Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte
Cumissiun da surveglianza davart ils advocats
Commissione di vigilanza sugli avvocati

Beschluss vom 28. Februar 2023

Kommission

Referenz	AKR 22 49
Besetzung	Audétat, Vorsitzender Riedi, Schuler, Cavegn und Lardi Rogantini, Aktuar
Beteiligte	MLaw **X.**_____ Gesuchstellerin
Gegenstand	Anwaltsprüfung Zulassung (Art. 10 AnwG)
Mitteilung	7. März 2023

I. Sachverhalt

A. Mit Gesuch vom 13. Dezember 2022 gelangt X._____ an die Aufsichtskommission über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (nachfolgend AKR). Sie ersucht um formelle Prüfung und Bestätigung, dass sie mit der erfolgten Ausbildung zur Anwaltsprüfung im Kanton Graubünden grundsätzlich zugelassen werde. Dem Gesuch legt sie folgende Unterlagen bei:

– Bestätigung des Studienabschlusses (Studienziel: Master of Law) der Universität Bern, bestehend aus:
  - Leistungsausweis Master of Law (MLaw), in welchem die einzelnen bestandenen Fächer mit ECTS-Punkten aufgelistet sind (Wahlpflichtleistungen, Seminar/Moot Court/Legal Clinic und Masterarbeit), samt Gesamtnote und Gesamtprädikat, bei einem Total von 90 ECTS-Punkten, die alle für die Notenberechnung relevant und auch an das Studium anrechenbar sind,
  - Zusatzleistungen Masterstudium, in welchem ausgewiesen wird, dass sie die Kurse Privatrecht II + III zu insgesamt 37.50 ECTS-Punkten und Strafrecht II + III zu insgesamt 16.50 ECTS-Punkten erfolgreich absolviert hat, d.h. ein Total von 54 ECTS-Punkten erworben hat, die alle für die Notenberechnung relevant sind.
– Bachelor of Arts in Science of Religion der Universität Bern, mit Major in Science of Religion zu 120 ECTS-Punkten und Minor in öffentlichem Recht zu 60 ECTS-Punkten,
– Studienblatt (Studienziel: Bachelor of Arts in Science of Religion) der Universität Bern, in welchem die einzelnen bestandenen Fächer mit ECTS-Punkten aufgelistet sind, samt Gesamtnote und Anmeldung an der Leistungskontrolle:
  - Im Major werden die Fächer in Religionswissenschaften ausgewiesen, bei einem Total von 122 ECTS-Punkten, wobei alle an das Studium anrechenbar und deren 108 ECTS-Punkte für die Notenberechnung relevant sind (die restlichen 14 ECTS-Punkte wurden mit Pass/Fail bewertet; die Gesuchstellerin hat die entsprechenden Kurse bestanden),
  - Im Minor werden dann die Wahlpflichtleistungen und -seminare im Bereich öffentliches Recht ausgewiesen, bei einem Total von 60 ECTS-Punkten, wobei alle an das Studium anrechenbar und deren 54 ECTS-Punkte für die Notenberechnung relevant sind. Die Gesuchstellerin hat dabei folgende Kurse erfolgreich absolviert:

- Workshop in juristischer Arbeitstechnik –
- Öffentliches Recht I (Minor-Studierende) 15 ECTS
- Einführung in die juristische Arbeitstechnik mit Workshop 6 ECTS
  (wobei diese ECTS-Punkte nicht für die Notenberechnung relevant sind, da der Kurs mit Pass/Fail bewertet wurde; die Gesuchstellerin hat den Kurs bestanden)
- Theoretische Grundlagen I:
  Verfassungsgeschichte und Staatstheorie 7.50 ECTS
- Falllösung Öffentliches Recht oder Strafrecht sowie Öffentliches Recht II + III (Minor-Studierende) 21.50 ECTS
- Seminarleistung Öffentliches Recht 5 ECTS
- Erwähnt wird weiter eine Anmeldung an Leistungskontrollen unter dem Titel "Zwischenablage, BA-SPR: Persisch II" zu 4 ECTS-Punkten.

Schliesslich legt die Gesuchstellerin auch einen Auszug aus einem Mailverkehr mit der Anwaltsprüfungskommission des Kantons Zürich bei. Die Gesuchstellerin erkundigte sich bei der genannten Kommission, ob sie mit einem MLaw der Universität Bern, einem BA in Science of Religion mit Nebenfach öffentliches Recht ("gleiche Prüfung wie Jus-Bachelorstudierende") sowie während des Masters absolvierten Bachelorprüfungen im Strafrecht und Privatrecht grundsätzlich zur Anwaltsprüfung im Kanton Zürich zugelassen würde. Die Anwaltsprüfungskommission antwortete ihr am 2. Februar 2022, dass sie mit dem Master in Rechtswissenschaften der Universität Bern nach heutiger Praxis zur Anwaltsprüfung zugelassen würde. Sie wies sie jedoch darauf hin, dass das Nettojahr [gemeint: Praktikumszeit] nach dem erfolgreich abgeschlossenen Master in Rechtswissenschaft zu erfolgen habe, wenn sie keinen Bachelor in Rechtswissenschaft nachweisen könne. Zudem blieben Praxisänderungen vorbehalten und ein definitiver Entscheid würde erst bei der Zulassung gefällt.

B. Die AKR hat das Gesuch anlässlich ihrer Sitzung vom 10. Januar 2023 besprochen und vor dem Hintergrund der neueren bundesgerichtlichen Praxis und aufgrund der Tragweite der zu beantwortenden Frage entschieden, einen schriftlichen Beschluss zu verfassen, in welchem die bisherige Praxis der AKR überprüft werden soll.

II. Erwägungen

1. Art. 7 des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (Anwaltsgesetz, BGFA; SR 935.61) in der ersten Fassung lautete wie folgt:

> [1] Für den Registereintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte über ein Anwaltspatent verfügen, das auf Grund folgender Voraussetzungen erteilt wurde:
>
> a. ein juristisches Studium, das mit einem Lizentiat einer schweizerischen Hochschule oder einem gleichwertigen Hochschuldiplom eines Staates abgeschlossen wurde, der mit der Schweiz die gegenseitige Anerkennung vereinbart hat;
>
> b. […]
>
> [2] Kantone, in denen Italienisch Amtssprache ist, können ein dem Lizentiat gleichwertiges ausländisches Diplom anerkennen, das in italienischer Sprache erlangt worden ist.

Im Rahmen der Revision vom 23. Juni 2006 wurde Art. 7 BGFA der Umstellung der Studienstruktur vom Lizentiat zum sogenannten Bologna-System mit Bachelor- und Masterabschlüssen angepasst. Seither lautet die Bestimmung wie folgt:

> [1] Für den Registereintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte über ein Anwaltspatent verfügen**. Ein solches kann von den Kantonen nur** auf Grund folgender Voraussetzungen erteilt **werden**:
>
> 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. […]
>
> [2] Kantone, in denen Italienisch Amtssprache ist, können ein dem Lizentiat **oder dem Master** gleichwertiges ausländisches Diplom anerkennen, das in italienischer Sprache erlangt worden ist.
>
> [3] Für die Zulassung zum Praktikum genügt der Abschluss eines juristischen Studiums mit dem Bachelor.

2. Nach bisheriger Praxis dieser AKR und, soweit ersichtlich, einer überwiegenden Mehrheit der Aufsichts- und Anwaltsprüfungskommissionen anderer Kantone zu Art. 7 Abs. 1 BGFA wurden im Sinne von Art. 7 Abs. 3 BGFA Personen zum Anwaltspraktikum zugelassen bzw. es wurde ihnen im Kanton Graubünden eine Praktikumsbewilligung im Sinne von Art. 8 des kantonalen Anwaltsgesetzes vom 14. Februar 2006 (zurzeit noch inoffizielle Abkürzung AnwG; BR 310.100) ausgestellt, die über einen Bachelor of Law verfügten, den MLaw aber noch nicht erworben hatten. Der Masterabschluss wurde erst beim Antritt zur Anwaltsprüfung vorausgesetzt. Wer hingegen bereits einen MLaw erworben hatte, wurde dabei ebenfalls zum Praktikum zugelassen, ohne dass nach dem Bachelorabschluss gefragt worden wäre.

Gleichzeitig wurde bei der Zulassung zur Anwaltsprüfung oder dann bei der Eintragung in das kantonale Anwaltsregister ebenfalls einzig das Vorliegen eines Masters (oder Lizentiats) vorausgesetzt und explizit geprüft. So hat auch diese AKR in den entsprechenden Formularen lediglich den Master oder das Lizentiat als erforderliche Beilage bezeichnet. Dies in der Annahme, dass ein MLaw – oder auch ein M.A. HSG in Rechtswissenschaft, das seit jeher als dem MLaw äquivalent betrachtet wurde – einen genügenden Nachweis des Abschlusses eines juristischen Studiums an einer schweizerischen Hochschule bilden würde.

Diese Praxis stand im Einklang mit der damals herrschenden Lehre (vgl. etwa ERNST STAEHELIN/CHRISTIAN OETIKER, in: Kommentar zum Anwaltsgesetz, WALTER FELLMANN/GAUDENZ G. ZINDEL [Hrsg.], 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2011, N 4 ff. zu Art. 7 BGFA, insbesondere N 4a) und vor allem mit dem expliziten gesetzgeberischen Willen (vgl. Botschaft vom 26. Oktober 2005 zur obgenannten Revision des BGFA, BBl 2005 6621, S. 6632).

3. Mit BGE 146 II 309 (2C_300/2019 vom 31. Januar 2020) – einem Fall, in welchem es um die Zulassung zum Anwaltspraktikum mit einem ausländischen Bachelor und einem schweizerischen Master ging – stellte das Bundesgericht diese Praxis infrage. Es entschied im Wesentlichen, nach Auslegung von Art. 7 Abs. 3 BGFA, dass ein juristischer Bachelor nicht nur eine hinreichende, sondern auch eine notwendige Bedingung für die Zulassung zum Anwaltspraktikum und somit implizit auch zur Anwaltsprüfung sei. Dabei erwog das Bundesgericht unter anderem, es liege im Interesse der Rechtssuchenden wie auch in dem einer guten Justizverwaltung, dass die Anwaltspraktikantinnen und Anwaltspraktikanten über eine genügende Ausbildung im schweizerischen Recht verfügten. Nach Auffassung des Bundesgerichts sei der Gesetzgeber dabei (wie übrigens auch die Lehre) irrtümlich von der bei näherer Betrachtung sich als falsch herausstellenden Prämisse ausgegangen, der Besitz eines Masters in schweizerischem Recht für sich allein garantiere, dass die betroffene Person (zumindest) die gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat wie die Inhaberinnen und Inhaber eines Bachelors in schweizerischem Recht. Dem sei jedoch nicht so (E. 4.4.3 und E. 4.4.5). Der Master sei als Vertiefung der Kenntnisse gedacht, wobei aber eine grosse Wahlfreiheit bestünde. So betrachtet gebe es durchaus Konstellationen, in denen jemand einen Master in sehr spezifischen, nicht das schweizerische Recht betreffenden Fächern erwirbt, ohne eine Vertiefung von Grundlagenfächern zu besuchen. Der sich also für die Zulassung zum Anwaltspraktikum bzw. für den Eintrag in ein Praktikantenregister als notwendig erweisende Bachelor in Rechtswissenschaft müsse hingegen nicht zwingend von einer schweizerischen Universität stammen. Das BGFA erlaube den Kantonen

vor dem Hintergrund von Art. 7 Abs. 1 lit. a BGFA *a fortiori* auch, Personen zum Anwaltspraktikum zuzulassen, die über einen dem Bachelor in schweizerischem Recht äquivalenten Abschluss verfügen, der von einer Universität einer der Staaten anerkannt worden ist, die mit der Schweiz ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Diplome abgeschlossen haben. Mit dem Ziel sicherzustellen, dass die Anwaltspraktikantinnen und Anwaltspraktikanten zur korrekten Ausübung ihrer Tätigkeit fähig seien, müsse das fragliche "gleichwertige" Diplom indessen gewährleisten, dass die betroffene Person über die zu diesem Zweck notwendigen Grundkenntnisse im schweizerischen Recht verfüge (E. 4.4.6).

Obwohl dieser Entscheid einen ausländischen Bachelor zum Gegenstand hatte, wirft er auch grundlegende Fragen zur Rolle juristischer Ausbildungen bei der Zulassung zu Anwaltspraktika und Anwaltsprüfungen auf (für eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem genannten Entscheid siehe insbesondere die zweiteilige Publikation von JENS LEHNE, BGE 146 II 309 und die juristische Ausbildung an Fachhochschulen, in: SJZ 7/2021 S. 358-365 und SJZ 8/2021 S. 412-420).

4. Was für die Zulassung zum Anwaltspraktikum bzw. die Erteilung einer Praktikumsbewilligung gilt, muss für die Zulassung zur Anwaltsprüfung und den Eintrag ins kantonale Anwaltsregister umso mehr gelten. Bereits mit Entscheid vom 10. Januar 2023 hat diese AKR deshalb vorsorglich entschieden, dass bei entsprechenden Gesuchen grundsätzlich nicht mehr nur nach dem Masterabschluss, sondern neu auch nach dem Bachelorabschluss zu fragen ist. Die entsprechenden Formulare wurden angepasst.

Fraglich und festzulegen ist nun noch, nach welchen Kriterien der Entscheid zu fällen ist, ob der Bachelorabschluss den Anforderungen von Art. 7 BGFA im Sinne der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht.

5. Nach Auffassung dieser Kommission war der Kerngedanke, von dem sich das Bundesgericht in BGE 146 II 309 leiten liess und dem sich diese Kommission durchaus anschliessen kann, dass Art. 7 BGFA ein Mindestmass an Kenntnissen des schweizerischen Rechts, also juristisches Grundlagenwissen verlangt, bevor ein – im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. b BGFA und Art. 7 Abs. 3 BGFA bzw. Art. 10 lit. c AnwG anrechenbares – Anwaltspraktikum angetreten werden kann. Wenn zuvor bei einem Lizentiat der Ausbildungsweg klar war und mit den Abschlussprüfungen ausreichend sichergestellt war, dass die Absolventinnen und Absolventen das juristische Basiswissen im schweizerischen Recht beherrschen, zumal die Prüfungen eben den Stoff des gesamten Studiums umfassten, so ist dies nach Einschätzung

des Bundesgerichts heute mit dem Bologna-System nicht mehr gleichermassen gewährleistet. So hatte im dem BGE 146 II 309 zugrundeliegenden Fall die Beschwerdeführerin denn auch zuerst einen "allgemeinen Hochschulabschluss in Recht, Wirtschaft, Management – Schwerpunkt Recht" einer französischen Universität erlangt. An derselben Universität erwarb sie im gleichen Jahr noch je einen Abschluss in englischem Recht und in deutschem Recht. Im Anschluss schrieb sie sich an der Universität Lausanne ein und schloss dort mit einem MLaw mit Schwerpunkt im Bereich internationales und vergleichendes Recht ab. Nachdem die Anwaltskammer des Kantonsgerichts des Kantons Waadt gemäss gesetzlicher Vorgabe von Art. 21 Abs. 3 der Loi sur la profession d'avocat vom 9. Juni 2015 (LPAv; BLV 177.11) die Universität Lausanne zum Thema der Gleichwertigkeit der akademischen Titel konsultierte, verweigerte es der Beschwerdeführerin den Eintrag ins Praktikantenregister mit der Begründung, dass sie über keinen Bachelor im schweizerischen Recht verfüge. Im Kanton Graubünden ist keine vergleichbare Bestimmung auszumachen. Die AKR muss also selbst über die Gleichwertigkeit befinden. Sie hat dabei eine Gesamtwürdigung vorzunehmen. Hierzu darf sie nach eigener Überzeugung auch berücksichtigen, dass der Fall, der dem BGE 146 II 309 zugrunde liegt und so wie er darin portraitiert wurde, nach ihrer Auffassung doch eher einen Ausnahmefall darstellen dürfte, zumal die internationale Komponente und das Fehlen von Fächern des schweizerischen Rechts sehr stark ins Gewicht fielen. Auch ist festzuhalten, dass in der Schweiz schon seit Jahrzehnten vom "herkömmlichen" Ausbildungsweg abweichende Studienwege begangen werden, die zum Anwaltspatent und letztlich zum Eintrag in die kantonalen Anwaltsregister geführt haben und führen können. Zu denken ist da etwa an das Studium an der Hochschule St. Gallen, das – obwohl der Studiengang MLaw heisst – zu einem Master of Arts HSG führt und auf Bachelorstufe ein Assessmentjahr mit beträchtlichem Anteil an nichtjuristischen Fächern voraussetzt. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich diese Studierende so nicht ausreichendes Grundwissen in schweizerischem Recht angeeignet haben. Aus all diesen Gründen erachtet es die Kommission als sachgerecht, bei der Verweigerung der Gleichwertigkeit eine gewisse Zurückhaltung zu üben, zumal es zumindest im Binnenverhältnis doch primär Aufgabe der Hochschulen ist, den Zugang zu den Studiengängen und insbesondere zum Masterstudium in Rechtswissenschaften so zu regeln, dass der Besitz eines solchen Masters eben doch gewährleistet, dass die entsprechenden Personen über genügende Grundkenntnisse des schweizerischen Rechts verfügen.

6. Vor diesem Hintergrund ist nun auch das Gesuch von MLaw X._____ vom 13. Dezember 2022 zu beurteilen. Die Gesuchstellerin hat zwar einen Bachelor in

Religionswissenschaften der Universität Bern erworben; sie hat aber als Minor (Nebenfach) öffentliches Recht gewählt und entsprechende Prüfungen erfolgreich absolviert. Danach hat sie an derselben Universität den Masterstudiengang in Rechtswissenschaft besucht. Um zu diesem zugelassen zu werden, musste sie jedoch zuerst noch zusätzliche Leistungen aus dem Bachelor (of Law) erbringen. Gemäss Webseite der Universität Bern heisst es denn auch, dass der Master (of Law) als konsekutiver Studiengang im selben Fach wie der Bachelorstudiengang oder als spezialisierter Masterstudiengang mit einem thematischen Schwerpunkt gewählt werden kann. Wer bereit ist, zusätzliche Leistungen aus dem Bachelor zu erbringen, kann auch einen nicht-konsekutiven Masterstudiengang belegen.

Genau diesen letzten Weg hat die Gesuchstellerin gewählt. Konkretisiert wird dieser in Art. 21 des Reglements über das Bachelor- und das Masterstudium und die Leistungskontrollen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern vom 21. Juni 2007 (Studienreglement RW [RSL RW]). Darin heisst es in Abs. 1, dass zum Masterstudium zugelassen sei, wer: (a.) an einer schweizerischen Rechtsfakultät den Titel eines Bachelor of Law erworben hat, (b.) an einer ausländischen Universität einen Bachelor oder gleichwertigen Abschluss in Recht erworben hat, oder (c.) an einer schweizerischen Universität einen Minor in Rechtswissenschaft im Umfang von 60 ECTS-Punkten erworben hat und im Monofach Rechtswissenschaft nicht infolge Nichtbestehens von Leistungskontrollen vom Studium ausgeschlossen ist. Vorliegend hat die Gesuchstellerin wohl die Voraussetzungen für diesen dritten Weg gemäss lit. c erfüllt. Sie wurde zum Masterstudium zugelassen und konnte dieses abschliessen, nachdem sie im Sinne von Art. 21 Abs. 2 Satz 2 des Reglements die verlangten Zusatzleistungen aus dem Bachelorstudium im Umfang von 60 ECTS-Punkten als Vorbedingung zum Masterabschluss erbracht hat.

Von besagtem Reglement abstrahiert und rein von den ECTS-Punkten aus betrachtet, hat die Gesuchstellerin hier auf Bachelorstufe genau ein Drittel des Studiums (60 von 180 ECTS-Punkten) in juristischen Fächern besucht, dann im Rahmen der genannten Zusatzleistungen weitere 54 ECTS-Punkte in juristischen Kursen erarbeitet und schliesslich einen rein juristischen Master mit 90 ECTS-Punkten erworben. Damit ist nach Einschätzung der AKR im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erstellt, dass sie über ausreichendes Grundlagenwissen verfügt. Dazu kommt noch, dass die Gesuchstellerin den Master of Law mit einer Gesamtnote von 5.06 abgeschlossen hat. Zudem hat ihr die Anwaltsprüfungskommission des Kantons Zürich noch vor Abschluss des Masters bereits in Aussicht gestellt, dass sie unter diesen Umständen im Kanton Zürich zur Anwaltsprüfung zugelassen würde. Der blosse Umstand, dass das Praktikum ("Nettojahr") erst nach Abschluss des

Masters angerechnet würde, lässt sich mit den verlangten Zusatzleistungen begründen. Er stellt zudem vor dem Hintergrund, dass die Gesuchstellerin aktuell noch das Praktikum im Kanton Graubünden absolviert und das Erfüllen der entsprechenden Voraussetzung erst bei konkreter Anmeldung zur Prüfung beurteilt werden muss, kein Hindernis dar.

Die AKR erachtet deshalb die von der Gesuchstellerin vorgelegten Unterlagen zu ihrer Ausbildung als genügende Nachweise des Abschlusses eines juristischen Studiums im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. a BGFA in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 BGFA bzw. im Sinne von Art. 10 lit. b AnwG. Die Gesuchstellerin wird darauf hingewiesen, dass in ihrem Fall die Anrechenbarkeit des mindestens einjährigen Anwaltspraktikums unter der Aufsicht einer Anwältin oder eines Anwalts im Kanton Graubünden gemäss Art. 10 lit. c AnwG und Art. 7 Abs. 3 BGFA frühestens nach Erteilung des Masters beginnt. Sie wird zudem das Erfüllen der weiteren Voraussetzungen für die Zulassung zur Anwaltsprüfung gemäss Art. 10 AnwG in Verbindung mit Art. 7 und 8 BGFA zu gegebenem Zeitpunkt, d.h. bei der Anmeldung zu einer konkreten Prüfungssession, nachweisen müssen, denn im vorliegenden Beschluss kann darüber noch keine Aussage gemacht werden.

7. Da sich die hier zu beurteilenden Fragen erstmals stellten und unter der bisherigen Praxis nicht zu einer umfassenden Beantwortung geführt hätten, rechtfertigt es sich ausnahmsweise, auf die Erhebung von Kosten für diesen Beschluss zu verzichten.

III. Demnach wird beschlossen:

1. Die von MLaw X._____ im Rahmen des Gesuches vom 13. Dezember 2022 vorgelegten Unterlagen zu ihrer Ausbildung werden als genügende Nachweise des Abschlusses eines juristischen Studiums im Sinne von Art. 7 Abs. 1 lit. a BGFA in Verbindung mit Art. 7 Abs. 3 BGFA bzw. im Sinne von Art. 10 lit. b AnwG erachtet.

2. Für diesen Beschluss werden keine Kosten erhoben.

3. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen seit dessen Zugang beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden Beschwerde gemäss Art. 49 ff. VRG eingelegt werden.

4. Mitteilung an:
   – MLaw X._____

Aufsichtskommission
über die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte des Kantons Graubünden

Der Präsident

Audétat

Der Aktuar

Rogantini