

BGer 2C 694/2011 vom 19. Dezember 2011

Bundesgericht, 2011-12-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_694_2011

FR: TF 2C 694/2011 du 19 décembre 2011

IT: TF 2C 694/2011 del 19 dicembre 2011

Regeste

Eintragung in das Register der Notare | Grundrecht

Erwägungen

E. 1

Der kantonal letztinstanzliche Entscheid über die Eintragung in das Register der Notare kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen offensichtlich erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung seines Anspruches auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 BV). Diese erblickt er darin, dass ihm die Stellungnahme der Anwaltskammer an die Vorinstanz nicht zugegangen sei. Da deren Zustellung nach den Akten nicht nachgewiesen war, wurde sie dem Beschwerdeführer zur allfälligen Stellungnahme zugestellt, worauf er die gerügte Gehörsverletzung als geheilt erachtet hat.

E. 3

Der Beschwerdeführer will als Inhaber des st. gallischen Anwaltspatents ohne Eintrag in das Anwaltsregister des Kantons St. Gallen in das Register der Notare dieses Kantons eingetragen werden, damit er - weiterhin - in seinem Büro in St. Gallen Beurkundungen vornehmen kann. Die Vorinstanzen lehnen dies ab, weil sich Anwälte ohne Eintragung im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen nicht in das Register der Notare eintragen lassen könnten und damit auch keine Beurkundungstätigkeit im Kanton St. Gallen ausüben dürften. Der Beschwerdeführer rügt, dies verletze das Willkürverbot (Art. 9 BV) und das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV); zugleich liege darin ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot der Konkurrenten (Art. 27 BV) sowie das Gebot von Treu und Glauben (Art. 9 BV).

E. 4.1

Die Kantone regeln neben der Organisation und dem Verfahren der Beurkundung auch die Voraussetzungen für die Tätigkeit als Urkundsperson, die Aufgaben und Berufspflichten der Urkundsperson sowie das Gebühren- und Aufsichtswesen; hinsichtlich der Zulassung der Notare zur Berufsausübung wird die kantonale Gesetzgebungskompetenz nicht durch Bundesrecht beschränkt (BGE 133 I 261 E. 2.1 f.).

E. 4.2

Bis am 31. Dezember 2010 war nach Art. 10 des St. Galler Anwaltsgesetzes vom 11. November 1993 (AnwG/SG) die berufsmässige Vertretung vor

Strafuntersuchungsbehörden und Gerichten Rechtsanwälten mit Anwaltspatent vorbehalten, soweit dieser Erlass nichts anderes bestimmte; sie errichteten öffentliche Beurkundungen und Beglaubigungen, soweit besondere Bestimmungen sie dazu ermächtigten (Art. 8 lit. c AnwG/SG). Eine solche Ermächtigungsnorm war Art. 15 des St. Galler Einführungsgesetzes vom 3. Juli 1911/22. Juni 1942 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB/SG), wonach für öffentliche Beurkundungen je nach Art des Geschäfts u.a. die Inhaber eines Anwaltspatents eines Kantons oder eines Staates, der Mitglied der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation ist, mit Wohn- oder Geschäftssitz im Kanton zuständig waren. Gemäss dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen III. Nachtrag vom 15. Juni 2010 zum Anwaltsgesetz müssen sich Rechtsanwälte, die öffentliche Urkunden errichten wollen, nunmehr in das Register für Notare eintragen lassen (Art. 18bis). Voraussetzung für diese Eintragung sind jene im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen und das st. gallische Anwaltspatent (Art. 18ter lit. a) oder eine bestandene Prüfung über das Beurkundungsrecht, wobei diese nicht abgelegt werden muss, wenn eine Gegenrechtserklärung des Kantons besteht, der das Anwaltspatent erteilt hat (Art. 18ter lit. b). Anwälte mit Anwaltspatent eines EU- oder EFTA-Staates können sich bei der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dem sie eine Geschäftsadresse haben, in einer besonderen öffentlichen Liste eintragen lassen (Art. 27 f. BGFA). Diese Eintragung setzt voraus, dass der Inhaber des ausländischen Anwaltspatents eine ständige anwaltliche Tätigkeit im Kanton ausübt; nur gelegentlich im Kanton tätige Anwälte können nicht eingetragen werden (vgl. dazu Urteil 2A.536/2003 vom 9. August 2004 E. 3). Unter bestimmten Voraussetzungen können sie ebenfalls im kantonalen Anwaltsregister eingetragen werden. Wollen sie ins Register der Notare eingetragen werden, müssen sie jedoch die Prüfung über das Beurkundungsrecht bestanden haben (vgl. Beschwerdebeilage 4). Mit dem Nachtrag wurde auch Art. 15 lit. b EGZGB/SG dahingehend geändert, dass für öffentliche Beurkundungen u.a. nur noch die im Register der Notare eingetragenen Rechtsanwälte zuständig sind.

E. 4.3

Nach der neuen Regelung setzt der Eintrag in das Register der Notare sowohl für Inhaber eines ausserkantonalen oder ausländischen Anwaltspatents als auch für Inhaber des st. gallischen Anwaltspatents den Eintrag im Anwaltsregister oder in der EU-/EFTA-Anwaltsliste des Kantons St. Gallen voraus. Letzterer bedingt, dass der Anwalt, der über mehrere Kanzleien verfügt, sein Hauptbüro im Kanton St. Gallen betreibt (BGE 131 II 639 E. 3); dies gilt auch für Inhaber von ausländischen Anwaltspatenten, denn nur in diesem Fall ist - wie noch näher ausgeführt wird (E. 4.4) - der Anwalt "ständig" in diesem Kanton tätig (vgl. ebenso Botschaft des Regierungsrates zum III. Nachtrag zum Anwaltsgesetz, Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 9. November 2009 S. 3041). Das Bundesgericht hat die vergleichbare Regelung des Kantons Zug, welche die Ermächtigung zur öffentlichen Beurkundung ebenfalls auf Rechtsanwälte beschränkt, die im Anwaltsregister des Kantons Zug eingetragen sind, als verfassungsrechtlich zulässig erachtet; eine solche verstosse weder gegen das Rechtsgleichheitsgebot noch das Willkürverbot, denn es lasse sich sachlich begründen, die Beurkundungsbefugnis jenen Rechtsanwälten vorzubehalten, die überwiegend im Kanton selbst tätig seien (BGE 131 II 639 E. 7).

E. 4.4

Der Beschwerdeführer beanstandet in diesem Zusammenhang eine Inländerdiskriminierung, die er darin erblickt, dass sich EU- bzw. EFTA-Anwälte mit Geschäftssitz St. Gallen lediglich in die entsprechende Liste eintragen müssten, um als Inhaber des St. Galler Anwaltspatents oder nach bestandener Prüfung über das Beurkundungsrecht in das Register der Notare eingetragen zu werden. Die Eintragung in die EU/EFTA-Liste setze nicht voraus, dass der betreffende Anwalt überwiegend im Kanton St. Gallen tätig sei. Dieser Einwand ist unbegründet, denn die Art. 27-30 BGFA stützen sich im Wesentlichen auf die Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufes in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde (Niederlassungsrichtlinie). Sie betreffen im Gegensatz zu den Art. 21-26 BGFA - welche die vorübergehende Dienstleistungserbringung regeln - die Niederlassung. Sie erfassen daher nur die "zuwandernden" ausländischen Anwälte, die in stabiler und kontinuierlicher Weise ihre Berufstätigkeit in der Schweiz ("Aufnahmestaat") ausüben, indem sie sich von einem Berufsdomizil aus u.a. an die einheimische Bevölkerung wenden (BBl 1999 6023 f.). Eine ständige Berufsausübung liegt daher nur vor, wenn sich der betroffene Anwalt in die Wirtschaft des Aufnahmestaates integriert (WALTER FELLMANN, *Anwaltsrecht*, 2010, N. 153; ANDREAS KELLERHALS/TOBIAS BAUMGARTNER, in: *Kommentar zum Anwaltsgesetz*, Hrsg. Walter Fellmann/Gaudenz G. Zindel, 2011, N. 2 zu Art. 27 BGFA). Davon kann nur die Rede sein, wenn die dort auf Dauer ausgerichtete Tätigkeit als Anwalt das Schwergewicht bzw. den Mittelpunkt der anwaltlichen Berufstätigkeit bildet, was über die blosser Einrichtung eines zweiten Berufsdomizils hinausreicht (ROLF H. WEBER, *Niederlassung oder Dienstleistung - europarechtliche Beurteilung grenzüberschreitender anwaltlicher Tätigkeiten*, in: *Schweizerisches Anwaltsrecht*, Hrsg. Walter Fellmann und andere, 1998, S. 574 ff.; URS M. WEBER-STECHER, *Internationale Freizügigkeit von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten im Verhältnis Schweiz-EU*, in: *Professional Legal Services: Vom Monopol zum Wettbewerb*, 2000, S. 59). Lässt sich das Schwergewicht nicht ohne weiteres feststellen, ist eine dauernde Berufsausübung jedenfalls dann anzunehmen, wenn die anwaltliche Tätigkeit im Aufnahmestaat während mehr als 90 Arbeitstagen ausgeübt wird (ANDREAS KELLERHALS/TOBIAS BAUMGARTNER, a.a.O., N. 3 zu Art. 27 BGFA ; BENOÎT CHAPPUIS/OLIVIER MACH, in: *Loi sur les avocats*, Hrsg. Michel Valticos und andere, 2010, N. 5 ff. zu Art. 27 BGFA). Die ständige Anwaltstätigkeit in der Schweiz setzt zudem eine Aufenthaltsbewilligung voraus (vgl. Urteil 2A.536/2003 vom 9. August 2004 E. 4.1). Übt der ausländische Anwalt die schwergewichtige Anwaltstätigkeit in verschiedenen Kantonen der Schweiz aus, so ist auch hier für den Eintrag ins Register der Ort massgebend, in welchem das Hauptbüro liegt (FRANÇOIS BOHNET/VINCENT MARTENET, *Droit de la profession d'avocat*, 2009, N. 840). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist daher mit der Regierung des Kantons St. Gallen (vgl. ABI/SG 2009 S. 3041) davon auszugehen, dass auch die Eintragung in die EU-/EFTA-Anwaltsliste des Kantons St. Gallen eine überwiegende anwaltliche Tätigkeit in diesem Kanton voraussetzt.

E. 4.5

Die Vorinstanz hat ausgeführt, der kantonale Gesetzgeber habe mit Art. 18bis und 18ter AnwG/SG die Anforderungen an die Beurkundungskompetenz im Vergleich zu der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Regelung verschärft, da nun nur noch diejenigen Personen Beurkundungen vornehmen dürften, die im Anwaltsregister eingetragen seien und die fachlichen Anforderungen an die Beurkundungstätigkeit erfüllten. Damit sollte auch die

Qualität der Beurkundungen gesichert werden, insbesondere da die Beurkundungsangelegenheiten zunehmend komplexer würden. Da vor dem Inkrafttreten der Art. 18bis und 18ter AnwG/SG auch Inhaber eines ausserkantonalen Anwaltpatents mit Geschäfts- oder Wohnsitz im Kanton St. Gallen Beurkundungen hätten vornehmen dürfen, ermöglichten die Schlussbestimmungen des III. Nachtrags zum Anwaltsgesetz im Sinne einer Besitzstandsgarantie, dass Inhaber eines ausserkantonalen Anwaltpatents weiterhin als Urkundsperson tätig sein könnten. Diese Personen hätten den Nachweis der Kenntnisse der st. gallischen Beurkundungspraxis durch ihre bisherige praktische notarielle Tätigkeit im Kanton St. Gallen erbracht. Um in den Genuss der Besitzstandsgarantie zu kommen, sei ein Gesuch um prüfungsfreie Eintragung in das Register der Notare erforderlich. Voraussetzung bilde aber, dass der Gesuchsteller am 1. Januar 2011 entweder im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eingetragen sei oder einen Wohnsitz oder Geschäftssitz im Kanton St. Gallen besitze und innert sechs Monaten in das Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eingetragen werde. Eine Übergangsregelung für Inhaber des st. gallischen Anwaltpatents, die am 1. Januar 2011 nicht im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eingetragen seien, fehle. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte nur denjenigen Anwälten eine Besitzstandsgarantie zukommen, welche zwar die formellen Voraussetzungen nicht erfüllten, aber über jahrelange Praxis und damit über die erforderlichen Kenntnisse des st. gallischen Beurkundungsrechts verfügten und auf die Weise den fachlichen Anforderungen nachkommen könnten. Erforderlich sei aber stets ein Eintrag in das Anwaltsregister.

E. 4.6

Der Beschwerdeführer ist nicht im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eingetragen und verlangt dies auch nicht mehr. Obwohl er Inhaber eines st. gallischen Anwaltpatents ist, kann er sich somit nicht auf die erwähnte Besitzstandsgarantie berufen.

E. 4.7

Soweit der Beschwerdeführer die grundsätzliche Zulässigkeit der vom St. Galler Gesetzgeber gewählten Regelung kritisiert, sind seine Argumente - die im Übrigen von der Vorinstanz mit überzeugender Begründung, auf welche verwiesen werden kann, verworfen worden sind - keineswegs geeignet, von der Beurteilung der entsprechenden Regelung im Kanton Zug (BGE 131 II 639) abzuweichen; es kann auf die Erwägungen jenes Urteils verwiesen werden.

E. 4.8

Der Beschwerdeführer betont zu Recht, dass es in seinem Fall entgegen dem in BGE 131 II 639 beurteilten Sachverhalt, nicht um die erstmalige Zulassung zur Beurkundungstätigkeit, sondern um deren Entzug geht. Es macht denn auch geltend, er sei seit nunmehr 16 Jahren notariell tätig. Der Entzug der Beurkundungskompetenz ohne Übergangsfrist sei willkürlich und verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV). Damit erleide er eine Einbusse seiner bisherigen Einkünfte aus der Anwalts- und Notariatstätigkeit von 20%; zudem gehe er des mit der Beurkundungsberechtigung verbundenen Wettbewerbsvorteils verlustig. Mit der im Nachtrag vorgesehenen Übergangsregelung (Ziff. III) könnten bereits im Anwaltsregister eingetragene Inhaber ausserkantonomer Anwaltpatente weiterhin als Urkundspersonen tätig sein und sich prüfungsfrei ins Register der Notare eintragen lassen, selbst wenn sie seit Jahren keine Beurkundungstätigkeit ausgeübt hätten; für diese rechtsungleiche Besserstellung fehle ein vernünftiger sachlicher Grund.

E. 4.9.1

Es trifft zwar zu, dass es unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten den Bewerbern mit Anwaltspatent für den Eintrag ins Register der Notare des Kantons St. Gallen durchaus zugemutet werden kann, die dazu erforderliche Verlagerung der überwiegenden Anwaltstätigkeit in diesen Kanton vorzunehmen und damit die Voraussetzungen für die erforderliche Eintragung ins Anwaltsregister dieses Kantons zu erfüllen.

E. 4.9.2

Die insoweit grundsätzlich bestehende Handlungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt jedoch gewissen Schranken. Allgemein werden staatliche Organe (sowie Private) nach Art. 5 Abs. 3 BV zum Handeln nach Treu und Glauben angehalten; jede Person hat zudem gemäss Art. 9 BV Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Auch wenn ein entsprechender Schutz in der Regel bei Änderungen von Erlassen entfällt, binden die genannten Verfassungsgrundlagen grundsätzlich auch den Gesetzgeber (BGE 128 II 112 E. 10b/aa S. 125). Nach der Rechtsprechung kann es deshalb aus Gründen der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbotes sowie des Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich geboten sein, gegebenenfalls eine angemessene Übergangsregelung zu schaffen (BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60, mit Hinweisen). Die insoweit anwendbaren Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV erlauben eine umfassende Abwägung zwischen den Interessen des Gesetzgebers an einer Neuordnung und den Interessen von Personen, die von einer Neuregelung konkret betroffen sind. Das öffentliche Interesse an der Neuordnung kann insbesondere unter zeitlichen Aspekten geprüft werden (Urteil 1C_168/2008 vom 21. April 2009 E. 4 mit Hinweisen).

E. 4.9.3

Dem Beschwerdeführer ist darin beizupflichten, dass er aufgrund seiner Ausbildung als Rechtsanwalt mit st. gallischem Anwaltspatent und seiner langjährigen praktischen Tätigkeit als Notar im Kanton St. Gallen Gewähr für die mit der neuen Regelung angestrebte fachlich einwandfreie Beurkundungstätigkeit zu bieten vermag. Dies wird von den Vorinstanzen nicht in Frage gestellt; die Vorinstanz geht ausdrücklich davon aus, dass Inhaber mit st. gallischem Anwaltspatent ohne weiteres die fachlichen Anforderungen an die Beurkundungskompetenz erfüllen. Es sind auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Beschwerdeführer im Kanton St. Gallen lediglich deshalb ein Nebenbüro unterhält, um in jenem Kanton nur Beurkundungen vornehmen zu können. Der faktische Entzug der bisherigen Beurkundungsbefugnis ohne Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist lässt sich unter diesen Umständen mit den Grundsätzen von Treu und Glauben nach Art 5 Abs 3 und Art. 9 BV nicht vereinbaren. Denn es liegt auf der Hand, dass die von der Neuregelung verlangte Verlagerung der Anwaltstätigkeit in den Kanton St. Gallen nicht in einigen wenigen Monaten vollzogen werden kann, dauern doch anwaltliche Mandate in der Regel mehrere Monate oder nicht selten sogar Jahre. Dies rechtfertigt es, Bewerber, die sich - wie der Beschwerdeführer - über eine langjährige einwandfreie Anwalts- und Beurkundungstätigkeit im Kanton St. Gallen ausweisen können, zunächst - mit einem entsprechenden Vermerk - provisorisch ins Register der Notare dieses Kantons aufzunehmen, da sonst eine lückenlose Weiterführung der Notariatstätigkeit im Kanton St. Gallen in Frage gestellt wird. Öffentliche Interessen werden damit nicht wesentlich beeinträchtigt, denn die mit dem Register - zum Schutz des Publikums und zur Beseitigung des früher vorhandenen Informationsdefizits - beabsichtigte Publizität und Klarheit der Beurkundungszuständigkeit ist auch damit gewährleistet. Diesen Bewerbern ist unter dem

Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit alsdann eine angemessene Frist ab Inkrafttreten der neuen Regelung einzuräumen, um sich - unter Nachweis der überwiegenden Anwaltstätigkeit im Kanton - auch im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eintragen zu lassen, andernfalls sie im Register der Notare zu streichen sind. Die vom Beschwerdeführer beantragte Übergangsfrist von drei Jahren ab Inkrafttreten der neuen Regelung erscheint als angemessen. Denn auch die allenfalls notwendigen grösseren Veränderungen (Kündigung bzw. Miete oder Kauf bzw. Verkauf von Büroräumlichkeiten und Wohnraum, allenfalls Personalwechsel) lassen sich erfahrungsgemäss in diesem Zeitraum ohne allzu grosse Anstrengung oder übermässigen Aufwand durchführen.

E. 5

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen teilweise gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Da der Beschwerdeführer mit seinem Eventualantrag zwar obsiegt, im Hauptantrag aber unterliegt, hat er einen Teil der Gerichtskosten zu tragen; dem Kanton St. Gallen sind keine Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Dem nicht durch einen Anwalt vertretenen Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung ausgerichtet (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.