Des Weiteren sind die Kantone verpflichtet, Inhaberinnen und Inhaber des Bachelors zum Praktikum zuzulassen sowie die Erteilung des Anwaltpatents nicht davon abhängig zu machen, dass der Master schon vor dem Praktikum erlangt wurde.

5.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Anwaltsgesetzes geht auf den Willen zur Anpassung der Bundesgesetzgebung an das 1999 mit der Bologna-Erklärung eingeführte System zurück. Die Schweiz hat mit der Unterzeichnung dieser Erklärung ihre Bereitschaft bekundet, die Ausbildungsgänge an den Universitäten entsprechend anzupassen.