

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00340 vom 8. Dezember 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-12-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00340

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00340 du 8 décembre 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00340 del 8 dicembre 2000

Regeste

Lotteriebewilligung | Legitimation der Interkantonalen Landeslotterie zur Anfechtung von Bewilligungen für zukünftige Konkurrenten Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid legitimiert (E. 1). Der Regierungsrat hat zutreffend zwischen "formellen" und "materiellen" Rügen unterschieden (E. 2b). BGE 125 I 7 ist auch für vorliegenden Fall massgebend (E. 2c). Die Beschwerdeführerin übersieht, dass sich die Lage zwischen dem ersten und dem zweiten Rechtsgang vor Regierungsrat grundlegend verändert hat (E. 2e). Die Beschwerdeführerin versucht weiterhin, in unzulässiger Weise aus ihrem dahingefallenen Monopol ihre Legitimation abzuleiten. Sie ist weder zur Verteidigung öffentlicher Interessen befugt noch ergibt sich die Legitimation aus einem besonders weiten Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde (E. 2f). Die Beschwerdeführerin kann nichts zu eigenen Gunsten daraus ableiten, dass sie in früheren Verfahrensstadien als Partei behandelt wurde (E. 2g).

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 00..2.08.1 VB.2000.00340 Zurich Verwaltungsgericht 00..2.08.1 VB.2000.00340 Zurigo Verwaltungsgericht 00..2.08.1 VB.2000.00340

Lotteriebewilligung | Legitimation der Interkantonalen Landeslotterie zur Anfechtung von Bewilligungen für zukünftige Konkurrenten Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid legitimiert (E. 1). Der Regierungsrat hat zutreffend zwischen "formellen" und "materiellen" Rügen unterschieden (E. 2b). BGE 125 I 7 ist auch für vorliegenden Fall massgebend (E. 2c). Die Beschwerdeführerin übersieht, dass sich die Lage zwischen dem ersten und dem zweiten Rechtsgang vor Regierungsrat grundlegend verändert hat (E. 2e). Die Beschwerdeführerin versucht weiterhin, in unzulässiger Weise aus ihrem dahingefallenen Monopol ihre Legitimation abzuleiten. Sie ist weder zur Verteidigung öffentlicher Interessen befugt noch ergibt sich die Legitimation aus einem besonders weiten Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde (E. 2f). Die Beschwerdeführerin kann nichts zu eigenen Gunsten daraus ableiten, dass sie in früheren Verfahrensstadien als Partei behandelt wurde (E. 2g).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2000.00340 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2000.00340 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 08.12.2000 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen diesen Entscheid am 14.06.2001 gutgeheissen und den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufgehoben. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: Lotteriebewilligung Legitimation der Interkantonalen Landeslotterie zur Anfechtung von Bewilligungen für zukünftige

Konkurrenten Die Beschwerdeführerin ist zur Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid legitimiert (E. 1). Der Regierungsrat hat zutreffend zwischen "formellen" und "materiellen" Rügen unterschieden (E. 2b). BGE 125 I 7 ist auch für vorliegenden Fall massgebend (E. 2c). Die Beschwerdeführerin übersieht, dass sich die Lage zwischen dem ersten und dem zweiten Rechtsgang vor Regierungsrat grundlegend verändert hat (E. 2e). Die Beschwerdeführerin versucht weiterhin, in unzulässiger Weise aus ihrem dahingefallenen Monopol ihre Legitimation abzuleiten. Sie ist weder zur Verteidigung öffentlicher Interessen befugt noch ergibt sich die Legitimation aus einem besonders weiten Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde (E. 2f). Die Beschwerdeführerin kann nichts zu eigenen Gunsten daraus ableiten, dass sie in früheren Verfahrensstadien als Partei behandelt wurde (E. 2g). Stichworte: BGE KONKURRENTENBESCHWERDE KONKURRENZ LEGITIMATION LOTTERIE MONOPOL Rechtsnormen: § 21 lit. a VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Im Trägerverein "Lotterie Umwelt & Entwicklung" (im folgenden Trägerverein) sind neun gesamtschweizerisch tätige Umweltschutz- und Entwicklungshilfeorganisationen zusammengeschlossen zwecks Beschaffung von Mitteln zur Förderung und Vervielfachung von in- und ausländischen Projekten im Bereich Umweltschutz und Entwicklungspartnerschaft. Zu diesem Zweck verfolgt der Trägerverein das Projekt "Lotterie Umwelt und Entwicklung", welches die Durchführung einer gesamtschweizerischen Lotterie mit monatlicher Ziehung beinhaltet. Das Konzept unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht, etwa durch den Themenbezug, das Zielpublikum, Spielart und Gewinnmöglichkeiten, von den bestehenden Lotterien. Der Trägerverein stellte dem Regierungsrat des Kantons Zürich mit Eingabe vom 25. April 1997 das Gesuch, es sei ihm die Bewilligung zur Ausgabe und Durchführung der "Lotterie Umwelt & Entwicklung" im Kanton Zürich gestützt auf Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesezt, LG), eventualiter sei ihm die Bewilligung im Sinn von Art. 10 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (IKV) zu erteilen. Das Gesuch wurde am 26. September 1997 von der Polizeidirektion abgewiesen. Den dagegen vom Trägerverein am 17. Oktober 1997 erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat am 13. Mai 1998 ab. Gegen den abweisenden Rekursentscheid erhob der Trägerverein am 25. Juni 1998 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Dieses beschloss am 1. Oktober 1998, die Interkantonale Landeslotterie (ILL) als Mitbeteiligte beizuladen, unter Hinweis darauf, dass der ILL bereits im Bewilligungsverfahren vor Polizeidirektion eine Stellungnahme ermöglicht worden sei und dass ihr auch der Rekursentscheid des Regierungsrats zugestellt worden sei. Die ILL beantragte dem Verwaltungsgericht am 30. November 1998 - wie zuvor die Staatskanzlei - Abweisung der Beschwerde. Am 18. Dezember 1998 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde teilweise gut und wies die Sache im Sinn der Erwägungen an den Regierungsrat zurück. Die Gerichtskosten auferlegte es der ILL. Das Gericht erwog, der Trägerverein könne sich bezüglich der angestrebten Bewilligung auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen (E. 4). Das Lotteriegesezt, das lediglich bundesrechtliche Minimalanforderungen enthalte, genüge für sich allein nicht als gesetzliche Grundlage für die Verweigerung der streitigen Bewilligung (E. 5a). Gleiches gelte hinsichtlich der Interkantonalen Vereinbarung, welche mangels Publikation nie Gesetzeskraft erlangt habe (E. 5b). Die Voraussetzungen dafür, die IKV als Gewohnheitsrecht gelten zu lassen, seien nicht erfüllt; es könne - wie näher ausgeführt wurde - nicht davon ausgegangen werden, dass ohne die Annahme eines gewohnheitsrecht-

lichen Monopols der ILL im Sinn der IKV eine nicht tolerierbare Lücke im Kampf gegen Missbräuche im Lotteriewesen entstände (E. 6 a – f). Entbehre die von der Beschwerdegegnerin ausgesprochene und vom Regierungsrat geschützte Bewilligungsverweigerung der von diesen Instanzen angerufenen gesetzlichen Grundlage, so sei damit noch nicht über den Ausgang des Bewilligungsverfahrens entschieden. In Ermangelung kantonaler Lotteriebesehränkungen im Sinn der IKV müsse das vorliegend strittige Gesuch nunmehr anhand des Lotterieggesetzes und der dieses ausführenden Bestimmungen der kantonalen Lotterieverordnung beurteilt werden. Da dieser Entscheid jedoch teilweise Ermessensfragen aufwerfe, sei die Sache zur neuen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Bei dieser Beurteilung werde auch zu prüfen sein, ob der Beschwerdeführer bei allfälliger Erfüllung der entsprechenden bundesrechtlichen Voraussetzungen einen eigentlichen Anspruch auf Erteilung der ersuchten Bewilligung habe. Immerhin sei anzumerken, dass gute Gründe dafür sprächen, die sich allein auf Bundesrecht stützende Bewilligung mangels sozialpolitisch motivierter kantonaler Bewilligungsvoraussetzungen als reine Polizeibewilligung zu betrachten (E. 7).

II. Im wiederaufgenommenen Rekursverfahren gab der Rechtsdienst des Regierungsrats der Direktion für Soziales und Sicherheit (als Rekursgegnerin und Nachfolgerin der Polizeidirektion) sowie der ILL (als Mitbeteiligter) Gelegenheit zur Stellungnahme. Die ILL äusserte sich mit Eingabe vom 20. Mai 1999. Der Regierungsrat beschloss am 4. August 1999, seinen Rekursentscheid vom 13. Mai 1998 sowie die Verfügung der Polizeidirektion vom 26. September 1997 aufzuheben (Disp. Ziff. II); gleichzeitig wies er die Direktion für Soziales und Sicherheit an, über das Gesuch des Trägervereins vom 25. April 1999 im Sinne der Erwägungen des Verwaltungsgerichts neu zu befinden (Disp. Ziff. IV). Die Direktion für Soziales und Sicherheit erteilte am 25. April 2000 dem Trägerverein die Bewilligung für die Ausgabe einer Lotterie und deren Durchführung im Kanton Zürich unter verschiedenen Auflagen und Bedingungen.

III. Gegen diese Bewilligungserteilung erhob die ILL am 25. Mai 2000 Rekurs an den Regierungsrat. Im Rekursverfahren beantragte der Trägerverein am 4. Juli 2000, auf den Rekurs nicht einzutreten, eventuell ihn abzuweisen. Die Direktion für Soziales und Sicherheit ersuchte am 7. Juli 2000 um Abweisung des Rekurses. Der Regierungsrat beschloss am 6. September 2000, auf den Rekurs in der Hauptsache nicht einzutreten und ihn im Übrigen abzuweisen. Die Rekurskosten von Fr. 1'278.- auferlegte er der ILL, die er zudem zur Entrichtung einer Parteientschädigung von Fr. 1'000.- an den Trägerverein verpflichtete.

IV. Gegen den Beschluss des Regierungsrats erhob die ILL am 5. Oktober 2000 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, den Beschluss aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners. Der Trägerverein beantragte dem Gericht am 26. Oktober 2000 Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin. Die Staatskanzlei ersuchte am 1. November 2000 um Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) funktionell und sachlich zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Mit der Beschwerde wehrt sich die Beschwerdeführerin dagegen, dass der Regierungsrat ihr die Legitimation zum Rekurs grösstenteils abgesprochen hat. Die Beschwerdeführerin ist bei dieser Ausgangslage zur Erhebung der Beschwerde ungeachtet dessen legitimiert, dass sich Rekurs- und Beschwerdelegitimation weitgehend decken (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons

Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19 - 28 N. 98). Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. a) Der Regierungsrat hat im angefochtenen Rekursentscheid zwischen formellen und materiellen Begehren bzw. Rügen der heutigen Beschwerdeführerin differenziert; erstere hat er materiell behandelt, für unbegründet befunden und insoweit den Rekurs abgewiesen; auf letztere ist er mangels Rekurslegitimation nicht eingetreten. Als formelle Aspekte betrachtet der Regierungsrat die Rügen der Rekurrentin, die Direktion für Soziales und Sicherheit habe ihr in dem im zweiten Rechtsgang wiederaufgenommenen Bewilligungsverfahren das rechtliche Gehör verweigert (act. 13/28 Ziffern 22 – 32 und Ziffern 60/61), als materielle Aspekte die Rügen der Rekurrentin, die Direktion habe das ihr nach den einschlägigen Normen eingeräumte Ermessen unterschritten, indem sie die verschiedenen für und gegen die Bewilligungserteilung sprechenden Gründe nicht gewürdigt und gegeneinander abgewogen habe (act. 13/28 Ziffern 33 – 57 und 62, mit welchen Ausführungen die Rekurrentin teils ausdrücklich, teils sinngemäss rügte, die Bewilligung sei dem Trägerverein zu Unrecht erteilt worden). Bezüglich beider Aspekte liess sich der Regierungsrat von legitimationsrechtlichen Erwägungen leiten (vgl. act. 4 E. 1a, b, 2b, d-f): Die Legitimation nach § 21 lit. a VRG setze wie jene nach Art. 103 lit. a des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (OG) voraus, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sei und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehe. Konkurrenten eines Bewilligungsempfängers seien nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, verstärkter Konkurrenz ausgesetzt zu sein, zur Beschwerde legitimiert. Für Konkurrenten nehme die Rechtsprechung ein schutzwürdiges Interesse in Wirtschaftszweigen an, die durch wirtschaftspolitische Regelungen, z.B. Kontingentierungen, geordnet würden. Aufgrund des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 18. Dezember 1998 sei Art. 3 IKV, welcher Private generell von der Ausgabe und Durchführung von Lotterien im Sinn von Art. 5 LG ausgeschlossen habe, nicht mehr anwendbar. Damit sei das Monopol der ILL beseitigt worden und werde der Lotteriemarkt im Kanton Zürich nur noch durch Art. 5 ff. LG und Art. 1 ff. der kantonalen Lotterieverordnung vom 18. Juni 1932 (LottV) geregelt. Abgesehen vom generellen Verbot von nicht gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken dienenden Lotterien (Art. 1 LG) seien in der verbleibenden gesetzlichen Ordnung keine wirtschaftspolitischen Regelungen wie Monopolisierung, Kontingentierung oder dergleichen ersichtlich, welche die Wirtschaftsfreiheit im Lotteriewesen einschränken könnten. Damit erschienen die Rekurrentin und der Trägerverein als potentielle Konkurrenten in einem künftigen Lotteriemarkt. Auch aus dem Umstand, dass die Rekurrentin als bisher einzige Veranstalterin von Grosslotterien durch die Bewilligungserteilung an den Rekursgegner dessen Konkurrenz ausgesetzt werde, ergebe sich entgegen ihrer Auffassung für sie keine besondere Beziehungsnähe zum Streitgegenstand; denn aufgrund des verwaltungsgerichtlichen Urteils gehöre der Verlust ihrer monopolähnlichen Stellung eben nicht mehr zum Streitgegenstand. Angesichts der auf dem bisherigen Monopol gründenden Marktmacht der Rekurrentin sei überdies nicht nachvollziehbar, dass ihre wirtschaftliche Position durch den Markteintritt des wirtschaftlich ungleich weniger leistungsfähigen Rekursgegners über das sich bei einer Konkurrenzsituation bestehende Mass hinaus beeinträchtigt werden solle. Umsatzeinbussen, die lediglich auf den Wegfall des Monopols bzw. auf die marktmanente Konkurrenzierung zurückzuführen seien, verschafften der Rekurrentin nicht die Rekurslegitimation. Weil mit der aufgrund des verwaltungsgerichtlichen Urteils vom 18. Dezember 1998 eingetretenen Rechtslage die Rekurslegitimation der Rekurrentin weggefallen sei, bedeute es keine Verletzung des recht-

lichen Gehörs, wenn ihr im zweiten Bewilligungsverfahren keine Mitwirkung mehr ermöglicht und keine Parteistellung mehr eingeräumt worden sei. Bei dieser Rechtslage wäre eine Legitimation der Rekurrentin höchstens noch dann zu bejahen, wenn sie eine zu ihrem Nachteil rechtungleiche Anwendung der massgebenden Vorschriften geltend machen würde. Es sei indessen nicht ersichtlich, inwiefern die korrekte Anwendung der massgebenden Vorschriften bei der Bewilligungserteilung an den Rekursgegner eine Ungleichbehandlung der Rekurrentin bewirken könnte; mit der Erteilung der Bewilligung an den Rekurrenten werde der Wettbewerb unter direkten Konkurrenten nicht verzerrt. b) Wenn der Regierungsrat bei der Behandlung des Rekurses vom 25. Mai 2000 zwischen formellen Rügen (im Wesentlichen dem Vorwurf der Beschwerdeführerin, im zweiten Bewilligungsverfahren vor der Direktion für Soziales und Sicherheit sei sie nicht in das Verfahren einbezogen worden) und materiellen Einwendungen (im Wesentlichen der Vorwurf, die Bewilligung sei zu Unrecht erteilt worden) unterschied, den Rekurs bezüglich der formellen Rügen abwies und auf das Rechtsmittel hinsichtlich der materiellen Einwendungen nicht eintrat, so ist diese lediglich die Eintretensfrage betreffende Differenzierung nicht zu beanstanden. Denn bezüglich der Rüge, zu Unrecht nicht am Bewilligungsverfahren beteiligt worden zu sein, muss Dritten, die einen positiven Bewilligungsentscheid anfechten, ein legitimationsbegründendes schutzwürdiges Interesse unabhängig davon zuerkannt werden, ob ihnen die Legitimation zur Anfechtung des Bewilligungsentscheids auch bezüglich anderer Einwendungen - namentlich solcher, die sich unmittelbar gegen die Bewilligungserteilung richten - zukommt. Sofern ein Anspruch auf Mitwirkung des Dritten am Bewilligungsverfahren nur unter der Voraussetzung bejaht wird, dass dem Dritten auch die Legitimation zur Anfechtung des Bewilligungsentscheids in der Sache zuzuerkennen ist, bleibt allerdings im Rahmen der materiellen Beurteilung die Rüge der Gehörsverweigerung von vornherein erfolglos, wenn die Legitimation zu verneinen ist. Diese Betrachtungsweise entspricht dem Urteil des Verwaltungsgerichts VB.98.00238 vom 20. August 1998 (RB 1998 Nr. 42 = ZBl 100/1999, S. 436). Die dort (vom Verwaltungsgericht als erstinstanzliche Rechtsmittelbehörde) materiell behandelte, aber abgewiesene Beschwerde richtete sich dagegen, dass die Gesundheitsdirektion es mittels förmlicher Verfügung abgelehnt hatte, die Beschwerdeführer an den Bewilligungsverfahren betreffend Medikamentenabgabe an Ärzte zu beteiligen. In Fällen, in denen wie hier ein zweistufiger Rechtsmittelweg besteht, ist die Rekurslegitimation des Dritten, den Bewilligungsentscheid wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs (Nichtbeteiligung am Bewilligungsverfahren) anzufechten, aus den gleichen Gründen gegeben, aus denen die Beschwerdelegitimation des Dritten zur Anfechtung eines Beschlusses der ersten Rechtsmittelinstanz zu bejahen ist, mit dem diese die Rekurslegitimation verneint hat (zur Beschwerdelegitimation vgl. E. 1). c) Gemäss § 21 lit. a VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Der Regierungsrat hat sich bei der Auslegung dieser Bestimmung von der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum gleichlautenden Art. 103 lit. a OG, insbesondere vom Urteil BGE 125 I 7 leiten lassen. Mit diesem Urteil hat das Bundesgericht die Legitimation von Konkurrenten eines Apothekers zu Anfechtung einer diesem erteilten Bewilligung für eine Versandapotheke verneint. Das Urteil ist in der Lehre auf Kritik gestossen (redaktionelle Bemerkungen von Georg Müller in ZBl 100/1999 S. 442 f.). Soweit dieses Urteil für den vorliegenden Fall ein Präjudiz bildet, besteht für das Verwaltungsgericht kein Anlass davon abzuweichen: Zum einen hat sich das Verwaltungsgericht im Entscheid vom 26. August 1999 im Zusammenhang mit der Frage der Legitimation von Apothekern zur Anfechtung

von Selbstdispensationsbewilligungen an Ärzte ebenfalls auf BGE 125 I 7 gestützt (RB 1999 Nr. 28), nachdem das Bundesgericht den in der gleichen Frage ergangenen früheren Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 20. August 1998 (RB 1998 Nr. 42) auf staatsrechtliche Beschwerde hin mit Urteil vom 15. Juni 1999 bestätigt hatte (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 44). Zum andern stellt die Beschwerdeführerin die Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 103 lit. a OG und insbesondere an BGE 125 I 7 nicht grundsätzlich, sondern lediglich dessen präjudizielle Wirkung für den vorliegenden Fall in Frage. d) Die Beschwerdeführerin macht geltend, eine legitimationsbegründende spezifische Beziehungsnähe unter Konkurrenten könne sich aus "verschiedensten" Gründen ergeben, welche das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 103 lit. a OG und insbesondere in BGE 125 I 7 nicht abschliessend umschrieben habe; insbesondere dürfe aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht abgeleitet werden, dass eine spezifische Beziehungsnähe unter Konkurrenten einzig beim Bestehen einer wirtschaftspolitischen Regelung wie etwa einer Kontingentsordnung zu bejahen sei (act. 2 Ziff. 25 ff.). Dieser Einwand trifft grundsätzlich zu. Das ändert aber nichts daran, dass die in BGE 125 I 7 und in den dort zitierten früheren Urteilen angestellten Erwägungen eher gegen als für die Bejahung der Legitimation der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall sprechen. Immerhin hat das Bundesgericht in BGE 125 I 7 E. 3d allgemein festgehalten, erforderlich sei "eine spezifische Beziehungsnähe, die von der einschlägigen gesetzlichen Ordnung erfasst wird". Dabei braucht es sich zwar nicht zwingend um eine "wirtschaftsverwaltungsrechtliche" bzw. "wirtschaftspolitische" Regelung zu handeln, wie dies in BGE 101 Ib 87, 100 Ib 421 und 97 I 293 der Fall war, zumal diese Begriffe nicht genau definiert sind. Denkbar sind etwa auch Regelungen, die aus anderen Motiven unmittelbar (nicht als blosser Reflexwirkung) einen Konkurrentenschutz beinhalten (vgl. BGE 113 Ib 97 E. 1b betreffend Art. 18 Abs. 2 des Filmgesetzes). Andererseits hat das Bundesgericht deutlich zum Ausdruck gebracht, dass sich aus einer polizeilich motivierten Ordnung eine solche spezifische Beziehungsnähe nicht ableiten lasse (BGE 125 I 7 E. 3f mit Hinweis auf frühere Urteile; vgl. auch RB 1999 Nr. 28). e) Die Beschwerdeführerin nennt verschiedene Umstände, die ihrer Auffassung nach eine "starke materielle Betroffenheit" bzw. spezifische Beziehungsnähe begründen (act. 2 Ziff. 30 ff.). Als jahrelang einzige Anbieterin von Grosslotterien sei sie durch die Bewilligung an eine Konkurrentin besonders stark tangiert, da bis anhin keinerlei Wettbewerb vorhanden gewesen sei. Zudem werde sie durch die Bewilligungserteilung gezwungen, ihre auf der seit über 60 Jahren geltenden Interkantonalen Vereinbarung beruhende statutarische Ordnung, insbesondere die Regelung der Gewinnverteilung unter den als Genossenschaftlern verbundenen Mitgliedskantonen, zu ändern. Im Übrigen sei ihre Situation durchaus mit wirtschaftspolitisch geregelten Bereichen vergleichbar, nachdem bis vor kurzem ein während über 60 Jahren praktiziertes, in der IKV geregeltes Monopol für die Durchführung von Lotterien bestanden habe, das nicht durch eine Gesetzesrevision, sondern durch eine Praxisänderung, d.h. einen Gerichtsentscheid aufgehoben worden sei. Zwischen der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdegegner bestehe demnach kein "normales", sondern ein spezielles Konkurrenzverhältnis. Dies sei denn auch im ersten Rechtsgang der vorliegenden Streitsache von der Polizeidirektion als Bewilligungsbehörde und vom Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz anerkannt worden (act. 2 Ziff. 35 ff.). Mit diesen Ausführungen geht die Beschwerdeführerin darüber hinweg, dass der Regierungsrat ihre Situation im ersten und im zweiten Rechtsgang unterschiedlich beurteilt und aufgrund dieser differenzierenden Beurteilung für den zweiten Rechtsgang eine besondere Beziehungsnähe zu Recht verneint hat. Für die im ersten Rechtsgang erfolgte Beurteilung

hatte die durch Art. 3 IKV begründete Monopolstellung der Beschwerdeführerin zentrale Bedeutung. Gestützt auf diese Bestimmung hat die Polizeidirektion das Gesuch des heutigen Beschwerdegegners am 26. September 1997 abgewiesen und ist dieser Entscheid auf Rekurs hin vom Regierungsrat am 13. Mai 1998 bestätigt worden. Die dagegen erhobene Beschwerde hat das Verwaltungsgericht am 18. Dezember 1998 mit der Begründung teilweise gutgeheissen, die Bewilligungsverweigerung entbehre einer gesetzlichen Grundlage. Die Beschwerdeführerin hatte, wie sie selber erwähnt, in diesem ersten Rechtsgang Gelegenheit, im Bewilligungs- und im Beschwerdeverfahren mitzuwirken, d.h. zum Bewilligungsgesuch und zur Beschwerde des heutigen Beschwerdegegners Stellung zu nehmen, wovon sie denn auch Gebrauch machte (Stellungnahmen vom 30. Juni 1997 und vom 30. November 1998). Damit wurde davon ausgegangen, dass sie am Ausgang des Verfahrens ein schutzwürdiges Interesse habe. Im ersten Rechtsgang stellte sich die Frage der Rekurslegitimation der heutigen Beschwerdeführerin allerdings nur mittelbar, da die Polizeidirektion und der Regierungsrat damals mit der Abweisung des Gesuches bzw. des Rekurses des heutigen Beschwerdegegners zu ihren Gunsten entschieden hat. Hätte die Polizeidirektion damals dem heutigen Beschwerdegegner die Bewilligung erteilt, hätte der Beschwerdeführerin die Rekurslegitimation nicht abgesprochen werden dürfen. Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 1998 hat sich die Situation verändert. Aufgrund dieses Urteils steht fest, dass die Monopolstellung der Beschwerdeführerin weggefallen ist. Die diesbezüglichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts waren für den zweiten Rechtsgang verbindlich (§ 64 Abs. 2 Satz 2 VRG); diese Bindung im zweiten Rechtsgang kommt einer Veränderung des Streitgegenstandes nahe. Wenn der Regierungsrat angesichts dieses Verfahrensablaufs im nunmehr angefochtenen Rekursentscheid eine spezifische Beziehungsnähe und damit die Legitimation für den zweiten Rechtsgang verneint hat, ist dies nicht rechtsverletzend. f) Das Verwaltungsgericht hat im Rückweisungsentscheid vom 18. Dezember 1998 allerdings auch erwogen, beim Neuentscheid über das Bewilligungsgesuch werde auch zu prüfen sein, ob der Trägerverein bei allfälliger Erfüllung der entsprechenden bundesrechtlichen Voraussetzungen einen eigentlichen Anspruch auf Erteilung der ersuchten Bewilligung habe. Es sei anzumerken, dass gute Gründe dafür sprächen, die sich allein auf Bundesrecht stützende Bewilligung mangels sozialpolitisch motivierter kantonaler Bewilligungsvoraussetzungen als reine Polizeibewilligung zu betrachten (E. 7). Mit dieser Erwägung ist beim damaligen Verfahrensstand in der Schwebe geblieben, ob es sich bei der streitigen Lotteriebewilligung um eine Polizeibewilligung handle und ob die für die Beurteilung massgebende Regelung eine rein polizeilich motivierte Ordnung darstelle. Der Beschwerdeführer hat denn auch in seinem Rekurs vom 25. Mai 2000 unter anderem gerügt, die Direktion für Soziales und Sicherheit sei in ihrer Bewilligungsverfügung vom 25. April 2000 zu Unrecht davon ausgegangen, es gehe um die Erteilung einer Polizeibewilligung, und habe damit zu Unrecht den ihr zustehenden Ermessensspielraum nicht ausgeschöpft (act. 13/28 Ziff. 33 ff.). Die in diesem Zusammenhang gegen die Bewilligungserteilung vorgebrachten Argumente (act. 13/28 Ziff. 44 ff.) sind jedoch nach zutreffender Beurteilung des Regierungsrats nicht geeignet, der Beschwerdeführerin im zweiten Rechtsgang die Rekurslegitimation zu verschaffen: Die Ausführungen zur Verteilung der Lotterierträge (Ziff. 45 ff.) laufen auf eine Verteidigung der Monopolstellung der Beschwerdeführerin hinaus, worüber mit dem Verwaltungsgerichtsurteil vom 18. Dezember 1998 verbindlich entschieden worden war. Mit den Ausführungen in Ziff. 52 der Rekurschrift macht die Beschwerdeführerin zwar eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes geltend. Wie der

Regierungsrat zutreffend erwogen hat (act. 4 E. 2g S. 6), weist die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang lediglich auf die zwischen ihr und dem Trägerverein bestehenden Unterschiede in der Organisation und im Zweck hin. Der Regierungsrat hat zu Recht erwogen, eine rechtsungleiche Behandlung werde damit nicht dargetan. Mit dieser zutreffenden Begründung hätte er den Rekurs in diesem Punkt jedenfalls – gleich wie bezüglich der Rüge der Gehörsverweigerung – abweisen dürfen. Mit den Ausführungen darüber, dass der Bewilligungserteilung sozialpolitische und aufsichtsrechtliche Gründe entgegenstünden (act. 13/28 Ziff. 53 ff.), verteidigt die Beschwerdeführerin wiederum ihre bisherige Monopolstellung; zudem beruft sie sich damit auf öffentliche Interessen, was ihr nach zutreffender Beurteilung des Regierungsrats (Rekursentscheid E. 2f S. 6) die Legitimation als Konkurrentin ebenfalls nicht zu verschaffen vermag. In ihrer Verfügung vom 25. April 2000 ist die Direktion für Soziales und Sicherheit davon ausgegangen, dass es sich bei der fraglichen Bewilligung um eine Polizeierlaubnis handle. Dafür sprechen, wie das Verwaltungsgericht bereits im Rückweisungsentscheid vom 18. Dezember 1998 erwogen hat, gute Gründe. Jedenfalls kommt den in Art. 7 LG genannten Bewilligungsvoraussetzungen sowie den gestützt auf Art. 15 LG erlassenen Vorschriften der kantonalen Lotterieverordnung (§§ 1-13) polizeilicher Charakter zu. Die Rechtsnatur der erteilten Bewilligung braucht im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden. Selbst wenn der Bewilligungsbehörde ein derart weitgehender Ermessensspielraum zustehen würde, wie dies die Beschwerdeführerin in der Rekurschrift vom 25. Mai 2000 (act. 13/28 Ziff. 33 ff.) geltend machte, vermöchte ihr dies die legitimationsbegründende erforderliche Beziehungsnähe nicht zu verschaffen; namentlich könnte aus einem derartigen Ermessensspielraum nicht auf das Vorliegen einer wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ordnung geschlossen werden. g) Wie sich aus dem Gesagten (E. 2e) ergibt, kann die Beschwerdeführerin nichts zu ihren Gunsten daraus ableiten, dass ihr im Urteil vom 18. Dezember 1998 die Gerichtskosten auferlegt und sie zu einer Parteientschädigung an den Trägerverein verpflichtet worden ist. Diese Kostenbelastung beruhte auf der Annahme, dass der heutigen Beschwerdeführerin mit der erfolgten Beiladung – für das damalige Beschwerdeverfahren – volle Parteistellung zukomme (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl § 21 N. 110). Selbst wenn angenommen würde, die damalige Beiladung habe lediglich der Gewährung des rechtlichen Gehörs gedient, ohne der ILL volle Parteistellung zu verschaffen (zu den verschiedenen Zwecken einer Beiladung vgl. RB 1998 Nr. 42 E. 1b), was die damalige Kostenbelastung als fragwürdig erscheinen liesse, läge darin kein sachlicher Grund, der Beschwerdeführerin für den zweiten Rechtsgang die Rekurslegitimation zuzusprechen. Ebensowenig kann die Beschwerdeführerin zu ihren Gunsten etwas daraus ableiten, dass der Regierungsrat nach Wiederaufnahme des Verfahrens offenbar noch von einer anderen Betrachtungsweise ausging, indem er am 9. März 1999 der ILL als (weiterhin) "Mitbeteiligter" Gelegenheit zur Stellungnahme einräumte (act. 13/11) und sodann in seinem Beschluss vom 4. August 1999 die Direktion für Soziales und Sicherheit anhielt, beim Entscheid über das Bewilligungsgesuch des Trägervereins die inzwischen am 20. Mai 1999 eingereichte Vernehmlassung der ILL zu berücksichtigen (act. 13/20 E. 1 b). Selbst wenn dieses Vorgehen bzw. diese Erwägung auf der Vorstellung beruht haben sollte, die ILL sei zur Anfechtung eines allfälligen positiven Bewilligungsentscheids legitimiert, blieb es dem Regierungsrat unbenommen, die Frage der Rekurslegitimation, die sich unmittelbar erst nach Vorliegen des Bewilligungsentscheids vom 25. April 2000 stellte, im heute angefochtenen Rekursentscheid vom 6. September 2000 anders zu beurteilen; an die vorher im Rahmen der Prozessleitung getroffene

Annahme war er beim Entscheid über den am 25. Mai 2000 erhobenen Rekurs der Beschwerdeführerin nicht gebunden. h) Demnach hat der Regierungsrat die Rekurslegitimation in zutreffender Auslegung von § 21 VRG, d.h. ohne Verletzung dieser Norm, verneint. Damit ist zugleich gesagt, dass der Vorwurf, dessen Nichteintretensbeschluss verletze das Willkürverbot von Art. 9 der Bundesverfassung (BV), unbegründet ist (act. 2 Ziff. 46 ff.). Anders verhielte es sich nur dann, wenn die angerufene Verfassungsnorm oder Art. 29 BV einen über § 21 VRG hinausgehenden Anspruch auf Zugang zum Rekursverfahren verschaffen würde, was angesichts des Gehalts dieser Verfassungsbestimmungen als Minimalgarantien nicht zutrifft. 3. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.