

BL_GERICHTE 810 15 196 vom 8. Juni 2016

BL Gerichte, 2016-06-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_15_196

FR: BL_GERICHTE 810 15 196 du 8 juin 2016

IT: BL_GERICHTE 810 15 196 del 8 giugno 2016

Regeste

Anwaltspatent; die persönliche Voraussetzung zur Patenterteilung gemäss § 5 lit. a AnwG ist erfüllt, wenn ein schweizerisches Bürgerrecht, das Bürgerrecht eines Mitgliedstaats der EU/EFTA oder eine ausländerrechtliche Niederlassungsbewilligung vorliegen; Staatsangehörige von Drittstaaten müssen sich auf einen Anspruch auf wirtschaftliche Betätigung in der Schweiz berufen können und vertiefte Kenntnisse der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse nachweisen; Gutheissung

Erwägungen

E. 1

Gemäss § 43 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 i.V.m. § 28 des Anwaltsgesetzes Basel-Landschaft (Anwaltsgesetz, AnwG) vom 25. Oktober 2001 ist gegen Entscheide der Anwaltsaufsichtskommission die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Der Beschwerdeführer hat die Beschwerde innert 10 Tagen nach Erhalt des Entscheids formgerecht erhoben, er ist als Adressat vom angefochtenen Beschluss berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung.

E. 2

Vorab stellt sich die Frage, ob der Beschluss der Anwaltsaufsichtskommission vom 8. Juni 2015 Rechtswirkungen zeitigt.

E. 2.1

Damit eine Verfügung überhaupt wirksam werden kann, muss sie gehörig eröffnet werden. Die Eröffnung ist eine einseitige empfangs-, aber nicht annahmbedürftige Rechtshandlung, welche dem Empfänger die individuelle Kenntnisnahme des Verfügungsinhalts ermöglicht. Die tatsächliche und korrekte Eröffnung ist dabei grundlegende Voraussetzung für die Gültigkeit. Eine nicht eröffnete Verfügung gilt als nicht existent und ihre Unwirksamkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten; ihre Nichtigkeit kann auch im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden (Felix Uhlmann/■Alexandra Schilling-Schwank , in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, 2. Aufl., Zürich 2016, Rz. 2 ff. zu Art. 34 VwVG; Jürg Stadelwieser , Die Eröffnung von Verfügungen, St. Gallen 1993, S. 171; BGE 137 III 217 E. 2.4.3; BGE 132 II 342 E. 2.1; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 20. Mai 2015 [810 14 263] E. 3.1).

E. 2.2

Wesentliche Teilhandlung im Rahmen des Eröffnungsvorgangs einer Verfügung ist deren Zustellung an den Verfügungsadressaten. Diese erfolgt in der Regel auf postalischem Weg,

sei es mit eingeschriebener oder uneingeschriebener Sendung oder mittels Gerichtsurkunde. Die Zustellung ist dabei als staatlicher Hoheitsakt zu qualifizieren, wobei die Postzustellung einem eigentlichen hoheitlichen Tätigwerden am Ort des Empfangs gleichgestellt wird (Stadelwieser , a.a.O., S. 88 und S. 196 f.). Spezielle Regeln gelten für die Zustellung von Verfügungen ins Ausland, denn nach international weit verbreitetem und auch von der Schweiz geteiltem völkerrechtlichem Verständnis gilt die Zustellung gerichtlicher und aussergerichtlicher Urkunden als ein dem betreffenden Staat auf seinem Territorium vorbehaltener Hoheitsakt (Anne Peters , Völkerrecht: Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Zürich 2012, S. 146 f.; Jörg Paul Müller/■Luzius Wildhaber , Praxis des Völkerrechts, 3. Aufl., Bern 2001, S. 428; Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, in: VPB 66 (2002) Nr. 128 Ziff. 1; BGE 105 Ia 307 E. 3b; BGE 103 III 1 E. 2b). Das völkerrechtliche Prinzip der staatlichen Souveränität hat zur Folge, dass den Territorialstaaten die Ausübung der Herrschaft in ihrem jeweiligen Gebiet zukommt. Das Völkerrecht schliesst schweizerisches Verwaltungshandeln im Ausland somit grundsätzlich aus. Eine direkte postalische Zustellung ins Ausland ist deshalb grundsätzlich nicht zulässig, ausser, wenn ein Staatsvertrag mit dem entsprechenden Staat dies vorsieht. Davon abgesehen stellt eine direkte Zustellung von Verfügungen ins Ausland ohne Einwilligung oder Vermittlung des fremden Staates eine Verletzung der territorialen Integrität des betroffenen Staates dar und ist in der Regel nichtig (BGE 142 III 355 E. 3.3.3; BGE 135 III 623 E. 2 f.; BGE 131 III 448 E. 2; BGE 124 V 47 E. 3a; BGE 105 IA 307 E. 3b; Vera Marantelli/Said Huber , in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Rz. 6 zu Art. 11b VwVG; Res Nyffenegger , in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, Rz. 4 zu Art. 11b VwVG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann , Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 1124). Am Eröffnungsmangel ändert auch nichts, dass etliche Behörden trotz dieses Grundsatzes die direkte Postzustellung vornehmen und diese in der Praxis auch funktioniert, solange der Verfügungsadressat beziehungsweise der ausländische Staat nicht dagegen intervenieren (KGE VV vom 20. Mai 2015 [810 14 263] E. 3.5 ; Stadelwieser , a.a.O., S. 214).

E. 2.3

Die direkte Zustellung von Verfügungen an einen Adressaten mit Zustelldomizil im Ausland kommt nur dann in Frage, wenn ein Staatsvertrag dies gestattet. So ist es den Behörden im Rahmen der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Bereich der sozialen Sicherheit gestattet, direkt mit Adressaten in anderen Abkommensstaaten zu verkehren (vgl. Art. 84 Abs. 3 der Verordnung EWG Nr. 1408/71 in der Fassung von Anhang II zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit [Freizügigkeitsabkommen, FZA]). Im Übrigen bestehen im Bereich des Verwaltungsrechts - abgesehen von einzelnen vorliegend nicht einschlägigen Ausnahmen im Bereich des Steuerrechts und des Sozialversicherungsrechts - im Gegensatz zu den Rechtsgebieten des Handels- und Zivilrechts sowie des Strafrechts, in welchen die Schweiz mit anderen Nationen diverse Übereinkommen bezüglich der Zustellung gerichtlicher Akten geschlossen hat, keine von der Schweiz ratifizierten Staatsverträge, welche die Zustellung von Verfügungen oder Entscheiden ins Ausland zum Gegenstand haben (Gutachten der Direktion für Völkerrecht vom 10. April 2000, a.a.O., Ziff. 1; Kaspar Plüss , in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014, Rz. 5 zu § 6b VRG; Nyffenegger , a.a.O., Rz. 5 zu Art. 11b VwVG). Liegt weder ein entsprechender

Staatsvertrag noch die Bezeichnung eines Zustelldomizils in der Schweiz vor, haben behördliche Mitteilungen ins Ausland auf dem diplomatischen oder konsularischen Weg zu erfolgen. Davon ausgenommen sind lediglich Mitteilungen ohne rechtsgestaltende Wirkung, wie etwa die ohne Androhung von Rechtsnachteilen ergehende Empfehlung an eine Partei, ein Prozessdomizil in der Schweiz zu errichten (Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 14. März 2011 zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden, S. 43 f. [abrufbar unter www.bj.admin.ch] ; Marantelli/Huber , a.a.O., Rz. 6 zu Art. 11b VwVG; Plüss , a.a.O., Rz. 8 zu § 6b VRG).

E. 2.4

Gemäss § 19 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 werden Verfügungen den Parteien bzw. deren Vertretungen und der Vorinstanz schriftlich eröffnet. Das Verwaltungsverfahrensgesetz stellt keine Vorschriften bezüglich der Beförderung und Zustellung von Verfügungen auf (vgl. KGE VV vom 20. Mai 2015 [810 14 263] E. 4.3 zur de lege lata unbefriedigenden Situation bei Parteien mit Auslandsdomizil). Es stehen daher grundsätzlich mehrere Möglichkeiten dafür offen. Verfügungen werden im Verwaltungsalltag überwiegend durch postalische Zustellung eröffnet. Im vorliegenden Fall wurde der Beschluss der Anwaltsaufsichtskommission vom 8. Juni 2015 dem damals in der Bundesrepublik Deutschland wohnhaften Beschwerdeführer mittels eingeschriebener Briefpost mit Rückschein an seine Wohnadresse zugestellt. Diese postalische Auslandszustellung ohne staatsvertragliche Grundlage oder sonstige Einwilligung der Bundesrepublik Deutschland erfolgte nach dem soeben Ausgeführten in Verletzung des Territorialitätsprinzips. Nach ständiger Rechtsprechung des Kantonsgerichts folgt aus diesem schwerwiegenden Eröffnungsmangel die von Amtes wegen festzustellende Nichtigkeit des angefochtenen Entscheids (vgl. KGE VV vom 9. März 2016 [810 15 167] E. 5 ; KGE VV vom 20. Mai 2015 [810 14 263] E. 3.7). Da in casu die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird, kein treuwidriges Verhalten der Beschwerde führenden Partei vorliegt und auch sonst keine aussergewöhnlichen Gründe erkennbar sind, die ein ausnahmsweises Abweichen von dieser Praxis rechtfertigen könnten, ist der vorliegend angefochtene Beschluss ebenfalls als nichtig einzustufen. Ihm geht aus diesem Grund jede Verbindlichkeit und Rechtswirksamkeit ab. Auch ist eine Heilung durch Einlassung oder Akzeptanz ausgeschlossen. Liegt kein zulässiges Anfechtungsobjekt vor, so wäre grundsätzlich auf die Beschwerde ohne jede materielle Prüfung nicht einzutreten und hätte das kantonsgerichtliche Urteil bei der im Rahmen der Rechtsanwendung von Amtes wegen (§ 16 Abs. 2 VPO) vorzunehmenden Feststellung der Nichtigkeit sein Bewenden.

E. 3

Nachdem die Parteien in (nachträglicher) Kenntnis der Zustellungsproblematik ausdrücklich einen gerichtlichen Entscheid in der Sache beantragen, dieses Vorgehen für den Beschwerdeführer mit keinem Nachteil verbunden ist und ein über den Einzelfall hinausgehendes, für die künftige Rechtsanwendungspraxis relevantes öffentliches Interesse an der Klärung der vorliegend aufgeworfenen Rechtsfrage besteht, rechtfertigen sich nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit die nachfolgenden Erwägungen.

E. 4

Zu klären ist die Rechtsfrage, ob ausländische Staatsangehörige im Besitz einer schweizerischen Niederlassungsbewilligung sein müssen, um im Kanton Basel-Landschaft

das Anwaltspatent erwerben zu können.

E. 4.1

Im Bereich des öffentlich-rechtlichen Berufsrechts von Anwältinnen und Anwälten besteht in der Schweiz eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Kantonen. Art. 95 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 räumt dem Bund die Kompetenz ein, Vorschriften über die privatwirtschaftliche Tätigkeit zu erlassen. Die Verfassungsnorm begründet eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Bereiche oder Teilbereiche, die bundesrechtlich nicht geregelt sind, fallen weiterhin in die kantonale Kompetenz (vgl. Peter Hettich, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich 2014, Rz. 4 zu Art. 95 BV). Art. 95 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund, für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu sorgen und zu gewährleisten, dass Personen mit einer wissenschaftlichen Ausbildung oder mit einem eidgenössischen, kantonalen oder kantonally anerkannten Ausbildungsabschluss ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben zu können. Der Bund hat diesen Regelungsauftrag für die freien Berufe namentlich durch den Erlass des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Bundesanwaltsgesetz, BGFA) vom 23. Juni 2000 wahrgenommen. Das BGFA gewährleistet die erleichterte (interkantonale und europäische) Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz und legt die Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz fest (vgl. Art. 1 BGFA). Im Bereich der Freizügigkeit, der Berufsregeln und der Parteivertretung vor Gericht hat der Bund abschliessend legifertiert (vgl. Hans Nater, in: Fellmann/Zindel [Hrsg.], Kommentar zum Anwaltsgesetz, 2. Aufl., Zürich 2011, Rz. 1a zu Art. 3 BGFA). Der Bundesgesetzgeber hat jedoch auf die Schaffung eines eidgenössischen Anwaltspatents verzichtet. Es bleibt den Kantonen überlassen, im Rahmen des Bundesanwaltsgesetzes die Anforderungen für den Erwerb des Anwaltspatents festzulegen (Art. 3 Abs. 1 BGFA, unechter Vorbehalt zugunsten der Kantone).

E. 4.2

Art. 7 Abs. 1 BGFA bestimmt zusammenfassend, dass ein Anwaltspatent nur erteilt werden kann, wenn ein juristisches Studium mit einem Mastertitel und ein mindestens einjähriges Praktikum in der Schweiz mit einem Examen abgeschlossen wurden. Mit Ausnahme dieser Bestimmung (minimaler) fachlicher Voraussetzungen schweigt das Bundesanwaltsgesetz zum kantonalen Patent. Darüber hinaus dürfen die Kantone weitere fachliche und persönliche Voraussetzungen statuieren. Die Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung des Anwaltspatents (Anwaltspraktikum, Anwaltsprüfung und die persönlichen Voraussetzungen) bildet denn auch den eigentlichen Kern des kantonalen Anwaltsrechts (Walter Fellmann, Anwaltsrecht, Bern 2010, Rz. 664 ff.; Nater, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 3 BGFA; BGE 134 II 329 E. 5.1). Der Kanton Basel-Landschaft regelt die Erteilung des Anwaltspatents in § 5 des Anwaltsgesetzes. Die Anwaltsaufsichtskommission erteilt gemäss dieser Bestimmung das Anwaltspatent Bewerberinnen und Bewerbern, die das schweizerische Bürgerrecht oder die schweizerische Niederlassung besitzen (lit. a), die fachlichen Voraussetzungen gemäss Bundesanwaltsgesetz für den Eintrag ins Anwaltsregister erfüllen (lit. b), die persönlichen Voraussetzungen mit Ausnahme der unabhängigen Berufsausübung gemäss Bundesanwaltsgesetz für den Eintrag ins Anwaltsregister erfüllen (lit. c) und die Anwaltsprüfung des Kantons Basel-Landschaft bestanden haben (lit. d). Wer diese fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllt, hat Anspruch auf die Erteilung des Anwaltspatents (vgl. Thomas Poledna,

Anwaltsmonopol und Zulassung zum Anwaltsberuf - Streiflichter in vier Thesen, in: Fellmann et al. [Hrsg.], Schweizerisches Anwaltsrecht, Bern 1998, S. 91). 5.1 Mit dem Erfordernis des schweizerischen Bürgerrechts oder der schweizerischen Niederlassung statuiert § 5 lit. a AnwG eine insbesondere für ältere kantonale Anwaltsgesetze typische persönliche Voraussetzung (vgl. Fellmann, a.a.O., Rz. 673). Währenddem das Bürgerrechtserfordernis keine Auslegungsschwierigkeiten bereitet, ist weniger klar und vorliegend umstritten, wie die Voraussetzung einer schweizerischen Niederlassung genau zu verstehen ist. Die Vorinstanz kommt im angefochtenen Entscheid zum Schluss, dass mit der Formulierung nur die Niederlassungsbewilligung nach den Vorgaben des Ausländergesetzes gemeint sein könne. Der Beschwerdeführer vertritt hingegen den Standpunkt, dass für ausländische Staatsangehörige ein gesetzlicher Wohnsitz in der Schweiz genüge, um das persönliche Kriterium zu erfüllen. 5.2 Die Auslegung einer Rechtsnorm ist ein rechtsschöpferischer Vorgang und dient dazu, den wahren Sinn und Zweck einer Bestimmung zu ermitteln. Das Gesetz muss dabei in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Insbesondere bei jüngeren Gesetzen sind auch die Gesetzesmaterialien zu beachten, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben und die Auslegung erleichtern. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Kantonsgericht nach den Vorgaben des Bundesgerichts einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Ordnung zu unterstellen (KGE VV vom 11. Dezember 2013 [810 13 263] E. 5.1; KGE VV vom 26. Oktober 2005 [810 05 282] E. 5; BGE 142 II 100 E. 4.1; BGE 140 I 305 E. 6.1; BGE 140 V 8 E. 2.2.1). 5.3 Zur Ermittlung des Gehalts von § 5 lit. a AnwG ist von dessen Wortlaut auszugehen (vgl. BGE 140 II 80 E. 2.5; BGE 138 III 359 E. 6.2). Gemäss der hier interessierenden Formulierung wird von ausländischen Bewerbern verlangt, dass sie die "schweizerische Niederlassung besitzen". Das Gesetz spricht nicht von der Niederlassungsbewilligung, die eine spezifische ausländerrechtliche Bedeutung aufweist und dadurch vorliegend ein sofort ins Auge springendes Auslegungsergebnis geliefert hätte. Der Begriff Niederlassung ist hingegen weder anwaltsberufsrechtlicher terminus technicus noch enthält das Gesetz eine Legaldefinition. Das Wort Niederlassung meint - hier und nachfolgend immer auf Privatpersonen bezogen - nach allgemeinem Sprachgebrauch die Gründung eines Wohnsitzes (Gerhard Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 7. Aufl., Gütersloh 2000). Sich niederzulassen bedeutet, an einen bestimmten Ort zu ziehen und dort ansässig zu werden. Das Verb wird insbesondere im Zusammenhang mit freien Berufen verwendet (DUDEN, Das Bedeutungswörterbuch, 4. Aufl., Mannheim 2010, mit dem Beispielsatz "sie hat sich als Ärztin, als Anwältin niedergelassen"). Allerdings ist vorliegend zu beachten, dass das Gesetz von "besitzen" spricht. Ein Wohnsitz wird weder in der Umgangssprache noch in der juristischen Fachsprache besessen, eine Niederlassungsbewilligung hingegen sehr wohl. Der Wortlaut des Gesetzes liefert auf die streitige Frage somit keine genügend präzise Antwort. 5.4 Wichtige Aufschlüsse für den Normsinn können sich aus der systematischen Stellung einer einzelnen gesetzlichen Regelung im Gefüge der Rechtsordnung insgesamt ergeben. So kennen das Bundesrecht und darauf beruhend das harmonisierte kantonale Recht im registerrechtlichen,

schriftenpolizeilichen Sinne eine übereinstimmende Begrifflichkeit hinsichtlich Niederlassung und Aufenthalt (Urteil des BGer 2C_919/2011 vom 9. Februar 2012 E. 2.3.2; Urteil des BGer 2C_599/2011 vom 13. Dezember 2011 E. 2.3). Art. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG) vom 23. Juni 2006 definiert die Niederlassungsgemeinde zusammengefasst als diejenige Gemeinde, in der sich eine Person in der Absicht dauernden Verbleibens aufhält und in der sie ihre Schriften hinterlegt hat. Davon zu unterscheiden ist die Aufenthaltsgemeinde, in der sich eine Person ohne Absicht dauernden Verbleibens aufhält (vgl. Art. 3 lit. c RHG). § 4 des kantonalen Anmeldungs- und Registergesetzes (ARG) vom 19. Juni 2008 hält Personen, die für Niederlassung oder Aufenthalt in die Einwohnergemeinde zuziehen, zur Anmeldung bei der Gemeindeverwaltung an. Mit der Niederlassung ist somit registerrechtlich die Begründung eines Wohnsitzes und kein ausländerrechtlicher Status umschrieben. Auch die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 geht von diesem Begriffsverständnis aus, wenn sie in § 23 Abs. 2 KV die Ausübung der politischen Rechte an die Niederlassung knüpft. In gleicher Weise regelt das kantonale Recht in § 39 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (GemG) vom 28. Mai 1970 die Zugehörigkeit zur Einwohnergemeinde oder wird niedergelassenen Kindern die Alimenterbevorsorgung resp. Inkassohilfe von Unterhaltsansprüchen gewährt (§ 22 Abs. 1 und § 25 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe [SHG] vom 21. Juni 2001). Soweit das für die systematische Auslegung einer kantonalen Norm in erster Linie heranzuziehende übrige kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht mit dem Begriff der Niederlassung operiert, wird demnach durchwegs auf den Wohnsitz einer Person Bezug genommen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass einzig in § 5 lit. a AnwG von der "schweizerischen Niederlassung" die Rede ist und es sich im Gegensatz zu den anderen erwähnten Normen um eine Bestimmung handelt, die auf Schweizer Bürger nicht anwendbar ist. Für das Normverständnis ist deshalb auch auf das Ausländerrecht zurückzugreifen. Das geltende Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 verwendet das Wort Niederlassung zwar nicht und spricht konsequent von der Niederlassungsbewilligung. In dieser Hinsicht ist aber zu beachten, dass zum Erlasszeitpunkt des Anwaltsgesetzes das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 (BS 1 121) in Kraft stand. Dieses Gesetz enthält das Wort Niederlassung bereits im Titel und verwendet es in dem Sinne, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Niederlassung bewilligt werden kann (Art. 4 ANAG, Art. 17 Abs. 1 ANAG). § 5 lit. a AnwG kann somit auch so gelesen werden, dass eine bewilligte schweizerische Niederlassung verlangt wird. Das systematische Element vermag nach dem Ausgeführten nicht entscheidend zur Lösung der sich stellenden Auslegungsfrage beizutragen. 5.5 Entstehungsgeschichtlich ist für die Interpretation von Belang, dass das Anwaltsgesetz aus einer Totalrevision des Advokaturgesetzes vom 6. Dezember 1976 (GS 26.306) hervorgegangen ist. Anlass zur Revision gab das bevorstehende Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der damaligen Europäischen Gemeinschaft sowie das neu erlassene Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte. Im Anwaltsgesetz wurden die entsprechenden staatsvertraglichen Verpflichtungen und neuen bundesrechtlichen Vorgaben in das kantonale Recht überführt. Daneben übernahm das Anwaltsgesetz ohne grosse inhaltliche Änderungen die bestehenden Strukturen des bisherigen Advokaturgesetzes. So wurden auch die Voraussetzungen für die Erteilung des Anwaltspatents weitgehend beibehalten und in

Anlehnung an das Bundesrecht lediglich neu formuliert (vgl. Landratsvorlage vom 23. Januar 2001 betreffend Erlass des Anwaltsgesetzes Basel-Landschaft [2001-021], S. 2 und S. 14). Gemäss § 4 Abs. 1 des Advokaturgesetzes erteilte das Obergericht die Advokaturbewilligung Bewerbern, die das Schweizer Bürgerrecht oder die schweizerische Niederlassung besaßen, voll handlungsfähig und vertrauenswürdig waren und die kantonale Fähigkeitsprüfung für Advokaten bestanden hatten. Zur Fähigkeitsprüfung für Advokaten wurden nur Bewerber mit Wohnsitz im Kanton Basel-Landschaft zugelassen (§ 6 Abs. 1 Advokaturgesetz). Wenn das Gesetz bereits die Prüfungszulassung vom Wohnsitz im Kanton abhängig machte, so konnte es vernünftigerweise in § 4 für die Erteilung des Patentbesitzes nicht ebenfalls ein Wohnsitzerfordernis aufgestellt haben. Vielmehr zeigt die explizite Erwähnung des Wohnsitzes an anderer Stelle, dass die persönliche Voraussetzung der schweizerischen Niederlassung in § 4 Abs. 1 Advokaturgesetz nicht den Wohnsitz, sondern den ausländerrechtlichen Status zum Gegenstand haben musste. Das Wohnsitzerfordernis für Prüfungskandidaten wurde im Rahmen der Totalrevision fallengelassen, weil es sich in der Praxis als für die Region Basel zu eng erwiesen hatte (Landratsvorlage, a.a.O., S. 14). Da aber das Niederlassungserfordernis unverändert in das geltende Anwaltsgesetz übernommen wurde, deutet das historische Auslegungselement stark darauf hin, dass § 5 lit. a AnwG mit Niederlassung die entsprechende ausländerrechtliche Bewilligung meint.

5.6 Diese Auslegungshypothese verdichtet sich zur Gewissheit, wenn im Rahmen der teleologischen Auslegung die Zweckvorstellung vor Augen gehalten wird, die mit der Rechtsnorm verbunden ist. Das Erfordernis des schweizerischen Bürgerrechts für die Zulassung zur Advokatur steht in einer langen Tradition der Schweizer Kantone. Solche Vorbehalte zugunsten der Schweizer Bürger waren vor allem im Bereich der wissenschaftlichen Berufe weit verbreitet (vgl. BGE 108 Ia 148 E. 2b). Die meisten früheren kantonalen Anwaltsgesetze liessen ausschliesslich Schweizer Bürger und (später) Bürgerinnen zum Patenterwerb zu (vgl. Max Guldener, Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3. Aufl., Zürich 1979, S. 637). So verlangte auch der Kanton Basel-Landschaft von Prüfungskandidaten ursprünglich den Besitz des Aktivbürgerrechts (vgl. § 156 des Gesetzes betreffend die Einführung des schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. Mai 1911 [Ges.-S. XVI.104]). Das Bürgerrechtserfordernis für Anwälte wurde ursprünglich mit verschiedenen Argumenten begründet. Der Ausschluss von Ausländern vom Anwaltsberuf wurde zunächst mit der Organstellung bzw. Hilfsorganstellung in der staatlichen Rechtsprechung in Zusammenhang gebracht. Der Anwalt stehe in dieser Funktion in enger Beziehung zum Staat und nehme eine für den Rechtsstaat tragende Aufgabe wahr. Es entsprach der lange vorherrschenden Rechtsanschauung, dass der Anwalt mit diesem Staat durch das Bürgerrecht verbunden sein soll. Der Bezug des Anwaltsberufs zu den Rechten und Pflichten des Aktivbürgers wurde auch durch die Erwartung hergestellt, dass sich der Anwalt einerseits an der Rechtsfortbildung beteilige und er andererseits im Interesse des Klienten dem Richter oder (im Verwaltungsverfahren) dem Beamten als gleichberechtigter Bürger gegenüberreten könne. Weiter diene das Bürgerrechtserfordernis über lange Jahre dem wirtschaftspolitisch motivierten Schutz der einheimischen Anwälte vor ausländischer Konkurrenz (vgl. BGE 116 Ia 237 E. 3c; Urteil des BGer vom 24. Februar 1984, ZBl 1984, S. 457, E. 3c; Guldener, a.a.O., S. 636). Später wurde der Ausschluss von Ausländern überwiegend damit gerechtfertigt, dass vom Anwalt eine enge Vertrautheit mit den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen des Landes gefordert werden müsse, da die Rechtsordnung wie auch die Rechtspflege stark von nationalen Traditionen geprägt sei (vgl. Felix Wolffers, a.a.O., S. 636).

Der Rechtsanwalt in der Schweiz, Zürich 1986, S. 68, mit weiteren Hinweisen). Dieses Erfordernis ist nicht identisch mit jenem des umfassenden Rechtswissens, welches mit dem Anwaltsexamen überprüft wird. Anwälte benötigen für eine Berufsausübung *lege artis* neben juristischen Fertigkeiten auch gründliche Kenntnisse der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Das Bürgerrechtserfordernis erfüllt insofern eine ergänzende Funktion (BGE 119 Ia 35 E. 5). Auch nach der im Advokaturgesetz von 1976 vollzogenen Öffnung der Advokatur für ausländische Staatsangehörige blieb und bleibt dieses Kriterium relevant. Bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern wird die Vertrautheit mit den lokalen Sitten und Gebräuchen aufgrund der Staatsangehörigkeit gesetzlich vermutet. Im Falle von ausländischen Staatsangehörigen kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass sie über den nötigen Horizont verfügen. Hier kommt der Integrationsgedanke ins Spiel: Die Niederlassungsbewilligung wird grundsätzlich erst nach zehn Jahren bewilligter Anwesenheit und bei gelungener Integration erteilt, letztere ist vor Erteilung der Bewilligung durch die Behörden nochmals eingehend zu prüfen (vgl. Art. 34 Abs. 2 AuG und Art. 60 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE] vom 24. Oktober 2007; diese Regelung entspricht der früheren Behördenpraxis zum ANAG, vgl. hierzu Marc Spescha, Handbuch zum Ausländerrecht, Bern 1999, S. 107). Die Niederlassungsbewilligung vermittelt den für ausländische Staatsangehörige günstigsten Anwesenheitsstatus mit gefestigtem Anwesenheitsrecht. Die Niedergelassenen sind gleichsam "Einheimische ohne Schweizer Staatsangehörigkeit" (Peter Uebersax, in: Uebersax et al. [Hrsg.], Ausländerrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 7.244). Das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung stellt somit ein taugliches, einfaches und einheitlich handhabbares Kriterium dar, um sicherzustellen, dass die ausländische Person mit den schweizerischen Gegeben- und Gepflogenheiten genügend vertraut ist (vgl. auch BGE 123 I 19 E. 2b; Wolffers, a.a.O., S. 70 Fn. 47).

5.7 Die Auslegung des Begriffs der schweizerischen Niederlassung in § 5 lit. a AnwG ergibt zusammenfassend, dass das Gesetz für die Erteilung des Anwaltspatents an Bewerberinnen und Bewerber ohne Schweizer Bürgerrecht kein Wohnsitzerfordernis in der Schweiz aufstellt, sondern deren ausländerrechtlichen Status meint. Die Vorinstanz ist somit zu Recht davon ausgegangen, dass nach dem Anwaltsgesetz ausländische Bewerberinnen und Bewerber als persönliche Voraussetzung für die Erteilung des Anwaltspatents über eine ausländerrechtliche Niederlassungsbewilligung verfügen müssen. Es stellt sich allerdings die vom Beschwerdeführer berechtigterweise aufgeworfene Anschlussfrage, ob dieses Niederlassungserfordernis vor dem übergeordneten Recht standhält.

E. 6

Das kantonale Recht darf wie oben bereits ausgeführt die persönlichen Anforderungen für den Erwerb des Anwaltspatents festlegen. Dabei sind aber insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftsverfassung zu wahren.

E. 6.1

In der schweizerischen Wirtschaftsverfassung spielt das in Art. 27 BV gewährleistete Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit eine zentrale Rolle. Diese umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit steht nach Lehre und Rechtsprechung jede auf die Erzielung eines Gewinns oder eines Erwerbseinkommens gerichtete privatwirtschaftliche Betätigung, er umfasst insbesondere den freien Zugang zu einer solchen Erwerbstätigkeit (BGE 140 I 218 E. 6.3; BGE 137 I 167

E. 3.1; Klaus A. Vallender , in: St. Galler Kommentar, a.a.O., Rz. 7 ff. zu Art. 27 BV; Jörg Paul Müller/Markus Schefer , Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 1052 ff.). Die selbständige wie auch die unselbständige Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte ist eine privatwirtschaftliche Tätigkeit, die in den sachlichen Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fällt (Fellmann , a.a.O., Rz. 26; Kaspar Schiller , Schweizerisches Anwaltsrecht, Zürich 2009, Rz. 116; Poledna , a.a.O., S. 89 f.; BGE 125 I 417 E. 3b; BGE 123 I 12 E. 2a). Ausnahmen bestehen einzig dort, wo Anwälte - etwa als amtliche Verteidiger oder unentgeltliche Rechtsbeistände - öffentliche Aufgaben wahrnehmen, denn staatliche Funktionen werden vom Schutzbereich nicht erfasst (BGE 141 I 124 E. 4.1; BGE 138 I 217 E. 3.4.4; BGE 109 Ia 107 E. 2b; BGE 131 I 223 E. 1.1).

E. 6.2

Träger der Wirtschaftsfreiheit sind zunächst Schweizerbürgerinnen und -bürger sowie die inländischen juristischen Personen des Privatrechts (Müller/Schefer , a.a.O., S. 1064; BGE 138 II 440 E. 16). Hinsichtlich natürlicher ausländischer Personen hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung zum persönlichen Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit in den letzten 35 Jahren schöpferisch modifiziert. Ursprünglich ging es in jahrzehntelanger konstanter Rechtsprechung davon aus, dass sich Ausländerinnen und Ausländer grundsätzlich nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen können (vgl. Hans Marti , Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel 1976, S. 30 ff.; BGE 55 I 221 E. 1, BGE 48 I 281 E. 1). Ab 1982 hat es seine Rechtsprechung weiterentwickelt und Ausländerinnen und Ausländer bei Vorliegen bestimmter rechtlicher Voraussetzungen in den Kreis der Träger dieses Freiheitsrechts einbezogen (BGE 108 Ia 148 E. 2; BGE 116 Ia 237 E. 2; BGE 119 Ia 35 E. 2). Nach der neueren Rechtsprechung können sich ausländische natürliche Personen auf die Wirtschaftsfreiheit berufen, soweit sie fremdenpolizeilich uneingeschränkt auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt zugelassen sind, d.h., wenn sie eine Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 1 AuG) besitzen oder gestützt auf das Ausländergesetz oder allenfalls einen Staatsvertrag einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung haben (für eine Übersicht über in Frage kommende Anspruchsgrundlagen vgl. Uebersax , a.a.O., Rz. 7.122 ff.). Keine Rolle spielt der Wohnsitz. Entscheidend ist, dass sich die ausländische Person auf einen Anspruch auf wirtschaftliche Betätigung in der Schweiz berufen kann (Vallender , a.a.O., Rz. 47 zu Art. 27 BV; Felix Uhlmann , in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Rz. 29 zu Art. 27 BV; Müller/Schefer , a.a.O., S. 1064; BGE 131 I 223 E. 1.1; BGE 123 I 19 E. 2; Urteil des BGer 2D_62/2015 vom 14. Oktober 2015 E. 3).

E. 6.3

Um im Kanton Basel-Landschaft Rechtsberatung anbieten zu können, ist weder eine juristische Ausbildung noch ein Anwaltspatent erforderlich. Diese Beratungstätigkeit ist in keinem Kanton dem Anwaltsberuf vorbehalten (Poledna , a.a.O., S. 90; Wolffers , a.a.O., S. 79). Der wirksame Zugang zum Recht erfolgt aber über die Anwaltschaft; ohne sie ist es dem Einzelnen regelmässig verwehrt, seinen Standpunkt in juristischen Angelegenheiten wirksam zur Geltung zu bringen (Schiller , a.a.O., Rz. 73 ff.). Es besteht daher ein besonderes öffentliches Interesse an einer sorgfältigen und gewissenhaften Berufsausübung (vgl. Art. 12 lit. a BGFA). Entsprechend haben Bund und Kantone zum Publikumsschutz sowie zur Wahrung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr Regeln für eine ordnungsgemässe und qualitativ hochstehende Ausübung der Anwaltstätigkeit aufgestellt

(BGE 139 II 173 E. 5.1; BGE 125 I 417 E. 5a; Robert Baumann, Der Anwalt im Visier des Staates, AJP 2008, S. 51). Das kantonale Anwaltsrecht kennt seit dem Inkrafttreten des Bundesanwaltsgesetzes zwei Berufskategorien von Anwältinnen und Anwälten. Die klassische - wenn auch weitaus nicht die einzige (vgl. Schiller, a.a.O., Rz. 20 ff.) - Tätigkeit des Rechtsanwalts ist die Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden (forensische Tätigkeit). Diese (berufsmässig und entgeltlich ausgeübte) Tätigkeit bedarf zwingend einer Bewilligung in der Form der Eintragung im Anwaltsregister, wofür unter anderem das Anwaltspatent vorausgesetzt wird (§ 4 Abs. 1 und § 13 Abs. 1 AnwG; Art. 7 Abs. 1 BGFA). Nur eingetragene Anwälte kommen in den Genuss der interkantonalen Freizügigkeit (Art. 4 BGFA). Neben dieser Gruppe der prozessierenden und damit dem BGFA unterstellten Anwältinnen und Anwälte kennt das Anwaltsgesetz eine zweite Kategorie der (bundesrechtlich nicht erfassten) beratenden Anwälte, die in der Rechtsberatung und in nicht streitigen Angelegenheiten tätig sind. Sie können im Kanton Basel-Landschaft auch berufsmässig Parteien vor den Verwaltungsbehörden vertreten, da dafür die Eintragung im Anwaltsregister nicht erforderlich ist (vgl. Landratsvorlage, a.a.O., S. 4; Vincenzo Amberg, Das neue Anwaltsgesetz, ZBJV 2015, S. 635 ff.). Für diese Kategorie gilt nicht das BGFA, sondern das kantonale Anwaltsgesetz, das in § 18 AnwG allerdings bezüglich Berufsregeln, Aufsicht und Disziplinarrecht die entsprechenden Bestimmungen des BGFA durch Verweisung zum kantonalen Recht erhebt. Die berufliche Tätigkeit unter Berufung auf den Anwaltstitel ist Rechtsberatern ohne Anwaltspatent untersagt (§ 10 und § 10a AnwG). Das Anwaltspatent ist diesfalls als Polizeibewilligung für die Berufsausübung als beratender Anwalt im Kanton Basel-Landschaft zu qualifizieren (vgl. auch Beat Hess, Das Anwaltsgesetz des Bundes [BGFA] und seine Umsetzung durch die Kantone am Beispiel des Kantons Bern, ZBJV 2004, S. 93 ff.). Potenzielle Klienten assoziieren mit diesem Titel nicht nur Fachkompetenz, sondern auch Integrität und Unbescholtenheit (Schiller, a.a.O., Rz. 363). Erst die Erteilung des Anwaltspatents unterstellt Rechtsberater beispielsweise dem Berufsgeheimnis (Art. 13 BGFA i.V.m. § 18 AnwG). Das Berufsgeheimnis ist eine der wichtigsten Grundlagen für eine sorgfältige und gewissenhafte Rechtsberatung. Es ist zudem eine Voraussetzung dafür, dass der Klient den Anwalt überhaupt aufsucht (Fellmann, a.a.O., Rz. 457). Das Anwaltspatent ist somit nicht nur Bewilligung zur Berufsausübung als beratende Anwältin oder Anwalt, es stellt auch einen starken Vorteil auf dem Markt der Rechtsberatung dar. Ein weiteres Betätigungsfeld bietet sich Rechtsanwälten in der Privatwirtschaft, Verwaltung oder Justiz; hier gilt das Anwaltspatent als reiner Fähigkeitsausweis. Teilweise ist das Anwaltspatent auch Voraussetzung für die Wahl in ein richterliches Amt. Zusammenfassend hat es - ähnlich wie das Doktorat - auch die Funktion einer Zusatzausbildung zur juristischen Grundausbildung (Lizentiat oder Master) und verschafft dem Inhaber einen Wettbewerbsvorteil bei der Stellensuche (Urteil des BGer 2C_897/2015 vom 25. Mai 2016 E. 7.2.1). Ausländische Bewerberinnen und Bewerber ohne Niederlassungsbewilligung werden somit durch das ausländerrechtliche Bewilligungserfordernis für den Patenterwerb in ihren beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten in nicht unerheblichem Masse eingeschränkt.

E. 6.4

Wie alle Grundrechte gilt auch die Wirtschaftsfreiheit nicht unbeschränkt. Soweit sich der staatliche Eingriff nicht gegen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere gegen den Wettbewerb, richtet (vgl. Art. 94 Abs. 4 BV), ist die Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit unter den für Grundrechte allgemein geltenden Einschränkungsvoraussetzungen zulässig, wie sie in Art. 36 BV festgehalten werden (

Müller/Schefer , a.a.O., S. 1067 ff.). In § 5 lit. a AnwG findet das Erfordernis der Niederlassungsbewilligung die von Art. 36 Abs. 1 BV verlangte genügende gesetzliche Grundlage. Nach Art. 36 Abs. 2 und 3 BV muss eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein; sie muss sich überdies als verhältnismässig erweisen.

E. 6.5

Soweit der Ausschluss von Ausländern ohne Niederlassungsbewilligung ursprünglich damit gerechtfertigt wurde, dass Anwälte als "Mitarbeiter der Rechtspflege" oder "Gehilfen des Richters" in enger Beziehung zum Staat stünden, hat das Bundesgericht dieses Argument bereits im Jahr 1993 verworfen. Es hielt dafür, dass Anwälte gerade nicht staatliche Organe seien, ihre Funktion gebiete gegenteils Unabhängigkeit vom Staat. Eine besondere Sorgfalts- und Loyalitätspflicht gegenüber dem Staat besteht denn auch nicht. Der Anwalt unterliegt zwar bestimmten öffentlichen Berufspflichten. Diese können aber auch von einem Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung erfüllt werden (vgl. BGE 119 Ia 35 E. 4; Schiller , a.a.O., Rz. 1567). Wegen der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung zugunsten einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung kann das öffentliche Interesse am Niederlassungserfordernis auch nicht mit dem Schutz der einheimischen Anwälte vor zugewanderter ausländischer Konkurrenz begründet werden. Die Wirtschaftsfreiheit verbietet den Kantonen gerade wirtschaftspolitische Massnahmen, die der Abschirmung vor Konkurrenz dienen (BGE 140 I 218 E. 6.2; Uhlmann , a.a.O., Rz. 47 zu Art. 27 BV). Hingegen liegt es im öffentlichen Interesse, zum Publikumsschutz sicherzustellen, dass die Anwaltschaft mit den politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen des Landes vertraut ist (vgl. oben E. 5.6).

E. 6.6

Das in Art. 36 Abs. 3 BV verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet weiter, dass eine Grundrechtseinschränkung zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sowie für die betroffene Person zumutbar sein muss (BGE 139 I 218 E. 4.3; BGE 134 I 140 E. 6). Wie oben aufgezeigt wurde, ist die Voraussetzung einer Niederlassungsbewilligung geeignet, um eine ausreichende Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen zu gewährleisten (vgl. oben E. 5.6). Erforderlich ist sie allerdings nur, wenn das angestrebte Ziel nicht mit einem milderen Mittel erreicht werden kann (Häfelin/Müller/Uhlmann , a.a.O., Rz. 527 ff.). In dieser Hinsicht geht das Erfordernis einer Niederlassungsbewilligung als einzig zulässigem Nachweis einer genügenden Integration über das für die legitime Zielerreichung Notwendige hinaus. Ein Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung kann die Verhältnisse der Schweiz ebenso gut kennen und mit ihnen verbunden sein wie ein niedergelassener Ausländer oder ein Schweizerbürger. Ist dies der Fall, so erschiene es unverhältnismässig, die Erteilung des Anwaltspatents dennoch zu verweigern. Die ausländische Person muss daher zum Nachweis zugelassen werden, dass sie - gleichsam wie eine einheimische - mit den hiesigen politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen vertraut ist (vgl. BGE 119 Ia 35 E. 5). Die Anwaltsaufsichtskommission wird in einem solchen Fall jeweils unter Zugrundelegung der Akten und der allenfalls zusätzlich erhobenen resp. eingereichten Beweise im konkreten Einzelfall zu prüfen haben, ob ein ausländischer Bewerber das Kriterium der Vertrautheit mit den lokalen Verhältnissen erfüllt. War eine Person zuvor während Jahren in der Schweiz berufstätig oder hat sie ihr juristisches Hochschulstudium in der Schweiz abgeschlossen, so hat der Beweis als erbracht zu gelten, denn die bei diesen Tätigkeiten gewonnenen Erfahrungen bringen zwangsläufig vertiefte Kenntnisse der

politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse mit sich. Sind solche Kenntnisse nachgewiesen, ist das Niederlassungserfordernis unverhältnismässig und aus diesem Grund mit der Wirtschaftsfreiheit unvereinbar. Die persönliche Voraussetzung von § 5 lit. a AnwG ist in diesen Fällen als erfüllt anzusehen.

E. 7

Für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) bestimmen ausserdem das Freizügigkeitsabkommen resp. das nachgeführte Übereinkommen zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen) vom 4. Januar 1960 im Rahmen ihres sachlichen Anwendungsbereichs den Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt. Die unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Bestimmungen der Abkommen gehen entgegenstehendem kantonalem Recht vor (BGE 140 II 285 E. 3 f.; Stephan Breitenmoser/Robert Weyeneth, Europäische Bezüge und Bilaterale Verträge, in: Biaggini et al. [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, Rz. 31.16).

E. 7.1

Das Freizügigkeitsabkommen bezweckt insbesondere die diskriminierungsfreie (schrittweise) Einführung des freien Personenverkehrs für Erwerbstätige (vgl. Art. 1 lit. a FZA). Der freie Personenverkehr umfasst das Recht, in die Schweiz oder einen Mitgliedstaat der EU einzureisen, sich dort aufzuhalten, Zugang zu einer Beschäftigung zu suchen, sich als selbstständigerwerbende Person niederzulassen und gegebenenfalls nach der Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Aufnahmestaat zu verbleiben (Andreas Zünd/Thomas Hugi Yar, Staatliche Leistungen und Aufenthaltsbeendigung unter dem FZA, in: Epiney/Gordzielik [Hrsg.], Personenfreizügigkeit und Zugang zu staatlichen Leistungen, Zürich 2015, S. 163 ff.). Analoge Bestimmungen enthält das EFTA-Übereinkommen für die Angehörigen der EFTA-Staaten (vgl. Anhang K Anlage I zum EFTA-Übereinkommen; Uebersax, a.a.O., Rz. 7.134). Auf die freizügigkeitsrechtlichen Positionen können sich Staatsangehörige aus einem EU/EFTA-Staat berufen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben. Gelangt ein Ausländer an eine schweizerische Behörde, genügt grundsätzlich ungeachtet des Wohnorts die Staatsangehörigkeit eines anderen Vertragsstaats für die Annahme eines grenzüberschreitenden Sachverhalts, der den Anwendungsbereich des Abkommens eröffnet (Zünd/Hugi Yar, a.a.O., S. 167; BGE 135 II 369 E. 2; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 der [als Teil des Acquis communautaire übernommenen] Verordnung 1612/68/EWG vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. 1968 L 257, S. 2).

E. 7.2

Die Schweiz hat das Unionsrecht, den sog. "Acquis communautaire", nur in dem Umfang übernommen, wie er vor der Unterzeichnung der Bilateralen Verträge I am 21. Juni 1999 bestand und in den Anhängen umschrieben ist (Breitenmoser/Weyeneth, a.a.O., Rz. 31.21). Gemäss Art. 16 Abs. 2 FZA ist für die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens - soweit für die Anwendung des Abkommens Begriffe des Unionsrechts herangezogen werden - die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (heute: Europäischer Gerichtshof [EuGH]) vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung massgebend. Da es Ziel des Abkommens ist, die Freizügigkeit auf der Grundlage der in der Europäischen Union geltenden Bestimmungen zu verwirklichen

(Präambel), und die Vertragsstaaten übereingekommen sind, in den vom Abkommen erfassten Bereichen alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit in ihren Beziehungen eine möglichst parallele Rechtslage besteht (Art. 16 Abs. 1 FZA), weicht das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung bei der Auslegung abkommensrelevanter unionsrechtlicher Bestimmungen von der nach dem Unterzeichnungsdatum ergangenen Rechtsprechung des EuGH nur bei Vorliegen triftiger Gründe ab (BGE 142 II 35 E. 3.1; BGE 140 II 447 E. 4.3; BGE 140 II 112 E. 3.2; BGE 136 II 364 E. 5.3). So richtet sich im Rahmen des FZA unter anderem die Auslegung der Begriffe der Arbeitnehmereigenschaft, der öffentlichen Gewalt oder der Diskriminierung als EU-rechtliche Begriffe nach der zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens bestehenden Jurisdiktion des EuGH, wobei grundsätzlich auch dessen nach dem Stichtag ergangene Rechtsprechung in angemessener Weise mitzubersichtigen ist (Zünd/Hugi Yar , a.a.O., S. 172 f.; Häfelin/Müller/Uhlmann , a.a.O., Rz. 200; Breitenmoser/Weyeneth , a.a.O., Rz. 31.21; BGE 140 II 447 E. 4.5; BGE 140 II 112 E. 3.2.4).

E. 7.3

Die Art. 2 bis 7 des Freizügigkeitsabkommens umschreiben die Grundsätze der Personenfreizügigkeit. Gemäss Art. 4 FZA wird den freizügigkeitsberechtigten Personen das Recht auf Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit eingeräumt. Die Einzelheiten regelt Anhang I für die Arbeitnehmenden in seinen Art. 6 bis 11, für die Selbständigerwerbstätigen in den Art. 12 bis 16. Die entsprechenden Bestimmungen sind in der Schweiz unmittelbar anwendbar (self-executing) und verleihen dem Einzelnen einen direkt anrufbaren Anspruch auf Aufenthalt und Zugang zu einer Erwerbstätigkeit (Uebersax , a.a.O., Rz. 7.133). Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit kann verweigert werden, wenn damit die dauernde oder zeitweise Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden ist (Art. 10 Anhang I FZA und Art. 16 Anhang I FZA). Tätigkeiten, die in diese sog. "Bereichsausnahme" fallen, sind vom Anwendungsbereich der Abkommen ausgenommen und dürfen - auch ohne Anrufung von Rechtfertigungsgründen - eigenen Staatsangehörigen vorbehalten bleiben (Tobias Jaag/Julia Hänni , Europarecht, 4. Aufl., Zürich 2015, Rz. 4112a; BGE 140 II 112 E. 3.2.1). Hoheitlichen Tätigkeiten müssen nach der Rechtsprechung Entscheidungsautonomie und eine gewisse Letztverantwortung inhärent sein, damit sie als Ausübung hoheitlicher Gewalt qualifiziert werden können. Die Vorschrift ist als Ausnahmebestimmung eng auszulegen. Die beruflichen Tätigkeitsbereiche eines Rechtsanwaltes stellen keine Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt dar und fallen nicht unter die Bereichsausnahme, selbst wenn sie im Verkehr mit Behörden und Gerichten regelmässig erbracht werden, organisch in das Gerichtsverfahren eingebettet sind und auf eine obligatorische Mitarbeit bei der Erfüllung der Aufgaben der Gerichte hinauslaufen (Urteil des EuGH vom 21. Juni 1974 C-2/74 Reyners , Slg. 1974 I-631, Rz. 51 ff.; Alexander Scheuer , in: Lenz/Borchardt [Hrsg.], Kommentar EU- und EG-Vertrag, 3. Aufl., Basel/Köln/Wien 2003, Rz. 4 zu Art. 45 EGV [heute: Art. 51 AEUV]). Der Zugang zum Anwaltsberuf fällt demnach in den Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens.

E. 7.4

Die Personenfreizügigkeit des FZA geht mit einem Beschränkungs- und Diskriminierungsverbot einher. Art. 2 FZA statuiert den für die Freizügigkeitsrechte zentralen Grundsatz, dass die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, bei der Anwendung des

Abkommens nicht auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden dürfen. Neben dem allgemeinen Diskriminierungsverbot von Art. 2 FZA enthält das Abkommen in Art. 9 Anhang I FZA und Art. 15 Anhang I FZA spezifische Diskriminierungsverbote mit Bezug auf unselbständig und selbständig Erwerbende. Danach dürfen Unionsbürger im Anwendungsbereich des FZA nicht weniger günstig als Inländer behandelt werden (Grundsatz der Inländerbehandlung). Dies gilt insbesondere für den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit (Art. 9 Abs. 1 Anhang I FZA, Art. 15 Abs. 1 Anhang I FZA). Diese Bestimmungen der Anhänge sind derart präzise, dass sie grundsätzlich keiner näheren Ausführungsvorschriften bedürfen. Sie sind justiziabel und demnach unmittelbar anwendbar (Breitenmoser/Weyeneth , a.a.O., Rz. 31.37; Yvo Hangartner , Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, AJP 2003, S. 259 f.). Das Diskriminierungsverbot von Art. 2 FZA entspricht inhaltlich dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot von Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, früher: Art. 12 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [EGV]; vgl. BGE 140 II 167 E. 4.3). Die Auslegung des Art. 2 FZA und damit seine rechtliche Tragweite ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich an diejenige der Art. 18 AEUV und Art. 12 EGV anzulehnen (Astrid Epiney , Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Personenfreizügigkeitsabkommen, SJZ 2009, S. 27 f.; BGE 130 I 26 E. 3.2). Das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 2 FZA verbietet sowohl die offene oder direkte (formelle) Diskriminierung, d.h. jede Unterscheidung, die ausdrücklich auf die Staatsangehörigkeit abstellt, als auch die versteckte oder indirekte (materielle) Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale als der Staatsangehörigkeit tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führt (BGE 140 II 167 E. 4.1; Urteil des EuGH vom 23. Januar 1997 C-29/95 Pastoors und Trans-Cap GmbH , Slg. 1997 I-285, Rz. 16; Urteil des EuGH vom 29. Oktober 1980 C-22/80 Boussac , Slg. 1980 I-3427, Rz. 9). Art. 2 FZA erfasst dabei all diejenigen Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, welche die Wahrnehmung der im Abkommen gewährleisteten Rechte behindern bzw. mit diesen im Zusammenhang stehen. Ausreichend ist dabei auch ein nur indirekter oder potenzieller Bezug (Epiney , a.a.O., S. 30). Während indirekte Diskriminierungen und sonstige Beschränkungen unter Umständen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein können, sind Ungleichbehandlungen, die ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit anknüpfen, als direkte Diskriminierung sowohl im EU-Binnenmarkt als auch in dem diesen ergänzenden FZA stets absolut unzulässig (Breitenmoser/Weyeneth , a.a.O., Rz. 31.38; Hangartner , a.a.O., S. 263 ff.; Epiney , a.a.O., S. 32; BGE 140 II 112 E. 3.4). Der Grundsatz der Inländerbehandlung verlangt in Bezug auf den Zugang zur Erwerbstätigkeit die vollständige Gleichbehandlung der Personen, die sich in einer freizügigkeitsrechtlich geregelten Situation befinden, mit den inländischen Staatsangehörigen (vgl. auch Jaag/Hänni , a.a.O., Rz. 4110; Zünd/Hugi Yar , a.a.O., S. 176; Carl Otto Lenz , in: Kommentar EU- und EG-Vertrag, a.a.O., Rz. 1 zu Art. 12 EGV; Urteil des EuGH vom 26. September 1996 C-43/95 Data Delecta Aktiebolag , Slg. 1996 I-4661, Rz. 16; Urteil Reyners , a.a.O., betreffend die Zulassung von Ausländern zum Beruf des Rechtsanwalts in Belgien).

E. 7.5

Nach dem Gesagten darf Bürgerinnen und Bürgern aus EU-/EFTA-Staaten, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben, die Zulassung zum Anwaltsberuf nicht wegen ihrer fehlenden Schweizer Staatsangehörigkeit versagt werden.

E. 8

Zusammenfassend erfüllen Bewerberinnen und Bewerber die persönliche Voraussetzung zur Patenterteilung gemäss § 5 lit. a AnwG, wenn sie das schweizerische Bürgerrecht, das Bürgerrecht eines Mitgliedstaats der EU/EFTA oder eine ausländerrechtliche Niederlassungsbewilligung besitzen. Ebenfalls darunter fallen Staatsangehörige von Drittstaaten, die sich auf einen Anspruch auf wirtschaftliche Betätigung in der Schweiz berufen können und vertiefte Kenntnisse der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse nachgewiesen haben.

E. 9

Die im Einzelfall freizügigkeitsrechtlich resp. grundrechtlich gebotene Erteilung des Anwaltspatents an ausländische Personen ohne Niederlassungsbewilligung führt nicht dazu, dass inskünftig mit einem Zustrom schlecht integrierter Bewerber zu rechnen sein wird, denn einer Patenterteilung an neu zuziehende ausländische Personen stehen nach wie vor hohe faktische Hürden im Weg (zur grundsätzlichen Zulässigkeit derartiger Bedingungen für den Zugang zu einem Beruf vgl. Urteil des EuGH vom 10. Dezember 2009 C-345/08 *Peñalba*, Slg. 2009 I-11677, Rz. 34 ff.). So ist bereits für die Zulassung zur Anwaltsprüfung eine mindestens einjährige praktische juristische Tätigkeit, wovon mindestens sechs Monate im Kanton Basel-Landschaft, auszuweisen (§ 7 Abs. 1 lit. b AnwG) und die Anwaltsprüfung selber ist praxisbezogen auf das Bundesrecht und das Recht des Kantons Basel-Landschaft ausgerichtet (§ 8 Abs. 2 AnwG). Die Kenntnis des Landesrechts lässt sich nicht im Ausland erwerben. In der Praxis kommen als ausländische Bewerberinnen und Bewerber für das Anwaltspatent somit von vornherein nur Personen in Frage, die seit Jahren mit der Schweiz verbunden sind (vgl. Wolffers, a.a.O., S. 72).

E. 10

Fallbezogen bedeuten die vorstehenden Ausführungen, dass der Beschwerdeführer hinsichtlich des Zugangs zu einer juristischen Erwerbstätigkeit und deren Ausübung Inländerbehandlung geniesst. Die Vorinstanz durfte demnach nicht auf das in § 5 lit. a AnwG genannte Kriterium der Staatszugehörigkeit abstellen, um ihm die Erteilung des Anwaltspatents zu verweigern. Als deutscher Staatsangehöriger erfüllt der Beschwerdeführer die persönliche Voraussetzung von § 5 lit. a AnwG. Die Vorinstanz wird die beantragte Erteilung des Anwaltspatents demnach neu zu prüfen haben. Sollte der Beschwerdeführer die übrigen persönlichen Voraussetzungen zum Entscheidungszeitpunkt (weiterhin) erfüllen, wird ihm das Patent zu erteilen sein. Die Beschwerde ist aus diesem Grund teilweise gutzuheissen und zur neuen Beurteilung im Sinne der Erwägungen an die Anwaltsaufsichtskommission zurückzuweisen.

E. 11

Es bleibt über die Kosten zu befinden.

E. 11.1

Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Kantonalen Behörden werden nur Verfahrenskosten auferlegt, wenn sie das Kantonsgericht in Anspruch nehmen (§ 20 Abs. 4 VPO). Demgemäss sind vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

E. 11.2

Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Gemäss dem Ausgang des Verfahrens ist dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer antragsgemäss eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz zuzusprechen. In der Honorarnote vom 21. Januar 2016 weist der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers ein Honorar von 16.08 Stunden à Fr. 250.-- aus. Der geltend gemachte Stundenaufwand und der Honoraransatz erscheinen der Sache angemessen. Hinzu kommen nicht zu beanstandende Auslagen in der Höhe von Fr. 71.60 und die Mehrwertsteuer. Demzufolge hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 4'418.95 (inkl. Auslagen und 8% MWST) auszurichten. Demgemäss wird erkannt: ://: 1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die Angelegenheit an die Anwaltsaufsichtskommission Basel-Landschaft zur Neu beurteilung im Sinne der Erwägungen zurückgewiesen. 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. 3. Die Anwaltsaufsichtskommission Basel-Landschaft hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 4'418.95 (inkl. Auslagen und 8% MWST) zu bezahlen. Vizepräsident Gerichtsschreiber

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