

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 4. November 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Röthlisberger Brandenburg

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
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 (Entscheid des Regierungsstatthalteramts
Bern-Mittelland vom 23. Mai 2016; vbv 7/2016)



Sachverhalt:

A.

A._____ ist als Taxiführer in der Stadt Bern tätig. Mit Verfügung vom 25. September 2015 wies das Polizeiinspektorat der Einwohnergemeinde (EG) Bern sein Gesuch um Erneuerung der bis zum 31. Dezember 2015 gültigen Taxiführerbewilligung ab. Das dagegen erhobene gemeindeinterne Rechtsmittel blieb erfolglos (Entscheid der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie [SUE] vom 28.12.2015).

B.

Am 26. Januar 2016 gelangte A._____ an das Regierungsrats-
halteramt Bern-Mittelland (RSA), das seine Beschwerde mit Entscheid vom 23. Mai 2016 abwies.

C.

Dagegen hat A._____ am 22. Juni 2016 Verwaltungsgerichts-
beschwerde erhoben mit dem Antrag, den Entscheid des RSA vom 23. Mai 2016 aufzuheben und seine Taxiführerbewilligung zu erneuern. Im Sinn eines Eventualbegehrens beantragt er, seine Taxiführerbewilligung provisorisch und allenfalls unter Auflagen oder Bedingungen zu erneuern.

Die EG Bern hat keine Beschwerdeantwort eingereicht, während das RSA am 5. Juli 2016 auf eine Vernehmlassung verzichtet hat.

Am 8. August 2016 hat A._____ weitere Unterlagen eingereicht.

Erwägungen:

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 einzutreten.

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 (Art. 5 Abs. 2 TaxiV); 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 Straf- und 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 Die EG Bern hat die bis zum 31. Dezember 2015 gültige Taxiführerbewilligung nicht erneuert, weil der Beschwerdeführer die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss TaxiV nicht mehr erfülle. Die Vorinstanz hat diesen Entscheid wegen Vorliegens einer verkehrsgefährdenden Verletzung der Verkehrsregeln geschützt und dabei erwogen, die Nichterneuerung der Bewilligung sei verhältnismässig. Eine mildere Massnahme, namentlich eine provisorische Bewilligungserteilung, wie sie das kommunale Recht vorsehe, komme in Anbetracht der Schwere der begangenen Verkehrsregelverletzung nicht in Betracht. – Der Beschwerdeführer wendet ein, Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV sei willkürlich und verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Weiter sei unklar, wie sich das Taxirecht der EG Bern zur kantonalen Regelung verhalte, sehe die kommunale Regelung für Verkehrsregelverstösse doch völlig andere Rechtsfolgen vor als die TaxiV. Da sich die kantonale Regelung als verfassungswidrig erweise, sei die Taxiführerbewilligung gestützt auf das kommunale Recht, allenfalls unter Anordnung des darin vorgesehenen Provisoriums, zu erneuern.

3.2 Dem vorinstanzlichen Entscheid liegt folgender, unbestrittener Sachverhalt zugrunde: Der Beschwerdeführer verursachte am 19. November 2014 in angetrunkenem Zustand einen Verkehrsunfall, indem er auf einen korrekt vor ihm fahrenden Personenwagen auffuhr, als dieser im Begriff war abzubiegen. Die anschliessende Blutuntersuchung ergab eine Blutalkoholkonzentration (BAK) von mindestens 2,16 Gewichtspro mille und damit einen Wert weit über der Schwelle für eine qualifizierte BAK im Sinn

von Art. 2 Bst. a der Verordnung der Bundesversammlung vom 15. Juni 2012 über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr (SR 741.13). Dem Beschwerdeführer ist der Führerausweis noch am Unfallort von der Polizei entzogen worden und er musste sich einer ärztlichen Untersuchung zur Abklärung der grundsätzlichen Fahreignung unterziehen (vgl. Art. 15d Abs. 1 Bst. a des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]). Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) qualifizierte das Verhalten des Beschwerdeführers, das zum Unfall geführt hatte, als schwere Widerhandlung gegen die Verkehrsvorschriften (Art. 16c Abs. 1 Bst. b SVG). Es verfügte einen Führerausweisentzug von sechs Monaten, was zu einem entsprechenden Eintrag in das automatisierte Administrativmassnahmen-Register (ADMAS-Register) führte. Da die sechsmonatige Entzugsdauer mit der Ausweisabnahme durch die Polizei begonnen und im Verfügungszeitpunkt bereits abgelaufen war, liess das SVSA den Beschwerdeführer unter Auflagen (Alkoholabstinenz während 12 Monaten, Untersuchung zur Fahreignung aus medizinischer Sicht, therapeutische Gespräche) wieder zum motorisierten Strassenverkehr zu (vgl. Verfügung des SVSA vom 22.6.2015 [in act. 3A1]). In strafrechtlicher Hinsicht wurde der Beschwerdeführer wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand mit qualifizierter BAK (Art. 91 Abs. 2 Bst. a SVG) und einfacher Verkehrsregelverletzung mit Unfallfolge durch Nichtanpassen der Geschwindigkeit (Art. 90 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 1 SVG) zu einer Geldstrafe von 69 Tagessätzen und einer Verbindungsbusse von Fr. 1'700.-- sowie einer Busse von Fr. 200.-- verurteilt (vgl. Strafbefehl vom 12.5.2015 [in act. 3A1]).

3.3 Die Vorinstanz hat aufgrund des Verkehrsunfalls vom 19. November 2014 erwogen, der Beschwerdeführer erfülle die Voraussetzung gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV nicht (mehr), da er eine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln begangen habe und mit einem sechsmonatigen Führerausweisentzug belegt worden sei (angefochtener Entscheid, E. III/8). Der Beschwerdeführer anerkennt diese Beurteilung ausdrücklich als korrekt (Beschwerde S. 3). Zu Recht: Eine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln liegt nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV vor, wenn die Taxiführerin oder der Taxiführer durch eine Verkehrsregelverletzung andere Verkehrsteilnehmende gefährdet hat, wobei grundsätzlich massgebend ist, ob der Regel-

verstoss wegen einer Gefährdung im Sinn von Art. 16 Abs. 2 SVG i.V.m. Art. 2 Bst. a des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03) zu einem Eintrag in das ADMAS-Register geführt hat (VGE 2015/156 vom 15.12.2015, E. 3.2, 2013/166 vom 26.11.2013, E. 4.4). Ob insoweit bereits der Eintrag einer Verwarnung genügt oder ob die Anordnung eines Führerausweisentzugs erforderlich ist, kann hier – wie in den bisher beurteilten Streitigkeiten – offenbleiben.

4.

4.1 Als willkürlich und rechtsungleich erachtet der Beschwerdeführer die Regelung von Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV in Bezug auf den dreijährigen Beurteilungszeitraum, während dem keine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln vorliegen darf. Weil im Zeitpunkt der Bewilligungs-erneuerung eine klaglose Fahrpraxis während der vergangenen drei Jahre nachzuweisen sei, ergäben sich unterschiedlich lange «Sperrfristen», je nachdem, wann eine Verkehrsregelverletzung begangen worden sei. Widerhandlungen, die kurz vor Ablauf der Bewilligung begangen würden, führten zu einer längeren «Sperrfrist» als solche zu Beginn der laufenden Bewilligungsdauer. So könnte auch er wesentlich früher wieder ein Erneuerungsgesuch stellen, wenn er die Verkehrsregelverletzung nicht im November 2014, sondern beispielsweise bereits im Januar 2013 begangen hätte. Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV habe folglich für die einzelnen Taxiführerinnen und Taxiführer völlig unterschiedliche, vom Zufall abhängige Rechtsfolgen, was unhaltbar sei.

4.2 Ein Erlass verstösst gegen das Willkürverbot (Art. 9 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 11 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]), wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist. Das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 10 Abs. 1 KV) ist verletzt, wenn der Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe

seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen der aufgeführten Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 138 I 321 E. 3.2, 136 II 120, E. 3.3.2; BVR 2014 S. 14 E. 3.2).

4.3 Der Beschwerdeführer geht offenbar davon aus, dass sich Verkehrsregelverletzungen einer Taxifahrerin bzw. eines Taxifahrers nicht auf eine laufende dreijährige Taxiführerbewilligung auswirken, sondern erst nach deren Ablauf berücksichtigt werden, sobald das Erfüllen der Bewilligungsvoraussetzungen im Rahmen der ordentlichen Bewilligungserneuerung nachzuweisen ist (Art. 8 Abs. 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 2 TaxiV). Gemäss eigenen Angaben ist er denn auch nach Wiedererlangen seines Führerausweises von Juli bis Dezember 2015 wieder seiner Erwerbstätigkeit als Taxifahrer nachgegangen (vgl. Beschwerde S. 8 oben). Mit dieser Argumentation verkennt der Beschwerdeführer, dass eine Taxiführerbewilligung zu entziehen ist, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr gegeben sind (Art. 6 Bst. b HGG). Daraus folgt, dass sich gravierende Verkehrsregelverletzungen auf die laufende Bewilligung auswirken können, indem sie gegebenenfalls zu deren Entzug führen, weil die Bewilligungsvoraussetzung gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV nicht mehr erfüllt ist. Rechtfertigt der Regelverstoss, den sich der Beschwerdeführer zuschulden kommen liess, dass seine Taxiführerbewilligung nicht erneuert wird, hätte deswegen bereits der Entzug der laufenden Bewilligung angeordnet werden müssen. Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift hängt es mithin nicht von Zufälligkeiten ab, wie lange er wegen seines Fehlverhaltens den Beruf eines Taxifahrers nicht ausüben kann. Die dreijährige «Sperrfrist» läuft so oder anders ab Regelverstoss; zufällig ist allenfalls der Zeitpunkt, in dem die Bewilligungsbehörde davon Kenntnis erhält und entsprechende Konsequenzen prüfen kann. Der Beschwerdeführer war deswegen gemäss Ziff. 1.4 der Taxiführerbewilligung vom 5. Februar 2013 (in act. 3A1) ausdrücklich gehalten, der zuständigen Behörde Meldung zu machen, wenn er «eine der Anforderungen» nicht mehr erfülle. Gestützt auf diese Verpflichtung hätte er die EG Bern über den Vorfall vom 19. November 2014 informieren müssen, damit diese einen Bewilligungsentzug hätte prüfen können. Weil er seine Meldepflicht missachtete, konnte der Verstoss erst bei der Erneuerung der Taxiführerbewilligung berücksichtigt werden. Ein länger zurückliegendes Fehlverhalten wäre der Berufsausübung unter

den gleichen Umständen faktisch weniger lang entgegengestanden als ein jüngerer Regelverstoss. Solche Unterschiede in der Dauer der Auswirkungen einer verkehrsgefährdenden Verletzung von Verkehrsregeln ergeben sich aber nicht aus einer Fehlkonzeption der gesetzlichen Regelung, sondern aus einem allfälligen pflichtwidrigen Verhalten der betroffenen Taxiführerinnen und Taxiführer. Demnach ist der Rüge, Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV verstosse gegen das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot, die Grundlage entzogen.

5.

5.1 Weiter verlangt der Beschwerdeführer eine Erneuerung seiner Taxiführerbewilligung ungeachtet der Rechtslage im kantonalen Recht gestützt auf Art. 28 ff. des Reglements vom 18. Oktober 2001 über das Halten und Führen von Taxis in der Stadt Bern (Bernisches Taxireglement; BTR [SSSB 935.1]). Gemäss diesen Bestimmungen führten schwere, einmalige Verstösse gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung, wie es in seinem Fall zutrefte, in der Regel zu einem Bewilligungsentzug von bloss einem Jahr. Zudem würden fehlbare Taxiführerinnen und Taxiführer grundsätzlich zunächst ins Provisorium versetzt und werde ihnen die Bewilligung erst im Wiederholungsfall entzogen. Da er nun bereits seit einem Jahr nicht mehr als Taxifahrer habe tätig sein können, sei seine Taxiführerbewilligung gestützt auf das kommunale Recht, allenfalls unter Anordnung eines Provisoriums, zu erneuern.

5.2 Die fraglichen Bestimmungen des BTR stehen unter dem Titel «Administrativmassnahmen» und sehen, soweit hier interessierend, Folgendes vor: Bei Verstössen gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung werden Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber für mindestens ein Jahr und längstens drei Jahre ins Provisorium versetzt; in leichten Fällen kann stattdessen eine Verwarnung ausgesprochen werden (Art. 28 BTR). Werden sie während der Dauer des Provisoriums erneut fehlbar oder werden neue Straf- oder Administrativmassnahmen gegen sie ausgesprochen, wird die Bewilligung entzogen (Art. 29 BTR). Bei wiederholten oder schweren Verstössen gegen die Strassenverkehrsgesetzgebung wird die Bewilligung

(direkt) entzogen (Art. 30 Abs. 1 BTR). Die Dauer eines Bewilligungsentzugs beträgt in der Regel mindestens ein Jahr (Art. 31 Abs. 1 BTR). Beim Vorliegen besonderer Umstände kann ein Bewilligungsentzug bis zu drei Jahren oder ein dauernder Bewilligungsentzug verfügt werden. Als besondere Umstände gelten namentlich wiederholte frühere Bewilligungsentzüge (Art. 31 Abs. 2 BTR).

5.3 Nach der Praxis der Gemeinde kann ein Provisorium gemäss Art. 28 BTR nicht nur während laufender Bewilligung, sondern auch bei deren Erneuerung nach Ablauf der ordentlichen Bewilligungsdauer angeordnet werden (vgl. Beschwerdeantwort der EG Bern im vorinstanzlichen Verfahren [act. 3A pag. 45]). Das RSA hat deshalb die Erteilung einer provisorischen Taxiführerbewilligung gestützt auf Art. 28 ff. BTR als mildere Massnahme im Sinn der Verhältnismässigkeit geprüft, eine solche aber aufgrund der Schwere des Verstosses abgelehnt (vgl. vorne E. 3.1; angefochtener Entscheid E. 8.4 ff.). Weder das RSA noch die Gemeinde haben sich zur Vereinbarkeit der kommunalen Bestimmungen mit dem übergeordneten kantonalen Recht geäussert. Dies obschon sich das BTR gemäss seiner Präambel 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.) stützt und seit seinem Inkrafttreten am 1. Juli 2002 keine wesentliche Änderung erfahren hat (vgl. Änderungstabelle BTR), also bis heute nicht an die geltende TaxiV angepasst worden ist. Bei diesen Gegebenheiten fragt sich grundsätzlich, ob und inwieweit das BTR noch Geltung beanspruchen kann (vgl. VGE 2015/293 vom 16.9.2016, E. 3.2).

5.4 Die aTaxiV regelte das Taxiwesen nur in den Grundzügen und überliess dessen Ordnung weitgehend den Gemeinden. Mit Inkrafttreten der geltenden TaxiV wurde die bisherige lückenhafte Regelung wesentlich ergänzt und insbesondere die Bewilligungsvoraussetzungen konkretisiert, mit dem Ziel, die als mangelhaft empfundene Qualität im Taxiwesen zu verbessern (vgl. Vortrag der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern [POM] vom 3.1.2012 betreffend die TaxiV [nachfolgend: Vortrag], S. 1 und 5, einsehbar unter: <<http://www.rr.be.ch>>, Rubriken «Regierungsratsbeschlüsse/RRB 2012/POM 2012», «RRB 27/2012»). Die TaxiV enthält unter

anderem einen ausführlichen Katalog von Voraussetzungen, denen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller genügen müssen, damit ihnen die Taxiführerbewilligung erteilt wird (Art. 5 Abs. 2 Bst a-g TaxiV, vorne E. 2.2). Die Gemeinden sind berechtigt, innerhalb der Schranken der Wirtschaftsfreiheit ergänzende gewerbepolizeiliche Vorschriften in einem Reglement zu erlassen (Art. 11 TaxiV). Wer die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt, hat Anspruch auf Erteilung bzw. Erneuerung der Taxiführerbewilligung für drei Jahre (Art. 8 Abs. 2 TaxiV), die als Polizeibewilligung bestätigt, dass die beabsichtigte private Tätigkeit als Taxiführerin bzw. Taxiführer mit den gesetzlichen Vorschriften in Einklang steht (BVR 2010 S. 266 E. 3.1; vgl. auch VGE 2013/166 vom 26.11.2013, E. 3.2). Keine Bewilligung erhält, wer die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt. Sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung (nachträglich) weggefallen, so wird diese entzogen (Art. 6 Bst. b HGG; Vortrag S. 9; vorne E. 4.3; vgl. auch VGE 2013/166 vom 26.11.2013, E. 3.3). Das gleiche gilt, wenn Inhaberinnen bzw. Inhaber in schwerer Weise oder trotz Mahnung Vorschriften der Gewerbegesetzgebung verletzen (Art. 6 Bst. a HGG). Erweist sich, dass die Voraussetzungen zur Erteilung der Bewilligung (von Anfang an) nicht vorhanden waren, wird diese widerrufen (Art. 5 HGG). Schliesslich erlischt die Bewilligung mit der Aufgabe der bewilligten Erwerbstätigkeit, mit Ablauf der Bewilligungsdauer und mit dem Tod der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers (Art. 7 HGG).

5.5 Daraus erhellt, dass das geltende kantonale Recht das System der Bewilligungserteilung und -erneuerung sowie Widerruf, Entzug und Erlöschen der Taxiführerbewilligung abschliessend regelt. Dabei sieht es weder eine provisorische Bewilligung noch eine Verkürzung der Geltungsdauer auf weniger als drei Jahre vor. Allfälliges Fehlverhalten von Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern wird vielmehr durch Entzug bzw. Nichterneuerung der Bewilligung begegnet, falls deswegen die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Bei dieser Rechtslage besteht von vornherein kein Raum für eine abweichende kommunale Regelung, welche die Erteilung einer Bewilligung unter herabgesetzten Anforderungen und mit verkürzter Geltungsdauer zulässt oder einen zeitlich begrenzten Bewilligungsentzug vorsieht. Nach dem Gesagten regelt auch Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV die Anforderungen an das Wohlverhalten der Taxiführerinnen und

Taxiführer im Strassenverkehr und die Rechtsfolgen von Regelverstössen, einschliesslich des massgebenden dreijährigen Beurteilungszeitraums, abschliessend (vgl. etwa VGE 2015/102 vom 17.2.2016, E. 3.3.1 und 3.4.3). Mithin vermag der Beschwerdeführer aus den überholten Bestimmungen des kommunalen Reglements nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Diese lassen sich offensichtlich nicht mit dem kantonalen Recht vereinbaren, weshalb das BTR insoweit keine Geltung beanspruchen kann.

5.6 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer zwar zu Recht auf die mangelnde Übereinstimmung der Regelung im BTR mit dem kantonalen Recht hinweist. Indes zieht er daraus die falschen Schlüsse, da die angerufenen Bestimmungen des BTR gegen das übergeordnete Recht verstossen und deshalb nicht (mehr) anwendbar sind. Im Ergebnis hat die Vorinstanz ein Provisorium gemäss Art. 28 BTR somit zu Recht abgelehnt.

6.

Nach dem Gesagten steht fest, dass die kantonale Regelung des Beurteilungszeitraums für eine klaglose Fahrpraxis nicht gegen die Verfassung verstösst (E. 4). Weiter findet die für den Beschwerdeführer vermeintlich günstigere kommunale Regelung über die Administrativmassnahmen keine Anwendung (E. 5). Zu prüfen bleibt, ob sich die Nichterneuerung der Taxiführerbewilligung als verhältnismässig erweist.

6.1 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen eines im übergeordneten öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Ziels geeignet, erforderlich und für die Betroffenen zumutbar ist (BGE 142 II 1 E. 2.3; BVR 2015 S. 491 E. 5.4.2). Die Zumutbarkeit eines Eingriffs ist zu verneinen, wenn dieser im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten Interessen unangemessen schwer wiegt. Ob eine in Frage stehende Massnahme in diesem Sinn zumutbar ist, ist durch Gewichten und Abwägen der im konkreten Einzelfall auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen zu ermitteln (zum Ganzen BVR 2013 S. 105 E. 5.1 mit Hinweisen).

6.2 Die Vorinstanz hat die Verhältnismässigkeit der Massnahme im Wesentlichen mit der Begründung bejaht, die Nichterneuerung der Taxiführerbewilligung sei geeignet und erforderlich um den gewichtigen öffentlichen Interessen am Wohlverhalten des Beschwerdeführer als Taxiführer zum Durchbruch zu verhelfen. Das Verhalten des Beschwerdeführers zeuge von einer grossen Unverantwortlichkeit und er habe die Gefährdung anderer Menschen im Strassenverkehr in Kauf genommen. Es sei von einer latenten Wiederholungsgefahr auszugehen, der mit keiner mildereren Massnahme begegnet werden könne, was sich auch darin zeige, dass dem Beschwerdeführer der Führerausweis im Jahr 2005 bereits einmal wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand entzogen worden sei. Hinsichtlich der Zumutbarkeit der Massnahme und der beeinträchtigten privaten Interessen hat die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zwar zugestanden, dass die Nichterneuerung der Taxiführerbewilligung eine «grosse Härte» für ihn bedeute und es aufgrund seines Alters nicht einfach sein dürfte, eine andere Erwerbstätigkeit zu finden. Insgesamt hat sie die Massnahme aber als zumutbar erachtet, weil der Beschwerdeführer womöglich seine Nebenberufstätigkeit bei der B._____ AG ausbauen könnte und Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben dürfte. Schliesslich stehe das Fehlverhalten des Beschwerdeführers bereits ab Dezember 2017 einer Erneuerung der Taxiführerbewilligung nicht mehr entgegen (vgl. zum Ganzen angefochtener Entscheid E. 8).

6.3 Der Beschwerdeführer stellt angesichts des schweren Regelverstosses zu Recht weder das öffentliche Interesse an seiner (vorübergehenden) Fernhaltung vom Beruf des Taxiführers noch die Eignung dieser Massnahme in Frage (Beschwerde S. 7): Die Dienstleistungen, die von Taxibetrieben erbracht werden, stehen in ihrer Funktion und Bedeutung einem öffentlichen Dienst nahe. Deshalb besteht zum Schutz der Kundenschaft und des Vertrauens der Öffentlichkeit in das Taxiwesen ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass sich Taxiführerinnen und Taxiführer rechtskonform verhalten. So dient die Bewilligungspflicht für das Halten und Führen von Taxis sowohl dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als auch dem Schutz des Publikums vor unlauterem Geschäftsgebaren (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a HGG). Die Nichterneuerung der Taxiführerbewilligung des Beschwerdeführers stellt offensichtlich ein geeignete-

tes Mittel zur Erreichung dieser Ziele dar (vgl. VGE 2013/166 vom 26.11.2013, E. 5.2; zum Ganzen auch BGE 99 Ia 389 E. 3a; BGer 2C_940/2010 vom 17.5.2011, E. 4.8, 6B_593/2010 vom 25.1.2011, E. 4.2).

6.4 Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist die Massnahme hingegen weder erforderlich noch zumutbar. Er habe nie Taxikundschaft gefährdet, da sich der Unfall im privaten Rahmen ereignet habe. Aus dem Umstand, dass ihm der Führerausweis bereits zuvor einmal entzogen worden sei, könne nichts abgeleitet werden. Dieser Vorfall liege über zehn Jahre zurück und hätte bereits aus dem ADMAS-Register gestrichen werden müssen, weshalb er unbeachtlich sei. Er habe sich ansonsten seit Beginn seiner Tätigkeit als Taxiführer im Jahr 1991 nichts zu Schulden kommen lassen und lebe inzwischen alkoholabstinent, was das SVSA bestätigt habe. In Anbetracht der angeordneten regelmässigen Abstinenzkontrollen bestehe weder ein Restrisiko noch Wiederholungsgefahr. Weiter sei zu beachten, dass er infolge des Führerausweisentzugs bereits hohe finanzielle Einbussen habe hinnehmen müssen. Aufgrund seines Alters von 57 Jahren bestünden für ihn praktisch keine Aussichten auf eine andere Arbeitsstelle, weshalb ihm der Entzug der Existenzgrundlage drohe. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung könnten dies nicht aufwiegen. Der ihm drohende Nachteil werde auch nicht dadurch beseitigt, dass er ab Dezember 2017 wieder eine Taxiführerbewilligung beantragen könne, sei doch keineswegs garantiert, dass er seine bisherige Arbeitsstelle zurückerhalte. Schliesslich habe seine Tätigkeit für die B._____ AG nicht ansatzweise existenzsichernden Charakter, weshalb er den erlittenen Einkommensausfall damit nicht kompensieren könne. – Diese Einwände vermögen nicht zu überzeugen: Verkehrsregelverletzungen im privaten Bereich werden nach der gesetzlichen Regelung grundsätzlich nicht anders behandelt als solche, die im beruflichen Rahmen stattgefunden haben (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV). Von den Taxiführerinnen und Taxiführern wird vielmehr auch dann Wohlverhalten im Strassenverkehr erwartet, wenn sie nicht beruflich unterwegs sind. Weiter trifft zwar zu, dass Einträge betreffend Führerausweisentzüge grundsätzlich nach zehn Jahren aus dem ADMAS-Register zu entfernen sind (Art. 10 Abs. 1 der Verordnung vom 18. Oktober 2000 über das automatisierte Administrativmassnahmen-

Register [ADMAS-Register-Verordnung; SR 741.55]). Der Beschwerdeführer übersieht indes, dass die Entfernung des Eintrags betreffend das Fehlverhalten von 2005 durch den erneuten Vorfall vom 19. November 2014 gehemmt worden ist (Art. 10 Abs. 3 ADMAS-Register-Verordnung). Im Übrigen könnten auch bereits aus dem ADMAS-Register entfernte Massnahmen bei der Beurteilung einer gewerbepolizeilichen Berufsausübungsbewilligung berücksichtigt werden. Somit durfte die Vorinstanz ohne weiteres in ihre Beurteilung einfließen lassen, dass dem Beschwerdeführer der Führerausweis bereits einmal wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand entzogen worden ist. Obschon er sich nach dem Vorfall vom 19. November 2014 an die verordnete Alkoholabstinenz gehalten hat (vgl. act. 5A), was positiv zu werten ist, wirft diese Tatsache in Verbindung mit der Schwere des letzten Verstosses ein ungünstiges Licht auf sein Verhalten im Strassenverkehr. Jedenfalls kann unter den gegebenen Umständen nicht von einem einzelnen Vorfall bei ansonsten jahrelangem Wohlverhalten gesprochen werden. Die Vorinstanz hat die Erforderlichkeit mithin zu Recht bejaht, zumal keine weniger einschneidende Massnahme als die Nichterneuerung der Bewilligung zur Verfügung steht.

6.5 Weiter erscheint die Nichterneuerung auch zumutbar: Die Tatsache, dass Taxiführerinnen und Taxiführer, denen die Bewilligung nicht erneuert wird, (vorübergehend) einen anderen Beruf ausüben müssen, ist logische Konsequenz der gesetzlichen Ordnung. Allein in dieser Auswirkung der Massnahme kann deshalb keine Unverhältnismässigkeit liegen (VGE 2013/166 vom 26.11.2013, E. 5.2). Der Beschwerdeführer wird durch die Nichterneuerung der Bewilligung nicht wesentlich härter getroffen als Berufskolleginnen und Berufskollegen in einer vergleichbaren Situation. Insbesondere gehen die geltend gemachten finanziellen Konsequenzen der Massnahme nicht über das hinaus, was der Gesetzgeber zur Verfolgung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele in Kauf genommen hat. Zwar ist allgemein bekannt, dass es älteren Berufsleuten in gewissen Branchen schwerer fällt als jüngeren, eine Anstellung zu finden. Indes stellt nach den insoweit unbestrittenen Angaben der Gemeinde höheres Alter gerade im Taxiwesen in der Regel keinen Nachteil dar, zumal offenbar ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften besteht (vgl. Beschwerdeantwort der EG Bern im vorinstanzlichen Verfahren [act. 3A pag. 43]). Das RSA hat ferner zu

Recht erwogen, dass der Beschwerdeführer mit der B._____ AG, deren Alleinaktionär er ist, immerhin über gewisse wirtschaftliche Möglichkeiten verfügt, die andere Taxiführerinnen und Taxiführer in der vergleichbaren Situation nicht haben. Der Umstand, dass er damit allenfalls kein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen vermag (vgl. Geschäftsabschlüsse 2012-2015, in act. 5B bzw. 3A2), lässt den entsprechenden Hinweis nicht unrichtig erscheinen. Schliesslich sind die zu erwartenden Leistungen der Arbeitslosenversicherung im vorliegenden Zusammenhang durchaus beachtlich, auch wenn sie die erlittenen Lohnausfälle nicht vollständig auszugleichen vermögen.

6.6 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Nichterneuerung der Taxiführerbewilligung nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verstösst.

7.

7.1 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das RSA zu Recht erwogen hat, der Beschwerdeführer erfülle die Bewilligungsvoraussetzung von Art. 5 Abs. 2 Bst. e TaxiV nicht. Ob er in Anbetracht seines Fehlverhaltens allenfalls auch keine Gewähr für eine rechtskonforme Berufsausübung mehr bietet (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. c TaxiV), durfte die Vorinstanz bei diesen Gegebenheiten offenlassen (vgl. angefochtener Entscheid E. 9). Der Entscheidung, die Taxiführerbewilligung des Beschwerdeführers nicht zu erneuern, hält der Rechtskontrolle Stand. Es liegt weder eine Verletzung des Willkürverbots noch ein Verstoss gegen das Rechtsgleichheits- oder das Verhältnismässigkeitsgebot vor. Mithin erweist sich der Hauptantrag als unbegründet und ist abzuweisen.

7.2 Da das kommunale Recht soweit hier interessierend keine Anwendung findet, fällt die Erteilung einer provisorischen Taxiführerbewilligung oder einer Bewilligung mit Auflagen ausser Betracht; der Eventualantrag erweist sich ebenfalls als unbegründet und ist abzuweisen.

7.3 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Einwohnergemeinde Bern
 - dem Regierungstatthalteramt 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.