

Urteil vom 28. August 2017

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione,
Gerichtsschreiberin Polla.

Verfahrensbeteiligte

Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
Sargans (RAV),
Langgrabenstrasse 24, 7320 Sargans,
vertreten durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit, Rechtsdienst, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,
Beschwerdeführer,

gegen

A. _____,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Arbeitslosenversicherung
(Einstellung in der Anspruchsberechtigung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 3. März 2017.

Sachverhalt:

A.

A. _____ war als Prozessingenieurin und später als Wissenschaftlerin bei der B. _____ AG tätig gewesen. Nachdem die Arbeitgeberin das Arbeitsverhältnis aus betrieblichen Gründen auf den 30. November 2014 beendet hatte, meldete sie sich bei der Arbeitslosenversicherung zum Leistungsbezug ab 1. Dezember 2014 an. Am 15. Juli 2015 bewarb sie sich bei der C. _____ AG als Product-/ Process-Engineer. Kurz darauf teilte die C. _____ AG dem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum Sargans (RAV) mit, die Versicherte erhalte eine Festanstellung und bat um Zustellung eines Formulars für die Einreichung eines Gesuchs um Einarbeitungszuschüsse. Am 25. September 2015 meldete die Unternehmung dem RAV, es komme zu keiner Anstellung, da A. _____ abgesagt habe. Die Versicherte gab gegenüber dem RAV an, sie habe ihre Bewerbung zurückgezogen, da die Stelle nicht ihrer Ausbildung und ihren fachlichen Fähigkeiten entsprochen habe. Als promovierte Physikerin habe sie sich intellektuell unterfordert gefühlt. Im Bereich der Leiterplatten und der Galvanotechnik habe sie überdies keine Erfahrung, weshalb sie eine lange Einarbeitungszeit gebraucht hätte. Mit Verfügung vom 3. November 2015 stellte das RAV die Versicherte ab 15. Oktober 2015 wegen Ablehnung zumutbarer Arbeit für die Dauer von 31 Tagen in der Anspruchsberechtigung ein, was es mit Einspracheentscheid vom 1. Februar 2016 bestätigte.

B.

In teilweiser Gutheissung der dagegen geführten Beschwerde hob das Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen den Einspracheentscheid vom 1. Februar 2016 auf und reduzierte die Anzahl der Einstelltage auf 25 (Entscheid vom 3. März 2017).

C.

Das RAV Sargans führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids.

A. _____ und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verzichten auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann u.a. die Verletzung von Bundesrecht (Art. 95 lit. a BGG), einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (vgl. BGE 132 V 292 E. 3.3 S. 399), sowie eine offensichtlich unrichtige oder auf einer Verletzung von Art. 95 beruhende Sachverhaltsfeststellung (Art. 97 Abs. 1 BGG) gerügt werden. Eine Angemessenheitskontrolle ist dem Bundesgericht verwehrt; es überprüft zwar frei, ob der angefochtene Akt verhältnismässig ist (BGE 134 V 153 E. 4.2 S. 157), hingegen kann es nicht sein eigenes Ermessen - im Sinne einer Überprüfung der Zweckmässigkeit (Opportunität) - an die Stelle desjenigen der zuständigen Behörden setzen (BGE 124 II 114 E. 1b S. 116 mit Hinweisen).

2.

Streitig und zu prüfen ist allein, ob die Vorinstanz Bundesrecht verletzt, indem sie die von der Verwaltung verfügte Einstellungsdauer von 31 Tagen auf deren 25 reduzierte.

3.

3.1. Das kantonale Gericht erwog, der Rückzug der Bewerbung mit folglich fortdauernder Arbeitslosigkeit begründe grundsätzlich ein schweres Verschulden. Hier sei jedoch zu berücksichtigen, dass es sich um eine Stelle gehandelt habe, für die wahrscheinlich Einarbeitungszuschüsse zuzusprechen gewesen wären. Auch sei die Versicherte bis dahin ihren arbeitslosenversicherungsrechtlichen Pflichten stets klaglos nachgekommen. Dies rechtfertige es, das Verschulden lediglich als mittelschwer zu qualifizieren und die Einstelltag auf 25 zu reduzieren.

3.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz habe in bundesrechtswidriger Weise den Schluss gezogen, das Verschulden der Beschwerdegegnerin sei nur mittelschwer, da ihr wahrscheinlich Einarbeitungszuschüsse zugestanden hätten und sie sich bis dahin tadellos verhalten habe. Dies seien keine Gründe, um den Verstoss nicht im Rahmen des für diesen Tatbestand vorgesehenen schweren Verschuldens zu sanktionieren, zumal ein Anspruch auf Einarbeitungszuschüsse nicht bestanden hätte.

4.

4.1. Die Festlegung der Einstellungsdauer beschlägt eine typische Ermessensfrage, deren Beantwortung letztinstanzlicher Korrektur nur mehr dort zugänglich ist, wo das kantonale Gericht sein Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat, also bei Ermessensüberschreitung oder -unterschreitung sowie bei Ermessensmissbrauch (BGE 137 V 71 E. 5.1 S. 72 f.; Urteil 8C_138/2017 vom 23. Mai 2017 E. 6.1 mit Hinweisen). Ermessensmissbrauch ist gegeben, wenn die Behörde zwar im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens bleibt, sich aber von unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Erwägungen leiten lässt, oder allgemeine Rechtsprinzipien, wie das Verbot von Willkür und von rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (BGE 141 V 365 E. 5.1 S. 73 mit Hinweis). Dagegen liegt Ermessensüberschreitung vor, wenn die Behörde Ermessen walten lässt, wo ihr das Gesetz keines einräumt, oder wo sie statt zweier zulässiger Lösungen eine dritte wählt. In diesem Zusammenhang ist auch die Ermessensunterschreitung bedeutsam, die darin besteht, dass die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon sie nach Gesetz berechtigt wäre, nach Ermessen zu handeln, oder dass sie auf Ermessensausübung ganz oder teilweise von vornherein verzichtet (BGE 137 V 71 E. 5.2 S. 73; 116 V 307 E. 2 S. 310; Urteil 8C_556/2016 vom 23. November 2016 E. 4.1, in: ARV 2016 S. 308).

4.2. Im Gegensatz zur Kognition des Bundesgerichts ist diejenige der Vorinstanz in diesem Zusammenhang nicht auf Rechtsverletzung beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Beurteilung der Angemessenheit der Verwaltungsverfügung (BGE 137 V 73 E. 5.2 S. 73). Bei der Angemessenheit geht es um die Frage, ob der zu überprüfende Entscheid, den die Behörde nach dem ihr zustehenden Ermessen im Einklang mit den allgemeinen Rechtsprinzipien in einem konkreten Fall getroffen hat, nicht zweckmässigerweise anders hätte ausfallen sollen. Allerdings darf das kantonale Gericht sein Ermessen nicht ohne triftigen Grund an die Stelle desjenigen der Verwaltung setzen; es muss sich somit auf Gegebenheiten abstützen können, die seine abweichende Ermessensausübung als naheliegender erscheinen lassen (BGE 137 V 71 E. 5.2 S. 73; 126 V 75 E. 6 S. 81; Urteil 8C_138/2017 vom 23. Mai 2017 E. 6.1). Dabei ist auch den Bestrebungen der Verwaltung Rechnung zu tragen, die darauf abzielen, durch interne Weisungen, Richtlinien, Tabellen, Skalen usw. eine rechtsgleiche Behandlung der Versicherten zu gewährleisten (BGE 114 V 315 E. 5a S. 316 mit Hinweisen).

4.3. Es steht fest und ist nicht umstritten, dass die Beschwerdegegnerin aufgrund ihrer Absage eine ihr zumutbare Arbeit in schuldhafter Weise nicht annahm. Erfüllt ist der Einstellungstatbestand nach Art. 30 Abs. 1 lit. d AVIG, der grundsätzlich jedes Verhalten erfasst, welches das Zustandekommen eines Arbeitsvertrags scheitern lässt (THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Soziale Sicherheit, SBVR Bd. XIV, 3. Auflage 2016, S. 2529 f., Rz. 850; Urteil 8C_339/2016 vom 29. Juni 2016 E. 2 mit weiteren Hinweisen). Gemäss Art. 30 Abs. 3 AVIG in Verbindung mit Art. 45 Abs. 4 lit. b AVIV ist die Ablehnung einer zumutbaren Arbeitsstelle ohne entschuldbaren Grund in der Regel als

schweres Verschulden zu qualifizieren und demnach mit einer Einstellungsdauer von 31 bis 60 Tagen zu sanktionieren (Art. 45 Abs. 3 lit. c AVIV). Liegen besondere Umstände im Einzelfall vor, kann dieser Rahmen unterschritten werden. Vorausgesetzt ist dabei ein entschuldigbarer Grund, der das Verschulden leichter als schwer erscheinen lässt. Dieser kann die subjektive Situation der betroffenen Person oder eine objektive Gegebenheit (z.B. die Befristung der Stelle) beschlagen (BGE 130 V 125 E. 3.5 S. 131; THOMAS NUSSBAUMER, a.a.O., S. 2524 Rz. 863 f.).

4.4. Dass hier abweichend von Art. 45 Abs. 4 AVIV nicht von einem schweren, sondern bloss von einem mittelschweren Verschulden auszugehen sei, rechtfertigte die Vorinstanz erstens mit dem Umstand, dass die Versicherte wahrscheinlich Anspruch auf Einarbeitungszuschüsse gehabt hätte und zweitens mit ihrem bis dahin tadellosen Verhalten.

4.5.

4.5.1. Der Verwaltung ist beizupflichten, dass das Verschulden der Beschwerdegegnerin schwer wiegt. Mit der Annahme dieser zumutbaren und bereits zugesicherten Festanstellung hätte die Arbeitslosigkeit, die bei Besichtigung des Arbeitsplatzes bereits neun Monate währte, dauerhaft beendet werden können. Daran hätte die vorübergehende Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen nichts geändert, weshalb, im Gegensatz zur Ablehnung einer zeitlich befristeten Anstellung, hierin kein entschuldigbarer Grund gesehen werden kann, der die Ablehnung in einem milderen Licht erscheinen liesse. Im Weiteren legt die Verwaltung überzeugend dar, dass die Voraussetzungen für Einarbeitungszuschüsse nicht erfüllt gewesen wären. Die Vorinstanz hielt dementsprechend die Zusprechung von Einarbeitungszuschüssen bloss für wahrscheinlich, was nicht der für das Beweismass der überwiegenden Wahrscheinlichkeit erforderlichen Bestimmtheit entspricht. Sie begründete zudem nicht, worauf sie sich bei der Annahme eines wahrscheinlichen Anspruchs auf diese Zuschüsse stützte. Es liegen keinerlei Indizien vor, dass die Versicherte zunächst aufgrund ihrer geltend gemachten fehlenden Erfahrung im Bereich Leiterplatten und Galvanotechnik einen verminderten Lohn erhalten hätte und erst nach einer nötigen Einarbeitungsphase mit einer Festanstellung zu rechnen gewesen wäre, wie dies Art. 65 AVIG vorsieht. Die Beschwerdegegnerin führte denn auch zur Begründung ihrer Ablehnung der Stelle ins Feld, diese habe nicht ihrem Ausbildungsniveau als promovierte Physikerin entsprochen und sie habe sich intellektuell unterfordert gefühlt. Der Beschwerdeführer weist weiter zutreffend darauf hin, dass die Versicherte über besondere Kompetenzen u.a. in Materialwissenschaften, Photovoltaik und Dünnschicht-Prozessen verfüge. Sie habe den allgemeinen Stellenanforderungen ohne Weiteres entsprochen (abgeschlossene Berufslehre mit technischem Hintergrund oder abgeschlossenes Studium im Bereich Elektrotechnik/Materialwissenschaften und Führungsfähigkeiten sowie vernetztes und analytisches Denkvermögen). Die speziell aufgeführte Zusatzanforderung "Erfahrung in der Leiterplattenindustrie" habe sie nicht erfüllt, was sie jedoch nicht von den meisten Elektroingenieuren oder Ingenieuren mit Erfahrung in den Materialwissenschaften unterscheide. Die spezifisch auf die Leiterplattenindustrie bezogene Einarbeitung wäre daher betriebsüblich gewesen. Diesen Darlegungen kann vollumfänglich gefolgt werden.

4.5.2. Ebenso zutreffend sind die Ausführungen des RAV zur Beurteilung des Verschuldens mit Blick auf das bisherige Verhalten der Versicherten. Im Bereich des schweren Verschuldens ist nach der Rechtsprechung als sachgemässer Ausgangspunkt für die individuelle Verschuldensbeurteilung grundsätzlich ein Mittelwert in der von 31 bis 60 Tagen reichenden Skala zu wählen (BGE 123 V 150 E. 3c S. 153; THOMAS NUSSBAUMER, a.a.O., S. 2523 f., Rz. 861). Weil gemäss Art. 45 Abs. 3 lit. c AVIV die Einstellung in der Anspruchsberechtigung bei schwerem Verschulden zwischen 31 und 60 Tagen dauert, ist auch im vorliegenden Fall der innerhalb dieser Bandbreite liegende Mittelwert von 45 Einstellungstagen grundsätzlich angemessen. Ausgehend hiervon berücksichtigte die Verwaltung das bisher zu keinen Beanstandungen Anlass gebende Verhalten der Beschwerdegegnerin insofern, als sie die Einstelldauer mit 31 Tagen im untersten Bereich des schweren Verschuldens festlegte. Dies entspricht auch dem Richtmass für diesen Tatbestand gemäss den Verwaltungsweisungen des SECO (Einstellraster für KAST/RAV in: AVIG-Praxis ALE [vom Oktober 2011] D72; zur Bedeutung von Verwaltungsweisungen vor allem unter dem Aspekt der rechtsgleichen Gesetzesanwendung vgl. BGE 140 V 543 E. 3.2.2.1 S. 547 f. mit Hinweisen). Damit liegen keine objektiven oder subjektiven Gegebenheiten vor, die das Verschulden der Versicherten als bloss mittelschwer oder leicht erscheinen liessen. Die Möglichkeit einer Unterschreitung der bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit vorgesehenen Einstellungsdauer von 31 bis 60 Tagen fällt daher ausser Betracht (BGE 130 V 125 E. 3.2 S. 126 und E. 3.4.3 S. 130). Zusammenfassend liegen keine triftige Gründe vor, um in das Verwaltungsermessen einzugreifen. Das RAV siedelte das zur Fortdauer der Arbeitslosigkeit führende Verhalten in angemessener Weise am untersten Rand des schweren Verschuldens an, weshalb das kantonale Gericht in unzulässiger Weise in die pflichtgemässe Ermessensausübung der Verwaltung eingriff. Die Beschwerde ist begründet.

5.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat die Beschwerdegegnerin die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 65 Abs. 4 lit. a in Verbindung mit Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der Entscheid des Versicherungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 3. März 2017 wird aufgehoben und der Einspracheentscheid des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums Sargans (RAV) vom 1. Februar 2016 bestätigt.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 500.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Versicherungsgericht des Kantons St. Gallen und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 28. August 2017

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Polla