

Reinhard Bahn Müller, Markus Hoppe

## **Tarifliche Qualifizierungsregelungen im öffentlichen Dienst: Wolf im Schafspelz oder zahnlöser Tiger?**

*Fachtagung „Tarifliche Regulierung von Qualifizierung im öffentlichen Dienst: Ansatz, Umsetzung und Wirkungen“ am 19. Januar 2011 in Frankfurt/Main*

### **1. Weshalb tarifliche Qualifizierungsregelungen?**

Wer die Bedeutung Lebensbegleitenden Lernens unterstreicht, braucht nicht mit Widerspruch zu rechnen. Es gibt einen breiten Grundkonsens und das nicht erst seit kurzem, der sich so zusammenfassen lässt: Lebenslanges Lernen aller ist notwendige Bedingung zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Beschäftigungsfähigkeit. Unternehmen, die nicht über ausreichend qualifizierte und lernmotivierte Mitarbeiter verfügen, werden ihre Marktposition nicht halten können und Beschäftigte, die sich nicht ständig weiterbilden, werden Beschäftigungs- und Wohlstandsrisiken hinnehmen müssen.<sup>1</sup> Je nachdem, vor welchem Publikum man spricht, wird diesem „Bedrohungsszenario“ noch ein etwas einladender klingendes „Entwicklungsszenario“ hinzugefügt. Weiterbildung, so wird dann ergänzt, sei nicht nur wichtig, um ökonomische Einbrüche und individuelle Rückschläge zu vermeiden, sondern auch, um Wachstumspotentiale, seien sie persönlicher oder betrieblicher Art, zu erkennen, zu nutzen und auszubauen. Es gibt jedenfalls kaum jemanden, der Nutzen und Notwendigkeit von Weiterbildung grundsätzlich in Frage stellt.

Höchst strittig und das auch nicht erst seit kurzem ist dagegen, ob und wie Weiterbildung reguliert werden soll und ob Tarifverträge ein taugliches Instrument sind, Impulse für die Entwicklung einer zukunftsorientierten betrieblichen Lern- bzw. Weiterbildungskultur zu liefern und bestehende Defizite zu korrigieren. Auf Arbeitgeberseite wurde dies lange Zeit - und wird teilweise bis heute - ausgesprochen skeptisch gesehen. Weiterbildung sollte weitgehend regulationsfrei bleiben und auch anders als die anderen Bildungssektoren nicht öffentlich, schon gar nicht durch den Gesetzgeber, kontrolliert werden. Als Freund tarifvertraglicher Regelungen zeigte man sich auch nicht. Den Befunden der vom Institut der Deutschen Wirtschaft regelmäßig durchgeführten Weiterbildungsbefragung nach sind die Hälfte der befragten Arbeitgeber der Meinung, tarifliche Regelungen zur Weiterbildung trügen nicht zur gezielten Personalentwicklung bei, ein Drittel ist unentschieden und lediglich 13% sehen bzw. erwarten einen positiven Beitrag (Dick 2006). Eines Anstoßes durch Tarifverträge bedürfe es aus Arbeitgebersicht deshalb nicht und schon gar nicht eines „gleichmacherischen“ Anspruchs auf Weiterbildung. Schon aus Eigeninteresse würden die Betriebe ausreichend in Weiterbildung investieren und zwar dort, wo die eingesetzten finanziellen Mittel auch richtig platziert sind.

Die Gewerkschaften proklamieren demgegenüber schon seit den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts, Weiterbildung als „vierte Säule“ des Bildungswesens gesetzlich zu regulieren. Die Bundesregierungen jedweder Couleur haben jedoch bis dato eine

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Gemeint und angesprochen sind immer beide Geschlechter.

bundeseinheitliche Rahmenregelung abgelehnt. Die Gewerkschaften haben deshalb aus der Not eine Tugend und Weiterbildung zu einem Thema der Tarifpolitik gemacht. Einen hohen Stellenwert hatte das Thema allerdings nicht. Etwas beherzter angepackt wurde es in den letzten zehn Jahren, nachdem es zu einem Allgemeingut wurde, dass die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer immer mehr davon abhängt, ob sie über ein auf der Höhe der Zeit befindliches Wissen verfügen – das zunehmend über Weiterbildung vermittelt wird. Wenn dem so ist, dann, so ließ sich schlussfolgern, müssen die Gewerkschaften sich mehr als bisher um (Weiter-) Bildungsfragen kümmern. Das gebietet einerseits ihr Auftrag, für die Optimierung der Verkaufsbedingungen der Ware Arbeitskraft zu sorgen, andererseits auch ihr Eigeninteresse an der Erhaltung von Organisationsmacht. Diese gründet sich nicht zuletzt auf die Kontrolle und Strukturierung von Arbeitsmärkten. Berufliche Bildung, namentlich die berufliche Erstausbildung über das duale System war lange das probate Mittel hierzu und in diesem Segment sind die Gewerkschaften als kompetente Partner anerkannt und mit garantierten Mitwirkungsrechten ausgestattet, die sie in einem Set von Institutionen zur Geltung bringen können. Aber die Gewichte zwischen beruflicher Erstausbildung und Weiterbildung verschieben sich zu Gunsten letzterer. Sollte es den Gewerkschaften nicht gelingen hier in vergleichbarer Weise Fuß zu fassen und Profil zu gewinnen, würde auch ihr Einfluss auf die Zurichtung der Arbeitsmärkte schwinden. Qualifizierungstarifverträge oder entsprechende Regelungen sollten ein Weg sein, einen Fuß in die (Weiterbildungs-)Tür zu bekommen.

Das ist ihnen nun auch in einigen Branchen gelungen. Neue Abkommen wurden in der Chemischen Industrie (2003), der Metall- und Elektroindustrie (2001/2006), im Versicherungsgewerbe (2007) und, wovon gleich mehr zu hören sein wird, im öffentlichen Dienst (2005) abgeschlossen. Allein mit diesen vier Branchen kamen 4,7 Mio. Beschäftigte (ca. 17% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) hinzu, die tarifliche Ansprüche aus Weiterbildungsvereinbarungen anmelden konnten. Zudem existiert mittlerweile eine erkleckliche Anzahl thematisch einschlägiger Firmentarifverträge sowie Betriebsvereinbarungen (vgl. Bispinck 2000, Busse/Seifert 2009, Bosch 2010; Bahnmüller 2009; Heidemann 2010, Busse/Heidemann 2005). Die zur Jahrtausendwende noch zutreffende Diagnose, wonach die betriebliche Weiterbildung ein weitgehend nicht reguliertes Feld sei, trifft so mittlerweile nicht mehr uneingeschränkt zu. Die Mehrzahl der Beschäftigten dürfte jedoch auch weiterhin von tarifvertraglichen Weiterbildungsregelungen nicht profitieren.

Protegiert wurde die Entwicklung durch diverse Appelle der Bundesregierungen unterschiedlicher politischer Couleur an die Tarifparteien, brachenbezogene Abkommen zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung abzuschließen. Das begann mit der rot-grünen Bundesregierung, setzte sich in der von der Großen Koalition getragenen fort und diese Marschrichtung wird auch von der schwarz-gelben Bundesregierung weiter verfolgt. Aufgeschreckt durch die PISA-Debatte, die auch in der Weiterbildung ihren Niederschlag findet, und die Platzierung Deutschlands bei internationalen Vergleichsstudien im unteren Mittelfeld, wurde nun das Ziel formuliert, die Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland bis 2015 auf 50 Prozent zu steigern. Und wiederum wurden die Tarifparteien aufgerufen, das Ihrige zu Erreichung dieses Zieles zu tun (BMBF Pressemitteilung 044/2008).

Kann man über Tarifverträge auf diesem Feld aber wirklich weiterkommen? Sind Tarifverträge noch das richtige Instrument, um in die Breite zu wirken? Bekanntermaßen sinkt die Tarifbindung seit zwanzig Jahren beständig. Mittlerweile sind über Branchentarifverträge weniger als ein Drittel der Betriebe und etwas mehr als die Hälfte aller Beschäftigten gebunden. Annähernd die Hälfte aller Arbeitnehmer wird von Tarifverträgen direkt nicht mehr erreicht. Der öffentliche Dienst ist diesbezüglich eine Ausnahme. Bei allen Krisen, Abspaltungen, zeitweise Austritten etc., die es auch dort gibt, ist die Tarifbindung in öffentlichen Verwaltungen mit 80% (West) bzw. 88% (Ost) Flächentarifbindung der Betriebe und vergleichbar hohen Quoten für die Beschäftigten immer noch überdurchschnittlich hoch. Wenn Tarifverträge als Instrument zur Beförderung von Weiterbildung taugen, bestehen im öffentlichen Dienst insofern überdurchschnittlich gute Bedingungen.

## **2. Die Qualifizierungsbestimmungen des § 5 TVöD/TV-L: Inhalt und Zielsetzungen**

Was ist in den Qualifizierungsbestimmungen des TVöD/TV-L, dem § 5, nun festgelegt? Enthalten sind im Wesentlichen Regelungen zu fünf Aspekten: zu den Zielsetzungen, zu den Formen betrieblicher Qualifizierung, zur Ermittlung des Qualifizierungsbedarfs durch das Instrument der Qualifizierungsgespräche, zur Kostenregelung sowie zur Dokumentation der Qualifizierungsmaßnahmen.

Einleitend wird betont, „ein hohes Qualifikationsniveau und lebenslanges Lernen (liege) im gemeinsamen Interesse von Beschäftigten und Arbeitgebern“. Sie diene „der Steigerung von Effektivität und Effizienz des öffentlichen Dienstes, der Nachwuchsförderung und der Steigerung von beschäftigungsbezogenen Kompetenzen.“ Qualifizierung müsse als Teil der Personalentwicklung verstanden werden.

Unterschieden werden vier Formen von Qualifizierungsmaßnahmen. Erstens solche, „die der Fortentwicklung der fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen für die übertragenen Tätigkeiten dienen (Erhaltungsqualifizierung)“, zweitens jene, die geeignet sind „zusätzliche Qualifikationen“ zu erwerben (Fort- und Weiterbildung), drittens Maßnahmen zur Arbeitsplatzsicherung (Qualifizierung für andere Tätigkeiten; Umschulung) und schließlich viertens Qualifizierungsmaßnahmen nach längerer Abwesenheit (Wiedereinstiegsqualifizierung). Die Teilnahme an solchen Maßnahmen soll dokumentiert und schriftlich bestätigt werden.

Das Herzstück des § 5 TVöD/TV-L ist der Anspruch der Beschäftigten auf ein regelmäßiges Gespräch mit ihrer jeweiligen Führungskraft, „in dem festgestellt wird, ob und welcher Qualifizierungsbedarf besteht.“ Dieses Gespräch kann als Einzel- oder Gruppengespräch geführt werden. Wird nichts anderes geregelt, ist das Gespräch jährlich zu führen. Ein Anspruch auf Qualifizierungsmaßnahmen, auch solche, die in einem Qualifizierungsgespräch als nötig zur Befriedigung eines dort festgestellten Qualifizierungsbedarfs angesehen werden, gibt es allerdings, wie ausdrücklich betont wird, nicht.

Hinsichtlich der Übernahme der Kosten ist geregelt, dass vom Arbeitgeber veranlassete Qualifizierungsmaßnahmen einschließlich Reisekosten grundsätzlich von ihm zu bezahlen sind. Zugleich wird jedoch die Möglichkeit eines Eigenbeitrags der Beschäftigten eingeräumt, der in Form einer Qualifizierungsvereinbarung zu regeln ist. Die

Betriebsparteien sind dabei gehalten „die Grundsätze einer fairen Kostenverteilung unter Berücksichtigung des betrieblichen und individuellen Nutzens“ beachten.

2008, drei Jahre nach Abschluss des TVöD, kam für eine spezielle Berufsgruppe eine zusätzliche Qualifizierungsbestimmung hinzu. Beschäftigte des Erziehungsdienstes im Tarifgebiet West haben demnach Anspruch auf 2,5 Tage Qualifizierungs- bzw. bezahlte Vorbereitungszeit pro Jahr (§ 56 TVöD BT-V).<sup>2</sup> Die Regelung kam im Rahmen der Kompromissbildung um die von den Arbeitgebern geforderte Verlängerung der Arbeitszeit zustande. Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit wurde auf 39 Stunden pro Woche erhöht, im Gegenzug wurde Beschäftigten des Erziehungsdienstes das Recht eingeräumt, besagte 2,5 Tage für Zwecke der Vorbereitung und Qualifizierung zu verwenden. Im Tausch gegen eine formelle Arbeitszeitverlängerung konnte auf diesem Weg erstmals im öffentlichen Dienst tarifvertraglich ein zeitlich präzisierter Rechtsanspruch auf Weiterbildung vereinbart werden.

Zusammenfassend und kontrastierend zu den Qualifizierungsregelungen in der Metall- und Elektroindustrie, an die sich der öffentliche Dienst anlehnt, kann festgehalten werden:

- (1) § 5 TVöD/TV-L ist eine ausgesprochen „sanfte“ Tarifregelung. Die einzige „harte“ Norm ist der Anspruch der Beschäftigten auf ein Qualifizierungsgespräch, das jedoch auch bei festgestelltem Qualifizierungsbedarf keine Konsequenzen haben muss. Arbeitgeber können zudem mit Hinweis auf den Tarifvertrag erstmals eine Eigenbeteiligung der Beschäftigten an den Kosten einfordern, sofern der Grundsatz einer fairen Kostenverteilung, orientiert am individuellen bzw. betrieblichen Nutzen, gewahrt wird.
- (2) Primäre Stoßrichtung des Qualifizierungsgesprächs ist es, die Beteiligungs- und Artikulationschancen der Beschäftigten im Prozess der Weiterbildungsplanung zu verbessern. Sie sollen ihre Qualifizierungsinteressen regelmäßig und institutionell abgesichert in die betrieblichen Planungsprozesse einbringen können. Mit ihnen sollen Impulse für eine partizipative, dezentrale, bottom up-orientierte Bedarfsermittlung gegeben werden. Die Qualifizierungsregelungen zielen darüber hinaus auf eine generelle Systematisierung der Bedarfsermittlungs- und Planungsprozesse in der betrieblichen Weiterbildung als Teil der Personalentwicklung.
- (3) Die Qualifizierungsregelungen des TVöD/TV-L stärken die Individualrechte der Beschäftigten. Sie werden allerdings darauf beschränkt, den von ihnen gesehene Qualifizierungsbedarf artikulieren zu dürfen. Ob sich daraus Qualifizierungsmaßnahmen ergeben, bleibt offen. Ein Anspruch auf Qualifizierung wird

---

<sup>2</sup> Die Formulierung im TVöD-BT-V lautet wie folgt: „Bei Beschäftigten im Erziehungsdienst im Tarifgebiet West werden – soweit gesetzliche Regelungen bestehen, zusätzlich zu diesen gesetzlichen Regelungen – im Rahmen der regelmäßigen durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit im Kalenderjahr 19,5 Stunden für Zwecke der Vorbereitung und Qualifizierung verwendet. (...) Im Erziehungsdienst tätig sind insbesondere Beschäftigte als Kinderpflegerin/Kinderpfleger, Sozialassistentin/Sozialassistent, Heilerziehungspflegehelferin/Heilerziehungspflegehelfer, Erzieherin/Erzieher, Heilerziehungspflegerin/Heilerziehungspfleger, im handwerklichen Erziehungsdienst, als Leiterinnen und Leiter oder ständige Vertreterinnen/Vertreter von Leiterinnen/Leiter von Kindertagesstätten oder Erziehungsheimen sowie andere Beschäftigte mit erzieherischer Tätigkeit in der Erziehungs- und Eingliederungshilfe.“

ausdrücklich abgewiesen. Er besteht lediglich für Beschäftigte im Erziehungsdienst (West), denen dieser auf 2,5 Tage pro Jahr im Tausch gegen eine Verlängerung der Arbeitszeit eingeräumt wurde.

- (4) § 5 TVöD/TV-L enthält im Gegensatz zu den Qualifizierungstarifverträgen in der Metallindustrie keine Konfliktregelung für den Fall, dass sich die Führungskraft und der Beschäftigte nicht darauf verständigen können, ob es einen Qualifizierungsbedarf gibt oder nicht.
- (5) Die Möglichkeiten, sich über den Bedarf des einzelnen Unternehmens/der Verwaltung hinaus zu qualifizieren, werden nicht erweitert. Auch diesbezüglich gehen die Regelungen für die M+E-Industrie einen Schritt weiter, indem Beschäftigten nach einer gewissen Zeit der Betriebszugehörigkeit die Möglichkeit eingeräumt wird, sich (ohne Fortzahlung der Bezüge) für Weiterbildungszwecke freustellen zu lassen, um hernach in das Unternehmen wieder zurückkehren zu können.
- (6) Überbetriebliche Supportstrukturen für Beratung und Unterstützung der betrieblichen Akteure, wie es sie in der M+E-Industrie Baden-Württembergs oder auch in Form einer Weiterbildungsstiftung in der Chemischen Industrie gibt, sind nicht vorgesehen.

### **3. Umgang mit den Tarifbestimmungen**

Was können solche Regelungen bewirken? Handelt es sich bei § 5 um einen zahnlösen Tiger oder um einen Wolf im Schafspelz? Harmlos und folgenlos muss der Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch keineswegs sein. Nicht nur dass Beschäftigten damit ein institutionell garantierter Weg eröffnet ist, ihre beruflichen und persönlichen Weiterbildungsinteressen einbringen zu können, mit dem Qualifizierungsgespräch wird auch eine bottom up-Logik in der Planung und Steuerung von Verwaltungen gestärkt, die traditionell einem top down-Vorgehen verpflichtet sind. Qualifizierungsgespräche sind auch, sofern sie gut vorbereitet und qualifiziert geführt werden, an Voraussetzungen gebunden, die den Betrieben/Verwaltungen wie den Beschäftigten einiges abverlangen. Beschäftigte sollten wissen, welche Kompetenzen sie haben und welche sie brauchen, um ihre aktuelle Arbeit gut erledigen und einen absehbaren Wandel der Anforderungen bewältigen zu können. Zudem sollten sie geklärt haben, welche Entwicklungspotentiale sie für sich sehen und wohin sie sich persönlich entwickeln wollen. Schon diese Selbstklärung ist, wenn sie fundiert vorgenommen wird, keine geringe Herausforderung.

Nicht geringer sind die Anforderungen an die Führungskräfte. Sie müssen nicht nur darüber im Bilde sein, welche Anforderungen ihre Mitarbeiter/innen aktuell bewältigen müssen, sondern auch, welche Entwicklungen in mittlerer Frist auf sie zukommen und welche Konsequenzen dies für den quantitativen und qualitativen Personaleinsatz haben wird. Sie müssten die strategischen Planungen, sofern sie existieren, kennen und sie auf ihren Aufgabenbereich transponieren, ihnen müssten die demographischen Entwicklungen und ihre Folgen bekannt sein, sie sollten die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter kennen und ihre Entwicklungspotentiale angemessen einschätzen. Es ist also einiges erforderlich, um ein Qualifizierungsgespräch qualifiziert und

mit Gewinn für beide Seiten führen zu können. Und genau dies ist der Springpunkt, der aus einem harmlos erscheinenden Qualifizierungsgespräch ein PE-Instrument mit erheblichen Weiterungen machen kann.

Man kann allerdings Qualifizierungsgespräche auch ganz anders und weitaus weniger ambitioniert führen. Die tariflichen Regelungen enthalten keine Qualitätskriterien, die festlegen, wie und auf welcher informationellen Basis Qualifizierungsgespräche geführt werden sollen. Was „gute“ und was „schlechte“ Umsetzung des Tarifvertrags ist, lässt sich aus den Tarifregelungen nicht zwingend ableiten. Die (wenigen) Vorgaben des Tarifvertrags lassen sich auch rein formal erfüllen, ohne dass sich die betriebliche Weiterbildungspraxis verändern muss. Man kann den Weiterbildungsbedarf gründlich oder oberflächlich ermitteln, einen Qualifizierungsbedarf feststellen und die Maßnahmen hernach nicht umsetzen, tarifkompatibel in formalem Sinne kann vieles sein. Die Tarifregelungen selbst bieten wenig Handhabe, auf Qualität zu pochen. Maßstäbe müssen die betrieblichen Akteure bzw. die Gewerkschaften definieren – und auf ihre Einlösung hinwirken. Ob und was die Tarifregelungen bewirken, wird auf betrieblicher Ebene entschieden. Der Blick ist deshalb auf die dortigen Akteure zu richten. Wie sind sie mit dem § 5 TVöD/TV-L umgegangen, wie bewerten sie ihn und was hat er bewirkt?

Welche Aufmerksamkeit die Tarifregelungen erfahren haben, wie sie bewertet werden und wie die betrieblichen Akteure mit Ihnen umgegangen sind, lässt sich in vier Punkten zusammenfassen:<sup>3</sup>

(1) Auch fünf Jahre nach Inkrafttreten der Tarifregelungen wissen nach weitgehend übereinstimmender Einschätzung der Personalräte wie der Personalmanager die meisten Beschäftigten nicht, dass sie einen tariflichen Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch haben. Weniger als zehn Prozent gehen davon aus, die Tarifregelungen seien den meisten bekannt, vom Gegenteil ist dagegen ca. die Hälfte überzeugt. Auch ein Fünftel der befragten Personalräte kennt die Regelungen nicht.

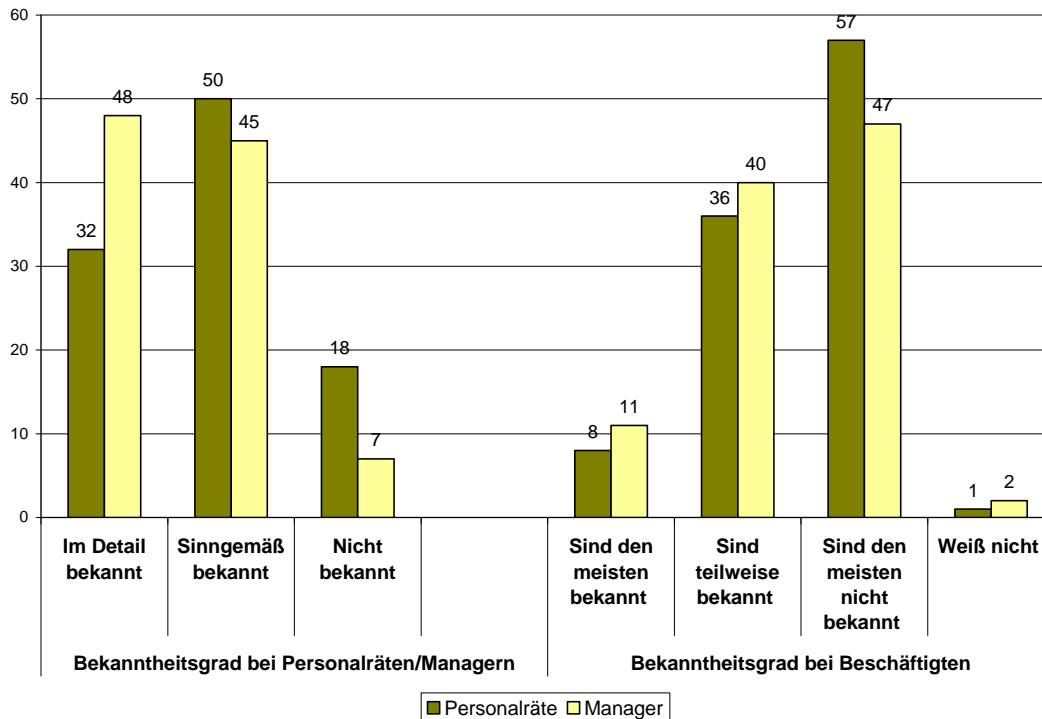
---

<sup>3</sup> Die nachfolgend präsentierten Befunde basieren auf einer im Sommer 2010 durchgeführten schriftlichen standardisierten und postalischen Parallelbefragung von Personal-/Weiterbildungsmanagern (PM) sowie Personalräten (PR) aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern (N= 1913) sowie aller Landkreise in Deutschland (N= 301). Die Rücklaufquote lag bei 37% (PR) bzw. 42% (PM). Die Struktur des Befragungssamples der Manager/innen sowie der Personalräte entspricht hinsichtlich der regionalen Verteilung, der Größe der Einrichtungen und der Belegschaftsstruktur der Verwaltungen weitgehend der Grundgesamtheit. Die Ergebnisse können somit als repräsentativ betrachtet werden. Die Befragung ist Teil des vom BMBF und vom Europäischen Sozialfonds geförderten Projektes „Tarifliche Regulierung von Weiterbildung in Einrichtungen des öffentlichen Dienstes“.

**Abbildung 1: Bekanntheitsgrad von § 5 TVöD bei den befragten Personalräten/Managern und bei den Beschäftigten (PR N= 808; PM N=910, Angaben in Prozent)**

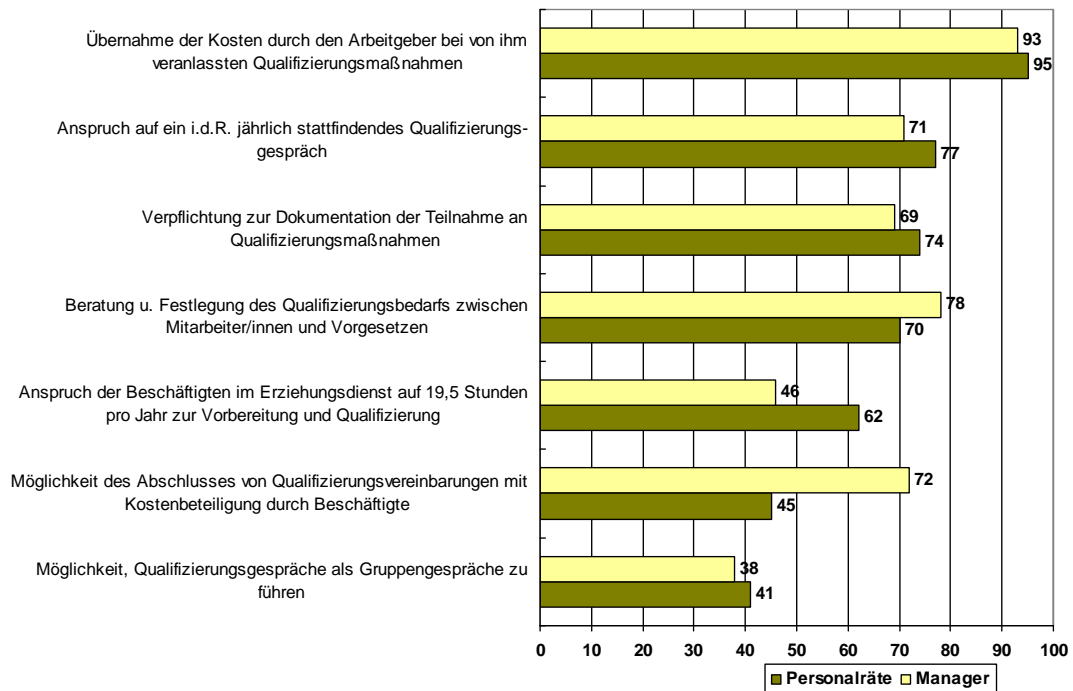
Fragen: Sind Ihnen die einschlägigen Tarifregelungen (§ 5) des Tarifvertrags bekannt?

Wie schätzen Sie den Bekanntheitsgrad der Tarifregelungen in der Belegschaft Ihrer Verwaltung/Einrichtung ein?



(2) Wer den § 5 TVöD kennt, bewertet die einzelnen Regelungsaspekte überwiegend gut. Das gilt für Personalräte wie für Führungskräfte. Von drei Viertel positiv bewertet wird der Anspruch der Beschäftigten auf ein jährliches Qualifizierungsgespräch sowie die Verpflichtung der Verwaltung zur Dokumentation der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. Einen noch höheren Zustimmungsgrad erfährt die Regelung, wonach durch den Arbeitgeber veranlasste Qualifizierungsmaßnahmen auch von ihm voll zu bezahlen sind. Kritischer wird dagegen die Möglichkeit gesehen, Qualifizierungsgespräche auch als Gruppengespräche führen zu können. Deutlicher auseinander gehen erwartungsgemäß die Bewertungen der Möglichkeit des Abschlusses von Qualifizierungsvereinbarungen mit Kostenbeteiligung der Beschäftigten und bei dem 2008 vereinbarten Anspruch der Beschäftigten im Erziehungsdienst auf 2,5 Tage bezahlte Vorbereitungs- bzw. Qualifizierungszeit. Ersteres bewerten die Führungskräfte häufiger positiv, letzteres die Personalräte. Aber auch diesbezüglich gilt für beide Befragungsgruppen: die Befürworter überwiegen die Kritiker bei weitem.

**Abbildung 2: „Gut“ bzw. „eher“ gut bewertete Regelungen des § 5 TVöD (Personalräte bzw. Manager, denen die Tarifregelungen bekannt sind; PR N=664-617, PM N= 849-800; Angaben in Prozent)**

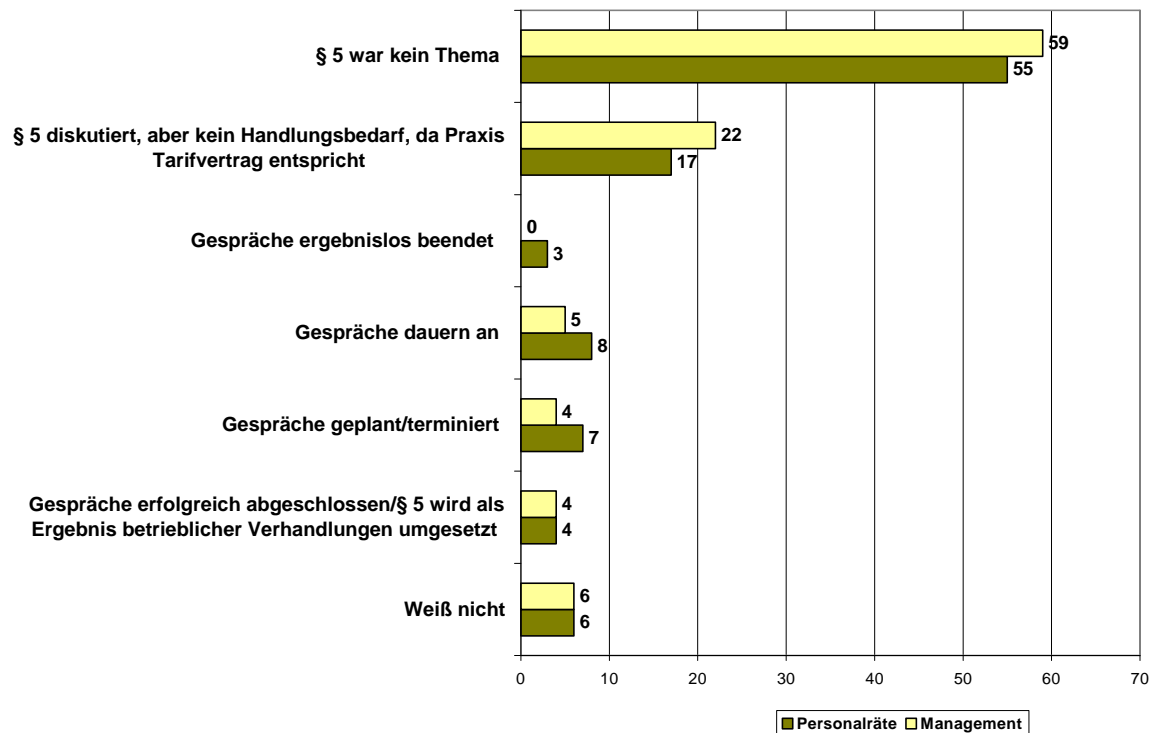


(3) Trotz positiver Bewertung der einzelnen Tarifbestimmungen war § 5 TVöD in mehr als der Hälfte der Verwaltungen kein Thema und wurde auch dort, wo kurzzeitig über die Tarifregelung gesprochen wurde, meist schnell wieder ad acta gelegt. Der Grund: Nach Meinung der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite gab es keinen Handlungsbedarf, da die betriebliche Weiterbildungspraxis dem Tarifvertrag entspricht. In die betriebliche Gesprächs- und Verhandlungsarena zwischen Arbeitgeber und Personalrat gelangten die Tarifbestimmungen maximal in einem Viertel aller Verwaltungen. In den eigenen Reihen wurde vor allem auf Personalratsseite etwas öfter darüber diskutiert (30%), im Personalmanagement seltener (19%). Ein knappes Viertel der Führungskräfte wie der Personalräte gibt an, ihre Weiterbildungspraxis überprüft zu haben, gefolgt ist daraus nur in maximal der Hälfte dieser Verwaltungen etwas. Am häufigsten wurde (insbesondere durch Personalräte) die Belegschaft informiert, 12% der Personalräte entwarfen zudem eine Dienstvereinbarung, abgeschlossen wurde eine solche in weniger als 10% der Fälle. Ähnlich viele entwickelten zusammen mit der Arbeitgeberseite ein Umsetzungskonzept. Erfolgreich abgeschlossen und als Ergebnis betrieblicher Verhandlungen ist § 5 nach übereinstimmenden Angaben von Führungskräften und Personalräten lediglich in 4% aller Verwaltungen. Die Impulse, die von § 5 bisher ausgingen, sind somit schwach bis nicht vorhanden. Diese Einschätzung teilen jedenfalls im Sommer 2010 etwa drei Viertel der Personalräte und Führungskräfte. Gewisse Impulse billigen den Regelungen 23% der Führungskräfte und 15% der Personalräte zu, starke oder gar sehr starke Impulse fast niemand.



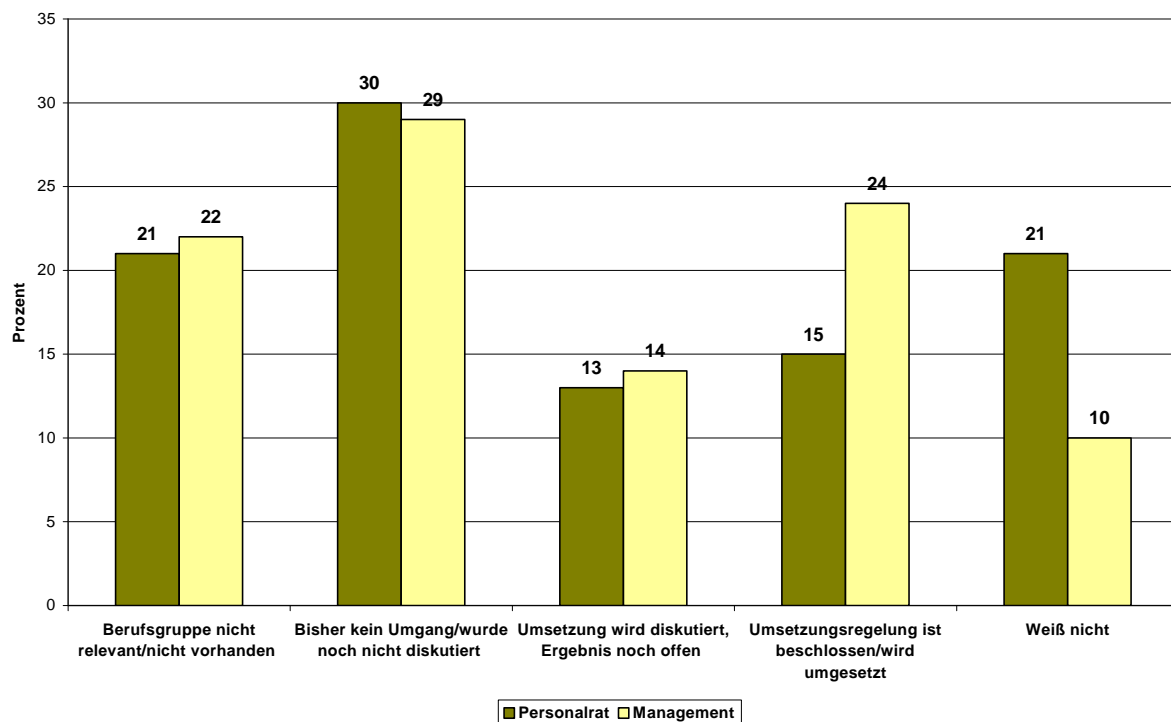
**Abbildung 3: Stand der Umsetzung § 5 TVöD** (Alle Befragten, PR N= 812, PM N=926; Angaben in Prozent)

Frage: *Wie ist der aktuelle Stand der Diskussion/Absprachen zwischen Arbeitgeberseite und Personalrat hinsichtlich der Umsetzung des § 5 TVöD?*



(4) Kaum besser steht es um die Umsetzung des 2008 vereinbarten tariflichen Freistellungsanspruchs von 2,5 Tagen pro Jahr für Mitarbeiter in Erziehungsberufen, die zur Vorbereitung oder Qualifizierung genutzt werden können. Lediglich 24% der Manager und 15% der Personalräte geben an, eine Umsetzungsregelung sei für ihre Einrichtung beschlossen und würde umgesetzt, weitere 14% (PM) bzw. 13% (PR) sind noch in der Diskussion. Das Gros der Verwaltungen, ca. 30% hat sich mit der Umsetzung zwei Jahre nach deren Abschluss noch gar nicht befasst, ein weiteres Fünftel wird dies auch nicht tun, da die Berufsgruppen in ihrer Einrichtung nicht relevant bzw. nicht vorhanden sind und ein bemerkenswert hoher Anteil (PR 21%, PM 10%) weiß nichts über den Stand der Dinge und kann demnach keine Auskunft geben.

**Abbildung 4: Stand der Umsetzung des tariflichen Freistellungsanspruchs für Erziehungsberufe für Zwecke der Vorbereitung und/oder Qualifizierung**  
(Alte Bundesländer; PR N=653, PM N= 696; Angaben in Prozent)



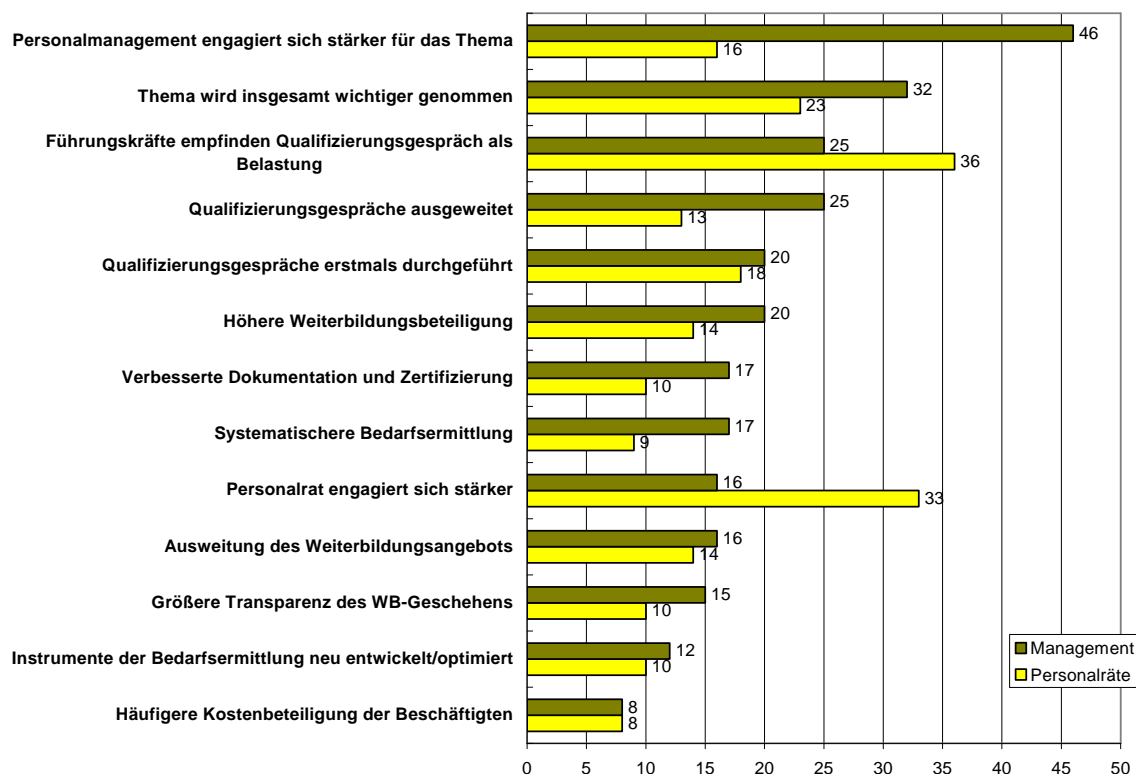
#### 4. Wirkungen

Was haben die Tarifregelungen zu § 5 mit dem Kernpunkt der Qualifizierungsgespräche in dem Viertel aller Verwaltungen bewirkt, in dem man sich näher mit ihnen befasst hat und mit der jeweiligen „Gegenseite“ darüber diskutiert, verhandelt und überlegt wurde, wie ein qualifizierter Umgang aussehen kann? Pauschal lässt sich für die Gruppe der „Umsetzungsengagierten“ sagen: Effekte werden auch bei ihnen nicht überall, sondern nur in einem Fünftel aller Fälle konstatiert. Dies entspricht bezogen auf alle Verwaltungen, also auch jene, bei denen § 5 TVöD kein Thema war und kein Handlungsbedarf gesehen wurde, einem Anteil von ca. 5%.

Von welchen Effekten wird dort berichtet? Die Wirkungen sind breit gestreut, umfassen vorrangig motivationale Aspekte, abgeschwächt auch solche der Bedarfsermittlung und -planung sowie des Angebots und der Nachfrage nach Qualifizierungsmaßnahmen. In der Perspektive der Führungskräfte ist der mit Abstand am häufigsten als zutreffend angegebene Effekt das stärkere Engagement des Personalmanagements für das Qualifizierungsthema. Am zweithäufigsten wird davon berichtet, das Thema werde insgesamt in der Einrichtung wichtiger genommen, recht häufig allerdings auch davon, dass Führungskräfte das Qualifizierungsgespräch als Belastung empfinden. Bei Personalräten steht dieser Punkt sogar an erster Stelle, auch sie sehen zu einem knappen Viertel das Thema Qualifizierung nun wichtiger genommen, häufiger noch im eigenen Gremium. Von der erstmaligen Durchführung von Qualifizierungsgesprächen berichten knapp 20% der Befragten, von einer Ausweitung des Personenkreises, mit denen Gespräche geführt werden, 13% (PR) bzw. 25% (PM). Zwischen 10% und 15% konstatieren eine Systematisierung der Bedarfsermittlung, Verbesserungen in den Abläufen und Strukturen der Weiterbildungsplanung sowie in

der Dokumentation der Teilnahme an Maßnahmen. In etwa eben so vielen Verwaltungen wurden die Instrumente der Bedarfsermittlung optimiert oder neu entwickelt. Nach Einschätzung von 14% (PR) bzw. 20% (PM) ist die Weiterbildungsbeteiligung gestiegen, ähnlich häufig wird von einer Ausweitung des Angebots berichtet. Deutlich mehr geben an, die Weiterbildungsaufwendungen seien gestiegen (PR 26%, PM 28%). Nicht eingetreten ist die von Personalräten teilweise geäußerte Befürchtung, Beschäftigte würden aufgrund der Tarifregelung verstärkt bei den Kosten von Qualifizierungen beteiligt. Lediglich 8% geben an, dieser Effekt sei eingetreten. Zu Flexibilitätsverlusten oder einer Zunahme von Bürokratie scheint es selten zu kommen.

**Abbildung 5: Als „zutreffend“ bzw. „eher zutreffend“ bewertete Wirkungen von § 5 TVöD (Umsetzungsaktive Verwaltungen, PR N=225, PM N=162; Angaben in Prozent)**



## 5. Tarifkonformität

Nun bedeutet der Umstand, dass sich nur eine Minderheit von Verwaltungen der Umsetzung von § 5 intensiver gewidmet hat und dort wiederum nur etwa in einem Fünftel aller Fälle relevante Wirkungen verzeichnet werden, nicht notwendigerweise, die Verwaltungen verhielten sich nicht tarifkonform. Sie können die Regelung des § 5 auch für „erledigt“ erklären, weil die dort vorgegebenen Mindestanforderungen schon vor Inkrafttreten der Tarifbestimmungen erfüllt wurden, die Qualifizierungspraxis den Anforderungen des Tarifvertrags entspricht oder gar darüber hinausgeht. Etwa ein Fünftel aller Befragten gibt explizit an, sich deshalb nicht weiter mit § 5 beschäftigt zu haben, ein weiteres Fünftel sah dies nicht so und brachte das Thema in die betriebliche Verhandlungsarena, da Klärungs- und auch Handlungsbedarf gesehen wurde. Es bleiben somit etwa 60%, die in diesen Klärungsprozess nicht eingetreten sind und lediglich angaben, bei ihnen sei § 5 bisher „kein Thema“ gewesen. Ist dort alles zum

Besten bestellt? Darf unterstellt werden, die dortige Qualifizierungspraxis sei tarifkonform?

Es gibt nicht allzu viele Möglichkeiten, dies zu überprüfen. § 5 enthält außer dem Anspruch der Beschäftigten auf ein Qualifizierungsgespräch sowie der Vorgabe, wonach arbeitgeberseitig veranlasste Weiterbildungen auch von diesem zu bezahlen sind, keine einigermaßen greifbaren materiellen Mindestnormen. Und selbst hinsichtlich dieser beiden Vorgaben konnten wir nur näherungsweise prüfen, ob ihnen entsprochen wird. Beim Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch ist etwa strittig, ob es sich um eine Holschuld der Arbeitnehmer oder Bringschuld des Arbeitgebers handelt. Die Formulierung des § 5 deutet u.E. eher in Richtung Holschuld. Da wir jedoch flächendeckend keine Beschäftigtenbefragung, sondern eine Befragung von Personal-/Weiterbildungsmanagern und Personalräten durchführten, müssen wir uns mit deren Angaben begnügen, ob Qualifizierungsgespräche in Ihren Verwaltungen geführt werden und wenn ja, mit wie vielen. Was aber sind Qualifizierungsgespräche? § 5 gibt diesbezüglich vor, welches Ziel die Gespräche haben (Klärung des Qualifizierungsbedarfs), nicht jedoch die Form. Sie können als eigenständige Qualifizierungsgespräche geführt werden, sie können aber auch Teil eines anderen Gesprächs, etwa eines Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächs oder Jahresgesprächs sein. Ziehen wir dies in Betracht, zeigt sich auf Basis unserer Befragung folgendes:

n Qualifizierungsgespräche, Mitarbeitergespräche oder vergleichbare Formen institutionalisierter Mitarbeiterkommunikation gibt es in 59% (PM) bzw. 56% (PR) aller Verwaltungen. Eigenständige Qualifizierungs- oder Personalentwicklungsgespräche sind selten (PM 4%, PR 3%). Vorherrschend sind Mitarbeitergespräche, in deren Rahmen ein Gesprächsmodul „Qualifizierung“ bzw. „Personalentwicklung“ integriert ist oder sein kann (53% PR, 55% PM).

n In Verwaltungen, die Qualifizierungsgespräche in welcher Form auch immer anbieten, werden sie nur mit Teilen der Belegschaft geführt. Nach Angaben der Manager liegt die durchschnittliche Durchführungsquote bei 59%, die Personalräte setzen die Quote bei 48% an. Zudem werden die Gespräche in etwa einem Drittel der Fälle auch nicht regelmäßig, sondern unregelmäßig bzw. bei Bedarf geführt.

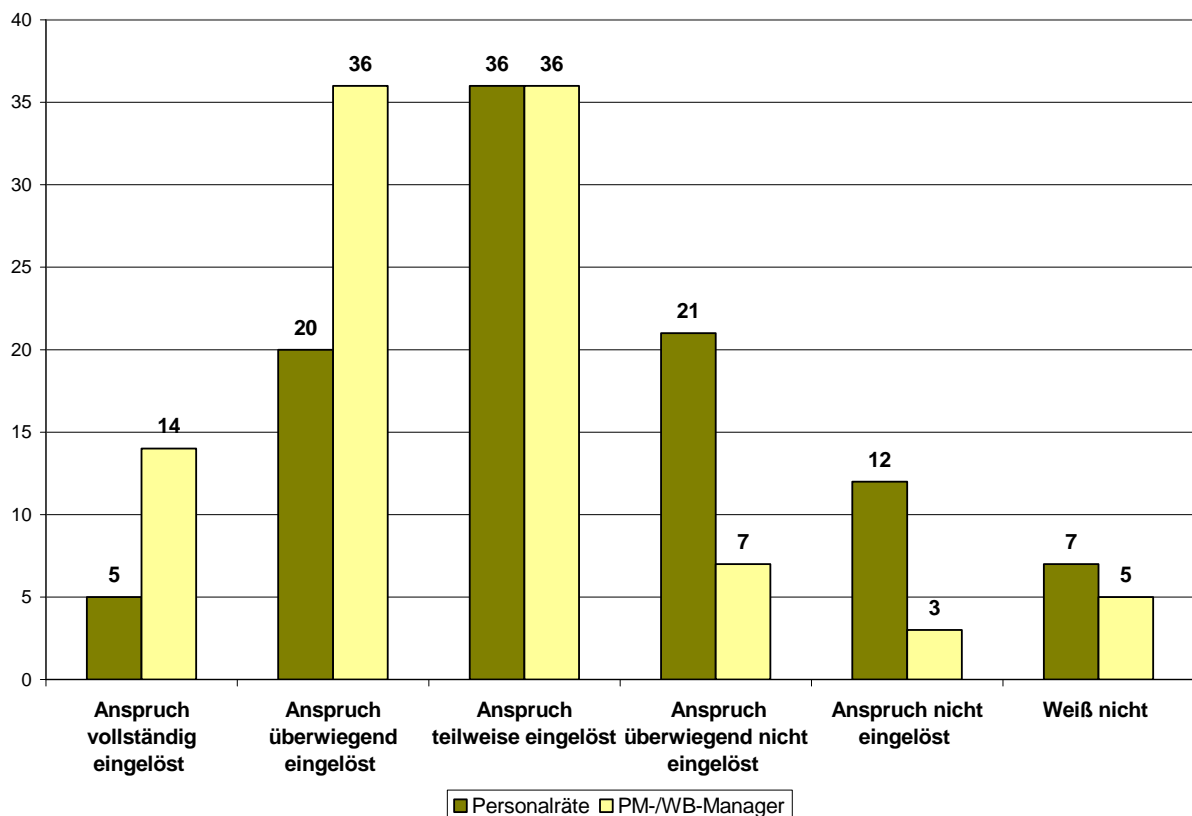
Hinsichtlich unserer Fragestellung lässt sich daraus folgender Schluss ziehen: Qualifizierungsgespräche werden nicht flächendeckend angeboten. Lediglich etwas mehr als die Hälfte der Verwaltungen verhält sich insofern tarifkonform, als grundsätzlich ein entsprechendes Angebot existiert, allerdings nur für etwas mehr als die Hälfte der Belegschaft. Nimmt man beides zusammen, ist zu konstatieren: etwa 70% der Beschäftigten führen keine Qualifizierungsgespräche. Zwar mag sich der Anteil der Beschäftigten, denen kein entsprechendes Angebot gemacht wird, dadurch reduzieren, dass Qualifizierungsgespräche in größeren Verwaltungen häufiger angeboten werden als in kleineren. Der Anteil der Beschäftigten, mit dem kein Gespräch geführt wird, dürfte gleichwohl über die Hälfte liegen.

Um der Frage der Tarifkonformität nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Richtung näher zu kommen, wurden Personalmanager und Personalräte in Verwaltungen, die ihren Mitarbeitern ein entsprechendes Gesprächsangebot machen, danach gefragt, ob die in ihrer Einrichtung praktizierte Form des Mitarbeiter- bzw. Qualifizierungsgesprächs den Ansprüchen des § 5 TVöD gerecht wird oder ob es

ihres Erachtens noch einer Weiterentwicklung der Instrumente bedarf. Die Antworten zeigen, dass weitere Abstriche zu machen sind. Lediglich ein Viertel der Personalräte/innen und die Hälfte der Manager/innen geben an, der tarifvertragliche Anspruch werde in ihren Verwaltungen vollständig oder überwiegend eingelöst. Teilweise eingelöst sehen ihn etwa ein Drittel, nicht oder überwiegend nicht eingelöst ist er nach Meinung eines weiteren Drittels der Personalräte/innen und eines Zehntels der Manager/innen. Stellt man in Rechnung, dass Mitarbeitergespräche oder andere Formen institutionalisierter Mitarbeiterkommunikation wie dargestellt in 36% (PR) bzw. 37% (PM) der Verwaltungen nicht existieren, relativieren sich die Angaben zur Tarifkonformität doch erheblich.

**Abbildung 6: Werden bestehende Formen der Mitarbeiter-/Qualifizierungsgespräche den Anforderungen des Tarifvertrags gerecht?** (Verwaltung mit Qualifizierungs-/Mitarbeitergesprächen und vergleichbaren Gesprächsformen; PR N=435, PM N=553; Angaben in Prozent)

*Frage: Wird die in Ihrer Verwaltung/Einrichtung praktizierte Gesprächsform dem tariflichen Anspruch der Beschäftigten auf die Durchführung von Qualifizierungsgesprächen bereits gerecht oder bedarf es noch einer Weiterentwicklung des Instruments?*



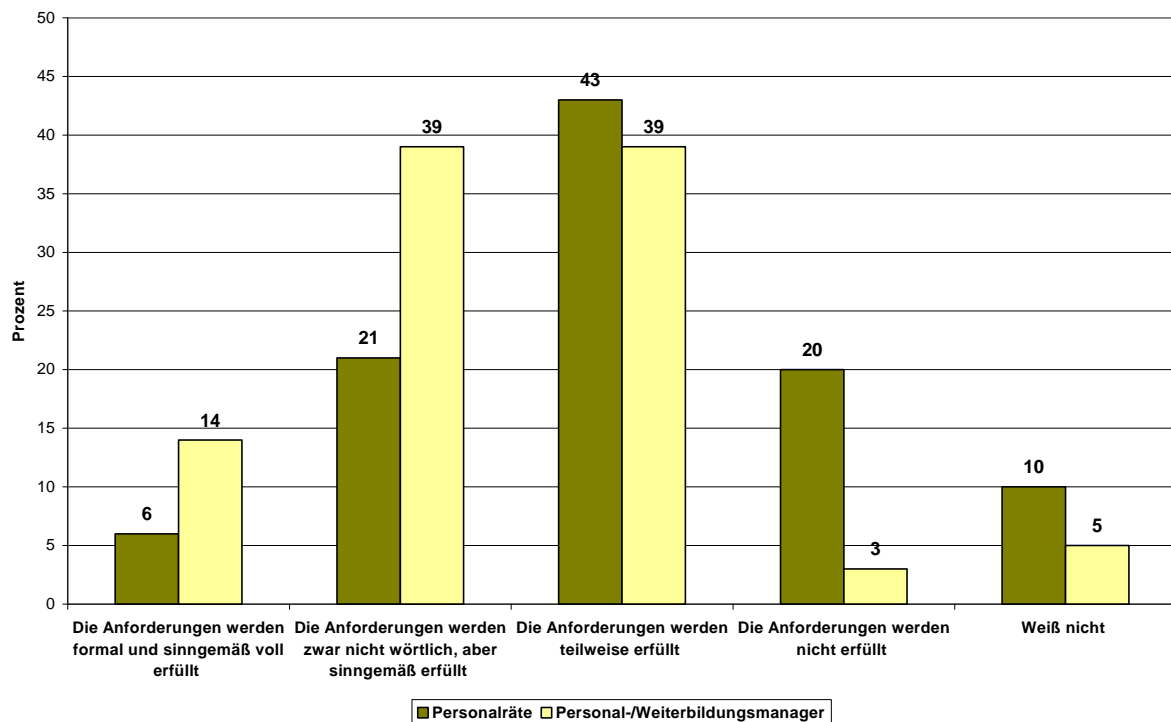
Deutlich besser sieht diesbezüglich die Bilanz für Regelung aus, wonach arbeitgeberseitig veranlasste Qualifizierungsmaßnahmen auch von diesem zu bezahlen sind. Diese Regelung ist, wie schon dargestellt, bei Personalräten wie bei Personalmanagern akzeptiert und nicht umstritten. 93% der Manager und 95% der Personalräte bewerten diese Regelung positiv und auch die Praxis der Kostenübernahme bietet wenig Anlass für Kritik. Bei Personalräten rangierte die Praxis der Kostenübernahme in einer Liste mit 21 möglichen Problembereichen an letzter Stelle. Eine schlechte Bewertung geben 14% der Personalräte, von den Personalmanagern 4%. Andere

Befragungen bestätigen diesen Befund (IAB-Betriebspanel). Insofern kann diesbezüglich von einer weitgehend tarifkonformen Praxis ausgegangen werden.

Werden die betrieblichen Akteure summarisch danach gefragt, ob die betriebliche Weiterbildungspraxis in ihrer Einrichtung insgesamt gesehen den Regelungen des § 5 TVöD entspricht, ergibt sich, bei erwartbaren Unterschieden zwischen Personalmanagern und Personalräten, ein bemerkenswert positives Bild. Obwohl wie gezeigt Qualifizierungsgespräche häufig nicht und wenn dann selektiv praktiziert werden, ist nur eine Minderheit von 20% (PR) bzw. 3% (PM) der Meinung, die Anforderungen des Tarifvertrags würden nicht erfüllt. Formal bzw. wörtlich voll erfüllt sieht der Großteil der Befragten die Tarifbestimmungen allerdings auch nicht. Die Mehrheit bewegt sich in einem Mittelfeld, hält die Vorgaben zwar nicht für wörtlich, aber sinngemäß erfüllt (PM 39%, PR 21%) oder für teilweise erfüllt (PM 39%, PR 43%).

**Abbildung 7: Werden Anforderungen des Tarifvertrags erfüllt?** (Alle Befragten; Angaben in Prozent)

*Frage: Wenn Sie Ihre betriebliche Weiterbildungspraxis mit den Regelungen des Qualifizierungstarifvertrags vergleichen, welchem Typ entspricht Ihre Verwaltung/Einrichtung am ehesten?*



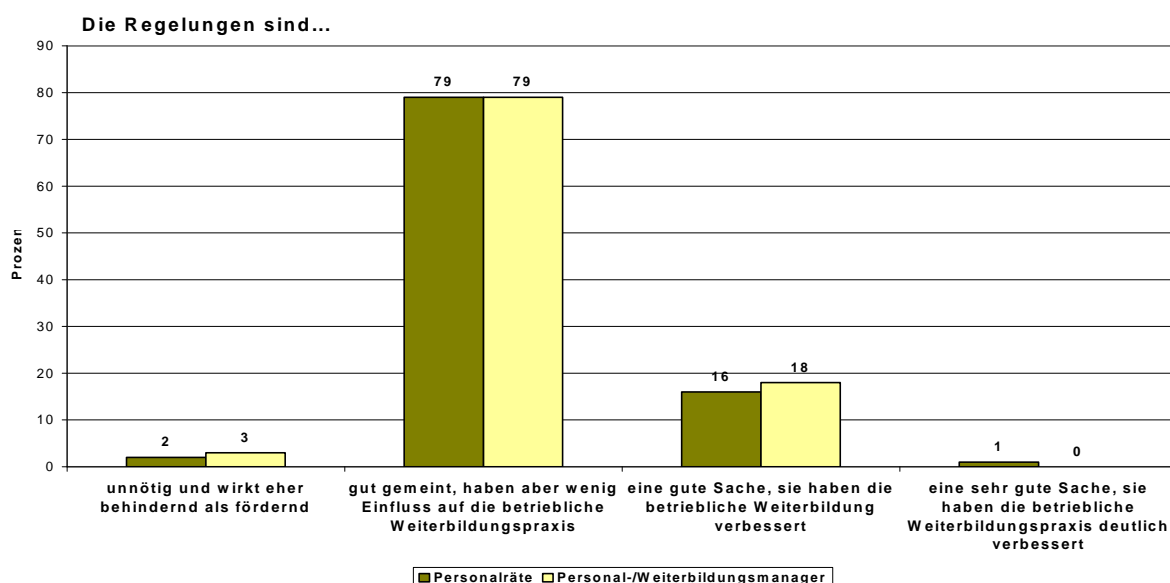
## 6. Gesamtbewertung des § 5 TVöD durch Personalräte und Management

Angesichts des bisher Dargestellten kann es nicht verwundern, wenn die Gesamtbewertung der tariflichen Qualifizierungsbestimmungen durch die Personalräte und Personal-/Weiterbildungsmanager ausgesprochen verhalten ausfällt. Es gibt zwar nur eine kleine Zahl von grundsätzlichen Kritikern, welche die Regelungen für unnötig und eher behindernd halten (PM 3%, PR 2%). Die große Mehrheit (79% PR/PM) ist jedoch der Meinung, die tariflichen Regelungen seien zwar gut gemeint, sie hätten jedoch wenig Einfluss auf die betriebliche Weiterbildungspraxis gezeigt. Nur eine Minderheit von etwas weniger als 20% stimmt dem Statement zu, die Regelungen seien eine gute Sache und hätten die betriebliche Weiterbildungspraxis verbessert. Von einer deutlichen Verbesserung der betrieblichen Weiterbildungspraxis ausgelöst durch den § 5 TVöD will fast niemand sprechen.

Die Bewertungen der Personalräte und Manager entsprechen auch weitgehend den Einschätzungen der Beschäftigten und der Führungskräfte, die wir im Rahmen unserer Fallstudien befragen konnten. Grundsätzlich findet die Initiative der Gewerkschaft, die betriebliche Weiterbildung auch mit tarifpolitischen Mitteln voran zu bringen, vielfach Unterstützung, es gibt jedoch erhebliche Zweifel daran, ob der eingeschlagene Weg zielführend ist. Die meisten können dies bisher nicht erkennen. Zu schwach seien die Effekte, zu unverbindlich die Regelungen. Weder sei ein Anspruch auf Qualifizierung verankert, noch sei sichergestellt, dass ausreichend finanzielle Mittel vorgehalten werden müssen, um einen konstatierten Qualifizierungsbedarf auch decken zu können. Gerade angesichts der desolaten Haushaltslage vieler öffentlicher Einrichtungen mit Kürzungen von Weiterbildungsetats zeige sich: der Qualifizierungsbedarf und die Finanzierungsmöglichkeiten entwickeln sich gegenläufig, woran auch § 5 TVöD/TV-L nichts ändere. Insofern ist nach unserem Eindruck auch bei den Beschäftigten und einem Großteil der Führungskräfte die Einschätzung vorherrschend: die Qualifizierungsregelungen des TVöD/TV-L mögen zwar gut gemeint sein, bewirkt haben sie bisher jedoch herzlich wenig.

**Abbildung 8: Gesamtbewertung des § 5 TVöD** (Alle Befragten; Angaben in Prozent)

*Frage: Wie bewerten Sie den § 5 TVöD insgesamt? Bitte geben Sie an, welcher der nachfolgenden Positionen Sie am ehesten zustimmen*



## 7. Ursachen der schwachen Impulswirkung

Was können die Ursachen dafür sein, dass die Tarifregelungen bisher vielfach wenig beachtet wurden und schon deshalb nur in einer Minderheit von Verwaltungen Wirkungen zeigen konnten?

### *(1) Charakter der Tarifregelung*

Ein erster Grund dürfte im Charakter der Tarifregelung zu suchen sein, die, wie dargestellt, prozessualer Natur ist und nur wenige materielle Mindestnormen enthält, die verbindlich einzuhalten sind. Darin liegt zwar einerseits der Charme eines solchen Regulierungsansatzes, zugleich jedoch auch seine Schwäche. Er ist darauf angewiesen, dass die Betriebsparteien, insbesondere das Personal-/Weiterbildungsmanagement und die Personalräte den Impuls aufgreifen, den die Tarifparteien gegeben haben. Tun sie dies, werden Qualifizierungsgespräche fundiert vorbereitet, flächendeckend geführt und systematisch nachbearbeitet, können sie, wie dargestellt, ein anspruchsvolles und alles andere als harmloses und folgenloses PE-Instrument sein.

Können, müssen aber nicht! Die Betriebsparteien müssen nicht handeln, sie können. Tarifkompatibel in formalem Sinne kann vieles sein. Auch eine wesentlich weniger ambitionierte Umsetzung von § 5 TVöD ist möglich. Es sind keine Gütekriterien vereinbart, die festlegen, welche inhaltlichen Mindestbedingungen ein Qualifizierungsgespräch zu erfüllen hat. § 5 TVöD/TV-L kann leicht unterlaufen werden, weil unter Bezugnahme auf den Tarifvertrag kaum Möglichkeiten eröffnet werden, Qualitätsstandards einzuklagen und ggf. auch Veränderungen einzuklagen.

### *(2) Geringer Problem- und Handlungsdruck?*

Eine zweiter Grund könnte sein, dass die betrieblichen Akteure keinen Handlungsdruck verspüren, weil sie an der betrieblichen Qualifizierungspraxis wenig aussetzen haben, das Engagement der Verwaltungen hoch und die Weiterbildungsbeteiligung überdurchschnittlich gut ist. Die Daten des Berichtssystems Weiterbildung scheinen diese These auf den ersten Blick zu bestätigen. Die Weiterbildungsteilnahme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst liegt in der Tat 15 bis 20 Prozentpunkte über der anderer Branchen. Allerdings wird dabei vernachlässigt, dass sich der Öffentliche Dienst hinsichtlich der Qualifikationsstruktur der dort Beschäftigten erheblich von anderen Branchen unterscheidet: Der Anteil der Geringqualifizierten ist erheblich kleiner, jener der überdurchschnittlich gut Qualifizierten demgegenüber deutlich höher. Stellt man dies in Rechnung, bleibt von der Besserstellung des öffentlichen Dienstes nicht mehr viel übrig. Eine von uns durchgeführte Sonderauswertung von Daten des IAB-Betriebspanels, bei der nicht Arbeitnehmer, sondern Arbeitgeber bzw. Betriebe befragt werden, bestätigen dies. Die Weiterbildungsbeteiligung im öffentlichen Dienst ist demnach nicht besser als anderswo, sie ist vielmehr sogar selektiver.

Auch unsere eigene Erhebung zeigt eine ganze Reihe von Schwachpunkten in der betrieblichen Weiterbildung auf, beginnend mit vielfach nicht vorhandenen personellen Kapazitäten für Personalentwicklung und Weiterbildung (hauptamtliches PE- oder WB-Personal gibt es nur in 15% aller Verwaltungen), fehlender oder kaum elaborierter Bedarfsermittlung oder Weiterbildungsplanung, unzureichenden und oft schwankenden Weiterbildungsbudgets, ein kaum entwickeltes Weiterbildungscontrolling. Die



Liste ließe sich fortsetzen. Allerdings: als besonders drängend werden die Probleme von den betrieblichen Akteuren offensichtlich nicht gewertet. Das gilt insbesondere für die Vertreter des Personal-/Weiterbildungsmanagements, die insgesamt den Eindruck vermitteln, es könnte zwar an der einen oder anderen Stelle besser laufen, sich insgesamt jedoch recht zufrieden zeigen. Die Personalräte sind, was ihrer Rolle entspricht, kritischer, sehen z.B. zu 43% den Weiterbildungsbedarf ihrer Belegschaften durch das vorhandene Angebot nicht gedeckt (PM 11%). Auch hinsichtlich der Systematik und Qualität der Bedarfsermittlung, der Einbeziehung der Beschäftigten, des Weiterbildungscontrollings und anderer Aspekte von Weiterbildung wird deutlich häufiger Kritik angemeldet (siehe Tab. 1). Dennoch ist der Stellenwert von Qualifizierungsfragen in der Arbeit der Interessenvertretung deutlich nachgeordnet. Lediglich 31% stufen ihn als „sehr hoch“ bzw. „eher hoch“ ein, während 41% ihn als „eher gering“ bzw. „sehr gering“ bewerten. Insofern kann konstatiert werden: Der Problem- und damit auch der Handlungsdruck, in Sachen Weiterbildung aktiv zu werden, scheint bei einem Großteil der Personalräte und mehr noch bei den Managern nur bedingt vorhanden zu sein.

**Tabelle 1: Bewertung der betrieblichen Weiterbildung in der eigenen Verwaltung**  
(PR N= 797-802; PM (N= 902-910; Angaben in Prozent)

*Frage: Wie beurteilen Sie generell die betriebliche Weiterbildung in Ihrer Verwaltung/Einrichtung hinsichtlich folgender Aspekte?*

		Gut/eher gut	Teils, teils	Schlecht/eher schlecht	Weiß nicht
Umfang des Angebots	PR	53	30	16	1
	PM	85	13	2	0
Qualität des Angebots	PR	58	32	6	5
	PM	82	16	1	0
Finanzielle Aufwendungen für Weiterbildung	PR	33	29	33	5
	PM	59	28	13	1
Organisation und Zuständigkeit für Weiterbildung	PR	42	25	32	2
	PM	70	24	5	1
Führungskräftequalifizierung	PR	32	24	38	7
	PM	53	29	15	3
Nachwuchsförderung	PR	29	28	38	5
	PM	55	29	13	3
Förderung der Weiterbildung von Älteren	PR	20	25	45	9
	PM	40	34	18	8
Förderung der persönlichen, über den unmittelbaren betrieblichen Bedarf hinausgehenden Weiterbildung	PR	15	23	54	8
	PM	31	31	31	8
Systematik und Qualität der Bedarfsermittlung	PR	13	25	54	8
	PM	28	42	27	4
Einbeziehung der Beschäftigten in die Bedarfsermittlung	PR	20	25	52	3
	PM	46	34	18	3
Ziel- und Passgenauigkeit der Angebote	PR	33	42	19	6
	PM	63	33	2	2
Stellenwert von Weiterbildung bei Führungskräften	PR	28	31	32	9
	PM	55	33	10	3
Transparenz über die finanziellen Aufwendungen für Weiterbildung	PR	29	23	41	7
	PM	64	23	11	2
Transparenz über Weiterbildungsteilnahme an zentralen und dezentralen Weiterbildungsmaßnahmen	PR	24	26	39	10
	PM	54	31	10	6
Chancengleichheit zur Teilnahme an Weiterbildung für alle Beschäftigten	PR	46	27	24	4
	PM	85	13	2	0
Nutzen von Weiterbildungszertifikaten für die beruflichen Entwicklungschancen in der Einrichtung	PR	21	31	38	11
	PM	42	40	12	6
Weiterbildungsmotivation der Beschäftigten	PR	28	47	23	2
	PM	49	45	6	1
Abstimmung der Weiterbildungsplanung mit anderen betrieblichen Planungsprozessen (z.B. Investitions-/OE-/Finanzplanung)	PR	15	24	39	22
	PM	35	34	19	13
Controlling/Evaluation der Weiterbildung	PR	12	22	48	18
	PM	24	35	33	8
Praxis der Kostenübernahme für Weiterbildung	PR	58	26	13	4
	PM	80	14	4	2
Berufliche Entwicklungsmöglichkeiten	PR	19	45	35	2
	PM	43	47	9	1

### *(3) Dominanz anderer Themen*

Das führt weiter zu einer dritten Ursache der Umsetzungsschwäche des § 5 TVöD: der Dominanz anderer Themen in den Verwaltungen. Es gab mehrere als vorrangig eingestufte Themen, eines jedoch beschäftigte den Personalrat und die Führungskräfte ganz besonders: die leistungsorientierte Bezahlung. Von den Arbeitgebern gefordert und zur Bedingung für den Abschluss des TVöD erklärt, von ver.di nur zähneknirschend akzeptiert und nach wie vor höchst umstritten, verdrängte die Debatte um die Gestaltung des Leistungsentgelts das Qualifizierungsthema weitgehend. Mit dazu beigetragen hat die auch strategisch gewollte Separierung der Politik- und Gestaltungsfelder Leistungsentlohnung einerseits und Qualifizierung andererseits. Ver.di war darauf bedacht, die (ungewollte) leistungsorientierte Bezahlung (LOB) von den (gewollten) Qualifizierungsregelungen möglichst fern zu halten. Die Akzeptanz der LOB-Gespräche sollte nicht dadurch gefördert werden, dass sie mit Qualifizierungsgesprächen kombiniert oder beide gar integriert werden. Dabei gibt es inhaltlich vielfältige Bezüge. Werden beim Leistungsentgelt Zielvereinbarungen als methodische Grundlage genommen, sollte natürlich auch über die Bedingungen der Zielerreichung gesprochen werden und damit ggf. auch über Qualifizierung. Analoges gilt für die systematische Leistungsbewertung. Auch bei einem LOB-Gespräch auf Basis dieser Methode müsste es eigentlich selbstverständlich sein, ggf. auch über Qualifizierung zu sprechen. Kurzum: Die Separierung betriebspolitischer und personalentwicklerischer Gestaltungsfelder hat nach unserem Eindruck mit dazu beigetragen, die Umsetzung von § 5 TVöD auf die lange Bank zu schieben oder ganz zu „vergessen“. Wo die Etablierung von Qualifizierungsgesprächen nach § 5 TVöD auf der Agenda blieb, haben die Zwänge der betrieblichen Praxis, genauer gesagt die Ressourcenprobleme der Führungskräfte, zu pragmatischen Lösungen des „Richtungsstreits“ geführt: Meist wurden die Weichen auf „Integration“ gestellt und es wurde den Führungskräften sowie den Beschäftigten überlassen, ob sie die LOB-Gespräche und die Qualifizierungsgespräche zusammen oder getrennt führen wollten.

### *(4) Eingeschränkte Akzeptanz von Qualifizierungsgesprächen und verbreitete „Exit-Kultur“*

Ein vierter Grund ist u.E. die eingeschränkte Akzeptanz von Mitarbeitergesprächen, die oft als „Träger“ der Qualifizierungsgespräche fungieren oder zu Qualifizierungsgesprächen umdeklariert werden. Mitarbeitergespräche werden, worauf bereits hingewiesen wurde, nur in etwa der Hälfte aller Verwaltungen angeboten und wo sie im Programm sind, mit etwa der Hälfte der Beschäftigten geführt. Obwohl Mitarbeitergespräche, die in aller Regel auch ein Modul „berufliche Entwicklung/Qualifizierung“ enthalten, zu den „Klassikern“ der Personalentwicklung gehören und gerade in Verwaltungen oft per Anweisung verbindlich vorgeschrieben sind, werden sie häufig nicht durchgeführt, weil ihr Nutzen angezweifelt wird. Widerstände gibt es bei Führungskräften wie bei Beschäftigten. Ähnliches gilt für Qualifizierungsgespräche. Wenn die betrieblichen Akteure umsetzungsaktiver Verwaltungen danach gefragt werden, mit welchen Problemen sie zu kämpfen hatten, geben 46% der Personalräte und 33% der Manager die „Skepsis der Vorgesetzten gegen Mitarbeiter- bzw. Qualifizierungsgespräche an und ähnlich viele (PR 39%, PM 31%) die Skepsis der Mitarbeiter. Das Instrument, das per Tarifvertrag nunmehr verbindlich vorgeschrieben ist,

wird von einem durchaus nicht unerheblichen Teil der Beschäftigten und Führungskräfte nicht als notwendig und nutzbringend anerkannt.

Verschärft wird das Problem dadurch, dass vorgesehene Mitarbeitergespräche, aber auch andere PE-Instrumente wie Jahresgespräche, Zielvereinbarungsgespräche, Feedbackgespräche häufig mit einer Exit-Option versehen sind. Man kann bzw. sollte zwar Mitarbeiter- bzw. Qualifizierungsgespräche nutzen, muss es aber nicht. Man kann Zielvereinbarungen treffen, muss es aber nicht. Man kann Führungskräftefeedback geben, muss es aber nicht. In den meisten unserer Untersuchungsbetriebe gibt es ein breites Spektrum an Instrumenten der Personalentwicklung, die zum Einsatz vorgesehen sind und teilweise auch angewandt werden, es gibt aber fast durchweg mehr oder weniger tolerierte Ausstiegsmöglichkeiten oder die Option der Verweigerung. Sie sind oft auf Interventionen der Personalvertretungen zurückzuführen, die mit Verweis auf den Schutz der Beschäftigten den Verpflichtungscharakter von PE-Instrumenten herabzusetzen versuchen und Exit-Optionen verlangen. Eine aus unserer Sicht durchaus diskussionswürdige Deutung von Schutzbedürfnissen. Jedenfalls trägt diese „Kultur der Freiwilligkeit“, wo vieles möglich aber wenig verbindlich ist, mit dazu bei, dass die vorhandenen Instrumente „stumpf“ werden, Verbindlichkeit nicht hergestellt wird und gewünschte Wirkungen nicht eintreten.

#### *(5) Entstehungsgeschichte der Tarifregelung*

Ein Gutteil der Umsetzungsprobleme dürfte sich auch aus der Entstehungsgeschichte der Tarifregelungen erklären. Sie sind kein Ergebnis einer speziell auf die Qualifizierungsthematik zugespitzten Tarifbewegung, auf welche die Mitglieder und Funktionäre durch eine breite Informationskampagne vorbereitet, für die mobilisiert und betrieblich wie überbetrieblich gestritten wurde. Vielmehr sind sie Teil des komplexen, eine Vielfalt von Themen umfassenden und schieflich-friedlich auf dem Verhandlungswege ausgehandelten Reformprojektes TVöD. § 5 war hier in diesem umfassenden Reformpaket nur ein Abschnitt und sicher nicht der wichtigste. Dass Forderungen zur Qualifizierung in das Forderungspaket aufgenommen wurden, war den mit dem Reformprojekt näher vertrauten gewerkschaftlichen Funktionären und natürlich den Gremienvertretern wohl bekannt, gleichwohl blieb es eine Spezialistendiskussion strategisch denkender Funktionäre/Tarifpolitiker, die wenig Breite hatte. Wie sonst ließe sich erklären, dass fünf Jahre nach Inkrafttreten des § 5 und intensiver Auseinandersetzung mit dem TVöD dem Großteil der Beschäftigten die Qualifizierungsregelungen nicht bekannt sind und auch ein Fünftel der Personalräte passen muss. Die eher marginale Diskussion im Vorfeld drückt sich in der schwachen Umsetzung aus. Es bestätigt sich die auch in anderen Branchen gemachte Erfahrung: Tarifforderungen, für die nicht geworben und mobilisiert wird (was beim Thema Qualifizierung zugegebenermaßen schwierig ist), lassen sich kaum umsetzen. Das gilt umso mehr für qualitative Tarifregelungen, die nur dann Durchschlagskraft entfalten können, wenn die Betriebs-/Personalräte den Ball aufnehmen, den die Gewerkschaft spielen will.

#### *(6) Umsetzungsbegleitung durch die Tarifparteien*

Hinzu kommt, dass eine Umsetzungsbegleitung der Betriebe/Verwaltungen durch die Tarifparteien kaum stattfand. Die Arbeitgeberverbände haben diesbezüglich zumeist auch kaum Ambitionen. Sie sehen es grundsätzlich nicht als ihre Aufgabe an, ihre

Mitglieder (von juristischem Rat abgesehen) in der Umsetzung tariflicher Regelungen zu unterstützen oder gar an die Hand zu nehmen, um eine ihren Intentionen entsprechende Auslegung und Ausgestaltung sicher zu stellen. Es gibt Variationen nach Themenfeldern, im Grundsatz jedoch gilt: für die Umsetzung von Tarifregelungen sind Betriebe/Verwaltungen selbst zuständig, ggf. soll die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) diesen Part übernehmen, der Arbeitgeberverband tritt jedenfalls nicht auf den Plan.

Auch seitens der Gewerkschaft ver.di fand eine Umsetzungsbegleitung, von dem Netzwerk der Betriebs-/Personalräte als Teil unseres BMBF-Projektes abgesehen, nur sehr eingeschränkt statt. Das war allerdings nicht, wie auf Arbeitgeberseite, dem Umstand geschuldet, dass sie es grundsätzlich nicht als ihre Aufgabe ansehen würde, den betrieblichen Funktionären in der Umsetzung an die Hand zu gehen. Sie hat diesbezüglich jedoch wenig Übung, Umsetzungsstrukturen und eine Umsetzungskultur von Tarifverträgen existieren bisher kaum. Sie waren bisher auch nicht nötig, da die Umsetzung von Tarifverträgen meist über Verwaltungsakte erfolgte (Dienstweisung, gesetzliche Regelung). Eine Umsetzungs- und Betriebspolitik im eigentlichen Sinne war somit nicht erforderlich. Dies ändert sich allerdings in dem Maße, in dem die Dezentralisierung der Tarifpolitik voranschreitet und vermehrt qualitative sektorale Rahmenabkommen mit betrieblichem Konkretisierungsbedarf abgeschlossen werden. Die Regelungen des § 5 sind ein Beispiel dafür, jene zum Leistungsentgelt (§ 18 TVöD) oder zur Arbeitszeitgestaltung sind andere. Daraus ergeben sich neue Aufgaben für die Gewerkschaft. Will sie sich nicht damit bescheiden, Tarifverträge lediglich anzuschließen und die Umsetzung den Betriebsparteien zu überlassen, sondern sieht sie es als ihre Aufgabe an, auch für eine ihren Intentionen gemäße Auslegung und Umsetzung zu sorgen, muss sie Umsetzungskompetenz und Umsetzungsstrukturen aufbauen und nach dem Motto verfahren: Keine qualitative Tarifregelung ohne gewerkschaftliches Umsetzungskonzept. Im Fall des § 5 TVöD lag das nicht vor. Das Ergebnis ist entsprechend.

## **5. Fazit**

Versucht man ein (vorläufiges) Fazit zu ziehen, lässt sich aus unserer Sicht folgendes festhalten:

Mit dem § 5 TVöD haben die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes erstmals Fragen der Fort- und Weiterbildung tarifvertraglich geregelt. Sie haben damit anerkannt und unterstrichen, dass nicht nur die Betriebsparteien Verantwortung für die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter tragen, sondern auch die Tarifparteien. Die kollektive Verantwortung für Weiterbildung wurde anerkannt.

Der Anspruch auf ein jährliches Qualifizierungsgespräch hat sich in verschiedenen Branchen und nun auch im öffentlichen Dienst als Türöffner für eine tarifliche Regelung von Weiterbildung erwiesen. Die Gewerkschaften haben damit den Fuß in die Tür gestellt, Zugluft ist dadurch jedoch bisher kaum entstanden. Das gilt für alle Branchen mit vergleichbaren Abkommen, für den öffentlichen Dienst jedoch mehr als anderswo. Alle tun sich schwer mit der Umsetzung solcher Regelungen, überall sind die Wirkungen schwach und auf eine Minderheit von Betrieben begrenzt. Es stellt sich demnach die Frage, ob die Tarifparteien den von ihnen verfolgten Zielen auf dem bisher eingeschlagenen Weg näher kommen. Lassen sich die vor allem von den

Gewerkschaften beklagten Defizite abbauen, die Gefahr einer systematische Unterinvestition in Humankapital bannen, die Weiterbildungsbeteiligung steigern, die soziale Selektivität reduzieren, die Bedarfsermittlung und Weiterbildungsplanung nachhaltig verbessern?

Legt man die Messlatte so hoch, fällt die Antwort – mit Differenzierungen bei einzelnen Zielgrößen – insgesamt eher negativ aus. Eine Ausweitung der finanziellen Aufwendungen für Weiterbildung aufgrund tariflicher Regelungen konnte bisher empirisch auf aggregiertem Branchenniveau nicht nachgewiesen werden. Auch für eine Steigerung der Weiterbildungsteilnehmer aufgrund tariflicher Qualifizierungsregelungen gibt es nur schwache Belege. Eine Abschwächung der sozialen Selektivität in der Weiterbildungsteilnahme hat sich bisher nicht eingestellt (Düll/Bellmann 1998, S.220, Bellmann 2010; Stegmaier 2009; Bahnmüller/Fischbach 2006; Bahnmüller/Hoppe 2010).

Allerdings ist der im öffentlichen Dienst wie in der Metallindustrie gewählte tarifpolitische Ansatz auch nicht dezidiert darauf ausgerichtet, die Weiterbildungsteilnahme auszuweiten, die Budgets zu erhöhen oder die soziale Selektivität zu reduzieren. Diese Ziele werden, wenn überhaupt, nur mittelbar tangiert. Insofern darf § 5 TVöD wie die vergleichbaren Regelungen in der Metallindustrie oder im Versicherungsgewerbe daran auch nicht gemessen werden (was gleichwohl die Frage aufwirft, wie man ihnen dann näherkommen kann.) Die Erwartungen sollten dem tarifpolitischen Ansatz und seinen Potentialen angemessen sein. Die Tarifregelungen mit dem Anspruch auf Qualifizierungsgespräche im Mittelpunkt zielen primär auf die Bedarfsermittlung und auf die Chancen der Beschäftigten, ihre Interessen in diesen Prozess institutionell gesichert einbringen zu können. Und diesbezüglich kann festgestellt werden: Zumindest letzteres wurde auch erreicht. Der Anspruch auf ein Qualifizierungsgespräch existiert, er wird jedoch durch ein entsprechendes Angebot nicht in allen Verwaltungen eingelöst – und von den Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen auch nicht eingefordert. Es gibt auch Zweifel an deren Nutzen. Weshalb sollen Qualifizierungsgespräche geführt und der Qualifizierungsbedarf festgestellt werden, wenn absehbar unzureichende finanzielle Mittel verfügbar sind, den Bedarf auch zu befriedigen oder die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Einrichtung ausgesprochen limitiert oder schlicht nicht vorhanden sind? Wird der Qualifizierungsbedarf in den Mittelpunkt gestellt, dann müssen auch ausreichend Möglichkeiten gegeben sein, diesen zu befriedigen. Zweifel am Nutzen der Qualifizierungsgespräche machen sich nicht zuletzt an dieser Diskrepanz und an der teils begründeten, teils unbegründeten Folgenlosigkeit fest. Es gibt jedoch auch seitens der Beschäftigten und Personalräte Missverständnisse: Werden Qualifizierungsgespräche nämlich primär mit der Zielsetzung geführt, eine besser dotierte Stelle zu erreichen, sind Frustrationen vorprogrammiert.

Qualitative Rahmenregelungen wie die hier zur Debatte stehenden können nur dann Wirkung zeigen, wenn der von den Tarifparteien gespielte Ball von den Betriebsparteien aufgegriffen und weiterspielt wird. Umso wichtiger ist die sorgfältige Analyse und Vorbereitung des Feldes, bevor die betrieblichen Akteure mit neuen Tarifregelungen „beglückt“ werden. Werden Instrumente wie Qualifizierungsgespräche per Tarifvertrag verpflichtend gemacht, sollte Gewähr dafür geboten sein, dass sie bei Beschäftigten wie bei Führungskräften auch gewollt und als nutzbringend anerkannt

sind. Auch sollte bedacht werden, wie sie sich zu anderen, in den Betrieben/Verwaltungen bereits vorhandenen Instrumenten verhalten, zu denen sie in nicht hintergebar in inhaltlicher Beziehung stehen.

Notwendig ist u.E. zudem ein besserer externer Support der Betriebsparteien im Prozess der Umsetzung qualitativer tariflicher Regelungen. Bedarf hierfür haben nicht nur, aber vor allem Personalräte. Ihre zeitlichen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen reichen oft nicht aus, den Umsetzungsprozess, der sich vielfach über Jahre hinstreckt, ausschließlich mit eigenen Kräften zu bewältigen. Was an Unterstützung von außen notwendig ist, sollte bereits bei der Entwicklung der Tarifforderungen mitbedacht werden und kann auch Gegenstand des Verhandlungsprozesses bzw. des Tarifabschlusses sein, wie die von beiden Tarifparteien getragene Agentur Q in der baden-württembergischen Metall- und Elektroindustrie oder die „Stiftung Weiterbildung“ in der chemischen Industrie zeigen. Die Tarifparteien sollten jedenfalls aus der Verantwortung auch für die Umsetzung der von ihnen abgeschlossen Verträge nicht entlassen werden.

Alles in allem hat sich § TVöD/TV-L nicht als Wolf im Schafspelz entpuppt. Eher wurden die Regelungen als Ausdruck einer symbolischen Tarifpolitik bewertet und behandelt, die nichts schaden aber auch wenig zwingend verbessern. Wo die betrieblichen Akteure die Tarifregelungen allerdings zum Anlass nahmen, die Weiterbildungspraxis auf den Prüfstand zu stellen und Qualifizierungsgespräche zu einem wichtigen Teil eines umfassenden Personalentwicklungskonzepts zu machen, konnten sie ihren Teil zu einer Verbesserung der betrieblichen Lernkultur beitragen. Solche Beispiele sind jedoch rar. Aber dabei muss es ja nicht bleiben.

## **Literatur:**

- Bahn Müller, R. (2009): Qualifizierungstarifverträge – ein Fuß in der Tür. In: Denk-doch-mal.de. Netzwerk für Gesellschaftsethik e.V., 1/2009, <http://www.denk-doch-mal.de/node/146>.
- Bahn Müller, R./Fischbach, S. (2006): Qualifizierung und Tarifvertrag. Befunde aus der Metallindustrie Baden-Württembergs, Hamburg, 2006.
- Bellmann, L. (2010): Aktuell Entwicklungen in der betrieblichen Weiterbildung. Tagung Wissenschaft trifft Praxis „Betriebliche Weiterbildung“ 21./22. Juni 2010, Nürnberg [http://doku.iab.de/veranstaltungen/2010/WtP\\_2010\\_Bellmann.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2010/WtP_2010_Bellmann.pdf)
- Bispinck, R. (2000): Qualifizierung und Weiterbildung in Tarifverträgen – Bisherige Entwicklung und Perspektiven. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 42, Düsseldorf.
- Bosch, G. (2010): Struktur und Funktion eines Weiterbildungsfonds in Deutschland. Expertise für die FES, Duisburg/Bonn.
- Busse, G./Seifert, H. (2009): Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung. Eine explorative Studie. Gutachten für das Ministerium für Bildung und Forschung. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 233, Düsseldorf.
- Busse, G./Heidemann, W. (2005): Betriebliche Weiterbildung. Analyse und Handlungsempfehlungen, 2. erweiterte und aktualisierte Auflage, Frankfurt/Main.
- Busse, G./Seifert, H. (2009): Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung. Eine explorative Studie. Gutachten für das Ministerium für Bildung und Forschung. Edition der Hans-Böckler-Stiftung 233, Düsseldorf.
- Dick, W. (2006): Trends und Kosten der betrieblichen Weiterbildung – Ergebnisse der IW-Weiterbildungserhebung 2005, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 33. Jahrgang, Heft 1, S. 1-19.

- Dobischat, R./Seifert, H. (2001): Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 92–101
- Düll, H./Bellmann, L. (1998): Betriebliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland. Eine theoretische und empirische Analyse mit den Daten des IAB-Betriebspanel 1997, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 39/2, S. 205–225.
- Heidemann, Winfried (2010): Betriebliche Weiterbildung: Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen. In: Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, Stand: Juni 2010, Seite 3-38.