

Regierungsratsbeschluss

vom 26. April 2016

Nr. 2016/737

KR.Nr. I 0036/2016 (VWD)

Interpellation Fraktion SP: Hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit die Lehrlinge der Stahl Gerlafingen AG im Stich gelassen? Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

Kurz nach der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank im Januar 2015 gab die Stahl Gerlafingen bekannt, dass der starke Franken die bereits ohnehin angespannte finanzielle Situation noch verschärfe und dass sie unter diesem Druck gezwungen sei, Massnahmen für ihr Überleben zu treffen.

Im Rahmen dieser Massnahmen kündigte die Stahl Gerlafingen AG vor Kurzem an, bei der Berufsbildung zu sparen und die Lehrwerkstätte zu opfern.

In vorbildlicher Zusammenarbeit hatte die Firmenleitung, gemeinsam mit der Gewerkschaft Unia und dem Staatssekretariat für Wirtschaft Seco, ein Projekt ausgearbeitet, welches es ermöglicht hätte, die Lehrwerkstätte während zwei Jahren unter dem Titel der arbeitsmarktlichen Massnahmen teilweise über die Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Aus formellen Gründen hätte es nur noch eine zustimmende Stellungnahme des Amtes für Wirtschaft und Arbeit gebraucht, um dem Projekt zum Durchbruch zu verhelfen.

Aus der Solothurner Zeitung vom 17. Februar 2016 sowie von Beteiligten war zu erfahren, dass das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Solothurn sich weigerte, diese zustimmende Stellungnahme abzugeben. Dieser Entscheid wurde von der zuständigen Regierungsrätin ausdrücklich mitgetragen. Die Folge davon ist, dass die Lehrwerkstätte der Stahl Gerlafingen geschlossen wird.

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Mit welcher Begründung weigerte sich das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) einem Projekt, welches in Zusammenarbeit mit dem Seco, also der Aufsichtsbehörde der Arbeitslosenversicherung, erarbeitet wurde, eine zustimmende Stellungnahme abzugeben?
2. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Projekte zu unterstützen, die Arbeitsplätze erhalten, bzw. arbeitsmarktliche Massnahmen für Personen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, mitzufinanzieren. Das Gesetz lässt einen breiten Interpretationsspielraum zu. Weshalb wurde von diesen Möglichkeiten kein Gebrauch gemacht?
3. Wurde versucht, den gesetzlichen Spielraum der einschlägigen Gesetze und Bestimmungen vollständig auszunutzen? Wenn ja, wie? Wenn nein, weshalb nicht?
4. Welche Risiken wäre der Kanton eingegangen, wenn er zum Projekt eine zustimmende Stellungnahme abgegeben hätte?

5. War der Gesamtregerungsrat in dieses Geschäft involviert und trägt er die ablehnende Haltung des AWA mit?
6. Was unternimmt die Regierung konkret, um der Deindustrialisierung unseres Kantons und dem damit verbundenen Ausbildungs- und Arbeitsplatzabbau entgegen zu halten?
7. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Meinung, dass viele industrielle Ausbildungsplätze im Kampf gegen den Fachkräftemangel und gegen die Deindustrialisierung enorm wichtig sind, auch wenn nicht immer alle Lehrstellen besetzt werden können?
8. Was sind die konkreten Massnahmen der Solothurner Regierung zu der im April 2015 von Regierungsrätin Esther Gassler in Aussicht gestellten Industriepolitik?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Stahl Gerlafingen AG beschäftigt zur Zeit rund 500 Mitarbeitende, davon 29 Lernende in den Bereichen Automatiker, Kauffrau/mann, Konstrukteur, Logistiker, Mechanikpraktiker, Produktionsmechaniker, Polymechaniker und Elektroinstallateur. Das Unternehmen steckt zweifellos wie andere exportorientierte Betriebe auch in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Es kämpft am Standort Schweiz mit hohen Produktionskosten (Personal, Energie, Transport), die durch die Frankenstärke noch verstärkt werden. Dazu kommt ein Überangebot an Stahl auf den Weltmärkten, was zu tiefen Preisen führt. China braucht infolge des Rückgangs seiner Wachstumsrate weniger Stahl als in früheren Jahren und wirft seine Überproduktion zu Billigpreisen auf den Markt. Im Weiteren muss sich das Stahlwerk Gerlafingen im Rahmen seiner Muttergesellschaft der italienischen Beltrame Group immer wieder positionieren und die Ansprüche des Mutterhauses befriedigen.

Stahl Gerlafingen AG ist deshalb gezwungen, seine Kosten zu reduzieren und gleichzeitig neue Erträge und damit zusätzliche Liquidität zu schaffen.

Mit dem Projekt Basisindustrie Stahl Gerlafingen AG (ausgearbeitet durch Stahl Gerlafingen AG und Gewerkschaft Unia) wurde neben den Aspekten Transportkosten und Energie ein Beitrags-gesuch nach Artikel 59 Absatz 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) gestellt. Bei diesem Artikel handelt es sich um Massnahmen für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen.

Das Gesuch umfasste alle 29 Lernenden der Stahl Gerlafingen AG, also nicht nur jene, die in der Lehrwerkstatt technische Berufe erlernten. Es waren zudem diejenigen einbezogen, die im Sommer 2016 die Lehre abschliessen werden. Zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung wurden auch bereits wieder neue Lehrverträge für den Lehrbeginn August 2016 abgeschlossen.

Die Berechnung des geforderten Beitrages bestand aus dem Total Anzahl Lernende x 20 Kurstage pro Monat x 6 Lektionen pro Tag à 20 Franken. Besondere Massnahmen für die betroffenen Personen waren nicht vorgesehen. Es sollte vielmehr an die normale Lehrlingsausbildung der Stahl Gerlafingen AG für die Dauer von 2 Jahren ein Betrag von mehr als 1 Mio. Franken bezahlt werden. Eine zusätzliche Leistung seitens der Arbeitgeberin war nicht vorgesehen. Es hätte sich somit um eine reine Subvention ohne zusätzliche Gegenleistung gehandelt.

Zu einem früheren Zeitpunkt wurde das Projekt Basisindustrie Stahl Gerlafingen bereits dem Staatssekretariat für Wirtschaft Seco als Gesuch im Sinne von Artikel 75a AVIG (Pilotprojekte) eingereicht. Das Seco hatte damals, so weit uns bekannt ist, dieses Gesuch abgelehnt.

Gemäss Artikel 98a der Verordnung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIV) hat das AWA als kantonale Amtsstelle der Arbeitslosenversicherung zu Gesuchen nach Artikel 59 Absatz 1 AVIG innert 2 Wochen, Stellung zu nehmen. In der Regel werden derartige Beitragsgesuche bei Massenentlassungen vom AWA selber in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Unternehmen ausgearbeitet. Es sollen Massnahmen getroffen werden, um Personen, denen bereits gekündigt wurde oder die Kündigung angezeigt wurde, zu unterstützen, um sie möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Üblicherweise wird diese Massnahme im Rahmen von Massenentlassungen eingesetzt. Dabei handelt es sich um Coachings, Stellenbewerbungen, Standortbestimmungen, Stellenvermittlungen etc. Häufig wird dazu eine spezialisierte Drittfirma beigezogen. Die Kosten belaufen sich je nach Umfang auf 2'000 bis 2'500 Franken pro Person.

Das AWA hat das Beitragsgesuch rechtlich geprüft. Es kam dabei zur Überzeugung, dass es selber das Gesuch nicht einreichen kann, sondern nach Artikel 98 a AVIV, eine Stellungnahme auszuarbeiten hat. Zusätzlich hatte das AWA am 28. Oktober 2015 eine Besprechung mit einer Vertretung der Stahl Gerlafingen AG sowie der Unia durchgeführt, sich das Projekt erläutern lassen und den Anwesenden seine Haltung mitgeteilt.

Eine Unterstützung des Gesuchs wäre aus Sicht des AWA widerrechtlich gewesen. Das hätte im Revisionsfall dem AWA und damit dem Kanton Solothurn zur Last gelegt werden können. Im Weiteren hätte aus diesem Präzedenzfall jede andere Lehrwerkstatt, ja jeder Betrieb, der Lehrlinge ausbildet, Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend machen können, was eindeutig deren Zweck widersprochen hätte. Das Prinzip der Gesetzmässigkeit wäre massiv verletzt worden.

In seiner Stellungnahme vom 2. November 2015 hat das AWA dennoch das Seco gebeten, das Gesuch zu prüfen. Dieses wurde am 21. Dezember 2015 durch das Seco abgelehnt und mit einem Rechtsmittel ans Bundesverwaltungsgericht eröffnet. Das Rechtsmittel wurde von der Stahl Gerlafingen AG nicht ergriffen.

Am 24. November 2015 hatten der Leiter des Amtes für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen (ABMH) und der Leiter des AWA mit dem Geschäftsführer der Stahl Gerlafingen AG eine Besprechung und hatten mit ihm zusätzliche Lösungsvorschläge für die Lehrwerkstatt besprochen. Diese Vorschläge wurden jedoch vom Unternehmen verworfen.

Nach der Bekanntgabe, die Lehrwerkstatt zu schliessen, hat des ABMH zusammen mit der Stahl Gerlafingen AG nach Lösungen für die betroffenen Lehrlinge gesucht. Vom Schliessungsentcheid waren ursprünglich 12 Lehrlinge betroffen. Dazu kommen 3 Personen, für die das Unternehmen bereits einen Lehrvertrag ab August 2016 abgeschlossen hatte. Hingegen wird der Lehrvertrag mit dem Elektroinstallateur, entgegen der ursprünglichen Absicht, weitergeführt. Somit handelt es sich um 14 Personen, die von der Schliessung der Lehrwerkstatt betroffen sind. Davon konnte bisher für 13 Lernende ein neuer Lehrvertrag abgeschlossen werden. Für einen Lehrling wird noch in enger Begleitung mit dem ABMH nach einer Anschlusslösung gesucht.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Mit welcher Begründung weigerte sich das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) einem Projekt, welches in Zusammenarbeit mit dem Seco, also der Aufsichtsbehörde der Arbeitslosenversicherung, erarbeitet wurde, eine zustimmende Stellungnahme abzugeben?

Das Projekt Basisindustrie Stahl Gerlafingen AG wurde als Gesuch nach Artikel 59 Absatz 1 AVIG eingereicht. Über diesen Artikel erbringt die Arbeitslosenversicherung finanzielle Leistungen für arbeitsmarktliche Massnahmen zu Gunsten von versicherten Personen und von Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind Arbeitnehmende dann, wenn sie die Kündigung bereits erhalten haben oder die Auflösung ihres Arbeitsverhältnisses bevorsteht (z. B. beabsichtigte und angekündigte Massenentlassung).

Aufgrund der Faktenlage, konnte das AWA keine zustimmende Stellungnahme abgeben. Die Lehrlinge waren nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht. Im Gegenteil, im Gesuch wird klar festgehalten, dass die Unterstützung gelten soll, bis das Unternehmen die weitere Ausbildung der Lernenden wieder selbständig finanzieren kann. Im Weiteren wurden keine arbeitsmarktlichen Massnahmen zu Gunsten der Lehrlinge vorgesehen. Vielmehr sollte einfach die normale Lehrlingsausbildung weitergeführt und mit finanziellen Mitteln der Arbeitslosenversicherung unterstützt werden. Die Beitragsberechnung basierte zudem auf allen Lehrlingen, also auch denjenigen, die nicht in der Lehrwerkstatt waren (kaufmännische Ausbildung und Logistiker). Aufgrund der aktuellen Lehrstellensituation ist ferner davon auszugehen, dass bei einer allfälligen Auflösung der Lehrverträge innert angemessener Frist, d.h. bis zum Beginn des neuen Lehrjahres im August 2016, für die Betroffenen ein neuer Lehrvertrag abgeschlossen werden kann.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Lehrlingsausbildung nicht über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden kann. Es wäre hier ohne jegwelche gesetzliche Grundlage ein Präzedenzfall mit weitreichenden Folgen geschaffen worden. In jüngster Vergangenheit hatten wir im Kanton Solothurn andere Lehrwerkstätten, die in Zusammenarbeit mit dem ABMH einvernehmlich und ohne grosses Aufsehen aufgelöst wurden (z. B. Scintilla in Zuchwil).

3.2.2 Zu Frage 2:

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Projekte zu unterstützen, die Arbeitsplätze erhalten, bzw. arbeitsmarktliche Massnahmen für Personen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, mitzufinanzieren. Das Gesetz lässt einen breiten Interpretationsspielraum zu. Weshalb wurde von diesen Möglichkeiten kein Gebrauch gemacht?

Das AVIG sieht Möglichkeit vor, Projekte zu unterstützen, die Arbeitsplätze erhalten, bzw. arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) für von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen mitzufinanzieren. Dies jedoch nur unter gesetzlich vorgegebenen Voraussetzungen. Bevor ein Interpretationsspielraum ausgelegt werden kann, muss feststehen, ob im konkreten Fall überhaupt ein solcher Spielraum vorliegt und falls ja, wie dieser dann schliesslich auszuüben ist. In einem ersten Schritt muss zuerst geprüft werden, welche konkrete Gesetzesbestimmung zur Anwendung kommt. Der Zweckartikel des AVIG (Artikel 1a) allein kann jedoch nicht angewendet werden, sondern immer nur in Verbindung mit einem anderen konkreten Artikel des AVIG. Somit können keine Leistungen nur gestützt auf Artikel 1a Absatz 2 AVIG zugesprochen werden. Das würde sonst dazu führen, dass jeder Arbeitgeber die Löhne seiner Angestellten über die Arbeitslosenversicherung finanzieren könnte, wenn er darlegt, dass er die Arbeitnehmenden andernfalls entlässt.

Zum Erhalt von Arbeitsplätzen kommen die Bestimmungen über die Kurzarbeitsentschädigung, die Schlechtwetterentschädigung sowie arbeitsmarktliche Massnahmen, insbesondere auch die Möglichkeit von Pilotprojekten (Artikel 75a AVIG) zur Anwendung. Vorliegend sind weder die Bestimmungen zur Kurzarbeitsentschädigung noch die der Schlechtwetterentschädigung anwendbar. Entsprechend hat das AWA geprüft, ob eine AMM nach Artikel 59 bis 75b AVIG anwendbar sein könnte.

Der im Gesuch von der Stahl Gerlafingen dargestellte Sachverhalt erfüllte die Voraussetzungen von keinem dieser Artikel und liess somit gar keinen Interpretationsspielraum zu. Eine Interpre-

tation im Sinne von Artikel 1a Absatz 2 AVIG wäre nur möglich gewesen, wenn einer der AMM-Artikel erfüllt gewesen wäre. Insbesondere wurde im Gesuch auch nicht dargelegt, dass die Lehrlinge von Arbeitslosigkeit bedroht seien (das Projekt war auf minimal zwei Jahre ausgelegt) sowie welche Massnahmen ergriffen werden sollten, wenn die betroffenen Lehrlinge tatsächlich von Arbeitslosigkeit bedroht gewesen wären. Im Gesuch wurde lediglich eine Mitfinanzierung der normalen Lehrlingsausbildung durch die Arbeitslosenversicherung beantragt.

Ein Projekt nach Artikel 75a Absatz 1 Buchstabe b AVIG (Pilotversuche) wurde gemäss Auskunft der Gesuchsteller bereits vorgängig vom Seco verworfen. Projektanträge zu diesem Artikel müssen direkt an die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (Seco) gerichtet werden. Die Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung gibt sodann eine Beurteilung dazu ab. Der Kanton wird dabei nicht angehört. Das Seco prüft die Anträge nach seinen Richtlinien.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wurde versucht, den gesetzlichen Spielraum der einschlägigen Gesetze und Bestimmungen vollständig auszunutzen? Wenn ja, wie? Wenn nein, weshalb nicht?

Das Projekt Basisindustrie Stahl Gerlafingen wurde wie bereits dargelegt rechtlich eingehend geprüft. In direkten Gesprächen mit der Firma haben zudem die beiden betroffenen Ämter ABMH und AWA nach weiteren Lösungsansätzen gesucht. Diese wurden von der Stahl Gerlafingen AG aber verworfen.

3.2.4 Zu Frage 4:

Welche Risiken wäre der Kanton eingegangen, wenn er zum Projekt eine zustimmende Stellungnahme abgegeben hätte?

Mit einer zustimmenden Stellungnahme hätte das AWA nicht rechtmässig gehandelt. Aufgrund der Trägerhaftung hätten daraus Forderungen gegenüber dem Kanton und den involvierten Personen abgeleitet werden können. Daneben hätten aber durchaus auch Straftatbestände wie beispielsweise Amtsmissbrauch und ungetreue Amtsführung erfüllt sein können. Die Risiken wären somit nicht nur finanzieller Art, sondern auch strafrechtlicher Natur gewesen.

Im Weiteren wäre davon auszugehen gewesen resp. wurde uns in Gesprächen direkt in Aussicht gestellt, dass auch andere Firmen Beiträge an die Finanzierung der Lehrlingsausbildung geltend gemacht hätten. Bei einer Ablehnung solcher weiterer Gesuche wäre nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern zusätzlich auch die Rechtsgleichheit verletzt worden. Wir vertreten die Haltung, dass eine rechtmässige Handlung der beste Garant ist, die Rechtsgleichheit zu gewährleisten.

3.2.5 Zu Frage 5:

War der Gesamtregierungsrat in dieses Geschäft involviert und trägt er die ablehnende Haltung des AWA mit?

In Zusammenhang mit der Schliessung der Lehrwerkstatt hat weder das Unternehmen noch die Gewerkschaft Unia den Kontakt zum Regierungsrat gesucht. Die Volkswirtschaftsdirektorin und der Bildungsdirektor waren über das Gesuch informiert. Diese beiden Regierungsmitglieder haben im Übrigen am 26. Oktober 2015 die Lehrwerkstatt der Stahl Gerlafingen AG besucht. In diesem Zusammenhang hat das Unternehmen das Gesuch nicht erwähnt, obwohl zwei Tage später dazu eine Besprechung mit dem AWA stattfand.

Gemäss Artikel 98 a AVIV hat die kantonale Amtsstelle zu Gesuchen nach Artikel 59 Absatz 1 AVIG Stellung zu nehmen und nicht der Regierungsrat.

3.2.6 Zu Frage 6:

Was unternimmt die Regierung konkret, um der Deindustrialisierung unseres Kantons und dem damit verbundenen Ausbildungs- und Arbeitsplatzabbau entgegen zu halten?

Wir schaffen möglichst gute Rahmenbedingungen damit bei uns eine starke und anpassungsfähige Industrie weiterhin bestehen kann. Dabei darf man Massnahmen gegen die Deindustrialisierung nicht mit subventionierter Strukturerhaltung verwechseln. So unterstützen wir beispielsweise Betriebe bei der Umstellung auf innovative Produktions- und Geschäftsmodelle sowie bei der Verwirklichung von Konzepten der Industrie 4.0. Ebenso steigern wir durch unseren Beitritt zur InnoCampus AG die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Solothurn insgesamt und ermöglichen unseren Firmen den Zugang zu dieser Forschungs- und Entwicklungsinstitution. Wir wollen gezielt die positiven Wirkungen des Strukturwandels unterstützen. Durch die Nutzung des technologischen Wandels entsteht Raum für Neues, was im gesamtwirtschaftlichen Interesse überlebenswichtig ist. Die Industrie muss sich dabei frei entfalten und dem Wandel anpassen können. Sie hat die dafür notwendigen Entscheide zu fällen und die Verantwortung zu tragen. Dazu wollen wir durch ein zukunftsorientiertes Handeln auf der politischen Ebene einen möglichst guten Handlungsspielraum schaffen.

Das duale Berufsbildungssystem hat sich in der Schweiz sehr bewährt. Neben den üblichen Massnahmen der Berufsberatung und Berufsbildung unterstützen wir das Lehrstellenmarketing, das Case Management Berufsbildung, die regionalen Berufsinformationsmessen sowie die Nachholbildung. Die Lehrstellensituation präsentiert sich momentan so, dass gerade im handwerklich-industriellen Bereich eine grössere Zahl von Lehrstellen nicht mehr besetzt werden können.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie stellt sich der Regierungsrat zur Meinung, dass viele industrielle Ausbildungsplätze im Kampf gegen den Fachkräftemangel und gegen die Deindustrialisierung enorm wichtig sind, auch wenn nicht immer alle Lehrstellen besetzt werden können?

Es ist wichtig, dass wir eine bedarfsgerechte Struktur an Ausbildungsplätzen haben. Dabei darf es auch vorkommen, dass nicht immer alle Lehrstellen besetzt werden können. Das Ausbildungsangebot muss aber schlussendlich dem Bedarf des Arbeitsmarktes entsprechen, nur so kann etwas gegen den Fachkräftemangel getan werden. Für unseren Wirtschaftsstandort ist es von grosser Bedeutung, dass das produktionstechnische Know How gesichert werden kann, dieses aber veränderten Anforderungen genügen muss. Das Zusammenspiel zwischen der Wirtschaft und den staatlichen Institutionen der Berufsbildung hat bisher sehr gut funktioniert und hat dazu beitragen, dass die Ausbildungswege den Bedürfnissen der Arbeitswelt entsprechen.

3.2.8 Zu Frage 8:

Was sind die konkreten Massnahmen der Solothurner Regierung zu der im April 2015 von Regierungsrätin Esther Gassler in Aussicht gestellten Industriepolitik?

Wir haben uns intensiv mit den Folgen der Frankenstärke und den Konsequenzen, des sich stark verändernden wirtschaftlichen Umfeldes sowie mit Fragen der Industriepolitik beschäftigt. Diese Thematik war unter anderem ein Schwerpunkt der Regierungsklausur im August 2015. Dabei haben wir uns entschieden, die Wirtschafts- und Wachstumsstrategie für den Kanton zu überarbeiten und dabei den veränderten Bedingungen, Rechnung zu tragen. Wir haben dazu ein Projekt mit einer externen Fachstelle gestartet. Es ist unser Ziel die Resultate dieser Überarbeitung in den Legislaturplan 2017 – 2021 einfliessen zu lassen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2, GK 3992)
Amt für Wirtschaft und Arbeit (3)
Amt für Berufsbildung, Mittel- und Hochschulen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat