

Sitzung vom 25. Mai 1994

1497. Anfrage (Neues Anwaltszulassungsgesetz)

Kantonsrat Hans-Jacob Heitz, Winterthur, hat am 21. März 1994 folgende Anfrage eingereicht:

Im Bulletin CH-EURO des Integrationsbüros EDA/EVD von März/April 1994 stellt der Europabeauftragte des Kantons Zürich, Anton Killias, in der Rubrik «Die Stimme der Kantone» ein neues kantonales Anwaltszulassungsgesetz in Aussicht. Demgemäss sollen «die Zulassung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus dem EWR zur grenzüberschreitenden, vorübergehenden Berufsausübung im Kanton Zürich als auch die Anerkennung von Anwaltsdiplomen aus EWR-Mitgliedstaaten und die Zulassung von im Kanton Zürich niedergelassenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus dem Europäischen Wirtschaftsraum» geregelt werden.

Ich frage den Regierungsrat an:

1. Wie begründet der Regierungsrat die trotz Volks-Nein am EWR ausgerichtete Schaffung eines neuen kantonalen Gesetzes überhaupt sowie eines neuen Anwaltszulassungsgesetzes im besondern?
2. Welche bilaterale mit dem EWR oder der EU erwirkte Vereinbarung ist Rechtsgrundlage für dieses neue Gesetz?
3. Warum bedarf es für die Anwaltszulassung eines eigenen Gesetzes? Genügt ein Anwaltsgesetz nicht mehr? Warum ein kantonales Gesetz, kein Bundesgesetz?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat - gemessen an den Regeln von Wettbewerbs- und Rechtsgleichheit - die Werbemöglichkeit der EWR-Rechtsanwältinnen und -Rechtsanwälte für deren anwaltliche Dienstleistungen aus vorübergehender Berufsausübung im Kanton Zürich im Vergleich zu dem den Schweizer Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten mit Niederlassung im Kanton Zürich auferlegten Werbeverbot?
5. Wie verhält es sich mit den Kompetenzen der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte des Zürcher Obergerichts bei der Aufsicht insbesondere über im Kanton Zürich vorübergehend praktizierende EWR-Rechtsanwältinnen und -Rechtsanwälte? 6. Wie verhält es sich mit der Verbindlichkeit der Zürcher Gebührenverordnung für EWR-Rechtsanwältinnen und -Rechtsanwälte, welche den Beruf vorübergehend im Kanton Zürich ausüben, sich für diese Dienstleistung aber in ihrem Niederlassungsstaat entschädigen lassen?
7. Wie verhält es sich mit der Übernahme von
 - a) amtlichen Verteidigern,
 - b) unentgeltlichen Rechtsverteidigungen durch EWR-Rechtsanwältinnen und -Rechtsanwälte
8. Wie verhält es sich mit dem Gegenrecht für Zürcher Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten in den EWR-Staaten?
9. Ist es üblich, dass Zürcher Beamte in öffentlichen Publikationsorganen über ein Gesetz in Vorbereitung berichten?

10. Ist das neue kantonale Anwaltszulassungsgesetz schon in Vernehmlassung? Wenn ja, welche Organisationen wurden eingeladen? Wenn nein, wann wird es welchen Organisationen unterbreitet?

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Jacob Heitz, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

a) Am 6. Dezember 1992 haben die Schweizer Stimmberechtigten entschieden, dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRV) nicht beizutreten. Auch nach dem negativen Volks- und Ständeentscheid bleibt indessen die Liberalisierung ein wichtiges Anliegen. Dies erfordert sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene Anpassungen an europäische Bestimmungen und Standards. Am 22. März 1993 wurde denn auch ein Postulat (KR-Nr. 330/1992) eingereicht, welches den Regierungsrat beauftragt, zu prüfen, welche der im Hinblick auf die EWR-Abstimmung vorbereiteten Gesetzesanpassungen sinnvoll sind, um eine Deregulierung und Marktöffnung ohne Teilnahme der Schweiz am EWR zu erreichen.

b) Aufgrund der Einsicht, dass auf kantonaler Ebene die Liberalisierung im Bereich der Anwaltschaft einen geeigneten Schritt darstellt, sowie in Berücksichtigung des genannten Postulats sind die Arbeiten zum Gesetzesentwurf, welcher die Berufszulassung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus dem EWR im Kanton regelt und die beiden dafür massgebenden Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften ins kantonale Recht überführt, auch nach dem negativen Volksentscheid weitergeführt worden. Da die Umsetzung der Richtlinien den Erlass zahlreicher gesetzlicher Bestimmungen erfordert, ist es aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Einfachheit sinnvoll, die Überführung in einem separaten Gesetz vorzunehmen und nicht im bestehenden Anwaltsgesetz zu integrieren. Der überarbeitete Entwurf ist im Herbst 1993 einem engen Kreis von interessierten Behörden und Organisationen zur Vernehmlassung zugestellt worden. Zur Vernehmlassung sind die Staatsanwaltschaft, das Obergericht, das Verwaltungsgericht, das Europa-Institut Zürich, der Verein Zürcherischer Rechtsanwälte sowie der Verein der demokratischen Juristinnen und Juristen eingeladen worden.

c) Gemäss Art. 33 BV können die Kantone zum Schutze der öffentlichen Interessen die Ausübung der wissenschaftlichen Berufe von einem Fähigkeitszeugnis abhängig machen. Der Anwaltsberuf zählt zu den wissenschaftlichen Berufen im Sinne dieser Bestimmung. Demnach können die Kantone für die Berufsausübung ein Fähigkeitszeugnis verlangen und dabei sowohl den Kreis der zum Anwaltsberuf zugelassenen Personen als auch die Tätigkeiten, die dem Anwaltsmonopol unterstellt sein sollen, eingrenzen. Die meisten Kantone haben den Anwaltsberuf zum Schutz der rechtsuchenden Personen reglementiert und die Berufsausübung vom Vorhandensein persönlicher und fachlicher Voraussetzungen abhängig gemacht. Es steht jedoch den Kantonen frei, auf eine Reglementierung des Anwaltsberufs zu verzichten und die Berufsausübung jeder Person zugänglich zu halten. Können grundsätzlich alle Personen zum Anwaltsberuf zugelassen werden, liegt es auch innerhalb der Kompetenz der Kantone, die eine Reglementierung vorsehen, die Zulassung zur Berufsausübung zu erweitern und auf Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aus dem Europäischen Wirtschaftsraum auszudehnen. Vorbehalten bleiben das übergeordnete Recht sowie Bestimmungen des Ausländerrechts. Aus dem Dargelegten folgt, dass keine internationalen bilateralen Abkommen für eine gesetzliche Erweiterung der Berufszulassung im Kanton notwendig sind.

d) Während der letzten Monate sind verschiedene Umstände eingetreten, die beim Entscheid, ob das Verfahren zum Erlass des Anwaltszulassungsgesetzes weiterzuführen ist, berücksichtigt werden müssen. Zunächst sind die eingegangenen Vernehmlassungen auszuwerten, und der Entwurf ist zu überarbeiten. Im weiteren müssen die Entwicklung beim Binnenmarktgesetz sowie die Konsequenzen eines allfälligen Beitritts zum in der Uruguay-

Runde geschaffenen Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) beim Entscheid einbezogen werden. Zudem hat sich vermehrt das Bedürfnis nach einem Bundesrahmengesetz gezeigt, das die interkantonale und die europäische Freizügigkeit bei Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten regelt. Die Schaffung eines kantonalen Anwaltszulassungsgesetzes erscheint nur dann als sinnvoll, wenn der Bund vom Erlass des genannten Rahmengesetzes absehen würde.

Es steht somit derzeit nicht fest, ob das Gesetzgebungsverfahren überhaupt weitergeführt wird. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so muss der Entwurf aus den oben aufgeführten Gründen umfassend überarbeitet werden. Aus all diesen Überlegungen ist es im heutigen Zeitpunkt verfrüht, auf inhaltliche Regelungen des bestehenden Entwurfs, wie eine allfällige Gegenrechtsklausel, das Aufsichtsrecht oder die Gebühren, einzugehen. Sofern das Projekt weiterzuführen ist, wird im Rahmen des formellen Gesetzgebungsverfahrens rechtzeitig über die Vorlage orientiert und auf alle inhaltlichen Fragen detailliert eingegangen werden.

e) Die Vorgänge in Europa, vor allem der enge Zusammenschluss der europäischen Staaten unter sich, zwingen die Kantone, sich vermehrt mit der Öffnung auseinanderzusetzen. Eine fruchtbare Auseinandersetzung erfordert unter anderem, dass die Öffentlichkeit über in Betracht gezogene Gesetzesentwürfe unterrichtet wird. Die vom Europabeauftragten verfasste kurze Information über das laufende Gesetzgebungsverfahren im Anwaltsrecht im Bulletin CH-EURO des Integrationsbüros ist deshalb nicht nur geeignet, das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die erforderlichen Anpassungen zu fördern, sondern muss als Bestandteil einer notwendigen, fortlaufenden Information über die Anstrengungen des Kantons zur Öffnung betrachtet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz.

Zürich, den 25. Mai 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller