

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 608/2017

Urteil vom 24. August 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Donzallaz,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiberin Ivanov.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
4. D. _____,
5. E. _____,
6. F. _____,
7. Verein echtes Recht auf Selbstbestimmung (ERAS),
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch
Rechtsanwalt Dr. Frank Th. Petermann,

gegen

Kantonsärztlicher Dienst des Kantons Zürich,
Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich.

Gegenstand

Betäubungsmittelabgabe; Gesuch um Erlass einer Feststellungsverfügung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, vom 24. Mai 2017 (VB.2016.00657).

Sachverhalt:

A.
A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____ und der Verein "echte Freiheit im Alter eFiA" ersuchten am 27. Mai 2015 beim Kantonsärztlichen Dienst des Kantons Zürich mit folgenden Anträgen um Erlass einer Feststellungsverfügung:

1. "Es sei festzustellen, dass aus aufsichtsrechtlicher Sicht ein Arzt mit Berufsausübungsbewilligung auf Verlangen des urteilsfähigen Gesunden diesem zum Zwecke des Suizids eine letale Dosis Natrium-Pentobarbital (NaP) verschreiben und abgeben darf.

2. Eventualiter sei festzustellen, dass aus aufsichtsrechtlicher Sicht ein Arzt mit Berufsausübungsbewilligung auf Verlangen des urteilsfähigen Gesunden diesem zum Zwecke des Suizids eine letale Dosis Natrium-Pentobarbital verschreiben und selbst zur Einnahme verabreichen darf.

3. Subeventualiter sei festzustellen, dass aus aufsichtsrechtlicher Sicht ein Arzt mit Berufsausübungsbewilligung auf Verlangen des urteilsfähigen Gesunden diesem zum Zwecke des Suizids eine letale Dosis Natrium-Pentobarbital zu Händen einer schweizerischen Sterbehilfeorganisation verschreiben darf.”

Der Arzt F._____ stellte zudem folgende Anträge:

4. ”Es sei festzustellen, dass die Rezeptierung einer letalen Dosis NaP des Gesuchstellers 6 [F._____] an einen urteilsfähigen Gesunden unter den Aspekten des Gesundheits-, Heilmittel- und Betäubungsmittelsrechts zulässig ist.

5. Es sei festzustellen, dass die medizinisch-ethischen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften (SAMW) vom 25. November 2004 einer solchen Rezeptierung [...]nicht entgegenstehen.

6. Es sei festzustellen, dass sich die medizinisch-ethischen Richtlinien der SAMW vom 25. November 2004 zur Rezeptierung in Fällen, in denen das Lebensende nicht nahe ist, überhaupt nicht äussern.

7. Es sei festzustellen, dass die Stellungnahmen Nr. 9/2005 und Nr. 13/2006 der Nationalen Ethik-Kommission (NEK) einer solchen Rezeptierung [...]nicht entgegenstehen.”

Mit Verfügung vom 5. Oktober 2015 trat der Kantonsärztliche Dienst auf das Gesuch nicht ein.

B.

Mit Rekurs an die kantonale Gesundheitsdirektion vom 6. November 2015 beantragten A._____, B._____, C._____, D._____, E._____, F._____ und der Verein ”echte Freiheit im Alter eFiA”, die Verfügung vom 5. Oktober 2015 sei aufzuheben und der Kantonsärztliche Dienst sei anzuweisen, ihr Ersuchen vom 27. Mai 2015 materiell zu behandeln; eventualiter sei den darin gestellten Begehren zu entsprechen. Am 28. November 2016 beschloss die Generalversammlung des Vereins ”echte Freiheit im Alter eFiA”, den Vereinsnamen zu ändern auf ”Vereinechtes Recht auf Selbstbestimmung (ERAS) ”. Die Gesundheitsdirektion wies das Rechtsmittel mit Verfügung vom 21. September 2016 ab.

Mit Urteil vom 24. Mai 2017 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine gegen diesen Entscheid erhobene Beschwerde ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 3. Juli 2017 stellen die im kantonalen Verfahren unterlegenen Beschwerdeführer folgende Anträge:

Ia. Anträge Beschwerdeführer 1-7 (alle)

1. ”Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Mai 2017 sei aufzuheben.

2. Es sei festzustellen, dass aus aufsichtsrechtlicher Sicht ein Arzt mit Berufsausübungsbewilligung auf Verlangen des urteilsfähigen Gesunden diesem zum Zwecke des Suizids eine letale Dosis Natrium-Pentobarbital (NaP) verschreiben und abgeben darf.

3. Eventualiter sei festzustellen, dass aus aufsichtsrechtlicher Sicht ein Arzt mit Berufsausübungsbewilligung auf Verlangen des urteilsfähigen Gesunden diesem zum Zwecke des Suizids eine letale Dosis Natrium-Pentobarbital verschreiben und selbst zur Einnahme verabreichen darf.

4. Subeventualiter sei festzustellen, dass aus aufsichtsrechtlicher Sicht ein Arzt mit Berufsausübungsbewilligung auf Verlangen des urteilsfähigen Gesunden diesem zum Zwecke des Suizids eine letale Dosis Natrium-Pentobarbital zu Händen einer schweizerischen Sterbehilfeorganisation verschreiben darf.”

Ib. Anträge Beschwerdeführer 6 (Arzt)

5. "Es sei festzustellen, dass die Rezeptierung einer letalen Dosis NaP des Gesuchstellers 6 [F. _____] an einen urteilsfähigen Gesunden unter den Aspekten des Gesundheits-, Heilmittel- und Betäubungsmittelsrechts zulässig ist.

6. Es sei festzustellen, dass die medizinisch-ethischen Richtlinien der Schweizerischen Akademie der medizinischen Wissenschaften (SAMW) vom 25. November 2004 einer solchen Rezeptierung der Beschwerdeführers 6 nicht entgegenstehen.

7. Es sei festzustellen, dass sich die medizinisch-ethischen Richtlinien der SAMW vom 25. November 2004 zur Rezeptierung in Fällen, in denen das Lebensende nicht nahe ist, überhaupt nicht äussern.

8. Es sei festzustellen, dass die Stellungnahmen Nr. 9/2005 und Nr. 13/2006 der Nationalen Ethik-Kommission (NEK) einer solchen Rezeptierung des Beschwerdeführers 6 nicht entgegenstehen."

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich schliessen in ihren Vernehmlassungen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) verzichtet auf eine Stellungnahme.

D.

Mit nachträglicher Eingabe vom 29. August 2017 haben die Beschwerdeführer eine weitere Beilage zur Beschwerde eingereicht. Zudem haben sie den in der Beschwerde gestellten Antrag um eine mündliche Verhandlung wiederholt.

Mit Schreiben vom 22. November 2017 haben die Beschwerdeführer auf eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungsantworten verzichtet.

Der Instruktionsrichter hat mit Schreiben vom 22. März 2018 den Rechtsvertreter der Beschwerdeführer auf seine Anfrage hin über den Stand des Verfahrens informiert. Mit Schreiben vom 10. April 2018 haben die Beschwerdeführer die Dauer des Verfahrens vor Bundesgericht beanstandet.

Mit Schreiben vom 23. Mai 2018 hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer das Bundesgericht darüber informiert, dass A. _____ mit einer Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gelangt ist.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid (Art. 90 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, der nicht unter den Ausnahmekatalog von Art. 83 BGG fällt, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen steht (Art. 82 lit. a BGG). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ist zudem eine letzte kantonale Instanz im Sinne von Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG, deren Urteil nicht beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann.

1.2. Vor Bundesgericht kann der Streitgegenstand gegenüber dem vorinstanzlichen Verfahren weder geändert noch erweitert werden (Art. 99 Abs. 2 BGG). Ficht die beschwerdeführende Partei einen Nichteintretensentscheid oder einen Rechtsmittelentscheid an, der einen solchen bestätigt, haben sich ihre Rechtsbegehren und deren Begründung zwingend auf die vorinstanzlichen Erwägungen zu beziehen, die zum Nichteintreten bzw. zur Bestätigung des Nichteintretens geführt haben (Art. 42 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft in einem solchen Fall nur, ob die betreffende Instanz zu Recht auf das Rechtsmittel nicht eingetreten ist. Ist dies zu bejahen, entscheidet es reformatorisch und bestätigt den Nichteintretensentscheid. Andernfalls urteilt es kassatorisch, weist die Sache an die Vorinstanz zurück und sieht von einer Beurteilung in der Sache selbst ab (Urteil 2C 694/2017 vom 13. Februar 2018 E. 1.2).

Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete einzig die Frage, ob der kantonsärztliche Dienst zu Recht

nicht auf die Feststellungsanträge der Beschwerdeführer eingetreten war bzw., ob die Rekursabweisung durch die Sicherheitsdirektion sowie deren teilweises Nichteintreten auf den Rekurs rechtlich zulässig war. Nicht Gegenstand des Verfahrens war die materielle Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen die Beschwerdeführer Anspruch darauf haben, von einem Arzt Natrium-Pentobarbital zu erhalten, um damit aus dem Leben zu scheiden bzw., ob der Beschwerdeführer 6 im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit gesunden, urteilsfähigen Personen Natrium-Pentobarbital zugänglich machen darf (vgl. Ziff. 2.1 des angefochtenen Urteils). Folglich ist auf das Rechtsbegehren 1 einzutreten. Angesichts des Ausgangs des Verfahrens braucht nicht näher geprüft zu werden, inwieweit auf die Rechtsbegehren 2-8 eingetreten werden kann.

1.3. Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hatte, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Voraussetzungen sind bei den Beschwerdeführern erfüllt: Indem das Verwaltungsgericht ihre Beschwerde abgewiesen hat, sind sie mit ihren Begehren vor der Vorinstanz nicht durchgedrungen und haben ein berechtigtes Interesse an der Überprüfung des angefochtenen Entscheides durch das Bundesgericht.

1.4. Auf die im übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 100 Abs. 1 und Art. 42 BGG).

2.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann die Verletzung von Bundesrecht und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Die Anwendung kantonalen Rechts prüft das Bundesgericht hingegen - abgesehen von den Fällen gemäss Art. 95 lit. c-e BGG - nur auf Bundesrechtsverletzungen, namentlich auf Willkür hin (BGE 141 I 36 E. 1.3 S. 41; 138 I 143 E. 2 S. 149). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), doch prüft es im Rahmen der allgemeinen Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht offensichtlich sind (BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem Recht ist nur zu prüfen, wenn eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

3.

Die Feststellung des Sachverhalts ist für das Bundesgericht verbindlich (Art. 105 Abs. 1 und 2 BGG). Sie kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig - d.h. willkürlich - ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und die Behebung des Mangels ausserdem für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann. Der Betroffene hat darzulegen, dass und inwiefern dies klar und eindeutig der Fall ist (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG).

4.

4.1. Die Beschwerdeführer monieren, die Vorinstanz habe zu Unrecht ihren Antrag auf eine öffentliche, mündliche Verhandlung abgewiesen. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass das Kantonsgericht selber über den Streitgegenstand materiell hätte entscheiden können und müssen, weshalb die Anordnung einer mündlichen Verhandlung im Hinblick auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht hätte unterbleiben dürfen. Zudem beantragen sie die Durchführung einer mündlichen Parteiverhandlung vor Bundesgericht.

4.2. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung fliesst aus Art. 29 Abs. 2 BV kein Recht auf mündliche Anhörung (BGE 134 I 140 E. 5.3 S. 148; Urteil 2C 853/2013 vom 17. Juni 2014 E. 4.1.1). Ein entsprechender Anspruch kann sich jedoch aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergeben, der die Öffentlichkeit des Verfahrens statuiert. Dieser Grundsatz umfasst unter anderem das Recht des Einzelnen, seine Argumente dem Gericht mündlich in einer öffentlichen Sitzung vorzutragen, sofern der streitige Anspruch ein "civil right" oder eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betrifft.

4.3. Gemäss § 59 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH;

LS 175.2) kann auf Antrag der Parteien oder von Amtes wegen eine mündliche Verhandlung angeordnet werden. Diese kann neben der schriftlichen Vernehmlassung durchgeführt werden oder auch an deren Stelle treten. Vorliegend ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer vor der Vorinstanz einen Antrag auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung im Sinne von § 59 Abs. 1 VRG/ZH gestellt haben. Die Vorinstanz hat diesen Antrag mit der Begründung abgelehnt, die Streitigkeit beschränke sich auf verfahrensrechtliche Fragen, weshalb auf eine mündliche Verhandlung verzichtet werden könne bzw. kein Anspruch auf öffentliche Verhandlung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK bestehe.

4.4. Zu prüfen ist die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht den Antrag um Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgelehnt hat.

4.4.1. Bei der Auslegung des Begriffs "civil rights" i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK stellt der Gerichtshof darauf ab, ob das Ergebnis eines Verfahrens für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen unmittelbar entscheidend ist bzw., ob der Ausgang des Verfahrens zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen begründet, ändert oder aufhebt (vgl. MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, in: Meyer-Ladewig et al. [Hrsg.], EMRK, Handkommentar, 4. Aufl. 2017, N. 9 zu Art. 6 EMRK; FRANK MEYER, in: Karpenstein/Mayer [Hrsg.], Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 2. Aufl. 2015, N. 21 zu Art. 6 EMRK). Verfahrensrechtliche Entscheidungen fallen mangels Entscheidung in der Sache nicht in den Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, a.a.O., N. 20 zu Art. 6 EMRK; vgl. auch MARCO DONATSCH, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl. 2014, N. 17 zu § 59).

Im übrigen wendet der Gerichtshof Art. 6 EMRK in Bezug auf den Anspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung flexibel an und prüft, ob nach den Umständen eine solche notwendig war (MEYER-LADEWIG/HARRENDORF/KÖNIG, a.a.O., N. 172 zu Art. 6 EMRK). Auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung kann unter Umständen verzichtet werden, wenn eine Verhandlung nichts zur Klärung der Streitsache beiträgt, namentlich wenn keine Tatfragen, sondern reine Rechts- oder Zulässigkeitsfragen umstritten sind (BGE 124 I 322 E. 4a S. 324 mit Hinweisen; MARK E. VILLIGER, Probleme der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf verwaltungs- und sozialgerichtliche Verfahren, AJP 1995 S. 163 ff., 168; vgl. auch Urteile [des EGMR] Selmani u.a. gegen die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien vom 9. Februar 2017 [67259/14]§ 40; Varela Assalino gegen Portugal vom 25. April 2002 [64336/01]). Insbesondere werden Aspekte der Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Verfahrensbeschleunigung vom Gerichtshof akzeptiert (MEYER, a.a.O., N. 65 zu Art. 6 EMRK; vgl. auch Urteil [des EGMR] Schuler-Zgraggen gegen die Schweiz vom 24. Juni 1993 [14518/89]§ 58).

4.4.2. Wie oben ausgeführt, war der Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens auf die Frage beschränkt, ob der kantonsärztliche Dienst zu Recht nicht auf die Feststellungsanträge der Beschwerdeführer eingetreten war bzw., ob die Rekursabweisung durch die Sicherheitsdirektion sowie deren teilweises Nichteintreten auf den Rekurs rechtlich zulässig war (vgl. E. 1.2 hiavor). Insofern wirkte sich der Ausgang des Verfahrens nicht unmittelbar auf Rechte oder Pflichten der Beschwerdeführer aus. Der Streitgegenstand betraf eine verfahrensrechtliche Frage, weshalb der Entscheid der Vorinstanz, keine mündliche Verhandlung durchzuführen, nicht zu beanstanden ist. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, inwiefern die Durchführung einer mündlichen Verhandlung zur Klärung der Streitfrage, die ausschliesslich Rechts- und Zulässigkeitsfragen betraf, beigetragen hätte.

4.4.3. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer hätte die Vorinstanz auch nicht zwingend einen materiellen Entscheid treffen müssen. Gemäss § 64 Abs. 1 VRG/ZH kann das Verwaltungsgericht die Angelegenheit zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen, insbesondere wenn mit der angefochtenen Anordnung nicht auf die Sache eingetreten oder der Tatbestand ungenügend festgestellt wurde. Auch greift die von den Beschwerdeführern angeführte Theorie des doppelrelevanten Sachverhalts nicht: Eine solche Konstellation liegt vor, wenn ein und dieselbe Frage sowohl Gegenstand der materiellen Beurteilung als auch zugleich vorfrageweise von Bedeutung für das Vorliegen der Prozessvoraussetzungen ist, namentlich auch für die Frage der Beschwerdelegitimation (BGE 141 II 14 E. 5.1 S. 33 mit Hinweisen; BGE 137 II 313 E. 3.3.3 S. 322). Dabei handelt es sich grundsätzlich um Rechtsfragen, die sich sowohl auf das Eintreten wie auch auf den Sachentscheid auswirken (vgl. Urteil 2C 284/2016 vom 20. Januar 2017 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 143 II 57). Das

Bundesgericht hat dazu folgendes ausgeführt (Urteil 2C 134/2013 vom 6. Juni 2014 E. 2.3) :

”L’examen de la recevabilité du recours suppose donc de résoudre une question qui se recoupe avec le fond du litige. Dans un tel cas, il suffit, au stade de la recevabilité, que le recourant rende vraisemblable que, sur la question litigieuse, les conditions fondant la compétence du tribunal sont remplies, le point de savoir si tel est effectivement le cas étant ensuite tranché, pour autant que les autres conditions de recevabilité propres à la matière soient réunies, avec l’examen de la cause au fond (application par analogie de la théorie de la double pertinence).”

Bei der Theorie der so genannten doppelrelevanten Tatsachen hängt die Zuständigkeit des angerufenen Gerichts somit vom Vorliegen bestimmter Tatsachen oder Rechtsverhältnisse ab, die auch für den materiellen Entscheid von Bedeutung sind. Vorliegend ist das Verwaltungsgericht auf die Eingabe der Beschwerdeführer eingetreten, so dass die Anwendung der Theorie der doppelrelevanten Tatsachen bereits aus diesem Grund ausscheidet. Zudem musste das Verwaltungsgericht, wie bereits erwähnt, keine materielle Prüfung vornehmen.

4.5. Im Ergebnis verletzt die Abweisung des Antrags der Beschwerdeführer auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung durch die Vorinstanz Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht.

Aus denselben Gründen ist auch der Antrag der Beschwerdeführer auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung vor Bundesgericht abzuweisen: Gemäss Art. 58 Abs. 2 und Art. 102 BGG ist das Verfahren vor dem Bundesgericht grundsätzlich schriftlich. Die Durchführung einer mündlichen Parteiverhandlung liegt gemäss Art. 57 BGG im Ermessen des Abteilungspräsidenten oder der Abteilungspräsidentin. Ein Anspruch darauf kann sich ausnahmsweise aus Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergeben, insbesondere wenn das Bundesgericht als einzige Instanz entscheidet und Rechte im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betroffen sind (Urteil 2C 879/2013 vom 17. Juni 2014 E. 3). Dies ist vorliegend nicht der Fall, so dass keine öffentliche Parteiverhandlung bzw. mündliche Anhörung durchzuführen ist.

5.

5.1. Die Beschwerdeführer rügen sinngemäss eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) sowie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV) : Das Verwaltungsgericht habe sich nicht ernsthaft mit ihrer Argumentation auseinandergesetzt und sei deshalb zu Unrecht zum Schluss gekommen, dass den Feststellungsbegehren ein konkreter Fallbezug fehle. Sie sind zudem der Auffassung, dass sie ein schutzwürdiges, sowohl rechtliches wie auch tatsächliches, Interesse an der Feststellung der Rechtslage gehabt hätten.

5.2. Gemäss Art. 29 Abs. 1 und 2 sowie Art. 6 Ziff. 1 EMRK haben die Parteien eines Gerichtsverfahrens einen Anspruch auf rechtliches Gehör und auf ein faires Gerichtsverfahren. Eine formelle Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) liegt vor, wenn eine Behörde auf eine Eingabe fälschlicherweise nicht eintritt oder eine solche ausdrücklich bzw. stillschweigend nicht an die Hand nimmt und behandelt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre (vgl. GEROLD STEINMANN, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 18 zu Art. 29 BV; BGE 135 I 6 E. 2.1 S. 9). Der Anspruch auf ein gerechtes Verfahren steht einem Nichteintretensentscheid nicht entgegen, wenn die prozessualen Voraussetzungen für eine materielle Behandlung einer Eingabe oder einer Beschwerde fehlen (STEINMANN, a.a.O., N. 21 zu Art. 29 BV).

Eine Rechtsverweigerung kann auch darin liegen, dass sich eine Behörde mit rechtsgenügend vorgebrachten Rügen des Beschwerdeführers gar nicht auseinandersetzt, wobei sich in einem solchen Fall das Verbot der Rechtsverweigerung mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) berührt (vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 830). Letzterer verlangt insbesondere, dass die Gerichte die rechtserheblichen Vorbringen der Parteien hören und bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigen (BGE 136 I 184 E. 2.2.1 S. 188; 134 I 83 E. 4.1 S. 88). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss kurz die Überlegungen nennen, von denen sich das Gericht hat leiten lassen und auf die sich sein Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Es genügt, wenn der Entscheid gegebenenfalls sachgerecht angefochten werden kann (BGE 142 III 433 E. 4.3.2 S. 436; 141 III 28 E. 3.2.4 S. 41).

5.3. Das VRG/ZH enthält keine ausdrückliche Regelung der Feststellungsverfügung. Der im Bundesrecht bestehende Anspruch auf Erlass eines Feststellungsentscheides (Art. 5 Abs. 1 lit. b und Art. 25 VwVG) gilt allerdings auch gegenüber den Kantonen, wenn sie öffentliches Recht des Bundes anwenden (BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: Auer et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, N. 26 zu Art. 25 VwVG). Im übrigen anerkennt das Zürcher Verwaltungsgericht einen Anspruch auf einen anfechtbaren Feststellungsentscheid, wenn die gesuchstellende Person ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von Art. 25 VwVG nachweist (BOSSHART/BERTSCHI, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N. 23 f. zu § 19 VRG/ZH).

Gegenstand einer Feststellungsverfügung kann nur ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis sein (BGE 137 II 199 E. 6.5 S. 218; 123 II 16 E. 2b S. 21). Hingegen ist es nicht möglich, eine abstrakte Rechtslage, wie sie sich aus einem Rechtssatz für eine unbestimmte Anzahl Personen und Sachverhalte ergibt, autoritativ festzustellen (BGE 131 II 13 E. 2.2 S. 17; 130 V 388 E. 2.5 S. 392; WIEDERKEHR/ RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, N. 2432) oder eine abstrakte, von einer konkreten Anwendung unabhängige Normenkontrolle herbeizuführen (WEBER-DÜRLER, a.a.O., N. 2 zu Art. 25 VwVG). Feststellungsverfügungen gegenüber einem bestimmten Adressaten, die sich auf eine Vielzahl von zukünftigen Anwendungsfällen beziehen, sind nicht von vornherein ausgeschlossen; bei zukunftsbezogenen Feststellungsverfügungen muss jedoch der Sachverhalt bereits hinreichend bestimmt sein (WEBER-DÜRLER, a.a.O., N. 3 zu Art. 25 VwVG).

5.4. Aus dem angefochtenen Urteil geht hervor, dass sich die Vorinstanz mit den wesentlichen Argumenten der Beschwerdeführer auseinandergesetzt hat und ihrer Begründungspflicht (vgl. E. 5.2 hiervor) nachgekommen ist. Sie ist zum Schluss gekommen, dass die Begehren der Beschwerdeführer nicht auf die Feststellung konkreter Rechtsfolgen abzielten; vielmehr bezweckten sie die generell-abstrakte Feststellung der Zulässigkeit der ärztlichen Suizidbeihilfe mittels Rezeptierung und / oder Zugänglichmachens bzw. Verabreichens von Natrium-Pentobarbital an gesunde, urteilsfähige Personen. Die von den Beschwerdeführern angestrebten Feststellungen könnten deshalb nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein (vgl. Ziff. 4.3 des angefochtenen Urteils). Daher hat die Vorinstanz darauf verzichtet, auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer, insbesondere auf jene bezüglich des Rechtsschutzinteresses, einzugehen (vgl. Ziff. 4.7 des angefochtenen Urteils).

Diese Auffassung ist nicht zu beanstanden. Die Feststellungsbegehren der Beschwerdeführer stehen primär in Zusammenhang mit der Frage, ob Ärzte gesunden, urteilsfähigen Sterbewilligen Natrium-Pentobarbital verschreiben bzw. zugänglich machen oder verabreichen dürfen. Damit zielen sie darauf ab, eine Rechtslage - ungeachtet der Umstände des Einzelfalls - für eine unbestimmte Anzahl Personen und eine unbestimmte Anzahl künftiger Sachverhalte festzustellen. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer geht es vorliegend somit nicht um die Feststellung von Rechten und Pflichten, die sich aus einem hinreichend festgelegten Zustand ergeben. Soweit der Beschwerdeführer 6 in seiner Eigenschaft als Arzt den Antrag stellt, es sei festzustellen, dass die Rezipierung einer letalen Dosis Natrium-Pentobarbital an einen urteilsfähigen Gesunden unter den Aspekten des Gesundheits-, Heilmittel- und Betäubungsmittelrechts zulässig sei, fehlt es ebenfalls am Erfordernis des konkreten und individuellen Rechtsverhältnisses. Auch in diesem Fall soll in allgemeiner Weise und ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls festgestellt werden, dass der Beschwerdeführer 6 an gesunde, urteilsfähige Menschen Natrium-Pentobarbital verschreiben

darf. Folglich durfte die Vorinstanz, ohne Bundesrecht zu verletzen, zum Schluss kommen, die von den Beschwerdeführern angestrebten Feststellungen könnten nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein. Dies ändert nichts daran, dass bei einem hinreichend bestimmten Sachverhalt Anspruch auf Rechtsschutz bestehen würde.

5.5. Nach dem Gesagten ist die Auffassung der Vorinstanz, wonach die von den Beschwerdeführern angestrebten allgemeinen Feststellungen nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein können, nicht zu beanstanden. Folglich liegt weder eine formelle Rechtsverweigerung noch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführer i.S.v. Art. 29 Abs. 1 und 2 BV vor.

6.

6.1. Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, sie hätten ein schutzwürdiges Interesse am Erlass einer

Feststellungsverfügung. Sie leiten dieses aus der ihrer Auffassung nach unsicheren Rechtslage im Bereich der Sterbehilfe ab: Auf der einen Seite sei das Recht eines urteilsfähigen Menschen, selbst über Art und Zeitpunkt des eigenen Todes zu entscheiden, völker- und verfassungsrechtlich anerkannt; auf der anderen Seite würden Organisationen ohne Rechtsetzungsbefugnisse Richtlinien oder Empfehlungen erlassen, welche die Möglichkeiten der Ärzte, Patienten bei der Ausübung dieses Rechts zu unterstützen, verbieten oder einschränken. Dies verunmögliche es ihnen, Dispositionen zu treffen, um später ihr gemäss Art. 8 Abs. 1 EMRK zustehendes Recht, selbst über Art und Zeitpunkt des eigenen Todes zu entscheiden, unabhängig von einer medizinischen Indikation, umzusetzen. Selbst wenn es an einem aktuellen und praktischen Interesse fehlen sollte, stellen sich die Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass vorliegend eine Ausnahme von diesem Erfordernis bejaht werden müsste. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, ihr Wunsch, ihr Leben zu beenden - falls es irgendwann nicht mehr ihren Vorstellungen von Menschenwürde entsprechen sollte

- stehe bereits heute fest. Sie sind aber der Auffassung, dass sie, wenn es denn soweit sein sollte, mental und physisch nicht mehr in der Lage sein würden, ein Verfahren durchzuführen. Aufgrund der zu erwartenden langen Verfahrensdauer sähen sie sich gezwungen, bereits jetzt entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Der Beschwerdeführer 6 führt zusätzlich aus, er sei auch als Arzt in seiner Freiheit, seinen Beruf auszuüben, eingeschränkt, was eine Verletzung seines Privatlebens im Sinne von Art. 8 EMRK darstelle. Ihm sei bereits einmal vom Kantonsarzt mit Hinweis auf die Richtlinien der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) und der Nationalen Ethikkommission im Bereich der Humanmedizin (NEK) faktisch untersagt worden, einem Ehepaar bei der Erfüllung ihres Sterbewunsches zu helfen, und er könne immer wieder in eine solche Lage geraten. Es sei weder ihm noch den Patienten zumutbar, in einer solchen Situation ein mehrere Jahre dauerndes Verfahren einzuleiten.

6.2. Die Vorinstanz hat diese Rüge nicht behandelt und wäre auch nicht dazu verpflichtet gewesen (vgl. E. 5.4 und 5.5 hiervor). Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses zu verneinen.

6.3. Der Begriff des schutzwürdigen Interesses ist grundsätzlich im gleichen Sinn auszulegen wie bei der Bestimmung der Beschwerdelegitimation nach Art. 48 Abs. 1 lit. c VwVG und Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, N. 340). Das Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Art sein (BGE 132 V 166 E. 7 S. 174). Ein schutzwürdiges Interesse liegt dann vor, wenn die gesuchstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestandes, Nichtbestandes oder Umfangs öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr lief, Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen, aus denen ihr konkrete, unzumutbare Nachteile entstehen könnten (WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., N. 2390 mit Hinweisen; WEBER-DÜRLER, a.a.O., N. 11 zu Art. 25 VwVG). Diese Voraussetzung ist namentlich gegeben, wenn die Rechtsbeziehungen der Parteien ungewiss sind und die Ungewissheit durch die richterliche Feststellung behoben werden kann. Dabei genügt nicht jede Ungewissheit; erforderlich ist vielmehr, dass ihre Fortdauer dem Betroffenen nicht mehr zugemutet werden darf, weil sie ihn in seiner Entscheidungsfreiheit behindert (vgl. BGE 142 V 2 E. 1.1 S. 4). An einem schutzwürdigen Interesse fehlt es, wenn die Interessen der gesuchstellenden Person ebenso gut durch den späteren Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden können, weil dann kein Interesse an der sofortigen Feststellung besteht. Gegenüber einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung hat die Feststellungsverfügung somit lediglich subsidiären Charakter (BGE 142 V 2 E. 1.1 S. 4; 141 II 113 E. 1.7. S. 123; WEBER-DÜRLER, a.a.O., N. 16 zu Art. 25 VwVG; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., N. 2383).

Das Interesse muss sodann aktuell und praktisch sein (BGE 142 V 2 E. 1.1 S. 4). Ausnahmsweise kann auf das Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses verzichtet werden, wenn sich die aufgeworfenen Rechtsfragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, an ihrer Beantwortung angesichts ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige, richterliche Prüfung im Einzelfall kaum je stattfinden könnte (BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103; 128 II 34 E. 1b S. 36).

6.4. Die Beschwerdeführer behaupten nicht, dass sie den Wunsch hätten, ihr Leben jetzt oder in naher Zukunft zu beenden, sondern erst dann, wenn es nicht mehr ihren Vorstellungen von einem würdigen Leben entsprechen würde. Auch behauptet der Beschwerdeführer 6 nicht, dass er gegenwärtig mit einem Fall konfrontiert sei, in welchem eine urteilsfähige, gesunde Person den Wunsch nach Abgabe von Natrium-Pentobarbital geäussert

hätte. Dass ihnen konkrete, unzumutbare Nachteile aus der Verweigerung der Feststellungsverfügung entstehen würden, vermögen die Beschwerdeführer nicht substantiiert aufzuzeigen. Zwar führen sie wiederholt aus, die Verweigerung der Feststellungsverfügung würde sie daran hindern, bereits heute Dispositionen zu treffen, allerdings präzisieren sie nicht, um welche Art Vorkehrungen es sich konkret handeln soll. Als einziges Beispiel nennen sie die frühzeitige Suche nach einer Pflegeeinrichtung, "welche ein unverkrampftes Verhältnis zur Selbstbestimmung und damit auch der selbstbestimmenden Beendigung des eigenen Lebens gegenüber" hat. Weshalb es den Beschwerdeführern nicht möglich sein sollte, sich - unabhängig vom Erlass einer Feststellungsverfügung - auf die Suche nach derartigen Einrichtungen zu machen, ist nicht ersichtlich, zumal die Suizidbeihilfe, unter bestimmten Voraussetzungen, bereits heute möglich ist (vgl. die Zusammenfassung der Rechtsprechung in BGE 142 I 195 E. 3 S. 198 ff.).

6.5. Schliesslich besteht kein Grund, ausnahmsweise vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses abzusehen.

6.5.1. Die allgemeine Kritik der Beschwerdeführer hinsichtlich der Verfahrensdauer ist weitgehend appellatorisch. Bei ihren Behauptungen, ein Verfahren würde im Schnitt neun Jahre dauern, handelt es sich um reine Spekulation: Diese Annahme beruht auf der von den Beschwerdeführern selbst ausgerechneten durchschnittlichen Verfahrensdauer in sechs Fällen, die durch den EGMR beurteilt wurden und denen unterschiedliche Sachverhalte zugrunde lagen. Daraus kann nicht generell geschlossen werden, dass die Beschwerdeführer oder einzelne von ihnen ebenfalls eine Verfahrensdauer von durchschnittlich neun Jahren in Kauf nehmen müssten. Die durch den Beschwerdeführer 6 geschilderte Situation, dass zwei Eheleute gemeinsam aus dem Leben scheiden wollten, obwohl nicht beide an einer tödlichen Krankheit litten, hat sich in der Vergangenheit abgespielt. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Beschwerdeführer 6 in seiner ärztlichen Tätigkeit künftig mit einer ähnlichen Situation konfrontiert werden könnte.

Dazu ist festzuhalten, dass die Abgabe von Natrium-Pentobarbital zu den ärztlichen Verrichtungen im Sinne der Gesundheitsgesetzgebung gehört (vgl. BGE 133 I 59 E. 6.3.2 S. 71; Urteil 2C 410/2014 vom 22. Januar 2015 E. 4.2). Bei der Verschreibung hat der Arzt seine Berufspflichten im Sinne von Art. 40 des Bundesgesetzes über die universitären Medizinalberufe vom 23. Juni 2006 (MedBG; SR 811.11) einzuhalten. Eine vorgängige Verfügung der Gesundheitsbehörde ist in der Regel nicht erforderlich. Die Beschreitung des Rechtswegs könnte ausnahmsweise nötig werden, wenn in einem konkreten Fall die Behörde die Verschreibung von Natrium-Pentobarbital untersagen würde. Trifft dies zu, könnte der Arzt in die Lage kommen, unter Schilderung der konkreten Umstände des Einzelfalles, bei der zuständigen Behörde um den Erlass einer Verfügung zu ersuchen. Dieses Vorgehen steht auch mit dem Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsverfügung gegenüber einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung im Einklang (vgl. E. 6.3 hiavor).

6.5.2. Dennoch sind die Bedenken der Beschwerdeführer hinsichtlich der Verfahrensdauer nachvollziehbar. Diesbezüglich ist folgendes festzuhalten: Das Verbot der Rechtsverweigerung oder das Beschleunigungsgebot (Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK) schützt die Prozessbeteiligten vor der Verzögerung und Verschleppung ihrer Angelegenheit durch die angerufene Behörde und verlangt, dass das Verfahren innerhalb angemessener Frist zum Abschluss kommt (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 491; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 836 f.). Schreibt die jeweilige Prozessordnung keine bestimmte Erledigungsfrist vor, ist die Angemessenheit der Verfahrensdauer im Einzelfall, vor dem Hintergrund eines gerechten Verfahrens, anhand verschiedener Kriterien zu konkretisieren. Dazu gehören namentlich die Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen oder das Verhalten der Verfahrensbeteiligten (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.2 S. 332; 135 I 265 E. 4.4 S. 277 mit Hinweisen; 119 Ib 311 E. 5b S. 325). Als weiteres Kriterium sind die Auswirkungen des Verfahrens auf die Interessen der Beteiligten und auf ihre hochrangigen Rechtsgüter zu gewichten (STEINMANN, a.a.O., N. 25 zu Art. 29 BV; Urteil 1C 370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 6.1) : Je intensiver der Grundrechtsträger von einem Entscheid betroffen ist und je schwerer das Rechtssicherheitsinteresse wiegt, desto höher ist der Anspruch auf beförderliche Behandlung der Sache zu werten (KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 492; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 842). Ist der Ausgang des Verfahrens von besonderer Bedeutung für den Betroffenen, kann bereits eine kürzere Zeitspanne zu einer Verletzung des Gebots der angemessenen Verfahrensdauer führen (GRABENWARTER/PABEL, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 23 N. 82). Eine unangemessen lange Verfahrensdauer, welche ihre Ursache in einer ungenügenden personel-

len Ausstattung der Behörde hat, vermag eine Verzögerung nicht zu rechtfertigen (KIENER/KÄLIN, a.a.O., S. 492; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 841).

Der Entscheid, sein eigenes Leben zu beenden, ist höchstpersönlicher Natur. Das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen über den eigenen Körper und das eigene Leben zählt zu den elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV. Zudem hat der Sterbewillige Anspruch auf Achtung seiner Menschenwürde (Art. 7 BV). Eine lange Verfahrensdauer kann in einem solchen Fall - namentlich aufgrund des Risikos der Abnahme der Urteilsfähigkeit oder der Verschlechterung des Gesundheitszustandes des Betroffenen - zu einer Aushöhlung der grundrechtlichen Garantien führen. Der EGMR hat verschiedentlich festgehalten, dass die Lebenserwartung, der Gesundheitszustand oder das Alter der Beschwerdeführer eine beförderliche Erledigung der Angelegenheit erfordern (vgl. Urteile [des EGMR]X. gegen Frankreich vom 31. März 1992 [18020/91]§ 47; Codarcea gegen Rumänien vom 2. Juni 2009 [31675/04]§ 89; A. u.a. gegen Dänemark vom 8. Februar 1996 [20826/92]§ 78). Folglich ist in Verfahren, die im Zusammenhang mit der Beendigung des eigenen Lebens stehen, aufgrund der hohen Bedeutung für die Betroffenen, dem Beschleunigungsgebot besonders Rechnung zu tragen.

6.6. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass ein aktuelles und praktisches Rechtsschutzinteresse am Erlass einer Feststellungsverfügung zu verneinen ist. Auch besteht kein Grund, ausnahmsweise vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses abzuweichen.

7.

Die Beschwerdeführer beanstanden die Auferlegung der Verfahrenskosten durch die Vorinstanz. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, dass es sich um eine Streitigkeit handle, deren Regelung im öffentlichen Interesse liege, weshalb die Vorinstanz gestützt auf § 13 Abs. 1 VRG/ZH auf die Erhebung von Gerichtskosten hätte verzichten können.

Die Auferlegung von Gerichtsgebühren wird in § 65a i.V.m. §§ 13-16 VRG/ZH geregelt. Wie bereits ausgeführt, kann die Anwendung des kantonalen Rechts nur auf Bundesrechtsverletzungen, namentlich auf Willkür hin, geprüft werden (vgl. E. 2 hiervor). Die Beschwerdeführer vermögen nicht, substantiiert darzulegen, inwiefern die Auferlegung der Gerichtskosten durch die Vorinstanz gegen Bundesrecht, namentlich gegen das Willkürverbot, verstossen soll. Auf diese Rüge ist daher nicht einzutreten.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als unbegründet abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 24. August 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Ivanov