

landes vom 16./19. September 1913 ist deshalb aufzuheben.

Demnach hat das Bundesgericht  
erkannt:

Der Rekurs wird in dem Sinne gutgeheissen, dass die bernischen Strafbehörden angewiesen werden, die von den Rekurrenten verlangte Strafuntersuchung an die Hand zu nehmen.

## II. HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

### LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

#### 3. Urteil vom 19. Februar 1914 i. S. Kohler und Thierstein gegen Bern.

Angeblich unstatthafte Aenderung des Rechtsbegehrens der Rekurspartei vor Bundesgericht. — Bedeutung der Garantie des Art. 31 BV für das Wirtschaftsgewerbe, speziell im Verhältnis zu einer kantonalgeseztlichen Einteilung der Wirtschaften nach Patentkategorien.

A. — Aus dem bernischen Gesetz über das Wirtschaftswesen und den Handel mit geistigen Getränken, vom 15. Juli 1894, sind folgende Bestimmungen hervorzuheben:

§ 6. « Das Patent für die Errichtung einer neuen, so wie die Erneuerung oder Uebertragung eines Patentes für eine bestehende Wirtschaft soll verweigert werden, wenn das Entstehen oder die Weiterführung einer Wirtschaft am betreffenden Orte dem lokalen Bedürfnis und dem öffentlichen Wohle zuwider ist. »

§ 9 (Abs. 1). « Die Wirtschaften werden eingeteilt in  
» 1. Gastwirtschaften mit dem Recht, zu beherbergen;  
» 2. Schenk- und Speisewirtschaften, ohne Beherbergungsrecht;

- » 3. Oeffentliche Pensionswirtschaften;
  - » 4. Konditoreien mit Ausschank geistiger Getränke;
  - » 5. Kaffeewirtschaften und Volksküchen. »
- (Abs. 3). « Pensionswirtschaften sind solche, welche  
» ihren Gästen während mindestens drei Tagen Kost und  
» Wohnung verabfolgen. Sie dürfen jedoch ausser ihren  
» Pensionären und den sie besuchenden Angehörigen nie-  
» mand bewirten. »

B. — Am 3. April 1912 erhielten die Rekurrentinnen Emma Kohler und Marie Thierstein auf ihr Gesuch, es möchte ihnen « zum Betrieb einer Pension mit Hôtel garni » im Neubau Effingerstrasse 2 in Bern « das gesetzlich erforderliche Patent » erteilt werden, vom bernischen Direktor des Innern die Bewilligung zur Bewirtung und Beherbergung von Gästen im erwähnten Gebäude mit dem Aushängeschild « Hôtel & Pension Montbijou ». Diese Bewilligung ist ausgestellt auf dem Patentformular für Pensionswirtschaften (§ 9 Abs. 1 Ziff. 3 des Wirtschaftsgesetzes), doch ist dem gedruckten Titel dieses Formulars: « Pensionswirtschafts-Patent mit Beherbergungsrecht » handschriftlich in Klammer der Zusatz: « Hôtel garni » beigefügt, und von dem unter den Bewilligungsbedingungen abgedruckten Inhalt des Abs. 3 von § 9 des Wirtschaftsgesetzes ist die Einschränkung, dass nur Gäste bewirtet und beherbergt werden dürfen, « die sich mehr als 3 Tage beim Patentträger aufhalten », gestrichen, der weitere Vorbehalt dagegen belassen, dass die Patentträgerinnen nicht befugt seien, ausser den Pensionären und den sie besuchenden Angehörigen « andere Gäste » zu bewirten und zu beherbergen.

Im August 1912 ersuchten die Rekurrentinnen den Direktor des Innern um Erweiterung ihres Patentes in dem Sinne, dass ihnen gestattet werde, auch an nicht beherbergte Gäste Mahlzeiten zu verabfolgen, eventuell — falls diesem Gesuche aus irgend einem Grunde nicht entsprochen werden könnte — um Erteilung eines Gast-

wirtschaftspatentes nach § 9 Abs. 1 Ziff. 1 des Wirtschaftsgesetzes mit der Einschränkung, dass der Verkauf und die Verabfolgung alkoholischer Getränke ausser zu den Mahlzeiten ausgeschlossen werden solle. Das Regierungsstatthalteramt Bern befürwortete, im Einverständnis mit der städtischen Polizeidirektion von Bern, das Eventualbegehren der Gesuchstellerinnen, nachdem die Genossenschaft « Typographia Bern » als Inhaberin eines vertraglichen Servitutsrechts, laut welchem auf der Liegenschaft Effingerstrasse 2 zu keiner Zeit eine « Wirtschaft » betrieben werden darf, eine an das Regierungsstatthalteramt gerichtete Einsprache gegen die Erteilung eines « eigentlichen Wirtschaftspatentes » an die Gesuchstellerinnen zurückgezogen und sich ausdrücklich damit einverstanden erklärt hatte, dass jenen ein Gastwirtschaftspatent mit der erwähnten Einschränkung erteilt werde. Der Direktor des Innern aber lehnte das Gesuch in seinem ganzen Umfange durch Verfügung vom 15. Oktober 1912 ab.

Hiegegen rekurrirten die Gesuchstellerinnen an den Regierungsrat des Kantons Bern, indem sie geltend machten, die Wirtschaftsbefugnisse, die ihnen der Direktor des Innern erteilt habe, könnten gesetzlich, weil über den Rahmen des Begriffs der « öffentlichen Pensionswirtschaft » hinausgehend, nur unter die Bewilligung einer « Gastwirtschaft » gebracht werden, es sei jedoch an Hand des Gesetzes nicht angängig, dem ausstellenden Gastwirtschaftspatente Einschränkungen im Sinne des Antrages des Regierungsstatthalters und des Eventualbegehrens der Gesuchstellerinnen selbst in ihrer (noch nicht von ihrem nunmehrigen Vertreter verfassten) Eingabe an die Direktion des Innern anzufügen, wenn auch die Gesuchstellerinnen tatsächlich in ihrem Etablissement niemals eine eigentliche Wirtschaft zu betreiben gedächten (woran sie sowohl die mangelnde Einrichtung hiefür, als auch das Servitutsrecht der Typographia hindern würde). Sie beantragten deshalb, es se

ihnen am Platze des Pensionswirtschaftspatentes vom 3. April 1912 ein Gastwirtschaftspatent, mit dem Recht zu beherbergen, auszustellen resp. ihr Pensionswirtschaftspatent in ein Gastwirtschaftspatent mit Beherbergungsrecht umzuwandeln.

Durch Beschluss vom 11. April 1913 wies der Regierungsrat den Rekurs mit folgender Begründung ab: Der Standpunkt des Anwaltes der Rekurrentinnen, dass deren gegenwärtiges Patent angesichts der darin statuierten Aufhebung der für Pensionswirtschaftspatente gesetzlich vorgeschriebenen Beschränkung der Mindestdauer des Pensionsaufenthaltes rechtlich nur unter die Garantie der Gastwirtschaftspatente mit Beherbergungsrecht subsumiert werden könne, stehe in Widerspruch nicht nur mit dem ausdrücklichen Wortlaut des Patentes und den Intentionen der patenterteilenden Behörde, sondern auch mit dem klar und deutlich manifestierten Willen der Patentinhaberinnen selbst, welcher ausschliesslich auf die Erwerbung eines Pensionswirtschaftspatentes gerichtet gewesen sei. Wenn die Direktion des Innern anlässlich der Patenterteilung in Anpassung an die modernen Verkehrsverhältnisse und -bedürfnisse und namentlich in billiger Berücksichtigung der bei Anlass des Wirtschaftsgesetzes im Kanton Bern noch nicht eingeführten Hôtels garnis die in § 9 Abs. 3 WG aufgestellte Einschränkung habe fallen lassen, so könne hierin nur ein auf einer Art Gewohnheitsrecht basierendes Zugeständnis und freundliches Entgegenkommen gegenüber den Patentbewerberinnen erblickt werden; auf keinen Fall vermöge dadurch, im Sinne der in der Rekurschrift gezogenen Konsequenzen, eine Umwandlung des den Rekurrentinnen erteilten Pensionswirtschaftspatentes in ein Gastwirtschaftspatent bewirkt werden. Von einer solchen Patentumwandlung könne unter den vorliegenden Verhältnissen keine Rede sein. Die Eröffnung einer neuen öffentlichen Wirtschaft am Orte des Etablissements der Rekurrentinnen ent-

spreche weder dem lokalen Bedürfnis, noch dem öffentlichen Wohle; sie würde auch einer auf der Besitzung der Rekurrentinnen lastenden privatrechtlichen Servitut zuwiderlaufen. Eine Erweiterung ihres Pensionswirtschaftspatentes im Sinne des ersten Gesuches sei nicht zulässig, weil durch diese Erlaubnis der wesentliche Charakter des Pensionswirtschaftspatentes verändert würde. Ebensowenig könnte in diesem Gastwirtschaftspatent mit Beherbergungsrecht den Rekurrentinnen eine Beschränkung im Sinne des zweiten, eventuellen Gesuches auferlegt werden, weil derartige Beschränkungen eines Gastwirtschaftspatentes im Gesetze nicht vorgesehen seien. Es müsse daher die angefochtene Verfügung der Direktion des Innern in allen Teilen bestätigt werden.

C. — Gegen diesen Beschluss des Regierungsrates haben Emma Kohler und Marie Thierstein rechtzeitig den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen mit den Anträgen:

1. Der regierungsrätliche Entscheid, welcher den Rekurrentinnen die Erweiterung ihres Wirtschaftspatentes im Sinne der Gestattung, dass auch nicht beherbergte Personen in ihrem Hotel die üblichen Tagesmahlzeiten einnehmen, verweigere, sei als verfassungswidrig aufzuheben.

2. Es sei infolgedessen der Regierungsrat anzuweisen, den Rekurrentinnen ein Patent im erwähnten Umfange auszustellen.

Zur Begründung des Rekurses wird wesentlich ausgeführt: Der angefochtene Entscheid beruhe ausschliesslich auf der Erwägung, dass das bernische Wirtschaftsgesetz einen Hotelbetrieb, wie ihn die Rekurrentinnen bewilligt haben wollten, nicht vorsehe. Der Regierungsrat behaupte nicht etwa, der von den Rekurrentinnen in Aussicht genommene Betrieb widerspreche dem lokalen Bedürfnis und damit dem öffentlichen Wohl; denn die Bemerkung seines Entscheides über die Frage des

lokalen Bedürfnisses und des öffentlichen Wohls habe Bezug auf einen eigentlichen Wirtschaftsbetrieb, während die Rekurrentinnen stets, wie noch heute, den Standpunkt eingenommen hätten, dass sie keine eigentliche Wirtschaft betreiben, sondern lediglich die Bewilligung erlangen wollten, in ihrem Hotel auch an nicht beherbergte Personen (Passanten) die üblichen Mahlzeiten verabreichen zu dürfen, und nur die juristische Formulierung dieses materiellen Standpunktes in der Rekurschrift an den Regierungsrat gegenüber der Eingabe an die Direktion des Innern vom August 1912 geändert hätten. Hinsichtlich ihres wirklichen Begehrens habe also der Regierungsrat die Bedürfnisfrage nicht erörtert, sondern das Bedürfnis eines Passantenhotels ohne eigentliche Wirtschaft, dessen Bewilligung denn auch vom Regierungsratthalteramt und von der städtischen Polizeidirektion empfohlen worden sei, stillschweigend bejaht. Demnach verstosse aber die Weigerung des Regierungsrates, den Rekurrentinnen den fraglichen Hotelbetrieb zu bewilligen, gegen die Garantie der Handels- und Gewerbefreiheit, die nach Art. 31 Abs. 2 lit. c mit Bezug auf das Wirtschaftswesen durch die kantonale Gesetzgebung nur aus Gründen des öffentlichen Wohles eingeschränkt werden dürfe. Denn wenn der Regierungsrat einfach darauf abstelle, dass das bernische Wirtschaftsgesetz einen solchen Betrieb nicht vorsehe, während dessen Bedürfnis nicht bestritten werden könne, sondern vielmehr die Stellungnahme des Regierungsratthalteramtes und der städtischen Polizeidirektion zeige, dass gerade in Bern das öffentliche Wohl die Existenz von Hôtels garnis mit den Rechten, wie die Rekurrentinnen sie verlangten, erfordere, so folge daraus, dass das bernische Gesetz das Wirtschaftswesen aus andern Gründen, als solchen des öffentlichen Wohls — welchen, sage der Regierungsrat selbst nicht — beschränke und deshalb in seiner vorliegenden Anwendung verfassungswidrig sei. Ferner widerspreche der regie-

rungsrätliche Entscheid auch dem Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4 BV). Im Kanton Bern beständen nämlich Hotels in grosser Zahl, in denen tatsächlich auch Passanten zu den Mahlzeiten zugelassen würden, obschon eine eigentliche Restauration, eine Wirtschaft, mit dem Hotelbetriebe nicht verbunden sei. Diese Hotels besässen unzweifelhaft entweder Patente nach § 9 Ziff. 1 WG, die sie nicht voll ausnützten, oder aber Patente nach § 9 Ziff. 3 WG mit dem Recht, die Mahlzeiten auch an Passanten abzugeben. Der Regierungsrat habe also in andern Fällen auch schon die Gesetzesanwendung den Verhältnissen angepasst, und seine abweichende Stellungnahme gegenüber den Rekurrentinnen bedeute « eine materielle Ungleichheit ».

D. — Der Regierungsrat des Kantons Bern hat auf Abweisung des Rekurses angetragen.

In erster Linie sei zu beachten, dass die Rekurrentinnen das vor Regierungsrat gestellte Begehren um Erteilung eines Gastwirtschaftspatentes mit Beherbergungsrecht im Sinne von § 9 Ziff. 1 WG nicht aufrecht erhielten, sondern jetzt ein Patent verlangten, das den eigentlichen Wirtschaftsbetrieb (Verabfolgung von Speisen und Getränken zu jeder Tageszeit) ausschliesse und ihnen nur die in ihrem Pensionswirtschaftspatent nicht enthaltene Befugnis erteilen solle, zu den üblichen Tagesstunden Mahlzeiten auch an nicht in ihrem Hotel wohnende Gäste zu verabreichen. Mit dieser Abänderung ihres Begehrens gäben die Rekurrentinnen stillschweigend zu, dass dessen Abweisung durch den angefochtenen Entscheid gerechtfertigt und verfassungsgemäss sei, und ihre staatsrechtliche Beschwerde erscheine schon deshalb als unbegründet, abgesehen davon, dass im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren die Abänderung eines bei den kantonalen Behörden gestellten und von ihnen beurteilten Begehrens seitens des Beschwerdeführers auch aus formellen Gründen als unzulässig betrachtet werden müsse.

Zudem aber sei ein Wirtschaftspatent, wie das von den Rekurrentinnen nunmehr verlangte, dem bernischen Wirtschaftsgesetze unbekannt; denn dieses sehe für ein Etablissement nach Art desjenigen der Rekurrentinnen ausser dem Gastwirtschaftspatent mit Beherbergungsrecht, das, weil heute nicht mehr verlangt, ohne weiteres ausser Betracht falle, nur das Pensionswirtschaftspatent vor. Gemäss § 9 Abs. 3 WG dürfe aber der Inhaber eines solchen Patentes nur von ihm beherbergte Gäste verpflegen und bewirten. Diese Beschränkung sei grundsätzlicher Natur und bilde das wesentliche Merkmal eines Pensionswirtschaftspatentes, im Unterschied vom Gastwirtschaftspatent. Ihre Aufhebung im Sinne des Begehrens der Rekurrentinnen würde nichts anderes bedeuten, als eine wesentliche Abänderung des Pensionswirtschaftspatentes, welche die kantonalen Behörden, als einer hauptsächlichlichen Gesetzesbestimmung zuwider, nicht vornehmen dürften. Es frage sich daher, ob die bernischen Behörden wegen des verfassungsmässigen Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit gezwungen werden könnten, in Abweichung vom Gesetz ein Wirtschaftspatent im Sinne des Rekursantrages zu erteilen. Dies sei jedoch zu verneinen; denn die den Inhabern von Pensionswirtschaftspatenten auferlegte Beschränkung, von der die Rekurrentinnen befreit zu sein verlangten, sei eine solche im Interesse des öffentlichen Wohles und daher vor Art. 31 Abs. 2 lit. c BV zulässig, weil eine Pensionswirtschaft nicht den Charakter einer Gastwirtschaft haben solle, deren Zahl durch das öffentliche Wohl und das lokale Bedürfnis bedingt sei.

Auch von Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit könne nicht die Rede sein. Die Behauptung der Rekurrentinnen, es seien schon an Hotels mit Passantenverkehr Pensionswirtschaftspatente im Sinne von § 9 Ziff. 3 WG mit dem Recht, an Passanten Mahlzeiten abzugeben, erteilt worden, sei ganz unrichtig. Alle Hotels mit Passantenverkehr besässen Gastwirtschaftspa-

tente mit Beherbergungsrecht; einzig für das Hôtel garni «St. Gotthard», das «Hôtel Moderne» und das Geschäft der Rekurrentinnen sei in dieser Beziehung eine Ausnahme gemacht worden, weil durch diese Hôtels (garnis) lediglich die Logisgelegenheiten in der Stadt Bern vermehrt werden sollte.

Das Bundesgericht zieht  
in Erwägung:

1. — Das erste Argument der Rekursantwort, welches dahin geht, die Rekurrentinnen seien mit ihrer Beschwerde gegen den regierungsrätlichen Entscheid schon deswegen abzuweisen, weil sie in dieser Beschwerde das vor dem Regierungsrat gestellte Rechtsbegehren nicht aufrechterhalten, sondern in unstatthafter Weise abgeändert hätten, kann nach Lage der Akten nicht als zutreffend erachtet werden. Die der Streitsache zugrunde liegende Eingabe der Rekurrentinnen an die bernische Direktion des Innern, vom August 1912, war materiell darauf gerichtet, die Ausstellung eines Wirtschaftspatentes zu erlangen, das ihnen gestatten würde, nicht nur an die Gäste ihres «Hôtel garni» und die sie besuchenden Angehörigen, sondern auch an beliebige nicht beherbergte Personen (Passanten) Mahlzeiten, mit Einschluss alkoholischer Getränke, zu verabfolgen. Diesen materiellen Rechtsanspruch subsumierten die Rekurrentinnen damals in der Weise unter das kantonale Wirtschaftsgesetz, dass sie zu seiner Erfüllung die Erweiterung des ihnen erteilten Pensionswirtschaftspatentes, eventuell die Erteilung eines Gastwirtschaftspatentes mit ausdrücklicher Beschränkung auf die beanspruchten Wirtschaftsbefugnisse verlangten. Lediglich von dieser Auffassung über die Gesetzesanwendung gingen sie dann in der Rekurschrift an den Regierungsrat ab, indem ihr nunmehriger Vertreter dort den Standpunkt einnahm, der fragliche Anspruch könne im Rahmen der gesetzlichen Patentkategorien nur durch vorbehaltlose

Erteilung eines Gastwirtschaftspatentes erfüllt werden, und das Rekursbegehren demgemäss formulierte, dabei jedoch ausdrücklich erklärte, dass die Rekurrentinnen in ihrem Etablissement tatsächlich niemals eine eigentliche Wirtschaft zu betreiben, d. h. das formell geforderte Gastwirtschaftspatent weiter, als im Umfange der dessen Inhalt nicht erschöpfenden, materiell beanspruchten Wirtschaftsbefugnisse, zu benützen gedächten. Es ist deshalb den Rekurrentinnen zuzugeben, dass sie vor dem Regierungsrat trotz der veränderten Formulierung ihres Rechtsbegehrens materiell keinen weitergehenden Anspruch erhoben haben, als bei der Direktion des Innern, und mit ihrem heutigen Rekursantrage von der materiellen Stellungnahme in der regierungsrätlichen Instanz wiederum nicht abweichen, sondern damit einfach den materiell stets geltend gemachten Anspruch, nun auch formell deutlich, vertreten. Uebrigens hat der Regierungsrat tatsächlich nicht nur über das ihm unterbreitete formelle Rekursbegehren entschieden, sondern anschliessend auch diesen materiellen Anspruch der Rekurrentinnen beurteilt, indem er im angefochtenen Beschlusse ausgeführt und in der Rekursantwort bestätigt hat, dass die Erteilung eines Wirtschaftspatentes mit dem von den Rekurrentinnen gewünschten Inhalte nach dem bernischen Wirtschaftsgesetz nicht möglich sei.

2. — Gegenstand der Kognition des Bundesgerichts bildet demnach die Frage, ob der Regierungsrat mit dieser Abweisung des Anspruches der Rekurrentinnen auf Gestattung eines Hotelbetriebes mit Beherbergungsrecht und dem Recht allgemeiner — nicht auf die Hotelgäste und die sie besuchenden Angehörigen beschränkter — Abgabe der üblichen Mahlzeiten, ihre verfassungsmässige Rechtsstellung, in erster Linie die ihnen durch Art. 31 BV gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit, verletzt habe. Hierüber ist zu bemerken: Nach Art. 31 BV untersteht das Wirtschafts-

gewerbe einerseits (Abs. 2 lit. e) den allgemeinen Verfügungen « über Ausübung von Handel und Gewerbe » und « über Besteuerung des Gewerbebetriebes », die jedoch « den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst » nicht beeinträchtigen dürfen, und anderseits der eine Ausnahme von diesem Grundsatz statuierenden Sonderbestimmung (Abs. 2 lit. c), wonach die Kantone auf dem Wege der Gesetzgebung « die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes . . . . den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen unterwerfen können ». Bei den Verfügungen der ersteren Art handelt es sich, ausser den Steuervorschriften, um gesundheits-, sicherheits- und sittenpolizeiliche Massnahmen zur Regelung des Betriebes der gestatteten Wirtschaften, bei den letztgenannten Beschränkungen dagegen um die Möglichkeit des Verbotes polizeilich an sich einwandfreier Wirtschaftsbetriebe. Der im Jahre 1885 eingeführte Vorbehalt der lit. c hat speziell und ausschliesslich die Bekämpfung des Alkoholismus durch Verminderung der Ausschankstellen für geistige Getränke im Auge. Aus dem Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls, von dem die Verfassungsbestimmung spricht, soll es dem kantonalen Gesetzgeber gestattet sein, die Bewilligung der Wirtschaften vom öffentlichen Bedürfnis, im Sinne des den örtlichen Bevölkerungsverhältnissen angemessenen Bedürfnisses nach Gelegenheit zum Alkoholkonsum, abhängig zu machen (s. über die Entstehungsgeschichte und die bisherige Auslegung der Bestimmung BURCKHARDT, Kommentar zur BV, S. 297 und 303 ff.). In diesem Sinne ist die Vorschrift in § 6 des bernischen Wirtschaftsgesetzes zu verstehen, laut welcher die Patenterteilung für eine Wirtschaft verweigert werden soll, die « am betreffenden Orte dem lokalen Bedürfnis und dem öffentlichen Wohle zuwider ist ». Demnach kann der angefochtene Entscheid des Regierungsrates vor Art. 31 BV nur bestehen, wenn er sich auf die so ausgelegte « Bedürfnisklausel » des kantonalen Wirtschafts-

gesetzes oder auf Gründe der Gesundheits-, Sicherheits- oder Sittenpolizei stützen lässt. Gründe letzterer Art hat jedoch der Regierungsrat überhaupt nicht namhaft gemacht. Und seine Verneinung der Bedürfnisfrage bezieht sich, wie die Rekurrentinnen mit Recht betonen, nicht auf den ihnen bewilligten Hotelbetrieb, sondern auf einen Hotelbetrieb mit eigentlicher, die jederzeitige Abgabe von Speisen und geistigen Getränken umfassender Wirtschaftsführung. Die Abweisung des wirklichen Patentgesuches der Rekurrentinnen beruht somit in der Tat einzig auf der Erwägung, dass ein Wirtschaftspatent solchen Inhalts unter keine der im Gesetze vorgesehenen Patentkategorien falle und deshalb nicht erteilt werden könne. Diese Erwägung wäre verfassungsmässig berechtigt nur, wenn die gesetzliche Einteilung der Wirtschaften selbst dem öffentlichen Bedürfnisse im erörterten Sinne entsprechen würde, derart, dass jeder nicht in ihren Rahmen passende Wirtschaftsbetrieb ohne weiteres als diesem Bedürfnisse « zuwider » bezeichnet werden müsste, wie der Regierungsrat in der Rekursantwort mit Bezug auf den von den Rekurrentinnen gewünschten Betrieb zu behaupten scheint. Dies ist jedoch offenbar nicht der Fall. Mit der Aufstellung der Kategorien seines § 9 verfolgt das bernische Wirtschaftsgesetz lediglich fiskalische Zwecke, indem es danach die gewerbliche Besteuerung der Wirtschaftsbetriebe, die Höhe ihrer Patentgebühren, abstuft (§ 11), während seine Bedürfnisklausel hierauf keine Rücksicht nimmt, sondern ganz allgemein gefasst ist. Mag auch die fragliche Wirtschaftseinteilung — speziell die Unterscheidung von Gast-, Schenk- und Speisewirtschaften einerseits (mit unbeschränktem Bewirtungsrecht), und von öffentlichen Pensionswirtschaften andererseits (mit dem Recht zur Abgabe nur der « Kost » an die Pensionäre und die sie besuchenden Angehörigen) — auf dem Kriterium der verschiedenen Bedeutung dieser Wirtschaftsbetriebe für den Alkoholkonsum beruhen und demnach die Bedürfnisfrage

sich für die verschiedenen Wirtschaftskategorien verschieden stellen, so ist damit doch keineswegs gesagt, dass ein Wirtschaftsbetrieb, der sich mit keiner der gesetzlichen Kategorien völlig deckt, sondern, wie der hier in Frage stehende, ein Mittelding zwischen zweien derselben darstellt, vor der Bedürfnisklausel überhaupt nicht bestehen könne. Allerdings ist eine solche Einteilung der Wirtschaften zum Zwecke ihrer Besteuerung an sich nicht bundesrechtswidrig, wie der Bundesrat schon im Jahre 1876 (BBl 1876 II S. 573 ff.) anerkannt hat; sie mag gegenteils auch deshalb durchaus praktisch und wünschenswert sein, weil durch die generell bestimmte Umschreibung der Wirtschaftsbefugnisse die zur Wahrung auch der verfassungsmässigen Beschränkung des Wirtschaftswesens notwendige polizeiliche Kontrolle unzweifelhaft erleichtert wird. Allein diese Einteilung darf nicht dazu führen, Wirtschaftsbetriebe, die auf Grund des Art. 31 BV selbst, speziell im Hinblick auf die Bedürfnisfrage, an sich nicht verboten werden können, wegen Nichtzutreffens gesetzlicher Patentvoraussetzungen zu verunmöglichen. Vielmehr haben sich die einschlägigen kantonalen Gesetzesbestimmungen dem Rahmen der verfassungsmässigen Freiheit des Wirtschaftsgewerbes derart anzupassen, dass sie einem aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu beanstandenden Wirtschaftsbetrieb nicht entgegenstehen. Nur mit diesem Vorbehalt kann die vom Bundesrat i. S. Bisang (BBl 1898 I S. 451/452 Ziff. 2) vertretene Auffassung, dass es den Kantonen frei stehe, verschiedene Klassen von Wirtschaftsbetrieben aufzustellen, als richtig anerkannt und aufrechterhalten werden. Dieser rechtlichen Situation hat übrigens im vorliegenden Falle offenbar ursprünglich auch die bernische Direktion des Innern Rechnung getragen, indem sie sich mit der Erteilung eines Hôtel garni-Patentes an die Rekurrentinnen bereits über die gesetzlichen Patentkategorien hinweggesetzt hat.

3. — Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist der angefochtene Regierungsratsbeschluss in dem Sinne als gegen Art. 31 BV verstossend aufzuheben, dass der Regierungsrat verpflichtet wird, über die von den Rekurrentinnen nachgesuchte Wirtschaftsbewilligung in Anwendung der gesetzlichen Bedürfnisklausel neu zu entscheiden. Dabei mag immerhin bereits bemerkt sein, dass die Abgabe alkoholischer Getränke, die bloss in Verbindung mit der Verabreichung der üblichen Mahlzeiten stattfindet, aus dem Gesichtspunkte der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs wohl kaum von Erheblichkeit sein dürfte.

Da die Rekurrentinnen mit ihrer Beschwerde aus Art. 31 BV in diesem Sinne zu schützen sind, bedarf ihre weitere Berufung auf Verletzung der Rechtsgleichheit keiner Erörterung mehr.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Der Rekurs wird dahin gutgeheissen, dass der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Bern vom 11. April 1913 aufgehoben und die Sache zu neuer Entscheidung im Sinne der Motive an den Regierungsrat zurückgewiesen wird.