



An den Grossen Rat

24.5168.02

JSD/P245168

Basel, 4. September 2024

Regierungsratsbeschluss vom 3. September 2024

## **Motion Bruno Lötscher-Steiger und Konsorten betreffend Ausweitung der zulässigen juristischen Praktika für die Anwaltsprüfungen auch auf die Tätigkeit als Unternehmensjuristin und Unternehmensjurist; Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Juni 2024 die nachstehende Motion Bruno Lötscher-Steiger und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Zur Anwaltsprüfung werden Bewerberinnen und Bewerber zugelassen, die (unter anderem) einen entsprechenden juristischen Hochschulabschluss haben und sich über eine mindestens einjährige praktische juristische Tätigkeit ausweisen können.

Als Praktikum angerechnet wird gemäss § 7 Abs. 2 des Advokaturgesetzes BS die juristische Tätigkeit bei schweizerischen Gerichten, Verwaltungs- und ähnlichen Behörden sowie bei im Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälten.

Nicht angerechnet als gültiges Praktikum wird dementsprechend also eine juristische Tätigkeit als Unternehmensjurist in der Rechtsabteilung etwa eines international tätigen Konzerns, einer Bank oder auch bei einer Rechtsschutzversicherung. Dies ist sachlich heute nicht mehr gerechtfertigt.

Es wäre sinnvoller, den Bereich für die zulässigen Praktika zu öffnen. Praktika bei Gerichten, in der Verwaltung oder bei zugelassenen Anwältinnen und Anwälten sind als Vorbereitung zur Erlangung des Anwaltspatents auch in Zukunft unabdingbar. Es wäre aber sachdienlicher zu verlangen, dass von der einjährigen juristischen Tätigkeit mindestens ein halbes Jahr bei einem Gericht, in der Verwaltung oder in einer Anwaltskanzlei absolviert werden muss und dass in Zukunft darüber hinaus auch ein Praktikum als Unternehmensjuristin und Unternehmensjurist beispielsweise in der Rechtsabteilung eines Konzerns, einer Bank, einer Versicherung etc. angerechnet werden kann. Vorausgesetzt werden müsste aber insbesondere, dass eine solche Rechtsabteilung eine gewisse Bedeutung hat und dort auch Mitarbeitende mit Schweizer Anwaltspatent tätig sind, damit Gewähr für eine anwaltliche Ausbildung geboten ist. Ob ein solches Praktikum im Einzelfall angerechnet werden kann, entscheidet wie bis anhin gemäss § 22 Abs. 1 lit. c des Advokaturgesetzes das Präsidium der Aufsichtsbehörde. Damit bleibt sichergestellt, dass auch in Zukunft der Ausbildungscharakter im Vordergrund steht und nicht einfach eine x-beliebige Tätigkeit als gültiges juristisches Volontariat zählen kann.

Anzumerken bleibt, dass diese Möglichkeit in unserem Nachbarkanton Basel-Landschaft bereits heute gegeben ist (vgl. § 7 Abs. 1 lit. b des Anwaltsgesetzes des Kantons BL), was eine Anpassung in Basel-Stadt erst recht sinnvoll erscheinen lässt.

Entsprechend diesen Ausführungen soll der Regierungsrat beauftragt werden, innert längstens zwei Jahren eine Vorlage zur Anpassung des Advokaturgesetzes BS auszuarbeiten, welche die Zulässigkeit von Volontariaten als Unternehmensjuristin oder Unternehmensjurist als Voraussetzung zur Zulassung zu den baselstädtischen Anwaltsprüfungen ermöglicht.

Anzumerken bleibt zudem, dass der erstunterzeichnende Motionär ebenfalls im Zusammenhang mit den Anwaltsprüfungen eine weitere Motion eingereicht hat für die Möglichkeit einer zweiten Prüfungswiederholung, welche praktisch wortgleich im Landrat des Kantons Basel-Landschaft von Landrat Alain Bai eingereicht wird. In BL braucht es die vorliegende Motion mit der Anerkennung der Tätigkeit als Unternehmensjuristin oder Unternehmensjurist als zulässiges Praktikum nicht, da diese Möglichkeit in BL schon gegeben ist, weshalb die beiden Anliegen nicht in einem einzigen Motionstext zusammengefasst sind. Eine zeitgleiche Behandlung der beiden Motionen wäre wünschenswert.

Bruno Lötscher-Steiger, Gabriel Nigon, Nicole Kuster, Andrea Strahm, Michael Hug, Christine Keller, Daniel Albietz, Andreas Zappalà, David Jenny, Lukas Faesch, Claudia Baumgartner, Pascal Messerli, Luca Urgese, Hanna Bay»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion**

### **1.1 Grundlagen des Motionsrechts**

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006; SG 152.100) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeit-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

### **1.2 Motionsforderung**

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «innert längstens zwei Jahren eine Vorlage zur Anpassung des Advokaturgesetzes BS auszuarbeiten, welche die Zulässigkeit von Volontariaten als Unternehmensjuristin oder Unternehmensjurist als Voraussetzung zur Zulassung zu den baselstädtischen Anwaltsprüfungen ermöglicht».

### **1.3 Rechtliche Prüfung**

Mit der Motion wird vom Regierungsrat der Entwurf einer Gesetzesvorlage beantragt (§ 42 Abs. 1 GO). Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Motion verlangt nichts, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht (§ 42 Abs. 2 GO). Zu prüfen bleibt, ob die Forderung mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

Gestützt auf Art. 95 BV hat der Bund im Jahr 2000 das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (Anwaltsgesetz, BGFA; SR 935.61) erlassen. Dieses Gesetz gewährleistet die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte und legt die Grundsätze für

die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz fest (vgl. Art. 1 BGFA). Es gilt für Personen, die über ein Anwaltspatent verfügen und in der Schweiz im Rahmen des Anwaltsmonopols Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten (Art. 2 Abs. 1 BGFA). Das BGFA belässt den Kantonen das Recht, in seinem Rahmen die Anforderungen für den Erwerb des Anwaltspatentes festzulegen (Art. 3 BGFA). In Art. 7 Abs. 1 BGFA definiert der Bundesgesetzgeber die fachlichen Mindestvoraussetzungen für die Erteilung des Anwaltspatents, an welche die Kantone sich zu halten haben: a. ein juristisches Studium, das mit einem Lizentiat oder Master einer schweizerischen Hochschule oder einem gleichwertigen Hochschuldiplom eines Staates abgeschlossen wurde, der mit der Schweiz die gegenseitige Anerkennung vereinbart hat; b. ein mindestens einjähriges Praktikum in der Schweiz, das mit einem Examen über die theoretischen und praktischen juristischen Kenntnisse abgeschlossen wurde.

Nach § 7 Abs. 2 Advokaturgesetz vom 15. Mai 2002 (SG 291.100) zählt als Praktikum die juristische Tätigkeit bei schweizerischen Gerichten, Verwaltungs- und ähnlichen Behörden sowie bei im Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälten. Der Kanton darf diese Vorgaben im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 BGFA ausweiten. Der kantonale Gesetzgeber muss aber darauf achten, dass er den Spielraum, den der Bundesgesetzgeber ihm belässt, rechtsgleich handhabt (Art. 8 Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999; BV; SR 101). Rechtsungleich wäre es, wenn der Gesetzgeber rechtliche Unterscheidungen träge, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist (z.B. BGE 147 I 225 E. 4.6, mit Hinweisen).

Die Ausweitung der zulässigen Praktika allein auf Volontariate als Unternehmensjuristin oder Unternehmensjurist – wie es die Motion verlangt – wirft die Frage auf, warum nicht auch Praktika zum Beispiel in Nichtregierungsorganisationen (Vereine, Verbände, Hilfswerke etc.) zulässig sein sollten, wenn es sich dabei um juristische Praktika handelte. Ein Ansatz für eine rechtsgleiche Umsetzung könnte sein, dass die zu schaffenden Regelungen nicht am Praktikumsgeber anknüpfen, sondern am Praktikum selbst, indem etwa Kriterien dafür definiert werden, was im Kontext der Anwaltsprüfung als «juristisches Praktikum» zählt. Jedenfalls ist es möglich, die Motion in Übereinstimmung mit höherrangigem Recht umzusetzen.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine Frist von zwei Jahren.

## **1.4 Schlussfolgerung**

Diese Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

## **2. Zum Inhalt der Motion**

### **2.1 Rechtlicher Charakter und Zweck des Anwaltspatents**

Anwältinnen und Anwälte üben eine breite Palette von Tätigkeiten aus: Sie vertreten Parteien vor Gericht, sie sind rechtsberatend tätig, arbeiten in der Privatwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung oder an Gerichten. Das Anwaltspatent benötigen Juristinnen und Juristinnen einzig für die berufsmässige Vertretung vor Zivil- und Strafgerichten (Art. 68 Abs. 2 lit. a ZPO, Art. 127 Abs. 5 StPO, Art. 40 Abs. 1 BGG, Art. 2 Abs. 1 BGFA), in manchen Kantonen (nicht aber im Kanton Basel-Stadt) auch für die berufsmässige Vertretung vor Verwaltungsgericht. Bezüglich der übrigen Tätigkeitsgebiete hat das Anwaltspatent nur die Funktion eines Fähigkeitsausweises, der den Inhaberinnen und Inhabern einen Wettbewerbsvorteil verschafft und von Arbeitgebenden für gewisse Stellen als Zusatzqualifikation verlangt wird. Gelegentlich ist das Patent auch Wählbarkeitsvoraussetzung für bestimmte Ämter.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Im Kanton Basel-Stadt ist etwa das Anwaltspatent bei Wahlen von Gerichtspräsidien Wählbarkeitsvoraussetzung für jene Kandidierenden, die den Master of Law an einer ausländischen statt an einer schweizerischen Universität erlangt haben; § 12 Abs. 3 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft vom 3. Juni 2015 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; SG 154.100).

Rechtlich gesehen ist das Anwaltspatent eine sogenannte «Polizeibewilligung».<sup>2</sup> Damit unterstellt der Staat Tätigkeiten, die eine Gefahr für Polizeigüter bedeuten (wie öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Ruhe, Sittlichkeit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr), einer Bewilligungspflicht. Das Anwaltspatent bezweckt den Schutz des rechtssuchenden Publikums, der Rechtspflege und von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (Urteil des Bundesgerichts 6B\_629/2015, 7. Januar 2016, E. 4.3.2; Urteil des Bundesgerichts 2C\_505/2019, 13. September 2019, E. 5.2.2).

Als Polizeibewilligung stellt das Anwaltspatent einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (Art. 27 BV). Dieser Eingriff ist nur zulässig, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt (Art. 36 Abs. 1 BV), wenn er im öffentlichen Interesse liegt (Art. 36 Abs. 2 BV) und zudem verhältnismässig ist (Art. 36 Abs. 3 BV). Die gesetzliche Grundlage für das Anwaltspatent ist mit dem BGFA und dem Advokaturgesetz gegeben. Das öffentliche Interesse besteht – wie oben ausgeführt – im Schutz des rechtssuchenden Publikums, der Rechtspflege und von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit müssen das Patent und die Prüfung so ausgestaltet sein, dass der Schutzzweck damit auch tatsächlich erreicht wird. Die Voraussetzungen für die Erteilung des Anwaltspatents müssen folglich in einem sachlichen Zusammenhang mit der bewilligungspflichtigen Tätigkeit stehen. (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, N 2659). Einfach gesagt: Das Anwaltspraktikum muss auf die Anwaltsprüfung und auf die klassische Anwaltstätigkeit vorbereiten (also auf die berufsmässige Vertretung der Parteien vor Zivil- und Strafgerichten).

Wird dieser Zusammenhang zwischen Bewilligungsvoraussetzungen und bewilligter Tätigkeit berücksichtigt, erstaunt das Ergebnis eines gesamtschweizerischen interkantonalen Vergleichs nicht: Nur eine Handvoll Kantone lassen Unternehmenspraktika als prüfungsvorbereitende Praktika innerhalb der Minimaldauer von 12 Monaten zu. Einige weitere Kantone lassen Unternehmenspraktika zu, kennen aber gleichzeitig eine Praktikumsdauer von 18 oder 24 Monaten. In der überwiegenden Zahl der Kantone dürfen die Praktika ausschliesslich in Advokatur und Rechtspflege (inkl. öffentlicher Verwaltung) absolviert werden. Besonders strenge Vorgaben für das Praktikum machen die Westschweizer Kantone, wo etwa die Vertretung vor Gericht während des Praktikums zum Pflichtprogramm gehört und teilweise für die Praktikumsgeber auf Verordnungsstufe Pflichtenhefte existieren.

## 2.2 Einschätzung

Das Praktikumsjahr muss auf das Anwaltsexamen und auf die klassische Anwaltstätigkeit vorbereiten. Wird die Praktikumsdauer beim bundesrechtlich vorgegebenen Minimum von zwölf Monaten belassen, gebietet es der rechtlich geforderte sachliche Zusammenhang zwischen Bewilligungsvoraussetzungen und bewilligter Tätigkeit, dass die Kandidatinnen und Kandidaten sich während dieser Zeit einen möglichst guten Einblick in die Rechtspflege und Advokatur verschaffen und die dort verlangten Fertigkeiten erlernen und trainieren. Öffnet der Kanton Basel-Stadt die zulässigen Praktikumsorte auf Unternehmen, ohne gleichzeitig die Praktikumsdauer zu erhöhen, führt dies im interkantonalen Vergleich zu einer Nivellierung nach unten. Das liegt nicht im Interesse des Publikumsschutzes. Eine Verlängerung der Praktikumsdauer lehnt der Regierungsrat ab, weil die Anwaltsprüfung die Kandidatinnen und Kandidaten schon heute zeitlich und finanziell erheblich belastet.

Gelegentlich wird das Argument vorgetragen, die Wahl für den Praktikumsort könne den Kandidatinnen und Kandidaten überlassen werden. Sie hätten es selbst zu verantworten, wenn sie sich anstatt für ein Kanzlei- oder Gerichtspraktikum für ein Unternehmenspraktikum entscheiden würden, obwohl dieses weniger direkt auf die Anwaltsprüfung vorbereite. Auch dieses Argument lässt die Rechtsnatur des Anwaltspatents ausser Acht. Wenn der Gesetzgeber zum Schutz des Publikums und der Rechtspflege eine Polizeibewilligung als erforderlich erachtet, ist es seine Aufgabe, die Bewilligungsvoraussetzungen zwecktauglich ausgestalten.

<sup>2</sup> Andere Beispiele für Polizeibewilligungen sind die Baubewilligung oder der Führerausweis für Motorfahrzeuge. Sie bezwecken den Schutz von Polizeigütern (z.B. öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Ruhe, Sittlichkeit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr).

Auch lange Wartelisten für Volontariatsplätze an den Gerichten rechtfertigen eine Ausweitung der zulässigen Praktika auf Unternehmenspraktika nicht. Der Mangel an geeigneten Praktikumsplätzen kann nicht kompensiert werden durch die Ausweitung auf ungeeignete Praktikumsgeber.

Und schliesslich steht es Studienabgängerinnen und -abgängern bereits heute offen, nach dem Studium und vor dem Anwaltsexamen ein Unternehmens- oder Verbandspraktikum zu absolvieren und so ihre Chancen auf einen Berufseinstieg in diese Berufszweige zu steigern. Eine staatliche Intervention ist an dieser Stelle nicht erforderlich.

In der Motion wird vorgeschlagen, dass die Qualität der Unternehmenspraktika mittels Einzelfallentscheiden durch den Präsidenten der Anwaltsaufsicht gewährleistet werden könne. Ein Einzelfallsystem auf der Stufe der Prüfungszulassung ist aus Sicht des Regierungsrats mit dem Charakter der Polizeibewilligung schwer zu vereinbaren. Es erhöht zudem die Planungsunsicherheit für die Kandidatinnen und Kandidaten. Dieser Unsicherheit könnte nur begegnet werden, indem das Ermessen des Präsidenten mittels möglichst klarer generell-abstrakter Entscheidungskriterien eingeschränkt würde (wohl auf Reglementsstufe).

Die heutige Regelung ist zwecktauglich und einfach in der Handhabung. Eine Regelung, bei der die Zulässigkeit der Praktika nicht mehr wie heute am Praktikumsort anknüpft, sondern an den juristischen Tätigkeiten (wie aus Gründen der Rechtsgleichheit bei einer Öffnung wohl geboten; vgl. oben Ziffer 1.3 am Ende), wäre mit Sicherheit komplizierter im Vollzug. Dies ohne ersichtlichen Nutzen.

### 3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motion Bruno Lötscher-Steiger und Konsorten betreffend Ausweitung der zulässigen juristischen Praktika für die Anwaltsprüfungen auch auf die Tätigkeit als Unternehmensjuristin und Unternehmensjurist dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin