



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 8. März 2023
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2022.SIDGS.804
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Versuchsverordnung über die provisorische Taxiführerbewilligung (Taxi VV)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	1
2.	Grundzüge der Neuregelung.....	2
3.	Erlassform.....	3
4.	Rechtsvergleich	3
5.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs.....	3
6.	Erläuterungen zu den Artikeln	3
7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	5
8.	Finanzielle Auswirkungen	5
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	5
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5
12.	Ergebnis der Konsultation	6

1. Ausgangslage

Wie verschiedene Branchen leidet auch das Taxigewerbe aktuell mancherorts an Personalknappheit. Durch die Corona-Pandemie hat sich die Situation verschärft. Konkret haben gewisse Taxiunternehmen bedeutende Mühe, genügend Chauffeurinnen und Chauffeuren zu rekrutieren. Im Kanton Bern akzentuiert sich das Problem in der Stadt Bern. Kundinnen und Kunden beklagen lange Wartezeiten und grosse Taxiunternehmen, die das Stadtbild bis heute prägen, stehen vor dem Aus. Medienberichte weisen darauf hin, dass die Problematik auch in anderen Kantonen bekannt ist.

Anders als in anderen Branchen ist das Taxigewerbe im Kanton Bern stark reguliert. So verlangt die Taxiverordnung vom 11. Januar 2012 (TaxiV)¹ von angehenden Taxichauffeurinnen und -chauffeuren unter anderen eine Gewähr durch das Vorleben und das bisherige Verhalten

¹ BSG 935.976.1

für eine rechtskonforme Ausübung der Tätigkeit, genügende Kenntnisse der Amtssprache, den Besitz eines Ausweises für das Führen der entsprechenden Fahrzeugkategorie ohne Führerausweisenzug in den letzten drei Jahren sowie das erfolgreiche Absolvieren einer theoretischen und praktischen Eignungsprüfung über genügende Ortskenntnisse in der Standortgemeinde und einer theoretischen Eignungsprüfung über genügende Kenntnisse der kantonalen und kommunalen Bestimmungen zum Taxiwesen (vgl. Art. 5 Abs. 2 TaxiV). Die Anforderungen sind im Vergleich zu anderen Kantonen bekanntermassen hoch. Der Einstieg ins Berufsleben erfordert für angehende Taxichauffeurinnen und -chauffeurs im Kanton Bern einen nicht unerheblichen Zeitaufwand, was mithin einen Grund für die Rekrutierungsprobleme der Taxiunternehmen darstellt.

Bereits im Herbst 2022 haben sich Vertreter der Sicherheitsdirektion mit Fachpersonen aus den hauptsächlich mit Taxifragen konfrontierten Gemeinden, dem Verband Bernischer Gemeinden, der Bernischen Ortspolizeivereinigung sowie der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion ausgetauscht. Es wurde festgestellt, dass sich die Rekrutierungsprobleme primär in der Stadt Bern manifestieren. Diskutiert wurden die Vor- und Nachteile der Einführung einer provisorischen Taxiführerbewilligung. Sie würde es angehenden Taxichauffeurinnen und -chauffeurs ermöglichen, den Beruf zunächst auszuüben, ohne die Eignungsprüfung gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe f und g TaxiV absolviert zu haben. Die Eignungsprüfungen sind anschliessend innerhalb eines halben Jahres nachzuholen. Der Berufseinstieg für angehenden Taxichauffeurinnen und -chauffeurs wäre damit rascher möglich. Die Standortgemeinde könnte beispielsweise das Mitführen eines Navigationsgeräts als Auflage verfügen.

Die Mehrheit der Fachpersonen aus den befragten Gemeinden erblickte indes keinen Handlungsbedarf für ihr Gemeindegebiet und wünschte entsprechend keine allgemeingültige Verordnungsanpassung und Einführung einer provisorischen Taxiführerbewilligung. Sie befürchte einen Qualitätsverlust mit entsprechenden Nachteilen für die Kundschaft. Angesichts dieser Ausgangslage hielt es die Sicherheitsdirektion nicht für opportun, dem Regierungsrat eine Anpassung der Taxiverordnung zu unterbreiten.

Die im interkantonalen Vergleich strengen gesetzlichen Regelungen im Taxigewerbe geben immer wieder Anlass für parlamentarische Vorstösse, die Liberalisierungsschritte fordern.² Andere Kantone haben in den vergangenen Jahren ihre gesetzlichen Regelungen überarbeitet und vereinfacht. Die Frage, ob die gesetzlichen Grundlagen zum Taxiwesen im Kanton Bern mit Blick auf den Schutz der Kundschaft noch im heutigen Ausmass erforderlich sind, wird den Kanton auch in Zukunft weiter beschäftigen. Zusätzliche Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Liberalisierungsschritten auf das Schutzniveau der Kundschaft sind zweifelsohne dienlich.

Die beschriebenen Anliegen einzelner Taxiunternehmen aus der Stadt Bern fanden Ende November 2022 Eingang in einen parlamentarischen Vorstoss (Motion 250-2022). Die Antwort des Regierungsrats darauf wird in der Frühlingssession 2023 vom Grossen Rat beraten. Er unterstützt das Vorhaben im Grundsatz und verweist im Wesentlichen auf das vorliegende Verordnungsprojekt.

2. Grundzüge der Neuregelung

Angesichts der beschriebenen Ausgangslage wurde von der Sicherheitsdirektion ein neuer Lösungsansatz entwickelt, der die Problematik auf dem Platz Bern adressiert, ohne die nachvollziehbaren Interessen der nicht von den Rekrutierungsproblemen betroffenen Gemeinden zu be-

² vgl. M 027-2017, M 130-2017, M 279-2018, M 141-2022, M 250-2022

schneiden, und der gleichzeitig einen Erkenntnisgewinn bezüglich möglicher künftiger Liberalisierungsschritte bringt: Mit dem Erlass einer Versuchsverordnung gemäss Artikel 44 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG) beabsichtigt der Regierungsrat, eine provisorische Taxiführerbewilligung zeitlich befristet in den Gemeinden einzuführen, die ein entsprechendes Bedürfnis und Interesse haben. Der zweijährige Versuch wird evaluiert und kann Anhaltspunkte geben, ob die häufig als streng wahrgenommene Berner Taxigesetzgebung punktuell liberalisiert werden könnte.

3. Erlassform

Die Einführung einer Versuchsverordnung liegt in der Kompetenz des Regierungsrates (Art. 44 Abs. 1 OrG). Der Regelungsgegenstand der vorliegenden Versuchsverordnung liegt zudem in ordentlicher Kompetenz des Regierungsrates (vgl. Art. 88 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV]³; Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe [HGG]⁴). Formell-gesetzliche Bestimmungen müssen für den Versuch nicht vorübergehend ausser Kraft gesetzt werden.

4. Rechtsvergleich

Die gesetzlichen Regelungen im Taxiwesen sind schweizweit betrachtet sehr heterogen. Im Vortrag zur Änderung der Taxiverordnung vom 8. September 2021⁵ ist ein ausführlicher Vergleich zu ausgewählten anderen kantonalen Regelungen abgebildet. Darauf kann an dieser Stelle verwiesen werden.

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Umsetzung erfolgt über die ordentlichen gewerbepolizeilichen Strukturen der am Versuch teilnehmenden Gemeinde. Der zweijährige Versuch wird von der Sicherheitsdirektion begleitet und evaluiert.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Vorbemerkung

Artikel 44 Absatz 2 OrG gibt die zwingenden Inhalte der Versuchsverordnung vor. Die für den Versuch ausser Kraft gesetzten Gesetzesbestimmungen sind in der Verordnung einzeln aufzuführen.

Artikel 1

Gegenstand dieser Versuchsverordnung ist der zeitlich begrenzte Versuch der Erteilung provisorischer Taxiführerbewilligungen in ausgewählten Pilotgemeinden. Die Dauer wird auf zwei Jahre festgelegt. Mit dem Versuch sollen insbesondere getestet werden:

- a die Auswirkungen auf Qualität und Bestand des Taxigewerbes,
- b die Akzeptanz bei Gemeinden, Taxigewerbe und Bevölkerung.

³ BSG 101.1

⁴ BSG 930.1

⁵ vgl. <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=f2d29b8abd544a34bd71a20cd91e11ad>

Es wird zu prüfen sein, ob die Rekrutierungsprobleme reduziert werden können, mithin, ob ein wesentlicher Konnex zwischen den gewerbepolizeilichen Anforderungen und der Situation auf dem Personalmarkt besteht. Im Fokus steht weiter die Frage, ob die Erteilung einer provisorischen Bewilligung negative Auswirkungen auf das Schutzniveau der Kundschaft zur Folge hat. Diese Fragen sollen aus den verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden.

Artikel 2

Die Versuchsverordnung gilt für Taxiführerinnen und Taxiführer, die um Erteilung oder Erneuerung einer Taxiführerbewilligung ersuchen (Art. 5 TaxiV). Die Taxiführerbewilligung wird ordentlich erneuert, wenn die Taxiführerin oder der Taxiführer nachweislich regelmässig ein Taxi geführt hat (Art. 5 Abs. 3 TaxiV). Nur wenn der Nachweis nicht erbracht werden kann, kommt bei einer Erneuerung der Taxiführerbewilligung die Versuchsverordnung zur Anwendung. Die Bewilligung für Taxihalterinnen und Taxihalter ist von der Versuchsverordnung nicht betroffen.

Am Versuch nimmt einzig die Stadt Bern teil. Da sie die meisten Taxis aller Berner Gemeinden stellt, ist der Versuch dennoch aussagekräftig und wird eine taugliche Grundlage für die Frage liefern, ob die Senkung der Eintrittsvoraussetzungen für Taxichauffeurinnen und -chauffeure möglich ist, ohne allzu negative Auswirkungen auf das Schutzniveau der Kundinnen und Kunden bzw. deren subjektives Empfinden in Bezug auf das Schutzniveau zu zeitigen.

Artikel 3 und 4

Die provisorische Taxiführerbewilligung wird für sechs Monate an angehende Taxichauffeurinnen und -chauffeure erteilt, die die Voraussetzungen gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a – c und e TaxiV erfüllen. Grundlegende sicherheitsrelevante Anforderungen müssen also auch für eine provisorische Bewilligung erfüllt sein. Namentlich dürfen weiterhin keine relevanten strafrechtlichen Verurteilungen bestehen und der «automobilistische Leumund» muss ungetrübt sein (Art. 5 Abs. 2 Bst. c und e TaxiV). Von der vorliegenden Regelung nicht tangiert sind sodann allfällige ergänzende kommunale Anforderungen an angehende Taxichauffeurinnen und -chauffeure.

Ausser Kraft gesetzt werden im Rahmen des Versuchs einzig «Taxi-spezifische» Anforderungen wie der Nachweis über genügende Ortskenntnisse sowie genügende Kenntnisse über kantonalen und kommunalen Bestimmungen zum Taxiwesen (Art. 5 Abs. 2 Bst. f und g TaxiV). Auch die Anforderungen an die Sprachkenntnisse werden im Provisorium zurückgestellt (Art. 5 Abs. 2 Bst. d TaxiV). Die Pilotgemeinde kann per Auflage ergänzende Massnahmen verfügen, wie beispielsweise den Einsatz eines Navigationsgeräts oder eine «betriebsinterne Schnellbleiche» über die wichtigsten kantonalen und kommunalen Bestimmungen zum Taxiwesen.

Von der provisorischen Bewilligung können nicht nur Taxichauffeurinnen und -chauffeure profitieren, die erstmals um Bewilligungserteilung ersuchen, sondern auch solche, die früher bereits im Besitz einer Taxiführerbewilligung waren, aber seither nicht nachweislich regelmässig ein Taxi geführt haben (vgl. Art. 5 Abs. 3 TaxiV).

Bis zum Ablauf der provisorischen Bewilligung müssen die erforderlichen Eignungsprüfungen absolviert sein und die Eignungsnachweise vorliegen. In diesem Rahmen werden auch die erforderlichen Sprachkenntnisse überprüft. Die provisorische Taxiführerbewilligung kann weder verlängert noch wiederholt ausgestellt werden. Damit soll Rechtsumgehungsversuchen vorgebeugt werden.

Artikel 5

Die Zielsetzung gemäss Artikel 1 Absatz 2 ist Gegenstand eines Evaluations- und Controllingberichts, den die Sicherheitsdirektion nach Ablauf der Geltungsdauer der Versuchsverordnung dem Regierungsrat vorlegt. In Kenntnis des Berichts entscheidet der Regierungsrat, ob und in welchem Umfang eine Revision der TaxiV eingeleitet wird.

Artikel 6

Die Geltungsdauer der Versuchsverordnung wird vom 1. April 2023 bis am 31. März 2025 festgelegt. Der Versuch dauert mithin zwei Jahre.

Erteilte Bewilligungen bleiben gemäss den von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen auch nach dem Ausserkrafttreten der Versuchsverordnung bis zum Ablauf der sechsmonatigen Frist gültig (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., §5 Rz. 292 ff.). Ein Widerruf ist gestützt auf die Regeln des HGG möglich.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das Vorhaben trägt zur Erreichung des Ziels Nr. 3 der Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 bei.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung des Versuchs zeitigt keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen. Soweit für die Evaluation ein Auftrag an Dritte ergeht, ist mit Kosten von rund 10'000 bis 20'000 Franken zu rechnen. Dafür kann auf eingestellte Budgetmittel im Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion zurückgegriffen werden oder die Kosten können intern kompensiert werden.

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der Versuch kann mit dem bestehenden Personal durchgeführt werden.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Betroffen ist einzig die am Versuch teilnehmende Stadt Bern. Es bedarf gewisser Anpassungen im Prozess um Erteilung bzw. Erneuerung der Taxiführerbewilligung. Dafür sind indes weder zusätzliche finanzielle noch personelle Mittel erforderlich.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Im Versuchszeitraum wird die Anstellung von neuen Taxichauffeurinnen und -chauffeuren in der Stadt Bern erleichtert. Die Versuchsverordnung wirkt sich damit insoweit positiv auf die Taxiunternehmen in der Stadt Bern aus. Ansonsten hat die Beurteilung anhand der Regulierungsscheckliste ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat.

12. Ergebnis der Konsultation

VBG, BOV und die Stadt Bern wurden zur Konsultation eingeladen. Sie begrüßen die Versuchsanordnung und insbesondere auch die begleitende Evaluation der Auswirkungen.