



Fall-Nr.:	B 2024/198
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	28.03.2025
Entscheiddatum:	03.02.2025

### Entscheid Verwaltungsgericht, 03.02.2025

**Art. 14 lit. c AnwG, Art. 4 Abs. 1 und Abs. 6 PBR. Voraussetzungen für die Zulassung zur Anwaltsprüfung im Kanton St. Gallen. Die (vollständige) Anerkennung eines Anwaltspraktikums setzt nicht voraus, dass der Praktikumsleiter im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen eingetragen ist. Ein Eintrag in einem Anwaltsregister eines anderen Kantons ist gleichwertig (Art. 18 Abs. 2 AnwG). Deshalb und weil der Praktikumsleiter nebst dem Erstsitz im Kanton Y. \_\_ einen zweiten Geschäftssitz im Kanton St. Gallen (geografische Tätigkeitsaufteilung von je 50 %) hat, besteht kein Grund, die vom Beschwerdeführer und dessen Praktikanten am st. gallischen Zweitgeschäftssitz ausgeübte anwaltliche Beschäftigung nicht als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege zu betrachten. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 BGFA; Art. 2 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4, Art. 3 Abs. 1 BGBM. Die Kantone haben bei Ausübung ihrer Rechtsetzungskompetenzen hinsichtlich der Anforderungen für den Erwerb des Anwaltspatents – ebenso wie die kantonalen Behörden bei der Auslegung des kantonalen Anwaltsrechts – das BGBM zu berücksichtigen. Der für die volle Anerkennung eines Anwaltspraktikums von der Vorinstanz verlangte Eintrag des Praktikumsleiters (der im Anwaltsregister des Kantons Y. \_\_ eingetragen ist) ins Anwaltsregister des Kantons St. Gallen stellt eine binnenmarktrechtlich unzulässige Beschränkung dar. (Verwaltungsgericht, B 2024/198)**

Entscheid siehe pdf.



## Verwaltungsgericht

Abteilung II

**Entscheid vom 3. Februar 2025**

Besetzung	Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterinnen Lendfers, Reiter, Verwaltungsrichter Steiner, Zogg; Gerichtsschreiber Geertsen
Geschäftsnr.	B 2024/198
Verfahrens- beteiligte	<p><b>Prof. Dr. A.____,</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Beschwerdeführer,</b></p> <p>vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Nico Gächter, rtwp rechtsanwälte &amp; notare, Rosenbergstrasse 42, 9000 St. Gallen,</p> <p>gegen</p> <p><b>Anwaltskammer, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen,</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Vorinstanz,</b></p>
Gegenstand	<b>Anrechenbarkeit eines Anwaltspraktikums im Kanton St. Gallen</b>



## Das Verwaltungsgericht stellt fest:

### A.

#### a.

B.\_\_\_\_ erkundigte sich mit E-Mail vom 13. August 2024 bei der Anwaltskammer des Kantons St. Gallen, ob ein ihm in Aussicht gestelltes Praktikum bei Rechtsanwalt Prof. Dr. iur. A.\_\_\_\_ als eine Tätigkeit «bei einem st. gallischen Rechtsanwalt» im Sinn von Art. 4 Abs. 6 PBR gelte. Rechtsanwalt C.\_\_\_\_ führe ein Büro in der Stadt St. Gallen und eines in Y.\_\_\_\_. Dessen Steuerpflicht bestehe «50/50» zwischen St. Gallen und Y.\_\_\_\_. Er (B.\_\_\_\_) werde ausschliesslich im Büro in St. Gallen arbeiten; dieses Büro sei als Nebenkanzlei zu der in Y.\_\_\_\_ gelegenen Hauptkanzlei eingetragen.

Die Kammerschreiberin der Anwaltskammer teilte B.\_\_\_\_ am 19. August 2024 mit, entscheidend für die Qualifikation als Praktikum bei einem «st. gallischen Rechtsanwalt» sei, dass dieser im st. gallischen Anwaltsregister eingetragen sei (act. 7.1).

#### b.

Im Hinblick auf einen mit B.\_\_\_\_ geschlossenen Arbeitsvertrag ersuchte Prof. C.\_\_\_\_ die Anwaltskammer mit E-Mail vom 21. August 2024 um Bestätigung, dass B.\_\_\_\_ bei ihm ein voll anrechenbares Anwaltspraktikum absolvieren könne (act. 7.2). In der Folge entspann sich ein längerer E-Mail-Verkehr zwischen Prof. C.\_\_\_\_ und der Anwaltskammer, worin unterschiedliche Auffassungen zur Anrechenbarkeit eines Praktikums im Anwaltsbüro Prof. C.\_\_\_\_s in St. Gallen zum Ausdruck kamen (act. 7.3 ff.).

#### c.

Am 5. September 2024 stellte Prof. C.\_\_\_\_ bei der Anwaltskammer ein Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung mit folgenden Rechtsbegehren (act. 7.8):

1. Es sei festzustellen, dass Anwaltspraktika im Zweitbüro in St. Gallen als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege nach Art. 14 Abs. 1 lit. c des Anwaltsgesetzes bzw. Art. 4 Abs. 6 des Prüfungs- und Bewilligungsreglements anerkannt sind.
2. Eventualiter sei festzustellen, dass das zwischen ihm und B.\_\_\_\_ bestehende Praktikumsverhältnis nach Art. 14 Abs. 1 lit. c des Anwaltsgesetzes bzw. Art. 4 Abs. 6 des Prüfungs- und Bewilligungsreglements als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege anerkannt wird.



3. Die gemäss Rechtsbegehren Ziffer 1 und 2 beantragten Feststellungen seien als vorsorgliche Massnahme in dem Sinn zu verfügen, dass die bis zur Rechtskraft im Hauptverfahren geleistete Praktikumstätigkeit als Praktikum für die Anwaltsprüfung im Kanton St. Gallen anrechenbar sei.

**d.**

Mit Verfügung vom 3. Oktober 2024 wies die Anwaltskammer die Feststellungsbegehren und den Antrag um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab. Zur Begründung führte sie zusammengefasst aus, es stehe den Kantonen frei, für ihre Praktika über die bundesrechtlichen Mindestanforderungen hinaus detaillierte Bestimmungen aufzustellen. Überlasse schon das spezifisch für den Anwaltsberuf bestimmte bundesrechtliche Freizügigkeitsgesetz den Kantonen grundsätzlich die Befugnis, Regeln über das Praktikum aufzustellen, so gelte dies erst recht bezüglich des Binnenmarktgesetzes. Ein praktikumsleitender Anwalt im Sinn von Art. 4 Abs. 6 PBR müsse im Anwaltsregister eingetragen sein. Zweck dieser Bestimmung sei die Gewährleistung eines Mindestmasses an juristischer Praktikumserfahrung in der st. gallischen Rechtspflege. Dies wiederum bedinge, dass der Rechtsanwalt, der den Praktikanten anleite, selbst überwiegend in der st. gallischen Rechtspflege tätig sei und nicht «nur» ein Nebenbüro im Kanton St. Gallen betreibe. Ein in einem anderen Kanton registrierter Anwalt sei somit nicht schwerpunktmässig im Kanton St. Gallen tätig. Die Anforderung des Eintrags im st. gallischen Anwaltsregister gewährleiste auch, dass der Praktikant an seinem st. gallischen Arbeitsort die nötige Anleitung erhalte. Nur so lasse sich die in Art. 4 Abs. 6 PBR statuierte Mindestanforderung sicherstellen und überprüfen. Die Eintrittsfrage, ob Prof. C.\_\_\_\_ überhaupt berechtigt sei, eine Feststellungsverfügung zu verlangen, liess die Anwaltskammer offen, weil die Feststellungsbegehren ohnehin in der Sache unbegründet seien (act. 2).

**B.**

**a.**

Gegen die Verfügung der Anwaltskammer (fortan: Vorinstanz) vom 3. Oktober 2024 erhob Prof. C.\_\_\_\_ (fortan: Beschwerdeführer) am 9. Oktober 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er stellte (unter Kosten- und Entschädigungsfolge) folgende Anträge:

1. Die Verfügung der Vorinstanz vom 3. Oktober 2024 sei aufzuheben, eventualiter zur Neuurteilung in der Hauptsache an die Vorinstanz zurückzuweisen.
2. Es sei festzustellen, dass Anwaltspraktika im Zweitbüro in St. Gallen als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege nach Art. 14 Abs. 1 lit. c des Anwaltsgesetzes bzw. Art. 4 Abs. 6 des Prüfungs- und Bewilligungsreglements anerkannt sind.



3. Eventualiter sei festzustellen, dass das zwischen ihm und B.\_\_\_\_ bestehende Praktikumsverhältnis nach Art. 14 Abs. 1 lit. c des Anwaltsgesetzes bzw. Art. 4 Abs. 6 des Prüfungs- und Bewilligungsreglements als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege anerkannt wird.
4. Die Feststellungen gemäss Rechtsbegehren Ziffer 2 bzw. Ziffer 3 seien als vorsorgliche Massnahme in dem Sinn zu verfügen, dass die bis zur Rechtskraft im Hauptverfahren geleistete Praktikums-tätigkeit als Praktikum für die St. Galler Anwaltsprüfung anrechenbar sei.

Zur Begründung dieser Anträge brachte der Beschwerdeführer zusammengefasst vor, die Rechtsauslegung der Vorinstanz sei unzutreffend und zudem verfassungswidrig, da sie die Wirtschaftsfreiheit verletze. So sei ein Zweitbüro im Kanton St. Gallen als Teil der st. gallischen Rechtspflege einzuordnen. Die von der Vorinstanz als Voraussetzung für eine Anrechenbarkeit eines Praktikums geltend gemachte Eintragung im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen finde weder im Gesetz noch in den Materialien eine Stütze. Bei seinem Zweitbüro handle es sich um ein voll ausgestattetes Anwaltsbüro mit zwei Arbeitsplätzen. Das Festhalten an der Eintragungsvoraussetzung sei darüber hinaus überspitzt formalistisch. Des Weiteren verletze die Auffassung der Vorinstanz das Binnenmarktgesetz, da sie zu einer verpönten verdeckten Marktzutrittsschranke führe. Zur Frage der Verletzung des Binnenmarktgesetzes sei ein Gutachten bei der Wettbewerbskommission einzuholen. B.\_\_\_\_ habe seine vorangehende Stelle schon gekündigt und die Arbeit bei ihm (dem Beschwerdeführer) auf Zusehen hin aufgenommen. Deshalb habe nicht nur er (der Beschwerdeführer), sondern auch B.\_\_\_\_ ein dringendes Interesse an einer Klärung der Angelegenheit und dem Erlass der beantragten vorsorglichen Massnahme (act. 1).

**b.**

Auf Anfrage des Abteilungspräsidenten teilte C.\_\_\_\_, Leiter Binnenmarkt im Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO), am 10. Oktober 2024 mit, dass mit der Erstattung eines Gutachtens zur Anwendung des Binnenmarktgesetzes innerhalb von fünf bis zehn Wochen nach der gerichtlichen Anfrage zu rechnen sei (act. 9).

**c.**

Die Vorinstanz ersuchte mit Vernehmlassung vom 17. Oktober 2024 um Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies sie auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung. Hinsichtlich des Antrags des Beschwerdeführers um Anordnung vorsorglicher Massnahmen führte sie aus, dass eine vorsorgliche Anerkennung des Praktikums den zu regelnden Zustand präjudizieren würde. Deshalb sei dieser Verfahrensantrag ebenfalls abzuweisen (act. 6).



**d.**

Mit Verfügung vom 23. Oktober 2024 wies der Abteilungspräsident den Antrag des Beschwerdeführers auf Anordnung vorsorglicher Massnahmen ab, soweit er darauf eintrat. Im Übrigen lud er die WEKO ein, ein Gutachten zur Rechtsfrage zu erstatten, ob eine kantonale Bestimmung, die (im Zusammenhang mit der Festlegung der Anforderungen für den Erwerb des Anwaltspatents [Art. 3 Abs. 1 BGFA]) vorsieht (bzw. so ausgelegt wird), dass ein Anwaltspraktikum, das bei einem ausserkantonale eingetragenen Rechtsanwalt mit zweitem Kanzleistanort im eigenen Kanton an diesem Zweitstandort absolviert wird, für die Zulassung zur Anwaltsprüfung im eigenen Kanton nicht bzw. nur teilweise angerechnet wird, mit Binnenmarktrecht (insbesondere Art. 3 Abs. 1 und 3 BGBM) zu vereinbaren ist.

**e.**

Am 16. Dezember 2024 erstattete die WEKO das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten. Sie gelangte zusammengefasst zur Auffassung, dass die der Fragestellung zugrunde liegende Sachverhaltskonstellation in den Geltungsbereich des BGBM falle. Das BGFA enthalte bezüglich juristischer Praktika keine spezialgesetzlichen Bestimmungen, welche die Anwendung des BGBM ausschliessen würden. In Bezug auf das Anwaltsrecht des Kantons St. Gallen gehe das BGBM als Bundesgesetz dem kantonalen Recht und dessen Anwendung vor. Für einen ausserhalb des Kantons St. Gallen im Anwaltsregister eingetragenen Rechtsanwalt führe der Umstand, dass für die Anrechenbarkeit angebotener Praktika in der st. gallischen Rechtspflege eine Eintragung verlangt werde, zu einem Verstoss gegen das Recht auf einen freien Marktzugang bzw. zu einer diskriminierenden Beschränkung des Marktzugangs. Dabei sei zu berücksichtigen, dass nur ein Eintrag in einem einzigen kantonalen Anwaltsregister möglich sei, und zwar dort, wo die hauptsächlichen Aktivitäten entfaltet würden. Die vorliegend zu beurteilende Beschränkung des Marktzugangs sei nicht zulässig, insbesondere weil ein zwischen ortsansässigen und ortsfremden Anwaltskanzleien unterscheidender Registereintrag kein geeignetes und insbesondere kein erforderliches Kriterium für eine Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege im Hinblick auf die Ausbildung von Rechtspraktikanten darstelle. Die Praxis der Anwaltskammer des Kantons St. Gallen, wonach bei einem ausserkantonale eingetragenen Rechtsanwalt mit zweitem Kanzleistanort in St. Gallen eine Beschäftigung von Praktikanten für die Zulassung zur Anwaltsprüfung nicht bzw. nur teilweise angerechnet werde, sei damit nicht mit dem BGBM vereinbar (act. 13).

Das Verwaltungsgericht brachte den Verfahrensbeteiligten dieses Gutachten mit Schreiben vom 20. Dezember 2024 zur Kenntnis.



## **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

### **1.**

Zunächst sind die Eintretensvoraussetzungen zu prüfen.

#### **1.1.**

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet die Verfügung der Vorinstanz vom 3. Oktober 2024 (act. 2). Darin wies diese das Begehren des Beschwerdeführers um Feststellung ab, dass Anwaltspraktika in seinem Zweitbüro in St. Gallen (vollumfänglich) als praktische Tätigkeiten in der st. gallischen Rechtspflege im Sinn von Art. 14 Abs. 1 lit. c des Anwaltsgesetzes (sGS 963.70, AnwG) und Art. 4 Abs. 6 des Prüfungs- und Bewilligungsreglements für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.73, PBR) anerkannt seien (act. 2). Die vorliegende Streitigkeit betrifft die anwaltliche Berufsausübung des Beschwerdeführers und fällt in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (SR 943.02, BGBM; eingehend hierzu nachstehende E. 2.3.1 sowie act. 13, Rz 13 ff.). Die Vorinstanz war deshalb verpflichtet, auf Gesuch des Beschwerdeführers hin eine Verfügung über die von ihm gerügte Beschränkung (act. 7.8, Rz 40 ff.) des freien Zugangs zum Markt zu erlassen (Art. 9 Abs. 1 BGBM), und bejahte – jedenfalls im Ergebnis – zu Recht ein Feststellungsinteresse (act. 2, E. 2b; vgl. auch Art. 9 Abs. 2<sup>bis</sup> BGBM und BBl 2005 465, 489 f., betreffend das Feststellungsinteresse der WEKO), zumal der Kanton St. Gallen keinen gesonderten rechtsgestaltenden Akt für die Zulassung zum Anbieten von Anwaltspraktika vorsieht (vgl. auch die Ausführungen der Vorinstanz zu der im Kanton St. Gallen nicht vorhandenen «Homologierung», act. 2, E. 2d). Im Übrigen trifft die Auffassung des Beschwerdeführers zu (act. 1, Rz 14), dass ein materieller Entscheid über ein Feststellungsbegehren zwangsläufig nur dann gefällt werden kann, wenn auf das Feststellungsbegehren eingetreten wird.

#### **1.2.**

Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung der Beschwerde sachlich zuständig (Art. 6 Abs. 2 AnwG; siehe auch Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BGBM). Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, worin sämtliche seiner die Hauptsache betreffenden Begehren abgewiesen wurden (act. 2), zur Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde gegen die Verfügung vom 3. Oktober 2024 (act. 2) wurde am 9. Oktober 2024 (act. 1) rechtzeitig erhoben. Sie erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 AnwG in Verbindung mit Art. 64 und Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Darauf ist einzutreten.



### 1.3.

Das Verwaltungsgericht hatte in seiner bisherigen Rechtsprechung unter dem Aspekt der Anrechenbarkeit von Anwaltspraktika noch nicht über die Bedeutung des Eintrags des für die Praktikumsleitung verantwortlichen (in einem anderen kantonalen Anwaltsregister eingetragenen) Anwalts im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen zu befinden. Deshalb ergeht der vorliegende Entscheid in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG)

## 2.

Mit Blick auf die Anrechenbarkeit praktischer Tätigkeiten als Voraussetzung für die Zulassung zur Anwaltsprüfung (Art. 14 lit. c AnwG und Art. 7 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, SR 935.61, BGFA) vertritt die Vorinstanz die Auffassung, der Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen sei notwendiger Bestandteil der Tatbestandsmerkmale «praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege» im Sinn von Art. 14 lit. c AnwG bzw. «st. gallischer Rechtsanwalt» im Sinn von Art. 4 Abs. 6 PBR. Der Beschwerdeführer hält diese Auslegung für unzutreffend.

### 2.1.

Zur Anwaltsprüfung im Kanton St. Gallen wird gemäss Art. 14 AnwG zugelassen, wer: sowohl die fachlichen Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 1 BGFA (lit. a) als auch die persönlichen Voraussetzungen nach Art. 8 Abs. 1 lit. a bis lit. c BGFA erfüllt (lit. b) und sich über praktische Tätigkeiten in der st. gallischen Rechtspflege ausweist (lit. c). Die nähere Umschreibung der Bewilligungsvoraussetzungen überliess der kantonale Gesetzgeber dem Kantonsgericht (Art. 42 lit. a AnwG). Dieses legte in Art. 4 Abs. 1 PBR fest, dass als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege eine juristische Tätigkeit von wenigstens einem Jahr im Kanton St. Gallen nach Abschluss des Rechtsstudiums gilt. Als juristische Tätigkeit wird die Tätigkeit bei Gerichten, bei Rechtsanwälten, bei der Staatsanwaltschaft sowie bei Rechtsdiensten von Behörden des Kantons und Gemeinden anerkannt (Art. 4 Abs. 3 PBR). In jedem Fall wird eine wenigstens halbjährige Tätigkeit an einem st. gallischen Gericht oder bei einem st. gallischen Rechtsanwalt verlangt (Art. 4 Abs. 6 PBR).

### 2.2.

Die WEKO hat ein Rechtsgutachten (Art. 10 Abs. 1 BGBM) zur Frage erstattet, ob die Auffassung der Vorinstanz (vgl. E. 2 hiervor) mit eidgenössischem Binnenmarktrecht vereinbar ist. Rechtsgutachten der WEKO sind, wie diese selbst ausführt (act. 13, Rz 4), für die rechtsanwendenden Behörden nicht verbindlich (siehe auch den Hinweis in BBl 1995 I 1213, 1276, wonach die Gutachten der WEKO den rechtsanwendenden Behörden bei der Beurteilung des konkreten Falles *Hilfe leisten* können). Allerdings ist ihnen – nicht zuletzt mit Blick auf die Funktion der WEKO, für eine einheitliche Handhabung des



Binnenmarktrechts in den Kantonen besorgt zu sein (vgl. die verschiedenen Handlungsinstrumente der WEKO im 4. Abschnitt des BGBM) – erhebliches Gewicht beizumessen. Es bedürfte insofern triftiger Gründe, um von der im Gutachten 16. Dezember 2024 zur Ausdruck kommenden Rechtsauffassung abzuweichen. Solche Gründe sind nicht ersichtlich, so dass die nachfolgenden binnenmarktrechtlichen Ausführungen im Wesentlichen der Analyse der WEKO folgen.

## **2.3.**

### **2.3.1.**

Bei der Anwaltstätigkeit handelt es sich um eine gewerbliche Tätigkeit, die nicht als hoheitlich zu qualifizieren ist und die damit in den Geltungsbereich des BGBM fällt (Art. 1 Abs. 3 BGBM). Die anwaltliche Tätigkeit in einer Kanzlei umfasst die anwaltliche Arbeitsorganisation und insbesondere auch die Möglichkeit, Praktikanten einzustellen (act. 13, Rz 12 sowie BGer 2C\_85/2008 und 2C\_94/2008 vom 24. September 2008 E. 2.2, E. 5.3 und E. 6.1 [in BGE 134 V 329 nur teilweise publ.]). Art. 7 Abs. 3 BGFA enthält keine eigentlichen Marktzugangsregeln, sondern sieht lediglich vor, dass für die Zulassung zum Anwaltspraktikum der Abschluss eines juristischen Studiums mit dem Bachelor genügt. Auch die übrigen Bestimmungen des BGFA beinhalten keine Normen, welche die Anwendung der Marktzugangsregeln des BGBM in Bezug auf die Zulassung zum Anwaltspraktikum ausschliessen würden. Zwar steht es den Kantonen frei, für (die Zulassung zu) Anwaltspraktika detailliertere Bestimmungen zu erlassen, was sich aus Art. 3 Abs. 1 BGFA ergibt (BGE 146 II 309 E. 4; BGer 2C\_887/2020 vom 18. August 2021 E. 6.2). Die Kantone haben indessen bei Ausübung ihrer Rechtsetzungskompetenzen – ebenso wie die kantonalen Behörden bei der Auslegung kantonalen Anwaltsrechts – das BGBM zu berücksichtigen. Dieses gilt nämlich gemäss konstanter Rechtsprechung auch dann, wenn die erlassene kantonale Regelung über den vom BGFA vorgegebenen Rahmen hinausgeht (act. 13, Rz 15 ff. mit Hinweisen u.a. auf BGE 134 II 329 E. 5.4 und BGE 141 II 280 E. 5.2.1).

### **2.3.2.**

Als Wirtschaftsbeteiligte können sich Anwälte auf einen freien Marktzugang berufen, um ihre Tätigkeit auszuüben, wenn sie am Herkunftsort zu deren Ausübung berechtigt sind (Art. 2 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 BGBM; act. 13, Rz 23 f. mit Hinweis u.a. auf BGE 141 II 280 E. 5.3). Diesbezüglich kann mit der WEKO (act. 13, Rz 25) ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass der im Anwaltsregister des Kantons Y.\_\_\_ eingetragene Beschwerdeführer (eingesehen am 3. Januar 2025) zur Ausbildung von Anwaltspraktikanten im Kanton Y.\_\_\_ (Herkunftsort) berechtigt ist (siehe § 3 und § 5 des Anwaltsgesetzes des Kantons Y.\_\_\_). Eine Beschränkung des Marktzugangs im Sinn des BGBM kann sich auch in einer Schwierigkeit oder Unannehmlichkeit bei der Ausübung der Erwerbstätigkeit äussern,



wobei diese Unannehmlichkeit das Ergebnis einer Anpassung an die Anforderungen der Vorschriften des Bestimmungsortes sein und sich in zusätzlichen Kosten oder anderen Hindernissen zeigen kann (act. 13, Rz 24). Zur Freiheit der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit zählt auch die anderen Anwaltskanzleien offenstehende Möglichkeit, Anwaltspraktikanten anzustellen und auszubilden, denen ihre Praktikumsstätigkeit an die Anwaltsprüfung angerechnet wird. Die Verweigerung dieser Möglichkeit durch die Vorinstanz stellt für den Beschwerdeführer einen Wettbewerbsnachteil bzw. eine Beschränkung des Marktzugangs dar (act. 13, Rz 25 f.).

### **2.3.3.**

Die Anrechenbarkeit eines Anwaltspraktikums in der st. gallischen Rechtspflege knüpft nach der Praxis der Vorinstanz an den Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen an, was zu einer Ungleichbehandlung mit ausserkantonaleingetragenen Anwälten und einer Beschränkung des Marktzugangs führt (act. 13, Rz 31). Die Vorinstanz hält das Erfordernis eines solchen Registereintrags des Praktikumsleiters mit Blick auf die Ausbildung für zulässig, weil damit sichergestellt werde, dass der Anwaltspraktikant mit dem kantonalen Recht sowie den – nicht näher konkretisierten – örtlichen Gegebenheiten vertraut gemacht werde (act. 2, E. 3c).

#### **2.3.3.1.**

Gemäss Art. 3 Abs. 1 BGBM darf ortsfremden Anbietern der freie Zugang zum Markt nicht verweigert werden. Beschränkungen sind in Form von Auflagen oder Bedingungen auszugestalten und nur zulässig, wenn sie kumulativ: gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten (lit. a), zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich (lit. b) und verhältnismässig (lit. c) sind. Die Beweislast für die Zulässigkeit einer Beschränkung des Marktzugangs liegt bei der den Marktzugang beschränkenden Behörde, vorliegend bei der Vorinstanz (act. 13, Rz 29 mit Hinweis u.a. auf BGE 125 I 474 E. 3).

#### **2.3.3.2.**

Die Gewährleistung eines hinreichenden Ausbildungsstandes für bewilligungspflichtige Berufstätigkeiten ist als öffentliches Interesse an einer Beschränkung des Marktzugangs anerkannt und ergibt sich auch aus der Rechtsprechung zu den identischen öffentlichen Interessen an einer Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit (BBI 2005 465, 486, BGE 104 Ia 196 und act. 13, Rz 32; vgl. auch BGer 2P.59/2007 vom 12. Juni 2007 E. 5.1). Gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. b BGBM muss die vorliegende Marktzugangsbeschränkung indessen «unerlässlich» zur Interessenwahrung und gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. c BGBM verhältnismässig sein. Weil der Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen für sich allein keinen Aufschluss darüber gibt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Anwalt in der st. gallischen Rechtspflege effektiv tätig und damit vertraut ist (vgl. auch ABI 2001 2751, 2764, sowie



hierzu E. 3.2 hiernach), erweist sich der von der Vorinstanz geforderte Registereintrag weder als erforderlich noch hinreichend geeignet, um den Kriterien einer verhältnismässigen, geschweige denn einer unerlässlichen Beschränkung des Markzugangs zu genügen (act. 13, Rz 36 ff.). Dass in anderen Kantonen eingetragene Anwälte vermutungsweise ebenfalls über die für die Wahrung eines hinreichenden Ausbildungsstandards bei der Betreuung von Anwaltspraktikanten im Kanton St. Gallen erforderlichen Fachkenntnisse verfügen, ergibt sich im Übrigen aus Art. 4 Abs. 1 BGFA, wonach in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Personen in der gesamten Schweiz ohne weitere Bewilligung Parteien vor den Gerichtsbehörden und damit auch in der st. gallischen Rechtspflege vertreten können (act. 13, Rz 33). Dieser vom Bundesgesetzgeber gefällte Wertungsentscheid findet sein Korrelat in Art. 18 Abs. 2 erster Halbsatz AnwG, wonach der Praktikant «unter Leitung und Verantwortung eines in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Rechtsanwalts» zu stehen hat.

#### **2.3.4.**

Zusammengefasst handelt es sich beim von der Vorinstanz verlangten Eintrag ins Anwaltsregister des Kantons St. Gallen um eine binnenmarktrechtlich unzulässige Beschränkung (act. 13, Rz 42 und Rz 48 f.), wie der Beschwerdeführer zu Recht rügt (act. 1, Rz 50 ff.). Weil der Beschwerdeführer einen Geschäftssitz im Kanton St. Gallen besitzt, kann vorliegend offenbleiben, ob die in Art. 18 Abs. 2 AnwG vorgesehene Voraussetzung eines Geschäftssitzes im Kanton St. Gallen BGBM-konform ist (zur eher kritischen Beurteilung der WEKO siehe act. 13, Rz 43 ff. und Rz 50). Damit erfüllt der Beschwerdeführer die an den Geschäftssitz anknüpfende, die Vertrautheit mit der st. gallischen Rechtspflege gewährleistende Voraussetzung (eingehend hierzu E. 3.2 hiernach) für die Leitung von Anwaltspraktikanten im Kanton St. Gallen im Sinn von Art. 18 Abs. 2 zweiter Halbsatz AnwG.

### **3.**

Die an den Eintrag in das Anwaltsregister des Kantons St. Gallen anknüpfende Praxis der Vorinstanz erweist sich nicht nur als bundesrechtswidrig (E. 2.3.4 hiervor), sondern beruht auch auf einer unzutreffenden Anwendung des kantonalen Rechts, wie der Beschwerdeführer zutreffend geltend macht (act. 1, Rz 40 ff.) und sich aus nachfolgenden Erwägungen ergibt:

#### **3.1.**

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass das Erfordernis des Eintrags im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen keinen Niederschlag im Wortlaut der massgebenden kantonalen Vorschriften (vgl. dazu E. 2.1 hiervor) gefunden hat. Bei deren Auslegung fällt sodann ins Gewicht, dass der Nachweis der fachlichen Eignung eines Anwalts zur Anleitung von Anwaltspraktikanten gemäss Art. 18 Abs. 2 AnwG bereits mit dem Eintrag in (irgend)einem



kantonalen Anwaltsregister erbracht ist (E. 2.3.3.2 hiervor). Deshalb und weil ein Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen für sich allein nichts darüber aussagt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Anwalt in der st. gallischen Rechtspflege effektiv tätig und mit der st. gallischen Rechtspraxis vertraut ist (vgl. E. 2.3.3.2 hiervor), ergibt sich aus der (insbesondere systematischen und teleologischen) Auslegung von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG und Art. 4 Abs. 6 PBR keine sachlich überzeugende Rechtfertigung dafür, – in Abweichung vom ausdrücklich in Art. 18 Abs. 2 AnwG gefällten gesetzgeberischen Wertungsentscheid – ein zusätzliches Erfordernis in Form des Eintrags im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen herzuleiten.

### 3.2.

Gegen die von der Vorinstanz vertretene Auffassung (act. 2, E. 3c f.), dass der Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen für den Ausweis einer praktischen Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege im Sinn von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG bzw. einer Tätigkeit bei einem st. gallischen Rechtsanwalt im Sinn von Art. 4 Abs. 6 PBR aussagekräftig und erforderlich ist, sprechen auch die Gesetzesmaterialien; So geht aus der Botschaft zum II. Nachtragsgesetz zum Anwaltsgesetz vom 4. Dezember 2001 hervor, dass die Vertrautheit mit der st. gallischen Rechtspflege bzw. Rechtspraxis durch den als Tatbestandsmerkmal definierten Geschäftssitz im Kanton St. Gallen gewährleistet werde (ABI 2001 2751, 2764 zu Art. 18). Der Beschwerdeführer verfügt im Kanton St. Gallen über eine Geschäftsadresse bzw. einen Zweitsitz. Bei diesem handelt es sich nicht um eine bloss «Briefkastenadresse». Gemäss unbestritten gebliebener, nachvollziehbarer und mit dem Internetauftritt korrespondierender Angabe des Beschwerdeführers ist das Büro in St. Gallen für eine Anwaltstätigkeit ausgestattet. Die Steuerbehörden gehen sodann von einer geografischen Tätigkeitsaufteilung von je 50 % aus (act. 7.8, Rz 28 f., und act. 1, Rz 20 und Rz 33 f.). Es besteht deshalb kein sachlicher Grund, die vom Beschwerdeführer und dessen Praktikanten am st. gallischen Zweitgeschäftssitz ausgeübte anwaltliche Beschäftigung nicht als praktische Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege im Sinn von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG und als eine Tätigkeit im Kanton St. Gallen im Sinn von Art. 4 Abs. 1 PBR zu betrachten bzw. den Beschwerdeführer für die hier geleistete Arbeit nicht als st. gallischen Rechtsanwalt im Sinn von Art. 4 Abs. 6 PBR zu behandeln. Am Rande ist zu bemerken, dass der Beschwerdeführer seinen privaten Hauptwohnsitz ebenfalls in der Stadt St. Gallen hat.

Die in Art. 4 Abs. 1 PBR vorgenommene Legaldefinition einer praktischen Tätigkeit in der st. gallischen Rechtspflege im Sinn von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG erweist sich ausserdem als abschliessend. Mit anderen Worten bestimmt Art. 4 Abs. 1 PBR erschöpfend, was als «st. gallisch» im Sinn von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG gilt. Sinn und Zweck von Art. 4 Abs. 6 PBR bzw. der darin genannten Mindestanforderung bildet ein funktionelles und nicht ein zusätzliches, im Verhältnis zu Art. 4 Abs. 1 PBR eigenständiges geografisches Anliegen.



So differenziert Art. 4 Abs. 6 PBG die anrechenbare Praktikumsdauer von Tätigkeiten bei Anbietern innerhalb der st. gallischen Rechtspflege nach der funktionellen Stellung, indem die Bedeutung einer Praktikumsstätigkeit bei der Staatsanwaltschaft, bei Rechtsdiensten von Behörden des Kantons und der Gemeinden (Art. 4 Abs. 3 PBR) sowie bei Rechtsdiensten privater Unternehmen (Art. 4 Abs. 4 PBR) relativiert bzw. die Bedeutung einer den anwaltlichen Monopolbereich besonders betreffenden Tätigkeit bei einem st. gallischen Gericht oder st. gallischen Rechtsanwalt hervorgehoben wird. Dass Art. 4 Abs. 6 PBR das darin verfolgte funktionelle Anliegen mit einer geografischen Angabe verknüpft, kann lediglich als eine Wiederholung der sich aus der Legaldefinition von Art. 4 Abs. 1 PBR ergebenden Anforderung – eine Tätigkeit im Kanton St. Gallen – verstanden werden. Diese Sichtweise wird im Übrigen – nebst der materiell systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG und Art. 4 Abs. 1 PBR – mit der formell systematischen Stellung der Regelung von Art. 4 Abs. 6 PBR bekräftigt.

Die Rechtsanwendung der Vorinstanz, dem Beschwerdeführer allein aufgrund des fehlenden Eintrags im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen die Vertrautheit mit der st. gallischen Rechtspflege bzw. seiner im Kanton St. Gallen geleisteten Tätigkeit den st. gallischen Charakter im Sinn von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG abzusprechen, ist deshalb mit dem kantonalen Recht nicht zu vereinbaren.

### 3.3.

Die langjährige Praxis (act. 2, E. 3h) der Vorinstanz zum Stellenwert des Eintrags im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen scheint zudem hauptsächlich durch die frühere, vor Inkrafttreten des BGFA am 1. Juni 2002 herrschende Rechtslage geprägt zu sein. Die Vorinstanz trägt dabei dem Umstand zu wenig Rechnung, dass der Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen im Kontext der vorliegend interessierenden Thematik mit dem Erlass des BGFA an (materieller) Aussagekraft verloren hat. So enthielt aArt. 18 Abs. 2 AnwG (nGS 29-44) in der bis 31. Dezember 2002 gültigen Fassung (nGS 37-102) noch das Erfordernis, dass der Praktikant unter Leitung und Verantwortung eines im Kanton St. Gallen oder in einem Nachbarkanton niedergelassenen Rechtsanwalts *mit Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton St. Gallen* zu stehen habe. Anders als unter der Herrschaft des BGFA (siehe hierzu BGE 131 II 639 E. 3.3 und E. 3.5 sowie STAEHELIN/OETIKER, in: Fellmann/Zindel [Hrsg.], Kommentar zum Anwaltsgesetz, 2. Auflage, 2011, N 5 zu Art. 5 BGFA) konnten sich Anwälte zuvor in mehreren kantonalen Registern eintragen lassen; so auch im Kanton St. Gallen, wo sämtliche (und damit auch ausserkantonale niedergelassene) Inhaber der Bewilligung zur Berufsausübung in das Register eingetragen wurden (aArt. 7 AnwG). Bei einem in einem anderen Kanton niedergelassenen Bewerber genügte in der Regel für den Nachweis der in aArt. 13 AnwG vorgesehen allgemeinen Voraussetzungen für eine Berufsausübungsbewilligung, dass er dort zur Berufsausübung befugt ist (aArt. 16 AnwG; siehe



auch ABI 1992 839, 858). Das Anwaltsregister des Kantons St. Gallen beinhaltete damit abschliessend und ungeachtet des Ortes der Niederlassung alle Anwälte, die zur Berufsausübung im Kanton St. Gallen befugt waren. Mit anderen Worten war der Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen in der früheren Fassung des AnwG noch gleichbedeutend mit der Befugnis zur Berufsausübung im Kanton St. Gallen, insbesondere durch einen in einem anderen Kanton niedergelassenen Anwalt im Sinn des entsprechenden Tatbestandsmerkmals von aArt. 18 Abs. 2 AnwG («[...] mit Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton St. Gallen.»). Einzig der Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen erbrachte damals den Nachweis zur Berufsausübungsbewilligung im Kanton St. Gallen und folglich auch der damit zwangsläufig anzunehmenden Vertrautheit mit der st. gallischen Rechtspflege.

Diese Ausgangslage veränderte sich mit dem Erlass von Art. 4 BGFA, wonach Anwälte, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, in der (gesamten) Schweiz ohne weitere Bewilligung Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten können. In der Folge und in Nachachtung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Freizügigkeit ersetzte der kantonale Gesetzgeber denn auch das bisherige für die Praktikumsleitung und -verantwortung zentrale Tatbestandsmerkmal «mit Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton St. Gallen» (deren Nachweis ehemals nur durch einen Eintrag im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen erbracht werden konnte) durch das inhaltlich gleichbedeutende Tatbestandsmerkmal «in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Rechtsanwalts» (Art. 18 Abs. 2 AnwG).

#### 4.

In Anbetracht des Umstands, dass der Beschwerdeführer zur Berufsausübung im Kanton St. Gallen befugt ist und dort einen im Vergleich mit dem Hauptgeschäftssitz gleichwertigen Zweitgeschäftssitz in St. Gallen betreibt (siehe E. 3.2 hiervor), erfüllen die unter seiner Leitung am Zweitgeschäftssitz im Kanton St. Gallen tätigen Anwaltspraktikanten ungeachtet des fehlenden Eintrags des Beschwerdeführers im Anwaltsregister des Kantons St. Gallen die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG bzw. von den diesen Artikel konkretisierenden Art. 4 Abs. 1 und Abs. 6 PBR. Die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz verstösst sowohl gegen eidgenössisches (vgl. E. 2 hiervor) als auch kantonales Recht (vgl. E. 3 hiervor).

#### 5.

##### 5.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die angefochtene Verfügung in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben und festzustellen, dass die unter der Leitung und Verantwortung



des Beschwerdeführers am Zweitgeschäftssitz im Kanton St. Gallen tätigen Anwaltspraktikanten die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG und Art. 4 Abs. 6 PBR erfüllen.

## 5.2.

Weil sich weder das Verwaltungsgericht noch (soweit ersichtlich) das Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung mit den vorliegend umstrittenen Rechtsfragen zu befassen hatten, wird umständehalber auf die Erhebung amtlicher Kosten sowohl für das vorliegende Verfahren in der Hauptsache als auch das Zwischenverfahren betreffend vorsorgliche Massnahmen (act. 8) verzichtet (Art. 97 VRP). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 ist ihm vollumfänglich zurückzuerstatten.

## 5.3.

Beim vorliegenden Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer einen Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). In der Verwaltungsrechtspflege beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht nach Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung (sGS 963.75, HonO) pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat keine Kostennote eingereicht. In der vorliegend zu beurteilenden Angelegenheit erscheint mit Blick auf die sich stellenden Rechtsfragen, den einfachen Schriftenwechsel, die Durchsicht des Rechtsgutachtens und die damit notwendigen Aufwände eine pauschale Entschädigung von CHF 2'600 (CHF 2'500 zuzüglich 4 % Barauslagen [Art. 28<sup>bis</sup> HonO], CHF 100) angemessen. Weil der Beschwerdeführer mehrwertsteuerpflichtig ist (siehe dessen Eintrag im UID-Register; eingesehen am 3. Januar 2025) und weder ersichtlich noch geltend gemacht worden ist, er sei nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt, hat er keinen Anspruch auf Entschädigung der von seinem Anwalt in Rechnung gestellten Mehrwertsteuer.



## **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

### **1.**

In Gutheissung der Beschwerde wird die angefochtene Verfügung vom 3. Oktober 2024 aufgehoben und festgestellt, dass die unter der Leitung und Verantwortung des Beschwerdeführers am Zweitgeschäftssitz im Kanton St. Gallen tätigen Anwaltspraktikanten die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 lit. c AnwG und Art. 4 Abs. 6 PBR erfüllen.

### **2.**

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird ihm vollumfänglich zurückerstattet.

### **3.**

Die Vorinstanz entschädigt den Beschwerdeführer ausseramtlich mit CHF 2'600 (einschliesslich Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).