



St.Galler Tagung zur Verwaltungsrechtspflege 2016

Donnerstag, 2. Juni 2016, Kongresshaus Zürich



Besonderheiten des Aufsichts- und Disziplinarverfahrens über Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Schwerpunkt Disziplinarverfahren)

Prof. Dr. iur. Alexander Brunner



Schwerpunkt Disziplinarverfahren

Inhaltsübersicht

1. Abgrenzung Berufsrecht (BGFA) und Standesrecht (SAV)
2. Rechtsnatur des Disziplinarverfahrens
3. Organisation der Disziplinaraufsicht
4. Umfang der Disziplinaraufsicht
 - 4.1 Örtlich
 - 4.2 Sachlich
 - 4.3 Zeitlich (einschliesslich Verjährung)
5. Verfahren der Disziplinaraufsicht
 - 5.1 Veranlassung
 - 5.2 Eröffnung
 - 5.3 Durchführung
 - 5.4 Erledigung (einschliesslich Massnahmen)
6. Rechtsmittel



1. Abgrenzung Berufsrecht (BGFA) und Standesrecht (SAV)

Berufsrecht (BGFA) geht dem Standesrecht (SAV etc.) vor

Vgl. Zitat aus Brunner et al.; Anwaltsrecht 2015, S. 259

Während die **Berufsregeln in BGFA 12 lit. a–j** teilweise stark auslegungsbedürftig ausgestaltet sind, weisen die **Standesregeln einen höheren Konkretisierungsgehalt** auf. Dies darf jedoch nicht dazu verleiten, die entsprechenden Standesregeln unbesehen zur Konkretisierung für die Bestimmungen des BGFA heranzuziehen. Die Verwendung als Auslegungshilfe der **primär selbständig auszulegenden BGFA-Bestimmungen** bleibt zwar in gewissen Grenzen denkbar. Allerdings muss die fragliche Standesregel eine landesweit in nahezu allen Kantonen geltende Auffassung zum Ausdruck bringen (BGE 130 II 270 E. 3.1.1.).



2. Rechtsnatur des Disziplinarverfahrens

Das Disziplinarverfahren ist ein **verwaltungsrechtliches Administrativverfahren**. Ergänzend gelten die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes VRG/ZH (vgl. AnwG/ZH 26).

Das Verfahren vor der Aufsichtskommission ist **schriftlich**. Es erfolgen insbesondere **keine mündlichen Parteiverhandlungen** (VO AK/ZH 4 I)

Im Verfahren vor der Aufsichtskommission laufende Fristen stehen während der Gerichtsferien nicht still.



3. Organisation der Disziplinaraufsicht

Zürcher Aufsichtscommission (AnwG/ZH 18 I):
sieben ordentliche Mitgliedern und sieben Ersatzmitgliedern

Davon werden **je vier Mitglieder** (samt dem Präsidenten) durch das Obergericht und **je drei Mitglieder** durch die Anwaltschaft gewählt.

Die **Wahl** der durch die Anwaltschaft zu wählenden Mitglieder und Ersatzmitglieder der Aufsichtscommission ist in einer einschlägigen Verordnung des Obergerichts (VOWa/ZH) geregelt.

Die **Amtsduer** der AK-Mitglieder entspricht derjenigen der Mitglieder des Obergerichts (AnwG/ZH 19 I und GOG/ZH 5 i.V.m. GPR/ZH 32 I: **sechs Jahre**). Juristische **Kanzlei**: **Ein GS/GSin** des Obergerichts



3. Organisation der Disziplinaraufsicht

Die Aufsichtskommission des Kantons Zürich ist funktionell eher eine **Verwaltungsbehörde** denn einer Gerichtsbehörde (*BGE 126 I 228 E. 2c*); *dies muss für die Aufsichtsbehörde anderer Kantone – je nach funktioneller und verfahrensmässiger Ausgestaltung – allenfalls anders beantwortet werden*).

Demgemäss sind auch die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrens ergänzend anzuwenden (AnwG/ZH 26). Auch wenn die **Unabhängigkeit eines Mitglieds** der Aufsichtskommission im Hinblick auf einen allfälligen **Ausstand** zu beurteilen ist, kann ein *weniger strenger Massstab* zur Anwendung kommen als bei einem ordentlichen Richter (so unlängst *BGE 2C_952/2014 E. 2.3. f.*).



3. Organisation der Disziplinaraufsicht

Betreffend die verfassungs- und völkerrechtlichen Verfahrensgarantien ist die Zürcher Lösung grundsätzlich unproblematisch. Bei der Aufsichtskommission handelt es sich gemäss Bundesgericht **nicht um eine richterliche Behörde im Sinne von EMRK 6 Ziff. 1 bzw. BV 30 I.**

Der sich bereits aus **BV 29a und 30 sowie BGG 110** ergebende **Anspruch auf gerichtliche Beurteilung** ist durch die Möglichkeit des Weiterzugs der Entscheide der Aufsichtskommission an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich gewährleistet.



4. Umfang der Disziplinaraufsicht

4.1 Örtlich

In örtlicher Hinsicht ist entscheidend, **in welchem Kanton sich die beanstandete Handlung des Anwalts** zugetragen hat.

Bei Bezug zu **mehreren Kantonen** (bspw. Anwalt verfasst im Kanton X eine Rechtsschrift, die er bei einem Gericht im Kanton Y einreicht), so knüpft die Zuständigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde primär an dem **Ort an, wo ein Gerichtsverfahren stattfindet**, in dessen Zusammenhang die beanstandete Handlung erfolgt ist (BGFA 14).

So bald ein Verfahren vor einer *kantonalen Gerichtsbehörde anhängig* wird, greift die *(ausschliessliche) kantonale Aufsicht* (ZR 2008 Nr. 24).



4. Umfang der Disziplinaraufsicht

4.2 Sachlich

In sachlicher Hinsicht erstreckt sich die Disziplinaraufsicht der Aufsichtskommission in erster Linie auf die Beurteilung der **anwaltspezifischen Tätigkeit der Anwälte** (inner- oder ausserhalb des Monopolbereichs).

Allerdings kann die sachliche Zuständigkeit der Aufsichtskommission in anderen Gebieten der Aufsichtstätigkeit auch darüber hinausreichen und sich beispielsweise im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen für den Registereintrag sowie eines Entzugs des Anwaltspatents auch auf **weitere Umstände** erstrecken.



4. Umfang der Disziplinaraufsicht

4.3 Zeitlich (einschliesslich Verjährung)

In zeitlicher Hinsicht ist zu beachten, dass die Formulierungen sowohl von BGFA 14 als auch von AnwG/ZH 13 die Aufsicht der Aufsichtskommission daran knüpfen, dass der Anwalt Parteien im Kantonsgebiet vor Gerichtsbehörden vertritt oder den Anwaltsberuf ausübt. **Mit einem Wegfall der Tätigkeit endet somit grundsätzlich auch die Aufsichtskompetenz der Aufsichtsbehörde**, und zwar auch in disziplinarischer Hinsicht.

Aber Diskussion der damit zusammen hängenden Probleme:

Vgl. Brunner et al., a.a.O., S. 236 ff. und

Besprechung geänderte neueste Praxis des VerGer ZH.

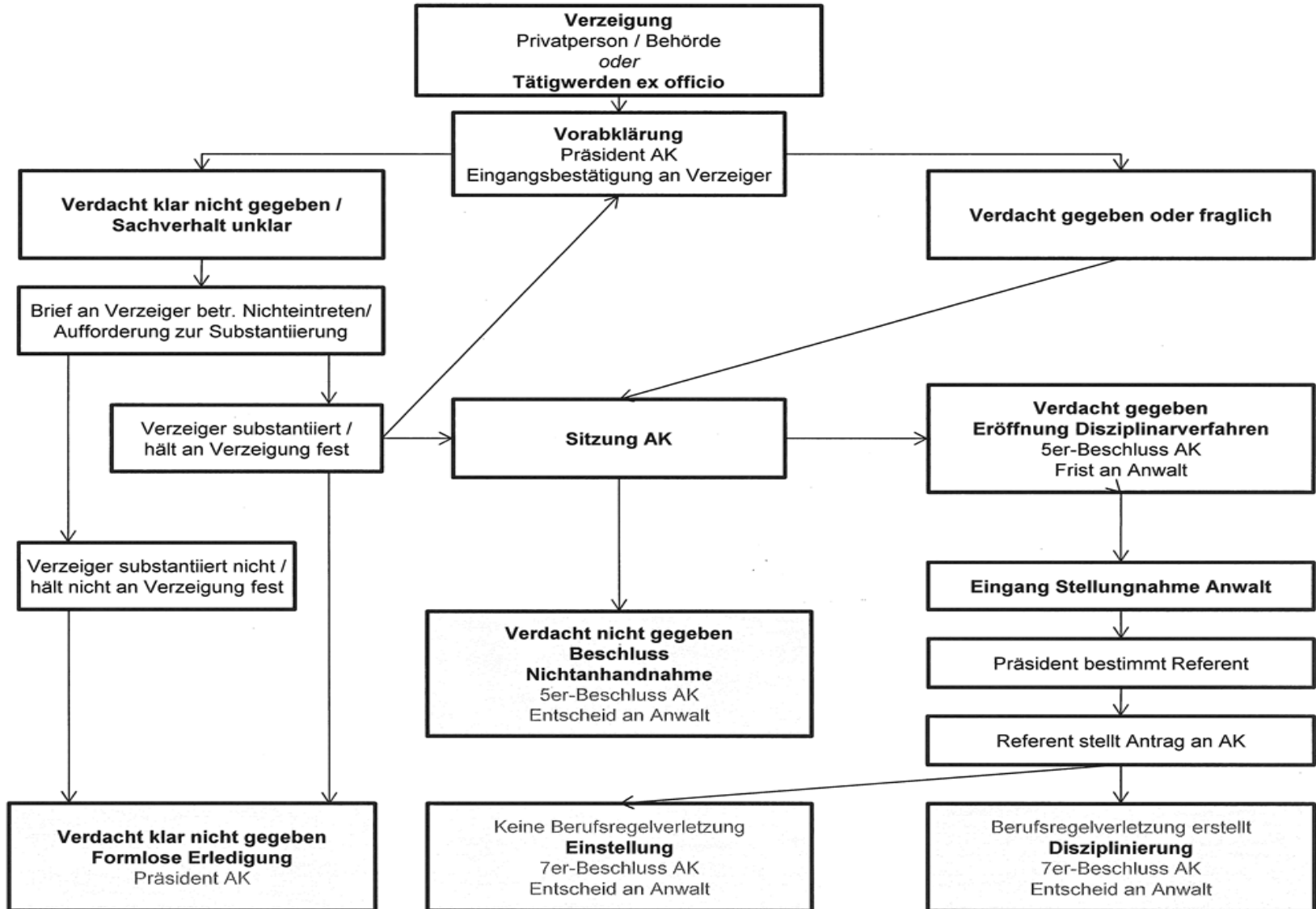


4. Umfang der Disziplinaraufsicht

4.3 Zeitlich (einschliesslich Verjährung)

Zur Verjährung: Nach **Kenntnisnahme** des beanstandeten Verhaltens durch die Aufsichtskommission verjährt die disziplinarische Verfolgung **innert eines Jahres**, wobei die Frist mit jeder Untersuchungshandlung unterbrochen wird (relative Frist; BGFA 19 I und II).

Unabhängig davon verjährt die disziplinarische Verfolgung **zehn** Jahre nach dem beanstandeten Vorfall (**absolute Frist**; BGFA 19 III). Stellt das fragliche Verhalten eine **strafbare Handlung** dar, gilt eine allfällig vom Strafrecht vorgesehene längere Verjährungsfrist (BGFA 19 IV), wobei die Beurteilung der Strafbehörde massgebend ist.





5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.1 Veranlassung

Das Verfahren wird durch eine schriftliche **Verzeigung** einer **Gemeinde-, Kantons- oder Bundesbehörde** eingeleitet (AnwG/ZH 30 lit. a).

Die genannten Behörden haben die Pflicht, Vorfälle von Berufsregel-Verletzungen, der Aufsichtsbehörde ihres Kantons oder des Eintragungskantons zumelden (BGFA 15 und AnwG/ZH 39). Dies ist **die Regel**.

Die Einleitung kann auch **von Amtes wegen** (= durch AK) erfolgen.



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.1 Veranlassung

Verzeigung auch durch **Privatpersonen** (Klienten oder Gegenanwälte)

Der verzeigenden Person oder Behörde wird lediglich der Eingang der Verzeigung bestätigt.

Weitere Verfahrensrechte kommen ihr nicht zu (AnwG/ZH 30 II). Dies hat insbesondere zur Folge, dass keine Orientierung des Verzeigers über das weitere Verfahren und den Endentscheid erfolgt. Eine solche findet nur statt, wenn die Aufsichtskommission prüft, ob dem Verzeiger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen sind.



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.1 Veranlassung

Zur möglichen Parteivertretung im Disziplinarverfahren

==> Frage der Rechtsvertretung der verzeigenden Person (Klient)

==> Frage der Rechtsvertretung der beschuldigten Person (Anwalt)



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.2 Eröffnung

Die Aufsichtskommission eröffnet ein Disziplinarverfahren nur, wenn ein hinreichender **Verdacht auf einen Disziplinarverstoß** vorliegt.

Wenn nicht: Dann **Nichtanhandnahme** (AnwG 30 II).

Der Präsident kann Vorabklärungen treffen (AnwG 30 III), um den Entscheid der Aufsichtskommission vorzubereiten und allfällige noch bestehenden Unklarheiten zu beseitigen.

Kein Eintreten auf blosse **Feststellungs**-Begehren (betr. mögliches künftiges Verhalten des Anwaltes; BGE 2C_344/2007 E. 3.2)



5. Verfahren der Disziplinaraufsicht

5.2 Eröffnung

Keine Eröffnung, wenn ein Gericht oder eine Behörde an sich eigene Disziplinar-Möglichkeiten hat (bspw. sofortige Sanktionierung eines unflätigen Benehmens)

Mit der Eröffnung werden die Akten früherer Disziplinarverfahren beigezogen und der **beschuldigten Person wird Gelegenheit zur Stellungnahme** eingeräumt (AnwG/ZH 31). Es wird ihr praxisgemäss Frist zur Stellungnahme angesetzt und angedroht, dass bei Säumnis aufgrund der Akten entschieden und eine Ordnungsbusse auferlegt werden würde (VO AK/ZH 12 I).



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.3 Durchführung

Das Verfahren wird in der Regel einem **Referenten** zugeteilt, der die für die Untersuchung des Sachverhalts notwendigen Verfügungen und Vorladungen erlässt.

Er kann **Befragungen** durchführen (VO AK/ZH 13).
Zeugeneinvernahmen können nicht erfolgen (AnwG/ZH 26 i.V.m. VRG/ZH 7 I und 26c e contrario).

Auch **keine mündlichen Parteiverhandlungen** (VO AK/ZH 4).



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.3 Durchführung

Beim Disziplinarverfahren der Aufsichtskommission in Zürich handelt es sich um ein **verwaltungsrechtliches Administrativverfahren.**

Bei der **Aufsichtskommission** handelt es sich auch nicht um ein unabhängiges und unparteiisches Gericht, das als Mittler zwischen zwei Parteien auftritt. Sie **wahrt vielmehr das öffentliche Interesse an der ordnungsgemässen Ausübung des Anwaltsberufs.**



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.3 Durchführung

Zum **Rechtliches Gehör**:

Das rechtliche Gehör der beschuldigten Person wird durch die Möglichkeit zur umfassenden Stellungnahme gewahrt:

Stellungnahme zum **Sachverhalt** der Verzeigung und der Dokumente

Stellungnahme zur **rechtlichen** Qualifikation Eröffnungsbeschluss



5. Verfahren der Disziplinaufsicht

5.4 Erledigung (einschliesslich Massnahmen)

Ist ein Geschäft spruchreif, **entscheidet** die Aufsichtskommission nach Möglichkeit an ihrer nächsten Sitzung aufgrund des gestellten Antrages.

Entweder stellt sie eine Verletzung einer Berufsregel fest und ordnet eine **Disziplinar massnahme** an,

oder sie beschliesst eine **Verfahrenseinstellung** (VO AK/ZH 14).
("Nichtanhandnahme")



6. Rechtsmittel

Gegen Disziplinentscheidungen der Aufsichtskommission des Kantons Zürich kann **Verwaltungsgerichtsbeschwerde** nach VRG/ZH 41 ff. erhoben werden.

Gegen den darauf ergehenden Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich steht grundsätzlich die **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** nach Massgabe von BGG 82 ff. und 90 ff. an das Bundesgericht offen.

Vgl. Beilage für weitere Informationen und Details, Auszug aus: BRUNNER et al., Anwaltsrecht, Zürich 2015, 231 ff.

IRP-HSG

Bodanstrasse 4

9000 St.Gallen

Schweiz

+41 (0)71 224 24 24

irp@unisg.ch

www.irp.unisg.ch

