

Regierungsratsbeschluss

vom 14. August 2018

Nr. 2018/1233

KR.Nr. I 0086/2018 (STK)

Interpellation Christian Werner (SVP, Olten): Rechtspraktikum Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Wer im Kanton Solothurn zur Anwaltsprüfung zugelassen werden möchte, muss die Voraussetzungen gemäss § 2 JPV (Juristische Prüfungsverordnung) erfüllen, wobei insbesondere ein Rechtspraktikum zu absolvieren ist. § 7 JPV regelt die Ausgestaltung des Rechtspraktikums derart, dass ein solches 12 Monate dauert und davon 6 Monate bei einem Rechtsanwalt oder einer Rechtsanwältin und 6 Monate auf einem solothurnischen Gericht, bei der Staatsanwaltschaft, etc. absolviert werden müssen. § 7 Abs. 5 JPV hält in diesem Zusammenhang fest, dass Abwesenheiten, insbesondere solche wegen Schwangerschaft, Ferien, Krankheit, Unfall oder Militärdienst, an die Dauer des Praktikums nicht angerechnet werden.

Die letztgenannte Bestimmung führt zur geltenden (kantonalen) Praxis, dass Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten während der Dauer des Praktikums nicht nur keine Ferien haben, sondern abgesehen davon auch sämtliche Abwesenheiten, bspw. wegen Schwangerschaft, Krankheit oder Unfall, Tod in der Familie oder wegen obligatorischem Militärdienst, in jedem Fall kompensieren müssen, ansonsten die Voraussetzungen zur Anwaltsprüfung nicht erfüllt werden.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten erst durch den Nachweis der Praktikumsplätze zum Rechtspraktikum zugelassen werden, weshalb bereits im Vorfeld klar definiert ist, wo und in welcher Zeitspanne das entsprechende Praktikum absolviert wird. Eine kurzfristige Verlängerung bzw. Verschiebung des Praktikums (wegen allfälliger Nachholbedürftigkeit aufgrund von Abwesenheiten) ist deshalb kaum möglich.

Soweit ersichtlich, ist der Kanton Solothurn der einzige Deutschschweizer Kanton mit der genannten Praxis (keine Ferien während der Dauer des Praktikums, zwingende Kompensation bei Abwesenheiten wegen Schwangerschaft, Krankheit, Unfall, Militärdienst, etc.). In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat höflich um Beantwortung folgender Fragen ersucht.

1. Wie steht der Regierungsrat zur genannten Praxis des Kantons Solothurn?
2. Wie lässt sich aus Sicht des Regierungsrats die Regelung von § 7 Abs. 5 JPV mit den zwingenden Normen des Arbeitsrechts vereinbaren?
3. Wie lässt sich aus Sicht des Regierungsrats die Regelung von § 7 Abs. 5 JPV – insbesondere mit Blick auf den obligatorischen Militärdienst bzw. eine Schwangerschaft – mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV vereinbaren?
4. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, die fraglichen Bestimmungen dergestalt anzupassen, dass eine Rechtspraktikantin bzw. ein Rechtspraktikant während der Dauer des Praktikums eine beschränkte Anzahl Ferientage beziehen kann und/oder – begrenzt auf einzelne Tage – gewisse

Abwesenheiten, bspw. wegen Schwangerschaft, Krankheit oder Unfall, Tod in der Familie oder wegen obligatorischem Militärdienst, nicht kompensieren muss?

2. Begründung (Interpellationstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

3.1.1 Das Rechtspraktikum im Kanton Solothurn

Das Rechtspraktikum ist im Kanton Solothurn in der Juristischen Prüfungsverordnung vom 4. Juli 2000 (JPV; BGS 128.213) geregelt. Wie der Name sagt, handelt es sich dabei um ein Praktikum. Ein solches dient in erster Linie der (praktischen) Ausbildung zur Vorbereitung auf die Prüfungen und nicht primär der Verrichtung von Arbeit für die Praktikumsstelle. Rechtspraktikum und Prüfungen der Anwältinnen und Anwälte sind in der Juristischen Prüfungsverordnung geregelt.

Auf Bundesebene ordnet das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61) den Anwaltsberuf. Artikel 3 Absatz 1 BGFA hält jedoch fest, dass das Recht der Kantone, die Anforderungen an den Erwerb des Anwaltspatents festzulegen, grundsätzlich gewahrt bleibt. Das Bundesgesetz selber legt nur bestimmte Mindestanforderungen fest, damit sich Anwältinnen und Anwälte in das Register eintragen lassen können. So ist für die Eintragung ins Anwaltsregister als fachliche Voraussetzung ein mindestens einjähriges Praktikum in der Schweiz vorausgesetzt, welches mit einem Examen über die theoretischen und praktischen juristischen Kenntnisse abgeschlossen wurde (Art. 7 Abs. 1 Bst. b BGFA).

§ 7 Absatz 4 des kantonalen Anwaltsgesetzes (AnwG; BGS 127.10) delegiert die nähere Regelung des Rechtspraktikums an den Regierungsrat, welcher diese Zuständigkeit durch Erlass der erwähnten Juristischen Prüfungsverordnung wahrgenommen hat. Darin wurde die Praktikumsdauer auf die vom Bundesrecht vorgegebene Mindestdauer von insgesamt einem Jahr beschränkt. Dies im Gegensatz zu anderen Kantonen, welche diese auf 18 Monate festgelegt haben (z.B. Bern, Freiburg, Nidwalden, Thurgau, Uri und Wallis).

3.1.2 Praktikumsdauer von mindestens 12 Monaten netto für die Prüfungszulassung

§ 7 Absatz 5 JPV hält fest, dass Abwesenheiten wegen Schwangerschaft, Ferien, Krankheit, Unfall, Militärdienst usw. nicht an die Dauer des Rechtspraktikums angerechnet werden können. Was die anrechenbare Praktikumsdauer für die Zulassung zur Anwaltsprüfung betrifft, ist somit das Nettoprinzip massgebend. Die sachliche Berechtigung dieses Nettoprinzips ergibt sich aus dem Ausbildungszweck des Rechtspraktikums im Hinblick auf die Prüfung. Mit diesem sollen ja minimale Kenntnisse in der praktischen juristischen Tätigkeit bei einer Rechtsanwaltskanzlei, einer kantonalen Amtsstelle oder einem Gericht erworben werden können. Die Dauer des einzelnen Praktikums beträgt bei einer Amtsstelle bzw. einem Gericht i.d.R. je zwei Monate, bei einer Anwaltskanzlei sechs Monate. Neben dem Kanton Solothurn stellen, entgegen der Vermutung des Interpellanten, auch andere Kantone (der deutschsprachigen Schweiz) auf die Nettodauer des Praktikums ab, so bspw. die Kantone Aargau¹, Zürich², Glarus³ und Schaffhausen⁴. Diese Kantone haben wie der Kanton Solothurn die bundesrechtlich geforderte Mindestdauer von einem Jahr für das Rechtspraktikum übernommen. Demgegenüber dauert z.B. im Kanton Bern, wel-

¹ Gemäss Beschluss der Anwaltskommission Aargau vom 29. Mai 2008, siehe www.ag.ch/de/gerichte/anwaltskommission/pruefungen_2/anmeldung_8/anmeldung_1.jsp

² § 5 Buchstabe g Verordnung des Obergerichts über die Fähigkeitsprüfung für den Anwaltsberuf (LS 215.11).

³ Art. 5 Absatz 1 Reglement über die Anwaltsprüfung (GS III I/3).

⁴ § 1 Absatz 2 Buchstabe e Verordnung des Obergerichts über das Anwaltswesen (SHR 173.812).

cher Abwesenheiten bis zu 8 Wochen an die Praktikumsdauer anrechnet, das für die Zulassung zur Anwaltsprüfung erforderliche Rechtspraktikum wesentlich länger, nämlich 18 Monate.

3.1.3 Arbeitsrechtliche Situation der Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten

Das soeben erwähnte Nettoprinzip bezieht sich aber lediglich auf die Frage, ob die geforderte Praktikumsdauer von mindestens 12 Monaten als Voraussetzung für die Zulassung zur Anwaltsprüfung erfüllt ist (§ 2 JPV). Eine andere Frage ist jedoch die, ob Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten wie die Arbeitnehmenden bei Abwesenheiten wegen Schwangerschaft, Krankheit, Unfall sowie Militär-, Zivilschutz- oder Zivildienst Anspruch auf Lohnfortzahlung haben. Dies trifft durchaus zu. Die bei staatlichen Dienststellen tätigen Rechtspraktikanten unterstehen dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV; BGS 126.3), und zwar nach Massgabe der §§ 324 und 328 GAV. Nach § 328 GAV haben sie namentlich Anspruch auf Lohnfortzahlung bei Krankheit, Unfall, Militär-, Zivil- oder Zivilschutzdienst, sind wie das Staatspersonal gegen Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle versichert und erhalten auch wie diese Kinderzulagen. Was die Ferien betrifft, wird ihnen eine Ferienentschädigung nach den allgemeinen Bestimmungen des GAV ausbezahlt. Für die arbeitsrechtlichen Ansprüche beim Rechtspraktikum bei einer Anwaltskanzlei, welches im Kanton Solothurn im Minimum sechs Monate dauert, gilt das Arbeitsrecht des OR. Das entsprechende Arbeitsverhältnis ist dabei Gegenstand der Parteivereinbarung zwischen dem Anwalt bzw. der Anwältin und dem Rechtspraktikanten bzw. der Rechtspraktikantin. Das kantonale Recht macht den Anwältinnen und Anwälten bezüglich der Ausgestaltung des entsprechenden Arbeitsvertrags keine Vorgaben. Die Regelung in § 7 Absatz 5 JPV äussert sich einzig zur späteren Anrechnung der jeweiligen Praktikumsleistung, wobei hierfür das Nettoprinzip gilt (s. oben, Ziff. 3.1.2).

3.1.4 Die Zulassungsverfügung zum Rechtspraktikum

Verfahrensmässig erfolgt die Zulassung zum Rechtspraktikum durch Verfügung der Staatskanzlei vor der Aufnahme des Praktikums; mit der Verfügung werden auch die Praktikumsstellen festgelegt (§ 6 Abs. 3 JPV). Die Festlegung der Praktikumsstellen erfolgt selbstverständlich stets unter Einbezug des Gesuchstellers bzw. der Gesuchstellerin, wobei deren Wünsche soweit möglich berücksichtigt werden. Dafür verfügt die zuständige Sachbearbeiterin bei der Staatskanzlei, Legistik und Justiz, über eine laufend aktualisierte Übersicht der verfügbaren bzw. besetzten Praktikumsstellen (bei den Gerichten und staatlichen Amtsstellen). Wer ein Rechtspraktikum in Angriff nehmen möchte, ist sich dessen bewusst, dass eine Ferienentschädigung ausgerichtet wird. Die entsprechende Regelung ist erstens durch Konsultation des Gesamtarbeitsvertrages ersichtlich. Zweitens werden die gesuchstellenden Personen in der Zulassungsverfügung zum Rechtspraktikum auch auf diesen Umstand sowie auf die geltenden Rechtsgrundlagen hingewiesen. Es steht namentlich jedem Kandidaten und jeder Kandidatin frei, das Rechtspraktikum so zu planen, dass es so gut wie möglich auf seine oder ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist. Dazu gehört auch die Möglichkeit, zwischen einzelnen Praktikumsstellen Unterbrüche einzuplanen, was namentlich zwecks Ferien auch vorkommt. Auch wenn ein solcher Wunsch erst während dem Praktikum aufkommen sollte, ist eine entsprechende Änderung des mit der Zulassungsverfügung festgelegten Ablaufs des Rechtspraktikums noch möglich. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtspraktikanten auch bei einem solchen Unterbruch bis zu einer Dauer von 31 Tagen weiterhin automatisch beim Arbeitgeber Kanton Solothurn für Berufs- und Nichtberufsunfälle versichert sind (bei längeren Unterbrüchen besteht die Möglichkeit einer Abredeversicherung).

Was das bei einer Anwaltskanzlei zu leistende Praktikum betrifft, ist es Sache des Kandidaten bzw. der Kandidatin, einen entsprechenden Praktikumsplatz zu organisieren. Erst wenn auch diesbezüglich eine Zusicherung vorliegt, kann die Zulassung mittels Verfügung erfolgen (in welcher auch diese Praktikumsdauer aufgeführt wird). Auch hier gilt jedoch: Der Kandidat bzw. die

Kandidatin ist frei, mit der Anwaltskanzlei eine Praktikumsdauer von sechs (Minimum) oder mehr Monaten zu vereinbaren. Hinsichtlich der Frage allfällig vereinbarter Ferienbezüge im Rahmen des Rechtspraktikums bei der Anwaltskanzlei werden mit der Zulassungsverfügung keinerlei Vorgaben gemacht. Bei der Anrechnung der jeweiligen Praktikumsleistung gilt auch hier das Nettoprinzip gemäss § 7 Absatz 5 JPV (s. oben, Ziff. 3.1.2).

3.1.5 Bewährte Regelung und Praxis

Das im Kanton Solothurn praktizierte System mit der zentralen Verwaltung und vorgängigen Festlegung der Praktikumsstellen durch eine Behörde bietet einige Vorteile. Auf diese Weise ist stets ein aktueller Überblick über die Auslastung der Praktikumsstellen im Kanton gewährleistet. Dies fördert eine optimale Belegung dieser begehrten – und entsprechend knappen – Stellen. Die in andern Kantonen üblichen, zum Teil langen Wartezeiten können so bestmöglich vermieden werden. Mit der jeweiligen Festlegung auf (zwei, vier oder sechs) volle Monate jeweils bis Monatsende, verbunden mit der Ferienentschädigung, wird die Auslastung der verfügbaren Plätze weiter optimiert. Schliesslich erleichtert die zentrale Verwaltung der staatlichen Praktikumsstellen den Kandidierenden die Planung erheblich, erübrigt sich für diese doch ein mühsames, zeitintensives Abklappern von Amtsstellen, bis freie Plätze in den passenden Zeitfenstern gefunden werden können. Dieses System, welches dem Einzelnen die rasche Absolvierung des für die Erlangung des Anwaltspatents nötigen Rechtspraktikums – sowie bei Bedarf auch Unterbrüche zwecks Ferien etc. – ermöglicht, dürfte auch im Sinne der Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten sein. Negative Rückmeldungen von deren Seite sind der Staatskanzlei, Legistik und Justiz, jedenfalls – von ganz vereinzelt Ausnahmen abgesehen – nicht bekannt.

Die Regelung, wonach Rechtspraktikanten eine Ferienentschädigung ausgerichtet wird und Abwesenheiten wegen Ferien, Krankheit, Dienstleistungen, etc., im Rahmen der Zulassung zur Anwaltsprüfung nicht an die Praktikumsdauer angerechnet werden, hatte bereits vor dem Inkrafttreten der Juristischen Prüfungsverordnung (per 1. Januar 2001) Geltung. Sie wurde übernommen von § 9 der Fürsprecherpraktikantenverordnung vom 19. Februar 1975 (GS 86, 574) und galt im Übrigen – die Ferienentschädigung betreffend – bereits aufgrund des RRB vom 31. August 1973 (GS 86, 213).

Die Befürchtung des Interpellanten, wonach eine kurzfristige Verlängerung oder Verschiebung des Praktikums, um Praktikumszeit nachzuholen, „kaum möglich“ sein soll, trifft nicht zu. Sollte es sich einmal ergeben, dass ein Rechtspraktikant wegen Krankheit oder ähnlichen Umständen nicht auf die erforderliche Nettodauer kommt, was aber selten vorkommt, kann die verpasste Dauer erfahrungsgemäss unbürokratisch während des Praktikums bei der aktuellen oder nachfolgenden Praktikumsstelle oder anschliessend an das Rechtspraktikum innert zumutbarer Frist nachgeholt werden.

3.2 Zu Frage 1:

Wie steht der Regierungsrat zur genannten Praxis des Kantons Solothurn?

Die Praxis hat sich seit vielen Jahren bewährt. Wir verweisen dazu auf die obigen Ausführungen.

3.3 Zu Frage 2:

Wie lässt sich aus Sicht des Regierungsrats die Regelung von § 7 Abs. 5 JPV mit den zwingenden Normen des Arbeitsrechts vereinbaren?

§ 7 Absatz 5 JPV hat mit dem Arbeitsrecht nichts zu tun; es geht dabei vielmehr um die *Anrechnung* einer minimal geforderten Praktikumsdauer im Rahmen der Zulassung zur Anwaltsprü-

fung. Es kann dazu grundsätzlich auf die obigen Ausführungen (insb. Ziff. 3.1.2) verwiesen werden.

In Bezug auf die zwingenden Bestimmungen des Arbeitsrechts sei im Übrigen auf Artikel 342 Absatz 1 Buchstabe a OR verwiesen. Dieser bestimmt, dass Vorschriften des Bundes, der Kantone und Gemeinden über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis vorbehalten bleiben, soweit sie nicht Artikel 331 Absatz 5 und Artikel 331a – 331e OR betreffen (Personalvorsorge). Artikel 342 Absatz 1 Buchstabe a OR macht dem Kanton Solothurn somit keine Vorgaben bezüglich der Regelung der Ferien bei den öffentlichen Dienstverhältnissen. Auf das öffentliche Dienstverhältnis kommen die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts nach § 3 Absatz 3 GAV nur dann sinngemäss zur Anwendung, wenn dem GAV und dem Gesetz (Staatspersonalgesetz; BGS 126.1) keine Vorschriften entnommen werden können, die entsprechende Regelung im kantonalen Recht also lückenhaft ist. Dies ist in Bezug auf den Ferienanspruch der Rechtspraktikanten auf staatlichen Stellen jedoch nicht der Fall, ist doch geregelt, dass kein solcher besteht, sondern eine Ferienentschädigung ausgerichtet wird. In Bezug auf die arbeitsrechtlichen Ansprüche der Rechtspraktikanten aufgrund des Anstellungsverhältnisses bei einer Anwaltskanzlei enthält die Juristische Prüfungsverordnung keinerlei Vorgaben.

3.4 Zu Frage 3:

Wie lässt sich aus Sicht des Regierungsrats die Regelung von § 7 Abs. 5 JPV – insbesondere mit Blick auf den obligatorischen Militärdienst bzw. eine Schwangerschaft – mit dem Diskriminierungsverbot nach Art. 8 Abs. 2 BV vereinbaren?

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern von der erwähnten Regelung das Diskriminierungsverbot nach Artikel 8 Absatz 2 BV tangiert sein soll. Um zur Anwaltsprüfung zugelassen zu werden, haben alle – Männer wie Frauen – dieselben Zulassungsvoraussetzungen zu erfüllen. Wie oben (Ziff. 3.1.3) dargelegt, stehen den Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten bei Abwesenheiten wegen Militärdienst, Schwangerschaft etc. arbeitsrechtlich die gleichen Ansprüche zu wie den Staatsangestellten. Geht es hingegen um die Frage der Zulassung zur Anwaltsprüfung, dürfte es offensichtlich sein, dass eine solche nicht auf der Basis von bspw. einem mehrmonatigen Mutterschaftsurlaub oder Militärdienst (anstelle einer praktischen juristischen Tätigkeit) erfolgen kann. Für die allfällige Pflicht, entsprechende Ausfallzeiten während des Praktikums tatsächlich nachzuholen, bestehen somit sachliche Gründe.

3.5 Zu Frage 4:

Kann sich der Regierungsrat vorstellen, die fraglichen Bestimmungen dergestalt anzupassen, dass eine Rechtspraktikantin bzw. ein Rechtspraktikant während der Dauer des Praktikums eine beschränkte Anzahl Ferientage beziehen kann und/oder – begrenzt auf einzelne Tage – gewisse Abwesenheiten, bspw. wegen Schwangerschaft, Krankheit oder Unfall, Tod in der Familie oder wegen obligatorischem Militärdienst, nicht kompensieren muss?

Nein. Abwesenheiten von beschränkter Dauer an das Praktikum anzurechnen mag für einen Kanton, welcher eine Dauer von 18 Monaten vorschreibt (z.B. Bern), zu vertreten sein. Der Kanton Solothurn hingegen verlangt nur die von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a BGFA festgelegte Mindestpraktikumsdauer von insgesamt einem Jahr für die Zulassung zur Anwaltsprüfung (was die Anwaltsausbildung im Kanton Solothurn für die Kandidaten übrigens attraktiv macht). Eine weitere Verkürzung derselben ist nicht angezeigt, weshalb am Erfordernis der Nettodauer festzuhalten ist. Auch bezüglich Ferien besteht kein Änderungsbedarf. Mit der heutigen Regelung

(Auszahlung einer Ferienentschädigung) ist es den Rechtspraktikantinnen und Rechtspraktikanten möglich, auf Wunsch Praktikumsunterbrüche zwecks Ferien einzuplanen, ohne dass Nachteile damit verbunden wären. Ein genereller Ferienanspruch würde dagegen zu einer weiteren Verknappung der verfügbaren Praktikumsplätze durch längere Belegung führen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei
Staatskanzlei, Legistik und Justiz (4)
Bau- und Justizdepartement
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat