[AZA 0/2]
2P.128/2000/odi

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

27. Oktober 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Betschart, Hungerbühler
und Gerichtsschreiber Klopfenstein.

_____

In Sachen
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Friedrich Kramer, Bubenbergplatz 9, Bern,

gegen
Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung,

betreffend
Berufsausübungsbewilligung als Optiker, hat sich ergeben:

A.- X._____, geboren 1953, schloss am 10. Oktober 1972 mit Erfolg eine Lehre als Augenoptiker ab. Daraufhin arbeitete er als Angestellter in verschiedenen Optikergeschäften im Raum Bern. Zu seinen Aufgaben gehörten damals zum Teil auch die Vornahme von Refraktionen und die Anpassung von Kontaktlinsen. Vom 10. bis zum 14. April 1978 besuchte X._____ einen Kontaktlinsen-Anpasskurs bei der Firma T._____ AG in Niederwangen; und seit dem 4. März 1980 ist er auf Grund der beim Schweizerischen Optiker-Verband abgelegten Verbandsprüfung "Kat. 'S"' berechtigt, "die Sehtests für Lernfahrausweisbewerber durchzuführen".

B.- Im Zusammenhang mit der Übernahme des Optikergeschäfts Y._____ erhielt X._____ am 26. April 1991 die Bewilligung zur Berufsausübung im Kanton Bern als Augenoptiker für die Anfertigung und den Verkauf von Brillen und anderen Sehhilfen nach ärztlicher Verordnung. Refraktionen und Anpassungen von Kontaktlinsen wurden ihm ausdrücklich untersagt.
Diese Bewilligungsverfügung, die X._____ nicht angefochten hatte und die im Jahre 1994 von der zuständigen Behörde wegen einer Namensänderung des Betriebes den veränderten Verhältnissen angepasst wurde (wobei sie wiederum unangefochten blieb), stützte sich auf die kantonale Verordnung vom 19. Dezember 1990 über die Augenoptikerinnen und Augenoptiker (AVO 90). Danach bedarf, wer diesen Beruf "unter eigener fachlicher Verantwortung berufsmässig oder gegen Entgelt selbstständig ausüben will", einer Berufsausübungsbewilligung (Art. 1 AVO 90). Diese nennt - je nach dem vorgelegten Fähigkeitsausweis - den Umfang der bewilligten Tätigkeit (Art. 3 AVO 90). Soll diese Tätigkeit die Vornahme von Refraktionen und die Anpassung von Kontaktlinsen (mit)umfassen, werden als Fähigkeitsausweise gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b und c AVO 90 anerkannt:

"bdas eidgenössische Diplom über die bestandene höhere
Fachprüfung für Augenoptikerinnen und Augenoptiker,
das
- mit Prüfungsdatum vor 1981 zur Durchführung von
Refraktionsbestimmungen berechtigt;
- mit Prüfungsdatum ab 1981 zur Durchführung von
Refraktionsbestimmungen und zur Anpassung von
Kontaktlinsen berechtigt;

cder Ausweis über die Zusatzprüfung zur höheren

Fachprüfung, der zur Anpassung von Kontaktlinsen
berechtigt.. ”

Die Vorschriften der AVO 90 lösten diejenigen der Verordnung vom 1. Mai 1974 über die Augenoptiker (AVO 74) ab. Diese sahen in Art. 22 (Marginalie ”Übergangsbestimmung”) Folgendes vor:

”Augenoptiker, die beim Inkrafttreten der Verordnung
ihren Beruf bereits selbstständig, anstandslos und
sachkundig ausgeübt haben, dürfen ihre Tätigkeit
gemäss den Bestimmungen dieser Verordnung fortsetzen.
Sie bedürfen für Berufsausübung und Betrieb
einerÜbergangsbewilligung, die innert drei Monaten
bei der Gesundheitsdirektion nachzusuchen ist”.

C.- Im Jahre 1996 stellte X._____, der unbestrittenermassen nicht im Besitz der erwähnten Fähigkeitsausweise gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b und c AVO 90 ist, für sein Geschäft in Bern den deutschen Augenoptikermeister M._____ an. M._____ ist seit dem 13. März 1996 im Besitz einer Berufsausübungsbewilligung für den Kanton Bern, die ihn zur Vornahme von Refraktionen und zur Anpassung von Kontaktlinsen berechtigt. Nach diversen Korrespondenzen mit der Dienststelle Bewilligungswesen der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion betreffend den Einsatzort von M._____ - es ging im Wesentlichen um die Frage, ob in der Geschäftsfiliale Z._____ Kontaktlinsen auch dann angepasst werden dürfen, wenn der Augenoptikermeister M._____ nicht persönlich anwesend ist - stellte X._____ bei der erwähnten Behörde u.a. das Gesuch, ihm sei eine Berufsausübungsbewilligung zur Anfertigung und zum Verkauf von Brillen und anderen Sehhilfen nach ärztlicher Verordnung ”inklusive Refraktionen und Anpassungen von Kontaktlinsen” zu erteilen bzw. seine Berechtigung hierzu sei festzustellen und die Betriebsbewilligung für das Geschäft in Bern sei entsprechend abzuändern. X._____ berief sich in der Begründung seines Gesuches im Wesentlichen
darauf, er verfüge über einen ”altrechtlichen Meistertitel als Augenoptiker”.

D.- Am 16. Juni 1999 verfügte die Dienststelle Bewilligungswesen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion wie folgt:

”1.Es wird festgestellt, dass der Gesuchsteller
über keinen ’altrechtlichen Meistertitel als Augenoptiker’
verfügt und gestützt auf die rechtskräftige
Berufsausübungsbewilligung vom 26. April 1991 lediglich zur Anfertigung und zum
Verkauf von Brillen und anderen Sehhilfen nach

ärztlicher Verordnung berechtigt ist und keine
Ausbildungsnachweise gemäss Artikel 4 Absatz 1
Buchstaben b und c der Verordnung vom 19. Dezember
1990 über die Augenoptikerinnen und Augenoptiker
beibringt.

2. Die Erteilung einer Berufsausübungsbewilligung
zurAnfertigung und zum Verkauf von Brillen und
anderen Sehhilfen nach ärztlicher Verordnung,
inkl. Refraktion und Anpassung von Kontaktlinsen
an Herrn X._____ wird verweigert.

3. Die Erteilung einer Betriebsbewilligung für das
Hauptgeschäft ’X._____ Optik’, Bern, an Herrn
X._____, die ihn zur Anfertigung und zum Verkauf
von Brillen und anderen Sehhilfen nach

ärztlicher Verordnung, inkl. Refraktion und Anpassung
von Kontaktlinsen berechtigt, wird verweigert.. ”

Gegen diese Verfügung erhob X._____ Beschwerde bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.
Er berief sich wiederum auf seinen ”Altmeistertitel” und stellte die Verhältnismässigkeit von Art. 4 AVO 90 in Frage.
Darüber hinaus machte er einen Anspruch auf Gleichbehandlung geltend: Es sei ihm aus bester Quelle bekannt, dass verschiedenen anderen ”Altmeisteroptikern” im Kanton Bern die Bewilligung für Refraktionen und Kontaktlinsenanpassungen erteilt worden sei. Mit Eingabe vom 20. Juli 1999 beantragte X._____ u.a. die Einvernahme von 13 Gewerbegenossen (Konkurrenten) und verlangte Einsicht in deren Bewilligungsakten.
Diese Beweisanträge wies die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern am 16. Dezember 1999 ab; am 21. Dezember 1999 entschied sie in der Hauptsache und wies die Beschwerde ebenfalls ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, gemäss internen Abklärungen hätten die von X._____ als Zeugen angerufenen Optiker alle die Voraussetzungen der altrechtlichen Übergangsbestimmung von Art. 22 AVO 74 erfüllt (selbstständige Tätigkeit als Optiker im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung). Deshalb habe es keiner weiteren Beweisführung mehr bedurft. Sodann seien die Auflagen, Refraktionsbestimmungen und Anpassungen von Kontaktlinsen nicht vorzunehmen, von X._____ durch den seinerzeitigen Verzicht auf ein Rechtsmittel gegen die entsprechenden Bewilligungsverfügungen anerkannt worden.
Schliesslich erfülle X._____ auch die materiellen Voraussetzungen für die verlangten Bewilligungen nicht.

E.- Am 4. Mai 2000 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die von X._____ gegen den Direktionsentscheid gerichtete kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Auf die erneut beantragte Einvernahme der Zeugen und auf den verlangten Beizug der Bewilligungsakten von anderen Augenoptikern hatte es verzichtet.
F.- Mit Eingabe vom 7. Juni 2000 führt X._____ staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht mit den Anträgen, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung an die ”Vorinstanz” zurückzuweisen.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Bern beantragen, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Der Entscheid des Verwaltungsgerichts ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid über die Erteilung (bzw. Verweigerung) einer gewerbepolizeilichen Bewilligung, gegen den auch im Bund kein anderes Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit zulässig (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG). Der Beschwerdeführer ist als abgewiesener Gesuchsteller in seiner Rechtsstellung und insbesondere in seiner Wirtschaftsfreiheit berührt und daher zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).

b) Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 122 I 351 E. 1f S. 355). Soweit der Beschwerdeführer mehr verlangt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheides, kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.

c) Auf die Beschwerde ist im Übrigen nur soweit einzutreten, als sie den Begründungsanforderungen gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügt. Danach muss die Beschwerdeschrift die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungswidrig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3/4; 119 Ia 197 E. 1d S. 201; 121 IV 345 E. 1h S. 352). Der Beschwerdeführer hat sich mit der Begründung im angefochtenen Entscheid im Einzelnen zu befassen und zu erklären, welches geschriebene oder ungeschriebene verfassungsmässige Individualrecht ver-

letzt worden sein soll. Auf bloss allgemein gehaltene, rein appellatorische Kritik tritt das Bundesgericht nicht ein (BGE 107 Ia 186 E. b; 125 I 492 E. 1b S. 495).

d) Die vorliegende Beschwerde erschöpft sich weitgehend in appellatorischer Kritik am Vorgehen der kantonalbernischen Gesundheitsbehörden sowie an den Erwägungen des Verwaltungsgerichts, auf die nach dem Gesagten nicht einzutreten ist. Dies gilt insbesondere, soweit sich der Beschwerdeführer auf einen angeblich gewohnheitsrechtlich erworbenen "Altmeistertitel" als Augenoptiker sowie auf einen im Jahre 1980 erhaltenen Fähigkeitsausweis des Schweizerischen Optiker-Verbandes beruft: Er tut nicht dar (vgl.
Ziff. III. 1 der Beschwerdeschrift), dass und inwiefern der angefochtene Entscheid in diesem Punkt (vgl. E. 3) verfassungswidrig sein soll.

2.- a) Der Beschwerdeführer macht geltend, die kantonalen Behörden hätten zur Entscheidfindung Akten beigezogen bzw. auf solche abgestellt, die ihm vorenthalten worden seien.
Damit sei sein Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.
Hinzu komme, dass im Kanton Bern mindestens 15 Augenoptiker auf dem Gebiet der Refraktion und der Anpassung von Kontaktlinsen tätig seien, ohne die Bewilligungsvoraussetzungen der kantonalen Verordnung aus dem Jahre 1990 zu erfüllen. Deshalb bestehe für ihn ein Anspruch auf Gleichbehandlung (im Unrecht).

b) Diese Rügen dringen nicht durch: Ein Anspruch auf Beizug und Einsicht in die Bewilligungsakten anderer Augenoptiker hätte allenfalls dann bestanden, wenn konkrete Anhalts- oder Verdachtspunkte für eine rechtsungleiche Behandlung vorgebracht worden wären (vgl. BGE 121 I 225 E. 3c S. 228). Bei den vom Beschwerdeführer im Bewilligungsverfahren angerufenen Vergleichsfällen handelte es sich aber gemäss Feststellung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion um Optiker, die in den Genuss der Übergangsregelung von Art. 22 AVO 74 gekommen waren (deren Verfassungsmässigkeit der Beschwerdeführer nicht in Frage stellt). Damit fehlt es an Indizien für eine systematische Ungleichbehandlung. Das Verwaltungsgericht durfte zulässigerweise davon ausgehen, dass die allfällige rechtswidrige Erteilung von Bewilligungen in einzelnen Fällen dem Beschwerdeführer noch keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gäbe (vgl. dazu ausführlich BGE 122 II 446 E. 4a S. 451 f.), und damit auf den Beizug der verlangten Akten über Drittfälle verzichten. Wenn die Verwaltungsinstanzen diese Akten zunächst beigezogen bzw. Auskünfte hierüber eingeholt haben, um die aufgeworfene Frage der Ungleichbehandlung zu überprüfen, ohne dem
Beschwerdeführer Einsicht in diese Unterlagen zu gewähren, so liegt hierin nach dem Gesagten keine Verletzung des rechtlichen Gehörs, zumal konkrete Anhaltspunkte für eine rechtswidrige Besserbehandlung anderer Betriebsinhaber fehlen.

Im Verfahren vor dem Bundesgericht begnügt sich der Beschwerdeführer mit der Behauptung, im Kanton Bern würden mindestens 15 Augenoptiker Refraktionen vornehmen und Kontaktlinsen anpassen, ohne die "formellen Bewilligungsanforderungen" der kantonalen Verordnung aus dem Jahre 1990 (AVO 90) zu erfüllen. Damit ist noch nicht gesagt, dass diese Optiker vom Kanton entsprechende Bewilligungen erhalten haben. Es gibt auch keine genügenden Anhaltspunkte dafür, dass die kantonalen Behörden in anderen Fällen Überschreitungen der erteilten Bewilligungen bewusst tolerieren. Aus einem vom Beschwerdeführer selber nachträglich eingereichten Rundschreiben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion vom Juli 2000 ist vielmehr zu schliessen, dass die zuständigen Behörden gewillt sind, die geltenden Vorschriften und Bewilligungsauflagen durchzusetzen. Die Berufung auf eine Gleichbehandlung im Unrecht kann damit keinen Erfolg haben (vgl.
BGE 122 II 446 E. 4a S. 451 f.).

3.- a) Der Beschwerdeführer beruft sich auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und macht geltend, die kantonale Augenoptikerverordnung von 1990 sei "in sich verfassungswidrig".
Es werde ihm auf Grund der dort verankerten Bewilligungsvorausetzungen keine praktisch umsetzbare Möglichkeit zur Verfügung gestellt, die vorausgesetzten Qualifikationen durch eine zeitlich angemessene Zusatzausbildung erreichen zu können (S. 10 der Beschwerdeschrift). Dass von ihm für die Anpassung von Kontaktlinsen eine Zusatzausbildung gemäss der kantonalen Augenoptikerverordnung verlangt werde, sei unzumutbar und erweise sich im konkreten Fall als unverhältnismässig.

b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts können die Kantone die Ausübung gewisser Tätigkeiten vom Besitze eines Fähigkeitsausweises abhängig machen, wenn die fragliche Tätigkeit Gefahren für das Publikum mit sich bringt, die nur durch beruflich besonders befähigte Personen in erheblichem Masse vermindert werden können (BGE 125 I 322 E. 3d S. 328; 112 Ia 322 E. 4b S. 325). Richtig ist, dass das Bundesgericht das Erfordernis einer Meisterprüfung für den selbstständigen Betrieb eines Optikergeschäfts als unverhältnismässig bezeichnet hat (BGE 112 Ia 322 E. 5 S.
327 ff.). Das Erfordernis eines Fähigkeitsausweises als Voraussetzung für die Anpassung von Kontaktlinsen wurde hingegen als zulässig beurteilt (BGE 103 Ia 272 E. 6b S.
276; 125 I 322 E. 3d S. 329).

c) Der Beschwerdeführer hat seinen Fähigkeitsausweis als Augenoptiker (Lehrabschluss) im Jahre 1972 erworben.
Seit dem Erlass der kantonalen Augenoptikerverordnung von 1974 musste ihm bewusst sein, dass zur Refraktionsbestimmung das Diplom über die bestandene höhere Fachprüfung für diplomierte Augenoptiker vorausgesetzt wird (Art. 3 Abs. 2 AVO 74), und dass zur Anpassung von Kontaktlinsen nur berechtigt ist, wer sich über das Bestehen der entsprechenden Zusatzprüfung zur höheren Fachprüfung ausweist (Art. 3 Abs. 3 AVO 74). Er hatte somit genügend Zeit, sich vor der Gründung seiner Einzelfirma bzw. dem Schritt in die Selbst-ständigkeit (vgl. Handelsregisterauszug vom 21. Oktober 1987) um den Erwerb dieser Fähigkeitsausweise zu bemühen (analog: Unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 2. Juli 1985 i.S. V., E. 3c). Auch heute noch hat der Beschwerdeführer die Möglichkeit, die erforderliche Zusatzausbildung zu absolvieren oder einen entsprechend ausgebildeten Mitarbeiter einzustellen (wie er dies bisher auch getan hat). Dass die Eröffnung eines zweiten Geschäfts diesbezüglich mit entsprechenden Schwierigkeiten verbunden war, hat er selber zu vertreten. Die Rüge, das angefochtene Urteil verletze die Wirtschaftsfreiheit bzw. den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, erweist sich damit als unbegründet.

4.- Schliesslich wirft der Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht Willkür vor, weil es nicht erkannt habe, dass er die Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 4 Abs. 1 lit. b AVO 90 "im Bereich Strassenverkehr und Lernfahrausweise" erfülle und in diesem Bereich "ganz offensichtlich refraktionieren" dürfe.

a) Willkürlich ist ein Entscheid nach ständiger Rechtsprechung nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern nur, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt sodann nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 123 I 1 E. 4a S. 5; 122 I 61 E. 3a S. 66 f.).

b) Das Verwaltungsgericht hat erwogen, es sei allseits unbestritten, dass die Bewilligungen von 1991 und 1994 - die dem Beschwerdeführer das Refraktionieren und das Anpassen von Kontaktlinsen generell untersagen - rechtskräftig seien. Es bestehe deshalb kein Anlass zu bestätigen, diese Verfügungen hätten ihre Gültigkeit behalten. Ebenso wenig bestehe Anlass für eine Neuerteilung der Bewilligungen (vgl.
S. 12 des angefochtenen Entscheides). Diese Auffassung ist nicht willkürlich. Das Verwaltungsgericht durfte bei dieser Beurteilung den im Jahre 1980 erworbenen Fähigkeitsausweis des Schweizerischen Optiker-Verbandes - auf den sich der Beschwerdeführer auch in diesem Zusammenhang beruft (vgl. im Übrigen E. 1d) - ohne Willkür ausser Acht lassen, zumal dieser Ausweis den Beschwerdeführer ebenso wenig zum Refraktionieren und Anpassen von Kontaktlinsen berechtigt, sondern lediglich dazu, "die Sehtests für Lernfahrausweisbewerber durchzuführen".
5.- Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Entsprechend diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG).
Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie dem Verwaltungsgericht (Verwaltungsrechtliche Abteilung) des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 27. Oktober 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: