

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00286 vom 9. Juli 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00286

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00286 du 9 juillet 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00286 del 9 luglio 2020

Regeste

Auflösung des Auftragsverhältnisses (Nichteintreten) | [Die Beschwerdeführerin war seit September 2012 als Gefängnisärztin in einem Vollzugszentrum des Beschwerdegegners tätig. Nach Auflösung dieses Vertragsverhältnisses durch den Letztgenannten per 11. März 2021 gelangte die Beschwerdeführerin an die Vorinstanz und machte verschiedene personalrechtliche Ansprüche geltend. Auf den betreffenden Rekurs trat die Vorinstanz nicht ein.] Aus § 81 lit. b VRG folgt, dass sämtliche personalrechtlichen Streitigkeiten im Anfechtungsverfahren zu beurteilen sind, wobei es für die Eröffnung eines solchen Verfahrens genügt, dass die rekurrierende Person vertretbar begründete potenzielle Ansprüche aus öffentlichem Personalrecht geltend macht (E. 4.2 f.). Die von der Beschwerdeführerin ausgeübte Tätigkeit als Gefängnisärztin ist nicht als öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis zu qualifizieren (E. 5). Abweisung der Beschwerde im Sinn der Erwägungen.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00286 Urteil der 4. Kammer vom 24. November 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen Dr. med. A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Kanton Zürich, vertreten durch Justizvollzug und Wiedereingliederung, Beschwerdegegner, betreffend Auflösung des Auftragsverhältnisses (Nichteintreten), hat sich ergeben: I. Per 1. September 2012 ernannte das Amt für Justizvollzug (heute: Justizvollzug und Wiedereingliederung Kanton Zürich [JuWe]) Dr. med. A zur Gefängnisärztin im Vollzugszentrum C. Mit Verfügung vom 21. Februar 2020 stellte das JuWe zudem fest, dass A die fachverantwortliche Person für den Betrieb der Heimapotheke und für den Umgang mit kontrollierten Substanzen (Betäubungsmittel) im Vollzugszentrum C sei. Am 11. März 2021 teilte der damalige Direktor der Vollzugseinrichtungen Zürich A mit, dass sich "[d]ie bestehenden Unstimmigkeiten zwischen Ihnen und dem Vollzugszentrum C bezüglich Leistungserbringung [...] derart negativ auf die zur Gewährleistung einer wirksamen medizinischen Versorgung der Insassen nötige vertrauensvolle Zusammenarbeit ausgewirkt" hätten, dass das Auftragsverhältnis mit ihr per sofort aufgelöst werde, womit sie auch die Funktion als fachverantwortliche Person für den Betrieb der Apotheke und für den Umgang mit kontrollierten Substanzen verliere. Nachdem A eine Verfügung verlangt hatte, stellte das JuWe mit Verfügung vom 23. April 2021 fest, dass die Bezeichnung der Genannten als Gefängnisärztin "(inklusive die Bezeichnung als fachverantwortliche Person für den Betrieb der Heimapotheke und für den Umgang mit kontrollierten Substanzen)" im

Vollzugszentrum C sowie das damit einhergehende Auftragsverhältnis per 11. März 2021 aufgelöst würden. II. Dagegen liess A am 21. Mai 2021 bei der Direktion der Justiz und des Innern rekurrieren, welche auf das Rechtsmittel mit Verfügung vom 28. März 2022 mangels sachlicher Zuständigkeit nicht eintrat, ohne Kosten zu erheben oder eine Parteientschädigung zuzusprechen. III. A liess am 13. Mai 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 28. März 2022 aufzuheben und das Verfahren zur materiellen Prüfung der Anträge an diese zurückzuweisen, eventualiter festzustellen, dass es sich beim von der Beschwerdegegnerin als Auftrag bezeichneten Rechtsverhältnis zwischen ihnen um ein Arbeitsverhältnis im Sinn von § 7 des kantonalen Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) handle, und ihr der Lohn in Höhe von Fr. 13'192.50 pro Monat während der Kündigungsfrist von drei Monaten, eine Entschädigung von sechs Monaten wegen nicht gerechtfertigter fristloser Kündigung sowie eine Abfindung von zehn Monatslöhnen zuzusprechen. Die Direktion der Justiz und des Innern beantragte mit Vernehmlassung vom 24. Mai 2022 die Abweisung der Beschwerde. Das JuWe schloss mit Beschwerdeantwort vom 17. Juni 2022 ebenfalls auf Abweisung des Rechtsmittels unter Entschädigungsfolge. A gab am 11. August 2022 einen Anwaltswechsel bekannt und ersuchte um (weitere) Erstreckung der Frist, sich zur Beschwerdeantwort zu äussern, bis am 26. September 2022. Dieses Gesuch wies der Vorsitzende mit Verfügung vom 12. August 2022. Hierauf liess A am 22. August 2022 eine Stellungnahme einreichen. Das JuWe erklärte am 5. September 2022 Verzicht auf weitere Äusserung. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Direktion der Justiz und des Innern über personalrechtliche Anordnungen des Beschwerdegegners zuständig (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Nimmt die Vorinstanz einen Rekurs nicht an die Hand, ist die formell unterlegene rekurrierende Person legitimiert, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen den Nichteintretensentscheid zu wehren (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG; 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). Die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerin ist folglich zu bejahen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerin verlangt vor Verwaltungsgericht unter anderem eine Lohnfortzahlung während der Kündigungsfrist von drei Monaten, eine Entschädigung in der Höhe von sechs Monatslöhnen sowie eine Abfindung von zehn Monatslöhnen, wobei sie sich auf den Standpunkt stellt, ihr Lohn habe Fr. 13'192.50 pro Monat betragen. Im Streit liegt somit ein Betrag von über Fr. 250'000.-, weshalb die Beschwerde durch die Kammer zu behandeln ist (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 3. Die Vorinstanz begründet ihren Nichteintretensentscheid damit, dass es sich bei dem Rechtsverhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdegegner nicht um ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis gehandelt habe und Forderungen daraus insofern nicht im Anfechtungsverfahren vor ihr als Rekursbehörde geltend zu machen seien. Daran ändere auch die beschwerdegegnerische Feststellungsverfügung vom 23. April 2021 nichts, worin sie als Rekursinstanz angegeben werde. Vielmehr fehle es ihr an der sachlichen Zuständigkeit zur Beurteilung des Rekurses der Beschwerdeführerin und habe diese ihre (auftragsrechtlichen) Forderungen vor Zivil- oder Verwaltungsgericht geltend zu machen. Dagegen stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, dass das Verhältnis zwischen ihr und dem Beschwerdegegner als öffentlich-rechtliches

Arbeitsverhältnis zu qualifizieren und die Vorinstanz damit zu Unrecht auf ihren Rekurs nicht eingetreten sei. So ergebe sich aus der Kantonsverfassung und der Gesetzgebung des Kantons Zürich, dass Personen, die eine medizinische Dienstleistung im Strafvollzug erbrächten, durch den Kanton Zürich angestellt werden müssten, und könne die privatrechtliche Praxis zur Abgrenzung des Auftrags zum Arbeitsvertrag nur ergänzend beigezogen werden. Auch diesbezüglich sprächen jedoch verschiedene Elemente dafür, dass sie als Angestellte im Sinn des Personalgesetzes für den Beschwerdegegner tätig gewesen sei (Benutzung der Räumlichkeiten und von Material des Beschwerdegegners, wirtschaftliche Abhängigkeit von diesem, Teilnahme an Sitzungen des Beschwerdegegners sowie Bezeichnung als Ärztin der Vollzugseinrichtung).

E. 4.1

Die Verwaltungsbehörden und das Verwaltungsgericht sind für die Beurteilung öffentlich-rechtlicher Angelegenheiten zuständig (§ 1 Satz 1 VRG). Die Beurteilung privatrechtlicher Angelegenheiten fällt dagegen in die sachliche Zuständigkeit der Zivilgerichte (§ 1 Satz 2 VRG).

E. 4.2

Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, die in der Regel durch Verfügung und ausnahmsweise durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags begründet werden, sind daher auf dem verwaltungsrechtlichen Weg geltend zu machen (§ 12 und § 33 PG). Dies gilt auch dann, wenn nicht nur öffentliches Personalrecht, sondern vorfrageweise auch Zivilrecht angewendet wird. Dabei ist in jedem Fall der Anfechtungsweg zu beschreiten; § 81 lit. b VRG schliesst das Klageverfahren für personalrechtliche Angelegenheiten aus (vgl. Tobias Jaag, Kommentar VRG, § 81 N. 19). Alle anderen Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen beurteilt das Verwaltungsgericht im Klageverfahren als einzige kantonale Instanz (§ 81 lit. b VRG). Sie sind abzugrenzen von Streitigkeiten aus privatrechtlichen Verträgen, deren Beurteilung in die Zuständigkeit der Zivilgerichte fällt. Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist die auf übereinstimmenden Willenserklärungen von zwei oder mehreren Rechtssubjekten beruhende Vereinbarung, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung, vor allem im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, zum Gegenstand hat. Zur Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen und privatrechtlichen Verträgen ist daher – bei Fehlen einer gesetzlichen Qualifizierung – in erster Linie auf den Vertragsgegenstand und -zweck abzustellen. Entscheidend für die Qualifikation als öffentlich-rechtlich ist, dass der Vertrag unmittelbar die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betrifft oder Materien enthält, die vom öffentlichen Recht geregelt werden. Als privatrechtlich ist ein Vertrag demgegenüber einzustufen, wenn er nur mittelbar öffentliche Interessen verfolgt bzw. wenn es einzig darum geht, dass der Staat durch Kauf, Werkvertrag oder Auftrag Hilfsmittel beschafft, die er zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben benötigt (zum Ganzen Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 1 N. 20; ferner Jaag, § 81 N. 9 f.; BGr, 3. Juli 2019, 1C_602/2018, E. 3.1).

E. 4.3

Aus § 81 lit. b VRG folgt, dass sämtliche personalrechtlichen Streitigkeiten im (verwaltungsrechtlichen) Anfechtungsverfahren zu beurteilen sind. Seit Inkrafttreten der vorgenannten Bestimmung genügt es für die Eröffnung eines solchen Anfechtungsverfahrens dabei, dass die rekurrierende Person vertretbar begründete

potenzielle Ansprüche aus öffentlichem Personalrecht geltend macht (vgl. zum alten Recht noch VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00074, E. 1). So sind Tatsachen, die sowohl für die Zuständigkeit der angerufenen Verwaltungsrechtspflegeinstanz als auch die Begründetheit des Rechtsmittels erheblich sind, für die Beurteilung der Zuständigkeit grundsätzlich als wahr zu unterstellen; sie werden erst im Moment der materiellen Prüfung des eingeklagten Anspruchs untersucht (vgl. Bertschi, § 21 N. 8; BGr, 23. Februar 2018, 2C_1024/2016, E. 3.4.1). Das vorinstanzliche Nichteintreten war somit nicht gerechtfertigt. Vielmehr hätte die Vorinstanz auf den Rekurs der Beschwerdeführerin eintreten müssen, macht(e) diese doch geltend, dass ihr aus einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis ein Anspruch auf Lohnfortzahlung, Entschädigung und Abfindung zukomme. Nachdem die Vorinstanz die materiell-rechtliche Frage, ob zwischen der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdegegner ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis bestand, im Rahmen der Eintretensfrage geprüft hat, erübrigt sich eine Rückweisung.

E. 5.1

Das Arbeitsverhältnis des Personals des Kantons und seiner unselbständigen Anstalten untersteht gemäss Art. 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101) und § 1 Abs. 1 und § 7 PG dem öffentlichen Recht; privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sind ausgeschlossen (vgl. Evi Schwarzenbach in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 47 N. 4; Plüss, § 1 N. 28; VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00074, E. 2.1). Zur Frage, wann ein (öffentlich-rechtliches) Arbeitsverhältnis gegeben ist, äussert sich das kantonale Recht nicht. Es ist deshalb gerechtfertigt, für die Definition des Arbeitsverhältnisses im Sinn des kantonalen Personalrechts subsidiär (vgl. hierzu Art. 6 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [SR 210]) den zivilrechtlichen Begriff des Arbeitsverhältnisses zu berücksichtigen (vgl. BGr, 5. März 2008, 1C_252/2007, E. 5.2 f. mit Hinweisen; VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00074, E. 3.4).

E. 5.2

Nach der zivilrechtlichen Definition weist der Arbeitsvertrag im Wesentlichen vier Merkmale auf: Das Erbringen einer Arbeitsleistung, die Entgeltlichkeit, die Eingliederung in eine fremde Arbeitsorganisation (sog. Subordinations- oder Unterordnungverhältnis) und das Vorliegen eines Dauerschuldverhältnisses (vgl. Art. 319 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). Im Einzelfall kann es schwierig sein, den Arbeitsvertrag von anderen Verträgen auf Arbeitsleistungen abzugrenzen, insbesondere vom Auftrag (Art. 394 ff. OR), der auch Dienstleistungen gegen Entgelt zum Gegenstand hat. Der Arbeitsvertrag unterscheidet sich aber durch das Merkmal der Subordination der arbeitnehmenden Person. Darunter wird deren rechtliche Unterordnung in persönlicher, betrieblicher, zeitlicher und in gewisser Weise auch in wirtschaftlicher Hinsicht verstanden (zum Ganzen BGr, 6. August 2020, 4A_64/2020, E. 6.1 f. mit Hinweisen). Bei einem für den Arbeitsvertrag typischen Subordinationsverhältnis ist die Arbeitnehmerin bzw. der Arbeitnehmer in der Regel in den Betrieb der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers eingegliedert. Entsprechend deuten das Zurverfügungstellen eines Arbeitsplatzes und von Arbeitsmaterialien, die Pflicht zur Einhaltung von vorgeschriebenen Arbeitszeiten, Arbeitszeitkontrollen und die Pflicht zu regelmässigem Erscheinen auf das Vorliegen eines Arbeitsvertrags hin. Ebenso spricht die Gewährung von Ferien für ein Arbeitsverhältnis. Demgegenüber kann die bzw. der Beauftragte selber bestimmen, wann und wo sie bzw. er ihre bzw. seine Dienste erbringt. Sowohl die arbeitnehmenden als auch die beauftragten

Personen müssen sodann zwar Weisungen befolgen, dies indessen in unterschiedlichem Umfang: Die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber hat ein umfassendes Weisungsrecht, da sie bzw. er über Art, Umfang und Organisation der zu leistenden Arbeit Weisungen erteilen kann (vgl. Art. 321d OR); die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber darf nur hinsichtlich der Besorgung des übertragenen Geschäfts Weisungen erteilen (vgl. Art. 397 Abs. 1 OR). Ausgeschlossen sind grundsätzlich sogenannte Verhaltensanweisungen, das heisst solche bezüglich Ort, Organisation der Arbeit etc. Zulässig sind dagegen Zielformulierung und Fachanweisungen (vgl. zum Ganzen VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00074, E. 3.4; BGr, 6. August 2020, 4A_64/2020, E. 6.3.1 ff. mit Hinweisen). Beim Arbeitsvertrag ist weiter typisch, dass die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber das Unternehmensrisiko trägt (BGr, 6. August 2020, 4A_64/2020, E. 6.3.5 mit Hinweisen) und bei der arbeitnehmenden Person im Rahmen der vertraglich zur Verfügung gestellten Arbeitsleistung eine wirtschaftliche Abhängigkeit besteht, namentlich indem durch eigene unternehmerische Entscheide kein Einfluss auf das Einkommen genommen werden kann (BGr, 6. August 2020, 4A_64/2020, E. 6.3.6 mit Hinweisen). Eine regelmässige Entschädigung, also eine fixe oder periodische Vergütung, kann ebenfalls auf einen Arbeitsvertrag hindeuten. Ein Arbeitsvertrag setzt aber nicht zwingend die Vergütung eines fixen Zeitlohns voraus. Vielmehr kann auch ein Leistungslohn oder Erfolgsvergütungen vereinbart werden. Häufig werden auch Mischformen verabredet, beispielsweise ein garantierter Mindestlohn kombiniert mit einer leistungsbezogenen Vergütungskomponente (zum Ganzen BGr, 6. August 2020, 4A_64/2020, E. 6.3.4 mit Hinweisen). Neben diesen materiellen Merkmalen haben die formellen Kriterien für die Qualifikation als Arbeitsvertrag – wie das Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen oder die Einstufung der Tätigkeit als unselbständige Erwerbstätigkeit im Steuer- oder Sozialversicherungsrecht – nur eine untergeordnete Bedeutung. Nicht entscheidend ist ferner die von den Parteien gewählte Bezeichnung des eingegangenen Vertrags (BGr, 6. August 2020, 4A_64/2020, E. 6.4, und 7. April 2020, 9C_669/2019, E. 3.1 [je mit Hinweisen]).

E. 5.3.1

Die Beschwerdeführerin wurde vom Beschwerdegegner mit Verfügung vom 18. Juli 2012 per 1. September 2012 "zur Gefängnisärztin im Vollzugszentrum C ernannt", wobei sich die betreffende Verfügung nicht (näher) zur Art des Vertragsverhältnisses zwischen den Parteien und zum Vertragsinhalt äussert. Erwähnt wird lediglich, dass die Beschwerdeführerin die medizinische Grundversorgung des Vollzugszentrum C übernehmen werde und man sich auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit ihr freue. Das kantonale Recht erlaubt in diesem Zusammenhang ebenfalls keine klaren Rückschlüsse. So bestehen keine verbindlichen Vorgaben für die Regelung der Beschäftigung von Ärztinnen und Ärzten in kantonalen Vollzugseinrichtungen. Gemäss den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen zur medizinischen Versorgung inhaftierter Personen im Kanton Zürich erbringt die Justizdirektion Dienstleistungen dieser Art zwar grundsätzlich "mit eigenem Personal" (§ 24 Abs. 1 lit. a des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006 [StJVG, LS 331]; § 96 Abs. 1, § 108 Abs. 1 und § 109 Abs. 1 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 [JV, LS 331.1]); § 24 Abs. 2 StJVG ermächtigt die Behörde jedoch gleichzeitig, sachverständige Personen mit der medizinischen Versorgung zu beauftragen, wenn die Leistung nicht mit eigenem Personal erbracht werden kann (§ 24 Abs. 2 StJVG). Von einer solchen Ausnahmesituation kann – den insofern nachvollziehbaren Ausführungen des Beschwerdegegners zufolge – im Fall der im Vollzugszentrum C anzubietenden ärztlichen Leistungen ausgegangen werden, weil die

betroffenen Ärztinnen und Ärzte angesichts der geringen Grösse der Einrichtung nur im Rahmen eines Niedrigpensums angestellt werden könnten, was gerade für eine ausgebildete Ärztin bzw. einen ausgebildeten Arzt mit eigener Praxis finanziell gesehen nicht attraktiv ist (siehe auch Michelle Salathé, Die Bedeutung der ärztlichen Unabhängigkeit in der Vollzugsmedizin, in: Riklin Franz/Mez Bettina [Hrsg.], Gefängnismedizin und Strafjustiz, Eine unheilvolle Verbindung?, Bern 2012, S. 65 ff., S. 66 f.; <https://www.zh.ch/de/sicherheit-justiz/strafvollzug-und-strafrechtliche-massnahmen/alltag-im-freiheitsentzug/medizinische-versorgung.html>). Zu beachten ist ausserdem, dass sich eine in einer Vollzugseinrichtung tätige Ärztin bzw. ein in einer Vollzugseinrichtung tätiger Arzt gegenüber den polizeilichen oder den Strafvollzugsbehörden stets auf volle Unabhängigkeit berufen können muss. Ihre bzw. seine klinischen Entscheidungen sowie alle anderen Einschätzungen des Gesundheitszustands von inhaftierten Personen dürfen sich ausschliesslich auf rein medizinische Kriterien stützen und gemäss den Standesregeln sollte jegliche hierarchische Abhängigkeit oder sogar direkte vertragliche Beziehung zwischen den Ärztinnen bzw. Ärzten und der Leitung der Anstalt vermieden werden (Ziff. 12 der Richtlinien zur "Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen" der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften vom 28. November 2002, Fassung vom 29. November 2018).

E. 5.3.2

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung ihrer Tätigkeit im Vollzugszentrum C bringt die Beschwerdeführerin vor, dass sie mit der Erbringung allgemeinmedizinischer Dienstleistungen (Durchführung ärztlicher Visiten, Behandlung von Insassen und Verschreibung von Medikamenten) sowie – ab dem Jahr 2020 – dem Betrieb und der Kontrolle der Heimapotheke im Vollzugszentrum C betraut gewesen sei und sich in diesem Zusammenhang bis Ende Dezember 2020 jeweils am Dienstag- und Donnerstagmorgen fixe Zeitfenster von 7.30 Uhr bis circa 10.30 Uhr für die Visiten im Vollzugszentrum C reserviert gehabt habe. Darüber hinaus habe sie die Insassen des Vollzugszentrum C erforderlichenfalls auch in ihrer Praxis behandelt, sodass "klar von einem Arbeitspensum von deutlich über 20 % auszugehen" sei. Die mit der Tätigkeit als Gefängnisärztin erzielten Einnahmen hätten denn auch "fast 20 %" bzw. "etwa 30 %" ihres Gesamteinkommens als Ärztin ausgemacht. Mit der Beschwerdeführerin ist davon auszugehen, dass das Zurverfügungstellen eines Arbeitsplatzes (inklusive Einrichtung) ein Indiz für einen Arbeitsvertrag sein kann. Jedoch ist im Fall der Beschwerdeführerin das Bereitstellen eines Arbeitsplatzes vor folgendem Hintergrund zu betrachten: Der Beschwerdegegner hat für die körperliche und geistige Gesundheit der inhaftierten Personen zu sorgen und ihren Gesundheitszustand durch medizinisches Fachpersonal abklären zu lassen (vgl. § 96 Abs. 1 und § 108 Abs. 1 JVV). Personen, die in eine Vollzugseinrichtung eingewiesen wurden, dürfen diese jedoch nur ausnahmsweise verlassen, weshalb innerhalb der Einrichtung eine Grundinfrastruktur für die medizinische Betreuung der inhaftierten Personen vorhanden sein muss und Termine, die – wie die wöchentliche ärztliche Visite – zum Vollzugsalltag gehören, grundsätzlich dort wahrgenommen werden müssen. Insoweit ist das Merkmal des Zurverfügungstellens eines Arbeitsplatzes zu relativieren. Gleiches gilt hinsichtlich der Vereinbarung fixer Zeiten für die Konsultation der Beschwerdeführerin durch die Insassen des Vollzugszentrums C. So beschlagen die spezifischen Bedingungen des Justizvollzugs auch die zeitliche Komponente der medizinischen Leistungserbringung. Wie der Beschwerdegegner zu Recht geltend macht, ist es für die anzustrebende Wiedereingliederung verurteilter Personen und die Gewährleistung eines geordneten

Anstaltsbetriebs von grosser Bedeutung, dass den inhaftierten Personen ein geregelter Tagesablauf geboten wird mit fixen Zeiten für Arbeit, Schule, Freizeit etc. Die Gesundheitsversorgung ist in diesen Rahmen einzubetten und namentlich die wöchentliche medizinische Visitentätigkeit der Gefängnisärztin bzw. des Gefängnisarztes in zeitlicher Hinsicht mit den anderen Aufgaben des Strafvollzugs zu koordinieren. Die Notwendigkeit klarer Zeitfenster ergab sich im Fall der Beschwerdeführerin weiter aus dem Umstand, dass bei den Visiten wie auch der Kontrolle der Hausapotheke immer jemand vom Personal der Vollzugseinrichtung mit anwesend sein musste, nur schon um der Beschwerdeführerin Zugang zu den Räumlichkeiten zu verschaffen, da sie nicht über eine eigene Chip-Karte verfügte. Dass der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin bestimmte Arbeitszeiten vorgeschrieben hätte, lässt sich den Akten sodann nicht entnehmen. Vielmehr scheint die Beschwerdeführerin ihre wöchentlichen Visiten sowie die Termine mit einzelnen Insassen in ihrer Praxis in den Grenzen der vorerwähnten Besonderheiten des Justizvollzugs nach ihrem Belieben festgelegt zu haben. So beklagte sie sich jedenfalls Anfang des Jahres 2021, dass zum ersten Mal in ihrer langjährigen Tätigkeit als Gefängnisärztin von ihr geplante Visiten kurzfristig seitens einer Mitarbeiterin des Vollzugszentrum C "anberaumt" und abgesagt worden seien. Absprachen bezüglich der Ferienabwesenheiten der Beschwerdeführerin haben sich ebenfalls auf eine Mitteilung der geplanten Abwesenheit und die Organisation einer Vertretung beschränkt.

E. 5.3.3

Gegen das Vorliegen eines Arbeitsvertrags spricht im Weiteren, dass die Beschwerdeführerin innerhalb der Organisation des Beschwerdegegners nicht direkt einer Person unterstellt war und ihre Leistung und ihr Verhalten nicht qualifiziert wurden. Der Beschwerdegegner gab der Beschwerdeführerin zudem nicht nur keine individuell-konkreten Weisungen, welche unmittelbar die Gestaltung ihrer Arbeit beeinflusst hätten, oder gar fachliche Weisungen; auch die von der Beschwerdeführerin behauptete Verpflichtung, regelmässig an internen Sitzungen des Vollzugszentrum C teilzunehmen, und ihre angebliche Überwachung durch Mitarbeitende des Beschwerdegegners bei der Arbeitsausführung, sind nicht belegt. Aus den Akten ergibt sich diesbezüglich einzig, dass sich die Beschwerdeführerin bei Problemen oder Fragen im Zusammenhang mit der Gesundheitsversorgung im Vollzugszentrum C wiederholt mit der Anstaltsleitung austauschte, um sich "gegenseitig abzusichern", und diese die von der Beschwerdeführerin eingereichten Leistungsabrechnungen nach Aufkommen erklärungsbedürftiger Unstimmigkeiten einer internen Überprüfung unterzog.

E. 5.3.4

Die Verpflichtung, auf dem Areal des Vollzugszentrum C auf eine respektvolle Kleidung zu achten, trifft sodann alle Personen, welche die Einrichtung aufsuchen, auch die Besucherinnen und Besucher. Sie ist insofern nicht charakteristisch für ein Arbeitsverhältnis. Dies gilt erst recht für den Umstand, dass die Beschwerdeführerin für die Organisation ihrer Termine als Gefängnisärztin und die Erledigung administrativer Arbeiten auf das Personal ihrer privaten Arztpraxis zurückgriff, welche sie seit 2011 in D betrieb. Dort behandelte sie auch regelmässig Insassen des Vollzugszentrum C, wenn sie auf die besondere Infrastruktur ihrer Praxis angewiesen war.

E. 5.3.5

Absolut atypisch für ein Arbeitsverhältnis ist schliesslich die Entschädigung, welche die Beschwerdeführerin für ihre Tätigkeit beim Beschwerdegegner erhalten hat. So stellte die Beschwerdeführerin ihre gegenüber Insassen erbrachten Leistungen jeweils direkt dem Vollzugszentrum C bzw. dem Beschwerdegegner in Rechnung gemäss geltendem Tarif für ambulante ärztliche Leistungen in der Schweiz (Tarmed). Der Beschwerdegegner beglich die Rechnung der Beschwerdeführerin und forderte die jeweiligen Beträge bei der zuständigen Krankenkasse der betroffenen Insassen zurück. Angaben der Beschwerdeführerin zufolge soll ihr der Beschwerdegegner dabei für ihre Arztleistungen (inklusive Medikamentenverkauf) über die Jahre hinweg einen "Monatslohn" von durchschnittlich Fr. 13'192.50 ausgerichtet haben, was unter Berücksichtigung ihres tiefen Pensums einem Vielfachen des Lohnmaximums gemäss Anhang 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (LS 177.111) entspräche. Die konkrete Höhe des Einkommens der Beschwerdeführerin aus ihrer Tätigkeit als Gefängnisärztin war überdies unmittelbar davon abhängig, wie viele Insassen sie behandelte und welche Untersuchungen sie bei ihnen durchführte. Das heisst, die Beschwerdeführerin konnte auf die Höhe ihres Einkommens bis zu einem gewissen Grad selbst Einfluss nehmen. Ein eigentliches Basissalar war nicht vereinbart und auch keine Lohnzahlungen während der Ferien oder krankheitsbedingter Abwesenheiten. Entsprechend schwankte das Einkommen der Beschwerdeführerin monatlich und schlug sie dem Beschwerdegegner Anfang des Jahres 2021 eine Vereinbarung vor, welche unter anderem eine Stornogebühr von Fr. 400.- pro Stunde vorsah für reservierte Visitenzeiten, wenn diese nicht mindestens drei Monate im Voraus storniert wurden. Die Beschwerdeführerin genoss bei Ausübung ihrer Tätigkeit als Gefängnisärztin aber auch insofern eine grosse wirtschaftliche Unabhängigkeit, als ihr andere Erwerbstätigkeiten nicht verwehrt waren. Neben ihrer eigenen Praxis war sie denn auch als Schulärztin und verantwortliche Person für die Heimapotheke des Alters- und Pflegeheims D tätig.

E. 5.4

Nach dem Gesagten weist die von der Beschwerdeführerin ausgeübte Tätigkeit als Gefängnisärztin und fachverantwortliche Person für den Betrieb der Heimapotheke und für den Umgang mit kontrollierten Substanzen im Vollzugszentrum C verschiedene Kriterien auf, die eindeutig gegen das Vorliegen eines (öffentlich-rechtlichen) Arbeitsverhältnisses sprechen. Die Vorinstanz ging daher zu Recht davon aus, dass die Beschwerdeführerin ihre Forderungen gegenüber dem Beschwerdegegner nicht auf das öffentliche Personalrecht zu stützen vermag. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde im Sinn der Erwägungen.

E. 6

Da die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren vor Verwaltungsgericht ausschliesslich personalrechtliche Ansprüche stellt und sich in der Begründung der Beschwerde auch nur dazu äussert, besteht kein Anlass, die Eingabe vom 13. Mai 2022 (auch) als verwaltungsrechtliche Klage entgegenzunehmen.

E. 7

Weil der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt, sind Kosten aufzuerlegen (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Weder der unterliegenden Beschwerdeführerin noch dem in seinem amtlichen Wirkungskreis tätig gewordenen Beschwerdegegner ist eine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2

VRG; VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00164, E. 4.2).

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