Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.32/2003 /sch

Urteil vom 4. August 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
Interkantonale Landeslotterie,
Lange Gasse 20, 4002 Basel, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwältin Dr. Christine Beusch-Liggenstorfer, Löwenstrasse 19, 8023 Zürich,

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,

gegen

Trägerverein Lotterie Umwelt & Entwicklung, Beschwerdegegner, c/o Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz, Merkurstrasse 45, 8032 Zürich, vertreten durch Rechtsanwalt Thomas Weber, Limmatquai 72, 8025 Zürich,

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
3. Kammer, Militärstrasse 36, 8021 Zürich.

Gegenstand
Lotteriebewilligung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 14. November 2002.
Sachverhalt:

A.
Neun gesamtschweizerisch tätige Umweltschutz- und Entwicklungshilfeorganisationen haben sich zur Mittelbeschaffung im Trägerverein "Lotterie Umwelt & Entwicklung" zusammengeschlossen. Dieser soll eine gesamtschweizerische Lotterie mit monatlicher Ziehung durchführen. Nachdem Polizeidirektion und Regierungsrat des Kantons Zürich ein entsprechendes Bewilligungsgesuch für das Kantonsgebiet abgewiesen hatten, hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die hiergegen erhobene Beschwerde teilweise gut und wies die Sache zu neuem Entscheid an den Regierungsrat zurück (Urteil vom 18. Dezember 1998). Dieser wies seinerseits die Sache an die Direktion für Soziales und Sicherheit (Nachfolgerin der Polizeidirektion) zurück, welche dem Trägerverein am 25. April 2000 - unter verschiedenen Auflagen - die Bewilligung für die Durchführung einer Lotterie im Kanton Zürich erteilte.
B.
Die vom Verwaltungsgericht beigezogene und seither am Verfahren beteiligte Interkantonale Landeslotterie focht die Bewilligungserteilung beim Regierungsrat an. Dieser erachtete sie indessen - gleich wie das danach angerufene kantonale Verwaltungsgericht - als hierzu nicht legitimiert. Die Interkantonale Landeslotterie gelangte daraufhin an das Bundesgericht, welches ihre Verwaltungsgerichtsbeschwerde guthiess, den angefoch-

tenen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich aufhob und die Sache zur Neubeurteilung an den Regierungsrat zurückwies (BGE 127 II 264 vom 14. Juni 2001).
C.
Am 5. Dezember 2001 hiess der Regierungsrat die Beschwerde der Interkantonalen Landeslotterie (nunmehr) gut und hob die erteilte Bewilligung auf. Der Trägerverein "Lotterie Umwelt & Entwicklung" rief daraufhin das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an, welches seine Beschwerde guthiess, den angefochtenen Regierungsratsbeschluss aufhob und die Verfügung vom 25. April 2000 wiederherstellte, mit der die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich die Lotteriebewilligung erteilt hatte (Entscheid vom 14. November 2002).
D.
Am 23. Januar 2003 hat die Interkantonale Landeslotterie beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und den Regierungsratsbeschluss vom 5. Dezember 2001 zu bestätigen.

Der Trägerverein "Lotterie Umwelt & Entwicklung" und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung der Beschwerde, während die Staatskanzlei des Kantons Zürich namens des Regierungsrats deren Gutheissung beantragt. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat auf Stellungnahme verzichtet.
E.
Mit Verfügung vom 17. Februar 2003 hat der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung das gestellte Gesuch um aufschiebende Wirkung in dem Sinne abgewiesen, als dem Trägerverein "Lotterie Umwelt & Entwicklung" auf eigenes Risiko hin und in den Schranken der Verfügung vom 25. April 2000 - unter Ausschluss eines Abonnementssystems - gestattet wurde, von der Lotteriebewilligung Gebrauch zu machen.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Der angefochtene Entscheid stützt sich auf das Bundesgesetz vom 8. Juni 1923 betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten (Lotteriegesetz, LG; SR 935.51) und mithin auf Bundesverwaltungsrecht. Zu seiner Anfechtung steht - mangels Ausschlussgründen gemäss Art. 99 ff. OG - die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung (BGE 127 II 264 E. 1a S. 267). Die Interkantonale Landeslotterie ist als speziell betroffene Konkurrentin nach Art. 103 lit. a OG zu diesem Rechtsmittel legitimiert (vgl. BGE 127 II 264 E. 2i S. 271 f.).
2.
Gemäss Art. 1 LG sind Lotterien grundsätzlich verboten. Vom Verbot ausgenommen sind - neben Tombolas (vgl. Art. 2 LG) - Lotterien, die einem gemeinnützigen oder wohltätigen Zweck dienen; sie können von der zuständigen kantonalen Behörde bewilligt werden (Art. 3 in Verbindung mit Art. 5 LG). In Wahrnehmung dieser Kompetenz haben die Kantone die Interkantonale Vereinbarung vom 26. Mai 1937 betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien (nachfolgend: Konkordat) geschlossen, welcher ausser dem Kanton Bern alle deutschschweizer Kantone sowie der Kanton Tessin und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten sind. Ziel des Konkordats war es vor allem, eine Zersplitterung des Lotteriemarkts zu verhindern; deshalb mussten sich die beitretenden Kantone verpflichten, auf ihrem Gebiet als einzige Grosslotterie die als Genossenschaft organisierte "Interkantonale Landeslotterie" zuzulassen (Art. 1 in Verbindung mit Art. 3 und Art. 8 des Konkordats). Der Reinertrag der von dieser durchgeführten Lotterien wird im Verhältnis der Wohnbevölkerung unter die beteiligten Kantone verteilt, wobei das Konkordat die bundesrechtlichen Vorgaben wiederholt und ausdrücklich bestimmt, dass der Erlös ausschliesslich zu gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken
und keinesfalls zur Erfüllung öffentlichrechtlicher Verpflichtungen verwendet werden darf (Art. 5 und Art. 7 des Konkordats).
3.
Im Rückweisungsentscheid vom 14. Juni 2001 (BGE 127 II 264) hat das Bundesgericht gestützt auf die bundesrechtliche Regelung gewisse Vorgaben für die materielle Beurteilung der vorliegenden Streitigkeit gemacht. Daran hat sich die Vorinstanz zu Recht gebunden gesehen. Die besagten Vorgaben sind auch für das Bundesgericht selbst massgebend, weshalb auf die gegen sie gerichteten Einwendungen des Beschwerdegegners nicht weiter einzugehen ist.
3.1 Aus dem fraglichen Entscheid (vgl. insb. E. 2g/2h S. 270 f.) ergibt sich, dass weder das eidgenössische

Lotteriegesetz noch die ergänzenden kantonalen Bestimmungen einen Anspruch auf Erteilung einer Lotteriebewilligung gewähren. Deshalb kommt der zuständigen kantonalen Behörde auch bei Gesuchen, welche den einschlägigen Vorschriften genügen, ein weites Ermessen zu; sie darf beim Entscheid über die Erteilung einer Bewilligung insbesondere sozialpolitische Aspekte berücksichtigen oder die Bedürfnisfrage prüfen. Weil die Zulassung von Lotterieveranstaltungen demnach nicht nur von polizeilichen Voraussetzungen, sondern auch von einer gewissen Bedürfnisprüfung abhängt, herrscht auf diesem Gebiet kein freier Wettbewerb. Anders als bei reinen Polizeibewilligungen kann die kantonale Behörde konkurrierende Gesuche gegeneinander abwägen, was Bewilligungen der vorliegenden Art in die Nähe von Konzessionen rückt.

3.2 Diese Erwägungen mögen zwar auf den ersten Blick nicht ohne weiteres mit dem von der I. öffentlichrechtlichen Abteilung am 30. März 1999 gefällten Urteil (1A.183/1998, publ. in ZBl 101/2000 S. 215) harmonieren, wurde doch dort mit Nachdruck festgehalten, die Veranstaltung von Lotterien falle in den Schutzbereich der Handels- und Gewerbefreiheit (bzw. Wirtschaftsfreiheit). Bei näherer Betrachtung besteht zwischen den beiden Entscheiden aber kein Widerspruch: Anders als im vorliegend zu beurteilenden Fall ging es im zitierten Entscheid aus dem Jahre 1999 um die rechtlichen Anforderungen an ein kantonales Monopol, welches andere Grosslotterien (als die zugelassene "Loterie romande") zum vornherein ausschloss; der festgestellte Rechtsverstoss lag darin, dass das Monopol seine Grundlage lediglich in einer interkantonalen Vereinbarung hatte und nicht auf einem Akt des für Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit zuständigen Gesetzgebers beruhte. Vorliegend steht nicht eine derartige Normenkontrolle in Frage, sondern die Handhabung von Art. 5 LG beim Entscheid über einen Einzelfall. Auf Bewilligungen nach dieser Bestimmung besteht - wie in BGE 127 II 264 E. 2g S. 270 festgehalten - kein Rechtsanspruch; die einschlägigen
bundesrechtlichen Normen legen lediglich bestimmte Schranken für die Bewilligungserteilung fest (vgl. Art. 5 Abs. 2 - Art. 14 LG), ohne dass die zuständige kantonale Behörde bei Erfüllung dieser Anforderungen verpflichtet wäre, dem Gesuch zu entsprechen. Damit besteht in diesem Bereich kein freier Wettbewerb, auch wenn die (abstrakte) Möglichkeit, Lotterien zu veranstalten, als solche in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit fällt.

3.3 Am 18. Dezember 1998 (in seinem ersten Entscheid zur vorliegenden Streitigkeit) hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich fest, die Interkantonale Vereinbarung vom 26. Mai 1937 betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien hätte im Kanton Zürich von Verfassungs wegen einer Volksabstimmung unterworfen werden müssen. Deshalb könne sich die Beschwerdeführerin im Kanton Zürich auf das ihr durch das Konkordat eingeräumte Monopol (vgl. E. 2) nicht berufen. Dieser Entscheid wurde von den Parteien nie in Frage gestellt (vgl. BGE 127 II 264 E. 2f S. 270), weshalb sich hier weitere Ausführungen zur Monopolstellung der Beschwerdeführerin erübrigen.

4.

4.1 Der Regierungsrat beruft sich in seinem Beschluss vom 5. Dezember 2001 auf das ihm im vorliegenden Zusammenhang zustehende Ermessen. Er betont, dass die Kantone verpflichtet sind, die Lotterieerträge zu gemeinnützigen oder wohltätigen Zwecken einzusetzen (vgl. Art. 5 Abs. 1 LG sowie oben E. 2). Dadurch werde eine breite Streuung der Mittel sichergestellt, die so auch kleineren und kleinsten Institutionen zukämen, welche selbst keine Lotterie durchzuführen vermöchten. Für den Fall, dass die Einnahmen der Beschwerdeführerin durch die Zulassung von Konkurrenten geringer würden, sah der Regierungsrat die Unterstützung kleinerer Institutionen gefährdet. Zudem unterstütze die Beschwerdeführerin Umwelt- und Entwicklungsprojekte bereits "in einem respektablen Ausmass". Aus diesem Grund führe eine Bewilligungserteilung an den Beschwerdegegner weder zwingend zu einer Erleichterung der Mittelbeschaffung für wenig finanzkräftige Institutionen noch zu einer Vergrösserung der für die Entwicklungshilfe zur Verfügung stehenden Mittel. Demgegenüber würden die sozialpolitischen Gefahren anwachsen, wenn sich durch die neue Lotterie mehr Personen zum Spielen animiert sehen sollten. Letztlich verneinte der Regierungsrat das Bedürfnis für eine
"lotteriemässige Unterstützung" von Umweltschutz- und Entwicklungshilfeprojekten.

4.2 Das Verwaltungsgericht hat sich im angefochtenen Entscheid detailliert mit diesen Erwägungen des Regierungsrats auseinandergesetzt und sie für nicht überzeugend befunden. Es kam zum Schluss, dass die Beschwerdeführerin zwar für die Entwicklungshilfe substantielle Summen, für Umweltschutzprojekte jedoch eher bescheidene Mittel aufwende. Es ging davon aus, dass die geplante Lotterie des Beschwerdegegners einen verteilbaren Gewinn im Bereich von 30 Mio. Franken erzielen könne, womit die beteiligten Hilfswerke wahrscheinlich höhere Unterstützungsbeiträge erhalten würden; für die Umweltschutzorganisationen sei mit Sicherheit mit einer Steigerung der zufliessenden Mittel zu rechnen. Weiter erwog die Vorinstanz, die Umsätze der

Lotterien hätten sich im Verlauf der Jahre vervielfacht. Demzufolge sei nicht einzusehen, weshalb die Zulassung eines Konkurrenten die Möglichkeit der Beschwerdeführerin gefährden sollte, Mittel an kleinere Institutionen auszuschütten. Aus dem gleich Grund erachtet das Verwaltungsgericht die sozialpolitischen Bedenken des Regierungsrats für unangebracht: Angesichts eines Umsatzes der Schweizer Lotterien von über 1,3 Mia. Franken erscheine die Zulassung einer neuen Lotterie mit einem angestrebten Jahresumsatz
von 100 Mio. Franken unter sozialpolitischen Gesichtspunkten als wenig problematisch. Schliesslich sei das Schutzbedürfnis des Publikums vor Lotterien ohnehin zu relativieren, nachdem das Verbot von Spielbanken aufgehoben worden sei. Der Ermessensentscheid des Regierungsrats stützt sich nach Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht auf den Gesetzeszweck, sondern verfolgt das unzulässige Ziel, die Stellung der Beschwerdeführerin auf dem Lotteriemarkt zu schützen. Die Verneinung eines Bedürfnisses für die Lotterie des Beschwerdegegners sei in Würdigung der heutigen Verhältnisse unhaltbar.
4.3 Gemäss § 50 des Zürcher Gesetzes vom 24. Mai 1959 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (VRG) können mit der Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht nur Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid selbst festhält, kann sie den Regierungsratsbeschluss demnach nicht auf seine Angemessenheit überprüfen, sondern nur auf Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung hin (§ 50 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit § 50 Abs. 3 VRG e contrario). Sie kam dabei - wie oben dargestellt - im Ergebnis zum Schluss, für die Zulassung einer Lotterie von Umweltorganisationen bestehe sowohl Raum als auch ein Bedürfnis, dem keine sozialpolitischen Gründe entgegenstünden. Diese Würdigung der Gegebenheiten mag durchaus vertretbar sein. Das Gleiche gilt jedoch für die Beurteilung durch den Regierungsrat. Die Vorinstanz verkennt, dass sich dessen Erwägungen klarerweise noch im Rahmen des Ermessens halten, das ihm als letzte kantonale Bewilligungsinstanz zusteht. Insbesondere erscheinen die Bedenken, welche der Regierungsrat bezüglich einer Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Lotterieunternehmen hegt, keineswegs unbegründet: Die Zulassung von Konkurrenten hat unweigerlich einen Wettbewerb um
Marktanteile zur Folge. Damit verbunden ist nicht nur die Gefahr, dass vermehrt Mittel für Werbemassnahmen eingesetzt werden, womit weniger Geld für gemeinnützige Werke zur Verfügung stünde, sondern darüber hinaus, dass das Auftreten am Markt aggressiver wird und die Bevölkerung mit immer neuen Ideen und Verlockungen zu Lotterieeinsätzen bewegt werden soll. Auch wenn die Beschwerdeführerin bereits heute bestrebt ist, mit neuen attraktiven Spielen das Interesse des Publikums zu erhalten oder gar zu steigern, sind mit einer Konkurrenzsituation neue Gefahren verbunden. Jedenfalls durfte der Regierungsrat davon ausgehen, dass der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern - namentlich bei der Beteiligung solcher, deren Träger ein direktes Interesse am Erlös haben - in einem Bereich, in welchem viel Geld erwirtschaftet werden kann, zu unerwünschter Aggressivität und einer Entwicklung führen kann, wie sie in den Dreissiger Jahren ein gesetzgeberisches Einschreiten erforderten. Zudem dürfte die Zulassung des Beschwerdegegners eine Vorbildwirkung für Organisationen in anderen Bereichen haben (z.B. Sportvereine, religiöse Gruppen oder Bergregionen), welche versucht sein könnten, sich zusammenzuschliessen, um Lotterien durchzuführen. Eine
solche Entwicklung birgt die Gefahr, dass zunehmend nur noch starke Interessenverbände Zugang zu Lotterieträgern erhalten. In diesen Interessenverbänden unerwünschte Gruppierungen, aber auch gerade kleine Institutionen, die sich nirgends anschliessen können und zu dispers sind, um sich selbst in einer genügend bedeutenden Gruppe zusammenzufinden, drohen von der Unterstützung ausgeschlossen zu werden. Dagegen ist es ein erklärtes Ziel des heutigen Systems, einen Teil des Lotterieerlöses kleinen und kleinsten Institutionen zukommen zu lassen. Mit der Zulassung des Beschwerdegegners würde der Druck auf die Regierung, weiteren Interessenverbänden die Durchführung von Lotterien zu gestatten, wachsen, was beim Entscheid über das streitige Gesuch zulässigerweise mitberücksichtigt werden durfte. Schliesslich erscheint es trotz der Aufhebung des Verbots von Spielbanken nicht unangebracht, von einem gewissen Schutzbedürfnis des Publikums auszugehen: Das Glücksspiel in einem Casino lässt sich nicht ohne weiteres mit einer Lotterie vergleichen, muss sich der Spielwillige im ersten Fall doch eigens vor Ort begeben, was eine gewisse Vorbereitung und Organisation bedingt und so bestimmte Anforderungen an den Willensentschluss stellt.
Demgegenüber können Lotterieeinsätze bei Gelegenheit der alltäglichen Besorgungen an jeder Annahmestelle getätigt werden. Namentlich wenn eine Konkurrenzsituation zur weiteren Verbreitung der Annahmestellen führt, muss für das Glücksspiel mittels Lotterien kaum mehr eine Hemmschwelle überwunden werden, was mit spezifischen Gefahren verbunden ist. Im Übrigen sind im Kanton Zürich die Geldspielautomaten ausserhalb von Casinos nur noch zulässig, wenn es sich um Geschicklichkeitsspiele handelt. Der Entscheid des Regierungsrats erscheint deshalb sehr wohl im Einklang mit der neueren rechtlichen Entwicklung im Bereich des

Glücksspiels.
4.4 Zusammenfassend stützt sich der Regierungsrat nicht auf offensichtlich falsche tatsächliche Annahmen und sein Entscheid beruht weder auf sachfremden bzw. willkürlichen noch gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossenden Überlegungen. Im Umstand, dass der Regierungsrat die Gegebenheiten anders würdigt, als dies das Verwaltungsgericht tut, liegt allein kein Ermessensmissbrauch, lassen sich doch beide Auffassungen mit guten Gründen vertreten. Der angefochtene Entscheid verstösst mithin insoweit gegen Bundesrecht, als das Verwaltungsgericht dem Regierungsrat zu Unrecht einen Missbrauch des durch Art. 5 LG eingeräumten Ermessensspielraums - sowie eine Missachtung der Wirtschaftsfreiheit (vgl. unten) - vorwirft. Er stützt sich auf eine zu enge und damit bundesrechtswidrige Auslegung der genannten Gesetzesbestimmung.
5.
Vorinstanz und Beschwerdegegner sehen in der abschlägigen Beurteilung des streitigen Bewilligungsgesuchs durch den Regierungsrat nicht nur - wie erwähnt - eine rechtswidrige Ermessensausübung, sondern zusätzlich eine Missachtung der Wirtschaftsfreiheit unter verschiedenen Aspekten. Die dahingehenden Ausführungen des Beschwerdegegners vermögen indessen nicht zu überzeugen und der angefochtene Entscheid verstösst auch insoweit gegen Bundesrecht, als er eine Verletzung von Art. 27 BV durch den Regierungsrat bejaht. Nach dem Gesagten erscheint an sich bereits fraglich, ob die Verweigerung einer Lotteriebewilligung im Einzelfall überhaupt einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit des Betroffenen darstellt, zumal Art. 1 LG Lotterien grundsätzlich verbietet und Ausnahmebewilligungen nur für gemeinnützige Zwecke erteilt werden können und zusätzlich von einer Bedürfnisprüfung abhängen. Wie es sich damit verhält, kann indessen offen bleiben, weil die allgemeinen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Eingriff hier so oder anders erfüllt sind.
5.1 Die erforderliche gesetzliche Grundlage findet sich in der "Kann-Vorschrift" von Art. 5 LG. Die Tatsache, dass die Bewilligungserteilung ins Ermessen der zuständigen Behörde gestellt ist, setzt die Möglichkeit voraus, dass die Bewilligung verweigert werden kann. Ob Art. 5 LG als gesetzliche Grundlage für einen (allfälligen) Grundrechtseingriff genügend bestimmt ist, hat das Bundesgericht nicht zu prüfen (Art. 191 BV).
5.2 Nachdem das Bundesgericht der kantonalen Bewilligungsbehörde in BGE 127 II 264 ein weites Ermessen zugestanden hat, kann nicht ernsthaft in Zweifel stehen, dass es sich bei den vom Regierungsrat mit der - ausführlich begründeten - Abweisung des Gesuchs des Beschwerdegegners verfolgten Zielen um zulässige öffentliche Interessen handelt. Was den ausdrücklich mitbezweckten Schutz der Stellung der Beschwerdeführerin betrifft, so ergibt sich aus dem Regierungsratsbeschluss klar, dass durch die beanstandete restriktive Bewilligungspraxis die Stellung kleiner und kleinster Institutionen bei der Verteilung der Lotterieerträge gesichert werden soll. Auch wenn darüber, ob die streitige Bewilligungsverweigerung hierzu notwendig ist, andere Auffassungen möglich erscheinen, so ändert dies nichts daran, dass die erwähnte Zielsetzung des Regierungsrats einem zulässigen öffentlichen Interesse dient.
5.3 Schliesslich kann auch nicht von einem unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit die Rede sein, wenn das Gesuch des Beschwerdegegners um (erstmalige) Erteilung einer Lotteriebewilligung - auf welche ihm weder Bundesrecht noch kantonales Recht einen Anspruch einräumen - abgewiesen wird. Ebenso wenig erscheint das Gebot der Gleichbehandlung der Gewerbegenossen beeinträchtigt, zumal auf dem Gebiet der Lotterie kein freier Wettbewerb herrscht (BGE 127 II 264 E. 2h S. 271; vgl. E. 3.1).
6.
Nach dem Gesagten erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als begründet; der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 14. November 2002 ist aufzuheben.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdegegner kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Zudem hat er die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 1 und Abs. 2 OG). Über die Verteilung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens hat das Verwaltungsgericht neu zu befinden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 14. November 2002 aufgehoben.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdegegner auferlegt.

3.
Der Beschwerdegegner hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 5'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich sowie dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 4. August 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: