

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00657 vom 24. Mai 2017

ZH Verwaltungsgericht, 2017-05-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00657

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00657 du 24 mai 2017

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00657 del 24 maggio 2017

Regeste

Betäubungsmittelabgabe | [Feststellungsverfügung] Feststellungsverfügungen haben stets (bestimmbare) individuell-konkrete, sich aus einem hinreichend festgelegten Sachverhalt ergebende Rechte und Pflichten - mit anderen Worten konkrete Rechtsfolgen - zum Gegenstand. Nicht feststellungsfähig ist demgegenüber namentlich eine abstrakte Rechtslage (E. 4.2). Weil die Begehren der Beschwerdeführenden nicht auf die Feststellung konkreter Rechtsfolgen zielen, sondern die abstrakte Feststellung der Zulässigkeit der Rezeptierung bzw. des Zugänglichmachens von Natrium-Pentobarbital an (beliebige) gesunde, urteilsfähige Personen mit Sterbewunsch bezwecken, können sie nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung bilden; es ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner auf die Feststellungsbegehren der Beschwerdeführenden nicht eingetreten ist (E. 4.3). Abweisung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2016.00657 Urteil der 3. Kammer vom 24. Mai 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, 4. D, 5.1 E, 5.2 F, 6. Verein G, alle vertreten durch RA H, Beschwerdeführende, gegen Kantonsärztlicher Dienst, Beschwerdegegner, betreffend Betäubungsmittelabgabe, hat sich ergeben: I. A, B, C, D, E, F und der Verein I liessen den Kantonsärztlichen Dienst des Kantons Zürich am 27. Mai 2015 um Erlass eine Feststellungsverfügung ersuchen und die folgenden Anträge stellen: "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." F liess zudem folgende Anträge stellen: "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 SAMW vom 25.11.2004 einer solchen

Rezeptierung [...] nicht entgegenstehen. 6. Es sei festzustellen, dass sich die medizinisch-ethischen Richtlinien der SAMW vom 25.11.2004 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 NEK einer solchen Rezeptierung [...] nicht entgegenstehen." Mit Verfügung vom 5. Oktober 2015 trat der Kantonsärztliche Dienst auf das Gesuch nicht ein. II. A, B, C, D, E, F und der Verein I liessen am 6. November 2015 bei der Gesundheitsdirektion rekurrieren und beantragen, in Aufhebung der Verfügung vom 5. Oktober 2015 sei der Kantonsärztliche Dienst anzuweisen, ihr Ersuchen vom 27. Mai 2015 zu behandeln, eventualiter sei den darin gestellten Begehren stattzugeben. Am 28. November 2016 beschloss die Generalversammlung des Vereins I), den Vereinsnamen zu ändern auf Verein G. Die Gesundheitsdirektion wies das Rechtsmittel mit Verfügung vom 21. September 2016 kostenpflichtig ab. III. Am 25. Oktober 2016 liessen A, B, C, D, E, F und der Verein G Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und sinngemäss beantragen, in Aufhebung des Rekursentscheids sowie der Verfügung vom 5. Oktober 2015 sei ihren Feststellungsbegehren vom 27. Mai 2015 stattzugeben. In formeller Hinsicht verlangten sie die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Die Gesundheitsdirektion liess sich am 14./15. November 2016 mit dem Schluss auf Abweisung des Rechtsmittels, soweit darauf einzutreten sei, vernehmen. Der Kantonsärztliche Dienst verzichtete am 17./18. November 2016 auf Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a, 19a und 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. 1.2 Gegenstand des vorliegenden Streits ist die Verfügung vom 5. Oktober 2015, mit welcher der Beschwerdegegner auf verschiedene Feststellungsanträge der Beschwerdeführenden bzw. des Beschwerdeführers 6 nicht eintrat. Die Vorinstanz trat auf den Rekurs nur insoweit ein, als sich die Beschwerdeführenden gegen das Nichteintreten auf eigene Anträge wehrten; soweit die Beschwerdeführenden 1–5.1 und 6 die Verfügung vom 5. Oktober 2015 als Dritte anfochten bzw. soweit sich deren Rekurs gegen das Nichteintreten auf Anträge richtete, welche sie im erstinstanzlichen Verfahren nicht gestellt hatten, trat die Gesundheitsdirektion auf das Rechtsmittel nicht ein. Nimmt eine Vorinstanz den Rekurs – wie hier – (teilweise) nicht an die Hand, weil sie eine Eintretensvoraussetzung als nicht erfüllt betrachtet, so ist die formell unterliegende Person unabhängig davon, ob das zu Recht geschehen ist, beschwerdeberechtigt (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 58). Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde (gesamthaft) einzutreten. 2. 2.1 Die Beschwerdeführenden verlangen in formeller Hinsicht die Durchführung einer mündlichen Verhandlung im Sinn des § 59 Abs. 1 VRG. Sinngemäss bringen sie vor, eine mündliche Verhandlung sei angezeigt, weil es um ihr "Recht auf den eigenen Tod" gehe, weshalb der persönliche Eindruck der Verfahrensbeteiligten die Entscheidungsfindung zu beeinflussen vermöge. Dabei verkennen die Beschwerdeführenden indes, dass vorliegend einzig im Streit liegt, ob der Beschwerdegegner zu Recht nicht auf ihre Feststellungsanträge vom 27. Mai 2015 eingetreten ist bzw. ob die Rekursabweisung durch die Vorinstanz, mit welcher diese die Nichtanhandnahme des Gesuchs vom 27. Mai 2015 schützte, sowie deren teilweises Nichteintreten auf den Rekurs einer rechtlichen Überprüfung standhält. Zu beurteilen ist mithin in erster Linie, ob die Beschwerdeführenden Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung mit dem von

ihnen angebehrten Inhalt haben. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet demgegenüber die Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen die Beschwerdeführenden oder einzelne von ihnen Anspruch darauf haben, von einem Arzt bzw. einer Ärztin Natrium-Pentobarbital verschrieben oder erhältlich gemacht zu bekommen, um sich damit zu suizidieren, bzw. ob der Beschwerdeführer 5.2 im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit (als zur selbständigen Berufsausübung im Kanton Zürich zugelassener Arzt) gesunden, urteilsfähigen Personen Natrium-Pentobarbital verschreiben bzw. zugänglich machen darf. 2.2 Die vorliegende Streitigkeit beschränkt sich nach dem Gesagten auf verfahrensrechtliche Fragen, weshalb auf eine mündliche Verhandlung im Sinn des § 59 Abs. 1 VRG verzichtet bzw. ein Anspruch auf öffentliche Verhandlung gemäss Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) – sollten die Beschwerdeführenden einen solchen überhaupt geltend machen wollen – verneint werden kann (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 59 N. 3 ff., insb. N. 17; ferner Frank Meyer in: Ulrich Karpenstein/Franz Mayer, Kommentar EMRK, 2. A., München 2015, Art. 6 Rz. 21).

E. 3.1

Die Beschwerde wirft der Vorinstanz vor, den Gehörsanspruch der Beschwerdeführenden bzw. die Begründungspflicht verletzt zu haben.

E. 3.2

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) fliesst unter anderem das Recht der von einem Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen, dass die Behörde ihre Vorbringen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Entsprechend ist die Behörde verpflichtet, ihren Entscheid zu begründen. Dabei muss sie sich indes nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich abhandeln, sondern kann sich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Der Begründungspflicht ist Genüge getan, wenn sich die Betroffenen über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 232 E. 5.1, 136 I 229 E. 5.2, 134 I 83 E. 4.1; ausführlich zur Begründungspflicht Michele Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Bern 2000, S. 402 ff. mit zahlreichen Hinweisen).

E. 3.3

Entgegen der Beschwerde setzt sich der Rekursentscheid mit der Sachlage in einem Mass auseinander, das es den Beschwerdeführenden ohne Weiteres erlaubte, sich der Tragweite des Entscheids bewusst zu werden und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterzuziehen. So geht daraus mit genügender Klarheit hervor, dass der Beschwerdegegner ein aktuelles Feststellungsinteresse der Beschwerdeführenden nur schon deshalb habe verneinen dürfen, weil ihren Begehren ein konkreter Fallbezug ermangle bzw. die Beschwerdeführenden Feststellungen generell-abstrakter Natur verlangten. Weiter setzte sich die Vorinstanz mit dem Vorbringen der Beschwerdeführenden auseinander, wonach vorliegend ein virtuelles Interesse zur Begründung eines Anspruchs auf Erlass einer

Feststellungsverfügung ausreiche. Die Beschwerdeführenden waren denn auch ohne Weiteres in der Lage, die Tragweite des Rekursentscheids zu erkennen, und ihn anzufechten. Eine Verletzung der Begründungspflicht ist folglich zu verneinen.

E. 4.1

Die Feststellungsbegehren der Beschwerdeführenden stehen allesamt in Zusammenhang mit der Frage, ob Ärztinnen und Ärzte (mit Bewilligung zur selbständigen Berufsausübung im Kanton Zürich) gesunden, urteilsfähigen Sterbewilligen Natrium-Pentobarbital verschreiben bzw. zugänglich machen oder verabreichen dürfen. Im Kern geht es den Beschwerdeführenden darum, feststellen zu lassen, dass bzw. inwieweit Suizidbeihilfe durch Ärztinnen und Ärzte bei gesunden, urteilsfähigen Sterbewilligen erlaubt sei. Die Beschwerdeführenden 1 und 2 liessen bereits im erstinstanzlichen Verfahren ausführen, dass ein Suizid "im Moment kein Thema für sie" sei, und die Beschwerdeführenden machten generell (lediglich) eine "momentane virtuelle Betroffenheit" geltend.

E. 4.2

Nach der Rechtsprechung ist der Erlass einer Feststellungsverfügung zulässig, wenn ein schutzwürdiges, mithin rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachgewiesen ist, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 2383 mit zahlreichen Hinweisen). Entsprechend setzt der Erlass einer Feststellungsverfügung voraus, dass die Gesuchstellenden ein schutzwürdiges, rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachweisen können, welches konkrete Rechte und Pflichten zum Gegenstand hat (Wiederkehr/Richli, Rz. 2388 wiederum mit zahlreichen Hinweisen).

Feststellungsverfügungen haben mithin stets (bestimmbare) individuell-konkrete, sich aus einem hinreichend festgelegten Sachverhalt ergebende Rechte und Pflichten zum Gegenstand, was im Grunde genommen bereits aus dem Verfügungsbegriff folgt (Wiederkehr/Richli, Rz. 2432, auch zum Folgenden; zum Verfügungsbegriff vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 849 ff.). Eine Feststellungsverfügung hat mit anderen Worten konkrete Rechtsfolgen und nicht nur theoretische bzw. abstrakte Rechtsfragen oder bloss tatbeständliche Feststellungen bzw. Sachverhaltsfragen zum Gegenstand (VGr, 13. Dezember 2012, VB.2012.00563, E. 2.1, 20. Mai 2010, VB.2010.00080, E. 3.4). Nicht feststellungsfähig ist namentlich eine abstrakte Rechtslage (BGE 131 II 13 E. 2.2; vgl. auch Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 28 N. 64); es ist nicht Aufgabe staatlicher Behörden, mittels Feststellungsverfügungen Rechtsgutachten zu erstatten (Wiederkehr/Richli, Rz. 2435).

E. 4.3

Die Begehren der Beschwerdeführenden zielen nicht auf die Feststellung konkreter Rechtsfolgen, sondern bezwecken vielmehr die generell-abstrakte Feststellung der Zulässigkeit der ärztlichen Suizidbeihilfe mittels Rezeptierung und/oder Zugänglichmachens bzw. Verabreichens von Natrium-Pentobarbital an gesunde, urteilsfähige Personen. Insbesondere hat auch das Gesuchsbegehren 4 des Beschwerdeführers 5.2 keine konkreten Rechte und Pflichten zum Gegenstand: Zwar

bezieht es sich auf den Beschwerdeführer 5.2 und damit auf ein individuell bestimmtes Rechtssubjekt, es beschränkt sich indes nicht auf einen hinreichend bestimmten Sachverhalt. Vielmehr soll die Rezeptierung einer letalen Dosis Natrium-Pentobarbital an eine (beliebige) urteilsfähige gesunde Person für zulässig erklärt werden, womit beispielsweise auch eine Verschreibung des Medikaments an eine (urteilsfähige und gesunde) minderjährige Person nicht ausgeschlossen schiene, und die konkreten Umstände des Einzelfalls, namentlich die Hintergründe des Suizidwunsches, keine gebührende Berücksichtigung fänden. Schon angesichts des durch die ärztliche Suizidbeihilfe offensichtlich betroffenen hochwertigen Rechtsguts des Rechts auf Leben muss jedoch vorliegend ein hoher Konkretisierungsgrad gefordert werden. Die von den Beschwerdeführenden angestrebten Feststellungen können daher und nach dem oben 4.2 Ausgeführten nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein. (Schon) aus diesem Grund ist der Beschwerdegegner zu Recht nicht auf die Gesuche der Beschwerdeführenden eingetreten bzw. erweist sich die Abweisung des Rekurses durch die Vorinstanz als richtig.

E. 4.4

Auch das teilweise Nichteintreten der Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführenden ist nicht zu beanstanden: Die Vorinstanz legt zutreffend dar, dass die Rechtssuchenden jedenfalls dann ihre Legitimation zu substantzieren haben, wenn diese nicht offen zu Tage tritt. Weiter geht sie zu Recht (implizit) davon aus, dass die Legitimation der Beschwerdeführenden, den Nichteintretensentscheid des Beschwerdegegners (auch) bezüglich derjenigen Feststellungsanträge anzufechten, welche sie im erstinstanzlichen Verfahren gar nicht gestellt hatten, nicht ohne Weiteres bejaht werden könne, und verneint sie zutreffend eine entsprechende Berechtigung. Es wurde nicht oder jedenfalls nicht substantziiert dargetan und ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden 1–5.1 und 6 infolge des Nichteintretens auf die Anträge des Beschwerdeführers 5.2 einen unmittelbaren Nachteil zu gewärtigen hätten; sie sind vom Nichteintreten des Beschwerdegegners insoweit nicht näher betroffen als eine beliebige Drittperson (vgl. zum entsprechenden grundsätzlichen Erfordernis für die Intervention Dritter zu Gunsten des Verfügungsadressaten Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 78).

E. 4.5

Der Beschwerdeführer 6 ist ein Verein gemäss Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuchs und somit als juristische Person konstituiert (Art. 1 der Statuten). Verbände können zur Verbandsbeschwerde befugt sein. Zu unterscheiden sind hier die "ideelle Verbandsbeschwerde", womit gesetzlich legitimierte Organisationen öffentliche Interessen vertreten, und die "egoistische Verbandsbeschwerde", mit welcher sich Verbände für die Interessen ihrer Mitglieder einsetzen. Die Legitimation zur egoistischen Verbandsbeschwerde setzt voraus, dass 1) die Vereinigung eine juristische Person ist, sie 2) statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen der Mitglieder befugt ist, 3) diese Interessen allen oder zumindest einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam ist und 4) jedes der Mitglieder selbst zur Geltendmachung seines Interesses auf dem Rechtsmittelweg befugt wäre (Bertschi, § 21 N. 93 ff.). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 136 II 539 E. 1.1). Eine Berechtigung des Beschwerdeführers 6, sich gegen das Nichteintreten auf die Anträge des Beschwerdeführers 5.2 zur Wehr zu setzen, fällt schon deshalb ausser Betracht, weil seine Mitglieder bzw. die Beschwerdeführenden 1–5.1 hierzu nicht berechtigt sind (oben 4.4). Weiter besteht vorliegend keine Rechtsgrundlage für eine ideelle

Verbandsbeschwerde. Es ist mithin auch unter Berücksichtigung des Verbandsbeschwerderechts nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz auf den Rekurs des Beschwerdeführers 6 teilweise nicht eintrat.

E. 4.6

Soweit die Beschwerde sinngemäss einen Anspruch auf Behandlung ihrer Feststellungsanträge vom 27. Mai 2015 daraus ableiten will, dass der Beschwerdegegner in einem Schreiben vom 23. Januar 2015 eine konkrete Anfrage des Beschwerdeführers 5.2 betreffend die Rezeptierung von Natrium-Pentobarbital an eine gesunde Person abschlägig beantwortete, kann ihr schon deshalb nicht gefolgt werden, weil sich die Feststellungsanträge vom 27. Mai 2015 offensichtlich nicht auf dasselbe bzw. ein konkretes Rechtsverhältnis bezogen. Solches gilt sinngemäss auch hinsichtlich des – unsubstanzierten – Vorbringens der Beschwerde, "insgesamt zwei Mitglieder des Vereins [hätten] sich je zwei grösseren chirurgischen Eingriffen unterziehen müssen" und jedenfalls eines davon habe geäussert, keinesfalls in ein Pflegeheim oder eine ähnliche Institution eintreten zu wollen, es würde "lieber vor den Zug gehen oder sich aus dem Fenster stürzen".

E. 4.7

Weil die Gesuchsbegehren der Beschwerdeführenden keine individuell-konkreten Rechte und Pflichten zum Inhalt haben bzw. nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung sein können, ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner darauf nicht eintrat, und erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Beschwerde, insbesondere auf die Frage des erforderlichen Feststellungsinteresses, einzugehen.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftung je zu einem Siebtel aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 sowie § 14 VRG; vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 14 N. 9, 11 und 16); eine Parteientschädigung bleibt ihnen verwehrt (§ 17 Abs. 1 VRG).

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