

100.2015.293U
HAT/ROC/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 16. September 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli und Keller
Gerichtsschreiber Röthlisberger Brandenburg

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Einwohnergemeinde Bern
Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, Predigergasse 12, Postfach,
3001 Bern
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen

betreffend Taxiführerbewilligung; Provisorium (Entscheid des
Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 27. August 2015;
vbv 42/2015)



Sachverhalt:

A.

A._____ ist als Taxiführer in der Stadt Bern tätig. Am 23. Oktober 2014 stellte er beim Polizeiinspektorat der Einwohnergemeinde (EG) Bern ein Gesuch um Erneuerung seiner bis Ende 2014 gültigen Taxiführerbewilligung. Mit Verfügung vom 13. Februar 2015 erteilte das Polizeiinspektorat A._____ die Taxiführerbewilligung «für 2 Jahre provisorisch» bis zum 31. Dezember 2016. Zudem wurde A._____ verpflichtet, dem Polizeiinspektorat während dieser Zeit jeweils im Dezember «zwecks Überprüfung» gewisse Unterlagen einzureichen. Das dagegen erhobene gemeindeinterne Rechtsmittel blieb erfolglos (Entscheid der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie [SUE] vom 11.6.2015).

B.

Am 9. Juli 2015 gelangte A._____ an das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland (RSA), das seine Beschwerde mit Entscheid vom 27. August 2015 abwies.

C.

Hiergegen hat A._____ am 1. Oktober 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem sinngemässen Antrag, den Entscheid des RSA vom 27. August 2015 aufzuheben und seine Taxiführerbewilligung vorbehaltlos zu erneuern. Zudem sei ihm die vom Polizeiinspektorat erhobene Gebühr von Fr. 150.-- zurückzuerstatten.

Die EG Bern schliesst mit Beschwerdeantwort vom 3. November 2015 auf Abweisung der Beschwerde. Das RSA hat am 14. Oktober 2015 auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Am 26. November 2015 hat A._____ weitere Bemerkungen sowie einen aktuellen Auszug aus dem automatisierten Administrativmassnahmen-Register (ADMAS-Register) eingereicht.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf seine form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist – unter Vorbehalt von E. 1.2 – einzutreten.

1.2 Eine formgerechte Beschwerde setzt von Gesetzes wegen neben einem Antrag auch eine (rechtsgenügende) Begründung voraus (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG). An die Beschwerdebegründung werden praxisgemäss keine hohen Anforderungen gestellt. Es reicht aus, wenn ersichtlich ist, inwiefern und weshalb der angefochtene Entscheid beanstandet wird. Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, muss aber sachbezogen sein. Sie hat sich wenigstens in minimaler Form mit dem angefochtenen Entscheid auseinanderzusetzen und muss sinngemäss darauf schliessen lassen, inwiefern dieser unrichtig sein soll. Rechtliche Überlegungen sind dabei nicht notwendig, weil das Verwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat (Art. 20a Abs. 1 VRPG). Es ist indes unzureichend, bloss zu behaupten, der angefochtene Entscheid sei falsch (BVR 2006 S. 470 E. 2.4.1). Diesen (relativ tiefen) Anforderungen vermag die Beschwerde nicht zu genügen, soweit der Beschwerdeführer die Rückerstattung der Gebühr des Bewilligungsverfahrens in der Höhe von Fr. 150.-- verlangt; er legt in seinen Ausführungen mit keinem Wort dar,

weshalb diese Gebühr unrichtig sein sollte. Mangels rechtsgenügender Begründung ist insoweit nicht auf die Beschwerde einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Das Halten und Führen von Taxis ist bewilligungspflichtig (Art. 3 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe [HGG; BSG 930.1]), wobei das Erteilen einer Bewilligung von Voraussetzungen abhängig gemacht werden kann (Art. 4 Abs. 1 HGG). Es ist Sache des Regierungsrats, durch Verordnung insbesondere die Bewilligungsvoraussetzungen, die Bewilligungsbehörde, das Bewilligungsverfahren, Rechte und Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber sowie die Anerkennung von Fach- und Fähigkeitsausweisen zu regeln (Art. 8 HGG).

2.2 Gemäss der am 1. Juni 2012 in Kraft getretenen Verordnung über das Halten und Führen von Taxis vom 11. Januar 2012 (TaxiV; BSG 935.976.1) ist die Standortgemeinde zuständig für die Erteilung und Erneuerung der Taxiführerbewilligung (Art. 5 Abs. 1 TaxiV). Die Bewilligung wird einer natürlichen Person auf schriftliches Gesuch hin erteilt oder erneuert, wenn diese die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt; erforderlich ist insbesondere, dass sie durch ihr Vorleben und bisheriges Verhalten Gewähr für eine rechtskonforme Ausübung der Tätigkeit bietet (Bst. c) und dass sie seit mehr als drei Jahren ein Motorfahrzeug führt, ohne dabei eine verkehrsgefährdende Verletzung der Verkehrsregeln begangen zu haben (Bst. e). Hängige Strafverfahren und hängige Administrativverfahren im Strassenverkehrsbereich sind der Bewilligungsbehörde bei Einreichung des Gesuchs zu melden (Art. 6 Abs. 4 TaxiV). Die Taxiführerbewilligung ist nicht übertragbar und gilt für eine Dauer von drei Jahren; spätestens zwei Monate vor ihrem Ablauf hat die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber schriftlich um Erneuerung zu ersuchen (Art. 8 TaxiV).

3.

3.1 Dem Beschwerdeführer ist die bis Ende 2014 gültige Taxiführerbewilligung von der EG Bern «für 2 Jahre provisorisch» und bloss unter Auflagen verlängert worden, da er die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss TaxiV «nur bedingt» erfülle. Die Gemeinde hat sich hierfür auf Art. 28 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 18. Oktober 2001 über das Halten und Führen von Taxis in der Stadt Bern (Bernisches Taxireglement; BTR [SSSB 935.1]) und mithin direkt auf kommunales Recht gestützt. Gemäss dieser Bestimmung werden Bewilligungsinhaberinnen und Bewilligungsinhaber, die gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung, gegen die mit der Bewilligung verbundenen Bedingungen und Auflagen oder gegen Bestimmungen des zweiten, dritten und vierten Kapitels (des BTR) verstossen, für mindestens ein Jahr und längstens drei Jahre ins Provisorium versetzt (vgl. zum Ganzen Verfügung vom 13.2.2015, S. 2 f.; Entscheid der SUE vom 11.6.2015, S. 6). Die Vorinstanz hat diesen Entscheid geschützt. Der Beschwerdeführer sei wegen einer einfachen Verkehrsregelverletzung und Widerhandlungen gegen die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften verurteilt worden, weshalb er die «Voraussetzungen für eine Erneuerung seiner Taxiführerbewilligung ohne Auflagen» nicht erfülle. Die Voraussetzungen gemäss Art. 28 BTR seien gegeben und das ausgesprochene Provisorium liege «innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens» (vgl. angefochtener Entscheid, E. 5.2 und 9.1 f.). – Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, das Provisorium sei unverhältnismässig und verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit.

3.2 Zunächst fällt auf, dass die EG Bern ihre Verfügung ausschliesslich auf kommunales Recht gestützt hat, wobei sich die Vorinstanzen mit keinem Wort zu dessen Anwendbarkeit im konkreten Fall und zu dessen Vereinbarkeit mit dem übergeordneten kantonalen Recht geäussert haben. Dies obschon zweifelhaft erscheint, dass eine Erteilung einer bloss provisorischen Bewilligung als «Administrativmassnahme» (Beschwerdeantwort, S. 2) überhaupt zulässig ist, ist doch eine derartige Anordnung weder im HGG noch in der TaxiV vorgesehen: Wer die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss Art. 5 Abs. 2 TaxiV erfüllt, hat Anspruch auf Erteilung einer Taxiführerbewilligung für drei Jahre (vgl. Art. 8 Abs. 2 TaxiV), während

keine Bewilligung erhält, wer diesen Anforderungen nicht genügt; eine «provisorische» Bewilligung bzw. eine solche mit kürzerer Geltungsdauer kennt das kantonale Recht nicht. Allfälligem Fehlverhalten von Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern wird durch das Institut des Bewilligungsentzugs begegnet, der insbesondere anzuordnen ist, falls gravierende Rechtsverstösse zum nachträglichen Wegfall der Bewilligungsvoraussetzungen führen (Art. 6 HGG; vgl. VGE 2013/166 vom 26.11.2013, E. 3.3). Bei dieser Rechtslage ist von vornherein kein Bedarf für eine abweichende kommunale Regelung ersichtlich. Gemäss seiner Präambel stützt sich das BTR denn auch noch auf die alte, bis zum 31. Mai 2012 geltende Verordnung vom 3. November 1993 über das Halten und Führen von Taxis (aTaxiV; GS 1993 S. 644 ff.). Auf das geltende kantonale Recht wird kein Bezug gekommen, wobei das BTR seit seinem Inkrafttreten am 1. Juli 2002 auch keine wesentliche Änderung erfahren hat (vgl. Änderungstabelle BTR), also bis heute nicht an die TaxiV angepasst worden ist. Folge davon ist, dass es ausführliche eigene, nicht auf die entsprechende Regelung der TaxiV abgestimmte Vorschriften zu Bewilligungserteilung und Zulassungsvoraussetzungen enthält (Art. 13-15 BTR) und ein eigenes System von Sanktionen kennt (Art. 27-32 BTR). Bei diesen Gegebenheiten fragt sich grundsätzlich, ob und inwieweit das BTR hinsichtlich Bewilligungserteilung und -erneuerung noch Geltung beanspruchen kann.

3.3 Wie es sich damit verhält, braucht indes nicht abschliessend erörtert zu werden, weil die Vorinstanz bei ihrem Entscheid das beanstandete Verhalten des Beschwerdeführers ohnehin nicht mehr hätte berücksichtigen dürfen und seine Beschwerde deshalb hätte gutheissen müssen:

3.3.1 Die Vorinstanz hat für ihren abschlägigen Entscheid auf eine strafrechtliche Verurteilung abgestellt wegen einfacher Verkehrsregelverletzung sowie wegen verschiedener Widerhandlungen gegen die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften (Nichteinhalten von Arbeits- und Lenkpausen, falsches Bedienen bzw. Nichtinbetriebhalten des Fahrtenschreibers sowie unvollständiges Beschriften der Einlageblätter), begangen am 8. März 2012. Mit Strafbefehl vom 30. Mai 2012 wurde der Beschwerdeführer für dieses Fehlverhalten mit einer Busse von Fr. 600.-- bestraft (act. 3A pag. 21), die anschliessend durch eine Verpflichtung zu gemeinnütziger

Arbeit von insgesamt 24 Stunden ersetzt wurde (Strafbefehl vom 12.6.2012; unpag. Vorakten SUE [act. 3A2]). Die Verkehrsregelverletzung hat zu keinem Eintrag ins ADMAS-Register geführt (vgl. ADMAS-Auszug vom 3.10.2014; unpag. Vorakten SUE [act. 3A2]). In ihrer Begründung hat die Vorinstanz ausgeführt, der Beschwerdeführer werde angesichts dieses Fehlverhaltens den «persönlichen Anforderungen» für eine Erneuerung der Taxiführerbewilligung nicht (vollständig) gerecht (angefochtener Entscheid E. 5.2). Ob sie auf die persönlichen Anforderungen gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a TaxiV und mithin die Gewähr für eine rechtskonforme Berufsausübung (Art. 5 Abs. 2 Bst. c TaxiV) Bezug genommen hat oder allenfalls eine verkehrsgefährdende Verletzung der Verkehrsregeln im Sinn von Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV als gegeben erachtete, geht aus ihren Erwägungen nicht klar hervor, kann aber offenbleiben.

3.3.2 Sowohl Verstösse gegen die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften als auch Verkehrsregelverletzungen können den Taxiführerinnen und Taxiführern im Verfahren um Erteilung oder Erneuerung einer Berufsausübungsbewilligung nicht unbeschränkt lange vorgehalten werden. In Art. 5 Abs. 2 Bst. e bzw. Art. 7 Abs. 1 Bst. a TaxiV wird bestimmt, wann Verkehrsregelverletzungen bzw. Verstösse gegen die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften erfolgt sein müssen, damit sie eine Nichterneuerung der Bewilligung rechtfertigen können. Der massgebende Beurteilungszeitraum wird auf drei Jahre beschränkt, wobei diese ausdrückliche gesetzliche Regelung nicht nur die (erstinstanzliche) Bewilligungsbehörde bindet. Vielmehr gilt die Beschränkung auf Vorkommnisse der letzten drei Jahre auch für ein allfälliges Rechtsmittelverfahren. Im bernischen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahren sind Veränderungen des Sachverhalts im Allgemeinen bis zum Entscheidzeitpunkt zu berücksichtigen. Ein Einschreiten der Rechtsmittelbehörde ist deshalb nicht nur geboten, wenn die abschlägige Beurteilung des Erneuerungsgesuchs ursprünglich fehlerhaft war, sondern auch dann, wenn sie (erst) im Zeitpunkt ihrer Überprüfung durch die Rechtsmittelbehörde unrichtig geworden ist. Gemäss Art. 25 VRPG dürfen die Parteien so lange neue Tatsachen und Beweismittel in das Verfahren einbringen, als weder entschieden noch mit prozessleitender Verfügung das Beweisverfahren förmlich geschlossen worden ist. Aus dieser Regelung folgt, dass bei der Beurteilung einer Streitigkeit durch die Rechtsmittelbehörde der Sach-

verhalt im Zeitpunkt der Entscheidung massgebend ist. Haben sich also die Umstände, die für die Erneuerung einer Bewilligung massgebend sind, zwischenzeitlich geändert, ist der neuen Situation bei der Beurteilung der Streitigkeit Rechnung zu tragen. Dies kann einerseits dazu führen, dass sich die Verweigerung einer Bewilligungserneuerung im Rechtsmittelstadium als widerrechtlich erweist, obschon sie ursprünglich rechtmässig gewesen sein mag, und andererseits, dass die ursprünglich rechtswidrige abschlägige Beurteilung eines Erneuerungsgesuchs nachträglich rechtmässig wird (VGE 2015/102 vom 17.2.2016, E. 3.3.1 u. E. 3.4.1, 2015/156 vom 15.12.2015, E. 3.3.2; vgl. auch BVR 2013 S. 506 E. 3.3.2 das Steuererlassverfahren betreffend; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 25 N. 2 ff.; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 68).

3.3.3 Unter Berücksichtigung dieser verfahrensrechtlichen Grundsätze hätte die Vorinstanz – unabhängig davon, welches Gewicht sie dem geahndeten Fehlverhalten des Beschwerdeführers im Einzelnen beimessen wollte – nicht mehr auf die am 30. Mai 2012 beurteilten Verstösse abstellen dürfen: Diese sind am 8. März 2012 begangen bzw. festgestellt worden und lagen mithin im Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids am 27. August 2015 länger als drei Jahre zurück. Zudem waren auch seit dem entsprechenden Strafbefehl, der vom 30. Mai 2012 stammt, mehr als drei Jahre vergangen. Das RSA hätte die Gesetzesverstösse des Beschwerdeführers also selbst dann nicht mehr berücksichtigen dürfen, wenn für die Frist gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV nicht der Zeitpunkt ihrer Begehung, sondern jener ihrer Beurteilung massgebend sein sollte. Im Übrigen erscheint ohnehin fraglich, ob ein einmaliger Vorfall im Bereich der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften bereits eine Verweigerung der Taxiführerbewilligung zu rechtfertigten vermöchte, selbst wenn es – wie hier – gleichzeitig zum Verstoss gegen mehrerer Gesetzesvorschriften kam. Gemäss dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 Bst. a TaxiV ist in der Regel erst bei wiederholten Verstössen auf eine mangelnde berufliche Eignung zu schliessen (vgl. hierzu auch VGE 2015/102 vom 17.2.2016, E. 3.4.2). Jedenfalls kann ausgeschlossen werden, dass die vom Beschwerdeführer begangene einfache Verkehrsregelverletzung bereits unter Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV fallen würde, ist doch zumindest ein Regelverstoss erforder-

lich, der zu einem Eintrag ins ADMAS-Register geführt hat, damit eine verkehrsgefährdende Verletzung der Verkehrsregeln vorliegt (vgl. zum Ganzen VGE 2015/156 vom 15.12.2015, E. 3.2, 2013/166 vom 26.11.2013, E. 4.4).

3.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kein Fehlverhalten des Beschwerdeführers vorliegt, das einer Erneuerung der strittigen Taxiführerbewilligung entgegenstehen würde. Der Beschwerdeführer ist weder im Straf- noch im ADMAS-Register verzeichnet (vgl. Strafregisterauszug vom 6.10.2014, in unpag. Vorakten SUE [act. 3A2] sowie den jüngsten ADMAS-Auszug vom 10.11.2015 [act. 6A]) und die aktenkundige strafrechtliche Verurteilung betrifft Gesetzesverstösse, die bereits im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids länger als drei Jahre zurücklagen und dem Beschwerdeführer deshalb nicht mehr vorgehalten werden durften (vorne E. 3.3.2 f.). Demnach hat dieser Anspruch auf (bedingungslose) Erneuerung seiner Taxiführerbewilligung. Ob eine bloss provisorische Erteilung zudem unverhältnismässig wäre oder gegen die Wirtschaftsfreiheit verstossen würde, wie der Beschwerdeführer rügt, kann offenbleiben. Ebenso wenig braucht beurteilt zu werden, ob die Vorinstanz zu Unrecht eine Verletzung des Replikrechts des Beschwerdeführers im kommunalen Beschwerdeverfahren verneint hat. Der angefochtene Entscheid erweist sich als rechtsfehlerhaft und ist aufzuheben; die Sache ist zur Bewilligungserteilung an die EG Bern zurückzuweisen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist der Beschwerdeführer als vollständig obsiegend zu betrachten; das teilweise Nichteintreten auf seine Begehren (vorne E. 1.2) rechtfertigt keine Ausscheidung von Verfahrenskosten.

Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind demnach keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Ersatzpflichtige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Die vorinstanzlichen Kosten sind nach denselben Grundsätzen neu zu verlegen. Im unterinstanzlichen (gemeindeinternen) Beschwerdeverfahren

sind keine Kosten erhoben worden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. c des Reglements vom 21. Mai 2000 über die Gebührenerhebung durch die Stadtverwaltung Bern [GebR; SSSB 154.11]).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Bern-Mittelland vom 27. August 2015 wird aufgehoben, soweit die provisorische Taxiführerbewilligung betreffend, und die Sache zur definitiven Bewilligungserteilung an die Einwohnergemeinde Bern zurückgewiesen.
2. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland werden keine Kosten erhoben.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Einwohnergemeinde Bern
 - dem Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.