Urteilskopf

105 Ia 67

16. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. Mai 1979 i.S. Maier gegen Kanton Bern und Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4, 31 und 33 BV; Anwaltsmonopol in Steuersachen.

1. Legitimation der Partei zur staatsrechtlichen Beschwerde, wenn eine von ihr bevollmächtigte Person nicht als Parteivertreter zugelassen wurde (E. 1b).

2. Anwaltsmonopol und Handels- und Gewerbefreiheit:

a) Inwiefern hat eine gesetzliche Ordnung der gewillkürten Parteivertretung die Handels- und Gewerbefreiheit zu beachten (E. 4)?

b) Öffentliche Interessen, welche Einschränkungen der gewillkürten Parteivertretung rechtfertigen können (E. 5).

c) Ist es mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar, die gewillkürte Parteivertretung vor der obersten kantonalen Steuerjustizbehörde allein den Rechtsanwälten vorzubehalten? (Frage offen gelassen). Überblick über den Rechtszustand in den Kantonen (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 4, 31 et 33 Cst; monopole de l'avocat en matière fiscale.

1. Une partie a qualité pour former un recours de droit public, lorsque celui qu'elle a mandaté pour la représenter n'est pas autorisé à le faire (consid. 1b).

2. Monopole de l'avocat et liberté du commerce et de l'industrie:

a) Dans quelle mesure une réglementation légale de la libre représentation des parties doit-elle respecter la liberté du commerce et de l'industrie (consid. 4)?

b) Intérêts publics justifiant des limitations du principe de la libre représentation des parties (consid. 5).

c) Le fait de réserver aux seuls avocats le droit de représenter les parties devant la dernière autorité judiciaire cantonale en matière fiscale respecte-t-il le principe de la proportionnalité? (Question laissée ouverte). Aperçu de la situation juridique dans les cantons (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 4, 31 e 33 Cost.; rappresentanza esclusiva dell'avvocato in materia fiscale.

1. Una parte è legittimata a proporre ricorso di diritto pubblico ove la persona a cui ha conferito il mandato di rappresentarla non sia stata ammessa ad esercitare tale rappresentanza (consid. 1b).

2. Rappresentanza esclusiva dell'avvocato e libertà di commercio e d'industria:

a) In quale misura una disciplina legale della libera rappresentanza delle parti deve rispettare la libertà di commercio e d'industria (consid. 4)?

b) Interessi pubblici che possono giustificare limitazioni del principio della libera rappresentanza delle parti (consid. 5).

c) È compatibile con il principio della proporzionalità di riservare ai soli avvocati il diritto di rappresentare le parti dinnanzi all'ultima istanza cantonale in materia fiscale? (Questione lasciata indecisa). Sintesi della situazione giuridica esistente al riguardo nei cantoni (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 68

BGE 105 Ia 67 S. 68

Gemäss Art. 27 Abs. 1 des bernischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 22. Oktober 1961 (VRPG) richtet sich die Befugnis, vor Verwaltungsjustizbehörden für andere als Rechtsbeistand zu handeln, nach den Vorschriften über die Anwälte. Art. 83 Abs. 2 der Zivilprozessordnung für den Kanton Bern bestimmt, dass die Fähigkeit, für einen anderen im Prozess als Rechtsbeistand zu verhandeln, nach den besonderen Gesetzen über die Befähigung zur Anwaltschaft zu beurteilen ist. Art. 12 des bernischen Gesetzes über die Advokaten vom 10. Dezember 1840 (AG) lautet: Rechte der Advokaten, Fürsprecher und Prokuratoren
Art. 12
1 Die bereits bestehenden und die infolge dieses Gesetzes patentierten Advokaten haben ausschliessend das Recht, die schriftlichen Vorträge in Civil- und Administrativsachen anderer, welche zu den wesentlichen Bestandteilen der Verhandlungen gehören, zu verfassen und zu unterschreiben und können in allen Arten von Prozessen die erforderlichen Diktaturen zu Protokoll geben. 2 Ausser in den Fällen, wo das Gesetz es auch andern Personen ausdrücklich gestattet, steht ihnen einzig die Befugnis mündlicher Vorträge in Sachen anderer vor dem Richter und den Gerichten zu. Es werden aber nur die bisherigen und die infolge dieses Gesetzes patentierten Fürsprecher zu der mündlichen Verhandlung nicht eigener Civilsachen vor dem Obergerichte zugelassen. 3 Die Advokaten sind berechtigt, für die Geschäfte, welche sie in Aufträgen anderer besorgen, die in dem Tarife bestimmten Emolumente und Entschädigungen zu fordern.

BGE 105 Ia 67 S. 69

Während diese Vorschriften von den bernischen Gerichten offenbar ausnahmslos angewendet werden, ist die Praxis im verwaltungsinternen Verfahren und auch vor der kantonalen Rekurskommission (untere Rechtspflegebehörde in Steuersachen) weniger streng. Peter Zürcher, Prokurist in Thierachern/BE, vertrat den in Spanien wohnhaften Kurt Maier in einer Steuerstreitsache vor den bernischen Behörden. Die kantonale Rekurskommission wies am 25. April 1978 einen von Zürcher im Namen Maiers erhobenen Rekurs ab. Die Rechtsmittelbelehrung dieses Entscheides enthielt den ausdrücklichen Hinweis, dass eine allfällige Beschwerde an das Verwaltungsgericht entweder durch den Beschwerdeführer selbst oder durch einen zur Prozessführung vor bernischen Gerichten ermächtigten Anwalt verfasst und unterzeichnet sein müsse. Zürcher, der nicht Rechtsanwalt ist, erhob gegen den erwähnten Entscheid namens von Kurt Maier Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Der Präsident des Verwaltungsgerichts machte Zürcher drei Tage vor Ende der Rechtsmittelfrist brieflich darauf aufmerksam, dass vor Verwaltungsgericht nur Rechtsanwälte gültig für andere handeln können. Er gab Zürcher Gelegenheit, diesen Mangel bis zum Ablauf der Beschwerdefrist zu verbessern und drohte ihm an, im Unterlassungsfall nicht auf die Beschwerde einzutreten. Am letzten Tage der Frist reichte Peter Zürcher eine notariell beglaubigte Vollmacht ein, welche ihn unter anderem berechtigt, "...den Vollmachtgeber vor al-

len Behörden und Instanzen zu vertreten, Prozesse aller Art anzuheben, ...Anwälte zu bezeichnen und diese zur Prozessführung und allen damit verbundenen Vorkehren ... zu ermächtigen. ..." Der Präsident des Verwaltungsgerichtes des Kantons Bern als Einzelrichter lehnte am 13. Juni 1978 das Eintreten auf die von Peter Zürcher eingereichte Beschwerde Maiers ab. Mit fristgerechter staatsrechtlicher Beschwerde verlangt Zürcher im Namen Maiers die Aufhebung dieses Entscheides. Er rügt sinngemäss, Art. 12 AG verstosse gegen Art. 4, 31 und 33 BV. Die kantonale Steuerverwaltung und das Verwaltungsgericht des Kantons Bern schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht hat bei den obersten Steuerjustizbehörden aller Kantone Amtsberichte über die Frage eingeholt, wie vor

BGE 105 Ia 67 S. 70

diesen Behörden die Parteivertretung gehandhabt wird. Alle Kantone haben sich vernehmen lassen.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Aus Art. 29 Abs. 2 OG folgt e contrario, dass Nichtanwälte im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren als Parteivertreter zugelassen sind. Peter Zürcher ist von Kurt Maier zur Prozessführung ordnungsgemäss bevollmächtigt worden. b) Mit der Beschwerde wird geltend gemacht, die gesetzliche Regelung, wonach zur Parteivertretung vor dem bernischen Verwaltungsgericht nur Rechtsanwälte berechtigt sind, verstosse gegen Art. 4, 31 und 33 BV. Die Beschwerde, wiewohl von Zürcher unterzeichnet, wird ausschliesslich im Namen Kurt Maiers erhoben. Die Nichtanerkennung als Prozessvertreter berührt zwar zunächst nur die Rechtsstellung Zürchers. In Fällen, in welchen ein Anwalt in einem anderen Kanton als in demjenigen, dessen Fähigkeitsausweis er besitzt, nicht als Prozessvertreter zugelassen wurde, hat das Bundesgericht indessen immer anerkannt, dass durch diese Verfügung auch die Partei in ihren Rechten betroffen ist. Es hat daher auch die Partei zur Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4, 31 und 33 BV sowie von Art. 5 der Übergangsbestimmungen als legitimiert erachtet (BGE 95 I 410 mit Verweisungen; BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, S. 371; HINDEN, Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde, Zürich 1961, S. 160; MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde, 3. Auflage, Basel 1977, N. 95). Im vorliegenden Fall geht es zwar nicht um die interkantonale Anerkennung eines Anwaltes als Parteivertreter. Die Interessenlage ist im wesentlichen aber dieselbe. Durch den Nichteintretensentscheid wird dem Beschwerdeführer verunmöglicht, sein vermeintliches Recht durch das Verwaltungsgericht materiell überprüfen zu lassen. Er wird dadurch in seiner Rechtsstellung betroffen. Die erwähnte Rechtsprechung ist daher auch auf den vorliegenden Fall anzuwenden.

4. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass die Befugnis der Kantone, Regeln über die Parteivertretung aufzustellen, durch die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt wird, und dass insbesondere die Einrichtung eines Anwaltsmonopols vor diesem Freiheitsrecht nicht standhält.

BGE 105 Ia 67 S. 71

a) In der Rechtslehre ist umstritten, ob und inwieweit die Handels- und Gewerbefreiheit im Zusammenhang mit der Ordnung der Parteivertretung, namentlich der Rechtsanwaltschaft, überhaupt zu berücksichtigen ist. Der überwiegende Teil der Lehre und auch das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung bejahen indessen ihre Geltung auch in diesem Bereich (BGE 103 Ia 431; 100 Ia 166 ff. E. 3 mit Verweisungen, KÜNZLER, Das

Anwaltsrecht des Kantons Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen 1976, S. 35 ff.; ZEMP, Das Luzerner Anwaltsrecht, Winterthur 1968, S. 15; HESS, Das Anwaltsmonopol, Stäfa 1957, S. 16; FIDEK, Das Berufsrecht der Anwälte und Rechtsagenten im Kanton St. Gallen, St. Gallen 1951, S. 6; HUBATKA, Thurgauisches Anwaltsrecht, Frauenfeld 1951, S. 74 f.; KELLER, Die Gewerbefreiheit und die Rechtsanwaltschaft als wissenschaftliche Berufsart, Uster 1951, S. 58 f.; anderer Meinung: SALZMANN, Das besondere Rechtsverhältnis zwischen Anwalt und Rechtsstaat, Thun 1976, S. 126 ff.; vgl. 244 ff. und 311 ff.; TRAUTWEILER, Aargauisches Anwaltsrecht, Muri/AG 1946, S. 14 f.). An dieser Rechtsprechung ist zumindest insoweit festzuhalten, als die Rechtsanwaltschaft in einem Kanton als Gewerbe und nicht als öffentliches Amt ausgestaltet ist. b) Die in Art. 31 Abs. 1 BV verankerte Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistet dem Bürger die freie Wahl der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (MARTI, Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel 1976, S. 51, N. 90). Gemäss Art. 31 Abs. 2 BV können die Kantone Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerben erlassen. Diese Bestimmungen dürfen jedoch den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit müssen auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit beachten (BGE 103 Ia 596 E. 1a; 102 Ia 544 E. 11, beide mit Verweisungen; MARTI, a.a.O., S. 68 ff.). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt weiter, dass Eingriffe in die Handels- und Gewerbefreiheit nur aus polizeilichen oder sozialpolitischen Motiven vorgenommen werden dürfen. Verfassungswidrig sind dagegen alle wirtschaftspolitischen Massnahmen, die in die freie Konkurrenz zur Sicherung oder Förderung gewisser Erwerbszweige oder

Betriebsarten eingreifen und das wirtschaftliche Geschehen planmässig lenken (BGE 103 Ia 596 E. 1a mit Verweisungen).
c) Art. 33 Abs. 1 BV ermächtigt die Kantone, die wissenschaftlichen Berufe, zu welchen unbestrittenermassen auch die Rechtsanwaltschaft gehört (BGE 103 Ia 50 E. 2c; KÜNZLER, a.a.O., S. 35; FEHLMANN, Die rechtliche Stellung der freien wissenschaftlichen Berufe, Affoltern a.A., 1946, S. 50 ff., 77 ff.), von einem Fähigkeitsausweis abhängig zu machen. Art. 33 Abs. 1 BV gilt in Lehre und Praxis überwiegend als Anwendungsfall von Art. 31 Abs. 2 BV (BGE 95 I 335 E. 4; LARGIER, Der Fähigkeitsausweis im schweizerischen Wirtschaftsrecht; Uster 1951, S. 58 f.; KÜNZLER, a.a.O., S. 36; ZEMP, a.a.O., S. 15; HESS, a.a.O., S. 16; FLEINER/GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 306; BURCKHARDT, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage, Bern 1931, S. 277). Damit ist noch nicht gesagt, welche Tätigkeiten im Bereich der Rechtspflege besonders befähigten Personen vorbehalten werden dürfen und wie der Kreis der Berechtigten und die Anforderungen, denen diese zu genügen haben, zu umschreiben sind. Wenn der Kanton gestützt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzausscheidung im Interesse einer wohlgeordneten Rechtspflege über diese Fragen Rechtsregeln erlässt, kommt ihm ein erhebliches Ermessen zu. Er muss dabei aber den ebenfalls im öffentlichen Interesse liegenden Grundrechten Rechnung tragen. Allfällige Kollisionen zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen sind durch wertende Gegenüberstellung und Abwägung zu lösen (BGE 104 Ia 97 E. 6 mit Verweisungen; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Basel 1976, Nr. 57 B IV). Im Rahmen dieser Abwägung ist auch die Handels- und Gewerbefreiheit mitzuberücksichtigen.

5. a) Wer einen Streit um den Bestand von Rechten und Pflichten nicht selber führen, sondern einen Vertreter damit beauftragen will, hat ein eminentes Interesse an dessen Fachkenntnissen, an dessen Sorgfalt, Verantwortungsbewusstsein und Zutrauenswürdigkeit. Der Erfolg einer Klage oder eines anderen Rechtsmittels wird selbst dann, wenn die entscheidende Instanz das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat, nicht zuletzt von den Fähigkeiten des Vertreters abhängen. Die Partei muss sich darauf verlassen können, dass ihr

Vertreter im einschlägigen formellen und materiellen Recht bewandert ist. Andererseits braucht der Vertreter vollen, rückhaltlosen Einblick in alle erheblichen Verhältnisse des Klienten, um dessen Interessen wirksam vertreten zu können. Dazu muss er auf das unbedingte Vertrauen des Rechtssuchenden zählen können, was seinerseits bedingt, dass dieser voll auf die Verschwiegenheit des Vertreters rechnen darf(BGE 100 Ia 168 E. 3). Im weitern liegt es auch im Interesse der Funktionstüchtigkeit und Qualität der Rechtspflege - und somit letztlich ebenfalls im Interesse des rechtssuchenden Bürgers -, dass derjenige, welcher einen Rechtsstreit tatsächlich führt, ausreichende Rechtskenntnisse besitzt. Ein rechtskundiger Vertreter weiss die zu lösenden Fragen richtig zu stellen. Er kann dem Richter die Auffindung des richtigen Rechts wesentlich erleichtern und damit einen wertvollen Beitrag zur Verminderung des Arbeitsaufwandes der Rechtspflegebehörden aller Stufen leisten. Für eine Ordnung, welche die Parteivertretung gewissen fachlich und persönlich qualifizierten Personen vorbehält, sprechen daher durchaus beachtliche öffentliche Interessen. In der Literatur wurde sogar - namentlich mit Blick auf ausländische Beispiele - die Frage aufgeworfen, ob nicht die Einführung eines eigentlichen Anwaltszwanges ein geeignetes Mittel wäre, um der allgemein überhandnehmenden Überlastung namentlich höchster Gerichte zu steuern (ANDRE GRISEL, La surcharge des Cours suprêmes et les moyens d'y remédier; ZBl 1978, S. 373 ff., 383). b) Diese Gründe haben die meisten Kantone bewogen, die Parteivertretung und teilweise auch weitere Tätigkeiten im Bereich der Rechtspflege in unterschiedlichem Ausmass rechtlicher Ordnung zu unterwerfen und deren Ausübung ausschliesslich Personen, die sich über ihre Befähigung ausgewiesen haben, zu überlassen. Mit der Privilegierung dieser Personen sind regelmässig Anforderungen an ihre Befähigung und oft auch gewisse Berufspflichten und eine öffentlichrechtliche Aufsicht verbunden. aa) Am ausgeprägtesten zeigt sich dies bei den patentierten Rechtsanwälten. Diese sind schon von Bundesrechts wegen an das Berufsgeheimnis gebunden (Art. 321 StGB) und bieten daher volle Gewähr für Verschwiegenheit. Daneben bestehen kantonale Vorschriften über die Berufsausübung. Im Kanton Bern untersteht der patentierte Rechtsanwalt für seine Berufstätigkeit

der Aufsicht der Anwaltskammer (Art. 7 des Dekrets über die Anwaltskammer vom 28. Dezember 1919 i.V. mit Art. 420 Abs. 1 ZPO), eines staatlichen Organs, welches die Aufgabe hat, Verstösse der Fürsprecher gegen ihre Berufspflichten gemäss Art. 17 AG zu ahnden. Die vom bernischen Anwaltsverband erlassenen Standesregeln sind auch von Anwälten, welche nicht dem Verband angehören, zu beachten, soweit sie die in den gesetzlichen Vorschriften allgemein umschriebenen Pflichten konkretisieren (BGE 98 Ia 360 E. 3a). Der patentierte Fürsprecher ist für seine Mühewaltung an einen Gebührentarif gebunden (Dekret über die Anwaltsgebühren vom 6. November 1973) und kann verpflichtet werden, seine Dienste bedürftigen Personen zu einem ermässigten Tarif zur Verfügung zu stellen (Art. 77 Abs. 6 ZPO i.V. mit Art. 17 ff. des Dekrets über die Anwaltsgebühren). In den meisten Kantonen bestehen ähnliche Regelungen. Viele Kantone, und insbesondere der Kanton Bern, stellen hohe Anforderungen an die Erlangung des Anwaltspatentes. Der Rechtsanwalt als "freier Diener am Recht" (Ziff. 1 der Standesregeln des Bernischen Anwaltsverbandes; vgl. BGE 103 Ia 431; BGE 96 I 528) bietet daher dank seiner Ausbildung und der über ihn ausgeübten strengen Aufsicht erhöhte Gewähr für den Schutz seiner Mandanten und für ein Verhalten, welches die Rechtspflege im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit und der Qualität der Rechtsprechung vor sachlich nicht gerechtfertigter Inanspruchnahme und Belastung bewahrt. bb) Soweit einzelne Kantone für gewisse Arten von Streitigkeiten weiteren Personen das Tätigwerden als Parteivertreter gestatten, sind die Regelungen hinsichtlich Zulassung und Aufsicht höchst unterschiedlich. Einzelne Kantone prüfen die Befähigung zur Parteivertretung in bestimmten Materien jeweilen im Einzelfall oder führen

Listen über die in bestimmten Fällen nebst den Anwälten zur Parteivertretung berechtigten Personen. Andere Kantone unterwerfen auch solche Personen Prüfungen und öffentlichrechtlicher Aufsicht. Endlich kennen die meisten Kantone Bereiche, in welchen die Parteivertretung nicht geregelt und daher frei ist.

6. Im Kanton Bern ist - im Gegensatz zur Mehrzahl der schweizerischen Kantone (vgl. HESS, S. 26 ff., 53 ff.) - nicht nur die berufsmässige oder die entgeltliche, sondern jede Parteivertretung dem Anwaltsmonopol unterstellt (Art. 12 AG). Da

die Handels- und Gewerbefreiheit nur die Freiheit der Erwerbstätigkeit schützt, kann der Beschwerdeführer hieraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Er tut dies auch zu Recht nicht. Das bernische Anwaltsmonopol erstreckt sich nach dem Wortlaut von Art. 12 AG auf das gesamte Handeln in "Civil- und Administrativsachen anderer". Ob es sich rechtfertigt, die Vertretung vor Administrativbehörden vollumfänglich dem Anwaltsmonopol zu unterstellen, ist im vorliegenden Fall nicht zu prüfen. Der Beschwerdeführer erwähnt selber, dass er im vorliegenden Steuerstreit im verwaltungsinternen Verfahren und vor der kantonalen Rekurskommission als vertraglicher Vertreter zugelassen wurde; er wäre daher nicht legitimiert, diesbezügliche Rügen zu erheben. Das bernische Anwaltsmonopol ist daher im vorliegenden Fall nur streitig, soweit es sich auf die Vertretung in Steuersachen vor Verwaltungsgericht bezieht.

7. Nicht jede Betätigung als Parteivertreter braucht nach der Bundesgerichtspraxis gleich hohen Ansprüchen zu genügen. Das Bundesgericht hat in BGE 95 I 330 ff. entschieden, es widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und damit der Handels- und Gewerbefreiheit, zur Gläubigervertretung vor Betreibungsamt nur patentierte Rechtsanwälte zuzulassen. Auch für die Vertretung vor betreibungsrechtlichen Aufsichtsbehörden gelten weniger strenge Anforderungen (nicht veröffentlichtes Urteil vom 15. November 1978 i.S. I.). Auf der andern Seite hat das Bundesgericht den Kantonen stets die Befugnis zugestanden, das Verfahren vor dem Rechtsöffnungsrichter den im Kanton zugelassenen Anwälten vorzubehalten (BGE 103 Ia 47 ff.). Es hat sodann eine Regelung als zulässig erachtet, welche die berufsmässige Rechtsberatung und Prozessvorbereitung patentpflichtig erklärte (BGE 100 Ia 166 ff. E. 3). Wie es sich mit dem Recht der Parteivertretung vor Verwaltungsjustizbehörden in Steuersachen verhält, hatte das Bundesgericht bis anhin noch nicht zu entscheiden. a) Ein rechtsvergleichender Überblick über die geltenden Regelungen über die Parteivertretung vor den obersten kantonalen Steuerjustizbehörden zeigt folgendes: 15 Kantone kennen (abgesehen vom Erfordernis der Handlungsfähigkeit und unter Umständen von bestimmten Verbotsgründen) keinerlei Beschränkungen. Dies sind die

Kantone Zürich, Luzern, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, beide Appenzell, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg. Thurgau gedenkt allerdings, mit der Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit den vom Obergericht zugelassenen Anwälten das alleinige Recht der berufsmässigen Parteivertretung vor Verwaltungsgericht einzuräumen. Neuenburg schlägt de lege ferenda ein allgemeines Anwaltsmonopol vor. Uri und Basel-Stadt behalten die berufsmässige Vertretung vor der obersten Steuerjustizbehörde allein den Rechtsanwälten vor; Schwyz, Basel-Landschaft, Schaffausen und St. Gallen lassen zur berufsmässigen Vertretung neben den Anwälten weitere Personen zu, nämlich Schwyz die Steuerberater, Basel-Landschaft und Schaffhausen Treuhandbüros, St. Gallen die Rechtsagenten. Ausser Bern behalten Nidwalden, Aargau, Genf

und Jura jede gewillkürte Parteivertretung vor der obersten Steuerjustizbehörde besonders bezeichneten Personen vor. In Nidwalden sind dies wie in Bern lediglich die Anwälte. Nidwalden begründet diese Lösung damit, dass sich Treuhänder, Steuerberater, etc., erfahrungsgemäss um Verfahrensfragen wenig kümmern und damit ihren Klienten einen schlechten Dienst leisten und dem Gericht erhebliche Mehrarbeit zu verursachen pflegen. Im Aargau wird die Parteivertretung zusätzlich gewissen Familiengenossen und ausserdem Notaren und Steuerberatern gestattet. Die Befähigung der letztgenannten Personengruppe wird als Prozessvoraussetzung im Einzelfall geprüft; die Zulassung richtet sich nach ihrer Ausbildung und Praxis. In Genf und im Jura sind neben den Anwälten "personnes professionnellement qualifiées" als Vertreter zugelassen; über diese Personen sollen Listen geführt werden, die aber in beiden Kantonen noch nicht aufgestellt worden sind. Genf deutet an, dass bei nicht berufsmässiger Vertretung die Anforderungen gelockert werden könnten. Demnach beschränken immerhin elf Kantone die Parteivertretung vor der obersten Steuerjustizbehörde in der einen oder anderen Weise. Vor den unteren Instanzen der Steuerverwaltung und -rechtspflege ist die Parteivertretung - soweit ersichtlich - nur in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Schaffhausen und Genf Beschränkungen unterworfen. Im Kanton Bern hat die Praxis - wie erwähnt - die strenge Regel

des Art. 12 AG gelockert. In Basel-Stadt sind Berufsverbände zur Vertretung ihrer Mitglieder zugelassen. In Schaffhausen und in Genf gelten grundsätzlich dieselben Vorschriften wie vor der obersten Behörde, wobei Genf darauf hinweist, dass die Praxis möglicherweise weniger streng sei. b) Verwaltungsgerichte sind - im Gegensatz zu übergeordneten Verwaltungsbehörden - wie Zivil- oder Strafgerichte reine Rechtspflegeorgane. Sie werden nur auf Parteiantrag tätig. Sie haben sich nicht mit der Aufsicht über den geordneten Gang der Verwaltung zu befassen, sondern entscheiden nur die ihnen unterbreiteten Einzelfälle, die in der Regel reine Rechtsfragen betreffen. Ihre Urteile sind - unter Vorbehalt der Revision - unabänderlich und können insbesondere durch das Gericht nicht von Amtes wegen in Wiedererwägung gezogen werden. Der Gesichtspunkt des Individualrechtsschutzes durch eine unabhängige Instanz steht im Vordergrund (vgl. GYGI/STUCKI, Handkommentar zum bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Bern 1962, S. 69 ff.; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2. Auflage, Bern 1974, S. 18 ff., 31 ff., 39 ff.). Diesen Gedanken entspricht die regelmässig grössere Formstrenge des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und insbesondere die Regelung der sachlichen Zuständigkeit. Verwaltungsgerichte sind häufig auf die Überprüfung bestimmter Beschwerdegründe beschränkt und geniessen, zumindest in Ermessensfragen, keine volle Kognitionsbefugnis (vgl. Art. 16 Abs. 2 VRPG; Art. 149 des bernischen Gesetzes über die direkten Staats- und Gemeindesteuern; im folgenden: StG; GYGI/STUCKI, a.a.O., zu Art. 16 Abs. 2 VRPG; GRUBER, Handkommentar zum bernischen StG, dritte Auflage, Bern und Frankfurt 1975, N. 2 und 3 zu Art. 149 StG). Um die Interessen der Partei wirkungsvoll vertreten zu können, muss der Rechtsbeistand in der Lage sein, zu erkennen, welche Rügen seinem Rechtsmittel zum Erfolg verhelfen können und welche zum vorneherein unzulässig sind. Blosse Formfehler können unter Umständen dazu führen, dass auf eine Rechtsvorkehr nicht eingetreten wird und der Partei die materielle Überprüfung des behaupteten Rechts verwehrt bleibt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der Kanton Bern für den Rechtsschutz in Steuersachen mehrere Instanzen vorsieht. Gegen jede Veranlagung kann Einsprache geführt werden

(Art. 134 ff. StG). Der Einspracheentscheid kann bei der kantonalen Rekurskommission angefochten werden, welcher volle Überprüfungsbefugnis zusteht (Art. 141 ff., insbesondere 147 StG i.V. mit Art. 138 StG). Dieser

Entscheid endlich kann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 149 StG). Dieser gut ausgebaute unterinstanzliche Rechtsschutz hat nicht zuletzt die Funktion, die oberste kantonale Instanz in gewissem Sinne zu entlasten (vgl. GYGI, a.a.O., S. 33). In Anbetracht dieser Ordnung gewinnt das legitime Interesse der letzten kantonalen Instanz an der Einhaltung gewisser prozessualer Formen und namentlich daran, dass ihm die zu entscheidenden Rechtsfragen durch kundige Vertreter unterbreitet werden, erhöhtes Gewicht. c) Allerdings ist zu berücksichtigen, dass neben dem Kanton Bern lediglich der Kanton Nidwalden jegliche Parteivertretung vor der obersten Steuerjustizbehörde den Anwälten vorbehält; in Uri und Basel-Stadt gilt dasselbe für die berufsmässige Vertretung. In allen anderen Kantonen ist die Parteivertretung vor diesen Instanzen entweder frei, oder es sind zumindest weitere qualifizierte Personen zugelassen. Zwar untermauert namentlich der Kanton Nidwalden seinen Standpunkt mit beachtenswerten Argumenten. Dennoch liesse sich im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit der bernischen Ordnung wohl die Frage aufwerfen, ob es in Steuersachen, wo es vor allem auf Spezialkenntnisse des Steuer- und allenfalls des Obligationenrechts ankommt, nicht gerechtfertigt wäre, auch Treuhänder, Revisoren und Personen mit ähnlicher Ausbildung als Parteivertreter zuzulassen, soweit sie sich über ihre Befähigung einwandfrei ausgewiesen haben (z.B. durch eine höhere Fachprüfung für Bücherexperten, vgl. das von der Schweizerischen Treuhand- und Revisionskammer am 11. Juni 1974 erlassene und vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement am 21. November 1974 genehmigte Prüfungsreglement; oder durch eine kantonale Prüfung, vgl. etwa Art. 3 und 4 sowie die Ausführungserlasse des Bündner Gesetzes über die Ausübung des Treuhänderberufes vom 28. Mai 1978). Allenfalls wäre eine geeignete Aufsicht über das Berufsgebaren dieser Personen zu schaffen. d) Peter Zürcher zeichnet als Prokurist. Er tut nicht dar, dass er durch Ausbildung oder auch nur durch Praxis sich auf dem Gebiete des Steuerrechts in besonderer Weise qualifiziert hat.

Wie zu entscheiden wäre, wenn es sich so verhielte, kann offen bleiben. Jedenfalls in der vorliegenden Situation kann aus der Handels- und Gewerbefreiheit und aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht abgeleitet werden, dass Peter Zürcher als Parteivertreter zuzulassen ist. Die Beschwerde ist daher, soweit mit ihr eine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit gerügt wird, abzuweisen.

8. Bei diesem Ergebnis bleibt für die Prüfung unter dem Gesichtswinkel von Art. 4 BV wenig Raum. Das bernische Anwaltsmonopol ist - wie sich erwiesen hat - keineswegs sinn- oder zwecklos. Im Umstand, dass das strenge System des alleinigen Vertretungsrechts der patentierten Anwälte im Verfahren vor den Steuerbehörden und vor der kantonalen Rekurskommission durch die Praxis (vgl. MBVR 12 458; 30 409) gelockert wurde, liegt keine willkürliche Unterscheidung. Das Verfahren vor den Steuerbehörden richtet sich nach dem Steuergesetz, und die kantonale Rekurskommission ist gestützt auf Art. 148 StG einer eigenen, wenig formalistischen Ordnung unterstellt (Dekret betreffend die kantonale Rekurskommission vom 6. September 1956). Wie die Veranlagungsbehörde im Einspracheverfahren kann die Rekurskommission den Einspracheentscheid vollumfänglich überprüfen und im Rahmen des Gesetzes frei entscheiden (Art. 147 StG i.V. mit Art. 138 StG). Jedenfalls folgt aus dieser Lockerung der Praxis auf der unteren Ebene nicht ohne weiteres, dass das Verwaltungsgericht als oberste bernische Steuerjustizbehörde ein Gleiches tun muss. Das Verwaltungsgericht betrachtete das Fehlen eines zulässigen Vertretungsverhältnis als mangelnde Prozessvoraussetzung und trat deshalb nicht auf die Beschwerde ein. Der Beschwerdeführer rügt nicht, dass diese Sanktion gegen Art. 4 BV verstosse, so dass diese Frage nicht zu prüfen ist. Die Beschwerde ist daher auch unter dem Gesichtspunkt des Art. 4 BV abzuweisen.