



**Fall-Nr.:** AVI 2007/96  
**Stelle:** Versicherungsgericht  
**Rubrik:** AVI - Arbeitslosenversicherung  
**Publikationsdatum:** 05.03.2020  
**Entscheiddatum:** 25.06.2008

### **Entscheid Versicherungsgericht, 25.06.2008**

**Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG. Einstellung in der Anspruchsberechtigung aufgrund von Absenzen während des Einsatzprogramms (Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 25. Juni 2008, AVI 2007/96).**

Vizepräsidentin Marie-Theres Rüegg Haltinner, Versicherungsrichterin Marie Löhner, Versicherungsrichter Franz Schlauri; a.o. Gerichtsschreiber Mathias Schneider

#### **Entscheid vom 25. Juni 2008**

in Sachen

**P.**\_\_\_\_,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Fürsprecher lic. iur. Daniel Küng, Rosenbergstrasse 51, Postfach 1121, 9001 St. Gallen,

gegen

**RAV St. Gallen,** Unterstrasse 4, Postfach, 9001 St. Gallen,

**Beschwerdegegner,**

vertreten durch Amt für Arbeit, Unterstrasse 22, 9001 St. Gallen,

betreffend



### Einstellung in der Anspruchsberechtigung (arbeitsmarktliche Massnahme)

#### Sachverhalt:

A.

Aus gesundheitlichen Gründen kündigte das Alterszentrum A.\_\_\_\_ das Arbeitsverhältnis mit P.\_\_\_\_ auf den 31. März 2005. P.\_\_\_\_ meldete sich beim RAV St. Gallen (nachfolgend: RAV) zur Arbeitsvermittlung mit einem gesuchten Beschäftigungsgrad von 100% ab 1. April 2005 an (act. G5.1/C1). Mit Schreiben vom 13. Dezember 2005 wurde die Versicherte vom RAV angewiesen, vom 1. Dezember 2005 bis 31. Mai 2006 an einem Einsatzprogramm mit einem Beschäftigungsgrad von 50% teilzunehmen (act. G5.1/A3). Die Versicherte besuchte am 1. Dezember 2005 und an fünf Tagen im Januar 2006 dieses Einsatzprogramm in Rorschach (act. G5.1/A4, A7). Am 8. Februar 2006 forderte das RAV die Versicherte auf, zum Abbruch des Einsatzprogramms Stellung zu nehmen. Sie habe ihre Abwesenheit mit Krankheit begründet, habe jedoch kein entsprechendes Arztzeugnis vorlegen können. Nach der Aussage des behandelnden Arztes sei sie nur zu 50% arbeitsunfähig. Sie sei somit gesundheitlich in der Lage gewesen, das Einsatzprogramm zu besuchen. Es bestehe die Vermutung, dass sie das Einsatzprogramm unentschuldigt abgebrochen habe, weshalb das RAV eine Einstellung in der Anspruchsberechtigung beabsichtige (act. G5.1/A10). Rechtsanwalt Daniel Küng als Vertreter der Versicherten nahm am 13. Februar 2006 dazu Stellung. Er machte geltend, der Gesundheitszustand der Versicherten sei noch nicht genügend abgeklärt. Die effektive Arbeitsfähigkeit lasse sich erst im Laufe des IV-Verfahrens endgültig feststellen, weshalb sie bis auf Weiteres als vermittlungsfähig gelte. Es sei der Versicherten gesundheitlich nicht möglich gewesen, am Einsatzprogramm teilzunehmen (act. G5.1/B2). Am 9. März 2006 verfügte das RAV eine 20-tägige Einstellung in der Anspruchsberechtigung ab 1. Januar 2006. Der die Versicherte behandelnde Arzt habe bestätigt, dass sie nur zu 50% arbeitsunfähig sei. Unter gesundheitlichen Aspekten sei sie in der Lage gewesen, das Einsatzprogramm zu besuchen. Weil sie kein Arztzeugnis für die entsprechende Zeit habe einreichen können, müsse davon ausgegangen werden, dass sie dem Programm unentschuldigt ferngeblieben sei. Die gesundheitliche Situation der Versicherten sei für die Beurteilung der Sachlage nicht zu berücksichtigen, da nur der Abbruch des Einsatzprogramms



## St.Galler Gerichte

überprüft werde. Hätte die Versicherte fristgemäss ein ärztliches Attest einreichen können, welches ihre Arbeitsunfähigkeit bescheinigt hätte, so hätte sie keine Sanktionen zu befürchten gehabt (act. G5.1/A11).

B.

B.a Gegen diese Verfügung erhob der Rechtsvertreter der Versicherten am 10. April 2006 Einsprache mit dem Begehren, die Verfügung vom 9. März 2006 sei aufzuheben. Der Einsprecherin sei es aus denselben gesundheitlichen Gründen, aus denen sie die Zusprechung von Leistungen der Invalidenversicherung beantragt habe, nicht möglich gewesen, das Einsatzprogramm während seiner ganzen Dauer zu besuchen. Wenn der Invalidenversicherung eine Beurteilung der gesundheitlichen Beschwerden nicht möglich sei, so könne es umso weniger der von der Einsprecherin konsultierte Arzt. Hätte die Invalidenversicherung die bisher von den beteiligten Ärzten vorgenommenen Beurteilungen für ausreichend erachtet, hätte sie nicht ein MEDAS-Gutachten angeordnet. Fälschlicherweise nehme das RAV eine Vermittlungsunfähigkeit der Einsprecherin ab dem 27. Januar 2006 an. Dass sich der Gesundheitszustand der Einsprecherin vom 26. Januar auf den 27. Januar 2006 derart geändert haben soll, dass es der Einsprecherin fortan nicht mehr möglich gewesen sein soll, das Einsatzprogramm zu besuchen, habe das RAV nicht darzutun vermögen (act. G14). Mit Einspracheentscheid vom 25. Juli 2007 bestätigte das RAV seine Verfügung vom 9. März 2006. Dass der Besuch des Einsatzprogramms der Versicherten aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar gewesen sei, werde nicht bestritten. Da sie eine Arbeitsunfähigkeit jedoch nicht mit einem ärztlichen Zeugnis belegen könne, gehe man von dem Befund des behandelnden Arztes aus, der ihr eine Arbeitsfähigkeit von 50% attestiere. Die Versicherte sei demnach in der Lage gewesen, das Einsatzprogramm wie angewiesen zu besuchen. Zusätzlich habe sie durch den Abbruch des Einsatzprogramms Weisungen des RAV nicht befolgt. Dementsprechend sei sie diesbezüglich gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG in der Anspruchsberechtigung einzustellen (act. G5.1/A12).

B.b Mit Einspracheentscheid vom 12. Oktober 2006 bestätigte das Amt für Arbeit, dass die Versicherte ab dem 27. Januar 2006 nicht mehr vermittlungsfähig sei (act. G5.1/B4). Dieser Entscheid ist rechtskräftig.



Am 14. September 2007 erhob Rechtsanwalt Daniel Küng für den Versicherten Beschwerde gegen den Einspracheentscheid vom 25. Juli 2007 mit dem Antrag, dieser Entscheid sei aufzuheben. Der Beschwerdegegner bestreite nicht die Unzumutbarkeit für die Beschwerdeführerin, am Einsatzprogramm teilzunehmen. Andererseits stütze sich der Beschwerdegegner auf die ärztlichen Angaben, wonach die Beschwerdeführerin zu 50% arbeitsfähig gewesen sei. Das Verschulden der Beschwerdeführerin bestehe also nur darin, dass sie die Unzumutbarkeit nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit habe nachweisen können. Somit bestehe kein Platz für die Verfügung von Einstelltagen (act. G1). In seiner Beschwerdeantwort vom 31. Oktober 2007 macht der Beschwerdegegner geltend, es könne angenommen werden, dass der Beschwerdeführerin der Besuch des Einsatzprogramms aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar gewesen sei. Dies hätte sie mittels Arztzeugnis belegen müssen, was aber erwiesenermassen nicht erfolgt sei. Somit könne sie keinen entschuldbaren Grund nachweisen. Die Beschwerde habe diesbezüglich keine neuen Erkenntnisse bringen können (act. G5).

C.

Mit Replik vom 7. November 2007 stellt die Beschwerdeführerin die Frage, wieso sie dem Einsatzprogramm ohne entschuldbaren Grund ferngeblieben sein soll, wenn der Beschwerdegegner ausführe, ihr sei dieses

Programm nicht zumutbar gewesen (act. G7). Der Beschwerdegegner verzichtet auf eine Duplik (act. G12).

D.

Der von der Beschwerdeführerin geforderte Aktenbeizug (IV-Akten) wurde mit Schreiben vom 22. Januar 2008 den beteiligten Parteien gegenüber bestätigt (act. G10). Ebenso ist das Versicherungsgericht dem Gesuch der Beschwerdeführerin nachgekommen, die Verfahrensakten des Beschwerdeverfahrens IV 2008/35 mit einzubeziehen (act. G11, G12).

### Erwägungen:

1.



Eine versicherte Person ist in der Anspruchsberechtigung einzustellen, wenn sie die Kontrollvorschriften oder die Weisungen der zuständigen Amtsstelle nicht befolgt, namentlich eine zumutbare Arbeit nicht annimmt oder eine arbeitsmarktliche Massnahme ohne entschuldbaren Grund nicht antritt, abbricht oder deren Durchführung oder Zweck durch ihr Verhalten beeinträchtigt oder verunmöglicht (vgl. Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG).

2.

Die Beschwerdeführerin ist unbestritten dem vom RAV verfügten Einsatzprogramm im Dezember 2005 und Januar 2006 für den Grossteil der Beschäftigungsdauer ferngeblieben. Streitig und zu prüfen ist, ob sie dafür einen entschuldbaren Grund hatte.

3.

Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, der Besuch des Einsatzprogramms sei ihr aus gesundheitlichen Gründen nicht zumutbar gewesen.

3.1 Die Verwaltung als verfügende Instanz und im Beschwerdefall das Gericht dürfen eine Tatsache nur dann als bewiesen annehmen, wenn sie von ihrem Bestehen überzeugt sind. Das Gericht hat seinen Entscheid, sofern das Gesetz nicht etwas Abweichendes vorsieht, nach dem Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit zu fällen. Die blosse Möglichkeit eines bestimmten Sachverhalts genügt den Beweisanforderungen nicht. Das Gericht hat vielmehr jener Sachverhaltsdarstellung zu folgen, die es von allen möglichen Geschehensabläufen als die wahrscheinlichste würdigt (BGE 125 V 195 E. 2, 121 V 47 E. 2a). Der Sozialversicherungsprozess ist vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht. Dieser schliesst die Beweislast im Sinn einer Beweisführungslast begriffsnotwendig aus. Wenn es sich jedoch als unmöglich erweist, im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes einen Sachverhalt zu ermitteln, der zumindest die Wahrscheinlichkeit für sich hat, der Wirklichkeit zu entsprechen, greift die Beweisregel Platz, dass die Parteien eine Beweislast insofern tragen, als im Fall der Beweislosigkeit der Entscheid zu Ungunsten jener Partei ausfällt, die aus dem



unbewiesen gebliebenen Sachverhalt Rechte ableiten wollte (BGE 117 V 264 E. 3b mit Hinweis).

3.2 Dr. B.\_\_\_\_ schrieb die Beschwerdeführerin bis zum 15. März 2005 für zu 100% arbeitsunfähig mit der Prognose, mit dem kommenden Klinikaufenthalt sei ein Ende der Arbeitsunfähigkeit absehbar (act. G5.1/B1). Dieser Aufenthalt dauerte vom 25. April 2005 bis zum 21. Mai 2005. Die Beschwerdeführerin leide unter einer mittelgradigen depressiven Episode, Diabetes mellitus, Hypertonie und starken Rückenschmerzen. Sie sei aus psychiatrischer Sicht weiterhin zu 100% arbeitsunfähig, so Dr. C.\_\_\_\_ im Bericht vom 10. Juni 2005 (IV-act. 24/3). Mit Schreiben vom 3. Juni 2005 schätzte Dr. D.\_\_\_\_, Innere Medizin, Rheumatologie FMH, die Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin unter Berücksichtigung multipler Beschwerden auf 50% ein (IV-act. 35/6). Dr. B.\_\_\_\_ teilte am 13. Juli 2005 der Invalidenversicherung mit, die Beschwerdeführerin sei bis Ende Juni 2005 noch zu 100% arbeitsunfähig, sie hätten einen Arbeitsversuch ab Juli 2005 für leichte körperliche Arbeit in Wechselbelastung vereinbart (IV-act. 24/1). Daraufhin schrieb er am 8. Juli 2005 die Beschwerdeführerin ab dem 4. Juli 2005 bis auf Weiteres für leichte körperliche Arbeiten in Wechselbelastung nur noch zu 50% arbeitsunfähig (act. G5.1/B1), bestätigte dies am 2. September 2005 (IV-act. 33), am 21. November 2005 (act. G5.1/B1) und am 16. Januar 2006 (act. G5.1/A6). Am 12. Juli 2006 wurde die Beschwerdeführerin im Rahmen der MEDAS-Begutachtung von verschiedenen Ärzten untersucht. Dr. E.\_\_\_\_ befand, die Arbeitsfähigkeit aus rheumatologischer Sicht sei für Hilfstätigkeiten in einer Küche bei 80% und als Raumpflegerin bei 60%, sofern die Möglichkeit von Bewegungswechseln und zwischenzeitlichen Pausen bestünde (IV-act. 52/36). Dr. F.\_\_\_\_, Spezialarzt FMH für Psychiatrie und Psychotherapie, diagnostizierte neben der anhaltenden somatoformen Schmerzstörung keine psychisch ausgewiesene Komorbidität. Im Gegensatz zu 2005 erscheine die Beschwerdeführerin aktuell nicht depressiv, sondern lediglich in ihrer Befindlichkeit gestört im Rahmen der Schmerzsymptomatik, der internistischen Problematik und der finanziellen Sorgen (IV-act. 52/32). Das MEDAS-Gutachten verweist unter anderem auf den Konsiliarbericht von Dr. B.\_\_\_\_ vom 25. Januar 2006. Dieser schrieb damals, eine volle Dispens von der Arbeit lasse sich nicht mit der deutlichen psychischen Störung depressiver Art und einer Somatisierungsstörung begründen. Es scheine ihm angemessen, eine 50%-ige Arbeitsunfähigkeit zu attestieren (IV-act. 52/10). Insgesamt kommt das Gutachten zum Schluss, unter



rheumatologischen Aspekten sei eine teilweise Arbeitsunfähigkeit gegeben, in psychiatrischer Hinsicht sei keine Arbeitsunfähigkeit begründbar (IV-act. 52/23, 52/25). Mit Schreiben vom 26. Februar 2007 kritisiert Dr. D.\_\_\_\_ das MEDAS-Gutachten. Er sei weiterhin der Auffassung, für körperlich leichte, leidensangepasste Arbeiten sei die Beschwerdeführerin zu 50% arbeitsfähig, jedoch nicht für körperlich schwerere Tätigkeiten wie die im Gutachten genannten (Küchenhilfe, Raumpflegerin) (IV-act. 60/6).

3.3 Zur weiteren Beurteilung wurden die Akten aus dem beim Versicherungsgericht hängigen IV-Verfahren (IV 2008/35) beigezogen. Die Beschwerdeführerin macht dort geltend, dass sie gemäss der Augenklinik am Kantonsspital St. Gallen legal blind sei. Ihr Visus sei so eingeschränkt, dass es nicht realistisch sei, dass sie auch nur teilweise am Arbeitsleben teilnehmen könne. Unter Berücksichtigung aller körperlichen und psychischen Beschwerden sei sie, sinngemäss, nicht mehr arbeitsfähig (act. G1 aus IV 2008/35). Bezüglich der Augenproblematik schrieb Dr. G.\_\_\_\_, Chefarzt MEDAS, am 3. Mai 2007, die Ärzte der Augenklinik des Kantonsspitals St. Gallen hätten im Bericht vom 16. März 2007 eine schwere Erkrankung der Netzhaut, bedingt durch den Diabetes mellitus diagnostiziert, es liege eine schwere Sehbehinderung vor. Eine Sehbehinderung ergebe sich auch aus dem Gutachten vom 18. Dezember 2006. Die Versicherte habe damals erwähnt, dass Lesen zwar mühsam, aber mit Brille noch möglich sei. In der Anamneseerhebung habe sie ihr Augenleiden nicht als herausragende Behinderung erwähnt, andere Symptome seien für sie im Vordergrund gestanden (IV-act. 75).

3.4 Aufgrund der vorliegenden Arztberichte lässt sich die Abwesenheit am Einsatzprogramm mit 50%igem Beschäftigungsgrad (Dezember 2005 und Januar 2006) nicht mit Gesundheitsbeschwerden rechtfertigen. Vielmehr waren die Ärzte stets der Auffassung, unter Berücksichtigung des gesamten Beschwerdebildes sei eine teilweise Arbeitsfähigkeit von 50% vor und während der fraglichen Zeit gegeben. Dr. B.\_\_\_\_ schätzte die Beschwerdeführerin mehrmals als zu 50% arbeitsfähig ein, unter anderem auch im Verlaufe des Einsatzprogramms. Zwar hat Dr. C.\_\_\_\_ die Beschwerdeführerin bei ihrem Austritt aus der Klinik am 21. Mai 2005 aus psychiatrischer Sicht als zu 100% arbeitsunfähig beurteilt. Dies widerspricht jedoch den im MEDAS-Gutachten gemachten Feststellungen (11. und 12. Juli 2006). Seine Befunderhebung ist zudem in zeitlicher Hinsicht zu weit vom Einsatzprogramm entfernt, um gezielte, realistische



Rückschlüsse auf den damaligen psychischen Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin zu ermöglichen. Bezüglich der festgestellten Sehschwäche bleibt festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin dieser während der MEDAS-Begutachtung wenig Relevanz beigemessen hatte. In einem noch früheren Krankheitsstadium (Dezember 2005 und Januar 2006) kann sich die Augenerkrankung nicht stärker auf die Arbeitsfähigkeit ausgewirkt haben wie zur Zeit der Begutachtung. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass die Beschwerdeführerin aufgrund gesundheitlicher Beschwerden arbeitsunfähig war, ergibt sich somit nicht aus den Akten.

3.5 Die Unzumutbarkeit einer Arbeit aus gesundheitlichen Gründen muss durch ein eindeutiges ärztliches Zeugnis (oder allenfalls durch andere geeignete Beweismittel) belegt werden können (BGE 124 V 238 E. 4b)bb). Die Beschwerdeführerin vermag weder im Einsprache- noch im Beschwerdeverfahren substantiiert darzulegen, wieso sie für die fragliche Zeit nicht arbeitsfähig gewesen sein soll. Sie bringt zwar vor, die Gründe für die Arbeitsunfähigkeit entsprächen denjenigen, welche im IV-Verfahren abgeklärt würden, und deshalb sei die Beurteilung der gesundheitlichen Beschwerden momentan noch zu früh. Es sei auch nicht ersichtlich, weshalb das RAV bis am 26. Januar 2006 das Einsatzprogramm ihr noch zugemutet habe, ab 27. Januar 2006 jedoch aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr. Es ergibt sich jedoch weder aus den IV-Akten für die Zeit bis 26. Januar 2006 eine vollständige Arbeitsunfähigkeit noch lässt sich von der bescheinigten Arbeitsunfähigkeit ab dem 27. Januar 2006 auf eine solche für die Zeit davor schliessen.

4.

Der Beschwerdegegner stellte die Beschwerdeführerin 20 Tage in der Anspruchsberechtigung ein, da das vorliegende Verhalten ein leichtes Verschulden darstelle. Gemäss Gesetz bemisst sich die Dauer der Einstellung nach dem Grad des Verschuldens (Art. 30 Abs. 3 AVIG) und beträgt je Einstellungsgrund 1 bis 15 Tage bei leichtem, 16 bis 30 Tage bei mittelschwerem und 31 bis 60 Tage bei schwerem Verschulden (Art. 45 Abs. 2 AVIV). Die verfügte Einstellungsdauer entspricht somit einem mittelschweren Verschulden. Diese Verschuldenszumessung ist nicht zu beanstanden (vgl. KS-ALE, D 72).

5.



Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde abzuweisen. Für dieses Verfahren sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 61 lit. a ATSG).

Demgemäss hat das Versicherungsgericht

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 53 GerG

entschieden:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.