

**Beitrag zu Track #1, 01/09/22**

**Sebastian Brandl/ Ingo Matuschek<sup>1</sup>**

**Nachhaltige Arbeit in Europa: sozialökologische Transformation von Arbeit und Impulse aus der Pandemie**

### **1. Erfahrungen der Corona-Krise als möglicher Ausgangspunkt einer sozialökologischen Transformation**

In der Coronapandemie waren – bei allen Widersprüchen, Protest und Kritik – vielgestaltige und enorme nationale und europäische Kraftanstrengungen zu beobachten, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, die Wirtschaft zu stabilisieren, Arbeitsplätze für Beschäftigte zu sichern, das Personal für die Betriebe zu erhalten und soziale Sicherheit umfänglicher als bisher zu ermöglichen. Im Kern rejustierten die Aktivitäten die Ausgestaltung des sozialen Zusammenhalts im Vorrang etwa der Gesundheit vor singulären wirtschaftlichen Interessen oder im Aufheben der Schuldenbremse und zielten zugleich darauf, wirtschaftliche und politische Stabilität und zugleich Zukunftsfähigkeit in einer existenziellen Krise abzusichern. Das veränderte (bisweilen in disruptiver Manier) die in vielen Bereichen nunmehr verstärkt digitalisierte Erwerbsarbeit (Stichwort Homeoffice) und den Arbeitsmarkt (Stichwort: Kurzarbeit) wie auch dessen Institutionen bzw. deren Handeln (bspw. agiles Prozessmanagement der Bundesagentur für Arbeit (BA), siehe Abschnitt 4).

Der vorliegende Beitrag beleuchtet mit Fokus auf Deutschland, ob die in Anschlag gebrachten Instrumente auch im Hinblick auf die sozial-ökologische Krise geeignet sind. Wir folgen dabei der These, dass in einem modifizierten Kurzarbeitergeld, eingebettet in eine institutionelle Fortentwicklung der Arbeitsverwaltungen, ein zentrales Instrument von Just Transition im Sinne eines sozial gerechten Umbaus des Arbeitsmarkts in der ökologischen Transformation liegen könnte. Grundlage hierfür sind eigene Forschungsaktivitäten (Jochum et al. 2019, 2020), insb. eine europäische Länderstudie zur Thematisierung Nachhaltiger Arbeit (Azzellini 2021). Hinzugezogen werden Erkenntnisse eines Forschungsprojekts zu internen Effekten und arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der agilen Krisenreaktion der BA, mit dem das Themenfeld Innovation und Nachhaltige Arbeit fokussiert wird (Brandl et al. 2022, Matuschek et al. 2022; Schulze et al. 2022).

Damit wird die Frage aus Track #1 beispielhaft adressiert, welche Lehren aus der Bewältigung des Coronaschocks am Arbeitsmarkt für eine rasche Bewältigung der Klimakrise mit Fokus auf den Arbeitsmarkt gezogen werden können und welche Hinweise auf politische Maßnahmen und (trans)nationale instrumentelle und institutionelle Veränderungen abzuleiten sind. Das berührt auch die Frage danach, wie sich eine ökologische Transformation auf dem Arbeitsmarkt sozial gerecht gestalten lässt sowie die in Track #7 aufgeworfene Frage, welche Rolle die Arbeiter:innenbewegung im Rahmen der sozial-ökonomischen Transformation einnehmen könnte.

Der Beitrag geht zunächst von der Frage aus, welche Perspektiven auf nachhaltige Arbeit in verschiedenen europäischen Ländern eingenommen werden und wie „Just Transition“ thematisiert wird (Abschnitt 2). Abschnitt 3 setzt sich im Blick auf die politische Ebene und die organisationale Umsetzung durch die BA mit den deutschen Erfahrungen zum Kurzarbeitergeld (KUG) auseinander. Das Instrument KUG wurde im Vorfeld der Pandemie insb. von den Gewerkschaften als proaktives Instrument der Bewältigung der ökologischen Transformation (Energie-/Mobilitätswende) eingebracht. Die Erfahrungen in der Pandemie können – bei aller Kritik im Detail wie auch in ordnungspolitischer Hinsicht – als Blaupause für die Bewältigung der sozialen und ökologischen Transformation der nächsten Jahrzehnte dienen. Damit beschäftigt sich der vierte Abschnitt. Der fünfte Abschnitt geht zum Abschluss auf die Trackfragen und die These resümierend ein.

---

<sup>1</sup> beide: Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Campus Schwerin  
[sebastian.brandl@hdba.de](mailto:sebastian.brandl@hdba.de), [ingo.matuschek@hdba.de](mailto:ingo.matuschek@hdba.de)

## 2. Perspektiven auf nachhaltige Arbeit in Europa

Heutige Arbeitsgesellschaften durchlaufen mehrere Veränderungsprozesse zugleich: Digitalisierung und Flexibilisierung von Arbeit, Globalisierung, Demografie und Migration finden parallel statt. Wie man „Arbeit transformieren“ (KAdZ 2017) kann, wird breit diskutiert. Zugleich ist die Gestaltung einer Nachhaltigen Entwicklung politisches Ziel. CO<sub>2</sub>-Reduktion, Energie- und Mobilitätswende sind tagesaktuelle Themen. Produktion und Konsum werden sich dadurch massiv verändern, ebenso die Erwerbsarbeit, die Arbeitsmärkte und das Verhältnis von unbezahlter und bezahlter Arbeit.

Allerdings gerät der Konnex von ökologischer und sozialer Transformation jenseits einer griffigen Formel von der sozial-ökologischen Wende nur selten in den Blick. Zukunftsdiskurse zur Arbeit weisen eine zentrale Leerstelle auf: Ökologische Aspekte von konkreter Arbeit (bezahlter wie unbezahlter Art) und deren Folgen für Arbeit, Arbeitsmarkt und -verwaltung sowie für gesellschaftliche Reproduktion und Zusammenhalt werden weitgehend ausgespart (siehe z.B. ebd.). Zugleich fokussieren ökologisch orientierte Nachhaltigkeitsdiskurse Konsument:innen und Unternehmen als zentrale Akteure – die Arbeitenden und ihre Tätigkeiten bleiben in der Regel unberücksichtigt. Auch wenn die Vereinten Nationen menschenwürdige und entwicklungsfördernde, nachhaltige Arbeit als Ziel proklamieren und die EU sowie ihre Mitgliedsstaaten sich der Klimaneutralität verschrieben haben, wird die Thematik Nachhaltige Arbeit im ökologischen Umbau des Arbeitsmarkts selten adressiert.

Folgend wird anhand von vier Clustern dargestellt (ausführlich: Azzellini 2021; Azzellini et al. 2022), wie Arbeit in national prägenden, regierungsamtlichen wie zivilgesellschaftlichen Nachhaltigkeitsdiskursen und -strategien thematisiert wird. Thematisch durchdringen sich dabei die Aspekte Nachhaltigkeit und Klimawandel. Arbeit in Nachhaltigkeitsdiskursen wird europaweit dagegen sehr different thematisiert. Mehrere, teils überlappende Cluster werden sichtbar, wobei die Aktivitäten der EU oftmals Anstoß, Referenzpunkt und Legitimationsressource zu sein scheinen:

- (a) Nachhaltigkeit ohne Verweis auf Arbeit
- (b) Green Jobs: Nachhaltigkeit als Chance für Wirtschaft, Betriebe und Beschäftigung
- (c) “‘Climate jobs’ are not the same as ‘green jobs’” und Just transition
- (d) Wohlstandssicherung nach der ersten Transformation

### *(a) Nachhaltigkeit ohne Verweis auf Arbeit<sup>2</sup>*

Ein erstes Cluster bilden die Länder, die Umweltziele (weitgehend) ohne zentrale Referenz auf Arbeit(-splätze) verfolgen. U.a. die Niederlande, Norwegen und das Vereinigte Königreich<sup>3</sup> setzen auf „environmental policies without referring to green jobs as the main objective of greening policies“ (Pociovălișteanu et al. 2015, 9243). Sie beziehen sich eher umweltpolitisch auf erneuerbare Energien, die effiziente Nutzung von Ressourcen und auf den Klimawandel. Einzelne Aspekte von Arbeit wie gesteigerte Beschäftigung oder globale Lieferketten werden eher additiv adressiert, ohne eine engere Verknüpfung herzustellen

Norwegen produziert fast 100 Prozent seines Stroms aus erneuerbaren Energien (Irandoost 2018, 88) und ist mit über 50 Prozent E-Fahrzeugen an PKW-Neuzulassungen global führend. Zugleich ist es mit rund 1,73 Millionen Barrel pro Tag im Jahr 2019 Europas größter Erdölproduzent (Statista 2020, o. S.). Gewinne werden zum Umbau auf erneuerbare Energien genutzt oder in einen Staatsfonds gelenkt, der sich nach Kritik 2015 erstmals von Kohleinvestitionen trennte; 2019 beschloss das

---

<sup>2</sup> Aus Platzgründen werden pro Cluster je nur ein oder zwei dafür charakteristische Länder vertiefend aufgeführt (vgl. eingehender Azzellini 2021).

<sup>3</sup> Diese Länderbeispiele lassen sich unter anderen Vorzeichen weiteren Clustern zuordnen (s.u.).

Parlament die carbone De-Investition, Lizenzen für Ölbohrungen wurden allerdings neu vergeben und Investitionen in Ölmultis haben Bestand.

Regierungsseitig ist nicht von nachhaltiger Beschäftigung(spolitik) die Rede, wie auch gezielte Maßnahmen zur Schaffung von „Klimajobs“ (Green Jobs) oder Sicherstellung der Qualität von Beschäftigung bzw. nachhaltige Arbeit fehlen. Umweltbewegungen, Gewerkschaften und die Kirche fokussieren nachhaltige Beschäftigung und fordern u.a. den Ausbau von Klimajobs. Obwohl aufgrund der vorhandenen erneuerbaren Ressourcen, des hohen technologischen Knowhows und umfassender finanzieller Mittel ein großes Potenzial zum Schaffen von „Klimaarbeitsplätzen“ vorhanden ist, war diese Kampagne bisher wenig erfolgreich, verlässliche Statistiken fehlen allerdings weitgehend.

Beschäftigung in der Transition ist jenseits allgemeiner Bekenntnisse zu hochqualifizierter Arbeit in den Klimapolitiken wenig prominent. Wirtschaftliche und politische Akteure hängen relativ einmütig einem ‚Technological Fix‘ an, also einem auf Technologien setzende Klimastrategie inklusive daraus hervorgehender qualitativ guter Arbeit an. Wie in anderen Staaten ist die Transformation soziotechnischer Art und baut u.a. auf eine Veränderung technologischer Infrastruktur, politischer Regime und wirtschaftlicher Strukturen auf. Bei allen nationalen Unterschieden ist für dieses Ländercluster zu bilanzieren, dass Nachhaltige Arbeit auf der strategischen Ebenen selten vorkommt, die Zivilgesellschaft und Wissenschaft diese aber zumindest im Ansatz einfordert.

#### *(b) Green Jobs: Nachhaltigkeit als Chance für Wirtschaft, Betriebe und Beschäftigung*

Für das Thema ‚Green Jobs‘<sup>4</sup> stehen Länder wie Portugal, Frankreich, Spanien<sup>5</sup> oder Vereinigtes Königreich/ Schottland. Nachhaltigkeit wird zumeist in eine grüne Wachstumsstrategie übersetzt (z.B. *Green Growth Commitment* in Portugal); entsprechend soll in Portugal die Anzahl von Green Jobs von 75.500 Jobs (2013) bis 2030 verdoppelt werden (Ministry of Environment Spatial Planning and Energy 2015). Seitens der Wirtschaft werden hingegen Optionen industrieller Entwicklung betont, der Aspekt der Beschäftigung wird eher nachrangig behandelt.

Der Aufbau einer nachhaltigen Wirtschaft wird, wenn auch zwischen Regierung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (einschließlich der Gewerkschaften) länderspezifisch jeweils different, generell durchaus mit Arbeit und der Schaffung von Green Jobs verbunden. Über Erwerbsarbeit im engen Sinne geht dies jedoch nicht hinaus; die Auseinandersetzung mit den sozial-ökologischen Implikationen von Arbeit und der strukturellen Transformation der Arbeitsgesellschaft insgesamt ist wenig verbreitet. Green Jobs orientieren auf eine ökologische Modernisierung und auf die Idee eines Technological Fix; vereinnahmt werden mit Naturpflege verbundene Jobs bzw. in Frankreich ‚ergrünende‘ Jobs, bis hin zu Jobs in der Nuklearindustrie (GB). Inwieweit bei ‚ergrünenden Jobs‘ eine Umwandlung angedacht ist, bereits begonnen oder stattgefunden hat, ist unklar. Letztlich werden eher quantitative denn qualitative Aspekte der Arbeit betont, wenn auch, wie in Schottland, dies mit Anpassungsqualifizierungen verbunden wird. Offen bleibt, welche ökologischen Implikationen Green Jobs haben, wie es um ihre Qualität bestellt ist und ob sie dauerhaften und sozial nachhaltigen Anstieg der Beschäftigung initiieren. Sichtbar wird eine Dominanz tradierter wirtschaftlicher Perspektiven mit stärkerem Wachstum und *möglichen* Arbeitsplatzgewinnen durch eine ökologischere Technologie inklusive der Kreislaufwirtschaft. Aspekte wie menschenwürdige Arbeit sind eher randständig und werden regelmäßig von Gewerkschaften und Bewegungen eingefordert, ohne dass damit eine konzeptionelle Orientierung dieser Akteure an den Wertmaßstäben nachhaltiger Arbeit einhergeht (vgl. Littig 2017).

---

<sup>4</sup> Eine allgemein gültige Definition von Green Jobs existiert nicht (Kułyk et al. 2019, S. 572), gewöhnlich ist damit Erwerbsarbeit bezeichnet, die im Sinne der EU ressourceneffizient und CO<sub>2</sub>-arm ist.

<sup>5</sup> In Spanien wird u.a. auch auf regionale Genossenschaften und Kleinunternehmen wie auch eine nachhaltige Landwirtschaft rekurriert; vgl. dazu Cluster C.

(c) „Climate jobs’ are not the same as ‘green jobs‘“ und Just transition

Zur vorgeblich transformierenden Qualität der Green Jobs wird in Cluster C aus zivilgesellschaftlicher Perspektive konstatiert: “All these jobs are necessary, but they do not stop climate change. Climate jobs are jobs that lead directly to cuts in emissions of greenhouse gases, and so slow down climate change” (Neale 2014, S. 4). Das ist ein Gegenentwurf zur vorstehend beschriebenen Fixierung allein auf die Anzahl existierender resp. zu schaffender Arbeitsplätze oder des Technological Fix. Das Cluster lässt eine weitergehende Thematisierung von Nachhaltiger Arbeit erkennen, die zumeist von Gewerkschaften und/ oder der Zivilgesellschaft getragen werden. Länderübergreifend geht es dabei explizit um *Just Transition* i.S. einer partizipativen Gestaltung des Strukturwandels.

Die portugiesische Kampagne *transição justa* zielt auf eine nachhaltige Strategie zur Schaffung von Arbeitsplätzen und guten Arbeitsbedingungen, die nicht zu Lasten der Armen geht. Anders als beispielsweise in Großbritannien oder Deutschland initiierten Umweltorganisationen (z.B. *Climáximo*; *Empregos para o clima*; *Colectivo Clima*; *Precários Inflexíveis*; vgl. auch Kenfack 2019, 226) und nicht Gewerkschaften die Bewegung, Letztere partizipierten jedoch teilweise. Beim Übergang in eine CO<sub>2</sub>-arme bzw. Null-CO<sub>2</sub>-Wirtschaft sind soziale Gerechtigkeit und Arbeits- und Umweltgerechtigkeit zentral, Lasten wie Gewinne des Klimawandels sollen umverteilt werden. Klimapolitik soll saubere Jobs schaffen und die Arbeiter:innen und ihre Communities schützen, indem Investoreninteressen nicht höher gewichtet werden als deren Bedarfe (Kenfack 2019, S. 226) – zugleich ein Gegenentwurf zu den prekarierten Arbeitsverhältnissen in Portugal.

Ähnliche Bündnisse existieren in Frankreich. Dortige Forderungen kommen Nachhaltiger Arbeit noch am nächsten und beinhalten eine konzeptionelle Nähe zur *Just Transition*, wenn eine landesweite Nachhaltigkeitsstrategie u.a. inklusive Arbeitszeitverkürzungen gefordert wird. Der ökologische Übergang wird mit Fragen der Beschäftigung, Umschulung und Ausbildung verbunden und „Eine Million Arbeitsplätze für das Klima“ gefordert, um eine „soziale und ökologische“ Transition zu initiieren (Plattform *Emplois-Climat* 2016). 2020 wurde aus diesem Spektrum ein Plan zu Wegen aus der sozialen und ökologischen Krise (Attac France, CGT, Oxfam France et. al. 2020, o. S.) vorgelegt. Es gilt: „Die ökologische Transformation ist komplementär mit der Schaffung von Hunderttausenden von Arbeitsplätzen. Wir wollen eine professionelle Rekonversion, die es ermöglicht, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen – und diese müssen hochwertige Arbeitsplätze sein!“ (Le Monde 2020, o. S.)

In den Niederlanden arbeiten Gewerkschaften (FNV) und Umweltorganisationen seit 2013 enger zusammen, wenn auch nicht ohne Konflikte: Pläne zur CO<sub>2</sub>-Steuer werden Arbeitsplatzargumente entgegengesetzt, auf unzureichende Qualität von neuen Arbeitsplätzen verwiesen und beim Wegfall von Arbeitsplätzen durch ein Kohleverbot ein Kohlefond eingefordert.

Das Herzstück der spanischen *Just-Transition-Strategie* sind national wie regional breit getragene Abkommen (*Convenios de Transición Justa*), die, angelehnt an Direktiven der ILO, auf endogenen ökonomischen, sozialen und ökologischen Ressourcen vor Ort entsprechenden Investitionen darin fußen. Der Entwurf des Gesetzes zum Klimawandel und Energietransition (*Gobierno de España* 2020) nimmt in der *Just-Transition-Strategie* gewerkschaftliche Forderungen auf. Die EU soll einen tragfähigen *Green New Deal* verfolgen, der finanziell und technisch ausgestattet ist und feste, überprüfbare Verpflichtungen zur Emissionsreduktion enthält (inkl. europäischer CO<sub>2</sub>-Steuer) sowie einen EU-Fond zur Förderung der *Just Transition* für die am stärksten von Dekarbonisierung betroffenen Regionen auflegen (PSOE und UP 2019, S. 23f., 29, 38).

Auch in Schottland ist schon länger von *Just Transition* die Rede, seit 2018 unterlegt mit einer *Just Transition-Kommission* und Bürgerversammlungen zum Klimawandel. Auf Ebene des Vereinigten Königreichs gibt es hingegen keinen expliziten Fokus darauf (Robins et al. 2019, 3). Die schottische

Regierung hingegen verfolgt im Zentrum ihrer Wirtschaftsstrategie ein Konzept von "Fairer Arbeit" inklusive Qualifizierung und will bis 2025 diesbezüglich global führend sein. Lokale Bemühungen zur Mobilisierung finanzieller Mittel für Klimaschutzmaßnahmen nehmen zu, Gewerkschaften und Umweltverbände gelten als Agenda setter (ebd.).

Zuvorderst an globaler Klimagerechtigkeit orientiert, entwickelten europaweit zunächst Umwelt- und (später) zunehmend Gewerkschaftsbewegungen gemeinsame Transitionsperspektiven, die nicht zu Lasten der Arbeitenden und sozial Schwachen gehen. Mittlerweile hat der Terminus auch – im Sinne eines sozialen Ausgleichs der Energiepolitik – Einzug in EU-Erklärungen und in nationale Programme etwa in Spanien und Schottland gefunden. Zwar existiert für Just Transition kein einheitliches Verständnis, aber seit den 1990er Jahren erste Verständigungen gewerkschaftlicher Provenienz (vgl. Rosenberg 2013) bzw. jüngst Definitionen wie die folgende:

"The just transition is defined here as 'a fair and equitable process of moving towards a post-carbon society'. This process must seek fairness and equity with regards to the major global justice concerns such as (but not limited to) ethnicity, income, gender within both developed and developing contexts. By its very nature, this transition must take place at a global scale, whilst connecting effectively with multi-scalar realities. It involves the development of principles, tools and agreements that ensure both a fair and equitable transition for all individuals and communities." (McCauley und Heffron 2018, S. 2)

Das kann als eine in vielen Ländern geteilte Basisperspektive angesehen werden, denen sich allerdings nicht alle Akteure anschließen.

#### *(d) Wohlstandssicherung nach der ersten Transformation*

Seit den Umbrüchen in Osteuropa ab den 1990er Jahren befinden sich die dortigen Länder in tiefgreifenden Transformationen. Debatten um Nachhaltigkeit werden als ambivalente zweite Transformationslinie erlebt, die Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit, De-Industrialisierung und Entwertungen von Qualifikationen noch fortzuschreiben droht. Im Reformprogramm 2020 der slowakischen Regierung kommen die Begriffe Just Transition, Green Jobs oder ökologisch und sozial nachhaltige Beschäftigung nicht vor und tauchen auch in sonstigen Regierungsdokumenten nur vereinzelt auf. Nachhaltigkeit wird zumeist im Kontext öffentlicher Finanzierungen etwa durch den EU-Just-Transition-Fond genannt. Umweltbezogene Maßnahmen der Berufs- und Fortbildung orientieren nur auf die Stärkung der Kompetenzen der Beschäftigten im öffentlichen Raum (grünes Procurement) und sind zudem nur gering ausgestattet (Azzellini 2021). Im Übrigen wird auf die Anpassung an die Erfordernisse des Marktes hingewiesen.

Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung wird entkoppelt bilanziert. Ökologische Maßnahmen umfassen die Förderung der Elektromobilität durch Kaufanreize, Investitionen in Ladesäulen oder angekündigte Programme zum Austausch alter Boiler bzw. zur energieeffizienten Gebäudesanierung. Zur Förderung erneuerbarer Energien wird das Vergabesystem für Konzessionen in Auktionen umgewandelt, um mit größeren Projekten die Ausbauziele zu erreichen. Nachhaltige Arbeit spielt dabei keine Rolle.

Entgegen der Gestaltungsorientierung vieler Gewerkschaften Europas vertreten die polnischen Gewerkschaften (vgl. OPZZ 2018) angesichts der großen Bedeutung der heimischen Kohle zuvorderst die Position, Beschäftigte vor negativen Folgen durch einen sektoralen Wandel zu schützen. Argumentiert wird, dass „das Projekt grüne Wirtschaft in der Praxis eine völlig andere Bedeutung für unterschiedliche Länder und Regionen haben kann, auch wenn der Grundgedanke der gleiche sei“ (OPZZ 2018, S. 6). Die monetären wie sozialen Kosten einer Transition würden in erster Linie von Ländern wie Polen getragen werden - was inakzeptabel sei (OPZZ 2018, S. 7). Regierungsseitig vornehmlich auf den privaten Sektor gesetzt, in der Annahme eines sich fortsetzenden Wirtschaftswachstums. Entsprechend vage bleiben Programme und Erklärungen zu Beschäftigung, in denen stets Wohlstand

in Aussicht gestellt wird. Eine öffentliche Debatte wie auch eine Bewegung für eine ökologische und soziale Just Transition entsteht nur sehr langsam, ohne dass Gewerkschaften beteiligt wären.

Die vier analytischen, empirisch teils überlappenden Thematisierungslinien von Arbeit in Nachhaltigkeitsdiskursen verdeutlichen unterschiedliche Ausrichtungen bei einer gemeinsam beabsichtigten, aber zeitlich unbestimmten Dekarbonisierung. Die Entwicklungspfade umfassen unterschiedliche Zeithorizonte im jeweiligen regierungsamtlichen oder gewerkschaftlichen Handeln, differentes zivilgesellschaftliches Engagement wie auch voneinander abweichende Hinwendungen zu einer europäischen bzw. globalen Perspektive der sozialen und ökologischen Transformation. Übergreifend festhalten lässt sich, dass ein engerer Bezug auf Nachhaltige Arbeit nur in relativ abgeschlossenen Räumen stattfindet, kaum explizit und vielfach sehr spezifisch thematisiert wird und allenfalls als Impuls für künftige Transformationsprozesse dient. Die Reflexionen gehen selten über die stofflich-energetischen Ursachen des Klimawandels hinaus. Die gesellschaftliche Organisation von Arbeit, andere Arbeitsformen oder Wertorientierungen werden nur gelegentlich angesprochen. Ein breiter Rückgriff auf Nachhaltige Arbeit scheint somit bisher weder politisch mehrheitsfähig noch eine produktionspolitische Notwendigkeit der Kapitalverwertung (Brandl 2019) zu sein. Technologie respektive ihre Nutzungsweisen und eine vermeintlich Green Economy spielen dagegen eine zentrale Rolle. Dennoch zeigt sich, dass „Just Transition“ zunehmend von NGOs und Gewerkschaften thematisiert und sogar in Teilen institutionalisiert wird. Ein fairer und gerechter sozial-ökologischer Umbau scheint somit über viele Regierungen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Akteure hinweg ein möglicher Konsens zu sein. Wichtig dabei scheint es, heutige Beschäftigte mitzunehmen und für prekär Beschäftigte ebenso wie für gefährdete Regionen, Branchen und Betriebe konkrete Perspektiven zu eröffnen. Dazu gehört auch die Schaffung neuer, klimaverträglicher Arbeitsplätze und die Qualifizierung hierfür, wenn auch allgemein die Qualität solcher Jobs empirisch nicht immer hochwertig zu sein scheint.

### **3. Krisenabfederung durch Kurzarbeit(ergeld)**

Ein in der Pandemie mit ihren wirtschaftlichen Einschränkungen nahezu ubiquitär eingesetztes Instrument zur Krisenbewältigung war/ ist die Kurzarbeit bzw. das Kurzarbeitergeld (KUG), welches spätestens seit der Finanzkrise 2008/9 in vielen europäischen Ländern als erprobter Mechanismus praktiziert bzw. in der Pandemie eingeführt wurde (Schulten/Müller 2022). In Deutschland war damit die organisationale Bewältigung eines beispiellos sprunghaften Anstiegs der Anzeigen von Kurzarbeit von unter 25.000 Beschäftigten im April 2019 auf über 6 Millionen binnen weniger Wochen im April 2020 verbunden. Zum Verständnis der hiesigen relativ schnellen politischen, instrumentellen und organisationalen Reaktion auf die Pandemie ist es notwendig, ein Augenmerk auf den in 2019 (und damit vor COVID-19) bereits virulenten, unter den Vorzeichen des technologischen Fortschritts und des Klimawandels Krisen und Umbau antizipierenden politischen Diskurs von Gewerkschaften, Verbänden, dem BMAS und BA zu legen. Zentrales Element darin war die Forderung bspw. der IG Metall nach einem proaktiven *Transformationskurzarbeitergeld*. Diese Debatte ist eine Basis der raschen und umfassenden instrumentellen wie organisationalen Reaktion auf die pandemiebedingten Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt. Zugleich ist das konkrete Instrument Kurzarbeitergeld ein Beispiel dafür, wie Umwälzungen von erheblicher Tragweite im Hinblick auf wirtschaftliche und politische Stabilität und Zukunftsfähigkeit gestaltet werden können und in eine Neuorientierung des sozialen Zusammenhalts münden können. Die Erfahrungen in der Pandemie sind damit eine Art Blaupause für die Bewältigung der kommenden sozialen und ökologischen Transformation.

### 3.1 Antizipierende Krisenbearbeitung: Branchen- und Gesetzesinitiativen angesichts zukünftigen Konjunktur- und Strukturwandels

Die Coronakrise setzte ein, als die ein Jahrzehnt währende Arbeitsmarktkonjunktur erste Zeichen ihrer Erlahmung zeigte: Die ansteigende Kurve der Erwerbstätigkeit flachte 2019 ebenso ab, wie der Rückgang der Arbeitslosigkeit an Dynamik einbüßte. Es mehrten sich Anzeichen einer krisenhaften Entwicklung. Insbesondere die Gewerkschaften, namentlich die IG Metall, hatten daher auf absehbare erhebliche Beschäftigungsprobleme durch den klimabedingten Umbau der Produktion vor allem im Mobilitätssektor sowie auf die Folgen der Digitalisierung mittels eines Transformationsatlas hingewiesen (IG Metall 2019c). Von der Politik wurde eine proaktive Strategie zur Bewältigung des Strukturwandels verlangt. Vorgeschlagen wurde ein „Transformationskurzarbeitergeld als Beschäftigungsbrücke“ (IG Metall 2019a; IG Metall 2019b), welche Kurzarbeit mit Qualifizierungen und Weiterbildungen kombiniert. Hinsichtlich der Finanzierung wurde auf die Konjunkturrücklage der BA in damaliger Höhe von über 20 Mrd. Euro verwiesen (Hofmann 2019). Die von der IGM angestoßene Diskussion bewegte auch die Politik. Bereits im Sommer des Jahres 2019 entwickelte das BMAS unter der Überschrift „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ einen arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten zur Bewältigung der ökologischen und digitalen Herausforderungen. Einerseits sollte eine rechtliche Grundlage für die Begleitung des Strukturwandels geschaffen werden. Andererseits sollte mittels einer umfanglicheren als der bestehenden KUG-Verordnungsermächtigung, die Basis für die Bewältigung einer durchaus bald erwartbaren Krise gelegt (BMAS<sup>6</sup>). Die regierungsinternen Verhandlungen zum Gesetzesentwurf begannen im Herbst 2019, als COVID-19 noch unbekannt war, der Referentenentwurf zum Gesetz wurde am 14.02.2020 fertiggestellt. Der Gesetzesentwurf wurde von der Bundesregierung, schon im Lichte der ersten Auswirkungen der Coronakrise, am 10.3.2021 verabschiedet, das Gesetz trat schließlich am 20.05.2020 in Kraft (BMAS 2020a).

Mit dem Gesetz soll, so die Begründung der Bundesregierung, der zentralen Rolle der Aus- und Weiterbildung bei der Umgestaltung der Arbeitswelt durch „zielgerichtete Qualifizierungsmaßnahmen“ entsprochen werden. Damit sollen die „Arbeitskräfte in den betroffenen Branchen und Regionen beim Übergang in neue Beschäftigungsmöglichkeiten“ unterstützt „und durch den Strukturwandel bedingte Arbeitslosigkeit“ vermieden werden. Ferner sollen „Fachkräfte in den Unternehmen“ gehalten und „dort für neue Aufgaben“ weiterqualifiziert werden. Mittels eines Ausbaus und der Vereinfachung des arbeitsmarktpolitischen Weiterbildungsinstrumentariums sowie einer „bis Ende 2021 befristete[n] Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung ..., die es erlaubt, den Zugang zu Kurzarbeitergeld zu erleichtern und die Betriebe zu entlasten“, soll mit dem Gesetz der zentralen Rolle der Aus- und Weiterbildung bei der Umgestaltung der Arbeitswelt entsprochen werden (Bundesregierung 2020a).

Diese Gesetzesinitiative ist gleichsam ein ungeplanter Vorlauf, der eine schnelle Reaktionsfähigkeit der Regierung in der Covid-19-Krise ermöglichte. Dies traf auf eine in Ministerien und Bundesregierung zwar kontrovers, aber proaktiv geführte Krisendiskussion, in deren Lauf Instrumente hierfür geschärft wurden. In diese Debatte brachten sich auch das gesellschaftspolitische Umfeld und insb. die Branchenverbände ein. Die Bestrebungen, ein Gesetz für eine kommende, aber noch nicht absehbare Transformationskrise zu entwickeln, wurden schließlich dadurch befördert, dass die Automobilindustrie erste Lieferkettenprobleme durch coronabedingte Produktionseinschränkungen in Asien im Januar 2020 vermeldete (BMAS). Im Koalitionsausschuss am 29.01.2020 gelang es, „beim

---

<sup>6</sup> BMAS steht für ein Experteninterview auf politischer Ebene im BMAS. Weitere Quellenkürzel sind: BA Strategisches Management = BA-SM; BA Operatives Management = BA OM; RD Leitungsebene = RD LM; RD Operatives Management = RD OM; AA Führung = AA OM; AA Fachkräfte = AA FK (inkl. Teamleiter). Die leitfadengestützten Interviews wurden in Pandemietagen per Videocall durchgeführt, volltranskribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet (siehe Brandl et al. 2022).

Kurzarbeitergeld und bei Qualifizierung einen Durchbruch [zu] erzielen“ (SPD 2020). Vereinbart wurde, „die Zahlung von Kurzarbeitergeld in Industriebranchen mit schweren Strukturproblemen“ zu vereinfachen (Haferkamp/Rosigkeit 2020). „Eine entsprechende Ermächtigung solle die Bundesregierung befristet auf drei Jahre in die Lage versetzen, die Regelungen des Kurzarbeitergeldes anzupassen, heißt es in dem Beschlusspapier“ (Zeit Online 2020).

Mit Einsetzen der Coronakrise (Erster Lockdown Mitte März) begannen Regierung, Ministerien und Parlament einen raschen und viele Bereiche umfassenden Gesetzgebungs- und Verordnungsprozess zur Pandemiebewältigung aufzusetzen. Auf den geschilderten Krisendiskurs aufsetzend und über das noch lange nicht gültige „Arbeit-von-morgen-Gesetz“ hinausgehend wurde als Teil des Prozesses im Eilverfahren das „Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld“ am 13.03.2020 verabschiedet. Dies ermöglichte die bis Ende 2021 gültige gesetzliche Verordnungsgrundlage, den Zugang zum Kurzarbeitergeld zu vereinfachen, die am 25.03.2020 beschlossen wurde (Bundesregierung 2020b).

In der Gesetzesbegründung ging die Bundesregierung weiterhin davon aus, dass die deutsche Wirtschaft „trotz der insgesamt robusten Arbeitsmarktsituation ... vor konjunkturellen Herausforderungen [steht], die sich durch die schnell zunehmende Verbreitung des Coronavirus COVID-19 aktuell deutlich verstärken“. Explizit wurde an die Bewältigung der Finanzmarktkrise in den Jahren 2008 und 2009 angeknüpft. Damals hätten „das verantwortungsvolle Verhalten der Tarifvertragsparteien und unternehmensinterne Anpassungen der Arbeitszeit zusammen mit den Regelungen zur Kurzarbeit [sich] als die arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ erwiesen, „die deutsche Wirtschaft vor dramatischen Verwerfungen zu bewahren.“ Aus dieser Erfahrung heraus sollten „bis 2021 befristete Verordnungsermächtigungen für die Bundesregierung in das Gesetz aufgenommen werden, die es erlauben, den Zugang zu Kurzarbeitergeld zu erleichtern und die Betriebe zu entlasten sowie Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern den Bezug von Kurzarbeitergeld zu ermöglichen.“ (Deutscher Bundestag 2020).

Die entsprechenden Regelungen<sup>7</sup> zum Kurzarbeitergeld wurden in der Folge mehrfach verlängert und modifiziert. Damit sollten für Unternehmen und Beschäftigte „eine beschäftigungssichernde Brücke in das Jahr 2022“ gebaut und „Planungssicherheit“ gegeben werden (BMAS 2020b). Mithin geriet das Kurzarbeitergeld zum zentralen Instrument der Bewältigung der Coronakrise am Arbeitsmarkt. Für Nichtversicherte, v.a. für Klein- und Solo-Selbstständige, die vorübergehend von erheblichen Einkommenseinbußen betroffen sind, und somit für Erwerbstätige ohne Arbeitslosenversicherungsanspruch, wurde hingegen ab März 2020 der Zugang zu Grundsicherungsleistungen erleichtert und später wie die KUG-Regelungen verlängert („Sozialschutz-Paket I“, (Bundesregierung 2021)), worauf hier, ebenso wie auf die Hilfen des BMWi für Unternehmen, Selbstständige und gemeinnützige Organisationen („Novemberhilfe“, „Dezemberhilfe“, „Überbrückungshilfe III“ u. a.m.) nicht weiter eingegangen werden kann.

Rückblickend kann von einer *Antizipierenden Krisenbearbeitung* zunächst ohne Kenntnis der konkreten Krisenlage gesprochen werden, in der 2020 der Pandemiebezug gegenüber dem Strukturwandel deutlich an Gewicht gewann. Die schon konzipierten Instrumente, „man hat schon die Blaupause gehabt“ (BMAS), mussten lediglich feinjustiert und der Gesetzgebungsprozess beschleunigt werden. Dennoch, die Größendimension der Krise war für alle überraschend. Die Bewältigung durch Politik und die BA ist eine Mammutaufgabe ohne historisches Vorbild. Im Rückblick lässt sich von einer glücklichen Koinzidenz sprechen, in der ein Krisenbewusstsein (für eine andere Krise) und dessen Instrumente für eine (in der Bundesrepublik) wohl noch nie dagewesene Krisensituation unmittelbar

---

<sup>7</sup> Aktuelle Informationen zu den KUG-Regelungen finden sich bspw. unter: [www.arbeitsagentur.de/unternehmen/informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld](http://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/informationen-fuer-unternehmen-zum-kurzarbeitergeld)



nutzbar waren und zugleich an Krisenerfahrungen an in den Jahren 2008f. und 2015f. angeknüpft werden konnte.

### 3.2 Herausforderungen der Krise für die BA

Wie erwähnt, setzte die Coronakrise ein als die Arbeitsmarktdynamik bereits erlahmte. Das in der ‚Antizipierenden Krisenbearbeitung‘ konzeptuell zentrale Kurzarbeitergeld (KUG) war das Instrument zur Hand. Umzusetzen aber war es durch die BA, die selbst doppelt betroffen war: Einerseits musste sie gesundheitliche Schutzmaßnahmen für ihre Mitarbeiter ergreifen, andererseits musste sie eine sprunghafte ansteigende Zahl an KUG-Anträgen bearbeiten. Die Zahl der KUG-Anzeigen und der KUG-Empfängerinnen und Empfänger stiegen binnen Wochen auf ein historisches Hoch: Im Februar 2020 befanden sich 133.924 Beschäftigte in Kurzarbeit. Im April 2020 wurde dann schon für mehr als acht Millionen Beschäftigte Kurzarbeit angezeigt und knapp sechs Millionen oder 18 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten davon gingen dann tatsächlich in konjunkturelle Kurzarbeit. Der in der Finanzkrise 2008/9 erreichte bisherige Höchststand lag hingegen bei nur 1,44 Millionen Beschäftigten. Im Sommer 2020 gingen die Zahlen zurück, ab Herbst 2020 stieg die Zahl der KUG-Empfänger wieder an, für Februar 2021 werden 3,35 Mio. angegeben. Erst im August 2021 wurden weniger als eine Million Kurzarbeitsfälle registriert. Allmählich ab Frühjahr 2022 ging sie dann weiter auf circa 330.000 im Mai 2022 zurück (BA-Statistik 2022). Nicht immer handelte es sich um einen kompletten Arbeitsausfall. In den Sommermonaten 2020 lag dieser im Durchschnitt bei 38 Prozent, was übersetzt rund eine Million Arbeitsplätze sicherte und (vorübergehende) Arbeitslosigkeit verhinderte. Im Januar 2021 wird der durchschnittliche Arbeitsausfall mit 59 Prozent und die Zahl der rechnerisch gesicherten Arbeitsplätze mit 1,7 Mio. angegeben, in der Spitze im Frühjahr 2020 waren es rund 3 Millionen (BA Statistik 2021). Die Branchenhöchstwerte lagen im Jahr 2020 mit 63 Prozent der Beschäftigten im Gastgewerbe und mit 27 Prozent konjunkturellem Kurzarbeitergeld im verarbeitenden Gewerbe. Hinzu kam ein jahresdurchschnittlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit insb. im SGB III (plus 314.000 oder 32 Prozent (BA 2021) um insgesamt 429.000 auf knapp unter drei Millionen.

Diese Entwicklung traf die BA vor dem Hintergrund einer an die zehnjährige Konjunktur angepassten Dienstleistungs- und Personalstruktur, inklusive eines so genannten sozialverträglichen Personalabbaus insb. in den für die Auszahlung von Leistungen zuständigen Operativen Services (BA OM). Bundesweit waren vor der Coronakrise für Kurzarbeitergeld 700 in die Rechtsmaterie eingearbeitete Beschäftigte zuständig. Diese änderte sich nun erheblich, zugleich nahm die Zahl der BA-Beschäftigten, welche KUG-Anträge bearbeiteten, in der Spitze auf bis zu 11.500 zu. Der Finanzierungsbedarf für das KUG und Arbeitslosigkeit übertraf den Beitragshaushalt der BA in den Jahren 2020 und 2021 bei Weitem. Nur durch den Rückgriff auf die in den Vorjahren angesparte Konjunkturrücklage in gesamter Höhe von 25,8 Mrd. Euro (Ende 2019; (BA 2020)) konnte die BA die Ausgaben bewältigen, bevor der Bund schon im Jahr 2020 mit Hilfen in Höhe von 6,9 Mrd. € (BMF 2021: 46) und im Jahr 2021 erneut mit 16,94 Mrd. € (BA 2022: 106) einspringen musste. Schon allein bis Jahresende 2020 wurden 23,6 Milliarden Euro an Kurzarbeitergeld ausbezahlt und 2021 waren alle Rücklagen aufgebraucht. Vor der Coronakrise war die Konjunkturrücklage Anlass für viele Forderungen nach weiterer Beitragssenkung und gegenüber Begehrlichkeiten nur schwer zu verteidigen (BMAS; BA SM). Nunmehr hat die BA einen Schuldenberg in Höhe von 2 Mrd. € zu bewältigen, wie ihre neue Vorstandsvorsitzende angibt (Nahles 2022).

Für die BA einer u.a. von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen gekennzeichneten und in ihren Prozessabläufen relativ eng definiert aufgestellten zentralen Institution des Arbeitsmarktes waren notwendig werdende weitreichende Veränderungen im Geschäftsablauf relativ schnell absehbar – und wurden mit im Vergleich zu sonstigen Veränderungsprozessen erhöhter Geschwindigkeit und erhöhter Informalität des Austauschs unterschiedlicher Ebenen umgesetzt. Das hat auch Folgen für

die internen Abläufe; insgesamt nähert sich die BA damit den Prozessen agiler Projektsteuerung an (vgl. dazu Schulze et al. 2022). Mit nur wenig Vorlauf wurden ab Mitte März 2020 der Pandemie gerecht werdende Beratungsangebote eingeführt, nachdem die Arbeitsagenturen und Jobcenter auf einen Notbetrieb mit überwiegend technisch vermittelten Kontakten via Telefon oder Internet umgestellt hatten. Intern musste das großteils gesetzlich vorgeschriebene Dienstleistungsportfolio priorisiert, neu aufgesetzt und virtualisiert werden, zum anderen musste das Personal umgeschichtet werden. Bewusst wurde dabei der Fokus von Genauigkeit auf Schnelligkeit verschoben und auch akzeptiert, dass bestimmte Dienstleistungen unter Pandemiebedingungen nicht mehr oder nicht mehr in der bisherigen Form durchgeführt werden können. Das Ziel lag darin, die Anträge binnen Tagen zu bearbeiten und Auszahlungen anweisen, um damit den sozialen Frieden im Land zu sichern.

Mit der schnellen Krisenreaktion durchlief die BA unter den Bedingungen des urplötzlichen pandemiebedingten Einbruchs am Arbeitsmarkt quasi eine beschleunigte Simulation von Transformationskrisen und hat belegt, dass sie zu entsprechend agilem Handeln in der Lage ist. Das verdeutlicht, dass für die von der IGM angestoßene Debatte um ein Transformationskurzarbeitergeld nicht nur ein Konzept, sondern auch eine Institution vorhanden ist, mit denen aufscheinende Krisen im Zusammenhang mit der sozial-ökologischen Transformation bewältigt werden können. Stärker als in der Pandemie wäre dabei der Aspekt der Qualifizierung in Kurzarbeit zu gewichten, um Beschäftigte transformationsfähiger zu machen (transformability). In diesem Sinne kann die Pandemie als Testlauf für sozialstaatlicher Krisenreaktion angesehen werden, der in einen weiteren Zusammenhang der Debatte um soziale Sicherung in der Erwerbsarbeitsgesellschaft zu stellen ist.

#### **4. Lehren aus der Krisenbewältigung**

Eingangs wurde die These formuliert, dass in einem modifizierten Kurzarbeitergeld, eingebettet in eine organisational-institutionelle Fortentwicklung der Arbeitsverwaltungen ein zentrales Instrument von Just Transition bzw. eines sozial gerechten Umbaus des Arbeitsmarkts in der ökologischen Transition liegen könnte.

Zunächst ist festzuhalten, dass der sozial-ökologische Umbau sich von der COVID-19-Pandemie unterscheidet, als dass er im Grundsatz antizipier- und planbar ist, sieht man von den ad-hoc-Umstellungen der Gas- und Öllieferländern im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine ab. Der Einsatz des Instruments KUG und die organisatorischen Herausforderungen können anders und zielgerichteter angegangen werden. Dennoch bieten sich die Lehren aus der Pandemie an, das Instrument KUG als ein zentrales Instrument von Just Transition bzw. eines sozial gerechten Umbaus des Arbeitsmarkts näher ins Auge zu fassen. Unter Bezug auf fünf Indikatoren einer problemorientierten politischen Steuerung von Dose (2008: 81ff.), mit denen die Annahme verbunden ist, dass in dieser Kombination die Auswahl angemessener Instrumente und Verfahren besser gelingen kann (Dose 2018: 1243), lassen sich folgende Argumente nennen:

- 1) Das (vereinfachte) Kurzarbeitergeld wird parteiübergreifend positiv bewertet. Es ermöglichte die Betriebe, die Wirtschaft insgesamt zu stabilisieren und Arbeitslosigkeit zu verhindern. Damit konnten die wirtschaftlichen Krisensymptome einer gesundheitlichen Krise abgemildert werden.
- 2) Für eine relativ friktionsfreie Umsetzung des Instruments sprechen die institutionellen Rahmenbedingungen durch den engen Kontakt zwischen BA und BMAS und die Fähigkeit, die diese Rahmenbedingungen und die organisationalen Bedingungen grundlegend zu achten, aber dynamisiert an die Krise anzupassen.
- 3) Aufgrund der vorgenannten Punkte sind die sog. Einigungskosten für das Instrument relativ gering. Das KUG ist ein akzeptierter Krisenbearbeitungsmechanismus. Auch innerhalb der Arbeitsverwaltung zeigten sich keine Widerstände, Entscheidungen auf Vertrauensbasis zu

fällen und ein enormes Engagement der Beschäftigten abzurufen. In einer weniger dramatischen Situation dürften sich diese Kosten weiter reduzieren.

- 4) Personalseitig und technisch konnte die rasche Antragsbewältigung abgesichert werden. Ein agiles Testverfahren neuer Prozesse in Echtzeit (Controlling) inklusive Nachverfolgen operativer Lösungen führte zur reagiblen Berücksichtigung instrumentenspezifischer Probleme. Auch dieser Punkt dürfte sich in einem sozial-ökologischen Umbau weiter entdramatisieren, zeigt aber auf, wie Herausforderungen schnell und unter Vermeidung langwieriger Test- und Implementierungsprozesse bewältigt werden können.
- 5) Erfahrungen der Finanzmarkt- und der COVID-19-Krise weisen das KUG als das geeignete Kriseninstrument aus. Aus den Erfahrungen kann nun in der Politik und der BA für kommende Krisen und einen Nachkrisenalltag gelernt werden und das TKUG nebst dessen organisationaler Umsetzung für einen sozial-ökologische Transition geschärft werden.

Passt man das Instrument nun in Richtung eines Transformationskurzarbeitergeldes an, dass stärker als in den vergangenen Krisen (Finanzmarktkrise, COVID-19) Kurzarbeit und Qualifikation verbindet (siehe dazu u.a. Schmid 2022) und den Einsatzbereich spezifiziert, könnte das Instrument relativ frictionsfrei ein- und umgesetzt werden. Ferner dürfte ein Transformationskurzarbeitergeld als Angebot an Beschäftigte, Gewerkschaften und Betriebe helfen, politische Widerstände gegen eine sozial-ökologische Transition zu minimieren. Zumindest wäre das Instrument (bzw. Varianten einer über die Arbeitslosenversicherung oder staatlich gewährleisteten, transformationsorientierten Beschäftigungssicherung (ebd., zum Überblick europäischer Regelungen und ableitbarer Mindestanforderungen siehe Schulten/Müller 2022)) eingebettet in eine Just Transition anschlussfähig auch an zurückhaltende nationale und Verbändediskussionen (s.o.). Der Staat oder auch die EU hätte damit ein Angebot parat, im ökologischen Umbau zielgerichtet Branchen, Beschäftigte und Regionen zu fördern.

Gegenüber dem heutigen KUG müsste ein Transformationskurzarbeitergeld über die Sozialversicherungslogik hinaus konzipiert werden (siehe Schmid 2022), damit neben sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch (Solo-)Selbstständige und andere Bürger davon profitieren könnten. Ein Transformationskurzarbeitergeld (TKUG) wäre dennoch kein vollständiger Ersatz des zu regelnden spezifischen Einbezugs von Selbstständigen und von anderen nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in die Sozialversicherung bzw. für eine Neuregelung der Grundsicherung (siehe aktuell das Reformvorhaben Bürgergeld in Deutschland). Aber es wäre schnell und zielgerichtet innerhalb bestehender Institutionen umsetzbar und damit ein robustes Kriseninstrument.

Anders als weiterreichende und in der Krise durchaus Zulauf gewinnende Reformoptionen wie ein Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE), wären die zu überwindenden politischen Widerstände erheblich geringer bzw. waren diese im politischen Prozess vor der Pandemie in Deutschland bereits weitgehend überwunden. Anders als ein TKUG würde ein bestehende soziale Sicherungen weitgehend ersetzendes BGE mit einem Sicherungsverlust für Beschäftigte und für die Arbeitgeber einhergehen und einem Steuerungsverlust für den Staat verbunden sein; mithin wären entsprechende Effekte konzeptionell einzubinden. Zudem sind die Wirkungen eines BGE auf das Institutionengefüge am Arbeitsmarkt, und ebenso über die zumeist im Fokus stehende und letztlich nicht abschließend zu beantwortende Frage, „wer arbeitet dann noch“, kaum bedacht. Sicherlich würden Geringverdiener, prekär Beschäftigte und auch viele Klein-/Soloselbstständige ein höheres Maß an Sicherheit erfahren und der Kommodifizierungsdruck würde abnehmen. Abgesehen davon, dass es dafür andere Instrumente gäbe (Arbeitsrecht, Mindestlohn, auch die Notstandshilfe in Österreich, der früheren Arbeitslosenhilfe in D. ähnlich), würde das Gros der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Sicherungsverlust erfahren und zudem erhöhte Vorsorgeaufwendungen für die private Eigenvorsorge der Absicherung ihres Lohnausfalls (KUG, ALG, Rente etc.) über das Niveau eines BGE hinaus leisten müssen. Hinzu kommt der enorme Finanzbedarf zur pauschalen Absicherung der gesamten Bevölkerung ohne Vorsorge/Eigenleistung. Der Wechsel des Arbeitnehmers wie des Arbeitgebers dürfte leichter

werden, weshalb gegenseitige Bindungswirkungen oder Investitionen in Bildung und Gesundheit seitens der Unternehmen in ihre Arbeitskräfte zurückgehen oder unterbleiben könnten. Zudem würden sog. „Null-Stunden-Verträge“ oder eine Hire and Fire-Mentalität wahrscheinlicher. Ein Hochfahren nach einer Krise oder die gezielte Vorbereitung einer Innovation dürfte für Unternehmen schwieriger zu kalkulieren sein.

Im Hinblick auf die sozial-ökologische Transformation wäre eine qualifizierende Begleitung durch Institutionen wie der BA ebenso wie Berufsberatung und Arbeitsvermittlung nur noch denkbar, wenn der Staat diese finanzieren würde. Die Arbeitsvermittlung müsste ein neues Beratungssetting auf freiwilliger Basis entwickeln, da Mitwirkungspflichten und Sanktionen entfallen würden. Forderungen nach einer zu kommunalisierenden Berufsberatung, Arbeitsförderung und Arbeitgeberdienstleistungen (immer unter Finanzierungsvorbehalt durch den Staat/die Kommunen) dürften wieder lauter werden. Offen ist, ob dann noch eine Transformationsberatung und -unterstützung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Krisenfall oder als Dauerangebot stattfinden könnte.

Betont sei, dass ein TKUG nur ein Instrumentenbaustein einer sozialökologischen Transition darstellen kann. Auch ein TKUG dürfte teuer sein (s.o.), selbst wenn es nicht die Dimension der Coronakrise erreichen dürfte. Aber dessen Finanzierung wäre mit einer Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbetrags möglich und kalkulierbar. Angesichts der pandemiebedingten Erfahrungen mit der Kurzarbeit ist zu überlegen, ein BGE weniger als Schönwetterkonzept zu modellieren und jenseits der Finanzierung die vielen offenen Fragen eines multiplen, sozial-ökologischen Transformationsprozesses mitzudenken. Auch der von Russland ausgehende Krieg in der Ukraine verweist auf die sozialen und regionalen Verwerfungen und gesellschaftlichen Folgen einschließlich der Kosten erheblicher Energieverknappungen und erzwungener Umbauprozesse, die nicht mit einem Einheitsinstrument abzufedern sein dürften.

Zum Schluss sei auf die eingangs angesprochen drei Trackfragen einzugehen. Welche Lehren für eine rasche Bewältigung der Klimakrise und welche Hinweise auf politische Maßnahmen und instrumentelle Veränderungen zu ziehen sind, wurde insofern beantwortet, als dass das KUG einen instrumentellen Weg zur Begleitung für Transitionsprozesse aufzeigt, der anschlussfähig ist an in Europa noch verhalten formulierten sozial-ökologischen Umbauprozesse am Arbeitsmarkt. Ein sozial gerechter Umbauprozess könnte mit Just Transition adressiert werden. Dazu würde neben einem TKUG auch eine verbesserte und spezifische Absicherung von prekär und selbstständig Beschäftigten gehören. Eine pauschale Absicherung aller mittels eines BGE dürfte hingegen gezielte Transitionsprozesse eher erschweren und wäre für einen größeren Teil der Beschäftigten wenig attraktiv. Die Pandemie hat allerdings gezeigt, dass relevante Gruppen nicht in den Genuss des TKUG gekommen sind und gegenüber dem Großteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (auch unter ihnen zum Teil Abrutschen in die Grundsicherung) schlechter gestellt waren. Demzufolge wäre mindestens ein hybrides Modell zu skizzieren, welches beide Ansätze: TKUG und BGE zu kombinieren in der Lage ist. Dabei wäre zu bedenken, ein BGE krisenfest und damit flexibel auszugestalten, also z.B. Staatszuschüsse bei Transformationskrisen zu etablieren. Dazu wiederum stellen sich u.a. Finanzierungsfragen.

Die Rolle der Arbeiter:innenbewegung changiert in Europa zwischen verhaltend, abwehrend, etablierte Industrien verteidigend, über einen ökologischen Modernisierungsansatz zum Erhalt möglichst viele bestehender Industriearbeitsplätze und deren Neuschaffung bis hin zu über Erwerbsarbeit hinausreichenden Positionen. Wichtig ist, dass ein TKUG, eingebettet in eine Just Transition-Strategie an alle diese Positionen anschlussfähig sein dürfte. Ferner böte solches den Gewerkschaften die Möglichkeit, dass nicht (allein) zivilgesellschaftliche Akteure und Umweltverbände als progressive und gestaltende Kraft wahrgenommen werden. Mithin läge darin auch ein Überlebensimpuls für die Gewerkschaften.

## Literatur

- Attac France, CGT, Oxfam France et. al. (2020): „Le plan de sortie de crise.pdf“. [https://france.attac.org/IMG/pdf/le\\_plan\\_de\\_sortie\\_de\\_crise.pdf](https://france.attac.org/IMG/pdf/le_plan_de_sortie_de_crise.pdf)
- Azzellini, Dario (2021): Nachhaltige Arbeit - Länderstudie über Diskurse, Politiken und Akteure. Eine Untersuchung zu neun europäischen Ländern: Frankreich, Portugal, Spanien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Schweden, Norwegen, Polen und Slowakei. Working Paper 1 der Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik, Mannheim/Schwerin: HdBA
- Azzellini, Dario; Brandl, Sebastian; Matuschek, Ingo (2022): Inwertsetzungen von Arbeit und Natur in europäischen Mitgliedsstaaten. In: Thomas Barth, Melanie Jaeger-Erben, Georg Jochum, Stephan Lorenz (Hrsg.): Nachhaltig(e) Werte - Arbeit und Technik in der sozial-ökologischen Transformation. Beltz, Juventa. i.E.
- BA (2020): Haushalt der BA. Nur noch leichter Überschuss im Jahr 2019. Download unter: [www.arbeitsagentur.de/presse/2020-04-haushalt-der-ba-nur-noch-leichter-ueberschuss-im-jahr-2019](http://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-04-haushalt-der-ba-nur-noch-leichter-ueberschuss-im-jahr-2019)
- BA (2021): Arbeitsmarkt in Deutschland. Monatszahlen, Februar 2021. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. BA (2022): Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit 2021. Nürnberg
- BA Statistik (2021): Inanspruchnahme konjunkturellen Kurzarbeitergeldes nach § 96 SGB III. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit
- BA-Statistik (2022): Tabellen. Realisierte Kurzarbeit (hochgerechnet) (Monatszahlen). Deutschland, Länder, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit und Kreise. August 2022. Nürnberg. [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/kurzarbeit-hr/kurzarbeit-hr-dlkrdaa-0-xlsx.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiiia7/kurzarbeit-hr/kurzarbeit-hr-dlkrdaa-0-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1)
- BMAS (2020a): Aus- und Weiterbildung. Arbeit-von-morgen-Gesetz. Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung. Download unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/arbeit-von-morgen-gesetz.html>
- BMAS (2020b): Kurzarbeitergeldverordnung. Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit (KugV). Download unter: [www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/kurzarbeitergeldverordnung.html](http://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/kurzarbeitergeldverordnung.html)
- BMF (2021): BMF-Monatsbericht. Januar 2021. Download unter: [www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bmf-monatsbericht-ja-nu-ar-2021-1846892](http://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bmf-monatsbericht-ja-nu-ar-2021-1846892)
- Brandl, Sebastian (2019): Zur Marginalität erweiterter Arbeitskonzepte. in: Schwerpunktheft „Nachhaltige Arbeit: machtpolitische Blockaden und Transformationspotenziale“. WSI-Mitteilungen 72(1): 71-74
- Brandl, Sebastian; Hildebrandt, Eckart (2002): Zukunft der Arbeit und soziale Nachhaltigkeit. Opladen
- Brandl, Sebastian; Matuschek, Ingo; Schulze, Michaela (2022): Die Bundesagentur für Arbeit als Krisenakteurin in der Pandemie. In: Soziale Sicherheit, Nr. 6/2022, S. 232-236
- Bundesregierung (2020a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung. Download unter: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-arbeit-von-morgen-gesetz.pdf;jsessionid=F1D9E7F429077F58C3A43EA61716B436.delivery1-replication?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-arbeit-von-morgen-gesetz.pdf;jsessionid=F1D9E7F429077F58C3A43EA61716B436.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1)
- Bundesregierung (2020b): Leichter Zugang zum Kurzarbeitergeld. Download unter: [www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeitergeld-1729626?view=renderNewsletterHtml](http://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/kurzarbeitergeld-1729626?view=renderNewsletterHtml)
- Bundesregierung (2021): Vereinfachter Zugang zur Grundsicherung weiterhin möglich. [www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/grundsicherung-1783154](http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/grundsicherung-1783154)
- Deutscher Bundestag (2020): Entwurf eines Gesetzes zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld. Download unter: [www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-%20erleichtertes-kurzarbeitergeld.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-%20erleichtertes-kurzarbeitergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=1)
- Dose, Nicolai (2008): „Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen“, in: Gunnar Folke Schuppert; Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 77–94.
- Dose, Nicolai (2018): „Steuerung“, in: Rüdiger Voigt (Hg.): Handbuch Staat. Berlin: Springer VS, Wiesbaden, 1239–1248
- Gobierno de España (2020): Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética. 121/000019. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-19-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-19-1.PDF)

- Haferkamp, Lars; Rosigkeit, Vera (2020): Das haben SPD und Union im Koalitionsausschuss beschlossen. 30.01.2020. Download unter: [www.vorwaerts.de/artikel/haben-spd-union-koalitionsausschuss-beschlossen](http://www.vorwaerts.de/artikel/haben-spd-union-koalitionsausschuss-beschlossen)
- Hofmann, Jörg (2019): „Wir fordern ein neues Kurzarbeitergeld“. Interview mit IG-Metall-Chef Jörg Hofmann. RP online. 4.6.2019. Download unter: [https://rp-online.de/wirtschaft/ig-metall-chef-joerg-hofmann-fordert-neues-kurzarbeitergeld\\_aid-39217915](https://rp-online.de/wirtschaft/ig-metall-chef-joerg-hofmann-fordert-neues-kurzarbeitergeld_aid-39217915)
- IG Metall (2019a): Das Transformationskurzarbeitergeld. Ein Vorschlag der IG Metall zur Beschäftigungssicherung und Stärkung von Qualifizierung im Betrieb. Download unter: [https://www.igmetall.de/download/20190605\\_Faktenblatt\\_Transformationskurzarbeitergeld\\_\\_ad5c79ba937cc7628d88a0ddeb62b5fe65bb89f.pdf](https://www.igmetall.de/download/20190605_Faktenblatt_Transformationskurzarbeitergeld__ad5c79ba937cc7628d88a0ddeb62b5fe65bb89f.pdf)
- IG Metall (2019b): Jörg. Hofmann: Viele Arbeitgeber haben keine Strategie zur Bewältigung der Transformation. Digitale Pressemappe. Download unter: <https://www.igmetall.de/presse/pressemitteilungen/hofmann-pressekonferenz-transformationsatlas>
- IG Metall (2019c): Transformationsatlas. wesentliche Ergebnisse. Pressekonferenz der IG Metall. 05. Juni 2019. Frankfurt am Main: IG Metall Vorstand
- Irandoust, Manuchehr (2018): „Innovations and renewables in the Nordic countries: A panel causality approach“. *Technology in Society*, Nr. 54: 87–92
- Jochum, Georg; Barth, Thomas; Brandl, Sebastian; Cardenas Tomazic, Ana; Hofmeister, Sabine; Littig, Beate; Matuschek, Ingo; Stephan, Ulrich; Warsewa, Günter (2019): Sustainable work. The social-ecological transformation of the working society. Position paper of the Working Group „Sustainable work“ of the German Committee Future Earth. German Committee Future Earth. Working Paper 19/2 (Deutsch: Die sozialökologische Transformation der Arbeitsgesellschaft. Positionspapier der Arbeitsgruppe Nachhaltige Arbeit im DKN. Working Paper 19/1.)
- Jochum, Georg; Barth, Thomas; Brandl, Sebastian; Cardenas Tomazic, Ana; Hofmeister, Sabine; Littig, Beate; Matuschek, Ingo; Stephan, Ulrich; Warsewa, Günter (2020): Nachhaltige Arbeit. Eine Forschungsagenda zur sozial-ökologischen Transformation der Arbeitsgesellschaft. In: *Arbeit* 29(3): 219-233
- KAdZ Kommission Arbeit der Zukunft (2017): Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission "Arbeit der Zukunft". Hrsg.: Jürgens, Kerstin/Hoffmann, Reiner/Schildmann, Christina. Bielefeld
- Kenfack, Chrislain Eric. (2019): „Just Transition at the Intersection of Labour and Climate Justice Movements: Lessons from the Portuguese Climate Jobs Campaign“. *Global Labour Journal* 10 (3)
- Kutyk, Piotr; Kaźmierczak-Piwko, Leszek; Gąsiorek-Kowalewicz, Anna; Świstak, Patrycja (2019): „Development of Green Jobs in the Res Sector in the Visegrad Group Countries“. *Multidisciplinary Aspects of Production Engineering* 2 (1): 570–88. <https://doi.org/10.2478/mape-2019-0057>
- Littig, Beate (2017): Good Green Jobs for Whom? A feminist critique of the green economy. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315886572-22/good-green-jobs-beate-littig>
- Matuschek, Ingo; Brandl, Sebastian; Schulze, Michaela (2022): Der Gebrauchswert des Regelbruchs: Die Bundesagentur für Arbeit als innovative Akteurin der Corona-Krise. In: Schröer, Andreas; Blätzel-Mink, Birgit; Schröder, Antonius; Späte, Katrin (Hg.): *Soziale Innovation in und von Organisationen*. Wiesbaden. i.E.
- McCauley, Darren/ Heffron, Raphael (2018): „Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice“. *Energy Policy* 119: 1–7
- Ministry of Environment Spatial Planning and Energy (2015): „Green Growth Commitment“. Governo de Portugal. Ministry of Environment Spatial Planning and Energy. [http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde\\_ing\\_v\\_pq\\_bx.pdf](http://www.crescimentoverde.gov.pt/wp-content/uploads/2014/10/CrescimentoVerde_ing_v_pq_bx.pdf)
- Nahles, Andrea (2022): „Ein Kaninchen war ungefähr ein Karl May“. Interview in *Die Zeit*, 18.8.2022, S. 4-5
- Neale, Jonathan; Campaign against Climate Change, (Hrsg.) (2014): One Million Climate Jobs: Tackling the Environmental and Economic Crises. UK: Campaign against Climate Change. [https://www.cacctu.org.uk/sites/data/files/Docs/one\\_million\\_climate\\_jobs\\_2014.pdf](https://www.cacctu.org.uk/sites/data/files/Docs/one_million_climate_jobs_2014.pdf)
- OPZZ - All-Poland Alliance of Trade Unions (2018): „Shortened version of OPZZ Programme for 2018-2022“. OPZZ. <https://www.opzz.org.pl/en/about-us/opzz/>
- Plateforme Emplois-Climat (2016): „Un million d’emplois pour le climat“. [https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/01/Un-million-demplois-pour-le-climat.pdf?\\_ga=2.219559513.1710526929.1602238280-846308404.1602238280](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2020/01/Un-million-demplois-pour-le-climat.pdf?_ga=2.219559513.1710526929.1602238280-846308404.1602238280)

- Pociovălișteanu, Diana Mihaela; Novo-Corti, Isabel; Aceleanu, Mirela Ionela; Șerban, Andreea Claudia; Grecu, Eugenia (2015): „Employment Policies for a Green Economy at the European Union Level“. Sustainability 7 (7): 9231–50
- PSOE; UP (2019): „Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España“. <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>
- Robins, Nick; Gouldson, Andy; Irwin, William; Sudmant, Andrew (2019): „Investing in a Just Transition in the UK: How Investors Can Integrate Social Impact and Place-Based
- Rosemberg, Anabella (2013): Developing global environmental union policies through the International Trade Union Confederation. In: Rätzl, Nora; Uzzell, David L. (Hrsg.), Trade Unions in the Green Economy: Working for the Environment. New York, NY: Routledge, 15–28
- Schmid, Günther (2022): Kurzarbeit im Korsett der Versicherungslogik: Es ist Zeit, die „Bazooka“ neu zu justieren. In: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 33: Sozio-Ökonomik der Corona-Krise. Marburg, S. 335-350
- Schulten, Thorsten; Müller, Torsten (2022): Unter den Bedingungen der Corona-Krise: Der Siegeszug der Kurzarbeit und anderer Formen temporärer Beschäftigungssicherung in Europa. In: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 33: Sozio-Ökonomik der Corona-Krise. Marburg, S. 69-90
- Schulze, Michaela; Brandl, Sebastian; Matuschek, Ingo (2022): Politische Steuerung in turbulenten Zeiten: Die deutsche Arbeitsverwaltung als Akteurin der Corona-Pandemie. In: Zeitschrift für Sozialreform. i.E.
- SPD (2020): Kurzinformation zu den Ergebnissen des Koalitionsausschusses vom 29. Januar 2020. Online verfügbar unter [https://60plus.spd.de/fileadmin/user\\_upload/Kurzinformation\\_zu\\_den\\_Ergebnissen\\_des\\_Koalitionsausschusses\\_.pdf](https://60plus.spd.de/fileadmin/user_upload/Kurzinformation_zu_den_Ergebnissen_des_Koalitionsausschusses_.pdf), zuletzt geprüft am 24.04.2021
- Statista (2020): „Erdölproduktion Norwegen in Barrel pro Tag bis 2019“. Statista. 2020. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/40079/umfrage/norwegen---erdoelproduktion-in-tausend-barrel-pro-tag/>
- Zeit Online (2020): Koalition plant Erleichterungen für Arbeitsmarkt und Landwirte. Download unter: [https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/koalitionsausschuss-grosse-koalition-milliardenhilfe-landwirte-einsatz-kurzarbeitergeld?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fduckduckgo.com%2F](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/koalitionsausschuss-grosse-koalition-milliardenhilfe-landwirte-einsatz-kurzarbeitergeld?utm_referrer=https%3A%2F%2Fduckduckgo.com%2F) (Zugriff am 24. April 2021)