

BGer 2C 29/2025 vom 27. März 2025

Bundesgericht, 2025-03-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_29_2025

FR: TF 2C 29/2025 du 27 mars 2025

IT: TF 2C 29/2025 del 27 marzo 2025

Regeste

Vertretung durch den Mieterinnen- und Mieterverband vor der Baurekurskommission | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit (Art. 29 Abs. 1 BGG) und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 149 II 462 E. 1.1 ; 147 I 268 E. 1).

E. 1.1

Die Beschwerde richtet sich gegen das Urteil einer letzten kantonalen Instanz in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. b, Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Anfechtungsobjekt im vorinstanzlichen Verfahren bildete der Entscheid des Präsidenten der Baurekurskommission über die Vertretungsbefugnis im kantonalen Verwaltungsverfahren. Es handelt sich hierbei um einen Zwischenentscheid (vgl. Urteile 4A_493/2023 vom 17. September 2024 E. 1.1; 5A_289/2014 vom 21. Oktober 2014 E. 1.1 [nicht publ. in: BGE 140 III 555]).

E. 1.2

Bei Zwischenentscheiden folgt der Rechtsweg jenem der Hauptsache (BGE 147 III 451 E. 1.3 mit Hinweisen; Urteil 1C_406/2023 vom 9. November 2023 E. 1.1). In der Hauptsache ist eine kantonale Baubewilligung umstritten. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten insofern offensteht. Die Zuständigkeit der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts beruht auf Art. 30 Abs. 1 lit. c Ziff. 21 i.V.m. Art. 36 des Reglements für das Bundesgericht (BGerR; SR 173.110.131).

E. 1.3

Gegen selbstständig eröffnete Zwischenentscheide, mit denen weder über die Zuständigkeit noch über ein Ausstandsbegehren entschieden wurde (vgl. Art. 92 BGG), ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Der nicht wieder gutzumachende Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG muss rechtlicher Natur sein und liegt vor, wenn ein späterer Entscheid in der Sache selbst ihn nicht oder nicht gänzlich zu beheben vermag (BGE 144 III 475 E. 1.2; 143 III 416 E. 1.3; Urteil 2C_380/2023 vom 24. August 2023 E. 1.3.1). Die Rechtsprechung bejaht diese

Voraussetzung, wenn die freie Wahl der Parteivertretung im kantonalen Verfahren umstritten ist. Der rechtliche Nachteil liegt darin, dass sich die Betroffenen im weiteren Verfahren nicht von der Person ihres Vertrauens vertreten lassen können (Urteile 4A_493/2023 vom 17. September 2024 E. 1.1; 5A_289/2014 vom 21. Oktober 2014 E. 1.1 [nicht publ. in: BGE 140 III 555]). In Anwendung dieser Rechtsprechung ist die selbständige Anfechtbarkeit des Zwischenentscheids gestützt auf Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG zu bejahen.

E. 1.4

Da auch die übrigen Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 89 Abs. 1, Art. 42, Art. 100 Abs. 1 BGG), ist auf die Beschwerde einzutreten.

E. 2.1

Das Bundesgericht prüft die Anwendung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten frei (Art. 95 lit. a und c BGG ; BGE 147 I 136 E. 1.4; 141 V 234 E. 2). Die Auslegung und Anwendung des einfachen kantonalen Rechts untersucht es hingegen einzig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Willkürverbot und anderen verfassungsmässigen Rechten hin (BGE 146 I 11 E. 3.1.3; Urteil 2C_900/2022 vom 12. Juli 2024 E. 1). Obschon das Bundesgericht das Recht von Amtes wegen anwendet (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft es lediglich die geltend gemachten Rechtsverletzungen, sofern weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 147 I 73 E. 2.1). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungsobliegenheit (Art. 42 Abs. 2, Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 149 I 105 E. 2.1; 147 II 44 E. 1.2; 143 II 283 E. 1.2.2). Die beschwerdeführende Partei hat klar und detailliert anhand der Erwägungen der Vorinstanz aufzuzeigen, inwiefern das angerufene Grundrecht verletzt worden sein soll (BGE 148 I 104 E. 1.3 ; 143 I 1 E. 1.4; Urteil 2C_534/2022 vom 21. April 2023 E. 2.1).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von diesen Sachverhaltsfeststellungen weicht es nur ab, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung dieses Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). "Offensichtlich unrichtig" bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 147 I 73 E. 2.2).

E. 2.3

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen vor Bundesgericht nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (sog. unechte Noven; Art. 99 Abs. 1 BGG ; BGE 148 I 160 E. 1.7). Das Erfüllen dieser Voraussetzung ist in der Beschwerdeschrift näher darzulegen. Der vorinstanzliche Verfahrensausgang alleine bildet noch keinen hinreichenden Anlass im Sinn von Art. 99 Abs. 1 BGG (BGE 143 V 19 E. 1.2; 139 III 120 E. 3.1.2; 133 III 393 E. 3). Ebenfalls ausgeschlossen ist die Berufung auf Tatsachen und Beweismittel, die nach dem angefochtenen Entscheid entstanden sind (sog. echte Noven; BGE 149 III 465 E. 5.5.1; 148 V 174 E. 2.2; 143 V 19 E. 1.2). Die Beschwerdeführer reichen vor Bundesgericht neu die Statuten des Beschwerdeführers 1, eine E-Mail der Geschäftsleiterin vom 20. März 2023 sowie die "Richtlinien für die Rechtshilfe der MieterInnenverbände" ein. In der Beschwerdeschrift wird nicht ausgeführt, inwiefern es sich um zulässige Noven handelt. Die Beschwerdeschrift genügt den

diesbezüglichen Begründungsanforderungen nicht. Ausserdem entstand die E-Mail vom 20. März 2023 nach dem angefochtenen Urteil. Es handelt sich um ein echtes und damit von vornherein unzulässiges Novum. Die neuen Beweismittel müssen aus diesen Gründen im letztinstanzlichen Verfahren unberücksichtigt bleiben.

E. 3

Im Verfahren vor der Steuerrekurskommission ist zur berufsmässigen Vertretung zugelassen, wer handlungsfähig ist. Für diese berufsmässige Vertretung gelten die für die Anwältinnen und Anwälte anwendbaren Berufsregeln sinngemäss. Im kantonalen Verfahren war umstritten, ob die Baurekurskommission ein Gericht im Sinn von § 4 Abs. 1 Advokaturgesetz/BS sei. Das Appellationsgericht bejahte dies (angefochtenes Urteil, E. 2.3). Da diese Frage die Auslegung kantonalen Rechts betrifft und die Beschwerdeführer vor Bundesgericht keine diesbezüglichen Rügen vorbringen, ist darauf nicht einzugehen (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. E. 2.1 hiervor). Ob es sich bei der Baurekurskommission effektiv um ein Gericht handelt, braucht folglich nicht geprüft zu werden.

E. 3.1

§ 4 Advokaturgesetz/BS hat folgenden Wortlaut: 1 Zur berufsmässigen Vertretung vor den Gerichten des Kantons Basel-Stadt (Parteivertretung) ist nur befugt, wer in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen ist. 2 Als berufsmässig gilt die Parteivertretung gegen Entgelt.

E. 3.2

Verschiedene Kantone kennen mit § 4 Advokaturgesetz/BS vergleichbare Bestimmungen im öffentlichen Verfahrensrecht und beschränken die Parteivertretung vor den kantonalen (Gerichts-) Behörden auf im Anwaltsregister eingetragene Personen (ausführlich E. 5 hiernach). In einem untechnischen Sinn handelt es sich dabei um ein "Anwaltsmonopol" (BGE 130 II 87 E. 3). Das Anwaltsmonopol bestimmt positiv, welche Tätigkeiten in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nur von patentierten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten ausgeübt werden dürfen, und es legt negativ fest, welche Personen ohne Anwaltspatent von der Vertretung ausgeschlossen sind (WALTER FELLMANN, Anwaltsrecht, 2. Aufl. 2017, N. 808; ähnlich NICOLAS DIEBOLD, Die Regulierung der anwaltlichen Rechtsberatung ausserhalb des "Anwaltsmonopols", in: AJP 2023, S. 1247 ff., S. 1249; FRÉDÉRIC BERNARD, Monopole de la représentation en justice et liberté économique, in: Gegenwart und Zukunft des Anwaltsberufs, 2023, S. 174 i.V.m. S. 181).

E. 3.3

Der Streitgegenstand vor Bundesgericht umfasst die Frage, ob der Beschwerdeführer 1 unter das kantonale Anwaltsmonopol fällt und ob sich die übrigen Beschwerdeführer im kantonalen Rechtsmittelverfahren vor einer Gerichtsbehörde durch den Beschwerdeführer 1 vertreten lassen können.

E. 4

Die Beschwerdeführer werfen dem kantonalen Gericht zunächst eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung mit Blick auf die Entgeltlichkeit der Vertretungsleistungen des Beschwerdeführers 1 vor.

E. 4.1

Die Sachverhaltsfeststellung bzw. Beweiswürdigung erweist sich als willkürlich (Art. 9 BV), wenn das Gericht Sinn und Tragweite eines Beweismittels offensichtlich verkannt hat, wenn es ohne sachlichen Grund ein wichtiges und entscheidungswesentliches Beweismittel unberücksichtigt gelassen oder wenn es auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen unhaltbare Schlussfolgerungen gezogen hat. Keine Willkür liegt vor, wenn die Schlüsse der Vorinstanz nicht mit der Darstellung des Beschwerdeführers übereinstimmen (BGE 140 III 264 E. 2.3; Urteile 2C_822/2021 vom 26. Januar 2022 E. 4.1; 2C_246/2022 vom 31. Januar 2023 E. 4.1); ebenso wenig genügt es, wenn eine andere Würdigung der tatsächlichen Umstände ebenfalls vertretbar oder sogar plausibler ist (BGE 144 V 50 E. 4.2; Urteil 2C_340/2023 vom 28. März 2023 E. 4.1).

E. 4.2

Das kantonale Gericht stellte in tatsächlicher Hinsicht fest, dass der Beschwerdeführer 1 seit Jahrzehnten in verschiedenen Verfahren seine Mitglieder vor den Gerichtsbehörden des Kantons Basel-Stadt vertrete. Er beschränke sich nicht darauf, den Betroffenen "Know-How" zur Verfügung zu stellen, sondern nehme individuelle Interessen im Rahmen von Verfahren wahr. Diese Dienstleistungen seien im "Gesamtpaket" enthalten, das Mitglieder für einen jährlichen Beitrag von Fr. 85.-- erhielten. Ausserdem biete der Beschwerdeführer 1 auch Nicht-Mitgliedern an, für einen Betrag von Fr. 200.-- bis Fr. 300.-- "Sammelklagen", z.B. bei Gesamtsanierungen, zu führen (angefochtenes Urteil, E. 2.4).

E. 4.3

Die Beschwerdeführer kritisieren zwar diese Feststellungen, indem sie namentlich vorbringen, der Beschwerdeführer 1 erbringe grundsätzlich nur in mietrechtlichen Angelegenheiten entgeltliche Leistungen; sie zeigen damit indessen nicht auf, inwiefern die Vorinstanz bei der Sachverhaltsermittlung in Willkür verfallen sein soll. Soweit sie ihre Kritik auf unzulässige Noven stützen (vgl. E. 2.3 hiervor), ist ihre Argumentation von vornherein nicht stichhaltig. Im Weiteren legen die Beschwerdeführer nicht dar, dass sich das kantonale Gericht in Widerspruch zu den Akten oder zu allgemein zugänglichen oder notorischen Tatsachen gesetzt hat. Es bleibt daher bei den Feststellungen der Vorinstanz (Art. 105 Abs. 1 BGG ; vgl. E. 2.2 hiervor).

E. 5

Die Beschwerdeführer bringen vor, § 4 Advokaturgesetz/BS schränke ihren verfassungsrechtlichen Anspruch auf freie Wahl einer Rechtsvertretung in unzulässiger Weise ein. Sie könnten sich nicht durch die Person ihres Vertrauens vertreten lassen, was gegen die Bundesverfassung verstosse.

E. 5.1

Als Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör beinhaltet Art. 29 Abs. 2 BV das Recht, sich vertreten und beraten zu lassen. Die betroffene Person soll frei wählen können, ob sie die ihr zustehenden Parteirechte selbst wahrnimmt oder dafür eine Vertretung beizieht (BGE 144 I 253 E. 3.5; 132 V 443 E. 3.3). Liegt eine strafrechtliche Anklage im Sinn von Art. 6 EMRK vor, verpflichtet zudem Ziff. 3 lit. c dieser Bestimmung die Konventionsstaaten, einer angeklagten Person die freie Wahl ihrer Verteidigung zu überlassen (Urteil des EGMR Lagerblom gegen Schweden vom 14. Januar 2003 [26891/95] § 54; vgl. auch Urteile des EGMR Beuze gegen Belgien vom 9. November 2018 [71409/10], § 131 ff.; Salduz gegen Türkei vom 27. November 2008 [36391/02] § 51). Das

Recht auf freie Wahl der Rechtsvertretung wird durch das anwendbare Verfahrensrecht und teils auch durch das materielle Recht konkretisiert (vgl. BGE 145 II 201 E. 5.1 ; 144 I 253 E. 3.8; 138 II 162 E. 2.5.3; STEINMANN / SCHINDLER / WYSS, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 73 zu Art. 29 BV ; DANG / NGUYEN, in: Commentaire romand, 2021, N. 126 ff. zu Art. 29 BV ; MADELEINE HIRSIG-VOUILLOZ, in: Commentaire romand, N. 12 zu Art. 11 VwVG ; vgl. zu Art. 6 Abs. 3 lit. c EMRK das Urteil des EGMR Beuze gegen Belgien , a.a.O., § 131). So besteht die freie Wahl der Rechtsvertretung nur innerhalb der anwaltsrechtlich zulässigen Interessenwahrnehmung. Kann eine Anwältin oder ein Anwalt aufgrund einer unzulässigen Interessenkollision ein Mandat nicht übernehmen, liegt darin eine grundsätzlich zulässige Einschränkung des Rechts auf freie Wahl des Rechtsvertreters (vgl. BGE 138 II 162 E. 2.5.4; Urteil 4A_448/2023 vom 14. November 2023 E. 3.2). Weitere Grenzen dieses Rechts ergeben sich aus dem Zweck und der Rechtsnatur bestimmter Verfahrenshandlungen. Beispielsweise gewährleistet Art. 29 Abs. 2 BV im Straf- und im Sozialversicherungsverfahren nicht die Anwesenheit der Rechtsvertretung bei einer Begutachtung der vertretenen Person (BGE 144 I 253 E. 3; 132 V 443 E. 3).

E. 5.2

Ein Teil der aus Art. 29 BV abgeleiteten Verfahrensgrundrechte stellen Minimalgarantien dar, die nicht eingeschränkt werden können (BGE 142 III 131 E. 4.1 ; 134 I 14 E. 5.3 ; 131 I 191 E. 3.1). Andere Teilgehälter können relativiert werden. Für den Anspruch auf freie Wahl der Vertretung ergibt sich aus der vorstehenden Rechtsprechung, dass dieser Teilgehalt von Art. 29 Abs. 2 BV nicht absolut gilt, sondern unter Umständen einschränkbar ist. Solche Einschränkungen müssen, damit sie verfassungsrechtlich zulässig sind, auf einer Rechtsgrundlage beruhen sowie durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Diese Anforderungen folgen aus Art. 36 BV . Das Bundesgericht hat diese Bestimmung wiederholt sinngemäss auf einzelne Verfahrensgarantien angewendet, obschon sie grundsätzlich nicht wie klassische Abwehrrechte eingeschränkt werden können (vgl. BGE 143 I 227 E. 5.1 ; 132 I 134 E. 2.1 ; 130 I 312 E. 4.2; so auch GIOVANNI BIAGGINI, OFK BV, 2. Aufl. 2017, N. 4 zu Art. 36 BV ; JACQUES DUBEY, in: Commentaire romand, 2021, N. 57 zu Art. 36 BV ; ASTRID EPINEY, in: Basler Kommentar, 2015, N. 12 zu Art. 36 BV ; STEINMANN / SCHINDLER / Wyss, a.a.O., N. 24 zu Art. 29 BV ; ähnlich für Art. 6 Ziff. 3 lit. c EMRK das bereits erwähnte EGMR-Urteil Beuze gegen Belgien, a.a.O., § 137 ff.).

E. 5.3

Im konkreten Fall liegt keine strafrechtliche Anklage vor. Art. 6 Ziff. 3 lit. c EMRK ist mithin nicht anwendbar. Umfang und Grenzen der freien Wahl der Rechtsvertretung ergeben sich daher aus dem nationalen Recht. Fraglich ist vorab, ob § 4 Abs. 1 Advokaturgesetz/BS eine zulässige, d.h. bundesrechtskonforme, Rechtsgrundlage für den vorliegend strittigen Grundrechtseingriff darstellt. Das Bundesgericht hat bereits festgehalten, dass das kantonale Recht im Bereich der kantonalen Verwaltungsrechtspflege ein Anwaltsmonopol vorsehen darf; es hat sich dazu aber bislang nicht vertieft geäußert (vgl. Urteil 2C_128/2019 vom 15. Februar 2019 E. 6.2). Es erscheint im vorliegenden Fall angezeigt, diesen Punkt genauer zu prüfen.

E. 5.3.1

Der Bund verfügt im Bereich des öffentlichen Verfahrensrechts über keine Gesetzgebungskompetenz. Im Prinzip können die Kantone im Rahmen ihrer Organisations- und Aufgabenautonomie (Art. 43, Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 Abs. 2 BV) die Staats- und Verwaltungsrechtspflege autonom regeln (BGE 147 I 241 E. 5.1; KAUFMANN / STÖCKLI, Öffentliches Verfahrensrecht, 2023, S. 8; KIENER / RÜTSCHKE / KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl. 2021, N. 67 f.; MOOR / POLTIER, Droit administratif, Bd. II, 3. Aufl. 2011, S. 690 f.; vgl. auch Urteil 2C_113/2024 vom 3. Dezember 2024 [zur Publikation vorgesehen] E. 8.2). Im Bereich des öffentlichen Verfahrensrechts bleibt es den Kantonen mangels bundesrechtlicher Vorschrift auch unbenommen, den Kreis der Parteivertreter vor kantonalen (Gerichts-) Behörden zu umschreiben (Urteil 1C_111/2014 vom 9. Oktober 2014 E. 2.4 mit Hinweisen; vgl. Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte [BGFA; SR 935.61]; BOHNET / OTHENIN-GIRARD, in: Commentaire romand, 2. Aufl. 2022, N. 18 zu Art. 3 BGFA ; HANS NATER, in: Kommentar zum Anwaltsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 7 zu Art. 3 BGFA). Verschiedene Kantone haben von dieser Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht und sehen ein Anwaltsmonopol im öffentlichen Verfahrensrecht vor (vgl. Urteil 1C_111/2014 vom 9. Oktober 2014 E. 2.4; zum Begriff des Anwaltsmonopols E. 3). In der Regel beschränken sie die Parteivertretung vor dem kantonalen Verwaltungsgericht oder vor den kantonalen Verwaltungsjustizbehörden auf im Anwaltsregister eingetragene Personen (so neben dem Kanton Basel-Stadt z.B. der Kanton Bern: Art. 15 Abs. 4 VRPG/BE [BSG 155.21], dazu MICHEL DAUM, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2. Aufl. 2020, N. 21 f. zu Art. 15 VRPG/BE; der Kanton St. Gallen: Art. 10 Abs. 1 AnwG/SG [sGS 963.70], dazu ADRIAN RUFENER, in: Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen, 2020, N. 2 zu Art. 10c VRP /SG; der Kanton Thurgau: § 9 Abs. 3 VRG/TG [RB 170.1], dazu ANGELO FEDI, in: Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Thurgau, 2. Aufl. 2024, N. 3 zu § 9 VRG/TG). Das Bundesgericht hat entsprechende kantonale Bestimmungen in einer langjährigen Rechtsprechung als bundesrechtskonform qualifiziert. Der mit ihnen einhergehende Eingriff in Grundrechtspositionen ist in der Regel gerechtfertigt, um die Qualität der Rechtsberatung sicherzustellen, die vertretenen Personen zu schützen sowie einen reibungslosen Ablauf der Rechtspflege zu gewährleisten (vgl. BGE 100 Ia 163 E. 3a; 105 Ia 67 E. 4-7; 114 Ia 34 E. 2; 120 Ia 247 E. 3 ; 125 I 161 E. 3e; Urteile 2P.22/2000 vom 22. März 2000 E. 2c; 1B_153/2009 vom 10. September 2009 E. 2; 1C_111/2014 vom 9. Oktober 2014 E. 2; vgl. auch [zur Vereinbarkeit mit dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt (BGBM; SR 943.02)] BGE 141 II 280 ; vgl. überdies BERNARD, a.a.O., S. 184 f.; BOHNET / OTHENIN-GIRARD, a.a.O., N. 18 zu Art. 3 BGFA ; FELLMANN, a.a.O., N. 833 f.; HIRSIG-VOUILLOZ, a.a.O., N. 14 zu Art. 11 VwVG ; RES NYFFENEGGER, in: Kommentar VwVG, 2. Aufl. 2019, N. 3 zu Art. 11 VwVG).

E. 5.3.2

Diese Rechtsprechung geht zurück auf eine Zeit, in welcher die Regelungshoheit der Kantone das gesamte Verfahrensrecht - unter Einschluss des Zivil- und Strafprozessrechts - umfasste. Mit Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) am 1. Januar 2007 und den eidgenössischen Prozessordnungen am 1. Januar 2011 hat sich das normative Umfeld verändert. Die eidgenössische Zivil- und die eidgenössische Strafprozessordnung beschränken die Parteivertretung vor den kantonalen Behörden (Art. 68 der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [ZPO; SR 272]; Art. 127 der

Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO; SR 312.0]). Das BGG knüpft daran an. Nach Art. 40 Abs. 1 BGG können Parteien vor Bundesgericht in Zivil- und Strafsachen nur von Anwälten und Anwältinnen vertreten werden, die nach dem BGFA dazu berechtigt sind oder aufgrund eines Staatsvertrags über die entsprechende Berechtigung verfügen. Demgegenüber schränkt das BGG die Parteivertretung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht ein (vgl. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022, N. 16 zu Art. 40 BGG). Es kann in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege also vorkommen, dass sich eine Partei aus einem Kanton mit Anwaltsmonopol vor dem kantonalen Verwaltungsgericht nicht durch die von ihr gewünschte Person vertreten lassen kann, während ihr vor Bundesgericht diese Möglichkeit offensteht.

E. 5.3.3

Eine potenzielle Diskrepanz zwischen dem kantonalen Recht und dem Bundesrecht punkto Vertretungsbefugnis ist mit Art. 40 Abs. 1 BGG vereinbar, denn diese Bestimmung regelt nur die Vertretung vor Bundesgericht (Urteil 1C_111/2014 vom 9. Oktober 2014 E. 2.5). Auch der Grundsatz der Verfahrenseinheit (Art. 111 Abs. 1 BGG) steht einem kantonalen Anwaltsmonopol in Verwaltungsstreitsachen nicht entgegen. Gemäss dem Einheitsgrundsatz sind die Kantone verpflichtet, die Parteieigenschaft im öffentlichen Verfahrensrecht gleich auszugestalten wie vor Bundesgericht. Die Legitimation im kantonalen Verfahren darf nicht enger gefasst sein als die Beschwerdebefugnis nach Art. 89 Abs. 1 BGG (BGE 150 II 409 E. 2.2; vgl. GRÉGORY BOVEY, in: Commentaire de la LTF, 3. Aufl. 2022, N. 9 f. zu Art. 111 BGG ; BERNHARD EHRENZELLER, in: Basler Kommentar, 3. Aufl. 2018, N. 4 zu Art. 111 BGG ; HANSJÖRG SEILER, in: SHK Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2015, N. 4 ff. zu Art. 111 BGG). Ein kantonales Anwaltsmonopol verstösst nicht gegen diese bundesrechtliche Vorgabe, weil es die Parteivertretung und nicht die Beschwerdeberechtigung betrifft (Urteil 2C_128/2019 vom 15. Februar 2019 E. 6.2; vgl. zur Tragweite von Art. 111 Abs. 1 BGG auch Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., S. 4349; A UBRY GIRARDIN, a.a.O., N. 7 zu Art. 40 BGG ; BOVEY, a.a.O., N. 9 ff. zu Art. 111 BGG ; ALAIN GRIFFEL, Die Auswirkungen des BGG auf das kantonale Organisations- und Verfahrensrecht, in: Festschrift Regina Kiener, 2024, S. 504 f.; EHRENZELLER, a.a.O., N. 4 ff. zu Art. 111 BGG ; SEILER, a.a.O., N. 4 ff. zu Art. 111 BGG).

E. 5.4

Demnach ist der vorliegend umstrittene § 4 Abs. 1 Advokaturgesetz/BS mit dem BGG vereinbar. Die Regelungskompetenz liegt zudem beim Kanton. Daher besteht eine bundesrechtskonforme Rechtsgrundlage für die Einschränkung des Rechts auf freie Wahl der Parteivertretung. Gestützt auf die bisherige Rechtsprechung (vgl. E. 5.3.1 hiervor), die für das öffentliche Verfahrensrecht weiterhin Bestand hat, rechtfertigt sich diese Einschränkung durch den Schutz des Publikums. Unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten ist zu beachten, dass § 4 Abs. 1 Advokaturgesetz/BS die Parteivertretung vor Gerichtsbehörden limitiert und keinen eigentlichen Anwaltszwang vorsieht. Den Beschwerdeführern 2 bis 5 bleibt es unbenommen, sich entweder durch einen Anwalt oder eine Anwältin ihrer Wahl vertreten zu lassen oder aber selbst zu prozessieren. Der angefochtene Entscheid verletzt aus diesen Gründen Art. 29 Abs. 2 BV nicht.

E. 6

Die Beschwerdeführer rügen weiter, das kantonale Gericht habe § 4 Abs. 2 Advokaturgesetz/BS willkürlich angewendet und zu Unrecht die Tätigkeit des Beschwerdeführers 1 dem kantonalen Anwaltsmonopol unterstellt.

E. 6.1

Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 III 95 E. 4.1 ; 144 I 113 E. 7.1; 142 II 369 E. 4.3).

E. 6.2

Das Verwaltungsgericht erwog, der Umfang des Anwaltsmonopols bestimme sich nach § 4 Abs. 2 Advokaturgesetz/BS. Unter das Anwaltsmonopol falle die berufsmässige Vertretung. Beim Beschwerdeführer 1 handle es sich nicht einfach um eine Non-Profit-Organisation, die ihr Know-how den Mitgliedern zur Verfügung stelle. Vielmehr nehme er individuelle Interessen im Rahmen eines formellen Rekursverfahrens wahr (angefochtenes Urteil, E. 2.4). Die Vorinstanz verwies in diesem Zusammenhang zunächst auf den Mitgliederbeitrag und zog sodann die bundesgerichtliche Praxis zu Art. 68 Abs. 2 lit. a ZPO heran. Demgemäss liege eine berufsmässige Vertretung und ein entsprechendes Schutzbedürfnis des Publikums vor, wenn eine Person bereit sei, in einer unbestimmten Vielzahl von Fällen tätig zu werden. Wiewohl in § 4 Abs. 2 Advokaturgesetz/BS allein auf die Entgeltlichkeit der Tätigkeit abgestellt werde, liesse sich die bundesgerichtliche Praxis auf den vorliegenden Fall übertragen. Der Beschwerdeführer 1 sei offenkundig bereit, in einer unbestimmten Zahl von Fällen tätig zu werden. Als privatrechtlicher Verein unterstehe er jedoch weder einer aufgrund klarer Berufsregeln ausgeübten Aufsicht noch (formell) dem Berufsgeheimnis. Ausserdem bewerbe er die Prozessvertretung als Teil eines Angebots, für das seine Mitglieder einen jährlichen Beitrag von Fr. 85.-- bezahlten, und biete er auch Nicht-Mitgliedern die entgeltliche Führung von Sammelklagen an. Das Schutzbedürfnis der vertretenen Personen entspreche somit demjenigen bei einer berufsmässigen Vertretung. Im Übrigen enthalte das Gesetz für das Verfahren vor der Baurekurskommission - anders als für das Verfahren vor der Steuerrekurskommission (vgl. § 4 Abs. 3 Advokaturgesetz/BS) - keine Ausnahmebestimmung. Die Tätigkeit des Beschwerdeführers 1 falle daher unter das Anwaltsmonopol (angefochtenes Urteil, E. 2.4).

E. 6.3

Die Beschwerdeführer bringen vor, das kantonale Gericht ver falle in Willkür, wenn es über den Wortlaut von § 4 Abs. 2 Advokaturgesetz/BS hinaus eine neue, nicht allein auf die Entgeltlichkeit der Tätigkeit abstellende Definition der berufsmässigen Vertretung einführe. Auch überschreite die Vorinstanz dadurch ihre Kompetenzen. Einzig der Gesetzgeber könne eine solche Umschreibung des Monopolbereichs festlegen, nicht aber ein kantonales Gericht.

E. 6.4

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bildet der Wortlaut eines Erlasses den Ausgangspunkt der Auslegung (BGE 149 II 43 E. 3.2). Er bildet aber keine absolute

Grenze. Die Auslegung zielt auf den Sinn einer Rechtsnorm, der unter Einbezug aller relevanten Auslegungselemente zu ermitteln ist (vgl. BGE 141 II 66 E. 2.2.4; 138 II 251 E. 2.3.3; 129 II 497 E. 3.3.2). Daraus folgt u.a., dass die Normadressaten - auch nicht in Verbindung mit dem Grundsatz von Treu und Glauben - keinen Anspruch darauf haben, streng nach dem Wortlaut einer Bestimmung beurteilt zu werden (Urteil 1P.586/2004 vom 28. Juni 2005 E. 4.5.3; vgl. zur Bedeutung des Wortlauts bei der Auslegung von öffentlichem Recht THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, 2005, S. 204 und S. 281 ff.; MATTHIAS KRADOLFER, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 139 zu Art. 9 BV). Unter Willkür Gesichtspunkten ist es demnach nicht zu beanstanden, wenn das kantonale Gericht die Bestimmung von § 4 Abs. 2 Advokaturgesetz/BS in einem weiteren, über den Wortlaut hinausgehenden Sinn versteht. Die Auslegung der Vorinstanz orientiert sich sodann an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur insofern parallelen Bestimmung in der ZPO (vgl. BGE 140 III 555 E. 2.3 mit zahlreichen Hinweisen auf die Doktrin). Es ist nicht willkürlich, wenn das kantonale Gericht die höchstrichterliche Praxis aus einem anderen Rechtsgebiet zur Konkretisierung des kantonalen Rechts heranzieht. Es mag zutreffen, dass das von den Beschwerdeführern befürwortete, eng am Gesetzeswortlaut ausgerichtete Auslegungsergebnis ebenfalls vertretbar wäre; die vorinstanzliche Rechtsauffassung ist allerdings weder in der Begründung noch im Ergebnis offensichtlich unhaltbar (vgl. E. 6.1 hiervor). Der Vorwurf der willkürlichen Anwendung kantonalen Rechts ist daher unbegründet.

E. 7

Die Beschwerde ist abzuweisen. Die unterliegenden Beschwerdeführer werden in solidarischer Haftung kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind keine geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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