



<b>Fall-Nr.:</b>	AVI 2011/94
<b>Stelle:</b>	Versicherungsgericht
<b>Rubrik:</b>	AVI - Arbeitslosenversicherung
<b>Publikationsdatum:</b>	13.07.2012
<b>Entscheiddatum:</b>	13.07.2012

### **Entscheid Versicherungsgericht, 13.07.2012**

**Art. 64a Abs. 2 AVIG; Art. 16 Abs. 2 lit. c AVIG und Art. 30 Abs. 1 lit d AVIG. Abbruch eines unzumutbaren Einsatzprogramms. Einstellung in der Anspruchsberechtigung von 20 Tagen aufgehoben (Entscheid des Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen vom 13. Juli 2012, AVI 2011/94).Präsidentin Lisbeth Mattle Frei, Versicherungsrichter Joachim Huber, a.o. Versicherungsrichter Christian Zingg; Gerichtsschreiber Marc GigerEntscheid vom 13. Juli 2012in**

**SachenA.\_\_\_\_Beschwerdeführerin,gegenRAV St. Gallen, Unterstrasse 4, Postfach, 9001 St. Gallen,Beschwerdegegner,vertreten durch Amt für Wirtschaft und Arbeit, Rechtsdienst, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,betreffendEinstellung in der Anspruchsberechtigung (arbeitsmarktliche Massnahmen)Sachverhalt:**

A.

A.a A.\_\_\_\_ war seit November 2009 erneut bei der Arbeitslosenversicherung angemeldet. Da sich die Stellensuche schwierig gestaltete, suchte sie in Zusammenarbeit mit dem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (in der Folge: RAV) St.Gallen nach einem geeigneten Einsatzprogramm. Nachdem auch hier einige Versuche fehlschlagen, wies das RAV die Versicherte mit Schreiben vom 27. Juli 2011 (act. G 3.1 / A97) an, vom 2. August - 10. November 2011 am Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" teilzunehmen. Die Versicherte erschien zwar am Morgen des 2. August 2011 am betreffenden Ort, brach das Einsatzprogramm indes um ca. 11:30 Uhr ab.

A.b Die Versicherte beschwerte sich gleichentags schriftlich beim RAV. In dem Schreiben legte sie dar, sie hätte gegenüber ihrer Personalberaterin anlässlich eines



## St.Galler Gerichte

Gesprächs vor einigen Monaten erklärt, dass sie ungeeignet sei für eine Tätigkeit in der Werkstatt, aufgrund ihrer Angst mit Holz an Maschinen zu arbeiten. Auch habe dieser Einsatz weder ihren beruflichen Kenntnissen noch ihren Fähigkeiten entsprochen. Sie hätte einen anderen Einsatz bevorzugt (act. G. 3.1 / A107).

A.c Am 3. August 2011 sprach das RAV eine Verwarnung aus und ersuchte die Versicherte, die Arbeit im Einsatzprogramm sofort, spätestens bis am 5. August 2011, wieder aufzunehmen, oder ihre Abwesenheit zu erklären und die Gründe dafür zu belegen. Andernfalls drohe ihr eine Einstellung in der Anspruchsberechtigung sowie im Wiederholungsfall eine Aberkennung der Vermittlungsfähigkeit (act. G 3.1 / A102).

A.d Als die Versicherte das Einsatzprogramm nicht wiederaufnahm, erklärte das RAV dieses mit Entscheid vom 10. August 2011 für beendet (act. G 3.1 / A106). Mit Schreiben vom 16. August 2011 forderte das RAV die Versicherte auf, zum Nichtantritt des Einsatzprogramms eine Stellungnahme einzureichen (act. G 3.1 / A108).

A.e Die Versicherte nahm in einem längeren Schreiben vom 18. August 2011 Stellung. Darin äusserte sie vor allem ihr Unverständnis, dass sie vom RAV - entgegen dem, was gemeinsam besprochen worden sei - für das Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" angemeldet worden sei. Sie habe grosse Angst vor Arbeiten mit Holz an Maschinen und sei handwerklich unbegabt. Sowohl ihre Personalberaterin als auch die Einsatzprogrammorganisatorin hätten beide zugestimmt, dass dieser Einsatz nicht für sie geeignet sei. Am Tag des Starts des Programms, nachdem sie zunächst die Einsatzprogrammorganisatorin kontaktiert habe, habe sie entschieden, die Einführung in der Werkstatt mitzumachen, um sich ein genaueres Bild über das Programm zu verschaffen. Einen Moment lang habe sie gedacht, es könnte sich bei dem Einsatz um Büroarbeit handeln. Sie habe den Leiter des Einsatzprogramms "Schreiner integrieren" auch gefragt, ob er sie nicht im Sekretariat oder der Kantinenküche einsetzen könnte. Dieser habe das verneint. Der Leiter habe sie zuerst in die Arbeit an der Hobelbank einweisen wollen. Als sie dies abgelehnt habe, habe er ihr Holzarbeiten angeboten, die an einer Säge verrichtet werden könnten. Sie habe das Gefühl gehabt, kein Verständnis für ihre Situation zu erhalten. Bevor sie den Einsatzbetrieb verlassen habe, sei sie um ca. 11:15 Uhr zum Sekretariat gegangen, wo sie mitgeteilt habe, dass sie den Einsatz



mit dem RAV besprechen wolle, da sie Angst vor den zugewiesenen Arbeiten habe (act. G 3.1 / A111).

B.

B.a Mit Verfügung vom 6. September 2011 stellte das RAV die Versicherte ab dem 3. August 2011 für 20 Tage in der Anspruchsberechtigung ein. Das RAV führte darin aus, die Versicherte begründe den Abbruch des Einsatzprogramms damit, dass dieses für sie nicht geeignet sei, da sie weder die beruflichen Voraussetzungen dafür mitbringe und Angst habe, mit Holz an Maschinen zu arbeiten. Aus den Akten gehe indes hervor, dass die Programmleitung der Versicherten angeboten habe, in den Bereich Unterhalt oder Kreativ zu wechseln. Es hätte Arbeiten in der Administration gegeben, die man nicht an der Maschine hätte machen müssen. Die Versicherte habe dies jedoch abgelehnt. Sie habe sich damit pflichtwidrig einer Weisung des RAV widersetzt, womit sie ein Verschulden an der Fortdauer der Arbeitslosigkeit trage (act. G 3.1 / A115).

B.b Gegen diese Verfügung erhob die Versicherte mit Eingabe vom 5. Oktober 2011 Einsprache. In dem Schreiben äusserte sie erneut vor allem ihr Unverständnis über den Entscheid des RAV, sie im Programm "Schreiner integrieren" einzusetzen. Sie sei offen und bereit gewesen, an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen, um ihre Vermittlungsfähigkeit zu fördern und Praxiserfahrung zu sammeln. Von den etwa zehn verschiedenen Programmen, die ihr anlässlich der Beratungsgespräche angeboten worden seien, habe sie allen zugestimmt, die für sie nützlich und sinnvoll gewesen seien, "Schreiner integrieren" habe nicht dazu gezählt. Im Nachhinein schätze sie die Situation als unprofessionell, gar als Mobbing seitens der Einsatzprogrammorganisatorin ein (act. G 3.1 / A123).

B.c Mit Entscheid vom 24. Oktober 2011 wies das RAV die Einsprache ab. Es hielt bezüglich des Vorwurfs, man habe nicht angemessen auf die Fähigkeiten oder die bisherige Tätigkeit der Versicherten Rücksicht genommen, fest, es sei den Akten zu entnehmen, dass die Versicherte im Jahr 2011 erfolgreich die Weiterbildung zur Kauffrau E-Profil habe abschliessen können. Im Jahre 2001 habe sie die Lehre zur Verkäuferin abgeschlossen und diverse berufliche Erfahrungen als Telefonistin, in der Gastronomie und im kaufmännischen Bereich sammeln können. Seit dem 24.



November 2009 sei sie als arbeitslos gemeldet und habe bis dato keinen Zwischenverdienst erzielen können. Ein Einsatz im zugewiesenen Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" entspreche zwar nicht ihrer gewünschten beruflichen Tätigkeit, worauf auch kein Anspruch bestehe, hätte aber angemessen auf ihre beruflichen Fähigkeiten Rücksicht genommen. Die Programmleitung habe der Versicherten angeboten, in den Bereich "Unterhalt" oder "Kreativ" zu wechseln. Es hätte Arbeiten in der Administration gegeben, die man nicht an einer Maschine hätte machen müssen. Die Teilnahme wäre dann unzumutbar, wenn sie die Wiederbeschäftigung der versicherten Person in ihrem Beruf wesentlich erschwert, falls darauf in absehbarer Zeit überhaupt Aussicht bestanden hätte. Dies sei jedoch nicht der Fall. Der Nichtantritt der arbeitsmarktlichen Massnahme sei damit nicht gerechtfertigt (act. G 3.1 / A124).

C.

C.a Gegen diesen Einspracheentscheid richtet sich die vorliegende Beschwerde vom 21. November 2011. Zur Begründung brachte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen die gleichen Argumente vor wie in ihrer Stellungnahme gegenüber dem RAV vom 18. August 2011 sowie in der Einsprache vom 5. Oktober 2011 (act. G 1).

C.b Am 25. August 2011 reichte der Beschwerdegegner seine Beschwerdeantwort ein, in welcher er Abweisung der Beschwerde beantragte. Zur Begründung verwies er auf seine Ausführungen im Einspracheentscheid vom 24. Oktober 2011 (act. G 3).

C.c Die Beschwerdeführerin verzichtete auf eine Replik (vgl. act. G 5).

Erwägungen:

1.

Streitig und zu prüfen ist die im Einspracheentscheid vom 24. Oktober 2011 bestätigte Einstellung in der Anspruchsberechtigung von 20 Tagen infolge der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin das ihr zugewiesene Einsatzprogramm verlassen hatte.

2.



2.1 Das vorliegend zu beurteilende Programm zur vorübergehenden Beschäftigung gemäss Art. 64a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) ist eine arbeitsmarktliche Massnahme. Die Massnahmen haben gemäss Art. 59 Abs. 2 AVIG zum Ziel, die Eingliederung von versicherten Personen, die aus Gründen des Arbeitsmarkts erschwert vermittelbar sind, zu fördern, indem sie im Hinblick auf die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung die Vermittlungsfähigkeit der versicherten Personen verbessern (Art. 59 Abs. 2 lit. a AVIG), die beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern (lit. b), die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermindern (lit. c) oder die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln (lit. d). Für die Zuweisung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung gelten sinngemäss die Kriterien der zumutbaren Arbeit nach Art. 16 Abs. 2 lit. c AVIG (Art. 64a Abs. 2 AVIG).

2.2 Die versicherte Person hat auf Weisung der zuständigen Amtsstelle an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilzunehmen, die ihre Vermittlungsfähigkeit fördern (Art. 17 Abs. 3 lit. a AVIG). Gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG ist die versicherte Person in der Anspruchsberechtigung einzustellen, wenn sie Weisungen der zuständigen Amtsstelle nicht befolgt, namentlich indem sie eine arbeitsmarktliche Massnahme ohne entschuldbaren Grund nicht antritt oder abbricht.

2.3 Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin das Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" am 2. August 2011, kurz nach der Einführung, verlassen hatte. Fraglich ist, ob sie dadurch ihre Pflicht, an einem für sie zumutbaren Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, verletzte. Vorab ist auf die Angaben der Beschwerdeführerin einzugehen, wonach sie Angst vor maschinellen Holzarbeiten habe, weil sie in der Oberstufe im Werkunterricht einen Unfall habe mitansehen müssen. Es besteht grundsätzlich kein Anlass an der Wahrheit dieser Aussage zu zweifeln. Dass die Beschwerdeführerin als handwerklich offenbar ohnehin unbegabte Person sich weigerte, Arbeiten mit Holz an Maschinen ausführen zu müssen, erscheint somit nachvollziehbar.

2.4 Die Beschwerdeführerin gab weiter an, im Rahmen von Gesprächen beim RAV über einen allfälligen Einsatz im Programm "Schreiner integrieren" sowohl ihrer



Personalberaterin als auch der Einsatzprogrammorganisatorin gegenüber klar und deutlich zu verstehen gegeben zu haben, dass maschinelle Arbeiten mit Holz für sie nicht in Frage kämen. Diese beiden Personen hätten auch Verständnis dafür gezeigt und gesagt, in diesem Fall könne sie nicht dazu gezwungen werden. Die Gespräche der Beschwerdeführerin mit den zuständigen Personen des RAV über das Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" sind aktenmässig nicht dokumentiert, allerdings erscheinen auch diese Aussagen der Beschwerdeführerin glaubhaft, zumal sie vom Beschwerdegegner im Verlauf des Verwaltungs- und Beschwerdeverfahrens nie bestritten wurden. Es muss also davon ausgegangen werden, dass der Beschwerdegegner über die Angst der Beschwerdeführerin vor maschinellen Holzarbeiten Bescheid wusste. Wie sodann aus dem Lebenslauf der Beschwerdeführerin hervorgeht, hat sie 1999 bis 2001 eine Verkäuferinnenlehre absolviert. Sie war danach vorab im kaufmännischen Bereich tätig und holte in den Jahren 2007 bis 2010 die Ausbildung zur Kauffrau E-Profil nach (act. A45). Als Ziel für ein Einsatzprogramm wurde im November 2010 denn auch vereinbart, neue Erfahrungen im kaufmännischen Bereich zu sammeln (act. A47).

2.5 Unter diesen Umständen erscheint jedenfalls fragwürdig, weshalb die Beschwerdeführerin letztlich ins Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" eingewiesen wurde. Zwar wurden seitens des RAV in den Monaten zuvor etliche Bemühungen unternommen, um die Beschwerdeführerin in einem geeigneten "externen" Beschäftigungsprogramm unterzubringen. Diese Bemühungen scheiterten, weshalb sich das RAV offenbar veranlasst sah, nur noch "interne" Beschäftigungsprogramme zu suchen (vgl. act. A93). Freilich finden sich keine hinreichenden Belege, dass die Beschwerdeführerin geeignete Einsatzprogramme trotz Anweisung abgelehnt oder vereitelt hätte. Für ein allfälliges "Selbstverschulden" der Beschwerdeführerin, welches der Beschwerdegegner in der Aktennotiz vom 27. Juli 2011 bezüglich mehrerer gescheiterter externer Einsatzprogramme feststellt (act. A98), finden sich in den übrigen Akten keine konkreten Hinweise. Vielmehr ergeht beispielsweise aus der Aktennotiz vom 14. April 2011, dass die Leitung des Einsatzprogramms "Caritas" einen anderen Teilnehmer gewählt hatte, ohne dass die Beschwerdeführerin ein Verschulden traf (act. A79). Letztlich erscheint die Frage eines Verschuldens bezüglich der gescheiterten "externen" Einsatzprogramme indes auch gar nicht von Bedeutung. Relevant ist einzig, ob die Beschwerdeführerin vom RAV in ein für sie zumutbares



Einsatzprogramm eingewiesen wurde. Nach Art. 16 Abs. 2 lit. c AVIG ist eine Arbeit bzw. ein Einsatzprogramm unzumutbar, wenn sie bzw. es dem Alter, den persönlichen Verhältnissen oder dem Gesundheitszustand der versicherten Person nicht angemessen ist. Zu beachten ist dabei, dass bei einem Beschäftigungsprogramm grundsätzlich kein Anspruch darauf besteht, dass die Arbeit auf die bisherige Tätigkeit der versicherten Person Rücksicht nimmt. Es geht vielmehr darum, einer Person, die (wie die Beschwerdeführerin) seit längerer Zeit arbeitslos ist, einen regelmässigen Arbeitsrhythmus zu vermitteln und sie in eine Gruppe zu integrieren.

2.6 Zu erwähnen ist vorab, dass grundsätzlich nebst einem "externen" auch ein "internes" Beschäftigungsprogramm für die Beschwerdeführerin als arbeitsmarktliche Massnahme geeignet erscheint, wenn es die Anforderungen von Art. 16 Abs. 2 lit. c AVIG erfüllt. Nachdem nun auch bei den "internen" Programmen mehrere zur Auswahl gestanden hätten, stellt sich die Frage, weshalb der Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin gerade dem Programm "Schreiner integrieren" zugewiesen hat. In diesem Zusammenhang ist auf die Rechtsprechung des Kantonalen Versicherungsgerichts hinzuweisen, gemäss welcher eine Zuweisung, welcher der Charakter einer Disziplinar massnahme zukomme, offensichtlich nicht dem Zweck einer arbeitsmarktlichen Massnahme entspreche (Urteil vom 5. Oktober 2006, AVI 2006/19). Aus den Akten ergeben sich konkrete Anhaltspunkte, welche auf den disziplinarischen Zweck der Zuweisung hindeuten. So ist in der Aktennotiz des RAV vom 7. Juli 2011 folgendes festgehalten: "Fr. E.\_\_\_\_, die PB ist an dem Punkt, an dem sie durch diese Unkooperation von A.\_\_\_\_ nicht zwingend im kaufm. Bereich ein EP aufgleisen möchte." (act. A93, S. 2). Der Aktennotiz vom 27. Juli 2011 ist sodann zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin ein Vorstellungsgespräch beim Einsatzprogramm "Schreiner integrieren" abgelehnt habe, weil das nicht das Richtige für sie sei. Da die Beschwerdeführerin diverse Angebote im kaufmännischen Bereich abgelehnt habe, sprach sich die Personalberaterin der Beschwerdeführerin für ein Einsatzprogramm zur Prüfung der Vermittlungsfähigkeit aus, und die Einsatzprogrammorganisatorin vermerkte in Bezug auf das weitere Vorgehen "Anweisen Schreiner integrieren" (act. A98, S. 2). Es scheint somit beim Beschwerdegegner als eigentliches Ziel der Zuweisung nicht die Förderung der Vermittlungsfähigkeit im Vordergrund gestanden zu haben, sondern deren Überprüfung. Konkrete Anhaltspunkte für eine zweifelhafte Vermittlungsbereitschaft oder Vermittlungsfähigkeit (wie unbegründete Ablehnungen



von Arbeit, zeitliche Einschränkungen etc.) finden sich in den Akten indes nicht. Damit ist offensichtlich von einem disziplinarischen Charakter der Zuweisung auszugehen. Dafür spricht im Übrigen an sich bereits die Zielgruppe, welche mit der in Frage stehenden Massnahme angesprochen wird. Die Beschwerdeführerin weist zutreffend darauf hin, dass zur Zielgruppe des Einsatzprogramms "Schreiner integrieren" einerseits stellensuchende Männer und Frauen gehören, die durch Erweiterung ihrer handwerklichen Fähigkeiten ihre beruflichen Perspektiven verbessern wollen, und andererseits Personen mit handwerklichem Geschick aus allen Berufszweigen, welche interessiert sind, mit dem Material Holz zu arbeiten (act. A123, Beilage zur Einsprache). Zwar begründen fehlende Fähigkeiten bzw. fehlendes Interesse im Umgang mit dem Material Holz noch keine Unzumutbarkeit im Sinn von Art. 64a Abs. 2 AVIG i.V.m. Art. 16 Abs. 2 lit. c AVIG. Gleichwohl ist hier die Eignung der konkret gewählten Massnahme zu verneinen. Dies eben mit Blick auf die Angst vor maschinellen Holzarbeiten, welche die Beschwerdeführerin aufgrund eines erlebten Traumas plausibel geltend macht. Damit ist offenkundig, dass die Beschwerdeführerin der von dem Einsatzprogramm angesprochenen Zielgruppe nicht entsprach. Weshalb der Beschwerdegegner für die Beschwerdeführerin gerade das Programm "Schreiner integrieren" bestimmte, ist nicht nachvollziehbar. Ein - wenn schon im handwerklichen Bereich - Programm wie "Nähen" hätte wesentlich näher gelegen.

2.7 Im Ergebnis erweist sich die Zuweisung ins Beschäftigungsprogramm "Schreiner integrieren" damit sowohl von der Zielsetzung (Disziplinar-massnahme) wie auch inhaltlich als unverhältnismässig. Die Beschwerdeführerin verhielt sich nicht pflichtwidrig, als sie der unverhältnismässigen Anweisung keine Folge leistete. Damit fehlt es an den Voraussetzungen für eine Einstellung in der Anspruchsberechtigung.

3.

Die Beschwerde ist gutzuheissen und der angefochtene Einspracheentscheid aufzuheben. Gerichtskosten sind keine zu erheben (Art. 61 lit. a des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; ATSG; SR 830.1).

Demgemäss hat das Versicherungsgericht

im Zirkulationsverfahren gemäss Art. 39 VRP



entschieden:

1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Einspracheentscheid vom 24. Oktober 2011 aufgehoben.
2. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.