Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 833/2007

Urteil vom 14. Mai 2008
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichterin Widmer, Bundesrichter Lustenberger,
Gerichtsschreiberin Hofer.

Parteien
J._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

RAV X._____,
Beschwerdegegner, vertreten durch das Amt für
Arbeit des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 22,
9000 St. Gallen.

Gegenstand
Arbeitslosenversicherung,

Beschwerde gegen den Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 26. November 2007.

Sachverhalt:

A.
A.a Die 1973 geborene J._____, angelernte Gartenarbeiterin, meldete sich nach der Kündigung einer langjährigen Stelle am 1. Januar 2006 bei der Arbeitslosenversicherung zum Leistungsbezug an. Das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) X._____ wies sie am 12. September 2006 an, vom 18. September bis 31. Dezember 2006 an einem Einsatzprogramm zur vorübergehenden Beschäftigung teilzunehmen, welcher Aufforderung sie in der Folge nicht nachkam. Nachdem das RAV ihr Gelegenheit gegeben hatte, sich zu äussern, stellte es sie mit Verfügung vom 8. November 2006 wegen Nichtantritts einer arbeitsmarktlichen Massnahme ohne entschuldbaren Grund für die Dauer von 25 Tagen ab dem 2. Oktober 2006 in der Anspruchsberechtigung ein. Bei der Bemessung der Einstellungsdauer berücksichtigte es, dass die Versicherte schon einmal einer solchen Massnahme unentschuldigt ferngeblieben und deswegen gemäss Verfügung vom 7. Juni 2006 in der Anspruchsberechtigung eingestellt worden war. Überdies machte es darauf aufmerksam, dass mit einer deutlich höheren Einstellung in der Anspruchsberechtigung gerechnet werden müsse oder die Vermittlungsfähigkeit überprüft werde, falls den Pflichten als Versicherungsnehmerin erneut nicht nachgekommen werde. Mit
Einspracheentscheid vom 20. Dezember 2006 hielt das RAV an der verfügten Einstellung fest.
A.b Am 19. Dezember 2006 bot das RAV J._____ erneut zur Teilnahme an einem Einsatzprogramm auf, welches vom 8. Januar bis 29. Juni 2007 dauern sollte. Da die Versicherte die Massnahme am 8. Januar 2007 bereits nach der Einführung abgebrochen hatte, stellte das RAV sie mit Verfügung vom 12. März 2007 für die Dauer von 35 Tagen ab 9. Januar 2007 in der Anspruchsberechtigung ein. Daran hielt es mit Einspracheentscheid vom 23. April 2007 fest.
A.c Am 5. April 2007 forderte das RAV J._____ auf, für die Zeit vom 16. April bis 15. Juni 2007 an einem Einsatzprogramm zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit teilzunehmen. Dieses trat die Versicherte auch auf die Mahnung vom 16. April 2007 hin nicht an. Mit Schreiben vom 20. April 2007 teilte das RAV ihr mit, aufgrund ihres bisherigen Verhaltens sei zu schliessen, dass sie ihren Pflichten nicht nachkommen wolle, an einer Zusammenarbeit nicht interessiert und auch nicht in der Lage sei, einer Tätigkeit nachzugehen, weshalb vorgesehen sei, die Vermittlungsfähigkeit ab 16. April 2007 zu verneinen. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs verfügte das RAV am 3. Mai 2007 in diesem Sinne. Daran hielt es mit Einspracheentscheid vom 25. Mai 2007 fest.

B.
Gegen die drei Einspracheentscheide vom 20. Dezember 2006, 23. April und 25. Mai 2007 reichte J._____ beim Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen je separat Beschwerde ein. Dieses vereinigte die Verfahren und wies die Beschwerden mit Entscheid vom 26. November 2007 ab.

C.
J._____ erhebt Beschwerde mit dem Antrag, die Einstellungen in der Anspruchsberechtigung seien aufzuheben oder zu reduzieren, und es sei die Vermittlungsfähigkeit zu bejahen.

Das Amt für Arbeit des Kantons St. Gallen und das Staatssekretariat für Wirtschaft verzichten auf eine Stellungnahme.

Erwägungen:

1.
1.1 Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung von Amtes wegen nur berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG; vgl. auch Art. 97 Abs. 1 BGG).

1.2 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin rechtfertigt es sich nicht, die von der Vorinstanz vereinigten Verfahren vor Bundesgericht getrennt zu beurteilen (Art. 71 BGG in Verbindung mit Art. 24 BZP), da sie sachlich eng zusammenhängen, auch wenn im einen Fall gesundheitliche Probleme und in den anderen beiden die Sehbehinderung als Rechtfertigungsgrund für das Fernbleiben vom angewiesenen Einsatzprogramm geltend gemacht werden.

2.
2.1 Das kantonale Gericht hat die Bestimmungen über die Zielsetzungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen (Art. 59 Abs. 2 AVIG), über die als Beschäftigungsmassnahmen geltenden vorübergehenden Beschäftigungen (Art. 64a Abs. 1 AVIG in der seit 1. Juli 2003 geltenden Fassung) und die Grenzen der Zumutbarkeit einer Teilnahme (Art. 64a Abs. 2 AVIG in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 AVIG) zutreffend dargelegt. Dasselbe gilt mit Bezug auf die Verpflichtung, auf Weisung der zuständigen Amtsstelle an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilzunehmen, die die Vermittlungsfähigkeit fördern (Art. 17 Abs. 3 lit. a AVIG), die Einstellung in der Anspruchsberechtigung bei Nichtbefolgen von Weisungen der zuständigen Amtsstelle, namentlich wenn die versicherte Person eine arbeitsmarktliche Massnahme ohne entschuldbaren Grund nicht antritt, abbricht oder deren Durchführung oder Zweck durch ihr Verhalten beeinträchtigt oder verunmöglicht (Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG in der seit 1. Juli 2003 in Kraft stehenden Fassung) sowie die verschuldensabhängige Dauer der Einstellung (Art. 30 Abs. 3 Satz 3 AVIG in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2, 2bis und 3 AVIV). Darauf wird verwiesen.

2.2 Vermittlungsfähigkeit ist eine Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung (Art. 8 Abs. 1 lit. f AVIG). Die arbeitslose Person ist vermittlungsfähig, wenn sie bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen (Art. 15 Abs. 1 AVIG in der seit 1. Juli 2003 geltenden Fassung).

2.3 Ungenügende Bemühungen um zumutbare Arbeit werden in der Regel mit einer Einstellung in der Anspruchsberechtigung sanktioniert. Damit ein solches Verhalten zur Annahme von Vermittlungsunfähigkeit im Sinne fehlender Vermittlungsbereitschaft führen kann, bedarf es besonders qualifizierter Umstände. Solche sind beispielsweise gegeben, wenn die versicherte Person trotz vorheriger Einstellung in der Anspruchsberechtigung sich über längere Zeit nicht um Arbeit bemühte oder trotz des äusseren Scheins nachweislich keine Absicht zur Wiederaufnahme einer Arbeitnehmertätigkeit bestand. Diese Grundsätze sind sinngemäss anwendbar, wenn es um die Nichtbefolgung von Weisungen der zuständigen Amtsstelle ohne entschuldbaren Grund geht. Ob im Besonderen das wiederholte Nichtantreten oder Abbrechen einer arbeitsmarktlichen Massnahme mit einer Einstellung in der Anspruchsberechtigung zu sanktionieren ist oder sogar die Annahme von Vermittlungsunfähigkeit rechtfertigt, beurteilt sich aufgrund des gesamten Verhaltens der versicherten Person (Urteil C 44/06 vom 1. Mai 2006; Thomas Nussbaumer, Arbeitslosenversicherung, in: Ulrich Meyer [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 2. Aufl., Basel

2007, Rz. 273).

3.
3.1 Nach den Feststellungen der Vorinstanz blieb die Beschwerdeführerin auch nach der vom Hausarzt bis 29. September 2006 bescheinigten Arbeitsunfähigkeit dem vom RAV für die Zeit vom 18. September bis 31. Dezember 2006 angeordneten Einsatzprogramm im Werkhof der Ortsgemeinde Y._____ fern, ohne dass ein entschuldbarer Grund vorgelegen hätte, der sie von der Teilnahme am ansonsten zumutbaren Programm befreit hätte. Im ärztlichen Zeugnis vom 15. Dezember 2006 habe Dr. med. C._____ lediglich für den Einsatz mit der Forstgruppe im Wald ab 1. Oktober 2006 eine Arbeitsunfähigkeit attestiert. Das kantonale Gericht hat erwogen, die Versicherte hätte das Einsatzprogramm antreten und allenfalls unter Hinweis auf die Arbeitsunfähigkeit für schwere Arbeiten die Zuweisung leichterer Tätigkeiten verlangen müssen. Auch die angegebenen Schwierigkeiten, sich rechtzeitig am Einsatzort einzufinden, hätten sie nicht davon entbunden, sich zumindest versuchsweise an die mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbare Einfindungsstelle zu begeben und dort auf allfällige Transportprobleme hinzuweisen.

3.2 Die Beschwerdeführerin rügt die vorinstanzliche Sachverhaltsfeststellung und Beweiswürdigung. Soweit sie geltend macht, sie sei vom RAV nicht darüber informiert worden, dass im Werkhof Y._____ auch leichtere Arbeiten möglich gewesen wären, ist die Annahme des kantonalen Gerichts, die Versicherte habe davon ausgehen müssen, im Werkhof würden verschiedene Tätigkeiten angeboten, nicht unhaltbar, zumal Arbeiten im Wald nur deshalb Gegenstand des Beratungsgesprächs gebildet hatten, weil die Versicherte angegeben hatte, sie arbeite am liebsten draussen und gehe gerne mit dem Onkel holzen. Nachdem Dr. med. C._____ im Zeugnis vom 20. September 2006 lediglich bis 29. September 2006 eine volle Arbeitsunfähigkeit attestiert hatte und sich die Leistungseinschränkung für die Folgezeit laut Zeugnis vom 25. Oktober 2006 lediglich auf körperlich strenge Arbeiten bezog, durfte die Versicherte nicht davon ausgehen, das RAV werde sich melden, falls sie im Werkhof auch leichtere Arbeiten verrichten könne. Wenn der Hausarzt sodann gegenüber dem RAV am 15. Dezember 2006 angab, die Patientin hätte sich aufgrund ihrer Einschränkung durchaus krank melden können, beantwortete er damit lediglich die an ihn gestellte Frage, ob die Versicherte ab
dem 1. Oktober 2006 in der Lage gewesen sei, sich krank zu melden, weshalb die Beschwerdeführerin daraus nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermag. Bezüglich der Tansportmöglichkeit räumt die Versicherte in der Beschwerdeschrift selber ein, dass der Arbeitsweg mit privater Hilfe zu organisieren gewesen wäre. Den Versicherten steht es nicht frei zu bestimmen, unter welchen Umständen sie an einem Einsatzprogramm teilnehmen wollen oder nicht. Art. 64a Abs. 2 AVIG regelt, dass für die Teilnahme an einer vorübergehenden Beschäftigung nach Art. 64a Abs. 1 lit. a AVIG die Zumutbarkeitskriterien von Art. 16 Abs. 2 lit. c AVIG gelten, wonach eine Arbeit dann unzumutbar ist, wenn sie dem Alter, den persönlichen Verhältnissen oder dem Gesundheitszustand der versicherten Person nicht angemessen ist. Die Beschwerdeführerin ist einer in diesem Sinne zumutbaren Beschäftigungsmassnahme ohne entschuldbaren Grund ferngeblieben. Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung verstösst damit nicht gegen Bundesrecht.

3.3 Die Beschwerdeführerin wendet sich auch gegen die Einstellungsdauer und erachtet diese mit 25 Tagen als übersetzt.

Die Höhe der Einstellungsdauer ist eine typische Ermessensfrage, in die das Bundesgericht auf Beschwerde hin nur eingreift, wenn die Vorinstanz den gesetzlichen Rahmen über- oder unterschritten hat, wenn sie von rechtlich nicht massgebenden Kriterien ausgegangen ist oder wesentliche Gesichtspunkte ausser Acht gelassen bzw. in Überschreitung oder Missbrauch ihres Ermessens falsch gewichtet hat (Urteil 8C 22/2008 vom 5. März 2008).

Die vorinstanzlich bestätigte Einstellungsdauer im Bereich des mittelschweren Verschuldens (Art. 45 Abs. 2 lit. b AVIV) von 25 Tagen ist unter Berücksichtigung des verschuldenserhöhenden Umstandes, dass die Beschwerdeführerin bereits mit den Verfügungen vom 31. Mai 2006 (1 Tag) und 7. Juni 2006 (12 Tage) gestützt auf Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG in der Anspruchsberechtigung eingestellt worden war (vgl. Art. 45 Abs. 2bis AVIV), nicht zu beanstanden.

4.
4.1 Des Weitern hat die Beschwerdeführerin nach den Feststellungen der Vorinstanz das Einsatzprogramm "Z._____", welches das RAV für die Dauer vom 8. Januar bis 29. Juni 2007 angeordnet hatte, von sich aus am ersten Tag abgebrochen, ohne dass dafür ein entschuldbarer Grund vorgelegen hätte. Trotz der vom Augenarzt am 11. Januar 2007 bestätigten Ungeeignetheit von

Schweissarbeiten, Holzbearbeitung und Arbeiten, die Staub verursachen und der Einschränkungen wegen der Sehbehinderung, sei bei der sich auch an Teilnehmende mit leichter körperlicher Behinderung richtenden Massnahme ein breiter Bereich zumutbarer Tätigkeit verblieben. Die Versicherte hätte daher den Einsatzort nicht bereits nach der Vorstellung verlassen dürfen, sondern hätte zumindest den Versuch unternehmen müssen, das Programm zu bestehen.

4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Art des Einsatzes sei weder mit ihr besprochen worden, noch hätten vorgängig Informationen darüber erhältlich gemacht werden können. Zudem habe sie am ersten Tag bereits eine andere Terminvereinbarung gehabt. Damit vermag sie indessen keine offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellung oder eine unzulässige Beweiswürdigung zu begründen. Denn es wird weder dargetan noch ist einzusehen, weshalb sie nach der Wahrnehmung ihrer Termine nicht zurückkehren und zumindest einen Arbeitsversuch hätte unternehmen können. Der Einstellungstatbestand gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG ist daher als erfüllt zu betrachten.

4.3 Die im unteren Bereich des schweren Verschuldens (Art. 45 Abs. 2 lit. c AVIV) auf 35 Tage festgesetzte Einstellung in der Anspruchsberechtigung ist nicht zu beanstanden, da nicht gesagt werden kann, die Vorinstanz habe ihr Ermessen überschritten. Abgesehen davon, dass sich die vorausgegangenen Einstellungen schulderhöhend auswirken (Art. 45 Abs. 2bis AVIV), gilt es Art. 45 Abs. 3 AVIV zu berücksichtigen, der im Rahmen von Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG ebenfalls zur Anwendung kommt (vgl. BGE 130 V 125 und Urteil C 20/06 vom 30. Oktober 2006). Ein Grund, welcher unter Berücksichtigung der subjektiven Situation der Versicherten oder der objektiven Gegebenheiten das Verschulden als mittelschwer oder leicht erscheinen liesse, liegt nicht vor.

5.
5.1 In der Folge nahm die Beschwerdeführerin auch am Einsatzprogramm "T._____" mit Beginn ab 16. April 2007 nicht teil, über welches sie gemäss den Feststellungen der Vorinstanz anlässlich des Beratungsgesprächs vom 22. März 2007 einlässlich informiert worden war und bezüglich welchem sie gleichentags eine Zielvereinbarung unterzeichnet hatte. Am 16. April 2007 wurde sie überdies aufgefordert, entweder daran teilzunehmen oder die Abwesenheit zu begründen. Ein entschuldbarer Grund für die Missachtung der Weisung ist nach den vorinstanzlichen Erwägungen nicht ersichtlich. Mit ihrem Verhalten habe die Versicherte zum Ausdruck gebracht, dass sie an einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht interessiert sei, zumal die Massnahme die Abklärung der möglichen Tätigkeitsgebiete zum Ziel gehabt habe. Indem sie jedes geplante Einsatzprogramm zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit und zur Förderung der Eingliederung abgelehnt habe, fehle es an der Vermittlungsbereitschaft.

5.2 Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, das Programm sei mit jenem von "Z._____" praktisch identisch und für sehbehinderte Personen ungeeignet gewesen. Sie begründet diese Auffassung indessen nicht näher und legt insbesondere nicht dar, inwiefern die vorinstanzliche Betrachtungsweise zu beanstanden ist. Die vom kantonalen Gericht bestätigte Verneinung der Vermittlungsfähigkeit erweist sich aufgrund einer Gesamtbeurteilung (vgl. E. 2.3 hievor) als bundesrechtskonform.

6.
Die Gerichtskosten sind der Beschwerdeführerin als der unterliegenden Partei aufzuerlegen (Art. 66 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen und dem Staatssekretariat für Wirtschaft schriftlich mitgeteilt.
Luzern, 14. Mai 2008
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

i.V. Widmer i.V. Kopp Käch