

**Der öffentliche Dienst im Wandel:
Konsequenzen für Beschäftigungsbedingungen und Beschäftigte
in Deutschland**

Inauguraldissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doctor rerum politicarum

der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

der Otto-Friedrich-Universität Bamberg



Vorgelegt von

M.A. Paul Severin Löwe

Bamberg 2024

Kumulative Dissertation

Betreuer und Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Gebel (Universität Bamberg)

Zweitgutachter: Prof. Dr. Henriette Engelhardt-Wölfler (Universität Bamberg)

Drittprüfer: Prof. Dr. Olaf Struck (Universität Bamberg)

Tag der Disputation: 11.06.2024

Dissertationsort: Bamberg

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über das Forschungsinformationssystem (FIS; <https://fis.uni-bamberg.de>) der Universität Bamberg erreichbar.

Dieses Werk ist durch das deutsche Urheberrecht geschützt. Es steht Ihnen frei, dieses Werk auf jede Art und Weise zu nutzen, die durch die geltende Gesetzgebung zum deutschen Urheberrecht erlaubt ist. Für andere Verwendungszwecke müssen Sie die Erlaubnis der Rechteinhaberinnen und Rechteinhaber einholen.

URN: urn:nbn:de:bvb:473-irb-959323

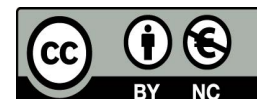
DOI: <https://doi.org/10.20378/irb-95932>

Von der genannten Lizenzangabe ausgenommen sind folgende Bestandteile dieser Dissertation:

Der Artikel "Ist der öffentliche Dienst noch ein attraktiver Arbeitgeber? - Veränderte Wahrnehmungen zu Jobsicherheit, langfristiger Beschäftigung und Karriereperspektiven von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft von 1985 bis 2018" (S. 85-113) steht unter der CC-Lizenz CC BY-NC.

Lizenzvertrag: Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



Der Artikel "Does a Civil Service Job Matter? - The Effect of Civil Service Employment on the Transition to the First Child for Women and Men in Germany" (S. 155-191) steht unter der CC-Lizenz CC BY.

Lizenzvertrag: Creative Commons Attribution 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Danksagungen

Es gibt einige Menschen ohne die diese Dissertation nie geschrieben und fertiggestellt worden wäre und denen ich danken möchte. Ich danke Michael Gebel für die jahrelange Unterstützung und Anleitung bei dieser Dissertation. Vielen Dank für die Besprechungen, die Ermutigungen, die Ratschläge, die Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung, die fortwährende Unterstützung und für die Ermöglichung beruflicher Flexibilität rund um die Familiengründung.

Ich möchte mich bei Henriette Engelhardt-Wölfler und Olaf Struck bedanken, für das sehr hilfreiche Feedback zu frühen Artikelversionen und die Bereitschaft, die Gutachterrolle für diese Arbeit zu übernehmen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Kollegen und Mitautor Peter Valet. Das gemeinsame Arbeiten war von großer Bedeutung für den Fortgang und den Abschluss dieser Dissertation. Den Beginn der Zusammenarbeit kann ich ohne Übertreibung als Wendepunkt im Verlauf der Dissertation benennen. Ich habe immens vom wissenschaftlichen Austausch und von Peters Wissen zum Verfassen, Strukturieren und Publizieren von Artikeln profitiert. Unsere Zusammenarbeit war aber nicht nur wissenschaftlich lohnend, sondern die Diskussion und das Schreiben haben mir auch immer viel Spaß gemacht.

Bedanken möchte ich mich bei meinen ehemaligen und aktuellen Kolleg*innen des „Methodenlehrstuhls“ für die Gespräche und ein Arbeitsumfeld, in dem ich mich sehr wohl gefühlt habe. Danken möchte ich Jonas für ausführliches und sehr hilfreiches Feedback zu meiner wissenschaftlichen Arbeit und die schönen Auszeiten auf dem Tennisplatz. Vielen Dank Daniel für die intensiven methodischen Diskussionen und die Beratung bei Stata-Problemen. Vielen Dank Simon für die häufig kontroversen, aber immer guten und fruchtbaren Gespräche. Sie waren von großem Wert für die Verbesserung der Lehre. Vielen Dank Christoph für den Austausch über die Dissertation und die moralische Unterstützung und Motivation. Danke Ulli für die unermüdliche organisatorische Unterstützung und die gute Laune.

Vielen Dank meinen Freund*innen für die Nachfragen, das Interesse, die Ermutigungen und die schöne Zeit.

Ich möchte mich bei meinen Eltern bedanken. Danke für euer Vertrauen, eure Unterstützung und euer Wissen.

Und ein ganz besonders großes Dankeschön: Laura, vielen Dank für deine Liebe, deine Unterstützung und Geduld in allen Phasen dieses Projektes. Mit dir ist alles besser. Vielen Dank an meinen Sohn Vincent, für dein Interesse und deine Geduld. Die nächsten Ferien gehören uns.

Bamberg, Februar 2024; Paul Severin Löwe

Übersichtsartikel: Der öffentliche Dienst im Wandel: Konsequenzen für Beschäftigungsbedingungen und Beschäftigte in Deutschland.....	1
1 Motivation	2
2 Forschungsstand und der Beitrag dieser Arbeit	7
2.1 Zentrale Erkenntnisse der bisherigen Literatur zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes	7
2.1.1 Die Phase vor den Reformen	8
2.1.2 Szenario 1: Der Verlust des distinkten Beschäftigungssystems	10
2.1.3 Szenario 2: Polarisierung und Heterogenisierung des Beschäftigungssystems	13
2.1.4 Szenario 3: Weitestgehende Stabilität des distinkten Beschäftigungssystems	16
2.2 Der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf bedeutende Lebensereignisse.....	20
2.2.1 Der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf die Stabilität des Erwerbseinstieges	20
2.2.2 Der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf die Familiengründung	22
2.3 Beitrag und Struktur dieser Dissertation	23
3 Theoretische Erklärungsmuster.....	26
4 Forschungsdesign	31
4.1 Daten und Messungen	31
4.1.1 Daten	31
4.1.2 Unabhängige Variablen	37
4.1.3. Abhängige Variablen	38
4.2 Methodischer Ansatz	40
5 Zusammenfassung und Diskussion	43
5.1 Diskussion der zentralen Ergebnisse	44
5.2 Schlussfolgerungen.....	47
5.3 Zukünftige Forschung.....	50
Literaturverzeichnis.....	52

Artikel 1: Reformen im öffentlichen Dienst: Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018	61
Zusammenfassung	62
1 Einleitung	63
2 Der öffentliche Dienst im Wandel	64
2.1 Aufbau des öffentlichen Dienstes vor den Reformen.....	64
2.2 Die Reformen im öffentlichen Dienst	65
3 Methoden: Daten, Indikatoren und Analyseplan.....	67
4 Ergebnisse	68
4.1 Entwicklung der Gesamtbeschäftigung.....	68
4.1.1 Entwicklung der Gesamtbeschäftigung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene	70
4.1.2 Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach Geschlecht	72
4.2 Atypische Beschäftigung.....	73
4.2.1 Teilzeitbeschäftigung.....	73
4.2.2 Befristung.....	76
5 Fazit	78
Literaturverzeichnis	80

Artikel 2: Ist der öffentliche Dienst noch ein attraktiver Arbeitgeber? - Veränderte Wahrnehmungen zu Jobsicherheit, langfristiger Beschäftigung und Karriereperspektiven von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft von 1985 bis 2018	84
Zusammenfassung	85
1 Einleitung	86
2 Attraktivitätsentwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst.....	88
2.1 Prämisse 1: Der öffentliche Dienst als „Modellarbeitgeber“	88
2.2 Prämisse 2: Reformen und Deregulierung verringern Attraktivität der Beschäftigung .	90
2.3 Die drei Phasen.....	91
2.3.1 Die Phase vor den Reformen: 1985-1989	91
2.3.2 Die Phase der Reformen: 1990-2005.....	91

2.3.3 Die Phase nach den Reformen: 2006-2018.....	95
3 Methoden.....	97
3.1 Daten.....	97
3.2 Variablen	98
3.2.1 Abhängige Variablen	98
3.2.2 Unabhängige Variablen	99
3.2.3 Kontrollvariablen	99
3.3 Analyseplan	100
4 Ergebnisse	101
4.1 Wahrgenommene Attraktivitätsentwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft von 1985–2018.....	101
4.2 Robustness-Check: Attraktivitätsunterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft in Ost- und Westdeutschland	105
5 Diskussion	107
Literaturverzeichnis.....	110
Artikel 3: Are first jobs in the German public sector more stable? - An examination under consideration of the institutional structure	114
Abstract	115
1 Introduction	116
2 Theory and Hypotheses	118
2.1 What are the difficulties that compromise the stability of the first job of labour market entrants?	118
2.2 The German public sector.....	119
2.3 The situation of labour market entrants in the public sector	120
2.3.1 Stabilizing factors for first jobs in the public sector	122
2.3.2 Destabilizing factors for first jobs in the public sector	126
3 Data and Methods.....	128
3.1 Data.....	128
3.2 Sample Selection	129

3.3 Measures and Methods	130
3.3.1 Dependent Variables	130
3.3.2 Independent Variable	131
3.3.3 Mediator Variables.....	131
3.3.4 Controls.....	132
3.4 Analytical Strategy and Method	133
4 Results	135
4.1 Descriptive Results	135
4.1.1 Covariates	135
4.1.2 Survival Curves.....	137
4.2 Multivariate Analyses.....	138
4.2.1 Discrete-Time Event History Analyses	138
4.3 Mediation Analysis.....	139
4.3.1 Explanations of Stability.....	140
4.3.2 Explanations of Destabilization	142
5 Conclusion.....	142
References	145
Appendix	149

Artikel 4: Does a Civil Service Job Matter? - The Effect of Civil Service Employment on the Transition to the First Child for Women and Men in Germany	155
Abstract	156
1 Introduction	157
2 Theory	159
2.1 The German Civil Service	159
2.2 The German Civil Service and the Transition to the First Child.....	160
2.3 Heterogeneity of the Civil Service Effect.....	163
3 Data and Methods.....	167

3.1 Data and Dependant Variable	167
3.2 Independent Variables	167
3.3 Method.....	170
3.4 Analytical Strategy	170
4 Results	171
4.1 Descriptive Results	171
4.1.1 Women.....	171
4.1.2 Men	171
4.2 Results of Discrete Event History Analyses.....	172
4.2.1 Women.....	172
4.2.2 Men	176
4.3 Further Analyses and Robustness Checks	180
5 Discussion	181
References	183
Appendix	189

Übersichtsartikel: Der öffentliche Dienst im Wandel: Konsequenzen für Beschäftigungsbedingungen und Beschäftigte in Deutschland

1 Motivation

Der deutsche öffentliche Dienst galt lange Zeit als Modellarbeitgeber, der die Arbeitsstandards maßgeblich beeinflusste und eine Vorbildrolle für die Privatwirtschaft einnahm (Bach/Kessler 2007; Keller 2008). In einem marktwirtschaftlichen Beschäftigungssystem war der öffentliche Dienst weniger durch wirtschaftliche Zwänge, Gewinnstreben und eine Marktorientierung und stärker durch eine Orientierung am Gemeinwohl geprägt. Basierend auf seiner bürokratischen Funktionslogik, stark ausgeprägten industriellen Beziehungen und besonderen gesetzlichen Grundlagen entstand ein Beschäftigungssystem mit Regelungen, die den öffentlichen Dienst stärker von kurzfristigem wirtschaftlichem Kostendruck und Wettbewerb entkoppelten, die Lohnunterschiede reduzierten und das Entstehen von standardisierten, sicheren und langfristigen Beschäftigungsverhältnissen mit transparenten Karrierewegen begünstigten und damit das Potential boten, sich positiv auf weitere zentrale Lebensbereiche wie die Familiengründung oder die Jobzufriedenheit auszuwirken (Becker 1993; Czerwick 2010; Gallie 2007; Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2022; Scherer 2005; Tepe/Kroos 2010).

Der öffentliche Dienst in Deutschland bot ein betriebsunabhängiges, inklusives und distinktes System der Beschäftigung, das der privatwirtschaftlichen Deinstitutionalisierung und Individualisierung eine starke Strukturierung und Standardisierung von Lebens- und Berufsverläufen mit vorteilhaften Bedingungen entgegensetzte. Dem Beschäftigungssystem wurde das Potential attestiert, Spaltungen am Arbeitsmarkt zu begegnen, benachteiligte Gruppen stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren und soziale Ungleichheiten zu reduzieren (Becker 1993; Ellguth/Kohaut 2011; Gallie 2007; Gottschall et al. 2015; Keller 2010). Im Gegensatz zur Privatwirtschaft galten die Beschäftigungsbedingungen umfassend und schlossen auch Gruppen von Beschäftigten wie Niedrigqualifizierte, Menschen mit Behinderung, Erwerbseinsteiger*innen oder Frauen mit ein, die am Arbeitsmarkt vielfach prekär beschäftigt und benachteiligt wurden und die durch eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst besonders profitierten (Becker 1993; Czerwick 2007; Gallie 2007; Tepe/Kroos 2010).

Inwieweit der deutsche öffentliche Dienst diese Sonderrolle noch einnimmt, ist jedoch weitestgehend unerforscht. Ab den 1990er Jahren war die Privatwirtschaft im Zuge der fortschreitenden Globalisierung sowie wiederholt auftretender Wirtschaftskrisen neuen Herausforderungen ausgesetzt (Kalleberg 2012; Kronauer/Linne 2005). Der öffentliche Dienst geriet aufgrund des zunehmenden Staatsdefizits und der Wiedervereinigung ebenfalls unter Reformdruck (Balfour/Grupps 2000; Kilian/Schneider 2003). Beide Bereiche reagierten auf diese Herausforderungen mit umfangreichen Reformen: In der Privatwirtschaft wurden vor allem Möglichkeiten

für flexible Arbeitsverhältnisse geschaffen (Andreß/Seeck 2007; Keller/Seifert 2013; Kress 1998). Im deutschen öffentlichen Dienst wurde sich, wie in vielen europäischen Ländern, an den Ideen des New Public Management (NPM) orientiert (Pollitt et al. 2007). Das NPM verfolgt das Ziel, die Effizienz des öffentlichen Dienstes durch Managementstrategien und -instrumente des Privatsektors zu steigern. Der öffentliche Dienst sollte wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen agieren, um Kosten zu senken und die Produktivität zu erhöhen (Czerwick 2007; Sauer et al. 2019). Den Reformen wurde ein bedeutender Einfluss auf die Veränderung des Beschäftigungssystem des öffentlichen Dienstes in vielen europäischen Ländern zugeschrieben, die durch umfassende Privatisierungen, Personalabbau und eine Erosion der Arbeitsbedingungen gekennzeichnet war (Demmke 2011; Sauer et al. 2022; Wilson et al. 2015).

Deutschland galt jedoch bei der Umsetzung der Reformen als Nachzügler (Keller 2011; Pollitt/Bouckaert 2011), mit strukturellen Besonderheiten gegenüber anderen europäischen Ländern, die eine gesonderte Betrachtung von Umsetzung und Konsequenzen der Reformen erfordern (Gottschall et al. 2015). Das Beschäftigungssystem im öffentlichen Dienst des größten EU-Mitgliedslandes unterschied sich durch die in der Verfassung gesetzlich verankerte Differenzierung zwischen den Statusgruppen der Beamten und der Arbeitnehmer*innen. Während die Arbeitnehmer*innen unter flächendeckend gültigen Tarifverträgen arbeiteten, wurden die Rechte und Pflichten der Beamten durch den Staat als Arbeitgeber festgelegt. Es bestand ein ausgeprägter Föderalismus, mit Bund, Ländern und Kommunen als eigenständigen Arbeitgebern. Jedoch wurde die Beschäftigung sowohl zwischen Beamten und Arbeitnehmer*innen als auch zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Rahmen ausgeprägter industrieller Beziehungen stark koordiniert und die verhandelten Regulierungen waren zwischen Statusgruppen und Verwaltungsebenen ähnlich (Demmke/Moilanen 2010; Gottschall et al. 2015; Keller 2011; Sauer et al. 2019). Auf diese strukturellen Besonderheiten trafen die angestoßenen Reformansätze, die den deutschen öffentlichen Dienst flexibler, kostengünstiger, effizienter und wettbewerbsorientierter machen sollten (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015).

Die diskutierten Konsequenzen reichen von einem Verschwinden der Position als Modellarbeitgeber mit distinktem Beschäftigungssystem durch eine Angleichung an die Bedingungen der Privatwirtschaft einhergehend mit Gefahren für die gesamtgesellschaftliche soziale Integration (Gallie 2007; Gottschall et al. 2015; Keller 2008; Keller 2010), über eine Polarisierung bei der die bisherigen, universal vorteilhaften Bedingungen zunehmend nur noch für die Beamten gelten, während für die Arbeitnehmer*innen eine immer stärkere Annäherung an die Privatwirtschaft stattfindet (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Henneberger 1997; Hohendanner

et al. 2015; Keller/Seifert 2014), bis zu einer weitestgehend stabilen Distinktion des Beschäftigungssystems und zentraler Beschäftigungsbedingungen zur Privatwirtschaft (Bogumil/Jann 2009; Briken et al. 2014; Ellguth/Kohaut 2011; Keller 2011), sodass der öffentliche Dienst weiterhin die Beschäftigten vor zunehmenden Marktkräften schützen, die Funktionsfähigkeit des Staates erhöhen und die gesellschaftlichen Spaltungen reduzieren könnte (Balfour/Grupps 2000; Becker 1993; Gallie 2007; Keller/Seifert 2013; Streeck 2009).

Die vorliegende Arbeit liefert eine umfangreiche Darstellung zu der übergeordneten ersten Forschungsfrage, *wie sich der deutsche öffentliche Dienst über die vergangenen drei Dekaden entwickelt hat und welche Auswirkungen dies für das distinkte Beschäftigungssystem und die vorteilhaften Bedingungen bedeutet* und schließt bestehende Forschungslücken.

Die bestehende Forschung fokussiert sich entweder auf eine intensive theoretische Diskussion des strukturellen Wandels aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht (Bogumil/Jann 2009; Czerwick 2007; Keller 2006), bei der die empirische Analyse der Konsequenzen für den Arbeitsmarkt in den Hintergrund tritt. Andere Studien bieten detaillierte Analysen der Konsequenzen und betrachten dabei in Fallanalysen ausschließlich einzelne Arbeitsbereiche, wie die kommunalen Verwaltungen, die Polizei oder die Abfallentsorgung (Bogumil et al. 2007; Gottschall et al. 2015; Schultheis et al. 2014). Die umfassenden Untersuchungen, die sowohl Strukturen als auch Konsequenzen aus einer soziologischen Perspektive für den gesamten öffentlichen Dienst in den Blick nehmen, liegen entweder weit zurück und erforschen die Phase des Ausbaus des öffentlichen Dienstes (Becker 1993), beziehen sich ausschließlich auf den Anfang der Reformphase (Henneberger 1997) oder konzentrieren sich nur auf einzelne Jahre der Reformperiode (Keller/Seifert 2014).

Die vorliegende Arbeit verbindet eine übersichtliche Darstellung der strukturellen Änderungen des Beschäftigungssystems mit einer empirischen Untersuchung der Konsequenzen für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst aus soziologischer Perspektive über den relevanten Zeitraum der Reformen bis heute. Die Dissertation konzentriert sich auf die bisher fehlende Analyse der Hochphase der Reformen und der folgenden Auswirkungen und nutzt dafür zuvor nicht verfügbare, detaillierte Datensätze. Für eine umfassende Darstellung der Entwicklung über die letzten drei Dekaden werden sowohl die Stellenmerkmale (Artikel 1) als auch die Perspektive der Beschäftigten auf die als vorteilhaft geltenden Bedingungen im öffentlichen Dienst in den Fokus genommen (Artikel 2). Der eingenommene komparative Blickwinkel zur Privatwirtschaft ermöglicht die umfassende Beantwortung der Frage, ob der öffentliche Dienst (weiterhin) ein distinktes Beschäftigungssystem bildet. Neben den Entwicklungen im öffentlichen

Dienst ist es entscheidend, wie sich die Privatwirtschaft im gleichen Zeitraum entwickelt hat und ob relationale Vorteile bestehen blieben. Die Analysen differenzieren zudem nach zentralen strukturellen und soziostrukturellen Merkmalen, um zu beantworten, ob sich die ursprünglich als universal beschriebenen vorteilhaften Bedingungen zunehmend auf die Beamten konzentrieren und die Arbeitnehmer*innen stärker von den Reformen betroffen waren, ob es Geschlechterunterschiede gibt oder sich die Ergebnisse zwischen der Bundes-, Landes- oder Kommunalebene und Ost- und Westdeutschland unterscheiden.

Die zweite Forschungsfrage knüpft an die Analysen aus Artikel 1 und 2 an. Nachdem die Entwicklungen über die vergangenen 30 Jahre umfassend dargestellt wurden und distinkte Bedingungen zur Privatwirtschaft über den gesamten Zeitraum festgestellt werden konnten, konzentriert sich der zweite Teil dieser Arbeit darauf, ob die bestehenden Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft ausreichen, um einen relevanten Einfluss auf individuell und gesellschaftlich bedeutende Lebensereignisse zu nehmen: *Wie beeinflussen die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zentrale Lebensereignisse?* Es wird eine tiefgehende Analyse der Stabilität des Erwerbseinstieges (Artikel 3) und der Familiengründung (Artikel 4) vorgenommen.

Die grundsätzliche Bedeutung von Beschäftigungsbedingungen wie Befristung, Teilzeit, interner Karrieremobilität, Weiter- und Ausbildungsangeboten oder Einkommenssicherheit für die Stabilität des Erwerbseinstieges (Buchholz/Blossfeld 2009; Gebel 2015) und die Familiengründung (Auer/Danzer 2014; Brose 2008; Kind/Kleibrink 2013; Mills/Blossfeld 2005) wurde vielfach aufgezeigt. Aus einer Lebensverlaufsperspektive betrachtet haben gerade diese in der frühen und mittleren Karrierephase stattfindenden Ereignisse sowohl eine kurzfristige als auch eine langfristige Auswirkung für den weiteren Lebens- und Karriereverlauf. Entscheidungen, die in diesem Karriereabschnitt getroffen werden und Pfade, die eingeschlagen werden, können sowohl für die betroffene Person selbst als auch für Partner*innen und für die Gesellschaft bedeutende Konsequenzen haben. Die Stabilität des Erwerbseinstieges kann die Karriereentwicklung, etwa Karriereaufstiege und -mobilität (Hohendanner et al. 2015), die Jobqualität (Laurijssen/Glorieux 2013; McGovern et al. 2004) oder die Wahrscheinlichkeit Arbeitslosigkeit zu erfahren (Fuller 2011), ebenso beeinflussen wie die Möglichkeit Vermögen aufzubauen, den Lebensstandard im Alter zu sichern (Dewilde/Raeymaeckers 2008), ein Haus zu erwerben oder zu heiraten (Baron/Rapp 2019; Lersch/Dewilde 2015). Die Familiengründung hat Konsequenzen für die Partnerschaftsstabilität (Becker 2008; Laß 2020), die Erwerbsbeteiligung von Frauen und die erreichte Fertilitätsrate (Kreyenfeld/Konietzka 2008; Mills/Blossfeld 2003).

Weitestgehend unklar ist jedoch, ob der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Dienstes auf die zentralen Lebensereignisse der Stabilität beim Erwerbseinstieg und der Familiengründung ausreicht, um Unterschiede zur Privatwirtschaft zu verursachen, seiner Vorbildrolle als Arbeitgeber für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt zu entsprechen und Anknüpfungspunkte für zielgerichtete Politikmaßnahmen zur Reduktion sozialer Ungleichheiten und gesellschaftlicher Spaltungen zu bieten. Die wenige bestehende Literatur untersucht den Einfluss des öffentlichen Dienstes als eine untergeordnete Variation der Beschäftigungseigenschaften. Für den Erwerbseinstieg werden keine Auswirkungen eines Erwerbseinstieges im öffentlichen Dienst auf die Stabilität der Beschäftigung festgestellt (Buchholz 2008). Für die Familiengründung wird kein (Gebel/Giesecke 2009) oder ein negativer Einfluss (Oppermann 2014) einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst aufgezeigt. Die vorliegende Arbeit stellt den öffentlichen Dienst in den Mittelpunkt der Analysen. Der Einfluss des öffentlichen Dienstes soll besser verstanden werden. Dazu wird der Frage nachgegangen, ob die Beschäftigungsbedingungen nur für einzelne Gruppen von Beschäftigten und unter bestimmten Bedingungen einen Unterschied machen (Artikel 3, 4) und ob bestimmte Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Dienstes besonders einflussreich sind (Artikel 3).

Die vorliegende Promotion bietet sowohl eine umfassende Übersicht der Entwicklungen im öffentlichen Dienst über den Zeitraum der Reformen als auch erste Erkenntnisse darüber, inwiefern der öffentliche Dienst wichtige Lebensereignisse beeinflusst. Die kumulative Dissertation bearbeitet die beiden aufgeworfenen Forschungsfragen in vier Zeitschriftenartikeln. Tabelle 1 bietet eine Übersicht über diese vier Artikel.

In Mediationsanalysen nehmen sie die Bedeutung der Beschäftigungsbedingungen auf den Erwerbseinstieg (Artikel 3) und in Moderationsanalysen die Heterogenität des Einflusses des öffentlichen Dienstes bei der Familiengründung (Artikel 4) in den Blick. Die Artikel unterscheiden mit den Statusgruppen der Beamten und Arbeitnehmer*innen (Artikel 1, 2), dem Geschlecht (Artikel 1, 4), Ost und West (Artikel 2, 4), dem Vertragsstatus (Artikel 1, 3, 4), der Verwaltungsebene (Artikel 1) und dem Erwerbsstatus des Partners (Artikel 4) zwischen bedeutenden soziostrukturellen Merkmalen, um (mögliche) Heterogenität im öffentlichen Dienst abzubilden. Für beide Forschungsfragen sind somit mindestens zwei entsprechende Artikel vorhanden, die umfassende und differenzierte Antworten bieten. Eine Übersicht der in dieser Dissertation untersuchten Zusammenhänge findet sich in Abbildung 1 (Abschnitt 2.3).

Tabelle 1: Übersicht der Zeitschriftenartikel

#	Autor(en)/Anteil	Jahr	Titel	Status/Zeitschrift
1	Löwe, P.S. / 60% Valet, P. / 40%	2022	Reformen im öffentlichen Dienst - Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018	Publiziert in <i>WSI-Mitteilungen</i> , 75 (2): 119-128
2	Löwe, P.S. / 60% Valet, P. / 40%	2023	Ist der öffentliche Dienst noch ein attraktiver Arbeitgeber? Veränderte Wahrnehmungen zu Jobsicherheit, langfristiger Beschäftigung und Karriereperspektiven von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft von 1985 bis 2018	Publiziert in <i>Zeitschrift für Sozialreform</i> , 69 (1): 1-30
3	Löwe, P.S. / 100%	2022	Are first jobs in the German public sector more stable? - An examination under consideration of the institutional structure	Publiziert in <i>Soziale Welt</i> , 73 (2): 377-415
4	Löwe, P.S. / 100%	2023	Does a Civil Service Job Matter? - The Effect of Civil Service Employment on the Transition to the First Child for Women and Men in Germany.	Eingereicht in <i>Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie</i>

2 Forschungsstand und der Beitrag dieser Arbeit

In diesem Kapitel gebe ich einen Überblick über die vorhandene Literatur, die sich mit dem öffentlichen Dienst als distinktem Beschäftigungssystem und seinen Konsequenzen für die Beschäftigungsbedingungen und wichtige Lebensereignisse auseinandersetzt. In Kapitel 2.1 und Kapitel 2.2 fasse ich die wichtigsten Erkenntnisse der verschiedenen Studien und Untersuchungsansätze zusammen, identifiziere Forschungslücken und diskutiere die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der bisherigen Forschung. Die Abschnitte sind entlang meiner Forschungsfragen aufgebaut. Abschließend skizziere ich in Kapitel 2.3 die weitere Struktur dieser Arbeit und fasse den Beitrag dieser Promotion zum Forschungsfeld der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zusammen.

2.1 Zentrale Erkenntnisse der bisherigen Literatur zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes

Die bisherige Forschung, die sich mit dem öffentlichen Dienst als distinktem Beschäftigungssystem und seiner Entwicklung befasst, ist von großer Diversität in Ansätzen und Blickwinkeln geprägt. Einige Studien konzentrieren sich auf die Beschreibung und theoretische Diskussion der strukturellen Änderungen des Beschäftigungssystems des öffentlichen Dienstes im Zeitverlauf aus verwaltungstheoretischer Perspektive (Bogumil/Jann 2009; Briken et al. 2014;

Czerwick 2007; Keller 2008; Keller 2010; Keller 2011; Kilian/Schneider 2003) oder nehmen eine vergleichende wohlfahrtsstaatliche Sicht (Gottschall et al. 2015) auf das Beschäftigungssystem ein. Andere Studien nehmen hauptsächlich die Konsequenzen der Reformen im Zeitverlauf in den Blick (Hohendanner et al. 2015; Sauer et al. 2019; Tepe/Kroos 2010), konzentrieren sich auf eine Darstellung des gegenwärtigen Zustandes des öffentlichen Dienstes (Amlinger/Bispnick 2013; Ellguth/Kohaut 2011; Henneberger 1997; Keller/Seifert 2014), oder fokussieren sich auf einzelne Fallanalysen (Bogumil et al. 2007; Gottschall et al. 2015; Schultheis et al. 2014). Eine Studie (Becker 1993), die einen ähnlichen Ansatz wie die vorliegende Arbeit verfolgt und eine umfassendere Beschreibung der Strukturen und Besonderheiten des Beschäftigungssystem mit einer Analyse der Konsequenzen aus soziologischer Perspektive verknüpft, fand Anfang der 1990er Jahre statt und konnte daher die möglichen Auswirkungen struktureller Veränderungen durch den vor allem in den 1990ern und 2000ern angestoßenen Reformprozess nicht berücksichtigen.

Im Folgenden erläutere ich zunächst die Ergebnisse der umfassenden Studie von Beginn der 1990er Jahre und gehe auf die Auswirkungen des Beschäftigungssystem im öffentlichen Dienst für die Beschäftigten ein. Anschließend ordne ich die neueren Studien, die in die Zeit der Reformen im öffentlichen Dienst fallen, entlang der in Kapitel 1 beschriebenen Szenarien, dass der öffentliche Dienst (1) sein distinktes Beschäftigungssystem im Zeitverlauf verloren hat, (2) sich von den universal vorteilhaften Strukturen und Bedingungen abkehrt, zu einer starken Polarisierung mit einer Beschränkung der positiven Eigenschaften des Beschäftigungssystem auf einige Gruppen, (3) weiterhin ein distinktes Beschäftigungssystem mit zentralen strukturellen Unterschiede zur Privatwirtschaft aufweist.

2.1.1 Die Phase vor den Reformen

Becker (1993) stellt in seinen Analysen für den öffentlichen Dienst ein distinktes Beschäftigungssystem fest, welches charakteristische Unterschiede zwischen den Berufsverläufen und Karriereprozessen im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft hervorruft. Die Karrieren sind durch eine klare Struktur und Regelmäßigkeit mit stark formalisierten Mobilitätsketten gekennzeichnet, die zu einer hohen Transparenz und Erwartbarkeit von Berufsverläufen führen und eine hohe Stabilität und Sicherheit von Karriereverläufen aufweisen. Arbeitsplatzwechsel sind deutlich seltener als in der Privatwirtschaft. Wechsel finden überwiegend innerbetrieblich statt und berufliche Abstiege sind seltener. Die Mobilität weist eine hohe Homogenität und wenig Klassendifferenzierung auf und unterscheidet sich nicht signifikant zwischen den Beschäftigtengruppen der Beamten und der privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer*innen. Die Karriereverläufe teilen sehr ähnliche, universalistische, im Tarif- und Beamtenrecht fixierte

institutionelle Regelungen und Allokationsmechanismen und sind nicht an einzelne Organisationseinheiten und Dienststellen gebunden. Es existieren Beschränkungen des Arbeitsmarktzutritts mit starken Schließungstendenzen. Im Karriereverlauf verhindert das Laufbahnprinzip einen Wettbewerb innerhalb des internen Marktes. Becker verwendet Erklärungsansätze von Segmentationstheorien und internen Arbeitsmärkten (Doeringer/Piore 1971; Kalleberg/Sørensen 1979; Sengenberger 1975; Sengenberger 1987; Sørensen/Kalleberg 1981), die Berufs- und Arbeitsmarktchancen nicht nur auf Merkmale des Individuums, sondern auf strukturelle Merkmale der Arbeitsmärkte und Organisationen zurückführen, und beschreibt den öffentlichen Dienst als nahe am Prototypen des nach außen abgeschotteten internen Arbeitsmarktes. Das Beschäftigungssystem bringt eine Vielzahl attraktiver beschäftigungsspezifischer Gratifikationen hervor, welche die Beschäftigten binden und bei einem Stellenwechsel aufgegeben würden. Dazu gehören etwa die karriereumspannende Beschäftigungsgarantie für Beamte und das Unkündbarkeitsprinzip für Arbeitnehmer*innen, ein hohes Maß an berufsspezifischem Humankapital, Entlohnung nach Senioritätsprinzipien mit Nachteilen beim Erwerbseinstieg aber Kompensation über den Lebensverlauf und eine überdurchschnittliche Altersversorgung. Die empirischen Analysen zeigen, dass die Karriereverläufe im öffentlichen Dienst von klaren, transparenten Strukturen, geringer Mobilität sowie hoher Sicherheit und Stabilität geprägt sind (Becker 1993).

Die mit den klaren Regeln und Standardisierungen einhergehende mangelnde Flexibilität des Beschäftigungssystems wirkt sich nach Becker allerdings ambivalent für am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen aus. Für Erwerbseinsteiger*innen ist der Arbeitsmarktzutritt aufgrund der Schließungstendenzen schwieriger und es bestehen Einkommensnachteile gegenüber der Privatwirtschaft. Für Frauen bietet der öffentliche Dienst, gerade im Vergleich zur Privatwirtschaft, viele attraktive Arbeitsbedingungen. Vergütung und Ernennung sind ohne Rücksicht auf das Geschlecht vorzunehmen, Unterscheidungen dürfen nur aus sachlichen Gründen vorgenommen werden, was die Möglichkeit zur Diskriminierung einschränkt. Jedoch verbleiben die Karriereentwicklung, die Besetzung von Spitzenpositionen und die Anzahl der Aufstiege zu meist hinter denen der Männer zurück, was auf geschlechtsspezifische Segregation nach Marktzutritt, einer Bündelung in niedrigqualifizierten Dienstleistungspositionen in Teilzeit und starren Altersregelungen, welche den Zugang zu Verbeamtung und Aufstiegen beschränken, zurückgeführt wird.

Beckers Analysen adressieren auch eine mögliche Veränderung des institutionellen Einflusses im Zeitverlauf, endend in den frühen 1980er Jahren. Becker attestiert den zentralen Strukturen und Institutionen des öffentlichen Dienstes eine hohe Resistenz gegenüber gesellschaftlichen

Entwicklungen wie der Bildungsexpansion, der Staatsexpansion oder dem Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit.

Nach der historischen Perspektive auf die Phase vor den Reformen fasse ich nun die Erkenntnisse der Literatur ab den 1990er Jahren zusammen und beleuchte dabei die unterschiedlichen Sichtweisen dazu, ob und wie sich die Reformen im öffentlichen Dienst auf die Beschäftigten ausgewirkt haben und ob sich die hohe Resistenz gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen fortsetzt. Weitestgehende Einigkeit besteht darüber, welche Idee den Reformen zugrunde lag. Der öffentliche Dienst sollte nach einer Marktlogik umgestaltet werden und alte Strukturen sollten aufgebrochen werden. Zwei Ziele standen im Zentrum der Überlegungen: Der Staat sollte schrumpfen und sich nach dem Idealbild eines „Minimalstaates“ auf die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit konzentrieren und lediglich die Erfüllung von Aufgaben garantieren, anstatt sie selbst zu vollbringen. Marktfähige Güter und Dienstleistungen sollten fortan auch vom Markt produziert werden. Die im öffentlichen Dienst verbleibenden Bereiche sollten stärker von Wettbewerb und Effizienz geprägt sein und nicht mehr von einem geschlossenen bürokratischen System, das nach gänzlich anderen Regeln und Institutionen als die Privatwirtschaft funktioniert (Bogumil/Jann 2009; Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2019).

Während die hinter den Reformen stehenden Intentionen ähnlich bewertet werden, unterscheiden sich die Sichtweisen auf die Reformen und die hervorgerufenen Veränderungen in den verschiedenen Szenarien fundamental. Mir ist keine Studie bekannt, die eine vollkommen positive Sichtweise auf die Reformen und deren Konsequenzen für die Beschäftigten aufweist. Auch wenn der Grundansatz der Reformen zum Teil positiv bewertet wird (Becker 1993; Henneberger 1997), werden Umsetzung (Bogumil/Jann 2009; Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Kilian/Schneider 2003) oder Konsequenzen (Briken et al. 2014; Czerwick 2007; Czerwick 2010; Ellguth/Kohaut 2011; Gottschall et al. 2015; Henneberger 1997; Hohendanner et al. 2015; Keller 2010; Keller 2011; Keller/Seifert 2014; Sauer et al. 2019; Tepe/Kroos 2010) kritisch gesehen.

2.1.2 Szenario 1: Der Verlust des distinkten Beschäftigungssystems

Die Rolle des öffentlichen Dienstes als Modellarbeitgeber und seine Vorbildfunktion für den Gesamtarbeitsmarkt wird inzwischen vielfach in Frage gestellt. Der Staat wende sich von seinem Selbstverständnis als vorbildlicher Arbeitgeber ab (Briken et al. 2014; Gottschall et al. 2015; Keller 2008; Keller 2010; Keller 2011; Keller/Seifert 2014). Die Reformen führen nach dieser Sichtweise zu einer Annäherung an die Strategien und Präferenzen der Privatwirtschaft,

zu einer Schwächung zentraler Säulen des öffentlichen Beschäftigungssystems und damit zu einer Angleichung der Beschäftigungsbedingungen. Die Änderungen seien überwiegend durch finanzpolitische Erwägungen und Sparzwänge motiviert. Ein geschlossenes Reformkonzept nach dem effizienzgetriebenen Vorbild des New Public Managements (NPM) werde zwar größtenteils nicht umgesetzt (Czerwick 2007), die Beschäftigungsbedingungen würden dennoch nachhaltig und umfassend verändert, auch ohne die grundsätzliche Existenz zentraler Säulen wie den Beamtenstatus oder die tariflich festgelegten Mitwirkungsrechte in Frage zu stellen. Bestehende Regelungen würden so weit wie möglich modifiziert, Schutzregelungen ausgehöhlt und an den für den Staat günstigsten Konditionen orientiert (Briken et al. 2014; Keller 2011).

So existiere etwa das System der Kollektivverhandlungen fort, jedoch würden Verhandlungen dezentralisiert und fragmentiert. Institutionelle Regelungen und Allokationsmechanismen könnten sich nun, im Gegensatz zu vorher, durchaus auf kleinere Organisationseinheiten beziehen. Die zentrale Steuerung wurde geschwächt. Wettbewerbselemente zwischen Ebenen, Ländern und Kommunen wurden eingeführt. Die Sparzwänge führten vielfach zu einem Wettbewerb der Kostensenkungen, was auch die (kostenintensiven) Beschäftigungsbedingungen unter Druck setzte. Für die Arbeitnehmer*innen erfolgte eine Aufspaltung des zuvor einheitlichen Tarifvertrages in Bund und Kommunen auf der einen und (einem Großteil der) Länder auf der anderen Seite. Für die Beamten erfolgte eine Re-Föderalisierung des Beamtenrechts, die zu einem (Kostensenkungs-) Wettbewerb zwischen den Bundesländern und zu Änderungen in zentralen Schutzrechten wie den Gehaltsstrukturen, dem Pensionssystem und dem Beförderungssystem führte (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Keller 2010).

Der zuvor bestehende starke Universalismus mit einem hohen Grad der Koordinierung und einer für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst vorteilhaften wechselseitigen Übernahme von Tarifverträgen und Schutzregeln (etwa bei der Entgeltstruktur, Familienzuschlägen, Senioritätsentlohnung, Kündigungsschutz) würde durch die Dezentralisierung und Fragmentierung geschwächt (Gottschall et al. 2015) und Tariferhöhungen häufig nicht oder nur noch verzögert auf die Beamtenschaft übertragen (Czerwick 2007). Teilweise erfolgte auch eine Umkehrung des Prinzips der wechselseitigen Übernahme vorteilhafter Abschlüsse. Führte der starke Universalismus im öffentlichen Dienst zuvor dazu, dass die Beschäftigtenseite für einen Teil der Beschäftigten Forderungen formulierte, diese durchsetzte und auf alle Beschäftigten übertrug, setzen die Arbeitgeber nun über einseitig verfügte Änderungen Verschlechterungen für die Beamten durch und versuchten diese anschließend mit der Begründung der Gleichbehandlung aller öffentlich Bediensteten auf die Tarifbeschäftigten zu übertragen (Czerwick 2007; Keller 2008).

Innerhalb des bestehenden Beschäftigungssystems sollten Kostensenkungen außerdem durch den umfassenden Abbau von Gratifikationen erreicht werden, die mit einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst einhergingen und die vorteilhaften Beschäftigungsbedingungen kennzeichneten. Dazu gehörten die Verlängerung der Wochen- und Lebensarbeitszeit, die Absenkung der Eingangsgehälter, die Streichung des Urlaubsgeldes, Verzögerungen von Beförderungen, geringe Entgeltsteigerungen, die Verlängerung des Dienstaters für Renten- und Pensionsansprüche und die Verringerung des Weihnachtsgeldes (Czerwick 2007; Keller 2008; Keller 2010).

Der Paradigmenwechsel und die Änderung der Beschäftigungsbedingungen zeige sich nach dieser Sichtweise nicht nur in einem Abbau des Universalismus und der Einführung von strukturellen Wettbewerbselementen. Die zunehmende Ökonomisierung manifestiere sich auch in dem Abbau der Beschäftigung, einer Reduzierung von sicheren und stabilen Arbeitsplätzen sowie einer Verdichtung der Arbeit (Czerwick 2007; Keller 2008; Sauer et al. 2019).

Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst schrumpfte von Beginn der 1990er Jahre bis Mitte der 2010er Jahre um über 2 Millionen auf ca. 4,6 Millionen Beschäftigte (Czerwick 2010; Keller/Seifert 2014). Zugleich nahm die Anzahl der atypisch Beschäftigten deutlich zu, näherte sich dem Anteil in der Privatwirtschaft an oder überstieg diese sogar, was als Indikator für die Angleichung an die Bedingungen der Privatwirtschaft und als Abkehr von der Dominanz des „normalen“ Beschäftigungsverhältnisses im öffentlichen Dienst interpretiert wird (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Keller/Seifert 2014; Sauer et al. 2019). Der Anteil an Teilzeitbeschäftigten verdoppelte sich auf nun fast ein Drittel der Beschäftigten und liegt damit über dem Anteil in der Privatwirtschaft (Czerwick 2007; Keller/Seifert 2014). Auch im Bereich der Befristungen liegen öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft mit niedrigen zweistelligen Werten in einem ähnlichen Bereich (Keller/Seifert 2014), jedoch entwickelten sie sich zunehmend auseinander. Der Anteil von Befristungen bei Neueinstellungen war im öffentlichen Dienst mit rund einem Drittel höher als in der Privatwirtschaft (Hohendanner et al. 2015). Zugleich ist der Anteil der Befristeten, denen der Sprung in eine unbefristete Beschäftigung gelingt, um rund ein Drittel niedriger (Ellguth/Kohaut 2011), was den Einstieg in das Erwerbsleben im öffentlichen Dienst instabiler und schwieriger gestaltet (Keller/Seifert 2014).

Die zunehmende Arbeitsbelastung der verbliebenen Beschäftigten wird als weiterer Hinweis auf eine Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen interpretiert. Der Arbeitsumfang sei nicht im gleichen Umfang wie die Beschäftigtenanzahl abgebaut worden. Die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst pro 1000 Einwohner liege inzwischen auf einem ähnlich

niedrigen Niveau wie zuletzt in den 1960er Jahren (Bogumil/Jann 2009). Die Anzahl an Überstunden sei höher als in der Privatwirtschaft (Sauer et al. 2019). Arbeitszeiten haben sich verlängert (Czerwick 2010; Keller 2008). Arbeitsbedingungen werden zunehmend als belastend wahrgenommen (Schultheis et al. 2014).

Zusammenfassend werden die strukturellen Änderungen und der Ausbau von atypischer und flexibler Beschäftigung von dieser Position aus als Schwächung der dauerhaften einkommenssichernden Beschäftigung gesehen. Berufliche Sicherheit wurde abgebaut und Karriereperspektiven erhielten mehr Bedingungen (Czerwick 2007; Ellguth/Kohaut 2011; Keller 2008; Keller 2010; Keller 2011; Sauer et al. 2019). Der öffentliche Dienst habe sich in seinen Strategien der Privatwirtschaft angenähert, verhalte sich in Beschäftigungsfragen kaum anders als die Privatwirtschaft und biete somit kein distinktes Beschäftigungssystem mehr.

2.1.3 Szenario 2: Polarisierung und Heterogenisierung des Beschäftigungssystems

Die zweite Sichtweise basiert auf den gleichen strukturellen Entwicklungen. Der Universalismus des Beschäftigungssystems reduziere sich und Wettbewerbselemente gewännen an Einfluss. Die Sichtweise auf die Reformen und die hervorgerufenen Veränderungen unterscheidet sich dennoch. Die Dezentralisierung und Fragmentierung führe nicht zu einer grundsätzlichen Abkehr vom distinkten Beschäftigungssystem und seinen vorteilhaften Bedingungen, vielmehr käme es zu einer starken Polarisierung. Die positiven Eigenschaften des Beschäftigungssystems beschränkten sich auf einige Gruppen innerhalb des öffentlichen Dienstes, während andere Beschäftigtengruppen sich den Bedingungen der Privatwirtschaft annäherten (Gottschall et al. 2015; Keller/Seifert 2014).

In diesem Blickwinkel auf die Reformen würden bestehende Segmentierungstendenzen des öffentlichen Dienstes wieder intensiviert (Keller/Seifert 2014). Es gebe eine deutlichere Trennung in Stammebelegschaften und Randbelegschaften und die gewünschte Steigerung der Effizienz und der Flexibilität würde sich auf nun deutlich schlechter gestellte Beschäftigtengruppen konzentrieren. Während die Stammebelegschaften weiterhin sichere und vorteilhafte Beschäftigungsbedingungen vorfänden, würden die Randbelegschaften mit prekären, instabilen und nachteiligen Karrierebedingungen konfrontiert (Gottschall et al. 2015; Henneberger 1997; Hohendanner et al. 2015; Keller 2008).

Eine zentrale Ursache für die Polarisierung seien dabei die Reformansätze. Die Orientierung an dem Idealbild eines Minimalstaates bedingt, dass marktfähige Güter und Dienstleistungen vom Markt produziert werden sollten. Staatsdefinierende Güter und Dienstleistungen, welche die

innere und äußere Sicherheit gewährleisten oder die Erfüllung von Aufgaben garantieren, sollten beim Staat und damit im öffentlichen Dienst verbleiben (Bogumil/Jann 2009; Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015). Dies habe zur Folge, dass staatsdefinierende Aufgaben, die überwiegend beim Bund angesiedelt sind, einem geringeren Reformdruck unterlägen und vorteilhafte Beschäftigungsbedingungen eher sichern können sollten (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015). Bedingt durch die Reformausrichtung und einen höheren Kostendruck konzentrierten sich die Reformansätze auf die kommunale und die Länderebene (Bogumil/Jann 2009; Gottschall et al. 2015; Keller 2008; Sauer et al. 2019). Die Kommunen erhielten einen größeren Spielraum für den Abschluss atypischer Beschäftigungsverhältnisse, der lokal in unterschiedlichem Ausmaß genutzt wurde (Bogumil/Jann 2009; Deckwirth 2008; Ellguth/Kohaut 2011; Gottschall et al. 2015). Die Bundesländer schlossen einen eigenen Tarifvertrag ab, den nicht alle Bundesländer übernahmen und in dem sie durch Öffnungsklauseln Gestaltungsspielräume bei den Arbeitsbedingungen schufen, etwa bei den Arbeitszeiten oder der Bezahlung (Keller 2008). Der Personalabbau im öffentlichen Dienst seit den 1990ern fällt dementsprechend sehr unterschiedlich zwischen den einzelnen Ebenen aus. Die starke Reduktion auf der Kommunalebene wird als Umsetzung der Reformausrichtung gesehen (Bogumil/Jann 2009; Keller 2008). Hier fielen seit Beginn der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre etwa ein Drittel der Jobs weg, während es auf Bundesebene etwa ein Viertel und auf Landesebene weniger als ein Fünftel waren (Czerwick 2007). Der unerwartet geringe Personalrückgang auf Landesebene sei durch Kostenreduktionen über verschlechterte Arbeitsbedingungen beim verbliebenen Personal erklärbar (Keller 2008). Der Personalrückgang auf der Bundesebene sei von den großen Privatisierungen in den ehemaligen Staatskonzernen beeinflusst und entspräche der reformorientierten Konzentration auf staatsdefinierende Aufgaben. Für diesen Bereich sei der Personalabbau somit mit einer Aufgabenreduktion verbunden gewesen. Gemäß der Reformervartungen bleibe ein darüberhinausgehender Beschäftigungsabbau in den staatsdefinierenden Bereichen der Sicherheit und Ordnung und des Rechtsschutzes aus, während in allen anderen Aufgabenbereichen Personal reduziert wurde (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015).

Der staatsdefinierende Bereich, insbesondere auf Bundesebene, wurde dabei zu einem großen Anteil von Beamten ausgeführt, während die marktfähigen Arbeitsbereiche überwiegend bei Ländern und Kommunen und zu einem größeren Anteil von Arbeitnehmer*innen erfüllt wurden (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Keller/Seifert 2014). Die Reformen hätten damit deutlich stärker auf die Landes- und kommunale Ebene und stärker auf Arbeitnehmer*innen als auf Beamte abgezielt.

Die Möglichkeiten Reformansätze zu implementieren seien aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen ebenfalls substanziell unterschiedlich zwischen Beamten und Arbeitnehmer*innen (Gottschall et al. 2015). Der im Grundgesetz festgeschriebene verfassungsrechtliche Sonderstatus der Beamten, der unter anderem die Beschäftigung auf Lebenszeit sowie eine Treuepflicht für die Beamten und eine Fürsorgepflicht für den Staat als Arbeitgeber fest schreibt, setze sehr hohe Hürden für eine Veränderung der Beschäftigungsbedingungen und mache den Personalabbau zu einem langfristigen Prozess (Briken et al. 2014; Demmke/Moilanen 2010). Der Beamtenstatus wurde aufrechterhalten und die Möglichkeiten zu Reformen waren daher deutlich eingeschränkter und häufig nicht so kurzfristig umsetzbar wie bei den privatrechtlich beschäftigten Arbeitnehmer*innen (Gottschall et al. 2015). Die zuvor geteilten vorteilhaften Strukturen von Beamten und Arbeitnehmer*innen würden sich zunehmend auf die Beamten konzentrieren. Während Beamte weiterhin Karriereverläufe geprägt von klaren, transparenten Strukturen, geringer Mobilität und hoher Sicherheit und Stabilität zeigen würden, gelte dies für Arbeitnehmer*innen nicht mehr in ähnlicher Weise.

Die divergierenden Schutzrechte zeigen sich nach dieser Lesart in der unterschiedlichen Personalentwicklung von Arbeitnehmer*innen und Beamten. Bei den Arbeitnehmer*innen halbierten sich die Personalzahlen nahezu, während bei den Beamten eine Reduktion um etwa ein Zehntel stattfand (Czerwick 2007).

Die privilegierte Position der Beamten spiegele sich auch bei der Nutzung der atypischen Beschäftigung. Insbesondere die mit negativen Auswirkungen für die Beschäftigungsstabilität verbundene befristete Beschäftigung spiele für die Beamten aufgrund des Prinzips der Beschäftigung auf Lebenszeit nur für einen sehr geringen Anteil eine Rolle. So seien nahezu ausschließlich Arbeitnehmer*innen von Befristung betroffen (Hohendanner et al. 2015). Die Teilzeitbeschäftigung nahm für beide Statusgruppen deutlich zu, jedoch entfielen auf die Beamten auch Mitte der 2000er lediglich etwa ein Drittel der Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst (Czerwick 2007).

Die Ausdifferenzierung zeige sich ebenso über das Einkommen und die Sonderzuwendungen. Beim (Netto-) Einkommen konnten die Beamten trotz verzögerter Übernahme der Tarifabschlüsse der Arbeitnehmer*innen (Keller 2008) bestehende Vorteile gegenüber den Tarifbeschäftigten deutlich ausbauen (Tepe/Kroos 2010). Gratifikationen wie etwa Familienzuschläge wurden bei den Arbeitnehmer*innen abgebaut, während sie bei den Beamten fortbestehen (Keller 2008). Eine weitere Segmentationslinie im öffentlichen Dienst verlaufe zwischen Erwerbseinsteigern und Beschäftigten mit Neuverträgen gegenüber Beschäftigten mit Altverträgen.

Veränderte Bedingungen konnten häufig nur für die neuen Beschäftigten durchgesetzt werden. Zentral seien hierbei umfangreiche Besitzstandswahrungsprinzipien, etwa bei der Ausweitung der Wochenarbeitszeiten oder bei der Kürzung von Sonderzuwendungen (Briken et al. 2014; Keller 2008; Keller/Seifert 2014). Eine deutliche Unterscheidung sei auch bei der Befristung zu erkennen. Der weitestgehende Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen von entfristeten Beschäftigten im öffentlichen Dienst erhöhe den Befristungsdruck auf die neueingestellten Beschäftigten. Dies zeigt sich für die Gruppe der jüngeren Arbeitnehmer*innen unter 35 Jahren. Der Befristungsanteil liegt hier mehr als doppelt so hoch wie in den übrigen Altersgruppen (Hohendanner et al. 2015). Auch die Etablierung neuer Tarifgruppen im Niedriglohnbereich wird als bedeutsames Puzzlestück für eine Ausdifferenzierung erachtet. Die neugeschaffene Niedriglohngruppe betrifft ausschließlich Neueinstellungen. Auch wenn der Anteil an allen im öffentlichen Dienst Beschäftigten mit etwa einem halben Prozent im Jahr 2011 gering war, vervierfachte sich ihr Anteil seit 2006 (Keller/Seifert 2014) und auf kommunaler Ebene erfolgten über ein Zehntel aller Neueinstellungen bei Arbeitnehmer*innen in dieser Lohngruppe (Briken et al. 2014). Es handele sich um einen langfristigen Anpassungsprozess, bei dem es zu einer „Zwei-Klassengesellschaft“ (Keller 2008) aus Alt- und Neubeschäftigten komme und der in der allmählichen Dominanz verschlechterter Arbeitsbedingungen münde (Henneberger 1997; Keller 2008).

In der Konsequenz führten diese Entwicklungen zu einer Situation, in der vergleichbare Tätigkeiten unter deutlich abweichenden Beschäftigungsbedingungen ausgeführt werden, differenziert nach Bundes-, Landes- und Kommunalebene, Beamten- und Arbeitnehmer*innen-Status sowie Altvertrag und Neueinstellung (Briken et al. 2014; Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Keller 2008; Sauer et al. 2019). Der Schutz der einen wird dabei zum Beschäftigungsrisiko der anderen (Keller/Seifert 2014), sodass die vielfach zugeschriebene absolute Krisensicherheit der Beschäftigungsbedingungen keine Allgemeingültigkeit mehr besäße (Keller 2008). Der Universalismus sei aufgegeben und ein distinktes, vorteilhaftes Beschäftigungssystem existiere nur noch für privilegierte Gruppen innerhalb des öffentlichen Dienstes, während die anderen Beschäftigten sich den Bedingungen der Privatwirtschaft annäherten.

2.1.4 Szenario 3: Weitestgehende Stabilität des distinkten Beschäftigungssystems

Die Sichtweise der Stabilität ist davon geprägt, dass zentralen Säulen des öffentlichen Dienstes eine hohe Veränderungsresistenz attestiert wird (Bogumil/Jann 2009; Briken et al. 2014; Ellguth/Kohaut 2011; Keller 2011). Veränderungen in den Beschäftigungsbedingungen werden zwar auch hier festgestellt, jedoch wird betont, dass sich die Bedingungen in der Privatwirt-

schaft ebenfalls geändert hätten und relationale Vorteile bestehen geblieben seien (Ellguth/Kohaut 2011; Gottschall et al. 2015; Keller 2010; Keller/Seifert 2014; Tepe/Kroos 2010). Die Beharrungskräfte der öffentlichen Organisationen seien sehr groß und ein umfassender Paradigmenwechsel von einem bürokratischen hin zu einem NPM-Modell nicht zu erkennen (Bogumil/Jann 2009). Die beschriebenen Reformen hätten keine Änderungen an den grundlegenden Fundamenten des distinkten Beschäftigungssystems verursacht (Briken et al. 2014). Im Vergleich zur Privatwirtschaft seien die Karrieren im öffentlichen Dienst auch weiterhin durch eine klarere Struktur, einen höheren Formalisierungsgrad, eine höhere Transparenz, eine höhere Erwartbarkeit der Berufsverläufe sowie ein höheres Niveau an Stabilität und Sicherheit geprägt (Ellguth/Kohaut 2011; Hohendanner et al. 2015; Keller 2006).

Es wird eine Divergenz zwischen umfangreichen Reformankündigungen, Willenserklärungen und den tatsächlichen Umsetzungen von marktwirtschaftlichen und effizienzorientierten Prinzipien für den öffentlichen Dienst beschrieben (Bogumil et al. 2007; Bogumil/Jann 2009; Kilian/Schneider 2003). So seien beispielsweise auf Landesebene Leistungskomponenten in der Lohnstruktur als zentral diskutiert, aber nie umfänglich eingeführt oder wieder zurückgenommen worden (Briken et al. 2014). Es erfolge auf Kommunalebene ein Rückbau zu alten Handlungsrountinen, Re-Zentralisierung, Re-Hierarchisierung und Re-Kommunalisierung von zuvor privatisierten Aufgaben (Bogumil et al. 2007; Bogumil/Jann 2009; Sack 2014).

Die Reformen hätten jedoch die Aufgabenstruktur im öffentlichen Dienst verändert. Der umfassende Personalabbau im Rahmen von umfangreichen Privatisierungen und das Outsourcing von Aufgaben werden als Umsetzung des Ansatzes gesehen, dass marktfähige Güter privatwirtschaftlich produziert werden sollten (Bogumil/Jann 2009). Dies hätte zwar die Größe und Aufgabenstruktur des öffentlichen Dienstes verändert und die Zugangshürden für Außenstehende erhöht, aber weniger die Arbeitsbedingungen der verbliebenen Beschäftigten beeinflusst (Ellguth/Kohaut 2011).

Die zentralen Grundlagen des distinkten Beschäftigungssystems seien intakt und würden weiterhin vorteilhafte Beschäftigungsbedingungen hervorbringen (Briken et al. 2014; Ellguth/Kohaut 2011; Gottschall et al. 2015). Der Beamtenstatus sei weiterhin verfassungsrechtlich gesichert und durch das Laufbahnprinzip, das Lebensarbeitsprinzip sowie die Treue- und Fürsorgepflicht gekennzeichnet, was zu einer hohen Veränderungsresistenz beitrage (Bogumil/Jann 2009; Briken et al. 2014). Für die Tarifbeschäftigten sei zwar durchaus eine Dezentralisierung und Heterogenisierung der Tarifverträge zu beobachten (Keller 2011), jedoch blieben im Vergleich zur Privatwirtschaft entscheidende Unterschiede bestehen. Der Organisationsgrad der

Arbeitgeber*innen habe sich zwar reduziert, sei aber mit deutlich über der Hälfte aller Arbeitgeber*innen immer noch mehr als doppelt so hoch wie in der Privatwirtschaft (Keller/Schnell 2003; Keller/Schnell 2005). Für die Beschäftigten erreiche der öffentliche Dienst eine vollständige Tarifbindung, die damit doppelt so hoch sei wie in der Gesamtwirtschaft (Amlinger/Bispnick 2013). Eine stille Tariffucht wie in der Privatwirtschaft finde ebenfalls nicht statt. Die Arbeitsbedingungen würden weiterhin zwischen den Tarifvertragsparteien kollektiv verhandelt und gemeinsam kontrolliert (Keller 2008). Die Standardisierung, Formalisierung und Transparenz der Arbeitsbedingungen sei damit immer noch weitestgehend erfüllt (Keller 2006).

Durch das Fortbestehen der Beschäftigung auf Lebenszeit (Beamte) und das Unkündbarkeitsprinzip (Arbeitnehmer*innen) weise das Karrieresystem weiterhin klare Karrierewege mit einem höheren Maß an Beschäftigungssicherheit und Stabilität auf. Die hohe Stabilität der Beschäftigung zeige sich sowohl in niedrigeren Kündigungsraten als auch in weniger Einstellungen (Ellguth/Kohaut 2011). Die Arbeitskräftefluktuation¹ ist im öffentlichen Dienst im mittleren einstelligen Prozentbereich nur etwa ein Drittel so hoch wie in der Privatwirtschaft (Hohendanner et al. 2015). Personalabgänge finden im öffentlichen Dienst halb so häufig statt. Arbeitgeberseitige Kündigungen verbleiben in Untersuchungen unter der Wahrnehmungsschwelle (Ellguth/Kohaut 2011). Das für die Geschlossenheit und die Stabilisierung interner Karrierewege bedeutende berufsspezifische Humankapital zeige sich in der mit einem Drittel zu einem Viertel deutlich höheren Weiterbildungsquote (Ellguth/Kohaut 2011) und der Bedeutung der Ausbildung als Rekrutierungskanal. So beruhe ein Fünftel der Einstellungen im öffentlichen Dienst, aber nur ein Zehntel der Einstellungen in der Privatwirtschaft auf Übernahmen von Auszubildenden (Hohendanner et al. 2015).

Bei dem Einsatz atypischer Beschäftigung stünden Stabilität und Veränderung nebeneinander. So seien Leiharbeit oder geringfügige Beschäftigung von untergeordneter Bedeutung (Ellguth/Kohaut 2011; Hohendanner et al. 2015). Leiharbeit spiele gar keine Rolle. Geringfügige Beschäftigung mache einen niedrigen einstelligen Prozentsatz aus und sei in der Privatwirtschaft viermal so häufig (Ellguth/Kohaut 2011). Veränderungen gebe es bei der befristeten Beschäftigung und der Teilzeit. Die befristete Beschäftigung stelle sich dabei, wie in Abschnitt 2.1.2 und 2.1.3 beschrieben, als problematisch für die Beschäftigten dar. Die befristete Beschäftigung wird somit in allen drei Szenarien als nachteilige Entwicklung beschrieben und zunehmende Segmentierungstendenzen werden festgestellt (Ellguth/Kohaut 2011; Hohendanner et

¹ Gemessen als der prozentuale Anteil der Summe aller Einstellungen und Personalabgänge an der durchschnittlichen Beschäftigung.

al. 2015). Die Teilzeit zeichne ein weniger problematisches Bild. Zwar habe sie mit ca. einem Viertel der Beschäftigten einen doppelt so hohen Anteil wie in der Privatwirtschaft. Es handele sich hier jedoch fast ausschließlich um reguläre Teilzeit (Ellguth/Kohaut 2011), die häufig eine gewünschte Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermögliche und von den Beschäftigten nicht als prekär in Bezug auf ihre Beschäftigungssicherheit wahrgenommen werde (Allaart/Bellmann 2007; Sauer et al. 2019). Zusammengefasst sei die atypische Beschäftigung also auch im öffentlichen Dienst präsent, die höhere tarifliche Deckungsrate und der stärkere Einbezug in den Aufbau von berufsspezifischem Humankapital durch berufliche Weiterbildung senkten jedoch im Vergleich zur Privatwirtschaft die Prekaritätsrisiken (Keller/Seifert 2014).

Das Fortbestehen von Standardisierungen und Diskriminierungsverboten biete auch weiterhin eine Grundlage für eine Sonderrolle des öffentlichen Dienstes für am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen und die Reduzierung sozialer Ungleichheiten. Geschlechterungleichheiten könnten reduziert werden. Während in der Privatwirtschaft weniger als ein Drittel der Beschäftigten weiblich seien, träfe dies auf über die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu. Zwar seien in beiden Sektoren hochqualifizierte Frauen unter- und geringqualifizierte Frauen überrepräsentiert. Die Differenzen seien im öffentlichen Dienst jedoch weniger ausgeprägt und geschlechtsspezifische Ungleichheiten hätten sich seit den 1990ern reduziert (Ellguth/Kohaut 2011; Gottschall et al. 2015). Frauen, insbesondere in Ostdeutschland, wiesen höhere Gehälter als in der Privatwirtschaft auf (Tepe/Kroos 2010). Der gezielte Personalabbau hätte jedoch auch bestehende Schließungstendenzen intensiviert. Für Niedrigqualifizierte biete der öffentliche Dienst auch weiterhin gut bezahlte Beschäftigungsverhältnisse, habe jedoch gerade in diesem Segment massiv Personal abgebaut, was die Gruppe der Privilegierten verkleinere (Czerwick 2007; Keller/Seifert 2014; Tepe/Kroos 2010).

Zusammenfassend seien im dritten Szenario trotz höherer Ökonomisierungs- und Privatisierungstendenzen weiterhin die zentralen Säulen des distinkten Beschäftigungssystems des öffentlichen Dienstes intakt, dieser böte bessere Arbeitsbedingungen als die Privatwirtschaft und das Potential soziale Ungleichheiten zu reduzieren (Briken et al. 2014; Ellguth/Kohaut 2011; Keller/Seifert 2014). Die von Becker (1993) attestierte hohe Veränderungsresistenz gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen habe sich fortgesetzt.

Eine klare Studienlage zur Entwicklung des Beschäftigungssystems des öffentlichen Dienstes über die vergangenen drei Dekaden liegt somit nicht vor. Die ersten beiden Artikel stellen die Entwicklungen aus objektiver (Artikel 1) und aus subjektiver (Artikel 2) Perspektive dar und untersuchen, ob die vermutete Heterogenität vorliegt.

2.2 Der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf bedeutende Lebensereignisse

Nachdem ich mich in Abschnitt 2.1 dieses Übersichtsartikels mit dem Forschungsstand auseinandergesetzt habe, wie sich der öffentliche Dienst in den vergangenen drei Dekaden entwickelt hat und welche Auswirkungen dies für das distinkte Beschäftigungssystem und in der Konsequenz für die vorteilhaften Beschäftigungsbedingungen gehabt haben könnte, konzentriere ich mich in Abschnitt 2.2 auf die Frage, welchen Einfluss die Beschäftigungsbedingungen auf die bedeutenden Lebensereignisse der Stabilität des Erwerbseinstieges und der Familiengründung nehmen könnten. Analysen, die den Einfluss der Beschäftigungsbedingungen des deutschen öffentlichen Dienstes auf die untersuchten Lebensereignisse (wenn auch nicht als zentralen Untersuchungsgegenstand) adressieren, sind sowohl für die Stabilität des Erwerbseinstieges (Buchholz 2008) als auch für die Familiengründung (Gebel/Giesecke 2009; Oppermann 2014) selten. Der Forschungsstand und die weiteren hier berichteten Ergebnisse konzentrieren sich überwiegend auf den grundsätzlichen Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf die Stabilität des Erwerbseinstieges (Gebel 2015)² und die Familiengründung (Auer/Danzer 2014; Baron/Rapp 2019; Begall/Mills 2013; Brose 2008; Conti/Sette 2013; Kind/Kleibrink 2013; Kreyenfeld 2010; Martin-Garcia/Castro-Martin 2013).

2.2.1 Der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf die Stabilität des Erwerbseinstieges

Der Forschungsstand zum Erwerbseinstieg ist umfangreich. Allerdings konzentriert sich ein großer Anteil der Forschung auf den Übergang vom Bildungssystem zur ersten Erwerbstätigkeit (Gangl 2000; Pollmann-Schult/Mayer 2004). Seltener steht auch der für diese Arbeit interessierende Prozess der Etablierung junger Erwerbstätiger im Fokus (Buchholz 2008; Gebel 2010; Scherer 2004). Auch werden zumeist Merkmale der Erwerbseinsteiger*innen untersucht (Gebel 2015). Im Gegensatz dazu soll im Folgenden vornehmlich darauf fokussiert werden, welche Unterschiede in den Jobeigenschaften die Stabilität nach dem erfolgten Erwerbseinstieg beeinflussen.

Die wenigen Artikel, welche die Erwerbsstabilität von Erwerbseinsteiger*innen im öffentlichen Dienst direkt untersuchen, finden weder eine erhöhte Stabilität noch ein gesenktes Arbeitslosigkeitsrisiko (Buchholz 2008). Die Forschungsergebnisse aus weiter gefassten Studien, die Stabilitätsfaktoren untersuchen, zeigen ein gemischtes Bild. Die Stabilität werde positiv dadurch beeinflusst, dass die Übernahme von Auszubildenden im öffentlichen Dienst einen bedeutenderen Rekrutierungskanal für Einstellungen als in der Privatwirtschaft darstelle. Auf der

² Für eine Übersicht des Forschungsstandes

anderen Seite seien Befristungen bei Neueinstellungen im öffentlichen Dienst sehr viel häufiger und erwiesen sich zugleich aufgrund der Einsatzgründe als wesentlich instabiler (Hohendanner et al. 2015). Die Nachteile scheinen hier sehr viel eindeutiger als in der Gesamtwirtschaft zu sein, wo sowohl Nachteile (Barbieri/Scherer 2009), als auch eine mittelfristige Angleichung von Karrieren nach befristeten Erwerbseinstiegen festgestellt werden (Gebel 2010; McGinnity et al. 2005). Für Nachteile bei der Stabilität für Einsteiger*innen im öffentlichen Dienst sprechen auch die starken Besitzstandswahrungsprinzipien (Briken et al. 2014; Keller 2008) und die intensive Nutzung von Niedriglohngruppen (Keller/Seifert 2014), welche sich auf Neueinstellungen beschränkt und die Attraktivität eines Erwerbseinstieges im öffentlichen Dienst senken könnte.

Die weitere Forschung, die sich ohne direkten Bezug zum öffentlichen Dienst mit den Jobeigenschaften und der Stabilität beim Erwerbseinstieg beschäftigt, liefert widersprüchliche Ergebnisse. Das im öffentlichen Dienst sehr präsenste duale Ausbildungssystem wird als Sprungbrett für einen stabilen Erwerbseinstieg gesehen (Buchholz 2008; Shavit/Müller 1998). Die Individuen erhalten spezifische, aktuelle, an die Bedürfnisse des Arbeitgebers angepasste Fähigkeiten. Während eine Vielzahl an Studien (Blossfeld/Stockmann 1999; Breen 2005; Shavit/Müller 1998; Wolbers 2003; Wolbers 2007) die verbesserten Chancen für einen erfolgreichen Einstieg betont, werfen andere empirische Ergebnisse Zweifel auf (Kogan et al. 2011). Auch die Rolle von rigiden Arbeitsmarktinstitutionen und Gewerkschaften wird empirisch unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite werden starke Gewerkschaften, wie sie im öffentlichen Dienst existieren, mit einer Vertretung der Interessen der etablierten Arbeitnehmer*innen verbunden, die für die Einsteiger*innen die Etablierung am Arbeitsmarkt erschwert (Baranowska/Gebel 2010), und eine starke Kündigungsschutzgesetzgebung für Integrationsprobleme von Einsteiger*innen verantwortlich gemacht (Breen 2005). Auf der anderen Seite wird für Betriebe mit internen Arbeitsmärkten und starken Insidern eine höhere Beschäftigungsstabilität für diejenigen Erwerbseinsteiger*innen festgestellt, die einen Einstieg geschafft haben (Buchholz 2008).

Eine klare Studienlage zum Zusammenhang von Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst und der Stabilität des Erwerbseinstiegs liegt somit nicht vor. Ebenso ist nicht eindeutig, welche Jobeigenschaften die Stabilität entscheidend beeinflussen. Der dritte Artikel dieser Dissertation adaptiert daher das theoretische Framework von Sørensen/Kalleberg (1981), um eigene Erwartungen für den öffentlichen Dienst zu formulieren und die Bedeutung einzelner Erklärungen in einer Mediationsanalyse zu untersuchen.

2.2.2 Der Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf die Familiengründung

Die hier zitierte Forschung bezieht sich auf die Familiengründung als Übergang zum ersten Kind. Zunächst werden die Ergebnisse der Studien zusammengefasst, welche den Einfluss des öffentlichen Dienstes auf die Familiengründung untersuchen, gefolgt von der bekannten Literatur zum grundsätzlichen Einfluss von Beschäftigungsbedingungen auf die Familiengründung.

Es gibt für Deutschland keine Artikel, welche den Einfluss der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst auf die Familiengründung als zentrale Variable untersuchen. Der öffentliche Dienst wird lediglich im Rahmen von Interaktionsanalysen berücksichtigt und es wird kein positiver Effekt gefunden. Gebel und Giesecke (2009) stellen für den Einfluss der Befristung auf die Familiengründung keinen Wirkungsunterschied zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft fest. Oppermann (2014) findet für Frauen, die in Arbeitsbereichen des öffentlichen Sektors ausgebildet wurden, eine geringere Wahrscheinlichkeit des Übergangs zu einer Familie. Die Untersuchungen des Einflusses des öffentlichen Dienstes in anderen Ländern legen einen relevanten Einfluss von Kontextbedingungen nahe. Während in Arbeitsmärkten, die sich für junge Erwerbstätige schwierig gestalten, wie Italien (Conti/Sette 2013) und Spanien (Martin-Garcia/Castro-Martin 2013), positive Auswirkungen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Familiengründung aufgezeigt werden, zeigt sich beispielsweise in den Niederlanden (Begall/Mills 2013) kein Einfluss einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst.

Die weitere bestehende Forschung ohne direkten Bezug zum öffentlichen Dienst konzentriert sich vornehmlich auf den Einfluss der Unsicherheit der Erwerbssituation auf die Familiengründung (Mills/Blossfeld 2005). Für Arbeitslosigkeit als die stärkste Form der Unsicherheit kann ein negativer Einfluss nachgewiesen werden (Gebel/Giesecke 2009; Kreyenfeld 2010). Die gefundenen Effekte zeigen jedoch eine hohe Heterogenität. So wird der Effekt nur für Männer in Westdeutschland und nur für Frauen in Ostdeutschland gefunden (Gebel/Giesecke 2009) oder ist nur für niedriggebildete Frauen vorhanden (Kreyenfeld 2010).

Die Ergebnisse zum schwächeren, aber häufig im öffentlichen Dienst auftretenden Unsicherheitsfaktor einer befristeten Beschäftigung sind noch einmal uneindeutiger. Kein Effekt einer befristeten Beschäftigung wird von Baron und Rapp (2019) gefunden, während Brose (2008) einen aufschiebenden Effekt für Frauen, Gebel und Giesecke (2009) wiederum keinen Effekt für Frauen und Kind und Kleibrink (2013) sowie Auer und Danzer (2014) einen aufschiebenden Einfluss für Frauen, aber nicht für Männer feststellen.

Die Studienlage weist keinen positiven Effekt des öffentlichen Dienstes auf die Familiengründung nach, berücksichtigt den öffentlichen Dienst jedoch auch nicht als zentralen Einfluss. Darüber hinaus legt das Auffinden von gruppenspezifischen Effekten in der weitergehenden Forschung nahe, dass Beschäftigungsbedingungen lediglich für einzelne Gruppen mit charakteristischen Eigenschaften einen Einfluss ausüben. In Artikel 4 wird der öffentliche Dienst in den Fokus der Analysen gestellt. Es wird untersucht, ob der öffentliche Dienst insgesamt einen Einfluss ausübt, und die erwartete Heterogenität in Moderationsanalysen getestet.

2.3 Beitrag und Struktur dieser Dissertation

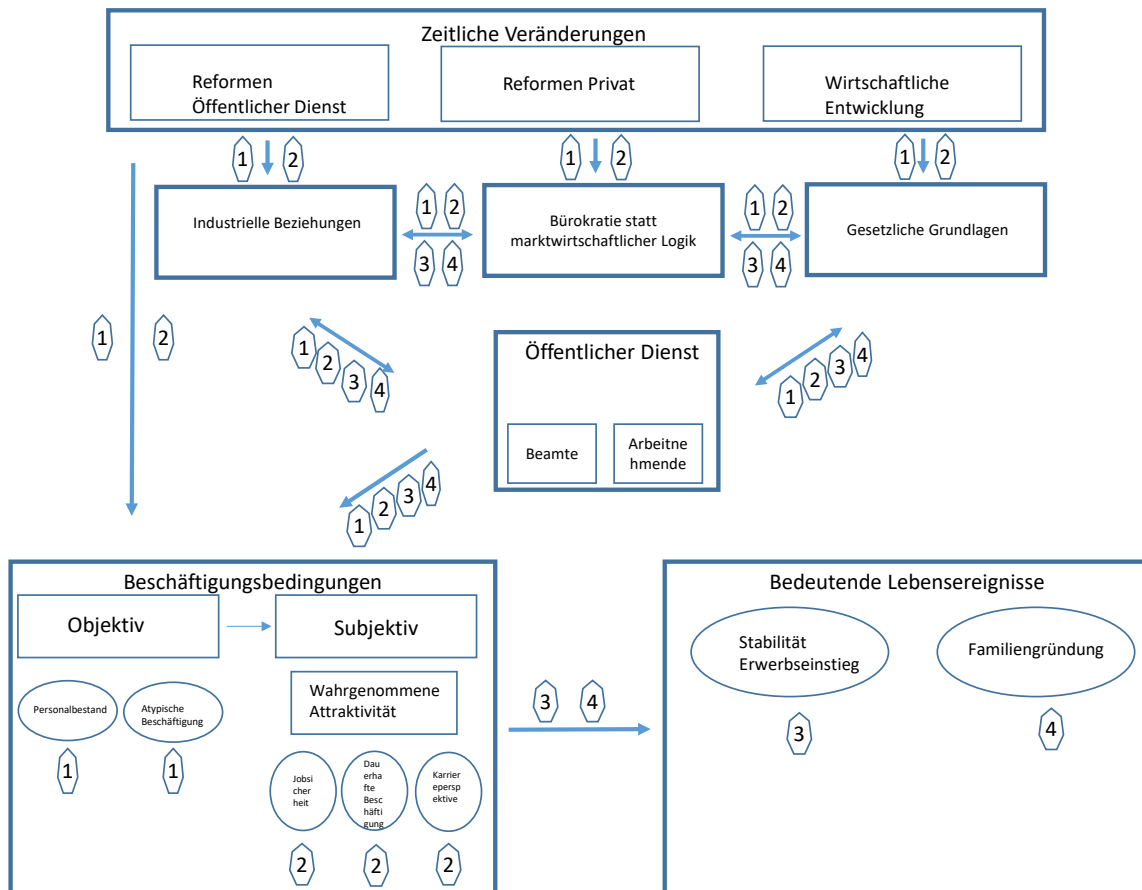
Die vorliegende kumulative Dissertation besteht, wie in Kapitel 1 beschrieben, aus einem Rahmenpapier und vier Forschungsartikeln. Die Zeitschriftenartikel bauen aufeinander auf. Abbildung 1 illustriert die Zusammenhänge zwischen den Artikeln und gibt eine Orientierung, in welchen Artikeln welche Informationen verfügbar sind. Die in Abbildung 1 genannten Nummern verweisen auf den jeweiligen Artikel. Dieser Abschnitt 2.3 erläutert außerdem, wo sich die vorliegende Arbeit positioniert und welche Forschungsbeiträge geliefert werden.

Die vorliegende Arbeit verbindet eine differenzierte, aber übersichtliche Darstellung der reformbedingten strukturellen Änderungen mit einer Analyse der Konsequenzen für die Beschäftigung im öffentlichen Dienst über die vergangenen 30 Jahre. Damit leistet diese Promotion einen wichtigen Beitrag zur Aktualisierung des Forschungsstandes, da die umfangreichen Forschungsarbeiten (Becker 1993; Henneberger 1997) weder die Hochphase der Reformen noch ihre langfristigen Auswirkungen berücksichtigen konnten. Die häufig eingenommene verwaltungstheoretische Perspektive mit einer Fokussierung auf die Beschreibung struktureller Veränderungen (Bogumil/Jann 2009; Briken et al. 2014; Czerwick 2007; Czerwick 2010; Keller 2008; Keller 2010; Keller 2011; Kilian/Schneider 2003) wird hier durch eine soziologische Perspektive mit einer Darstellung der Auswirkungen ergänzt. Bestehende Forschung, die sich auf einzelne Fallanalysen (Bogumil et al. 2007; Gottschall et al. 2015; Schultheis et al. 2014) und eine Darstellung des gegenwärtigen Zustandes des öffentlichen Dienstes beschränkt (Amlinger/Bispnick 2013; Ellguth/Kohaut 2011; Keller/Seifert 2014), wird um eine Entwicklungsperspektive mit umfangreichen quantitativen Daten erweitert.

Artikel 1 und 2 liefern neue Erkenntnisse dazu, wie sich der öffentliche Dienst die vergangenen drei Dekaden entwickelt hat und ob beziehungsweise für welche Gruppen ein distinktes Beschäftigungssystem mit vorteilhaften Bedingungen fortbesteht. In Artikel 1 und 2 wird neben der Entwicklung bis weit in das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts auch die mögliche Be-

schränkung der Veränderungen auf einzelne Gruppen berücksichtigt, um die Polarisierungshypothese zu überprüfen. Es wird nach in der Literatur und in Abschnitt 2.1.3 als relevant identifizierten Merkmalen der Beamten und Arbeitnehmer*innen (Artikel 1, 2), dem Geschlecht (Artikel 1), Ost/West (Artikel 2) sowie Bundes-, Landes- und Kommunalebene (Artikel 1) unterschieden.

Abbildung 1: Illustration der in der Dissertation untersuchten Zusammenhänge



Anmerkung: Eigene Darstellung.

Zusätzlich nehmen Artikel 1 und 2 die zeitlichen Veränderungen in den Blick und geben eine Beschreibung der Reformen im öffentlichen Dienst. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird dabei ebenso berücksichtigt wie die Entwicklungen in der Privatwirtschaft (Artikel 2). Diese Arbeit verfolgt den Ansatz, dass die Beantwortung der Frage, ob der öffentliche Dienst weiterhin ein distinktes Beschäftigungssystem mit vorteilhaften Beschäftigungsbedingungen bietet, einerseits eine detaillierte Darstellung der Entwicklungen im öffentlichen Dienst notwendig macht (Artikel 1, 2), genauso aber einbezogen werden muss, wie sich die wirtschaftlichen Umstände und die Privatwirtschaft im gleichen Zeitraum entwickelt haben und ob relati-

onale Vorteile bestehen bleiben (Artikel 2). Die Auswirkungen der Reformen auf die industriellen Beziehungen, auf die bürokratische Funktionslogik und die gesetzlichen Grundlagen als Fundament des distinkten öffentlichen Beschäftigungssystems werden für Beamte und Arbeitnehmer*innen diskutiert.

Die Analysen der Auswirkungen der Reformen auf die Beschäftigungsbedingungen differenzieren anschließend nach objektiven und subjektiven Indikatoren. Die vorhandenen punktuellen Analysen zu objektiven Indikatoren beim Personalabbau und dem Ausbau atypischer Beschäftigung (Czerwick 2007; Keller/Seifert 2014) werden durch eine langfristige Zeitperspektive ergänzt (Artikel 1). Die Analyse subjektiver Indikatoren der wahrgenommenen Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst (Artikel 2) füllt zusätzlich eine zentrale Forschungslücke. Es fehlt Wissen dazu, wie die Beschäftigten die Reformen und die Bedingungen im öffentlichen Dienst einschätzen (Gottschall et al. 2015). Die Perspektive der Beschäftigten ist jedoch wichtig bei der Einordnung des öffentlichen Dienstes als potenziellem Modellarbeitgeber. Die Sicht auf die Attraktivität ist außerdem sowohl für die Umsetzung und das Gelingen der Reformen entscheidend (Gottschall et al. 2015) als auch für den Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte in Zeiten des Fachkräftemangels bedeutsam (BMI 2021; dbb 2018; Keller/Seifert 2014; Ketzmerick 2020).

Die Analysen in Artikel 3 und 4 nehmen anschließend den Einfluss der Beschäftigungsbedingungen auf die zentralen Lebensereignisse Erwerbseinstieg und Familiengründung in den Blick. Nachdem in Artikel 1 und 2 die Entwicklungen über die vergangenen 30 Jahre umfassend dargestellt wurden und distinkte Beschäftigungsbedingungen sowohl für Beamte als auch für Arbeitnehmer*innen festgestellt werden konnten, konzentriert sich der zweite Teil dieser Arbeit darauf, ob die bestehenden Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft ausreichen, um einen relevanten Einfluss auf individuell und gesellschaftlich bedeutende Lebensereignisse zu nehmen. Die vorliegenden Artikel identifizieren Ansatzpunkte für geeignete politische Maßnahmen. Die hier untersuchten Forschungsfragen sind für den Untersuchungszeitraum bisher unbearbeitet. Die Verfügbarkeit von spezifischen Datensätzen und die Analysemethoden haben sich ebenfalls seit den letzten umfassenderen Untersuchungen bedeutsam erweitert.

In Artikel 3 und 4 habe ich mich für eine Analyse von Mediationen (Artikel 3) und Heterogenität (Artikel 4) und damit für ein differenziertes Verständnis des Einflusses des öffentlichen Dienstes entschieden. Es werden gepoolte Daten über einen Zeitraum von 30 Jahren verwendet.

Aufgrund von Datenbeschränkungen kann eine getrennte Analyse von Beamten und Arbeitnehmer*innen unter Berücksichtigung der Entwicklung von Effekten über die Zeit nicht aufrechterhalten werden. In einer Abwägungsentscheidung wurde sich für diesen Weg entschieden, da die Analysen aus Artikel 1 und 2 zeigen, dass zwar (deutliche) Niveauunterschiede zwischen Beamten und Arbeitnehmer*innen bestehen, die grundsätzlichen Entwicklungen aber in beiden Gruppen zu finden sind und Vorteile gegenüber der Privatwirtschaft in beiden Gruppen über den gesamten Untersuchungszeitraum vorhanden sind. Eine gemeinsame Analyse erscheint daher vertretbar.

Artikel 3 erweitert den Forschungsstand, indem die bisher unbearbeitete Frage untersucht wird, ob der öffentliche Dienst Erwerbseinsteigern eine stabilere Beschäftigung bietet als die Privatwirtschaft. Die detaillierte Mediationsanalyse trägt neue Erkenntnisse zu einem Feld mit unklarer Studienlage bei, indem untersucht wird, welche im öffentlichen Dienst bedeutenden Jobeigenschaften die Stabilität des Erwerbseinstiegs beeinflussen.

Artikel 4 nimmt einen Lebensbereich außerhalb des Arbeitsmarktes in den Blick und analysiert, wie einflussreich die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst auf die Familiengründung sind. In der Bearbeitung dieser für Deutschland ebenfalls noch nicht untersuchten Forschungsfrage differenziere ich in den Analysen aufgrund der Erkenntnisse der bestehenden Forschung zur starken Heterogenität von Effekten der Beschäftigten (siehe Abschnitt 2.2.2) nach Geschlecht, Beschäftigungsstatus, Arbeitsstatus des Partners, sowie nach Ost- und Westdeutschland.

3 Theoretische Erklärungsmuster

Das distinkte Beschäftigungssystem im öffentlichen Dienst kann mittels segmentationstheoretischer Ansätze umrissen und daraus folgende Beschäftigungsbedingungen herausgestellt werden. Die theoretische Diskussion in diesem Kapitel bietet eine weitergehende Erläuterung des distinkten Beschäftigungssystems, die in einzelnen Journalartikeln nicht in diesem Umfang dargestellt werden kann. Es wird herausgearbeitet, welche Eigenschaften eines segmentierten internen Arbeitsmarktes der öffentliche Dienst aufweist und wie die Besonderheiten der bürokratischen anstelle der marktwirtschaftlichen Funktionslogik sowie die speziellen gesetzlichen Grundlagen und industriellen Beziehungen das Entstehen eines hochgradig segmentierten Arbeitsmarktes im öffentlichen Dienst begünstigen. Die segmentierten Arbeitsmärkte bilden einen zentralen übergeordneten theoretischen Erklärungsansatz für die in Kapitel 1 und 2 diskutierten Beschäftigungsbedingungen. Eine Zusammenfassung der Erwartungen und Hypothesen bietet

Tabelle 2. Eine spezifische Ableitung für die getesteten Hypothesen findet sich in den jeweiligen Artikeln dieser Dissertation.

Der öffentliche Dienst bietet ein distinktes Beschäftigungssystem, das in seinen Wirkungsweisen nahezu idealtypisch einem segmentierten internen Arbeitsmarkt entspricht.³ In einem internen Markt erfolgen Funktionen wie Einstellung, Beförderung und Entlassung gemäß institutionalisierten Regeln, welche die auf dem internen Markt beschäftigten Arbeitskräfte weitgehend gegen direkte Konkurrenz vom externen, außerbetrieblichen Markt abschirmen. Lediglich auf dem externen Markt dominiert der Preis als Steuerungsmechanismus. Der Austausch zwischen beiden Segmenten erfolgt an bestimmten Eintrittsstellen. Weitere Positionen und Karriereverläufe werden durch interne Mobilitätsprozesse bedient und dem Wettbewerb des externen Marktes entzogen, was zu vorteilhaften Beschäftigungsbedingungen für die Arbeitskräfte des internen Marktes führt. Zentrale Eigenschaften interner Arbeitsmärkte sind eine Beschränkung des Markzutritts, ein hohes Ausmaß an interner und ein geringes Ausmaß an externer Mobilität, Ausschaltung von Lohnkonkurrenz, Honorierung von betriebsspezifischem Humankapital und eine Isolierung von Marktkräften (Doeringer/Piore 1971; Keller 1985).

Der deutsche öffentliche Dienst erfüllt diese Eigenschaften zu einem hohen Grad. Die Aufgabe und die produzierten Güter stützen die Isolation von einer nach Wettbewerb organisierten Marktlogik, stattdessen ist eine bürokratische Funktionslogik dominant. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist das dominierende Ziel des öffentlichen Dienstes nicht das Erwirtschaften von Gewinnen. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die angebotenen Dienste für möglichst alle Bürger*innen bereitzustellen. Die produzierten Leistungen sind häufig nicht marktfähig, können nicht gewinnbringend gehandelt werden oder der öffentliche Dienst ist der alleinige Anbieter. Zumeist handelt es sich um Daueraufgaben, die sowohl in wirtschaftlichen Wachstums- als auch in Schrumpfungsphasen erbracht werden (Becker 1993; Henneberger 1997; Keller 1985). Damit ist der öffentliche Dienst weniger der gewinnorientierten, kompetitiven Leistungs- und Verwertungslogik der Privatwirtschaft unterworfen, sondern folgt stärker einer bürokratischen Logik (Becker 1993) mit Allokationsregeln, bei denen an die Stelle des Lohnwettbewerbs administrative, stark formalisierte, hierarchische, institutionelle Regelungen treten. Dies sind ebenfalls die zentralen Eigenschaften eines segmentierten internen Arbeitsmarktes (Doeringer/Piore 1971; Keller 1985; Sengenberger 1978).

³ Die folgende Diskussion orientiert sich am theoretischen Ansatz der internen Arbeitsmärkte von Doeringer/Piore (1971). Die Kernaussagen und angeführten Kriterien sind aber ebenso für andere Segmentationsansätze (z.B. Sengenberger (1975); Sengenberger (1987); Sørensen/Kalleberg (1981); Kalleberg/Sørensen (1979); Osterman (1982)) gebräuchlich und gültig.

Das Laufbahnprinzip im öffentlichen Dienst beschränkt den externen Marktzutritt auf wenige Eintrittspositionen am unteren Ende der Karriereleiter. Die vier Laufbahnen bilden ebenfalls vier stark gegeneinander abgegrenzte Segmente innerhalb des internen Marktes, die infolge unterschiedlicher erforderlicher Qualifikationsniveaus konkurrenzlos nebeneinander existieren und nahezu nicht gewechselt werden können. Für die Eingruppierung ist weniger die gegenwärtige und erwartete Leistung entscheidend, sondern formelle, institutionell definierte Kriterien wie das Bildungsniveau oder die hierarchische Position. Die Reduktion der Lohnkonkurrenz wird durch eine Bindung von Entlohnungen und Gratifikationen an den Arbeitsplatz erreicht, sodass diese jedem Arbeitsplatzinhaber der betreffenden Funktionsgruppe zustehen (Doeringer/Piore 1971; Keller 1985).

Ein beruflicher Aufstieg erfolgt im öffentlichen Dienst intern, nach klar definierten Senioritätsregeln, die in Tarifverträgen und Gesetzen verankert sind, die Investitionen in betriebspezifisches Humankapital attraktiv machen und die Beschäftigten langfristig binden, da ein hoher Anteil des Gehaltes vom Dienstalter abhängig ist. Die Erbringung von Daueraufgaben und eine geringere Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen im öffentlichen Dienst ermöglicht die Humankapitalinvestitionen aufgrund einer langfristigen Karriereperspektive. Die Karrierechancen sind höchst transparent und bereits bei Karrierebeginn für einen Verbleib im internen Markt überwiegend festgelegt. Externe Mobilität ist für einmal im internen Markt tätige Beschäftigte aufgrund der getroffenen Investitionen und einer häufigen Nichtverwertbarkeit des Humankapitals außerhalb des öffentlichen Dienstes unattraktiv. Abwärtsmobilität ist aufgrund der Beförderungsregeln sehr unwahrscheinlich. Für externe Arbeitskräfte sind die überwiegende Mehrzahl der Nicht-Einstiegspositionen nicht zugänglich und damit vom externen Markt abgekoppelt (Doeringer/Piore 1971; Keller 1985).

Die internen und externen Märkte im öffentlichen Dienst sind in hohem Maße voneinander isoliert. Auf konjunkturelle Schwächephasen und ein Überangebot an Arbeitskräften auf dem externen Markt wird daher nicht mit einer Intensivierung des internen Wettbewerbs, sondern mit zunehmender Marktschließung reagiert. Die Anzahl an internen Positionen nimmt ab, die Auswahlkriterien verschärfen sich, der Marktzutritt wird schwerer oder findet bei Einstellungsstopps und Stellenbesetzungssperren gar nicht mehr statt. Langfristig können sich etwa über eine Absenkung der Eingangsbesoldung bei Neueinstellungen veränderte Bedingungen auch für Arbeitsplatzinhaber ergeben. Kurz- und mittelfristig beschränken sich die Reaktionsmöglichkeiten auf dem internen Markt aufgrund von ausgeprägten Besitzstandswahrungsprinzipien auf Beförderungssperren, den Aufschub individueller Aufstiege und die Einschränkung von

Beförderungsmöglichkeiten. Die Segmentierung zwischen internen und externen Märkten verschärft sich, die vorteilhaften Beschäftigungsbedingungen für die Arbeitskräfte auf dem internen Markt bleiben jedoch bestehen (Doeringer/Piore 1971; Keller 1985; Keller 2008).

Die institutionellen Regelungen der internen Arbeitsmärkte und die bürokratische Funktionslogik werden im öffentlichen Dienst durch die starke Bedeutung von gesetzlichen Grundlagen und industriellen Beziehungen formalisiert und gestützt. Die industriellen Beziehungen sind höchst einflussreich, weil die verhandelten Regelungen über die Tarifbindung (Arbeitnehmer*innen) und die Gesetzgebung (Beamte) im Gegensatz zur Privatwirtschaft alle Beschäftigten betreffen (Amlinger/Bispnick 2013; Demmke/Moilanen 2010; Keller 2008).

Für die Beamten ist die bürokratische Steuerungslogik über das gesetzlich festgeschriebene, öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis besonders stark formalisiert und segmentiert und manifestiert sich etwa im Lebensarbeitsprinzip, Leistungs- und Laufbahnprinzip, Alimentationsprinzip, der Fürsorgepflicht und in Vorsorgeleistungen. Die Sonderstellung der Beamten ist verfassungsrechtlich festgeschrieben und daher besonders änderungsresistent (Demmke/Moilanen 2010; Keller 2010).

Die Arbeitnehmer*innen sind zwar in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis tätig (Czerwick 2007), jedoch stützen die industriellen Beziehungen auch hier die Funktionslogik bürokratisierter interner Arbeitsmärkte. Die Verhandlungen finden im Rahmen der Tarifautonomie zwischen Arbeitgebervertretungen und Gewerkschaften statt und sind stark zentralisiert und umfassend gültig (Keller 2008). Die Verhandlungen nehmen Einfluss auf Lohnhöhen, Beförderungspraktiken, Rekrutierungsprozesse, Gratifikationen und verteilen Arbeitsmarktrisiken zu Ungunsten des externen Marktes, etwa indem interne Stellenausschreibungen und Aufstiege nach Seniorität eine große Rolle spielen (Keller 1985). An zentralen Punkten wie dem Laufbahnprinzip oder den Vorsorgeleistungen findet eine Orientierung an den Beamten statt (Gottschall et al. 2015).

Eine weitere Besonderheit der industriellen Beziehungen im öffentlichen Dienst stellt die für beide Beschäftigtengruppen stark eingeschränkte Möglichkeit der Entlassung als Reaktion auf kostenintensive Abschlüsse dar. Für die Beamten beschränkt das Lebensarbeitsprinzip, für die Arbeitnehmer*innen die Art der produzierten Güter und die Erbringung von Daueraufgaben diese Option. Die Verhandlungsführer der Beschäftigten im öffentlichen Dienst können hierbei einen strukturellen Vorteil gegenüber den Gewerkschaften in der Privatwirtschaft nutzen, da negative Beschäftigungseffekte weniger zu befürchten sind (Keller 1985).

Die Organisation nahe am idealtypischen segmentierten internen Arbeitsmarkt, gestützt durch eine bürokratische Funktionslogik und ausgeprägte gesetzliche und industrielle Regelungen, führt zu einem distinkten Beschäftigungssystem, das durch hohe Beschäftigungs- und Jobstabilität, umfangreiche Gratifikationen und klare Karrierewege geprägt ist (siehe Kapitel 2.1.1). Vor diesem Wissenshintergrund lassen sich möglichen Veränderungen und Auswirkungen untersuchen. Die Diskussion und die Beschreibung der möglichen Auswirkungen des Beschäftigungssystems (und seiner Veränderungen) auf die Beschäftigungsbedingungen findet sich in Artikel 1 und 2. Eine tiefergehende Analyse des Einflusses dieser Beschäftigungsbedingungen auf die wichtigen Lebensereignisse des Erwerbseinstiegs und der Familiengründung wird in den Artikeln 3 und 4 vorgenommen.

Tabelle 2: Übersicht zu theoretischen Ansätzen, Erwartungen und Hypothesen

Artikel #	Theoretischer Ansatz	Erwartungen und Hypothesen
1	Einordnende Beschreibung des institutionellen Wandels vor dem Hintergrund des NPM mittels Segmentationsansätzen und industriellen Beziehungen	<u>Generelle Erwartungen:</u> Beschäftigungsreduktion; Ausbau der atypischen Beschäftigung <u>Heterogenität:</u> Beamte und Arbeitnehmer*innen; föderale Ebenen; Geschlecht
2	Industrielle Beziehungen und Segmentationsansätze	<u>Generelle Erwartungen:</u> Attraktivitätsvorteile des öffentlichen Dienstes vor der Privatwirtschaft; abnehmende Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst <u>Heterogenität:</u> Beamte und Arbeitnehmer*innen
3	Matchingtheorie von Sørensen und Kalleberg; Theorien interner Arbeitsmärkte	<u>Gesamteffekt:</u> Höhere Stabilität des ersten Jobs im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft <u>Mediation: stabilisierende Faktoren:</u> Arbeit in einer Dienstleistungsbeziehung; Teilnahme an Weiterbildung; Job mit hohem Grad an formaler beruflicher Schließung <u>Mediation: destabilisierende Faktoren:</u> Arbeit in einer befristeten Beschäftigung
4	Oppenheimers Theorie zum Zeitpunkt der Eheschließung; Beckers Familienökonomie; Segmentationstheorien	<u>Gesamteffekt:</u> höhere Übergangsraten zum ersten Kind für im öffentlichen Dienst beschäftigte Frauen und Männer im Vergleich zur Privatwirtschaft <u>Moderation:</u> Vertragsstatus: unbefristet +, befristet -; Erwerbsstatus des Partners: in Vollzeit ++, Teilzeit beschäftigt +, nicht erwerbstätig -; Erwerbsstatus der Partnerin: in Vollzeit -, Teilzeit beschäftigt+, nicht erwerbstätig +; Region: Ostdeutschland ++, Westdeutschland +

Anmerkung: NPM: New Public Management

4 Forschungsdesign

Dieses Kapitel beschreibt das Forschungsdesign der vier Artikel dieser Dissertation und reflektiert die Auswahl der Daten und der Messung der unabhängigen und abhängigen Variablen (4.1) sowie der angewandten Methoden (4.2). Methodisch wird der Ansatz der modernen Kausalanalyse (Morgan/Winship 2015) mit dem Versuch der Isolierung der kausalen Beziehungen von Scheinkorrelationen und Suppressorbeziehungen über eine möglichst umfassende Berücksichtigung von Kontrollvariablen und den Einsatz von Mikrodaten verfolgt. Vor dem Hintergrund der übergeordneten Forschungsfragen werden die getroffenen Abwägungen mit ihren Vor- und Nachteilen diskutiert sowie Unterschiede zwischen den Artikeln erläutert. Tabelle 3 auf Seite 37 bietet eine zusammenfassende Übersicht der Forschungsdesigns der vier Artikel.

4.1 Daten und Messungen

4.1.1 Daten

Mit allen Daten wird der deutsche öffentliche Dienst analysiert. In allen Artikeln wird der Zeitraum der Reformen in den 1990er, den 2000er und den 2010er Jahren in den Blick genommen. Für einen umfassenden Überblick werden administrative Daten (Artikel 1) verwendet. Anschließend nutzen die Artikel 2 bis 4 Befragungsdaten im Längsschnitt, um tiefergehend Zusammenhänge für die Befragungspersonen untersuchen zu können. Die verwendeten Datensätze setzen verschiedene inhaltliche Schwerpunkte und wechseln daher zwischen den Artikeln. Die verfügbaren Daten erlauben zu einem unterschiedlichen Grad, Differenzierungen nach Beschäftigungs- und Aufgabenbereichen vorzunehmen und kausaltheoretische Methoden umzusetzen.

Artikel 1: Die Datengrundlage für den ersten Artikel bilden Registerdaten des Statistischen Bundesamtes der Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes (Statistisches Bundesamt 2012) im Zeitraum von 1993 – 2018. Es handelt sich um eine jährlich durchgeführte behördliche Vollerhebung aller Beschäftigten, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis der öffentlichen Arbeitgeber standen. Die hohen Qualitätsanforderungen an die Daten werden durch eine Auskunftspflicht der Dienststellen sichergestellt und sind die Grundlage für die politischen Entscheidungsträger und Tarifvertragsparteien bei der Anpassung der Besoldung und der Finanzplanung von Bund und Ländern.

Die Daten bilden damit die ideale Basis für einen umfassenden deskriptiven Zugang für die Darstellung der Entwicklungen im öffentlichen Dienst über einen langen Zeitraum, wie von der ersten Forschungsfrage adressiert. Die Differenzierung nach föderalen Ebenen (Bund, Land,

Kommune), nach Beamten und Arbeitnehmer*innen und nach Geschlecht erlaubt neue Erkenntnisse dazu, ob sich die Reformen auf den gesamten öffentlichen Dienst ausgewirkt haben oder ob gemäß einer zunehmenden Polarisierung hauptsächlich Arbeitnehmer*innen betroffen waren und sich Auswirkungen aufgrund der erbrachten Dienstleistungen stärker auf Landes- und kommunaler als auf Bundesebene zeigen. Die differenzierten Geschlechteranalysen ermöglichen einen Beitrag dazu, wie sich der öffentliche Dienst als vermeintlicher Vorreiter der Frauenerwerbstätigkeit entwickelt hat und ob diese am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppe weiterhin gefördert wird. Die Vollerhebung bietet ein bei deskriptiven Analysen seltenes Ausmaß von Verlässlichkeit, da auf inferenzstatistische Schlüsse und Korrekturen der Selektion, wie Gewichtungen, verzichtet werden kann.

Auch wenn die Registerdaten große Vorteile bei der Deskription bieten, sind Kausalanalysen nicht möglich. Die Registerdaten beschränken die Aussagekraft der Daten auf einzelne Merkmale. Verschiedene Merkmale einzelner Erhebungspersonen können nicht in Bezug zueinander gesetzt und damit Zusammenhänge nur sehr eingeschränkt abgebildet werden. Hypothesentests unter Berücksichtigung von Kontrollvariablen sind mit diesen Daten nicht möglich.

Artikel 2: Die Datengrundlage für den zweiten Artikel bildet das Sozio-oekonomische Panel (SOEP; Goebel et al. 2019). In der Längsschnittbefragung werden auf Basis einer Haushaltsstichprobe seit 1984 Personen zu Einstellungen und Lebensführung sowie über ihre Beschäftigungs- und Haushaltssituation detailliert befragt. Unsere Analysen umfassen den Zeitraum von 1985 bis 2018. Es werden alle Stichproben genutzt. Berücksichtigt werden jedoch ausschließlich Personen, die der Privatwirtschaft oder dem öffentlichen Dienst zuzuordnen waren und für die grundlegende demografische und arbeitsvertragliche Informationen vorlagen, um für zentrale Merkmalsunterschiede kontrollieren zu können. Die Daten bilden eine sehr gute Basis für die Darstellung der Entwicklungen im öffentlichen Dienst und der Kontrastierung mit der Privatwirtschaft über einen sehr langen Zeitraum. Die erste Forschungsfrage kann umfassend adressiert werden. Die prospektiven Befragungen von Mitte der 1980er Jahre bis 2018 ermöglichen eine nicht von Erinnerungsproblemen verzerrte Einschätzung der Attraktivität der Beschäftigung aus Sicht der Beschäftigten, die mit keinem anderen (deutschen) Datensatz möglich ist. Es können sowohl die Episode vor als auch nach den Reformen sowie ein möglicher Einfluss der Wiedervereinigung abgebildet werden. Genauso wie im ersten Artikel kann, nun allerdings aus einer subjektiven Perspektive, der Frage nachgegangen werden, ob der öffentliche Dienst sich insgesamt verändert hat, oder sich Veränderungen auf die Arbeitnehmer*innen beschränken. Die hohen Fallzahlen erlauben eine Differenzierung nach Beamten und Arbeitneh-

mer*innen im öffentlichen Dienst. Im Vergleich zum ersten Artikel ermöglicht die Datenstruktur die wichtige Kontrastierung mit der Privatwirtschaft, um aufzuzeigen, wie sich der öffentliche Dienst im Vergleich entwickelt hat und ob relative Vorteile zur Privatwirtschaft fortbestehen. Zentral ist auch der nun mögliche Einbezug von Kontrollvariablen, der es erlaubt, auf Merkmale der Beschäftigten zu kontrollieren, die theoretisch sowohl zu einer höheren Wahrscheinlichkeit der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bzw. einer Verbeamtung führen als auch einen vermuteten Effekt auf die gemessenen Attraktivitätsindikatoren aufweisen. Das SOEP bietet eine differenzierte Messung zentraler Aspekte der wahrgenommenen Attraktivität (siehe Tabelle 3), die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst besonders vorteilhaft erscheinen lassen.

Neben Vorteilen bestehen im SOEP auch einige Beschränkungen. Für die Kontrollvariablen können aufgrund der Notwendigkeit der Verfügbarkeit über den langen Beobachtungszeitraum vor allem zentrale soziodemographische Variablen verwendet werden. Die Phase der Wiedervereinigung kann berücksichtigt werden. Die Analysen des vorherigen Zeitraums beschränken sich aufgrund der eingeschränkten Datenverfügbarkeit für die DDR jedoch auf die Bundesrepublik. Im Vergleich zum ersten Artikel können die föderalen Ebenen, die sich sowohl theoretisch als auch empirisch als bedeutsam gezeigt haben, aufgrund nicht vorliegender Messung im SOEP nicht einbezogen werden.

Artikel 3: Die Datengrundlage für den dritten Artikel bildet die National Educational Panel Study (NEPS; Blossfeld et al. 2011). Die NEPS ist eine interdisziplinäre Studie, die einen Schwerpunkt auf die Analyse der wichtigsten Übergänge im Lebensverlauf legt. Die hier von mir untersuchte Phase des Eintritts in den Arbeitsmarkt bildet einen dieser Schwerpunkte. Die in Artikel 3 verwendeten Daten stammen aus der Start-Kohorte sechs (SC6; Erwachsenenbildung und lebenslanges Lernen). Es werden die Berufseinstiegskohorten von 1995-2012 untersucht und mindestens die ersten fünf Jahre nach dem Eintritt in den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Die Daten der SC6 werden ergänzt über Indikatoren zur beruflichen Schließung, zu deren Konstruktion die BIBB/BAuA-Beschäftigungserhebung 2005/2006 (Hall/Tiemann 2009) herangezogen wird, sowie die Berücksichtigung von Job-Präferenzen, die über Start-Kohorte vier (SC4; Klasse 9) abgebildet werden.

Nachdem in Artikel 1 und 2 der Frage nachgegangen wurde, in welchem Umfang sich der öffentliche Dienst in seinem Beschäftigungssystem und den Beschäftigungsbedingungen (noch) von der Privatwirtschaft unterscheidet, erlauben die NEPS-Daten eine für die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage notwendige Tiefe in den Analysen. Für die Untersuchung, wie sich

die Beschäftigungsbedingungen auf die Stabilität des Berufseinstieges auswirken, bietet das NEPS ein umfassendes Set an Kontroll- und Mediator-Variablen zur Karrierehistorie und Soziodemographie, mit Spelldaten auf monatlicher Basis. Mechanismen können getestet, Effekte über einen weitergehenden Ausschluss von Scheinkorrelations- und Supressorbeziehungen abgesichert werden und Stabilitätsunterschiede dynamisch und mit hoher zeitlicher Genauigkeit untersucht werden. Die NEPS-Daten ermöglichen, ebenso wie in Artikel 2, eine kontrastierende Darstellung zur Privatwirtschaft, die bedeutsam ist, um zu beantworten, ob eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst einen (relationalen) Vorteil für das bedeutende Lebensereignis der Stabilität des Berufseinstieges bietet.

Ein Nachteil besteht in der Notwendigkeit, Retrospektivdaten zu verwenden. Erst für die Erwerbseinstiegskohorten ab 2007 liegen prospektive Daten vor. Nicht alle Informationen sind in den Retrospektivdaten im gleichen Detailgrad wie in den Prospektivdaten vorhanden. Auch wenn Erinnerungsfehler bei zentralen Lebensereignissen nur eingeschränkt auftreten, stellen sie eine Einschränkung der Datenqualität dar (Havari/Mazzonna 2015). Im Vergleich zu Artikel 1 können aufgrund mangelnder Indikatoren keine föderalen Ebenen berücksichtigt werden. Im Vergleich zu den ersten beiden Artikeln ist aufgrund von Fallzahlbeschränkungen keine getrennte Analyse von Beamten und Arbeitnehmer*innen möglich. Artikel 2 hat gezeigt, dass sich die Beschäftigungssituation zwischen beiden Statusgruppen unterscheidet, weshalb dies eine unerfreuliche Einschränkung bedeutet. Jedoch hat Artikel 2 auch offengelegt, dass sich sowohl Beamte als auch Arbeitnehmer*innen über den gesamten Untersuchungszeitraum von der Privatwirtschaft unterscheiden, was eine gemeinsame Analyse stützt (siehe auch Abschnitt 2.3).

Artikel 4: Die Datengrundlage für den vierten Artikel bilden die Längsschnittdaten des Panel Analysis of Intimate Relationships and Family Dynamics (Pairfam) von 2008 bis 2020 (Brüderl et al. 2021; Huinink et al. 2011). Das Pairfam ist eine einzigartige Datenquelle, die umfangreiche Daten zu Familienplanung, Familienrollenmodellen, Haushaltskontexten und den Voraussetzungen für die Realisierung der Familiengründung umfasst. In dem verwendeten Sample werden Informationen zu den Befragten, den Eltern, Partnern und Kindern aus dem Ankerdatensatz der Basis-, der Demodiff- und der Auffrischungstichprobe verwendet.

Das Pairfam bietet sehr detaillierte Daten, um die zweite Forschungsfrage in Bezug auf das zentrale Lebensereignis der Familiengründung tiefgehend zu untersuchen und über umfangreich verfügbare Kontrollvariablen abzusichern. Die Stärke des Pairfam liegt in der Erhebung von Motiven und Planungen der Familiengründung, sodass für eine häufig vermutete Selektion von besonders familienaffinen Menschen in den öffentlichen Dienst kontrolliert werden kann

(Groeneveld et al. 2009; Matysiak/Vignoli 2008; Perry/Hondeghem 2008). Mögliche Effektheterogenität kann aufgrund der umfangreichen Kontextinformationen zu Partnerschaft, Erwerbstätigkeit des Partners, eigenem Vertragsstatus und Region abgebildet werden. Ähnlich wie in Artikel 3 erlaubt das Pairfam eine tiefgehende Analyse mit Spelldaten und eine kontrastive Analyse zur Privatwirtschaft. Im Gegensatz zur Artikel 3 liegen qualitativ hochwertigere Prospektivdaten vor.

Die Prospektivdaten und die Notwendigkeit, zur Vermeidung von umgekehrter Kausalität zentrale Kontrollvariablen zur Familienplanung vor der Erwerbstätigkeit zu messen, reduzieren allerdings die Fallzahlen erheblich, was die umfassende Abbildung von Heterogenität einschränkt. Die Kontrollvariablen zur Familienplanung werden aus diesem Grund in einer Sensitivitätsanalyse berücksichtigt. Die umfangreichen Daten des Ankerdatensatzes zur Partnerschaft können leider nicht um zusätzliche Informationen aus dem Partner*innendatensatz ergänzt werden, da die Responsequote stark abfällt. Mit Artikel 3 teilt Artikel 4 die Einschränkung, nicht zwischen föderalen Ebenen (fehlende Indikatoren) und Beamten und Arbeitnehmer*innen (niedrige Fallzahlen) differenzieren zu können.

Tabelle 3: Übersicht und Zusammenfassung des Forschungsdesigns

#	Datensatz	Stichprobe	Unabhängige Merkmale/ Variablen	Mediator-/Moderatorvariablen	Abhängige Merkmale/Variablen	Methoden
1	Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes 1993-2018	Beschäftigte im öffentlichen Dienst	Beamte, Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst	Föderale Ebenen, Geschlecht	(1) Beschäftigungsumfang gesamt, (2) Anteil der Teilzeit, (3) Anteil der Befristung	Deskription mittels absoluter und prozentualer Werte
2	Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) 1985-2018, v35	Abhängig Beschäftigte im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft	T: Beamte, Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst C: Arbeitnehmer*innen in der Privatwirtschaft	Beobachtungsjahr, Region (Ost, West)	Selbsteinschätzung der Wahrscheinlichkeit für berufliche Veränderungen in den kommenden zwei Jahren: (1) Arbeitsplatzverlust, (2) eine neue Stelle suchen, (3) beruflicher Aufstieg (11-stufige Wahrscheinlichkeitskala in Prozent)	Gepoolte OLS-Regressionsmodelle mit Cluster-robusten Standardfehlern (vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten)
3	National Educational Panel Study (NEPS) Startkohorte 6 2007-2017, Startkohorte 4 2008-2013, BIBB/BAuA-Beschäftigungserhebung 2005/2006	Berufseinstiegskohorten 1995-2012, abhängig Beschäftigte im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft	T: Beschäftigte im öffentlichen Dienst C: Beschäftigte in der Privatwirtschaft	Beschäftigung in einem Dienstleistungsverhältnis, Teilnahme an Weiterbildung, Job mit hohem Maß an formaler beruflicher Schließung, Vertragsstatus (Befristung, Teilzeit)	Ende der ersten relevanten Job-Episode (Zeitraum: verbrachte Zeit im Job-Spell)	Diskrete logistische Ereignisdatenmodelle in einer piecewise constant Modellierung, khb-Dekompositionsanalyse, Survival-Curves
4	Panel Analysis of Intimate Relationships and Family Dynamics (Pairfam) 2008-2020 Ankerdatensatz	Anfänglich kinderlose, abhängig Beschäftigte im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft	T: Beschäftigte im öffentlichen Dienst C: Beschäftigte in der Privatwirtschaft	Vertragsstatus (unbefristet, befristet), Erwerbsstatus der Partnerin, des Partners (Vollzeit, Teilzeit, nicht erwerbstätig), Region (Ost, West), Geschlecht	Ende der Zeit ohne Schwangerschaft (Zeitraum: verbrachte Zeit vom 14. Geburtstag bis Beginn Schwangerschaft)	Diskrete logistische Ereignisdatenmodelle in einer piecewise constant Modellierung, Survival-Curves

Anmerkung: Eigene Darstellung; T=Treatment, C= Control group

4.1.2 Unabhängige Variablen

Alle vier Artikel verwenden den öffentlichen Dienst als zentrale unabhängige Variable. Die Messung variiert jedoch aufgrund der vorliegenden Daten und der durchgeführten Analysen zwischen den Artikeln. Ich benenne und diskutiere in diesem Abschnitt die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Messung und deren Implikationen. Die Details der Operationalisierung, Moderator-, Mediator- und Kontrollvariablen finden sich in den jeweiligen Artikeln.

Alle Artikel teilen die Definition eines/einer Beschäftigten im öffentlichen Dienst als eine Person, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis der öffentlichen Arbeitgeber steht. Dies umfasst die Ämter, Behörden und Gerichte des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Zweckverbände, das Bundeseisenbahnvermögen, Beamte, die der Deutschen Bahn AG oder der Post AG zugewiesen werden, die Bundesagentur für Arbeit, die Bundesbank, die Sozialversicherungsträger und alle anderen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die unter Aufsicht des Bundes, der Länder oder der Gemeinden und Gemeindeverbänden stehen (Statistisches Bundesamt 2012). Für diese Gruppe trifft das im Theorieabschnitt diskutierte distinkte Beschäftigungssystem mit einer bürokratischen Funktionslogik mit spezifischen Arbeitsbedingungen zu. Beschäftigte, die in Unternehmen tätig sind, die lediglich (anteilig) dem Staat gehören, aber keine öffentliche-rechtliche Rechtsform aufweisen, werden nicht zum öffentlichen Dienst gezählt, weil für sie sehr viel stärker marktwirtschaftliche Logiken Gültigkeit besitzen (Becker 1993).

Die verwendeten Messungen ergeben in allen Artikeln leichte Abweichungen von der gewählten Definition. In Artikel 1 wird die höchste Übereinstimmung erreicht. Geringfügig Beschäftigte, Auszubildende und Beamte bei der Post AG werden jedoch nicht vollumfänglich erfasst, was zu einer Unterschätzung der Beschäftigtenzahlen führt (Statistisches Bundesamt 2012). Die Erfassung mit Registerdaten erfolgt ansonsten nach einer konsequenten Anwendung der Definition. Artikel 2 bis 4 hingegen arbeiten mit Befragungsdaten, bei denen die Erfassung einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf der Selbsteinschätzung der Befragten beruht. Keiner der in diesen Artikeln verwendeten Datensätze liefert in der Frageformulierung eine genaue Definition, welche Arbeitgeber*innen durch die Befragungsperson zum öffentlichen Dienst gezählt werden sollen. Es wird danach gefragt, ob der Betrieb in dem man arbeitet zum öffentlichen Dienst gehört (Artikel 2 und 4) oder ob man im öffentlichen Dienst beschäftigt ist (Artikel 3). Hier ist mit fehlerhaften Eingruppierungen zu rechnen, insbesondere für Beschäftigte im wohlfahrtsstaatlichen Bereich und für Arbeitnehmer*innen die in privatisierten Betrieben (etwa der DB AG) arbeiten, die aber öffentliche Aufgaben erbringen. Insbesondere die Selbstzuord-

nung zum öffentlichen Dienst, falls unter dem deutlich arbeitnehmerunfreundlichen Kirchenarbeitsrecht Wohlfahrtsaufgaben erbracht werden, könnte zu einer Unterschätzung der Effekte des öffentlichen Dienstes führen.

Der öffentliche Dienst setzt sich aus den beiden zentralen Statusgruppen der Beamten und Arbeitnehmer*innen zusammen. Die Beamten arbeiten unter einem öffentlich-rechtlichen⁴ (Statistisches Bundesamt 2012) Dienst- und Treueverhältnis zu einem dienstherrnfähigen Hoheits-träger, das verfassungsrechtlich gesichert ist (Art. 33 Abs. 4 GG; siehe auch Absatz 2.1.3).

Die Arbeiter*innen und Angestellten werden über den gesamten Untersuchungszeitraum zur Gruppe der Arbeitnehmer*innen zusammengefasst, da beide unter einem privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis tätig sind (Statistisches Bundesamt 2012) und die Unterscheidung ab 2005 reformbedingt vollständig entfällt (Keller 2008).

Der öffentliche Dienst wird in Artikel 1 nach Beamten und Arbeitnehmer*innen unterschieden, um grundsätzliche Entwicklungen differenziert nachzuzeichnen. Ein Vergleich mit den Beschäftigten der Privatwirtschaft ist mit den vorliegenden Daten nicht möglich. Artikel 2 bis 4 kontrastieren den öffentlichen Dienst mit der Privatwirtschaft. In Artikel 2 dient der Vergleich mit der Privatwirtschaft dazu, zu beantworten, ob sich die Situation im öffentlichen Dienst ähnlich oder abweichend entwickelt hat, und neben der generellen Entwicklung darzustellen, ob relative Vorteile gegenüber der Privatwirtschaft sowohl für Beamte als auch für Arbeitnehmer*innen bestehen. In Artikel 3 und 4 ist der Vergleich entscheidend, um zu bewerten, ob eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst einen Einfluss auf wichtige Lebensereignisse nehmen kann oder kein signifikanter Unterschied zur Privatwirtschaft vorliegt. Artikel 1 und 2 differenzieren den öffentlichen Dienst nach den Statusgruppen der Beamten und Arbeitnehmer*innen, um herauszuarbeiten, ob sich die Entwicklungen zwischen beiden unterscheiden. In Artikel 3 und 4 wird sich für eine tiefergehende Analyse von Mechanismen und Interaktionen entschieden (siehe Abschnitt 4.1.1). Der öffentliche Dienst wird in Gesamtheit zur Privatwirtschaft verglichen.

4.1.3. Abhängige Variablen

Die Analysen der abhängigen Variablen aus allen vier Artikeln zusammen verfolgen das Ziel, ein umfassendes Bild des öffentlichen Dienstes, seiner Beschäftigungsbedingungen und den Auswirkungen dieser Bedingungen auf wichtige Lebensereignisse der Beschäftigten zu liefern.

⁴ In Artikel 1 werden alle Beschäftigten in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zu den Beamten gezählt. Hierzu zählen neben den Beamten, Richter*innen, Soldat*innen die Bezieher*innen von Amtsgehältern (Statistisches Bundesamt 2012). Bei den Artikeln, die Befragungsdaten verwenden, obliegt die Zuordnung abermals den Befragungspersonen.

Die Auswahl der abhängigen Variablen baut aufeinander auf und ist von den Zielsetzungen der jeweiligen Artikel bestimmt. Artikel 1 und 2 nehmen die Beschäftigungsbedingungen in den Blick, während sich Artikel 3 und 4 auf die Konsequenzen der Bedingungen für bedeutende Lebensereignisse konzentrieren. In diesem Abschnitt werden die gewählten abhängigen Variablen vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses diskutiert. Die detaillierte Operationalisierung findet sich in den jeweiligen Artikeln.

Artikel 1: Der erste Artikel bietet eine grundlegende Übersicht, wie sich die Beschäftigung und die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst aus einer objektiven Perspektive heraus entwickelt haben. Es werden drei abhängige Variablen untersucht. Der Beschäftigungsumfang wird gewählt, um abzubilden, welche personelle Entwicklung stattgefunden hat. Dieser Indikator bietet einen Eindruck davon, welche Bedeutung dem öffentlichen Dienst (noch) zukommt und gibt in Kombination mit der differenzierten Analyse der föderalen Ebenen und der Statusgruppen der Beamten und Arbeitnehmer*innen einen Hinweis auf mögliche Änderungen der Aufgaben und des Selbstverständnisses des öffentlichen Dienstes. Die Analyse des Ausmaßes der atypischen Beschäftigungsformen Teilzeit und Befristung dient als Indikator dafür, ob und in welchem Ausmaß es zu dem oftmals beschriebenen Abbau des standardisierten Normalarbeitsverhältnisses (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Keller/Seifert 2014) und zu einer schrittweisen Dominanz atypischer, häufig mit nachteiligen Beschäftigungsbedingungen einhergehenden Beschäftigungsformen kam.

Artikel 2: Um ein umfassendes Bild der Entwicklungen über die Zeit zeichnen zu können, wird die objektive Perspektive aus Artikel 1 um die Sicht der Beschäftigten ergänzt. Die subjektive Perspektive fand bisher wenig Beachtung, ist aber unerlässlich für die Beantwortung der Frage, inwieweit der öffentliche Dienst noch ein attraktiver Arbeitgeber mit hervorstechenden Beschäftigungsbedingungen ist. Zur Messung der wahrgenommenen Attraktivität fokussieren wir auf zentrale Aspekte, die häufig als besonders vorteilhaft im öffentlichen Dienst beschrieben wurden (Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2019). Es werden Abfragen zur Wahrscheinlichkeit beruflicher Veränderungen in den kommenden zwei Jahren genutzt, um die Beschäftigungssicherheit, die Absicht einer langfristigen Beschäftigung und die Karriereperspektiven zu untersuchen. Die differenzierte Betrachtung von Indikatoren, die unterschiedliche Dimensionen der Attraktivität abbilden, erlaubt ein besseres Verständnis, ob sich Attraktivitätswahrnehmungen umfassend oder punktuell verändert haben. Es können Rückschlüsse gezogen werden, ob die Reformen einen verstärkten Einfluss auf einzelne Beschäftigungsaspekte ausgeübt haben.

Artikel 3: In Artikel 3 wird die Stabilität des ersten Jobs im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft analysiert. Die Stabilität des ersten Jobs ist eine zentrale Dimension, wenn der Erwerbseinstieg betrachtet wird (Barbieri/Scherer 2009; Buchholz 2008; Gebel 2010; McGinnity et al. 2005). Es wird untersucht, inwieweit die häufig dem öffentlichen Dienst zugeschriebene Eigenschaft sehr stabiler Beschäftigungsverhältnisse zutrifft. Die abhängige Variable misst die konditionale Übergangsrate für den Übergang heraus aus dem ersten Job. Die Messung fokussiert sich auf den Verbleib im ersten Job. Gegenüber alternativen Indikatoren für einen stabilen Erwerbseinstieg, wie etwa einer durchgehenden Beschäftigung oder der Vermeidung von Arbeitslosigkeitsphasen, bietet die Stabilität des ersten Jobs die Möglichkeit, die häufig als im öffentlichen Dienst besonders relevant beschriebene interne Karriereentwicklung von einer Eintrittsposition heraus abzubilden (Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2022).

Artikel 4: Artikel 4 untersucht, inwiefern eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft dazu beiträgt, die Familiengründung zu beschleunigen. Die abhängige Variable misst die konditionale Übergangsrate zum ersten Kind für zuvor kinderlose Personen. Die deutschen Fertilitätsmuster sind geprägt von einem Aufschub des ersten Kindes und zunehmender Kinderlosigkeit (Kreyenfeld/Konietzka 2008). Der Übergang zum ersten Kind bildet damit einen bedeutenden Ansatzpunkt für die Beeinflussung der Fertilität und die Beantwortung der Frage, ob die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst für die Familiengründung einen entscheidenden Einfluss ausüben können.

4.2 Methodischer Ansatz

In diesem Kapitel diskutiere ich die zugrundeliegenden methodischen Erwägungen der vier vorliegenden Artikel. Die gewählten Methoden werden vor dem Hintergrund der Ideen der modernen Kausalanalyse (Morgan/Winship 2015; Rubin 1974) betrachtet und in Beziehung zueinander gesetzt. Mit Ausnahme von Artikel 1, der sich auf eine deskriptive Darstellung der Entwicklungen im öffentlichen Dienst konzentriert, liegt das Interesse bei den Artikeln 2 bis 4 in der Annäherung an kausale Effekte. Die Schätzstrategie ist mit dem Ziel gewählt, die in den Erwartungen und Hypothesen angegebenen kausalen Effekte unter den gegebenen Datenrestriktionen so gut wie möglich zu identifizieren (Lundberg et al. 2021). Eine ausführliche Beschreibung der methodischen Umsetzung findet sich in den jeweiligen Artikeln dieser Dissertation.

Der erste Artikel legt mit seinen ausführlichen deskriptiven Analysen des Beschäftigungssystems des öffentlichen Dienstes eine wichtige Grundlage für die Analyse eines Forschungsfeldes, das die vergangenen drei Dekaden keine umfassende Beachtung fand. Artikel 1 schafft

damit ein Verständnis für die grundlegenden Entwicklungen im öffentlichen Dienst. Mit den verwendeten Daten können keine Effekte, aber Entwicklungen nach Gruppen differenziert nachgezeichnet werden. Durch die Vollerhebung des Statistischen Bundesamtes entfallen ansonsten notwendige Korrekturen für diese Methode, wie die Gewichtung, die für eine unverzerrte Darstellung insbesondere von deskriptiven Ergebnissen eine häufig bestehende Schwierigkeit darstellen (Gabler/Ganninger 2010; Kohler 2006).

Artikel 2 bis 4 adressieren das Problem der Selektion. Im Gegensatz zum ersten Artikel werden Kontrollvariablen in die Modelle inkludiert. Bei der Untersuchung von Auswirkungen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Attraktivität oder wichtige Lebensereignisse ist es wichtig zu bedenken, dass Beschäftigte nicht zufällig (verteilt) in der Privatwirtschaft oder als Beamte oder Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst tätig sind. So sind Beschäftigte im öffentlichen Dienst (und dabei insbesondere Beamte) etwa älter und höher gebildet (Altis/Koufen 2011; Keller/Seifert 2014). Neben der Zuordnung zum öffentlichen Dienst oder der Privatwirtschaft sind Merkmale wie das Alter oder Bildung auch positiv mit unterschiedlichen Facetten vorteilhafter Arbeitsbedingungen und wichtigen Lebensereignissen wie dem schnelleren Übergang in die Familiengründung assoziiert (Beermann et al. 2008; Fuchs 2006; Kistler et al. 2019; Kohler et al. 2006). Ein Problem aus dieser Unterscheidung in der Zusammensetzung ergibt sich also dann, wenn diese Merkmale systematisch zwischen den untersuchten Gruppen variieren und zugleich die Attraktivität der Beschäftigung beziehungsweise die Lebensereignisse beeinflussen. In einem solchen Fall könnten die Ergebnisse zwischen den untersuchten Gruppen verzerrt sein, da beobachtete Unterschiede in der Attraktivität der Beschäftigung oder den Lebensereignissen zwischen Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft, die tatsächlich auf die Beschäftigungsbereiche zurückzuführen sind, mit denen verwechselt werden, die auf die Merkmale der Beschäftigten zurückzuführen sind (Winship/Morgan 1999). Um unverzerrte Ergebnisse zu erzeugen, müssen alle confounding-Variablen (Störvariablen, beispielsweise Bildung), die einen theoretisch erwartbaren Einfluss auf das Auftreten des Treatments (Beschäftigung im öffentlichen Dienst als Beamter, Arbeitnehmer*in, in der Privatwirtschaft) als auch auf das Outcome (Attraktivität der Beschäftigung, Lebensereignisse) ausüben, in die verwendeten Modelle aufgenommen werden (Elwert/Winship 2014; Morgan/Winship 2015). Zugleich sollten bei der Bestimmung des totalen Effektes keine Variablen inkludiert werden, die direkte Konsequenzen aus dem jeweiligen Beschäftigungsstatus darstellen, um einen overcontrol bias oder das Problem endogener Selektion zu vermeiden (Elwert/Winship 2014; Huntington-Klein 2021; Rohrer 2018). In Artikel 2 bis 4 werden demnach

ausschließlich confounding-Variablen als Kontrollvariablen in die verwendeten Modelle aufgenommen.

Der zweite Artikel geht mit der Inklusion bedeutender confounding-Variablen einen großen Schritt hin zu der Messung eines totalen kausalen Effektes. Zentrale soziodemographische Eigenschaften können kontrolliert werden. Es werden gepoolte OLS-Regressionsmodelle mit Cluster-robusten Standardfehlern geschätzt. Das Beobachtungsjahr findet mittels Interaktionen Berücksichtigung. Eine stärkere Annäherung an den kausaltheoretischen Ansatz, etwa über einen umfassenderen Einsatz von Kontrollvariablen, ist aufgrund mangelnder Verfügbarkeit über den gesamten Untersuchungszeitraum nicht umsetzbar. Eine Kontrolle von individueller zeitkonstanter Heterogenität über die intensivere Nutzung der Panelstruktur des SOEP durch die Nutzung von fixed-effects-Modellen ist aufgrund der (nahezu) nicht vorhandenen Wechsel zwischen den untersuchten Beschäftigungsbereichen leider nicht möglich. Die Autoren verzichten daher auf explizite Hypothesentests und formuliert stattdessen grobe Erwartungen.

Nachdem Artikel 1 und 2 die allgemeinen Entwicklungen untersucht haben und bestehende Unterschiede zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst über den gesamten Untersuchungszeitraum festgestellt werden konnten, gehen Artikel 3 und 4 in die vertiefte Analyse von Zusammenhängen, für die ein besonderes Interesse besteht. Der Fokus wechselt weg von einer Darstellung über die Zeit, hin zu einer Untersuchung, wie sich die bestehenden Unterschiede auf die zentralen Lebensereignisse des Erwerbseinstieges und der Familiengründung auswirken. Die Daten werden daher jeweils gepoolt verwendet, um eine tiefergehende Analyse von Mediatoren und Moderatoren zu ermöglichen. Die genutzten Daten in Artikel 3 und 4 bieten einen umfangreicheren Einbezug von Kontrollvariablen und formulieren und testen daher explizit Hypothesen. Die verfügbaren Längsschnittdaten werden genutzt, um zeitveränderliche Informationen von unabhängigen und abhängigen Variablen zu modellieren und umfassend sicherzustellen, dass die Treatment- vor der Outcome-Messung erfolgt. Die in Artikel 3 und 4 verwendeten Ereignisdatenmodelle erlauben es, nicht nur statische Zustände, sondern den öffentlichen Dienst als dynamisches Konzept abzubilden (Allison 2014). Die Dauer bis zum Eintritt des untersuchten Ereignisses wird einbezogen und bietet damit mehr Informationsgehalt im Vergleich zu einer Methode, die lediglich die Wahrscheinlichkeit erfasst, dass ein Wechsel überhaupt stattfindet. Die Modelle bieten somit die Möglichkeit, für die untersuchten Lebensereignisse zu berücksichtigen, ob der öffentliche Dienst ein beschleunigtes Eintreten der Ereignisse Jobverlust/Jobwechsel und Familiengründung hervorruft. Dies ist eine Stärke der Ereignismodelle, da theoretisch davon ausgegangen wird, dass etwa das Ereignis der Familien-

gründung nicht unbedingt häufiger im öffentlichen Dienst auftritt, die Beschäftigungsbedingungen den Übertritt in die Familie jedoch begünstigen und eine Umsetzung früher erfolgt. Artikel 3 und 4 nutzen beide eine piecewise-constant Modellierung, um divergierende Eintrittswahrscheinlichkeiten für bestimmte Zeitabschnitte berücksichtigen zu können (Allison 2014). Es werden logit-Modelle implementiert und Average-Marginal Effects berichtet.

In Artikel 3 wird neben der Bestimmung des totalen Effektes eine umfangreiche Mediationsanalyse durchgeführt. Der Artikel nutzt die khb-Dekompositionsanalyse nach Breen et al. (2013). Der totale Effekt wird in direkte und indirekte Effekte zerlegt, sodass die Anteile des totalen Effektes identifiziert werden können, die durch einzelne Mediatorvariablen bestimmt werden. Im Gegensatz zu der von Baron und Kenny (1986) entwickelten Methode erlaubt die khb-Methode die Berechnung der gesamten direkten und indirekten Effekte in nichtlinearen Logit-Modellen, wie sie in unserer diskreten Ereignisdatenanalyse verwendet werden, und ermöglicht es, zu testen, ob der Mediator einen signifikanten Einfluss hat (Mustillo et al. 2018).

In Artikel 4 rückt neben der Bestimmung des totalen Effektes die Heterogenität des Effektes einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Familiengründung in den Fokus und adressiert den causal effect heterogeneity bias (Morgan/Winship 2015; Winship/Morgan 1999). Gemeint ist, dass sich die Heterogenität in bestimmten Merkmalen zwischen im öffentlichen Dienst und privatwirtschaftlich Beschäftigten nicht nur auf die untersuchten Outcomes und die Wahrscheinlichkeit in einem Beschäftigungsbereich tätig zu sein auswirken, sondern sich auch die Reaktion auf den Beschäftigungsbereich unterscheiden kann. Während Artikel 1 und 2 heterogene Merkmale wie Geschlecht oder Region über Modelle für Subgruppen abbildet und Artikel 3 diese Merkmale kontrolliert, inkludiert Artikel 4 diese Heterogenität explizit mittels Interaktionen und erlaubt damit etwa Aussagen dazu, ob ein Effekt des öffentlichen Dienstes lediglich in Ost-, aber nicht in Westdeutschland besteht.

5 Zusammenfassung und Diskussion

Das letzte Kapitel des Rahmenpapiers beinhaltet eine Zusammenfassung und Diskussion der vier Artikel dieser Dissertation vor dem Hintergrund der zwei zentralen Forschungsfragen sowie einen Ausblick auf die zukünftige Forschung. In Kapitel 5.1 fasse ich die zentralen Ergebnisse der Artikel zusammen und diskutiere diese vor dem Hintergrund des Beitrags dieser Arbeit zum Forschungsstand. In Kapitel 5.2 ziehe ich grundlegende Schlussfolgerungen und in Kapitel 5.3 benenne ich Ansätze für zukünftige Forschung.

5.1 Diskussion der zentralen Ergebnisse

Die erste Forschungsfrage lautet: *Wie hat sich der öffentliche Dienst über die vergangenen drei Dekaden entwickelt und welche Auswirkungen hat dies für das distinkte Beschäftigungssystem und die vorteilhaften Bedingungen im öffentlichen Dienst?* Dabei wurde untersucht, inwiefern der öffentliche Dienst noch ein distinktes Beschäftigungssystem bietet und sich die Tätigkeit von der Privatwirtschaft unterscheidet. Drei in der Literatur existente Szenarien wurden diskutiert. Die Ergebnisse dieser Dissertation zeichnen ein differenziertes Bild, das Aspekte aller drei Szenarien enthält und bei Änderung des Blickwinkels variierende Erkenntnisse birgt.

Der nachgewiesene massive Personalabbau, einhergehend mit einem Ausbau der atypischen Beschäftigung (Artikel 1) und der Verlust an Attraktivität (Artikel 2) deuten auf den im ersten Szenario (Gottschall et al. 2015; Keller 2008; Keller 2010) beschriebenen Verlust eines herausgehobenen Beschäftigungssystems hin. Es kann ein bedeutender Wandel in Größe und Zusammensetzung der Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst beobachtet werden. Die Beschäftigtenzahl verringerte sich um etwa ein Drittel, der Anteil an Teilzeitbeschäftigten verdoppelte sich (Artikel 1), die Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstieges nahm ab (Artikel 2).

Diese Interpretation des Wandels ist allerdings nur zutreffend, wenn der öffentliche Dienst als Ganzes betrachtet wird. So zeigen sich zwar Veränderungen für alle untersuchten Gruppen, das Ausmaß des Wandels unterscheidet sich jedoch, entsprechend dem zweiten Szenario der Polarisierung und der Heterogenisierung (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Henneberger 1997; Hohendanner et al. 2015; Keller/Seifert 2014), deutlich zwischen Beamten und Arbeitnehmer*innen, föderalen Ebenen und Geschlecht. Die Beamten unterliegen vielfach geringeren Veränderungen als die Arbeitnehmer*innen und können bestehende Vorteile weitgreifender sichern. Die von Arbeitnehmer*innen dominierten marktfähigen Bereiche des öffentlichen Dienstes sind deutlich stärker von den Veränderungen betroffen. Artikel 1 zeigt, dass sich die Anzahl der Arbeitnehmer*innen in den letzten drei Dekaden deutlich stärker reduzierte als die Anzahl der Beamten. Die Reduktion beschränkte sich bei den Beamten vor allem auf den Zeitraum der großen Privatisierungen von Bahn und Post Mitte der 1990er Jahren, wohingegen bei den Arbeitnehmer*innen bis Mitte der 2000er Jahre kontinuierlich Stellen abgebaut wurden. Der kontinuierliche Stellenabbau konzentrierte sich auf die Landes- und Kommunalebene, während auf Bundesebene nach den großen Privatisierungen weitestgehend Stabilität herrschte. Auch bei den atypischen Beschäftigungsformen der Teilzeit und der Befristung waren die Arbeitnehmer*innen stärker betroffen als die Beamten. Außerdem veränderten sich im Beobachtungszeitraum auch die Geschlechterverhältnisse im öffentlichen Dienst. Die Bemühungen, als

Arbeitgeber benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt zu fördern (Becker 1993; Czerwick 2007) und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu unterstützen (Altmaier 2019), zeigen Erfolge. Der Frauenanteil nahm umfassend zu und stieg insbesondere bei den Beamten auf Landes- und Kommunalebene deutlich. Artikel 2 zeigt ebenfalls bedeutende Unterschiede zwischen Beamten und Arbeitnehmer*innen in den Attraktivitätseinschätzungen auf. Das Beamtentum verbleibt in Bezug auf die wahrgenommene Beschäftigungssicherheit und die Absicht einer dauerhaften Beschäftigung über die gesamte Untersuchungszeit ein Hort der Stabilität. Im Gegensatz dazu zeigt sich für die Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst eine Entwicklung, die sehr viel stärker von den Schwankungen der generellen wirtschaftlichen Entwicklung geprägt war.

Die starken Unterschiede zwischen Beamten und Arbeitnehmer*innen gehen jedoch nicht mit der häufig beschriebenen Annäherung der Arbeitnehmer*innen an die Privatwirtschaft einher (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Keller/Seifert 2014). Die Schlussfolgerung, dass der Wandel in den Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zwangsläufig zu einer Annäherung an die Privatwirtschaft führt, erweist sich als verkürzt. Das Bild erweitert sich dahingehend abermals, wenn die Vergleichsebene zur Privatwirtschaft einbezogen wird. Hier entsprechen die Ergebnisse eher der Perspektive einer fortgesetzten Sonderstellung des Beschäftigungssystems des öffentlichen Dienstes (Bogumil/Jann 2009; Briken et al. 2014; Ellguth/Kohaut 2011; Keller 2011). Sowohl Beamte als auch Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst bewerten ihre Tätigkeit in Bezug auf die Beschäftigungssicherheit und die Absicht einer langfristigen Beschäftigung nach wie vor als attraktiver. Während die Situation der Beamten von geringen Veränderungen geprägt war, war die Situation der Arbeitnehmer*innen sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der Privatwirtschaft stark von der generellen wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Der Attraktivitätsvorsprung der Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst erwies sich jedoch als robust und blieb auch in Phasen bestehen, in denen es zu deutlichen Verschlechterungen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst kam (Artikel 2).

Die Ergebnisse zur ersten Forschungsfrage zeigen auf, dass es zu starken Veränderungen im öffentlichen Dienst kam, auch unterscheiden sich die Entwicklungen für Beamte und Arbeitnehmer*innen. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst befinden sich nicht auf einer „Insel der Glückseligen“ (TdL 2005), bei allem Wandel bestehen jedoch zentrale Unterschiede zur Privatwirtschaft sowohl für Beamte als auch für Arbeitnehmer*innen fort.

Die zweite Forschungsfrage lautet: *Wie beeinflussen die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zentrale Lebensereignisse?* Nachdem in den Analysen zur ersten Forschungsfrage

Unterschiede in den Beschäftigungsbedingungen über die vergangenen drei Dekaden festgestellt werden konnten, konzentriert sich der zweite Teil dieser Arbeit darauf, ob die bestehenden Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft ausreichen, um relevanten Einfluss auf individuell und gesellschaftlich bedeutende Lebensereignisse zu nehmen. Die Ergebnisse der Analysen zur Stabilität des Erwerbseinstiegs und der Familiengründung ergeben ein gemischtes Bild.

Die Ergebnisse dieser Dissertation zeigen eine höhere Stabilität des Erwerbseinstiegs im öffentlichen Dienst. Die höhere Wahrscheinlichkeit, während des ersten Jobs an einer Weiterbildung teilzunehmen oder in einem Job tätig zu sein für den eine Lizenz notwendig ist, konnten als bedeutende Mechanismen in der Vermittlung einer höheren Stabilität des ersten Jobs identifiziert werden (Artikel 3). Im Unterschied zu den Ergebnissen von Buchholz (2008) wird damit ein positiver Einfluss eines Erwerbseinstiegs im öffentlichen Dienst auf die Stabilität der Beschäftigung festgestellt. Die hier vorliegenden Ergebnisse implizieren, dass die beschriebene starke Bedeutung von Elementen des internen Arbeitsmarktes (Keller 1985) und der Übernahme von Auszubildenden im öffentlichen Dienst als bedeutender Rekrutierungskanal (Becker 1993; Hohendanner et al. 2015) die negativen Eigenschaften, wie starke Besitzstandswahrungsprinzipien (Briken et al. 2014; Keller 2008; Keller/Seifert 2014), überwiegen. Dem öffentlichen Dienst gelingt an dieser Stelle die ihm häufig zugeschriebene Förderung von benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt (Becker 1993; Ellguth/Kohaut 2011; Gottschall et al. 2015; Keller 2010). Jedoch zeigt sich in den Analysen des dritten Artikels mit der Befristung auch ein stark destabilisierender Einfluss bei der Gruppe der Erwerbseinsteiger im öffentlichen Dienst, der auch in vorherigen Untersuchungen betont wird (Hohendanner et al. 2015). Es existieren somit nicht ausschließlich Bedingungen im öffentlichen Dienst, welche sich positiv für die Erwerbseinsteiger auswirken. Die gefundenen Ergebnisse unterstützen damit sowohl eine herausgehobene Situation im Vergleich zur Privatwirtschaft (Becker 1993; Ellguth/Kohaut 2011) als auch das Argument einer Polarisierung der Bedingungen im öffentlichen Dienst (Gottschall et al. 2015).

Für die Familiengründung kann kein Einfluss einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst nachgewiesen werden (Artikel 4). Die Ergebnisse unterstützen die Sichtweise, dass die Gesamtsituation am Arbeitsmarkt einen relevanten Einfluss darstellt. So konnten in Arbeitsmärkten wie Italien (Conti/Sette 2013) und Spanien (Martin-Garcia/Castro-Martin 2013), die sich für junge Erwerbstätige schwierig gestalten, positive Auswirkungen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf die Familiengründung aufgezeigt werden, während sich in dem für junge Erwerbstätige vorteilhafteren Arbeitsmarkt der Niederlande (Begall/Mills 2013) keine Unterschiede

zeigen. Die vergleichsweise gute Beschäftigungssituation für junge Erwerbstätige unterscheidet sich zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft in Deutschland offenbar nicht ausreichend, um die Familiengründung abweichend zu beeinflussen. Diese Auffassung stimmt mit den Ergebnissen weiterer Studien überein, die feststellen, dass die Beschäftigungssituation in Deutschland, sofern ein Arbeitsplatz oder eine Jobperspektive vorhanden ist, keinen bedeutenden Einfluss auf die Fertilität darstellt (Brose 2008; Gebel/Giesecke 2009; Kurz et al. 2005). Auch eine Heterogenität des Effektes einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst kann im Rahmen der Analysen des vierten Artikels nicht nachgewiesen werden. Während Oppermann (2014) einen negativen Einfluss für Frauen, die im öffentlichen Sektor ausgebildet wurden, nachweist, können Gebel und Giesecke (2009) ebenfalls keinen Einfluss für befristet Beschäftigte im öffentlichen Dienst finden. Die umfassenderen Analysen in Artikel 4 können über den Vertragsstatus hinaus auch keine Variation des Effektes nach Geschlecht, Erwerbsstatus des Partners/der Partnerin oder für West- oder Ostdeutschland nachweisen. Für den untersuchten Aspekt der Familiengründung bietet der öffentliche Dienst keine herausgehobene Stellung und keine handlungsleitenden Bedingungen für die vulnerable Gruppe der jungen Erwerbstätigen mit der Absicht einer Familiengründung.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der hier vorgelegten Analyse der Auswirkungen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst auf zentrale Lebensereignisse erscheint sowohl der Standpunkt, dass der öffentliche Dienst keinen Einfluss im Vergleich zu Privatwirtschaft für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt nehmen kann, als auch der Standpunkt, dass ein umfassender Einfluss auf nahezu alle Bereiche besteht, als eine zu stark pauschalisierende und damit vereinfachende Annahme. Der öffentliche Dienst kann eine Sonderrolle einnehmen, jedoch muss jedes interessierende Lebensereignis einzeln in den Blick genommen werden.

5.2 Schlussfolgerungen

Die Einordnung der Ergebnisse lässt einige zentrale Schlussfolgerungen zur Situation des öffentlichen Dienstes nach drei Dekaden der Reformen zu. Trotz aller Veränderungen bestehen Vorteile für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst fort, die ein distinktes Beschäftigungssystem implizieren. Allerdings hat der starke Personalabbau zur Folge, dass die Gruppe derjenigen, die unter diesen Bedingungen arbeiten, deutlich geschrumpft ist. Dies hat wiederum Konsequenzen für die Gestaltungskraft des öffentlichen Dienstes als vorteilhafter Arbeitgeber und die Möglichkeiten, gesellschaftliche Entwicklungen und soziale Prozesse grundlegend mitzuprägen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass der öffentliche Dienst weiterhin deutliche Vorteile bietet und auch der oft gehörte Abgesang auf den öffentlichen Dienst als besonderer Arbeitgeber kann mit diesen Ergebnissen nicht unterstützt werden. Es finden sich Vorteile etwa bei der Attraktivität oder der Stabilität beim Erwerbseinstieg, die Ansatzpunkte für politische Entscheidungsträger bei der Bewerbung und Besetzung von Stellen in Zeiten des Fachkräftemangels bieten können, um die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu erhalten. Gleichzeitig legen die Ergebnisse zum beruflichen Aufstieg, der Befristung von Erwerbseinsteigern und der Familiengründung auch einige Bereiche offen, in denen der öffentliche Dienst keine Vorteile (mehr) aufweist und sich verbessern kann.

Die Konsequenzen der Reformen unterscheiden sich zwischen den Reformzielen. Das erste Reformziel der Effizienzsteigerung mit der Einführung von sich an marktwirtschaftlichen Logiken orientierenden Strukturen für die im öffentlichen Dienst erhaltenen Aufgaben (Czerwick 2007) zeigte wenige zentrale Auswirkungen für die verbliebenen Beschäftigten. An den grundlegenden Strukturen des distinkten Beschäftigungssystems wurde wenig geändert. Die theoretischen Erklärungsansätze der Segmentation und der internen Märkte erweisen sich weiterhin als gewinnbringend bei der Beschreibung und Erklärung der besonderen Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst. Hier stellt sich die Frage, inwieweit ein Umbau nach marktwirtschaftlichen Prinzipien des Wettbewerbs und der Effizienzsteigerung überhaupt gelingen kann, wenn Dienstleistungen angeboten werden, die vom Markt selbst, aufgrund mangelnder Profitabilität, gar nicht bereitgestellt würden. Es ist zu vermuten, dass so lange ein relevanter Anteil der vom öffentlichen Dienst bereitgestellten Güter und Dienstleistungen nicht marktwirtschaftlich angeboten werden kann, ein distinktes Beschäftigungssystem gegenüber der Privatwirtschaft fortbesteht und alternative Allokationsformen Anwendung finden. Fortbestehende institutionalisierte Wettbewerbsbeschränkungen, wie etwa das Berufsbeamtentum oder eine umfassende Tarifbindung, begründet in der mangelnden Marktfähigkeit der produzierten Güter, weisen eine hohe Änderungsresistenz auf, die in früheren Untersuchungen (Becker 1993) bereits für wirtschaftliche Wachstumsphasen festgestellt werden konnte und die sich in dieser Arbeit auch in Phasen wirtschaftlicher Herausforderungen zeigt.

Die größten Veränderungen im Rahmen der Reformen fanden sich folgerichtig in der umfangreichen Verkleinerung des öffentlichen Dienstes durch den zweiten Teil des Reformansatzes. Das Ziel, den öffentlichen Dienst stärker auf staatsdefinierende Aufgaben zu konzentrieren und marktfähige Arbeitsbereiche auszugliedern (Czerwick 2007), wurde umfassend, wenn auch nicht vollständig umgesetzt. Die Ergebnisse dieser Arbeit legen nahe, dass die Reformansätze

eher umgesetzt wurden, sofern es sich um eine stärkere Übertragung von marktfähigen Aufgaben in die Privatwirtschaft handelte, die Strukturen für die verbliebenen Beschäftigten jedoch nicht grundlegend verändert wurden. Die Reformen können als ein Prozess der stärkeren Ausdifferenzierung zwischen externem und internem Markt verstanden werden. Auf konjunkturelle Schwächephasen und die verschlechterte Finanzsituation reagierte der interne Markt des öffentlichen Dienstes mit einer zunehmenden Marktschließung und einer Verschärfung des Marktzutritts. Für die verbliebenen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind die seit langer Zeit beschriebenen Prinzipien des internen Arbeitsmarktes (Becker 1993; Keller 1985) weiterhin weitestgehend intakt, während die Gruppe auf dem externen Markt wächst, die schwerer Zugang zu den Privilegien des internen Marktes erhält. Diese Gruppe vergrößert sich einerseits durch einen Ausbau der atypischen Beschäftigung innerhalb des öffentlichen Dienstes, sodass der interne Markt der etablierten Beschäftigten von stabilen Bedingungen profitiert, während Teile der neuen Beschäftigten (zumindest temporär) größere Risiken tragen und schwerer Zugang zum internen Markt erhalten.

Die weitaus größere Veränderung findet allerdings durch eine zunehmende Marktschließung mit einer Auslagerung von Aufgaben statt, die in der Folge gar kein Teil des öffentlichen Dienstes mehr sind und vom externen privaten Markt ohne Anbindung an die Strukturen des öffentlichen Dienstes erbracht werden. Insbesondere in Folge dieses Umbaus hatten die Reformen einen negativen Einfluss auf die Gestaltungskraft des öffentlichen Dienstes für den Gesamtarbeitsmarkt. Zwar bestehen für die Insider im öffentlichen Dienst vorteilhafte Arbeitsbedingungen fort und die starke Koordinierung verhindert eine allzu starke Spreizung der Bedingungen. Auch die historisch dem öffentlichen Dienst zugeschriebene Rolle, benachteiligte Gruppen zu fördern (Becker 1993; Keller 2010), wird etwa für Frauen und Einsteiger*innen weiterhin ausgefüllt, was zur Reduktion gesamtgesellschaftlicher sozialer Ungleichheiten beitragen kann. Die Steuerungsmöglichkeiten der Beschäftigungsbedingungen durch den Staat haben jedoch durch die deutlich geringere Anzahl der Beschäftigten, die in dem distinkten Beschäftigungssystem arbeiten, wesentlich abgenommen. Entscheidend ist hierbei auch, dass der Abbau hoch selektiv stattgefunden hat und vermehrt Stellen mit niedrigen Qualifikationen abgebaut wurden (Keller 2010), für die der interne Markt des öffentlichen Dienstes vergleichsweise besonders vorteilhafte Bedingungen bot. Es ist daher zu vermuten, dass die Vorteile auch für benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes fortstehen, jedoch die Gruppe deutlich geschrumpft ist, die von diesen Vorteilen profitiert.

Es ist somit eine Verschiebung der Bedeutung sich widersprechender Zielsetzungen zu beobachten. Die Zielsetzung, über den öffentlichen Dienst soziale Ungleichheiten zu reduzieren

und ein inklusiver Arbeitgeber zu sein, der die gesamtgesellschaftliche Integration fördert, läuft der gleichzeitigen Zielsetzung einer höheren Effizienz und der Konzentration von vorteilhaften Bedingungen lediglich auf einen kleineren Teil der Beschäftigten entgegen. Die öffentlichen Arbeitgeber laufen hier Gefahr, keines der beiden Ziele in einer zufriedenstellenden Weise zu erreichen und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sowie bestehende Wettbewerbsvorteile für die Anwerbung von Fachkräften gegenüber der Privatwirtschaft zu verlieren.

5.3 Zukünftige Forschung

Diese Dissertation hat ein Forschungsfeld bearbeitet, das lange nicht mehr intensiv untersucht wurde. Daher wurde der Fokus zunächst darauf gelegt, einen Überblick über die Entwicklungen im öffentlichen Dienst zu gewinnen und den Einfluss auf einzelne zentrale Lebensereignisse zu untersuchen. Diese Arbeit versteht sich als Startpunkt, das distinkte Beschäftigungssystem des öffentlichen Dienstes wieder vermehrt in Analysen des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen und in der Folge die Analysen stärker auszudifferenzieren. Vor diesem Hintergrund und den in Kapitel 5.2 diskutierten Schlussfolgerungen ergeben sich einige zentrale Ansätze für zukünftige Forschung.

Die hier vorgelegten Analysen konnten substanzielle Unterschiede zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft aufzeigen (Artikel 2, 3). Jedoch sind beide Bereiche deutlich diverser und von mehr Heterogenität geprägt, als in dem Umfang dieser Dissertation und bei der bestehenden Datenbasis berücksichtigt werden konnte. Zukünftige Analysen profitieren hierbei von einer weiteren Aufschlüsselung der untersuchten Gruppen. Einen interessanten Ansatzpunkt bieten die Beschäftigungs- und Aufgabenbereiche. So ist davon auszugehen, dass Jobs in der Industrie in vielen Eigenschaften der Beschäftigung im öffentlichen Dienst deutlich ähnlicher sind, als sich das in den gezeigten Durchschnitten abbilden lässt. Die bürokratische Allokation des öffentlichen Dienstes weist starke Parallelen zur Allokation in großen Industriebetrieben auf (Becker 1993; Keller 1985). Branchenfallstudien und Matchinganalysen versprechen weitere Erkenntnisse, wie stark sich öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft unterscheiden, wenn die Unterschiede für gleiche Berufe und Branchen untersucht werden. Die Ergebnisse des ersten Artikels und weitere Forschungen zu Reformauswirkungen (Gottschall et al. 2015; Kilian/Schneider 2003) deuten außerdem darauf hin, dass sich die Beschäftigungssituation zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalebene unterscheidet.

Für die bereits untersuchten Gruppen versprechen eine vertiefende Analyse der mittel- und langfristigen Karriereperspektiven und eine stärkere Ausdifferenzierung der abhängigen Variablen weitere Erkenntnismöglichkeiten. Die vorgelegten Ergebnisse bestätigen etwa die hohe

Bedeutung der Frauenerwerbstätigkeit (Artikel 1), der Teilzeit (Artikel 1) und der Befristung (Artikel 1, 3). Es bleibt aber unklar, wie sich die trotz hohem Frauenanteil in der Literatur häufig kritisch gesehenen Karriereperspektiven für Frauen (Becker 1993; Henneberger 1997) darstellen, ob sich die Befristung, wie erste Ergebnisse nahelegen (Hohendanner et al. 2015), umfassend nachteilig auf die Karriereperspektive auswirkt und ob die Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Dienst ein Karrierehemmnis ist. Ein Design, das die Entwicklung der Karriere etwa nach einem, drei, fünf und zehn Jahren darstellt, verspricht hier weitere Einsichten. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Dissertation sind außerdem neue Erkenntnisse für die untersuchten Gruppen durch eine stärkere Ausdifferenzierung der abhängigen Variablen zu erwarten. Für den zweiten Artikel bedeutet dies eine Berücksichtigung von weiteren Attraktivitätsindikatoren, wie der Jobzufriedenheit, des Arbeitsumfeldes, der Entlohnung oder der Zufriedenheit mit der Entlohnung, um die Ergebnisse zu den aufgezeigten Attraktivitätsvorteilen abzusichern und auszudifferenzieren. Bei der Analyse der Erwerbseinstiegsprozesse (Artikel 3) verspricht eine Analyse, die Personen über (freiwillige) Jobwechsel hinweg begleitet, neue Erkenntnisse dazu, wie sich Karrieren entwickeln, die nicht im öffentlichen Dienst fortgesetzt werden. Beim vierten Artikel konnten keine Auswirkungen auf die Gründung einer Familie festgestellt werden. Nun gilt es etwa mittels Fixed-Effects Analysen zu untersuchen, ob sich mögliche Vorteile des öffentlichen Dienstes erst nach der Geburt eines Kindes zeigen, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Alltag realisiert werden muss. Bietet der öffentliche Dienst einen Ansatzpunkt, die Müttererwerbstätigkeit oder die Fürsorgearbeit von Vätern für die Familie zu steigern?

Weitere vielversprechende Forschungsfragen bietet die vergleichende Analyse von noch nicht berücksichtigten Gruppen, für die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst als besonders vorteilhaft beschrieben wird. Diese Dissertation hat für Frauen (Artikel 1) und Erwerbseinsteiger (Artikel 3) Vorteile feststellen können. Zukünftige Forschung sollte die hier präsentierten Analysen auf weitere Gruppen ausweiten. Von besonderem Interesse sind hier Niedrigqualifizierte, denen ein besonders großer Nutzen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst zugeschrieben wird (Czerwick 2007; Tepe/Kroos 2010).

Ein interessanter Ansatzpunkt für zukünftige Forschung liegt in dem umfassenderen Fokus auf der Erklärung der aufgezeigten Zusammenhänge. Über weitere Mediationsanalysen könnte bestimmt werden, wie einflussreich etwa Lohnunterschiede oder Betriebsgrößen in der Erklärung von Unterschieden zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft sind. Vignettenstudien versprechen ein tieferes Verständnis für die Bedeutung einzelner Beschäftigungsbedingungen

des öffentlichen Dienstes etwa für die Familiengründung, die Erwerbsbeteiligung, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder die Beschäftigungszufriedenheit. Welche Beschäftigungsbedingungen werden im öffentlichen Dienst eher als erfüllt angesehen und inwieweit sind diese Wahrnehmungen für die Wahl einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst, in der Privatwirtschaft oder für die Wahl eines Beamten- oder Arbeitnehmerverhältnisses entscheidend?

Zukünftige Forschung profitiert zudem von einer international vergleichenden Perspektive. Der Aufbau und die Struktur des öffentlichen Dienstes unterscheiden sich grundlegend zwischen einzelnen Ländern (Gottschall et al. 2015). Ob der öffentliche Dienst Vorteile bietet, ist dabei ebenso von der gesamten wirtschaftlichen Situation des Landes als auch von der Beschäftigungssituation in der Privatwirtschaft abhängig. Der Ländervergleich bietet einen vielversprechenden Ansatzpunkt, um herauszuarbeiten, für welche Gruppen und welche Lebenssituationen der öffentliche Dienst einflussreich ist.

Diese Arbeit hat gezeigt, dass der öffentliche Dienst auch nach drei Dekaden der Reformen ein herausgehobenes Beschäftigungssystem bietet, welches sich von der Privatwirtschaft unterscheidet und zentrale Lebensereignisse beeinflussen kann. Weitere Analysen des öffentlichen Dienstes können auf dieser Basis aufbauen und sollten dabei die Rahmenbedingungen der besonderen gesetzlichen Regelungen, der industriellen Beziehungen und der bürokratischen Funktionsweise berücksichtigen, die einen großen Einfluss bei der Etablierung von Allokationsmustern haben, die vom in der Privatwirtschaft dominanten System von Angebot und Nachfrage abweichen. Mit seinen über fünf Millionen Beschäftigten (Stand 2021; Statistisches Bundesamt 2023) verfügt der Staat über ein einflussreiches, wenn auch nicht in vollem Umfang genutztes Werkzeug, Beschäftigungsbedingungen zu beeinflussen und soziale Ungleichheiten zu reduzieren. Für die zukünftige Forschung bestehen vielfältige Ansatzpunkte, die Analyse der Unterschiede und daraus folgender Konsequenzen fortzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Allaart, P.; Bellmann, L. (2007): „Reasons for part-time work. An empirical analysis for Germany and the Netherlands“, *International Journal of Manpower* 28 (7): 557–570.
- Allison, P. D. (2014): *Event History and Survival Analysis*. London: SAGE Publications Inc.
- Altis, A.; Koufen, S. (2011): „Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst“, *Wirtschaft und Statistik* 3/2009 (11): 1111–1116.

- Altmaier, P. (2019): Öffentlicher Dienst muss Vorbild sein bei der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Pressemitteilung vom 17.1.2019. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190117-altmaier-oeffentlicher-dienst-muss-vorbild-sein-bei-gleichberechtigung.html>.
- Amlinger, M.; Bispnick, R. (2013): „Tarifbindung in Deutschland. Ergebnisse der Verdienstrukturhebung (VSE)“, *WSI-Tarifarchiv; Arbeitspapiere* (1): 1–14.
- Andreß, H.-J.; Seeck, T. (2007): „Ist Das Normalarbeitsverhältnis Noch Armutsvermeidend?“, *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 59 (3): 459–492.
- Auer, W.; Danzer, N. (2014): „Fixed-Term Employment and Fertility: Evidence from German Micro Data“, *ifo Working Paper* (190): 1–34.
- Bach, S.; Kessler, I. (2007): „Human Resource Management and the New Public Management“, in: P. Boxall; J. Purcell; P. M. Wright (Hg.): *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: Oxford University Press, 469–489.
- Balfour, D. L.; Grupps, J. W. (2000): „Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management“, *Administrative Theory & Praxis* 22 (3): 570–584.
- Baranowska, A.; Gebel, M. (2010): „The determinants of youth temporary employment in the enlarged Europe: Do labour market institutions matter?“, *European Societies* 12 (3): 367–390.
- Barbieri, P.; Scherer, S. (2009): „Labour market flexibilization and its consequences in Italy“, *European Sociological Review* 25 (6): 677–692.
- Baron, D.; Rapp, I. (2019): „Does fixed-term employment delay important partnership events? Comparing transitions into cohabitation, marriage, parenthood and home ownership among young adults in Germany“, *Journal of Family Research* 31 (1): 40–57.
- Baron, R. M.; Kenny, D. A. (1986): „Moderator-mediator variables distinction in social psychological research: conceptual, strategic, and statistical considerations“, *Journal of Personality and Social Psychology* 51 (5): 1173–1182.
- Becker, O. A. (2008): *Was hält Partnerschaften zusammen? Psychologische und soziologische Erklärungsansätze zum Erfolg von Paarbeziehungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Becker, R. (1993): *Staatsexpansion und Karrierechancen. Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Beermann, B.; Brenscheidt, F.; Siefer, A. (2008): „Unterschiede in den Arbeitsbedingungen und -belastungen von Frauen und Männern“, in: B. Badura; H. Schröder; C. Vetter (Hg.): *Fehlzeiten-Report 2007*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 69–82.
- Begall, K.; Mills, M. (2013): „The Influence of Educational Field, Occupation, and Occupational Sex Segregation on Fertility in the Netherlands“, *European Sociological Review* 29 (4): 720–742.
- Blossfeld, H.-P.; Roßbach, H. G.; von Maurice, J. (2011): „Education as a lifelong process – The German National Educational Panel Study (NEPS)“, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* Special Issue 14.
- Blossfeld, H.-P.; Stockmann, R. (1999): „The German Dual System in Comparative Perspective“, *International Journal of Sociology* 28: 3–28.

- BMI (2021): Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst. Berlin: Bundesministerium des Inneren und für Heimat. Download unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-artikel.html>.
- Bogumil, J.; Grohs, S.; Kuhlmann, S.; Ohm, A. (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz Kommunalen Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Sigma.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Breen, R. (2005): „Explaining cross-national variation in youth unemployment. Market and institutional factors“, *European Sociological Review* 21 (2): 125–134.
- Breen, R.; Karlson, K. B.; Holm, A. (2013): „Total, direct, and indirect effects in logit and probit models“, *Sociological Methods & Research* 42 (2): 164–191.
- Briken, K.; Gottschall, K.; Hils, S.; Kittel, B. (2014): „Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle“, *Zeitschrift für Sozialreform* 60 (2): 123–148.
- Brose, N. (2008): „Entscheidung unter Unsicherheit – Familiengründung und -erweiterung im Erwerbsverlauf“, *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 60 (1): 34–56.
- Brüderl, J.; Schmiedeberg, C.; Castiglioni, L.; Arránz Becker, O.; Buhr, P.; Fuß, D.; Ludwig, V.; Schröder, J.; Schumann, N. (2021): „The German Family Panel: Study Design and Cumulated Field Report (Waves 1 to 12). Release 12.0“, *pairfam Technical Papers* (1): 1–50.
- Buchholz, S. (2008): *Die Flexibilisierung des Erwerbsverlaufs. Eine Analyse von Einstiegs- und Ausstiegsprozessen in Ost- und Westdeutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Buchholz, S.; Blossfeld, H.-P. (2009): „Beschäftigungsflexibilisierung in Deutschland - Wen betrifft sie und wie hat sie sich auf die Veränderung sozialer Inklusion/Exklusion in Deutschland ausgewirkt?“, in: R. Stichweh; P. Windolf (Hg.): *Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 123–138.
- Conti, M.; Sette, E. (2013): „Type of employer and fertility of working women. Does working in the public sector or in a large private firm matter?“, *Cambridge Journal of Economics* 37 (6): 1303–1333.
- Czerwick, E. (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czerwick, E. (2010): „Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien“, in: R. Koch; P. Conrad; W. H. Lorig (Hg.): *New Public Service*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 152–179.
- dbb (2018): Öffentlicher Dienst: Wettbewerbsfähigkeit der Länder steht auf dem Spiel. Berlin. Download unter: <https://www.dbb.de/artikel/oeffentlicher-dienst-wettbewerbsfaehigkeit-der-laender-steht-auf-dem-spiel0.html>.
- Deckwirth, C. (2008): „Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: T. Brandt; T. Schulten; G. Sterkel;

- J. Wiedemuth (Hg.): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verlag, 42–67.
- Demmke, C. (2011): „Die Reform der öffentlichen Dienste im internationalen Vergleich“, in: R. Koch; P. Conrad; W. H. Lorig (Hg.): *New Public Service: Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 55–84.
- Demmke, C.; Moilanen, T. (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Dewilde, C.; Raeymaeckers, P. (2008): „The trade-off between home-ownership and pensions: Individual and institutional determinants of old-age poverty“, *Ageing & Society* 28 (6): 805–830.
- Doeringer, P. B.; Piore, M. J. (1971): *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath, KY: Lexington.
- Ellguth, P.; Kohaut, S. (2011): „Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?“, *Industrielle Beziehungen* 18 (1-2): 11–38.
- Elwert, F.; Winship, C. (2014): „Endogenous selection bias: The problem of conditioning on a collider variable“, *Annual Review of Sociology* 40: 31–53.
- Fuchs, T. (2006): *Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen. Konzeption und Auswertung einer repräsentativen Untersuchung*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW – Verlag für neue Wissenschaft GmbH.
- Fuller, S. (2011): „Up and on or down and out? Gender, immigration and the consequences of temporary employment in Canada“, *Research in Social Stratification and Mobility* 29 (2): 155–180.
- Gabler, S.; Ganninger, M. (2010): „Gewichtung“, in: H. Best; C. Wolf (Hg.): *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden: Springer VS, 143–164.
- Gallie, D. (2007): „Production Regimes, Employment Regimes, and the Quality of Work“, in: D. Gallie (Hg.): *Employment Regimes and the Quality of Work*. Oxford: Oxford University Press, 1–34.
- Gangl, M. (2000): „Education and Labour Market Entry across Europe: The Impact of Institutional Arrangements in Training Systems and Labour Markets“, *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung; Working Papers No.25* (No.25): 1–38.
- Gebel, M. (2010): „Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK“, *Work, Employment & Society* 24 (4): 641–660.
- Gebel, M. (2015): „Labor Market Instability, Labor Market Entry, and Early Career Development“, in: R. Scott; S. Kosslyn (Hg.): *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, 1–16.
- Gebel, M.; Giesecke, J. (2009): „Ökonomische Unsicherheit und Fertilität. Die Wirkung von Beschäftigungsunsicherheit und Arbeitslosigkeit auf die Familiengründung in Ost- und Westdeutschland“, *Zeitschrift für Soziologie* 38 (5): 399–417.
- Goebel, J.; Grabka, M. M.; Liebig, S.; Kroh, M.; Richter, D.; Schröder, C.; Schupp, J. (2019): „The German Socio-Economic Panel (SOEP)“, *Jahrbücher für Nationalökonomie* 239: 345–360.

- Gottschall, K.; Kittel, B.; Briken, K.; Heuer, J.-O.; Hills, S.; Streb, S.; Tepe, M. (2015): *Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer*. London: Palgrave Macmillan.
- Groeneveld, S.; Steijn Bram; van der Parre, P. (2009): „Joining the Dutch Civil Service. Influencing Motives in a Changing Economic Context“, *Public Management Review* 11 (2): 173–189.
- Hall, A.; Tiemann, M. (2009): *BIBB/BAuA Employment Survey of the Working Population on Qualification and Working Conditions in Germany 2006. suf_1.0*. Bonn: Federal Institute for Vocational Education and Training.
- Havari, E.; Mazzonna, F. (2015): „Can We Trust Older People’s Statements on Their Childhood Circumstances?: Evidence from SHARELIFE“, *European journal of population* 31: 233–257.
- Henneberger, F. (1997): *Arbeitsmärkte und Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Eine theoretische und empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*. Bern: P. Haupt.
- Hohendanner, C.; Ostmeier, E.; Ramos-Lobato, P. (2015): „Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung“, *IAB-Forschungsbericht* (12): 1–178.
- Huinink, J.; Brüderl, J.; Nauck, B.; Walper, S.; Castiglioni, L.; Feldhaus, M. (2011): „Panel analysis of intimate relationships and family dynamics (pairfam): Conceptual framework and design.“, *Zeitschrift für Familienforschung/Journal of Family Research* 23 (1): 77–101.
- Huntington-Klein, N. (2021): *The Effect: An Introduction to Research Design and Causality*. New York: Chapman and Hall/CRC.
- Kalleberg, A. L. (2012): „Job Quality and Precarious Work“, *Work and Occupations* 39 (4): 427–448.
- Kalleberg, A. L.; Sørensen, A. B. (1979): „The sociology of labor markets“, *Annual Review of Sociology* 5 (1): 351–379.
- Keller, B. (1985): „Zur Soziologie von Arbeitsmärkten. Segmentationstheorien und die Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*.
- Keller, B. (2006): „Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst“, *Die Verwaltung* 39 (1): 79–99.
- Keller, B. (2008): „Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven“, in: R. Sackmann; B. Jonda; M. Reinhold (Hg.): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73–94.
- Keller, B. (2010): *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*. Berlin: edition sigma.
- Keller, B. (2011): „After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany“, *The International Journal of Human Resource Management* 22 (11): 2331–2348.
- Keller, B.; Schnell, R. (2003): „Zur empirischen Analyse von Personalräten – Strukturdaten und Probleme der Interessenvertretung“, *WSI-Mitteilungen* 56 (3): 183–193.
- Keller, B.; Schnell, R. (2005): „Sozialstruktur und Problemfelder der Interessenvertretung im öffentlichen Dienst“, *Berliner Journal für Soziologie* 15 (1): 87–102.

- Keller, B.; Seifert, H. (2013): *Atypische Beschäftigung zwischen Prekariat und Normalität. Entwicklungen, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick*. Berlin: edition sigma.
- Keller, B.; Seifert, H. (2014): „Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst“, *WSI-Mitteilungen* 67 (8): 628–638.
- Ketzmerick, T. (2020): Der Mangel an Fachkräften. Bonn: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47394/der-mangel-an-fachkraeften/>.
- Kilian, W.; Schneider, K. (2003): *Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Analyse und Handlungsempfehlungen*. Frankfurt/Main: Bund-Verlag.
- Kind, M.; Kleibrink, J. (2013): „Sooner or Later. Economic Insecurity and the Timing of First Birth“, *Ruhr Economic Papers* (422): 1–23.
- Kistler, E.; Holler, M.; Schneider, D. (2019): „Alter(n)srechte Arbeitsbedingungen und Lebenslagen – Fiktionen und Fakten“, in: W. Schneider; S. Stadelbacher (Hg.): *Der Altersübergang als Neuarrangement von Arbeit und Leben*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 89–113.
- Kogan, I.; Noelke, C.; Gebel, M. (2011): *Making the transition: Education and labor market entry in Central- and Eastern Europe*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kohler, H.-P.; Billari, F. C.; Ortega, J. A. (2006): „Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options“, in: F. Harris (Hg.): *The Baby Bust: Who will do the Work? Who Will Pay the Taxes?* Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 48–109.
- Kohler, U. (2006): „Schätzer für komplexe Stichproben“, in: J. Behnke; T. Gschwend; D. Schindler; K.-U. Schnapp (Hg.): *Methoden der Politikwissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, 309–320.
- Kress, U. (1998): „Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes - Ein Literaturbericht“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (3): 488–505.
- Kreyenfeld, M. (2010): „Uncertainties in female employment careers and the postponement of parenthood in Germany“, *European Sociological Review* 26 (3): 351–366.
- Kreyenfeld, M.; Konietzka, D. (2008): „Bleibt alles anders. Geburten- und Familienentwicklung in Ost- und Westdeutschland“, in: N. Werz (Hg.): *Demografischer Wandel*. Baden-Baden: Nomos, 50–70.
- Kronauer, M.; Linne, G. (2005): „Flexicurity: Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss?“, in: M. Kronauer; G. Linne (Hg.): *Flexicurity: Die Bindung von Sicherheit an Flexibilität*. Berlin, 9–30.
- Kurz, K.; Steinhage, N.; Golsch, K. (2005): „Case study Germany: Global competition, uncertainty and the transition to adulthood“, in: H.-P. Blossfeld; E. Klijzing; M. Mills; K. Kurz (Hg.): *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*. New York: Routledge, 51–82.
- Laß, I. (2020): „The effects of non-standard employment on the transition to parenthood within couples: A comparison of Germany and Australia“, *European Journal of Population*, 36 (5): 843–874.
- Laurijssen, I.; Glorieux, I. (2013): „Career Trajectories for Women After Childbirth. Job Quality and Work-Family Balance“, *European Sociological Review* 29 (3): 426–436.

- Lersch, P.; Dewilde, C. (2015): „Employment insecurity and first-time homeownership: Evidence from twenty-two European countries“, *Environment and Planning* 47 (3): 607–624.
- Lundberg, I.; Johnson, R.; Stewart, B. M. (2021): „What Is Your Estimand? Defining the Target Quantity Connects Statistical Evidence to Theory“, *American Sociological Review* 86: 532–565.
- Martin-Garcia, T.; Castro-Martin, T. (2013): „Do Women Working in the Public Sector Have it Easier to Become Mothers in Spain?“, *Population Review* 52 (1): 149–171.
- Matysiak, A.; Vignoli, D. (2008): „Fertility and Women’s Employment: A Meta-analysis“, *European Journal of Population* 24: 363–384.
- McGinnity, F.; Mertens, A.; Gundert, S. (2005): „A Bad Start? Fixed-Term Contracts and the Transition from Education to Work in West Germany“, *European Sociological Review* 21 (4): 359–374.
- McGovern, P.; Smeaton, D.; Hill, S. (2004): „Bad jobs in Britain. Nonstandard employment and job quality“, *Work and Occupations* 31 (2): 225–249.
- Mills, M.; Blossfeld, H.-P. (2003): „Globalization, uncertainty and changes in early life courses“, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 6 (2): 188–218.
- Mills, M.; Blossfeld, H.-P. (2005): „Globalization, uncertainty and the early life course: A theoretical framework“, in: H.-P. Blossfeld; E. Klijzing; M. Mills (Hg.): *Globalization, uncertainty and youth in society*. London/New York: Routledge, 1–24.
- Morgan, S. L.; Winship, C. (2015): *Counterfactuals and Causal Inference*. New York: Cambridge University Press.
- Mustillo, S. A.; Lizardo, O. A.; McVeigh, R. M. (2018): „Editors’ Comment. A Few Guidelines for Quantitative Submissions“, *American Sociological Review* 83 (6): 1281–1283.
- Oppermann, A. (2014): „Exploring the Relationship between Educational Field and Transition to Parenthood--An Analysis of Women and Men in Western Germany“, *European Sociological Review* 30 (6): 728–749.
- Osterman, P. (1982): „Employment Structures within Firms“, *British Journal of Industrial Relations* 20 (3): 349–361.
- Perry, J. L.; Hondeghem, A. (Hg.) (2008): *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2011): *Continuity and change in public policy and management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C.; van Thiel, S.; Homburg, V. (2007): *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pollmann-Schult, M.; Mayer, K. U. (2004): „Return to Skills: Vocational Training in Germany 1935-2000“, *Yale Journal of Sociology* 4: 73–97.
- Rohrer, J. M. (2018): „Thinking Clearly About Correlations and Causation: Graphical Causal Models for Observational Data“, *Advances in Methods and Practices in Psychological Science* 1 (1): 27–42.
- Rubin, D. B. (1974): „Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies“, *Journal of Educational Psychology* 66: 688–701.
- Sack, D. (2014): „Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen, direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung“, *GWP* 63 (3): 339–350.

- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J. (2019): „Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor“, in: N. Burzan (Hg.): *Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018*, 1–11.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J.; Wilson, G. (2022): „Neoliberalism’s Impact on Public-Sector Job Quality: The US and Germany Compared“, in: C. Warhurst; C. Mathieu; Dwyer, Rachel., E. (Hg.): *The Oxford Handbook of Job Quality*. Oxford: Oxford University Press, 469–484.
- Scherer, S. (2004): „Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future careers in West Germany, Great Britain and Italy“, *Work, Employment & Society* 18 (2): 369–394.
- Scherer, S. (2005): „Patterns of labour market entry: Long wait or career instability? An empirical comparison of Italy, Great Britain and West Germany“, *European Sociological Review* 21 (5): 427–440.
- Schultheis, F.; Vogel, B.; Mau, K. (2014): *Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel*. Bielefeld: Transcript.
- Sengenberger, W. (1975): *Arbeitsmarktstruktur Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarkts*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Sengenberger, W. (1978): *Die gegenwärtige Arbeitslosigkeit - auch ein Strukturproblem des Arbeitsmarkts*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH.
- Sengenberger, W. (1987): *Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Shavit, Y.; Müller, W. (1998): *From school to work. A comparative study of educational qualifications and occupational destinations*. Oxford: Clarendon Press.
- Sørensen, A. B.; Kalleberg, A. L. (1981): „An outline of a theory of the matching of persons to jobs“, in: Berg, Ivar, E. (Hg.): *Sociological Perspectives on Labor Markets*. New York: Academic Press, 49–74.
- Statistisches Bundesamt (2012): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2011. Fachserie 14 Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2023): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2021. Fachserie 14 Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Streeck, W. (2009): *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- TdL (2005): Argumentation zur Arbeitszeitverlängerung. Download unter: <http://www.tdl.bayern.de/arbeitszeit/>.
- Tepe, M.; Kroos, D. (2010): „Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft“, *WSI-Mitteilungen* 63 (1): 3–10.
- Wilson, G.; Roscigno, V. J.; Huffman, M. (2015): „Racial Income Inequality and Public Sector Privatization“, *Social Problems* 62 (2): 163–185.
- Winship, C.; Morgan, S. L. (1999): „The estimation of causal effects from observational data“, *Annual Review of Sociology* 25: 659–706.
- Wolbers, M. H. J. (2003): „Job Mismatches and their Labour-Market Effects among School-Leavers in Europe“, *European Sociological Review* 19 (3): 249–266.

Wolbers, M. H. J. (2007): „Patterns of Labour Market Entry. A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries“, *Acta Sociologica* 50 (3): 189–210.

Artikel 1: Reformen im öffentlichen Dienst: Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018

Co-Autor: Peter Valet

Status: Veröffentlicht 2022 in WSI-Mitteilungen, 75 (2), 119-128. DOI: [10.5771/0342-300X-2022-2-119](https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-2-119)

Zusammenfassung

Seit den 1990er Jahren fanden umfassende Reformen im öffentlichen Dienst statt. Im Zuge dieser Reformen wurde vor allem Personal ab- und atypische Beschäftigung ausgebaut. Doch jenseits dieser grundsätzlichen Stoßrichtung ist wenig über die weiteren und längerfristigen Reformauswirkungen bekannt. Anhand repräsentativer Daten des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum von 1993 bis 2018 analysiert der Beitrag, ob die Reformen unterschiedliche Folgen für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen hatten, die geschlechtsspezifische Beschäftigtenstruktur des öffentlichen Dienstes verändert haben und sich auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene jeweils unterschiedliche Umsetzungsmuster zeigen.

1 Einleitung

Der öffentliche Dienst ist der mit Abstand größte Arbeitgeber in Deutschland. Bis Mitte der 1970er Jahre ist die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst stetig angestiegen. 1980 war jeder sechste abhängig Beschäftigte in Deutschland im öffentlichen Dienst tätig (Keller 1980). Und kurz nach der Wiedervereinigung erreichte die Personalstärke im öffentlichen Dienst mit 6,7 Mio. bis dato ihren Höhepunkt.

Aufgrund der Krise der öffentlichen Finanzen nach der Wende und der Neupositionierung Deutschlands in der globalisierten Wirtschaft geriet der öffentliche Dienst Anfang der 1990er Jahre zunehmend unter Reformdruck (Kilian/Schneider 2003: 11). Insbesondere sollten Kosten eingespart und gleichzeitig die Bürgernähe und Servicequalität gesteigert werden. Erreicht werden sollten diese Ziele unter anderem durch den Abbau von Personal und die Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse (Czerwick 2007: 19).

Studien zu den Konsequenzen der Reformen zeigen, dass vor allem durch großflächige Privatisierungen im gesamten öffentlichen Dienst umfangreich Personal abgebaut wurde und freie Stellen zunehmend in Teilzeit oder befristet besetzt wurden (Keller/Seifert 2014; Sauer et al. 2019). Fallstudien deuten zudem darauf hin, dass sich die Reformen vor allem auf die Beschäftigten auf kommunaler Ebene ausgewirkt haben (Gottschall et al. 2015: 225; Kilian/Schneider 2003: 102) und damit Frauen in besonderem Ausmaß von den Reformen betroffen waren (Rubery 2013).

Kaum berücksichtigt wird in diesen Studien jedoch, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst keine homogene Einheit bilden, sondern zentrale rechtliche und funktionale Unterschiede zwischen Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen bestehen. Somit ist es bislang weitgehend unklar, ob Beamt*innen oder Arbeitnehmer*innen stärker von den Reformen betroffen waren bzw. sind. Die theoretischen Erwartungen in der Literatur und erste empirische Ergebnisse reichen von einer stärker veränderten Situation bei den Arbeitnehmer*innen (Keller/Seifert 2014) und vergleichsweise hoher Stabilität bei den Beamt*innen (Gottschall et al. 2015: 288) bis hin zu umfassenden Auswirkungen bei beiden Statusgruppen (Briken et al. 2014). Repräsentative empirische Belege für diese Erwartungen, über einen langen Zeitraum betrachtet und differenziert nach föderalen Ebenen und nach Geschlecht, sind aufgrund der schwierigen Datenlage jedoch rar.

Mit unserer Studie möchten wir hierzu einen Beitrag leisten. Dazu haben wir die Daten der jährlich durchgeführten Vollerhebung zum Personalstand des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren 1993 bis 2018 neu aufbereitet und so über den Zeitverlauf vergleichbar gemacht.

Die hohe Qualität der Daten und die wiederholte Erhebung ermöglichen es uns, die Situation der Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst seit dem Beginn der Reformen über einen 25-jährigen Beobachtungszeitraum abzubilden. Wir analysieren die Entwicklungen der Beschäftigtenzahlen und die Entwicklung atypischer Beschäftigung (Teilzeit, Befristung) im öffentlichen Dienst für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und getrennt nach Geschlecht.

2 Der öffentliche Dienst im Wandel

Um ein differenziertes Bild der Auswirkungen der Reformen im öffentlichen Dienst zeichnen zu können, betrachten wir zunächst die zentralen Merkmale des öffentlichen Dienstes vor den Reformen mit einem Fokus auf Unterschieden zwischen Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen. Darauf folgt die Darstellung des generellen Reformansatzes und bekannter Auswirkungen der Reformen auf den öffentlichen Dienst.

2.1 Aufbau des öffentlichen Dienstes vor den Reformen

Der öffentliche Dienst umfasst den staatsdefinierenden (z. B. öffentliche Verwaltung, Polizei), den wohlfahrtsstaatlichen (z. B. Bildung, Gesundheit) und den staatsökonomischen (z. B. Bahn, Energieversorgung) Aufgabenbereich (Becker 1993: 56ff.). Zudem ist der öffentliche Dienst getrennt nach Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene organisiert. Vor den Reformen waren auf der Bundesebene – mit Ausnahme einiger großer Staatskonzerne – überwiegend staatsdefinierende Aufgaben angesiedelt, während auf Landes- und Kommunalebene wohlfahrtsstaatliche und staatsökonomische Aufgaben stärker vertreten waren (Becker 1993: 57f.; Gottschall et al. 2015: 117f.). Alle Organisationen der drei Aufgabenbereiche teilten die Eigenschaft, dass das Erwirtschaften von Gewinnen nicht das dominierende Ziel war. Vielmehr sollten die angebotenen Dienste für möglichst alle Bürger*innen bereitgestellt werden. Viele Leistungen des öffentlichen Dienstes waren dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht marktfähig angeboten werden konnten (staatsdefinierender Bereich) oder sollten (wohlfahrtsstaatlicher und staatsökonomischer Bereich; Becker 1993: 65). Dies beeinflusste lange Zeit auch die Situation im öffentlichen Dienst, die weniger einer kapitalistischen Leistungs- und Verwertungslogik unterworfen war, sondern eher einer bürokratischen Logik folgte (Becker 1993: S. 77f.), die auf klaren Regeln beruhte und den Spielraum für Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechtes reduzierte, womit der öffentliche Dienst traditionell ein attraktiver Arbeitgeber für Frauen war (Becker 1993: 14; Gottschall 2009; Sauer et al. 2022).

Die bürokratische Logik war insbesondere auf die Statusgruppe der Beamt*innen übertragbar, die durch eine enge Loyalitätsbeziehung zum Staat als Arbeitgeber gekennzeichnet

war (Keller 2011). Dies zeigte sich auch im überwiegenden Einsatz der Beamt*innen im staatsdefinierenden Programmbereich und in deren verfassungsrechtlich festgeschriebenen Sonderstellung. Auf der einen Seite hatten Beamt*innen eine besondere Treuepflicht, wodurch ihnen zentrale Arbeitsrechte wie Streik und Tarifverhandlungen verwehrt blieben. Dafür verpflichtete sich der Staat den Beamt*innen gegenüber zu besonderer Fürsorge (Demmke/Moilanen 2010: 51ff.). Im Gegensatz dazu war die Gruppe der Arbeitnehmer*innen in einem allgemeinen privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis tätig.

Die zentrale Koordination von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen im öffentlichen Dienst über Ebenen hinweg führte jedoch auch dazu, dass beide Gruppen wechselseitig voneinander profitierten und sich Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen trotz unterschiedlichem Rechtsstatus annäherten (Gottschall et al. 2015: 115ff.). Die Beamt*innen profitierten beispielsweise, indem die Arbeitnehmer*innen ihre Möglichkeit zu Streiks und Tarifabschlüssen nutzten, um Lohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzungen zu verhandeln, die dann für die Beamt*innen übernommen wurden. Den Arbeitnehmer*innen ihrerseits kam zugute, dass ihre tatsächlichen Arbeitsbedingungen an die der Beamt*innen angepasst wurden (z. B. hinsichtlich der faktischen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst; Gottschall et al. 2015: 121). Nichtsdestotrotz wurde die allgemeine Situation der Beamt*innen im Vergleich zu den Arbeitnehmer*innen in vielen Facetten (beispielsweise Beschäftigung auf Lebenszeit, Entgelt, Krankheitsversorgung, Rente) als vorteilhafter bewertet (Sauer et al. 2019).

2.2 Die Reformen im öffentlichen Dienst

Unter dem Druck ökonomischer Krisen und zunehmender Staatsdefizite nach der Wende wurde ein grundlegender Umbau des öffentlichen Dienstes als notwendiger Bestandteil zur Modernisierung und Neuausrichtung des Staates gesehen (Balfour/Grupps 2000). Als Vorbild galten die in angelsächsischen Ländern vorangetriebenen Verwaltungsreformen, die häufig unter dem Begriff New Public Management zusammengefasst werden. Sie strebten das Idealbild eines „Minimalstaates“ an, welcher sich auf die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit konzentriert und lediglich die Erfüllung von Aufgaben garantiert, anstatt sie selbst zu vollbringen (Czerwick 2007: 37ff.). Durch die Konzentration auf die staatsdefinierenden Kernaufgaben sollten viele Tätigkeitsbereiche aus dem öffentlichen Dienst herausgelöst werden. So sollten beispielsweise die Güter und Dienstleistungen, die marktfähig sind, auch vom Markt produziert und bereitgestellt werden.

Zudem sollte für die im öffentlichen Dienst verbleibenden Tätigkeiten eine stärkere Fokussierung auf Wettbewerb und Leistung erfolgen (Gottschall et al. 2015: 28ff.). Nicht mehr Gehorsam und gegenseitige Treue, sondern ökonomisch motivierter Einfluss und rational nutzenmaximierendes Engagement sollten die dominierenden Motive sein (Bogumil/Jann 2009: 238ff.). Der Wechsel von einer bürokratischen zu einer betriebswirtschaftlichen Funktions- und Managementlogik in Verwaltung, Organisation und Funktionsweise der Arbeitsplätze sollte die Flexibilität erhöhen, die Kosten senken, die Effizienz wie auch die Motivation der Mitarbeiter*innen steigern und zu einem leistungsfähigeren und kundenfreundlicheren öffentlichen Dienst führen (Czerwick 2007: 19; Gottschall et al. 2015: 28ff.; Sauer et al. 2019). Zentrale Eigenschaften und Institutionen des öffentlichen Dienstes wie etwa die Finanzierung aus öffentlichen Geldern, die föderale Organisation, die verfassungsrechtliche Sicherung des Beamtenstatus oder die flächendeckende Tarifbindung waren jedoch nicht Ziel der Reformbemühungen (Briken et al. 2014).

Nichtsdestotrotz haben die Reformen das Gesicht des öffentlichen Dienstes stark verändert. Wie allgemein bekannt, privatisierte der Bund Mitte der 1990er Jahre die großen Staatskonzerne Bahn und Post. Die Reformen betrafen aber nicht nur den Bund, sondern alle Ebenen des öffentlichen Dienstes. So wurden auf Länder- und Kommunalebene beispielsweise viele Krankenhäuser und Versorger privatisiert und die neuen Möglichkeiten, atypische Beschäftigungsverhältnisse abzuschließen, lokal in ganz unterschiedlichem Ausmaß genutzt (Bogumil/Jann 2009: 249ff.; Briken et al. 2014; Deckwirth 2008; Gottschall et al. 2015: 126f.). Im Gegensatz zu den großen Privatisierungen des Bundes können die weiteren Reformkonsequenzen jedoch nicht einem bestimmten Zeitpunkt zugeordnet werden. Vielmehr wurden die Reformen über einen langen Zeitraum hinweg kleinschrittig und häufig auch nur punktuell implementiert. Ebenso wurde die zentrale Koordination von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen geschwächt. Dies führte dazu, dass sich einzelne Reformen unterschiedlich auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen ausgewirkt haben.⁵

Spätestens seit der Finanzkrise im Jahr 2008 wurden jedoch zunehmend reformkritische Stimmen lauter. Sie argumentierten, dass die Reformen des öffentlichen Dienstes die Effizienz- und Rentabilitätserwartungen nicht erfüllt hätten und der Abbau öffentlicher Güter zunehmend zur Spaltung der Gesellschaft beigetragen habe (Böhnke et al. 2015). Entsprechend forderten Befürworter progressiver Infrastrukturpolitik eine Stärkung öffentlicher Güter und die Abkehr von

⁵ Für eine detaillierte Darstellung für Beamt*innen: Czerwick (2007: 141ff.); Bogumil/Jann (2009: 141ff.; 211ff.); dbb (2020). Für Arbeitnehmer*innen: Keller (2008; 2010).

profitmaximierenden Geschäftsmodellen (Foundational Economy Collective 2019: 182ff.). Und in der Tat zeichneten sich seit den 2010er Jahren zunehmend lokale Rekommunalisierungstrends ab (Sack 2014).

Aus der Literatur wissen wir also, dass, reformbedingt, die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst abgenommen und atypische Beschäftigung zugenommen hat (Briken et al. 2014; Sauer et al. 2019). Allerdings wissen wir bislang noch sehr wenig darüber, ob die Reformen unterschiedliche Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen hatten, ob es dabei Unterschiede zwischen der Bundes-, Landes- und Kommunalebene gab und inwieweit die Reformen Geschlechterungleichheiten im öffentlichen Dienst verändert haben. Weiterhin wissen wir wenig über die langfristigen Auswirkungen der Reformen. Beschränkten sich diese vor allem auf die 1990er Jahre, einen längeren Zeitraum oder fand in den letzten Jahren gar eine messbare Revitalisierung des öffentlichen Dienstes im Zuge von Reformrücknahmen statt?

3 Methoden: Daten, Indikatoren und Analyseplan

Die Datengrundlage für unsere Analysen liefert die „Fachserie 14 / Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes“ des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2012). Dabei handelt es sich um die Berichte zu der jährlich durchgeführten behördlichen Vollerhebung aller Beschäftigten, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis der öffentlichen Arbeitgeber standen.⁶ Die Daten umfassen – mit wenigen Ausnahmen – alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes⁷ und bilden die Grundlage für die politischen Entscheidungsträger und Tarifvertragsparteien, beispielsweise für die Anpassung der Besoldung und der Versorgung sowie für die Finanzplanung des Bundes und der Länder. Die hohen Qualitätsanforderungen an die Daten werden durch eine Auskunftspflicht der Dienststellen sichergestellt. Jedoch haben sich die Berichtsstandards im Lauf der Jahre teils substanziell

⁶ Zum öffentlichen Dienst gehören der Bund, die Länder, die Gemeinden/Gemeindeverbände, die Zweckverbände, das Bundeseisenbahnvermögen (einschl. der Beamt*innen, die der Deutschen Bahn AG zugewiesen wurden), die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungsträger und andere rechtlich selbstständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Statistisches Bundesamt 2012).

⁷ Beschäftigte, die in Unternehmen mit privatrechtlicher Unternehmensform (in staatlichem Besitz) arbeiten, werden aufgrund der grundsätzlichen Gewinnerorientierung dieser Unternehmen nicht berücksichtigt. Beschäftigte, die durch Privatisierungen aus dem öffentlichen Dienst ausgegliedert wurden, sind in der Fachserie nicht erfasst und werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Beamt*innen, die als Bundesbeschäftigte an die Bahn AG entsendet sind, stellen eine Ausnahme dar und werden zu den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gezählt, während beispielsweise Beamt*innen der Post AG nach der Privatisierung nicht mehr in den Statistiken zum öffentlichen Dienst berücksichtigt werden, auch wenn sie weiter als Beamt*innen tätig waren. Dies führt zu einer Unterschätzung der Anzahl an Beamt*innen auf der Bundesebene. Mit den Jahren nimmt die Unterschätzung aufgrund eines Anstieges der Pensionierungen stetig ab. So waren im Jahr 1994 ca. 290 000 Beamt*innen bei der Post beschäftigt, im Jahr 2018 noch ca. 30 000. Geringfügig Beschäftigte werden in den Daten generell nicht erfasst, Auszubildende nur bis 1999. Dadurch kommt es zu einer Unterschätzung der Beschäftigtenzahlen.

geändert. Um die Daten im Zeitverlauf dennoch vergleichbar zu machen, haben wir diese für die Zeitspanne 1993 bis 2018 neu aufbereitet.⁸

Als Indikatoren für die zentralen Zielsetzungen der Reformen im öffentlichen Dienst untersuchen wir die Entwicklung der Gesamtbeschäftigten, Voll- und Teilzeitbeschäftigten⁹ und befristet Beschäftigten¹⁰. Wir schlüsseln alle Entwicklungen für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen¹¹ sowie nach Beschäftigung auf Bundes-, Landes-, oder Kommunalebene¹² und nach Geschlecht auf. Dazu analysieren wir die Daten im Zeitverlauf und stellen zur besseren Übersichtlichkeit alle Ergebnisse grafisch dar.

4 Ergebnisse

4.1 Entwicklung der Gesamtbeschäftigung

Die Reformen des öffentlichen Dienstes sollten vor allem Personalkosten einsparen. Abbildung 1 zeigt die absolute Entwicklung des Personalstandes im öffentlichen Dienst von 1993 bis 2018, getrennt für Beamt*innen (durchgezogene Linie) und Arbeitnehmer*innen (gestrichelte Linie). Insgesamt verkleinerte sich der öffentliche Dienst im Beobachtungszeitraum von über 6,5 Mio. auf ca. 4,6 Mio. Beschäftigte. Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen waren allerdings nicht in gleichem Umfang vom Personalabbau betroffen: Die Anzahl der Beamt*innen verringerte sich von ca. 2,2 Mio. auf ca. 1,7 Mio., die Anzahl von Arbeitnehmer*innen von ca. 4,3 Mio. auf ca. 2,8 Mio. Den stärksten Rückgang verzeichneten beide Gruppen zwischen 1993 und 1996 und damit im Zeitraum der Privatisierungen von Bahn und Post (Beamt*innen: -12 %, Arbeitneh-

⁸ Der Startzeitpunkt 1993 liegt relativ nahe an der Wiedervereinigung und dem damit verbundenen Anwachsen des öffentlichen Dienstes. Somit könnten sich Effekte der Wiedervereinigung und der Reformen noch teilweise überlagern. Da die großen Privatisierungen jedoch schon 1994 starteten (Bahn 1. 1. 1994), war es nicht sinnvoll, einen späteren Startzeitpunkt zu wählen.

⁹ Vollzeitbeschäftigt sind alle Beschäftigten, deren regelmäßige Arbeitszeit die übliche volle (oder tarifvertraglich höchstmögliche) Wochenarbeitsstundenzahl beträgt. Für Teilzeitbeschäftigte ist die regelmäßige Arbeitszeit geringer als die übliche Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten (Statistisches Bundesamt 2012).

¹⁰ Beamt*innen können zwar auf Probe, auf Zeit oder Widerruf beschäftigt sein; dies gilt aber weiterhin als randständiges Phänomen und wird entsprechend in den Daten nicht separat ausgewiesen. Die Analysen der Befristung beschränken sich daher auf die Arbeitnehmer*innen. Da für das Jahr 1993 ausschließlich Daten zur Befristung für Westdeutschland vorliegen, werden die Entwicklungen erst ab 1996 dargestellt.

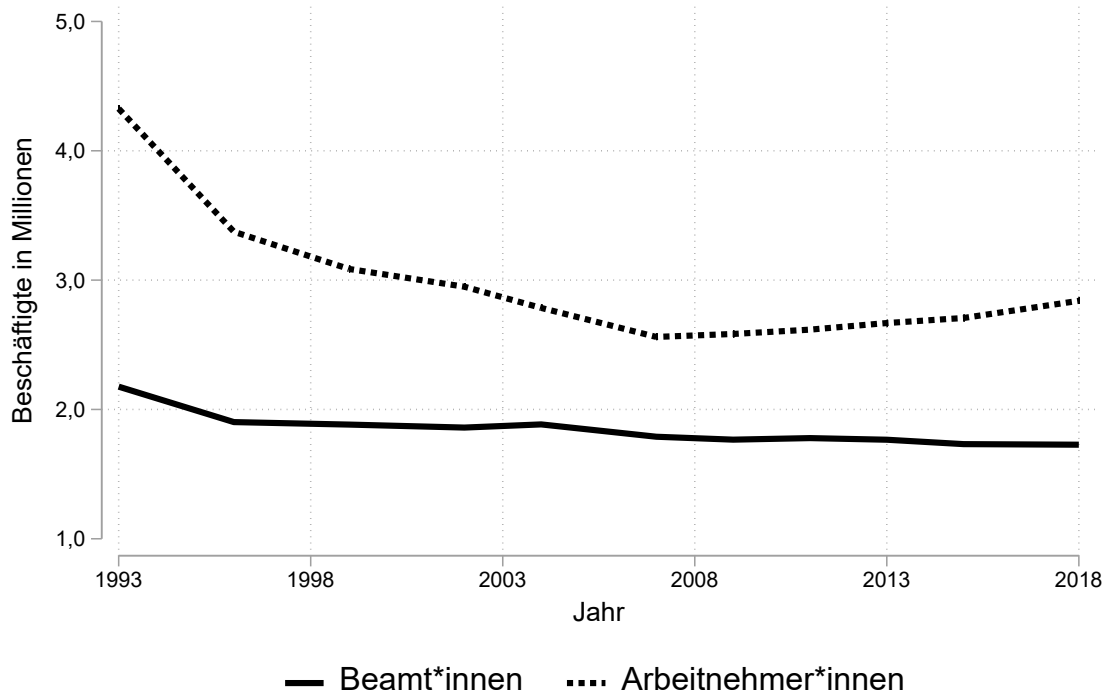
¹¹ Richter*innen, Soldat*innen und Bezieher*innen von Amtsgehältern werden aufgrund des geteilten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses den Beamt*innen zugerechnet. Arbeiter*innen werden aufgrund des mit Angestellten geteilten privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses auch für die Jahrgänge vor 2005 als Arbeitnehmer*innen zusammengefasst (ab 2005 entfällt diese Unterscheidung reformbedingt).

¹² Bis 2011 können Beschäftigte des mittelbaren öffentlichen Dienstes in den nach Bundes-, Landes- und Kommunalebene getrennten Analysen keiner der Ebenen zugewiesen werden und sind daher für die nach Ebenen differenzierenden Analysen ausgenommen. Ab 2011 wurde eine Neuklassifikation des Statistischen Bundesamtes vorgenommen. Teile der Beschäftigten, die vormals als mittelbarer Dienst klassifiziert waren, wurden den einzelnen Ebenen zugerechnet (teilweise auch der neuen Kategorie „Sozialversicherung“). Hierdurch kommt es zu einem Anstieg der Beschäftigtenzahlen zum Jahr 2011, der zum Teil auf die Neuklassifikation zurückzuführen ist.

mer*innen: -22 %). Während der Personalabbau bei den Beamt*innen nach 1996 zunächst abflaute, waren die Arbeitnehmer*innen bis Mitte der 2000er Jahre von einem anhaltenden Personalabbau betroffen. Dies deutet darauf hin, dass ein hoher Anteil der Beamt*innen im staatsdefinierenden Bereich beschäftigt war, der aufgrund der mangelnden Marktfähigkeit der Güter zwar reformiert, aber im öffentlichen Dienst verbleiben und nicht privatisiert werden sollte. Maßnahmen zur Absenkung der Servicedichte, also der Anzahl an verfügbaren Verwaltungsbediensteten pro Bürger (Derlien/Frank 2004), zeigten, wenn überhaupt, nur leichte Auswirkungen.

Dies gilt nicht im gleichen Ausmaß für die Arbeitnehmer*innen, die in höherer Zahl im marktfähigen wohlfahrtsstaatlichen und staatsökonomischen Bereich tätig waren, damit umfangreichere Ansatzpunkte für Personalabbau lieferten und stärkerem Wettbewerb mit privaten Anbietern ausgesetzt waren. Diese Auswirkungen waren besonders gravierend, wenn sich der Staat nicht vollständig aus der Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen zurückzog (z. B. Krankenhäuser, Stadtwerke), sondern fortan mit privaten Anbietern konkurrierte, die nicht oder nur lose an vormals geltende Tarifstandards des öffentlichen Dienstes gebunden waren (Buestrich/Wohlfahrt 2008; Nullmeier 2004). Zusätzlich wurden häufig Einstellungsstopps verhängt und freie Stellen nicht wiederbesetzt (Keller 2006). Jedoch sehen wir bei den Arbeitnehmer*innen seit 2007 eine kontinuierliche Phase leichter Erholung, die bis zum Ende des Beobachtungszeitraums anhielt (ca. +11 % von 2007 bis 2018). Bei den Beamt*innen hingegen sehen wir seit 2004 eine anhaltende Phase des Personalabbaus (ca. -8 % von 2004 bis 2018). Eine mögliche Erklärung für diese gegensätzlichen Entwicklungen könnte die zunehmende Verlagerung von Tätigkeiten von Beamt*innen zu Arbeitnehmer*innen sein, um flexiblere Haushalte und Personalplanungen zu ermöglichen (Czerwick 2010).

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigungszahlen von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018



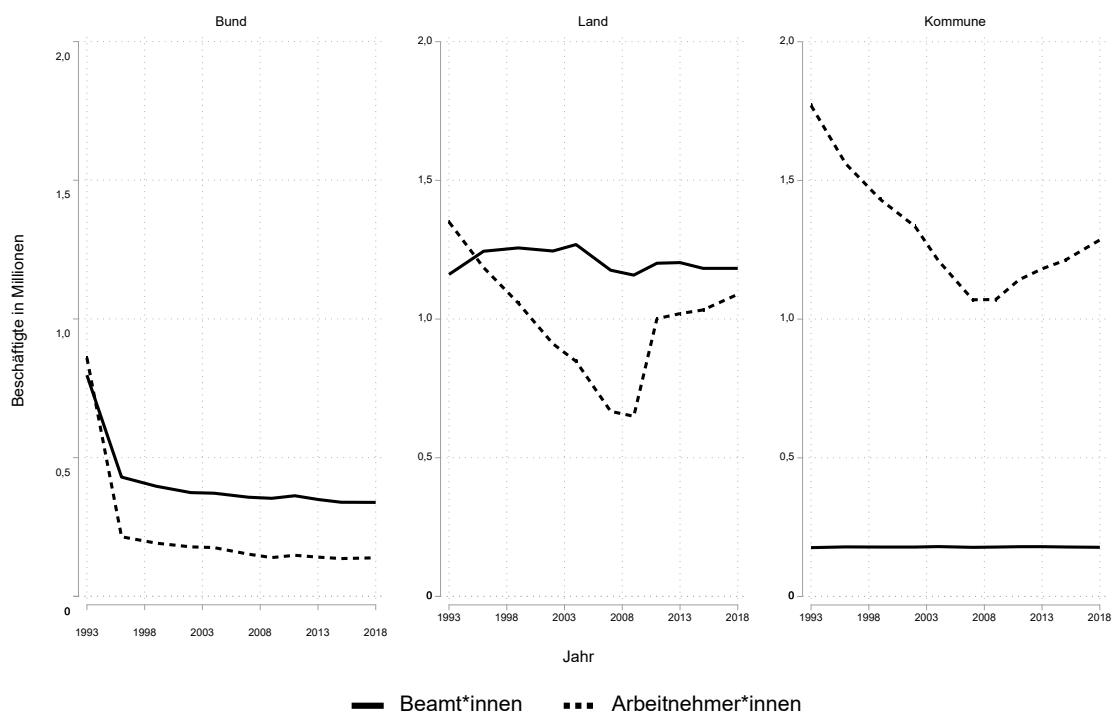
Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993-2018; eigene Berechnungen.

4.1.1 Entwicklung der Gesamtbeschäftigung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene

Die getrennte Darstellung nach Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Abbildung 2 zeigt jedoch, dass diese Personalentwicklungen auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich ausfielen. Für die Beamt*innen (durchgezogene Linien) konzentrierte sich der Personalabbau auf die Bundesebene und den Zeitraum der großen Privatisierungen. So halbierte sich die Anzahl der Beamt*innen auf Bundesebene von 1993 bis 1996 fast (von 797 285 auf 429 949). Neben den Privatisierungen von Bahn und Post spielte hier auch der Rückbau der Streitkräfte nach Ende des Kalten Krieges eine Rolle (Vesper 2012: 13). Auf Landes- und Kommunalebene zeigte sich im Beobachtungszeitraum für die Beamt*innen eine vergleichsweise hohe Stabilität in den Beschäftigtenzahlen: Zwischen 1993 und Anfang der 2000er Jahre nahm auf Landesebene die Anzahl der Beamt*innen sogar leicht zu und näherte sich dann bis 2018 wieder dem Ausgangsniveau von 1993 an. Dahingegen zeigten sich auf der Kommunalebene kaum Veränderungen bei den Beamt*innen. Diese Ergebnisse deuten wiederum darauf hin, dass der staatsdefinierende Bereich nur in geringem Ausmaß von Personalabbau betroffen war.

Für die Arbeitnehmer*innen im Bund zeigte sich ein ähnlicher Verlauf wie bei den Beamt*innen, wobei die Reduktion zwischen 1993 und 1996 deutlich stärker ausfiel (von 860 049 auf 214 805). Interessant sind jedoch vor allem die Personalentwicklungen bei den Arbeitnehmer*innen auf Landes- und Kommunalebene. Hier fällt jeweils eine deutliche Abnahme bis Mitte der 2000er Jahre auf. Dies deutet darauf hin, dass vor allem die Arbeitnehmer*innen auf Landes- und Kommunalebene auch jenseits der großen Privatisierungen von Reformen betroffen waren. Ab Mitte der 2000er Jahre kehrte sich dieser Trend jedoch um: Die Anzahl der Arbeitnehmer*innen nahm fortan wieder kontinuierlich zu.¹³ Dies könnte wiederum auf die zunehmende Verlagerung von Tätigkeiten von den Beamt*innen zu den Arbeitnehmer*innen hindeuten oder auch Effekte von zunehmenden Rekommunalisierungen abbilden.¹⁴

Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigungszahlen von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene von 1993 bis 2018



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993-2018; eigene Berechnungen.

¹³ Ab 2011 werden in den Daten auch die Beschäftigten des mittelbaren öffentlichen Dienstes berücksichtigt (vgl. Fußnote 12). Die Zahl der Arbeitnehmer*innen nahm jedoch auch in den Folgejahren weiter zu.

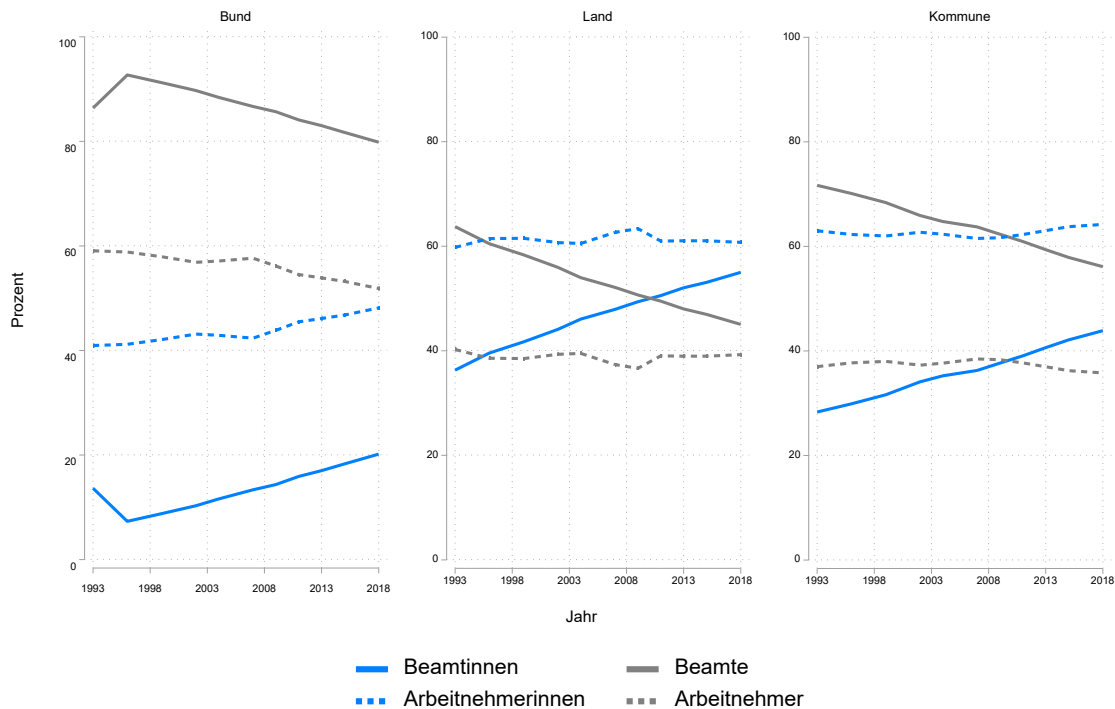
¹⁴ Da Beschäftigte in rekommunalisierten Betrieben jedoch häufig nicht in den Geltungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes zurückkehrten (Matecki/Schulten 2013), sind die Auswirkungen der Rekommunalisierungen auf die Beschäftigtenzahlen nicht vollständig in unseren Daten abgebildet.

4.1.2 Entwicklung der Beschäftigtenzahlen nach Geschlecht

Der öffentliche Dienst war schon immer ein wichtiger Arbeitgeber für Frauen, da die starke Formalisierung wenig Spielraum für Ungleichbehandlungen nach Geschlecht bot (Sauer et al. 2022). Jedoch zeigt sich auch im öffentlichen Dienst das bekannte Bild, dass Männer vermehrt statushöhere Positionen und Frauen vermehrt statusniedrigere Positionen besetzen. Ebenso sind mehr Männer als Frauen im öffentlichen Dienst verbeamtet und mehr Frauen als Männer Arbeitnehmer*innen. Dementsprechend könnten Frauen auch stärker von den Reformen des öffentlichen Dienstes betroffen gewesen sein (Rubery 2013).

Abbildung 3 stellt die Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene dar. Die Quoten sind jeweils auf die Gesamtzahl der Beamt*innen bzw. Arbeitnehmer*innen der jeweiligen Ebene bezogen. Für den Bund zeigt sich zunächst ein deutlicher Geschlechterunterschied bei den Beamt*innen. 1993 lag dort die Männerquote bei ca. 85 %. Bis 1996 erhöhte sich dieser Unterschied sogar noch etwas und 2018 lag die Männerquote bei den Beamt*innen auf Bundesebene immer noch bei ca. 80 %. Auf Landes- und Kommunalebene ergibt sich ein anderes Bild. Zwar gab es unter den Beamt*innen auch hier deutlich mehr Männer, aber die Quoten haben sich über die Zeit deutlich angenähert. Auf Landesebene hat sich die Quote mittlerweile sogar deutlich gedreht – seit 2011 gab es hier zunehmend mehr Beamtinnen als Beamte. Bei den Arbeitnehmer*innen zeigen sich dagegen eine stetige Annäherung der Frauen- und Männerquote auf Bundesebene und kaum Veränderungen auf Landes- oder Kommunalebene. Der Anstieg des Frauenanteils ist einer etwas schwächeren Reduktion der Anzahl an Arbeitnehmerinnen im Vergleich zu den Arbeitnehmern geschuldet. Jedoch war hier der Frauenanteil schon seit jeher höher als der Männeranteil. Dies lässt sich sicherlich auch auf die weitreichenden Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung zurückführen, die für Beamt*innen lange Zeit nicht vorgesehen waren (Keller/Seifert 2014). Zusammenfassend scheinen Frauen nicht stärker von den Reformen des öffentlichen Dienstes betroffen gewesen zu sein als Männer. Die ansteigende Frauenquote spricht vielmehr dafür, dass die Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils im öffentlichen Dienst zunehmend Erfolge zeigen. Inwieweit sich diese Entwicklungen auch auf die teilweise neu geschaffenen Möglichkeiten atypischer Beschäftigung zurückführen lassen, betrachten wir im Folgenden.

Abbildung 3: Entwicklung der Beschäftigungsquoten von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene von 1993 bis 2018, jeweils differenziert nach Geschlecht



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993-2018; eigene Berechnungen.

4.2 Atypische Beschäftigung

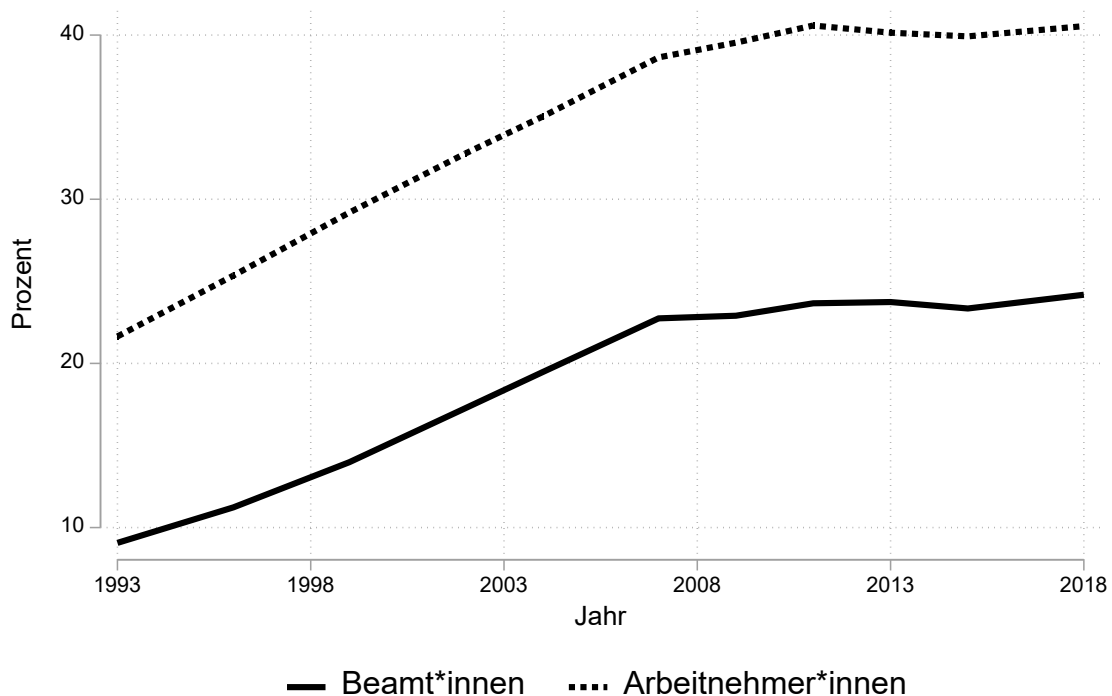
Neben der Verringerung des Personalstandes bieten Teilzeitbeschäftigung und Befristung weitere Möglichkeiten, um Personalkosten einzusparen und auf unsichere Haushaltslagen flexibler zu reagieren.

4.2.1 Teilzeitbeschäftigung

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Teilzeitquote im öffentlichen Dienst von 1993 bis 2018, getrennt für Beamt*innen (durchgezogene Linie) und Arbeitnehmer*innen (gestrichelte Linie). 1993 lag die Teilzeitquote bei den Beamt*innen bei unter 10 %, bei den Arbeitnehmer*innen bei etwas über 20 %. Bis zum Jahr 2007 erhöhte sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in beiden Statusgruppen kontinuierlich. Die Zunahme schwächte sich ab 2007 jedoch deutlich ab. Im Jahr 2018 waren ca. 24 % der Beamt*innen und etwas über 40 % der Arbeitnehmer*innen in Teilzeit. Diese Entwicklungen zeigen, dass es nicht nur weniger Beschäftigte insgesamt gab, sondern die verbliebenen Beschäftigten zunehmend in Teilzeit beschäftigt waren. Der stetige Anstieg von Teilzeit deutet zudem darauf hin, dass es sich hier nicht ausschließlich

um Effekte der großen Privatisierungsschübe Mitte der 1990er handelt. Vielmehr scheinen sich die Auswirkungen der angestrebten betriebswirtschaftlichen Funktions- und Managementlogik mit höherer Flexibilität und kurzfristigeren Planungen niederzuschlagen. Die Zunahme der Teilzeitquote ist vermutlich jedoch auch darauf zurückzuführen, dass immer mehr Beschäftigte eine Teilzeitbeschäftigung anstreben, um Arbeitszeiten besser an persönliche Bedürfnisse anzupassen (Allaart/Bellmann 2007).¹⁵ Die umfangreichen Möglichkeiten zur Teilzeit im öffentlichen Dienst beschränkten sich lange Zeit jedoch auf die Gruppe der Arbeitnehmer*innen (Keller/Seifert 2014).

Abbildung 4: Entwicklung der Teilzeitquote von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993-2018; eigene Berechnungen.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklungen der Teilzeitquoten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und differenziert zusätzlich nach Geschlecht. Auf allen Ebenen und für beide Statusgruppen fällt auf, dass Frauen häufiger in Teilzeit beschäftigt waren als Männer und dass Teilzeit bei den Frauen deutlich stärker zugenommen hat. Weiterhin waren die Teilzeitquoten auf Bundesebene am geringsten und auf der kommunalen Ebene am höchsten. Zudem waren auf

¹⁵ Die zusätzliche Differenzierung nach Stundenumfängen würde weitere Analysepotenziale in Bezug auf mögliche Motivationen für zunehmende Teilzeitbeschäftigung bieten. Diese Differenzierung ist mit den vorliegenden Daten jedoch nicht möglich.

allen Ebenen Arbeitnehmer*innen häufiger in Teilzeit beschäftigt als Beamt*innen. Auf Bundesebene zeigt sich zunächst zwischen 1993 und 1996 ein deutlicher Rückgang der Teilzeitquote. Dies lässt sich vor allem durch die Privatisierung der Post erklären. Ansonsten ist für alle betrachteten Gruppen eine deutliche Zunahme der Teilzeitquote über den betrachteten Zeitraum hinweg augenfällig.

Bei verbeamteten Männern auf Bundesebene waren diese Zunahmen am geringsten und bewegten sich im Jahr 2018 immer noch deutlich unter 5 % (1993: <1 %). Auf Landes- und Kommunalebene nahm die Teilzeitquote bei den Beamten etwas stärker zu, aber verblieb 2018 immer noch deutlich unter 10 % (1993: Land: ca. 2 %, Kommune: <1 %). Bei den Beamtinnen war die Teilzeitquote deutlich höher und auch die Zunahme der Teilzeitquote ist stärker ausgefallen. 2018 waren auf Bundesebene ca. 30 % aller Beamtinnen in Teilzeit beschäftigt (1993: ca. 18 %), auf Landes- und Kommunalebene sogar fast 50 % (1993: Land: ca. 37 %, Kommune: ca. 18 %). Entsprechend geht der erhebliche Anstieg der Teilzeitquote in der Gruppe der Beamt*innen zu einem Großteil auf die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung bei den Beamtinnen zurück.

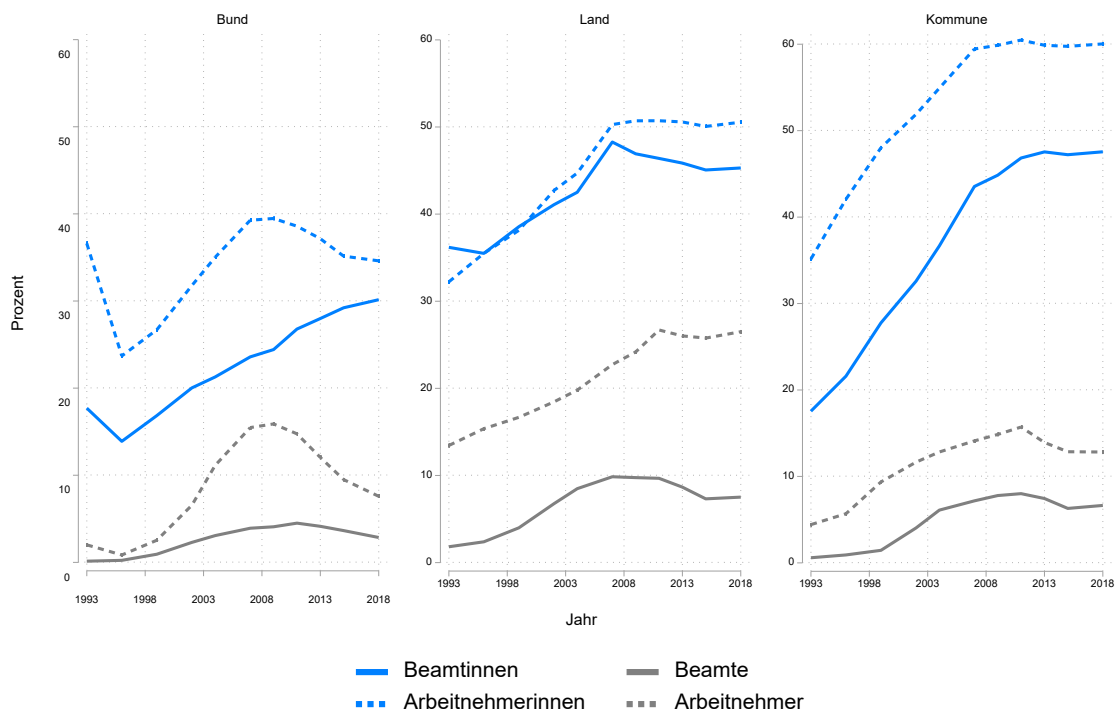
Ein deutlicher Unterschied zwischen Beamtinnen und Beamten zeigt sich für alle Ebenen im Zustandekommen der Teilzeitquoten. Bei den Beamtinnen hat von 1993 bis 2018 sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitbeschäftigung zugenommen. Das Ansteigen der Teilzeitquote ist auf ein stärkeres Wachstum der Teilzeitbeschäftigten (ca. +180 000) im Vergleich zu den Vollzeitbeschäftigten (ca. +41 000) zurückzuführen, während der leichte Anstieg der Teilzeitquote der Beamten im Kern auf einen deutlichen Abbau der Vollzeit (ca. -709 000) bei lediglich leichtem Anstieg der Teilzeit (ca. +41 000) zurückgeht. Der Anstieg der Teilzeitquote ist somit nicht nur dem sichtbaren Ausbau der Teilzeitbeschäftigung, sondern ebenso einer starken Reduktion der Vollzeitbeschäftigung geschuldet.

Auch bei den Arbeitnehmer*innen zeigt sich eine deutliche Zunahme der Teilzeitquoten im Zeitverlauf. Wiederum waren von 1998 bis 2018 auf allen Ebenen mehr Frauen als Männer in Teilzeit tätig. Auf der Bundesebene¹⁶ übten im Jahr 2018 lediglich ca. 8 % der Männer Teilzeitarbeit aus, während 2018 ca. 35 % der Frauen in Teilzeit beschäftigt waren. Ähnliche Muster zeigen sich auf Landes- und Kommunalebene. Auch hier ist der Zuwachs bei den Frauen stärker und die Teilzeitquote im Jahr 2018 mehr als doppelt so hoch wie die der Männer. Mit

¹⁶ Auf der Bundesebene zeigt sich für die Arbeitnehmer*innen ab 2007 ein deutliches Absinken der Teilzeitquote. Die Analyse der Absolutwerte (nicht dargestellt) zeigt, dass die absolute Anzahl an Arbeitnehmer*innen in Teilzeit und Vollzeit nahezu konstant bleibt. Die Anzahl der Arbeitnehmer*innen auf Bundesebene in Teilzeit ist jedoch so niedrig, dass die Quoten stark auf geringe Änderungen in den Beschäftigtenzahlen reagieren.

ca. 60 % war die Teilzeitquote bei Frauen auf der Kommunalebene im Jahr 2018 sogar wesentlich größer als die Vollzeitquote. Bei den Arbeitnehmer*innen ist der Abbau von Vollzeitstellen bei gleichzeitigem Aufbau von Teilzeit ebenfalls ein zentraler Faktor bei der Erhöhung der Teilzeitquote. Im Unterschied zu den Beamt*innen verläuft die Entwicklung zwischen den Geschlechtern jedoch nahezu parallel. Auf allen drei Ebenen wurden von 1993 bis 2018 massiv Vollzeitstellen abgebaut (Bund: ca. -610 000; Land: ca. -376 000, Kommune: ca. -619 000). Auf Landesebene (ca. +115 000) und Kommunalebene (ca. +134 000) hat sich die Teilzeitbeschäftigung erhöht, während auf der Bundesebene¹⁷ auch die Anzahl an Teilzeitbeschäftigten (ca. -110 000) abnahm.

Abbildung 5: Entwicklung der Teilzeitquote von Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene von 1993 bis 2018, jeweils differenziert nach Geschlecht



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993-2018; eigene Berechnungen.

4.2.2 Befristung

Neben Teilzeit ist die Befristung eine weitere Möglichkeit atypischer Beschäftigung. Im Gegensatz zur Teilzeit kann für die Befristung jedoch kaum angenommen werden, dass Beschäftigte eine befristete Anstellung einer unbefristeten Anstellung vorziehen. Für Beamt*innen sind

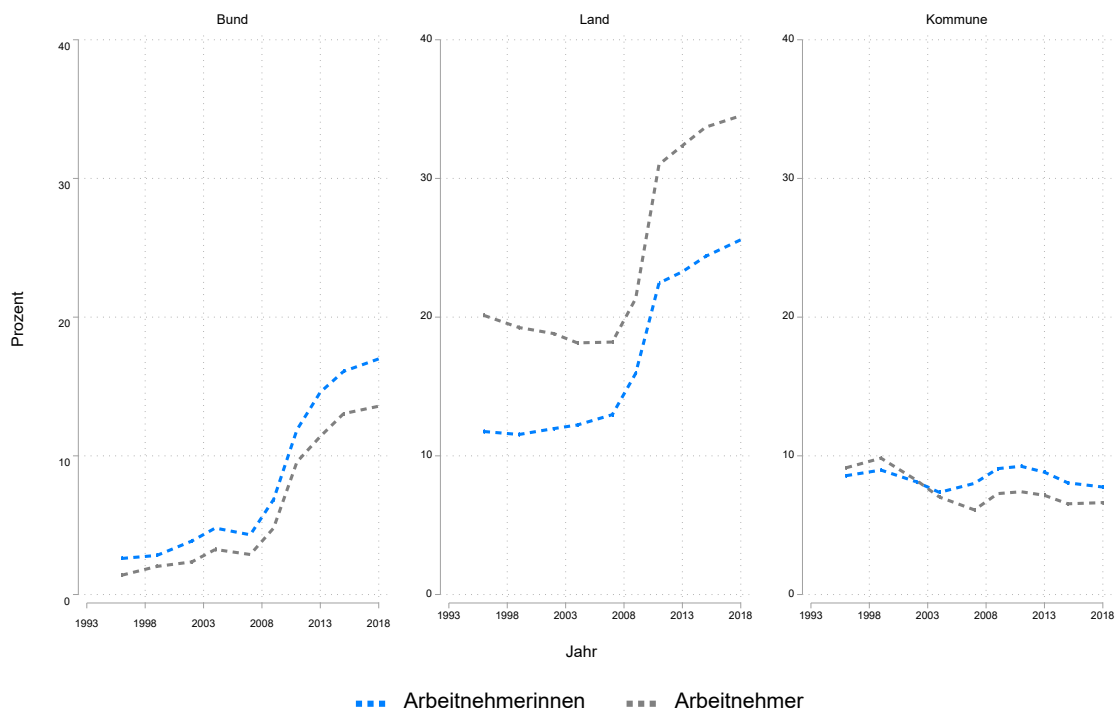
¹⁷ Die starke Reduktion an Teilzeitbeschäftigten im Bund wird durch die Auswirkungen der Privatisierung und das Ausscheiden von vielen Teilzeitbeschäftigten bei der Post verursacht. Allerdings zeigt sich auch, wenn die Entwicklung zwischen 1996 und 2018 betrachtet wird, lediglich eine geringe Zunahme von ca. 7000 Beschäftigten.

Befristungen grundsätzlich nicht vorgesehen. Zwar gibt es auch hier, wie schon erwähnt, einige Ausnahmen (Verbeamtung auf Zeit oder auf Probe); diese Fälle werden in den Daten allerdings nicht gesondert aufgeführt. Daher beschränken sich die folgenden Analysen auf die Arbeitnehmer*innen. Generell hat auch die Befristungsquote bei den Arbeitnehmer*innen über den Beobachtungszeitraum zugenommen, wobei die Zuwächse geringer ausfallen als bei der Teilzeit. 1996 waren ca. 10 % aller Arbeitnehmer*innen befristet beschäftigt, 2018 waren es ca. 16 %.

Abbildung 6 differenziert wiederum die Entwicklungen der Befristungsquote auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie nach Geschlecht. Die getrennte Darstellung nach Ebenen lässt erkennen, dass die Befristungsquoten auf der Landesebene von 1993 bis 2018 deutlich höher waren als auf Bundes-¹⁸ und Kommunalebene. Ansteigende Befristungsquoten zeigen sich vor allem auf Bundes- und Landesebene, wohingegen der Anteil befristet Beschäftigter auf der Kommunalebene im Beobachtungszeitraum sogar leicht abnimmt (1996: ca. 9 %, 2018: ca. 7 %). Auf Bundes- und Landesebene veränderten sich die Befristungsquoten von 1996 bis 2007 kaum. Nach 2007 lässt sich dann eine bemerkenswerte Zunahme beobachten, die bis 2018 anhielt. Die Befristungsquote auf Bundesebene bewegte sich 2018 bei ca. 15 % (2007: ca. 3 %), auf Landesebene bei ca. 30 % (2007: ca. 15 %). Die Zunahme der Befristung auf Bundes- und vor allem auf Landesebene geht zu einem nicht unerheblichen Teil auf die veränderten Beschäftigungsbedingungen in der Wissenschaft zurück (Hohendanner et al. 2015). Das 2007 eingeführte Wissenschaftszeitvertragsgesetz weitete die Befristungsmöglichkeiten in der Wissenschaft erheblich aus. Hinzu kommt, dass sich die Anzahl an wissenschaftlichen Mitarbeiter*innen im Untersuchungszeitraum mehr als verdoppelte, während insgesamt die Anzahl der Arbeitnehmer*innen abnahm (Statistisches Bundesamt 1996; Statistisches Bundesamt 2019). Zwischen Frauen und Männern zeigen sich auf allen Ebenen kaum Unterschiede bei der Entwicklung der Befristungsquote. Interessanterweise ist die Befristungsquote von Männern auf Länderebene deutlich höher als die Befristungsquote von Frauen. So waren hier 2018 ca. 35 % der Männer, aber nur 25 % der Frauen im öffentlichen Dienst befristet beschäftigt. Dies ist vermutlich wiederum teilweise auf den höheren Anteil von Männern in der Wissenschaft zurückzuführen.

¹⁸ Auf Bundesebene sind bis einschließlich 2009 nur Teilbereiche erfasst. Ein Teil des Anstieges der Befristungsquoten auf Bundesebene nach 2009 lässt sich somit auch auf die geänderte Klassifikation zurückführen.

Abbildung 6: Entwicklung der Befristungsquote von Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene von 1996 bis 2018, jeweils differenziert nach Geschlecht



Quellen: Fachserie 14/Reihe 6, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes, Berichte der Jahre 1993-2018; eigene Berechnungen.

5 Fazit

Aus unseren differenzierten Analysen zur Entwicklung der Beschäftigtenzahlen und der atypischen Beschäftigung im öffentlichen Dienst von 1993 bis 2018 ziehen wir drei zentrale Erkenntnisse:

(1) Die Anzahl der Arbeitnehmer*innen reduzierte sich im Beobachtungszeitraum deutlich stärker als die Anzahl der Beamt*innen. Die Reduktion beschränkte sich bei den Beamt*innen vor allem auf den Zeitraum der großen Privatisierungen von Bahn und Post Mitte der 1990er Jahre, wohingegen bei den Arbeitnehmer*innen bis Mitte der 2000er Jahre kontinuierlich Stellen abgebaut wurden. Nach der Privatisierungswelle konzentrierte sich der Stellenabbau dabei vor allem auf die Landes- und Kommunalebene. Diese Ergebnisse stützen die Sichtweise, dass die Reformen vor allem die von Arbeitnehmer*innen dominierten, marktfähigen Bereiche des öffentlichen Dienstes betrafen (Gottschall et al. 2015: 288).

(2) Gleichzeitig veränderten sich im Beobachtungszeitraum auch die Geschlechterverhältnisse im öffentlichen Dienst. Insbesondere bei den Beamt*innen auf Landes- und Kommunalebene

erhöhte sich der Frauenanteil bemerkenswert. Bei den Beamt*innen auf Landesebene übersteigt der Frauenanteil mittlerweile sogar deutlich den Männeranteil. Dies spricht dafür, dass die Beschäftigungschancen von Frauen im öffentlichen Dienst durch die Reformen nicht stärker eingeschränkt wurden als die der Männer. Vielmehr lassen unsere Ergebnisse die Schlussfolgerung zu, dass die Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils im öffentlichen Dienst zunehmend Erfolge zeigen und dass dieser als Arbeitgeber weiterhin seinem eigenen Anspruch gerecht wird, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern (Altmaier 2019).

(3) Der Personalabbau ging mit einem Ausbau atypischer Beschäftigung einher. Vor allem die Teilzeit stieg sowohl bei Beamt*innen als auch bei Arbeitnehmer*innen merklich an. Wiederum waren die Teilzeitquoten bei den Arbeitnehmer*innen zu jeder Zeit deutlich höher als bei den Beamt*innen. Die größten Zuwächse verzeichneten Frauen auf Landes- und Kommunalebene. Die Umwidmung von Vollzeit- zu Teilzeitstellen hat vermutlich die Reduktion der Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Dienst abgebremst und das starke Wachstum der Frauenerwerbstätigkeit ermöglicht, könnte möglicherweise aber auch für die häufig diagnostizierte gestiegene Arbeitsbelastung im öffentlichen Dienst verantwortlich sein (Czerwick 2010; Sauer et al. 2019; Schultheis et al. 2014). Die starke Zunahme von Teilzeit bei Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen entspricht der Erwartung von deutlichen Auswirkungen der Reformen für beide Statusgruppen (Briken et al. 2014). Eine vergleichsweise hohe Stabilität bei den Beamt*innen (Gottschall et al. 2015: 288) kann zumindest für Teilzeit nicht gezeigt werden. Nichtsdestotrotz waren Arbeitnehmer*innen sowohl von Teilzeit als auch von Befristung vergleichsweise stärker betroffen als die Beamt*innen (Gottschall et al. 2015: 298; Keller/Seifert 2014). Im Gegensatz zur Teilzeit- ist die Befristungsquote zwar insgesamt moderater angestiegen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nur neu zu besetzende Stellen befristet werden können. Und bei den Neueinstellungen von Arbeitnehmer*innen liegen die Befristungsquoten auch tatsächlich deutlich höher (Hohendanner/Gerner 2010). Für die Beamt*innen sicherte der weitgehende Verzicht auf Befristungsmöglichkeiten das Privileg höherer Jobsicherheit.

Bei diesen Schlussfolgerungen ist zu berücksichtigen, dass wir mit den vorliegenden Daten ausschließlich allgemeine Entwicklungen im öffentlichen Dienst betrachten konnten. Mit den vorliegenden Registerdaten des Statistischen Bundesamtes war es jedoch nicht möglich, eine Zuordnung von konkreten Konsequenzen zu der Vielzahl kleinschrittiger, spezifischer Reformen vorzunehmen. Einzelne Entwicklungen, wie etwa die vermutete Rekommunali-

sierung öffentlicher Dienste, können nicht im Einzelnen abgebildet werden. Dafür sind Fallstudien und die Beschränkungen auf kleinräumigere Bereiche, wie einzelne Landkreise, Kommunen oder einzelne Berufe, sowie konkrete Analysezeitpunkte wesentlich geeigneter (Bogumil et al. 2007: 121ff.; Gottschall et al. 2015: 167ff.; Schultheis et al. 2014). Weitere Aufschlüsselungen nach Tätigkeitsbereichen und Berufsgruppen, der Befristungsstruktur sowie nach Stundenumfang und Gründen für die Nutzung von Teilzeitarbeit würden es ermöglichen, die Argumentation der stärkeren Ausdifferenzierungen im öffentlichen Dienst zusätzlich zu überprüfen, genauer einzugrenzen und einzuordnen.

Zusammenfassend zeigen unsere Analysen, dass es zu deutlichen Umwälzungen im öffentlichen Dienst kam. Personal wurde umfassend abgebaut und atypische Beschäftigung merklich ausgebaut. Unsere differenzierte und langfristige Betrachtung eröffnet eine gewinnbringende Perspektive darauf, dass Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene, je nach untersuchtem Indikator, in ganz unterschiedlichem Ausmaß von diesen Veränderungen betroffen waren. Entsprechend sollte der öffentliche Dienst nicht als homogene Einheit betrachtet werden und künftige Forschung sollte die unterschiedlichen Ausgangslagen und Reformauswirkungen für Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen auf den unterschiedlichen Ebenen berücksichtigen.

Vorrausschauend stellt sich unter dem Eindruck der Corona-Pandemie zudem die Frage, ob diese den öffentlichen Dienst erneut nachhaltig verändern wird. Auf der einen Seite hat die Pandemie gezeigt, dass ein leistungsstarker öffentlicher Dienst und die umfassende Bereitstellung öffentlicher Güter zentral für die Bewältigung von Krisen sind. Dies könnte zu einer Revitalisierung des Staates als Arbeitgeber führen. Auf der anderen Seite könnten die massiven finanziellen Belastungen als Folge der Pandemie zu einem zukünftigen Spardiktat führen und somit den öffentlichen Dienst weiter unter Druck setzen (Vogel 2020).

Literaturverzeichnis

- Allaart, P.; Bellmann, L. (2007): „Reasons for part-time work. An empirical analysis for Germany and the Netherlands“, *International Journal of Manpower* 28 (7): 557–570.
- Altmaier, P. (2019): Öffentlicher Dienst muss Vorbild sein bei der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Pressemitteilung vom 17.1.2019. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190117-altmaier-oeffentlicher-dienst-muss-vorbild-sein-bei-gleichberechtigung.html>.

- Balfour, D. L.; Grupps, J. W. (2000): „Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management“, *Administrative Theory & Praxis* 22 (3): 570–584.
- Becker, R. (1993): *Staatsexpansion und Karrierechancen. Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Bogumil, J.; Grohs, S.; Kuhlmann, S.; Ohm, A. (2007): *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz Kommunalen Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Sigma.
- Bogumil, J.; Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Böhnke, P.; Kersten, J.; Klenk, T.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): *Der Wert öffentlicher Güter: Bericht der "Kommission Öffentliche Güter" der Heinrich-Böll-Stiftung. Schriften zu Wirtschaft und Soziales 15*. Berlin.
- Briken, K.; Gottschall, K.; Hils, S.; Kittel, B. (2014): „Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle“, *Zeitschrift für Sozialreform* 60 (2): 123–148.
- Buestrich, M.; Wohlfahrt, N. (2008): „Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 55 (12-13): 17–24.
- Czerwick, E. (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Czerwick, E. (2010): „Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst – Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien“, in: R. Koch; P. Conrad; W. H. Lorig (Hg.): *New Public Service*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 152–179.
- dbb (2020): Reformen im Beamtenbereich: dbb - beamtenbund und tarifunion. Download unter: <https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/r/reformen-im-beamtenbereich.html>.
- Deckwirth, C. (2008): „Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: T. Brandt; T. Schulten; G. Sterkel; J. Wiedemuth (Hg.): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verlag, 42–67.
- Demmke, C.; Moilanen, T. (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Derlien, H.-U.; Frank, S. (2004): „Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel“, *Die Verwaltung* 37: 295–326.
- Foundational Economy Collective (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin: Suhrkamp.
- Gottschall, K. (2009): „Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells“, in: H. Obinger; E. Rieger (Hg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 461–491.
- Gottschall, K.; Kittel, B.; Briken, K.; Heuer, J.-O.; Hills, S.; Streb, S.; Tepe, M. (2015): *Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer*. London: Palgrave Macmillan.

- Hohendanner, C.; Gerner, H.-D. (2010): „Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik“, *Soziale Welt* 61 (1): 27–50.
- Hohendanner, C.; Ostmeier, E.; Ramos-Lobato, P. (2015): „Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung“, *IAB-Forschungsbericht* (12): 1–178.
- Keller, B. (1980): „Vorschläge und Kritik zur Reform des öffentlichen Dienstrechts“, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 31 (10): 657–668.
- Keller, B. (2006): „Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst“, *Die Verwaltung* 39 (1): 79–99.
- Keller, B. (2008): „Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven“, in: R. Sackmann; B. Jonda; M. Reinhold (Hg.): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73–94.
- Keller, B. (2010): *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*. Berlin: edition sigma.
- Keller, B. (2011): „After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany“, *The International Journal of Human Resource Management* 22 (11): 2331–2348.
- Keller, B.; Seifert, H. (2014): „Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst“, *WSI-Mitteilungen* 67 (8): 628–638.
- Kilian, W.; Schneider, K. (2003): *Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Analyse und Handlungsempfehlungen*. Frankfurt/Main: Bund-Verlag.
- Matecki, C.; Schulten, T. (2013): „Zwischen Privatisierung und Rekommunalisierung. Zur Entwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge“, in: C. Matecki; T. Schulten (Hg.): *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA-Verlag, 8–17.
- Nullmeier, F. (2004): „Vermarktlichung des Sozialstaats“, *WSI-Mitteilungen* 57 (9): 495–500.
- Rubery, J. (2013): „Public Sector Adjustment and the Threat to Gender Equality“, in: D. Vaughn-Whitehead (Hg.): *Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 43–83.
- Sack, D. (2014): „Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen, direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung“, *GWP* 63 (3): 339–350.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J. (2019): „Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor“, in: N. Burzan (Hg.): *Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018*, 1–11.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J.; Wilson, G. (2022): „Neoliberalism’s Impact on Public-Sector Job Quality: The US and Germany Compared“, in: C. Warhurst; C. Mathieu; Dwyer, Rachel., E. (Hg.): *The Oxford Handbook of Job Quality*. Oxford: Oxford University Press, 469–484.
- Schultheis, F.; Vogel, B.; Mau, K. (2014): *Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel*. Bielefeld: Transcript.
- Statistisches Bundesamt (1996): *Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen 1993. Fachserie 11 Reihe 4.4*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Statistisches Bundesamt (2012): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2011. Fachserie 14 Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2019): *Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen. Fachserie 11 Reihe 4.4*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Vesper, D. (2012): *Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Vogel, B. (2020): „Covid-19 als Weckruf? Plädoyer für eine neue Politik öffentlicher Güter“, *WSI-Mitteilungen* 73 (6): 468–471.

Artikel 2: Ist der öffentliche Dienst noch ein attraktiver Arbeitgeber? - Veränderte Wahrnehmungen zu Jobsicherheit, langfristiger Beschäftigung und Karriereperspektiven von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft von 1985 bis 2018

Co-Autor: Peter Valet

Status: Veröffentlicht 2023 in Zeitschrift für Sozialreform, 69 (1), 1-30. DOI: [10.1515/zsr-2022-0105](https://doi.org/10.1515/zsr-2022-0105)

Zusammenfassung

Lange Zeit galt der öffentliche Dienst als attraktiver Arbeitgeber für Menschen, die eine sichere und langfristige Beschäftigung mit klar definierten Karriereperspektiven anstrebten. Als Konsequenz der Reformen ab den 1990er Jahren wurde jedoch häufig diagnostiziert, dass der öffentliche Dienst an Attraktivität eingebüßt habe. Weitgehend unerforscht ist jedoch, ob die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ihre Beschäftigung tatsächlich als zunehmend unattraktiv erachteten. Darum untersuchen wir Veränderungen in den Wahrnehmungen zu drei Indikatoren, die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst als attraktiv erscheinen lassen: Jobsicherheit, dauerhafte Beschäftigung und Karriereperspektiven. Unsere Ergebnisse multivariater Analysen auf Basis von SOEP-Daten der Jahre 1985 bis 2018 zeigen, dass der öffentliche Dienst über die gesamte Beobachtungszeit Attraktivitätsvorteile gegenüber der Privatwirtschaft aufwies. Diese Vorteile waren jedoch vor allem durch die Statusgruppe der Beamtenschaft geprägt.

1 Einleitung

Nicht nur in Krisenzeiten ist ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst entscheidend für die Funktionsfähigkeit des Staates und der Demokratie. Um die gestellten Aufgaben mit qualifizierten und motivierten Beschäftigten erfüllen zu können, wurden im öffentlichen Dienst in Deutschland besonders sichere und attraktive Beschäftigungsumstände geschaffen. Damit galt dieser lange Zeit als Modellarbeitgeber, der die Arbeitsstandards maßgeblich beeinflusste und eine Vorbildrolle für die Privatwirtschaft einnahm (Keller 2008). Die letzten Jahrzehnte waren jedoch sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den öffentlichen Dienst von disruptiven Veränderungen geprägt. Die Privatwirtschaft war vor allem neuen Herausforderungen im Zuge der fortschreitenden Globalisierung sowie wiederholt auftretender Finanzkrisen ausgesetzt (Kalleberg 2012; Kronauer/Linne 2005). Der öffentliche Dienst war – auch aufgrund der Wiedervereinigung – mit zunehmenden Staatsdefiziten und Strukturproblemen konfrontiert (Balfour/Grupps 2000). Beide Bereiche reagierten auf diese Herausforderungen mit umfangreichen Reformen: In der Privatwirtschaft wurden vor allem Möglichkeiten für flexible Arbeitsverhältnisse geschaffen (Andreß/Seek 2007; Keller/Seifert 2013; Kress 1998). Im öffentlichen Dienst wurden Reformen angestoßen, die diesen kostengünstiger, effizienter und wettbewerbsorientierter machen sollten (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015).

Für Privatwirtschaft und öffentlichen Dienst konnten als Reformkonsequenzen eine Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse dokumentiert werden (Dörre 2010; Keller/Seifert 2014; Sauer et al. 2019; Wagner 2010; Löwe 2022), wobei sich im öffentlichen Dienst deutliche Unterschiede zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmerschaft zeigten (Löwe/Valet 2022). Als Folge der Reformen werden auch die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Besetzung von offenen Stellen in Zeiten des Fachkräftemangels gesehen, die auch mit Attraktivitätsverlusten des öffentlichen Dienstes begründet werden (BMI 2021; dbb 2018; Keller/Seifert 2014; Ketzmerick 2020).

Weitgehend unerforscht ist jedoch, ob die Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Zuge der Reformen tatsächlich ihre Arbeit als zunehmend unattraktiv wahrnahmen, ob die Reformen die Wahrnehmungen von Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst und von der Beamtenschaft in ähnlicher Weise beeinflussten und wie sich diese Wahrnehmungen im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft darstellten. Aus der Literatur leiten wir dazu zwei Prämissen ab: (1) Der öffentliche Dienst als „Modellarbeitgeber“ bietet Rahmenbedingungen, die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst als attraktiver erscheinen lassen sollten als eine Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Beamtinnen und Beamten profitieren besonders von diesen Be-

dingungen und sollten deshalb ihre Beschäftigung als attraktiver wahrnehmen als Arbeitnehmende im öffentlichen Dienst. (2) Effizienzorientierte und deregulierende Reformen reduzieren zumeist Schutzregelungen von Beschäftigten. Dies sollte zu einer Abnahme der wahrgenommenen Attraktivität der Beschäftigung führen.

Um zu untersuchen, wie sich die Attraktivitätswahrnehmungen entwickelt haben, nutzen wir die Längsschnittdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) von 1985 bis 2018. Die SOEP-Daten sind für unsere Analysen besonders geeignet, da diese einen langen Zeitraum umfassen und Wahrnehmungen zur Attraktivität der eigenen Beschäftigung vorhalten. Weiterhin ist es mit den SOEP-Daten möglich, zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst sowie Beschäftigten in der Privatwirtschaft zu differenzieren. Zur Messung der wahrgenommenen Attraktivität fokussieren wir auf zentrale Aspekte, die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst als besonders vorteilhaft erscheinen lassen (Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2019). Wir stützen uns auf drei Abfragen zur Wahrscheinlichkeit beruflicher Veränderungen in den folgenden zwei Jahren: (1) Die Wahrscheinlichkeit, den derzeitigen Job zu verlieren, als Indikator für die wahrgenommene Beschäftigungssicherheit, (2) die Wahrscheinlichkeit, aus eigenem Antrieb eine neue Stelle zu suchen, als Indikator für die Absicht einer langfristigen Beschäftigung und (3) die Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstiegs als Indikator für die Einschätzung von Karriereperspektiven beim derzeitigen Arbeitgeber. Die differenzierte Betrachtung von unterschiedlichen Indikatoren ermöglicht es uns zu verstehen, ob sich die Attraktivitätswahrnehmungen umfassend oder nur punktuell verändert haben. Bei unseren Analysen differenzieren wir jeweils zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst und vergleichen deren Wahrnehmungen mit Beschäftigten in der Privatwirtschaft. In weiteren Analysen betrachten wir zudem Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass der öffentliche Dienst in Bezug auf die Beschäftigungssicherheit und die Absicht einer langfristigen Beschäftigung über den gesamten Beobachtungszeitraum als attraktiver eingeschätzt wurde. Die Hauptunterschiede bestanden allerdings nicht zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst, sondern zwischen den Beamten/Beamtinnen und den Arbeitnehmenden. Bis Mitte der 2000er Jahre zeigten sich auch größere wahrgenommene Karriereperspektiven im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft. Im Zeitverlauf haben diese Unterschiede jedoch deutlich abgenommen, und zum Ende des Beobachtungszeitraums zeigten sie sich überhaupt nicht mehr. Unsere Ergebnisse implizieren, dass der öffentliche Dienst weiterhin eine herausgehobene Stellung als attraktiver Arbeitgeber in der Wahrnehmung der Beschäftigten hat. Das Bild des öffentlichen Dienstes als Modellarbeitgeber scheint jedoch vor allem durch die Statusgruppe der Beamtenschaft geprägt.

2 Attraktivitätsentwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Um zu verstehen, warum eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst von vielen Menschen als attraktiv erachtet wird und warum sich diese Einschätzung in den letzten Jahren verändert haben könnte, müssen wir zunächst betrachten, welche zentralen Beschäftigungsmerkmale von Menschen allgemein als attraktiv erachtet werden. Die Arbeitssoziologie und die Forschung zur Qualität der Arbeit zeigen in vielen Studien, dass ein Großteil der Beschäftigten Jobs mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, einem angemessenen Einkommen, flexiblen Arbeitszeiten und Fortbildungsmöglichkeiten als attraktiv erachten (Esser/Lindh 2018; Valet et al. 2021; Weber 2007). Diese Präferenzen stehen jedoch häufig in Konkurrenz zur grundlegenden Orientierung privatwirtschaftlicher Arbeitgeber/-innen an gewinnmaximierenden Profiten, für die u. a. möglichst geringe Lohnkosten und flexibel einsetzbare Beschäftigte von Interesse sind (Weber 2007). Um Beschäftigte vor Ausbeutung zu schützen, ihre Motivation zu erhöhen, sie langfristig zu binden, die Rekrutierung zu erleichtern und soziale Konflikte aufgrund einer einseitigen Orientierung an Effizienz und Wettbewerb zu reduzieren, werden in modernen Gesellschaften die Rahmenbedingungen der Erwerbsarbeit ausgehandelt und institutionalisiert. Zentrale Akteure bei diesen Aushandlungsprozessen sind Arbeitgeber/-innen und Beschäftigte bzw. deren Interessenvertretungen.¹⁹ In diesem System industrieller Beziehungen werden jenseits von einzelnen Unternehmen und Organisationseinheiten Verfahrensregeln ausgehandelt und institutionalisiert. Diese Regelungen beeinflussen zentrale Interessen der Beschäftigten, wie etwa Beschäftigungsstabilität, soziale Absicherung oder die klare Strukturierung von Karriereverläufen (Becker 1993), und gehen häufig über die für alle Beschäftigten geltenden gesetzlichen Regelungen hinaus (Becker 1993; Struck 2006). Die Ergebnisse dieser Aushandlungsprozesse können sich dementsprechend substantiell zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft unterscheiden. Im Folgenden formulieren wir zunächst zwei zentrale Prämissen, warum Beschäftigte im öffentlichen Dienst ihre Beschäftigung als attraktiver wahrnehmen sollten als Beschäftigte in der Privatwirtschaft (Abschnitt 2.1) und warum sich diese Einschätzung in den letzten Jahrzehnten im Zuge effizienzorientierter Reformen verändert haben könnte (Abschnitt 2.2). Danach zeichnen wir zentrale Entwicklungen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst von 1985 bis 2018 nach (Abschnitt 2.3).

2.1 Prämisse 1: Der öffentliche Dienst als „Modellarbeitgeber“

Unsere erste Prämisse zielt darauf ab, dass sich der öffentliche Dienst und die Privatwirtschaft in ihren grundsätzlichen Zielsetzungen und Steuerungsmechanismen unterscheiden, die direkte

¹⁹ Interessenvertretungen in der Privatwirtschaft sind Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Betriebsräte. Im öffentlichen Dienst sind dies Gewerkschaften, Personalräte und der Staat als Arbeitgeber.

Auswirkungen auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Beschäftigung haben. Der zentrale Unterschied zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst besteht darin, dass die Privatwirtschaft auf einer kapitalistischen Leistungs- und Verwertungslogik und der öffentliche Dienst auf einer bürokratischen Logik beruht. Das primäre Ziel der Privatwirtschaft besteht im Erwirtschaften von Gewinnen. Privatwirtschaftliche Unternehmen befinden sich dabei in einem stetigen Wettbewerb zur Konkurrenz, müssen kostendeckend wirtschaften und sind den Marktmechanismen aus schwankenden Angebots- und Nachfragephasen ausgesetzt (Becker 1993). Dies hat Folgen für die Beschäftigten. In Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs können sie in der Privatwirtschaft von verbesserten Bedingungen, höheren Löhnen und attraktiveren Arbeitsverhältnissen profitieren, während die Arbeitgeberschaft in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs ihr verstärktes Interesse an Maßnahmen der Kostensenkung und Flexibilisierung eher durchsetzen kann.

Im Gegensatz dazu ist das dominierende Ziel des öffentlichen Dienstes nicht das Erwirtschaften von Gewinnen. Vielmehr sollen die angebotenen Dienste für möglichst alle Bürger/-innen bereitgestellt werden. Damit ist der öffentliche Dienst weniger der gewinnorientierten, kompetitiven Leistungs- und Verwertungslogik der Privatwirtschaft unterworfen, sondern folgt stärker einer bürokratischen Logik (Becker 1993). Diese geringe Marktorientierung fördert das Entstehen von institutionellen Regelungen, die den öffentlichen Dienst stärker von kurzfristigem wirtschaftlichen Kostendruck und Wettbewerb entkoppeln, die Lohnverteilung abflachen und das Bestehen von standardisierten, sicheren und langfristigen Beschäftigungsverhältnissen mit transparenten Karrierewegen begünstigt (Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2022). Die zugrundeliegende Steuerungslogik schafft somit Bedingungen, die zentrale Interessen der Beschäftigten erfüllen. Diese Bedingungen schließen im Gegensatz zur Privatwirtschaft auch niedrigqualifizierte Beschäftigte mit ein, was insbesondere für diese Gruppe zu vergleichsweise vorteilhaften Bedingungen führt (Czerwick 2007; Tepe/Kroos 2010).

Während zentrale Bedingungen von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst geteilt werden, gibt es dennoch teilweise grundlegende Unterschiede für Beamten- und Arbeitnehmerschaft. Die bürokratische Steuerungslogik ist besonders stark für die Statusgruppe der Beamtenschaft ausgeprägt, die durch eine enge Loyalitätsbeziehung zum Staat gekennzeichnet ist (Keller 2011). Beamtinnen und Beamte stehen in einem verfassungsrechtlich gesicherten öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, das ihnen auf der einen Seite eine besondere Treuepflicht auferlegt, wodurch ihnen zentrale Arbeitsrechte, wie Streik und Tarifverhandlungen, verwehrt bleiben. Dafür verpflichtet sich der Staat der Beamtenschaft gegenüber zu besonderer Fürsorge (Demmke/Moilanen 2010). Die Situation der Beamtinnen und Beamten im Vergleich zu den

Arbeitnehmenden ist dadurch in vielen Facetten (beispielsweise Beschäftigung auf Lebenszeit, Entgelt, Krankheitsversorgung, Rente) als vorteilhafter zu bewerten (Sauer et al. 2019). Im Gegensatz zu den Beamtinnen und Beamten ist die Gruppe der Arbeitnehmer/-innen in einem allgemeinen privatrechtlichen Arbeitsvertragsverhältnis tätig, welches im Vergleich zur Beamtenenschaft einen geringeren Schutz vor Änderungen und den Interessen der Arbeitgeberseite bietet. Zusammenfassend lautet die erste Prämisse: *Zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft bestehen systematische Unterschiede in den grundlegenden Funktionsweisen, Steuerungsmechanismen und Schutzregeln, die eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst als attraktiver erscheinen lassen sollten als eine Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Beamtinnen und Beamte profitieren besonders von diesen Vorteilen und sollten deshalb ihre Beschäftigung als attraktiver wahrnehmen als Arbeitnehmende im öffentlichen Dienst.*

2.2 Prämisse 2: Reformen und Deregulierung verringern Attraktivität der Beschäftigung

Unsere zweite Prämisse erklärt, warum sich effizienzorientierte und deregulierende Reformen negativ auf die wahrgenommene Attraktivität der eigenen Beschäftigung auswirken sollten. Deregulierende Reformen haben das übergeordnete Ziel, effizientere Produktions- und Arbeitsbedingungen zu schaffen, um die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Mittel sind dabei Abbau und Flexibilisierung von institutionellen Regelungen, etwa zur Lohnsetzung, Tarifautonomie und Normalbeschäftigung (Deregulierungskommission 1991; Kress 1998). Auch wenn mit den Reformen Vorteile für die Beschäftigten einhergehen können (bspw. zunehmende Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung), orientiert sich der Großteil der Maßnahmen an den Interessen der Arbeitgeberschaft nach flexiblerem und kostengünstigerem Einsatz von Arbeitskraft. Die Interessen der Beschäftigten an einer dauerhaften, einkommenssichernden Tätigkeit mit sozialer Absicherung und einer dauerhaften Perspektive wird damit häufig geschwächt (Keller/Seifert 2013; Wagner 2010), und in der Folge sollte die wahrgenommene Attraktivität der Beschäftigung abnehmen. Zusammenfassend lautet die zweite Prämisse: *Effizienzorientierte und deregulierende Reformen reduzieren zumeist Schutzregelungen von Beschäftigten. Dies sollte zu einer Abnahme der wahrgenommenen Attraktivität der Beschäftigung führen.*

Die Reformen wirken sich damit auf die grundlegenden Steuerungsmechanismen von Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst aus. Die Zunahme marktorientierter Steuerungsmechanismen im öffentlichen Dienst könnte die in der ersten Prämisse formulierten Vorteile des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft abschwächen. Für die Attraktivitätsbewertung des öffentlichen Dienstes ist aber nicht ausschließlich entscheidend, ob sich die Steue-

rungslogik des öffentlichen Dienstes stärker in Richtung Kostensenkung und Flexibilität orientiert, sondern ebenfalls, wie sich die Funktionslogik im Vergleich zur Privatwirtschaft verändert und ob relationale Vorteile des öffentlichen Dienstes weiterhin bestehen bleiben.

In den folgenden Abschnitten zeichnen wir die Situation im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft entlang der zwei formulierten Prämissen für den Zeitraum von 1985 bis 2018 nach. Dabei unterscheiden wir die Phasen vor (1985–1989), während (1990–2005) und nach (2006–2018) den Reformen.

2.3 Die drei Phasen

2.3.1 Die Phase vor den Reformen: 1985-1989

Im Vergleich zu vielen anderen Ländern waren in Deutschland die Beschäftigungsbedingungen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst bis in die 1990er Jahre gesetzlich stark reguliert (Becker 1993; Kress 1998). Entsprechend war es privatwirtschaftlichen Unternehmen und staatlicher Arbeitgeberschaft nur begrenzt möglich, auf wirtschaftlich veränderte Rahmenbedingungen oder Finanzschwierigkeiten flexibel zu reagieren (etwa durch die Reduzierung des Personalstandes). Zwar wurde bereits 1985 eine erste Deregulierungsmaßnahme mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz durchgeführt, welche den Kündigungsschutz einschränkte. Ein Großteil der Maßnahmen wurde jedoch erst in den 1990er Jahren implementiert (Kress 1998). Die Situation in dieser Phase ist daher geprägt von den in der ersten Prämisse beschriebenen, grundsätzlichen Unterschieden in der Steuerungslogik von öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, die mit einer dauerhaften, einkommenssichernden Tätigkeit, mit sozialer Absicherung und einer dauerhaften Perspektive assoziiert sind.

2.3.2 Die Phase der Reformen: 1990-2005

In öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft begann 1990 eine bis 2005 anhaltende Reformphase. Die Wiedervereinigung und die damit einhergehenden Kosten sowie die steigenden Arbeitslosigkeitszahlen bei leeren Staatskassen stellten Wirtschaft und Gesellschaft ebenso vor große Herausforderungen wie aufkommende neue digitale Märkte mit globalen Wettbewerbsstrukturen und die Integration bzw. der Aufbau des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern (Balfour/Gruppen 2000; Bundesagentur für Arbeit 2019; Keller/Seifert 2013).

In der Privatwirtschaft galten insbesondere die restriktiven gesetzlichen Beschäftigungsregelungen als hinderlich, um auf neue Herausforderungen zu reagieren. Entsprechend sollte mit einer Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsschutzes, der Arbeitszeiten, der Löhne, der Tarifautonomie sowie einem Ausbau der atypischen Beschäftigung die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gestärkt werden (Deregulierungskommission 1991; Kress 1998). Dazu

wurden kontinuierlich Schutzrechte abgebaut und die Beschäftigten zunehmend den Marktkräften ausgesetzt und damit institutionelle Regelungen geschwächt. So wurden beispielsweise die Möglichkeiten zum Einsatz und zur Dauer von Befristungen in den Jahren 1990, 1994, 1996 und 2001, für die Teilzeitarbeit²⁰ in den Jahren 1994, 1995 und 2001 und für die Leiharbeit in den Jahren 1993, 1997, 2002 und 2003 erweitert und Beschränkungen abgebaut. Der Kündigungsschutz wurde 1996 geschwächt, und tarifliche Öffnungsklauseln wurden geschaffen (Kress 1998; Oschmiansky 2020; Wagner 2010). Nachdem 1999 zunächst eine Abkehr von der Deregulierungspolitik vorangetrieben wurde, wurde von 2003 bis 2005 mit den Hartz-Gesetzen der vorläufige Höhepunkt der Deregulierungen gesetzt (Andreß/Seek 2007; Walwei 2015). Durch die Aufhebung der zeitlichen Befristung der Leiharbeit und die Ausdehnung der geringfügigen Beschäftigung und sozialversicherungsfreien Beschäftigung mit Mini- und Midi-Jobs sollten mehr Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich geschaffen werden.

In der Folge änderten sich die für die Attraktivität einer Beschäftigung relevanten Bedingungen. Die tarifliche Bindung nahm deutlich ab (1998: 73 %; 2005: 64 %; WSI 2022) und der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung deutlich zu (1995: 17 %; 2005: 22 %; Grabka/Schröder 2019). Ebenso nahm die Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse zu: Befristete Beschäftigung (1993: 5,7 %; 2005: 8 %; Oschmiansky 2020), Teilzeitarbeit (1993: 15 %; 2005: 24,5 %; Kümmerling/Schmieja 2021), Leiharbeit (1993: 0,4 %; 2005: 1,7 %; Bundesagentur für Arbeit 2019; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021), geringfügig Beschäftigte (1993: 2,1 %; 2005: 8,3 %; Statistisches Bundesamt 2022).²¹

Während in der Privatwirtschaft bestehende Marktmechanismen verschärft und Schutzrechte abgebaut wurden, rückte im öffentlichen Dienst der grundsätzliche, bürokratische Steuerungsmechanismus ins Blickfeld und damit die Grundlage der Attraktivitätsvorteile der Beschäftigung des öffentlichen Dienstes. Um auf die bestehenden neuen Herausforderungen zu reagieren, sollte sich die Modernisierung und Neuausrichtung des Staates nach der Idee des New Public Management (NPM) am Idealbild eines „Minimalstaates“ orientieren, der sich auf die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit konzentriert und lediglich die Erfüllung von Aufgaben garantiert, anstatt sie selbst zu vollbringen (Czerwick 2007). Der Markt sollte stärkeren

²⁰ Die Teilzeitbeschäftigung nimmt hier eine ambivalente Rolle ein. Auf der einen Seite handelt es sich um eine atypische Beschäftigungsform (weshalb sie hier mit aufgeführt wird), die Kosten- und Flexibilitätsbedürfnisse der Arbeitgeberschaft bedient. Auf der anderen Seite ermöglicht die Teilzeit eine höhere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und liegt damit durchaus im Interesse der Beschäftigten.

²¹ Es sind keine Prozentwerte ausschließlich für die Privatwirtschaft verfügbar. Die Prozentwerte beziehen sich auch in folgenden Abschnitten auf alle (abhängig) Beschäftigten. Weil die Zahlen in einer Vielzahl der Quellen erst ab 1993 verfügbar sind, wird aus Gründen der Vergleichbarkeit 1993 anstelle von 1990 verwendet.

Einfluss gewinnen. Marktfähige Güter und Dienstleistungen sollten fortan auch vom Markt produziert werden. Für die verbleibenden Tätigkeiten sollte ein Wechsel – weg von einer bürokratischen hin zu einer kapitalistischen Leistungs- und Verwertungslogik – vollzogen werden. Wettbewerb und Leistung sollten in den Fokus rücken. Flexibilität und Steigerung der Effizienz bildeten auch im öffentlichen Dienst einen zentralen Ansatzpunkt (Czerwick 2007; Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2019). Zudem wurden im Vergleich zur Privatwirtschaft verstärkt die besonders vorteilhaften niedrigqualifizierten Jobs abgebaut (Czerwick 2007). Ab Mitte der 1990er Jahre wurden marktfähige Güter und Dienstleistungen (z. B. Post, Bahn) zunehmend privatisiert und gehörten fortan nicht länger zum öffentlichen Dienst. Häufig zog sich der Staat jedoch nicht vollständig aus der Bereitstellung von Dienstleistungen zurück (z. B. Krankenhäuser, Versorger) und schuf so vielfach eine neue Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft, die stärker von atypischer Beschäftigung und geringeren Tarifstandards geprägt war und damit auch die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst unter Druck setzte (Buestrich/Wohlfahrt 2008; Nullmeier 2004).

Eine stärkere Orientierung an Effizienz und Leistung/Wettbewerb aufgrund zunehmenden Kostendrucks zeigte sich auch bei der Zunahme von Flexibilisierung und Deregulierung für Beamten- und Arbeitnehmerschaft.²² Die dauerhafte, einkommenssichernde Beschäftigung mit einer klaren, dauerhaften Perspektive wurde geschwächt. Berufliche Sicherheit wurde abgebaut, und Karriereperspektiven erhielten mehr Bedingungen und Leistungskomponenten (Czerwick 2007).

Für die Beamtenschaft wurden in den Jahren 1997 und 2001 neue Möglichkeiten zur leistungsbezogenen Entlohnung und ebenfalls 1997 eine Verlangsamung des senioritätsbasierten Aufstieges geschaffen (dbb 2020). Die Optionen, Beamtinnen und Beamten ohne ihre Zustimmung abzuordnen oder aufgrund von Umstrukturierungen in den Ruhestand zu versetzen, wurden 1997 und 2002 erweitert (Czerwick 2007). Die Zahlung und Höhe von Urlaubs- und Weihnachtsgeld wurden 2003 flexibler gestaltet. 1998 und 2001 kam es zu Absenkungen der Pensionsansprüche und 2001 auch zu einer Absenkung der Beihilfen (dbb 2020).

Bei der Arbeitnehmerschaft kam es zu einer Dezentralisierung und Neustrukturierung des Tarifwesens (Briken et al. 2014). Die Länder kündigten 2003 alte Tarifverträge und waren nicht zur Übernahme des für Bund und Kommunen seit 2005 gültigen TVöD bereit (Keller 2008). Die neuen Tarifverträge der Länder enthielten für neu eingestellte Beschäftigte häufig längere

²² Es handelt sich dabei um eine Vielzahl von Reformen, die nicht immer alle Beamtinnen und Beamten oder alle Arbeitnehmer/-innen betreffen, sondern häufig nur kommunal oder in einzelnen Bundesländern eingeführt wurden (Czerwick 2007). Wir nennen daher beispielhaft einige zentrale Reformen.

Arbeitszeiten und Kürzungen der Sonderzuwendungen, was zu einer „Zwei-Klassengesellschaft“ aus Alt- und Neubeschäftigten und zu einer schrittweisen Dominanz der neuen Arbeitsverträge führte (Keller 2008). 2005 kam es mit einem neuen Tarifrecht zu umfassenden Änderungen. Der Bedeutungsverlust der niedrigqualifizierten Beschäftigung spiegelte sich auch in der Zusammenlegung der Kategorien der Arbeiter/-innen und Angestellten in die Kategorie der Arbeitnehmerschaft wider. Die Arbeitszeiten zwischen Ost- und Westdeutschland wurden vereinheitlicht. Die Arbeitszeitflexibilität wurde durch eine Ausweitung der Zeit zum Ausgleich von Überstunden erweitert. Leistungsbezogene Entlohnung und Aufstiegsmöglichkeiten wurden gestärkt, senioritätsbasierte Aufstiege durch die Reduzierung der Stufen abgeflacht sowie Möglichkeiten zur befristeten Besetzung von Führungspositionen geschaffen. Kinder- und Familienzuschläge wurden gestrichen sowie Urlaubs- und Weihnachtsgeld in eine sozial gestaffelte und im Gesamtvolumen abgesenkte Jahressonderzahlung zusammengefasst. Eine neue Niedriglohngruppe wurde geschaffen (Keller 2010).

Auch die zentrale Koordination zwischen Beamten- und Arbeitnehmerschaft wurde geschwächt. Die Situation im öffentlichen Dienst war lange Zeit geprägt von der zentralen Koordination zwischen Beamten- und Arbeitnehmerschaft, von der beide wechselseitig profitierten (Gottschall et al. 2015). Die Beamtinnen und Beamten profitierten beispielsweise, indem die Arbeitnehmer/-innen ihre Möglichkeit zu Streiks und Tarifabschlüssen nutzten, um Lohnsteigerungen und Arbeitszeitverkürzungen zu verhandeln, die dann für die Beamtenschaft übernommen wurden. Die Arbeitnehmenden profitierten beispielsweise bei der Rentengestaltung und der Arbeitsplatzsicherheit, die an den Regelungen für die Beamtenschaft angelehnt wurden (Gottschall et al. 2015). Im Zuge der Reformen kam es zu einer Schwächung der zentralen Steuerung und Einheitlichkeit der Tarifverhandlungen, wodurch die Organisationsarbeit der Gewerkschaften und die wechselseitige Übernahme von vorteilhaften Tarifabschlüssen erschwert wurde und es zu einer stärkeren Differenzierung der Beschäftigungsbedingungen kam (Keller 2008).

Zwar wurden die neu geschaffenen Reformmöglichkeiten häufig nur punktuell, beispielsweise in einzelnen Kommunen oder Ländern, umgesetzt, und geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit spielten auch fortan nur eine untergeordnete Rolle im öffentlichen Dienst (Ellguth/Kohaut 2011). Die zunehmende Orientierung an den Kosten- und Flexibilitätsbedürfnissen des Staates als Arbeitgeber bei der Beschäftigung seines Personals schlug sich jedoch sowohl für Beamtinnen und Beamte als auch für Arbeitnehmer/-innen in einer deutlichen Zunahme der

atypischen Beschäftigung nieder. Die Teilzeitquote²³ nahm sowohl bei der Beamtenschaft (1993: ca. 10 %; 2005: ca. 20 %) als auch bei der Arbeitnehmerschaft (1993: ca. 21 %; 2005: ca. 35 %) deutlich zu. Die Möglichkeit zur Befristung konzentrierte sich, aufgrund der weiterhin gültigen Beschäftigung auf Lebenszeit der Beamtinnen und Beamten, auf die Arbeitnehmerschaft, wobei auch hier bis 2005 keine Zunahme erkennbar war (1996²⁴: 10 %; 2005: 10 %; Löwe/Valet 2022). Der starke Personalabbau, insbesondere bei den Arbeitnehmenden (1993: ca. 4,3 Millionen; 2005: ca. 2,7 Millionen; Beamtinnen und Beamten: 1993: ca. 2,2 Millionen; 2005: 1,9 Millionen), hat möglicherweise auch zu einer Verdichtung der Arbeit geführt, die sich negativ auf die Beschäftigungssituation ausgewirkt haben könnte (Löwe/Valet 2022; Sauer et al. 2019). Hinzu kommt, dass überproportional niedrigqualifizierte Beschäftigung abgebaut wurde und der Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten im öffentlichen Dienst zunahm (Anteil Höherer Dienst 1993: ca. 10 %; 2005: ca. 15 %). Dagegen nahm sowohl der Anteil des Einfachen Dienstes (1993: ca. 5 %; 2005: ca. 2 %) als auch der Anteil der Arbeiter/-innen deutlich ab (1993: ca. 21 %; 2005: ca. 12 %; Statistisches Bundesamt 1995; Statistisches Bundesamt 2007a).

Sowohl in Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst kam es also zu einer stärkeren Orientierung an Effizienz und Wettbewerb und der Ausrichtung an den Interessen der Arbeitgeberschaft. Institutionelle Schutzregelungen, welche die Interessen der Beschäftigten schützen und die Attraktivität einer Beschäftigung erhöhen, wurden abgebaut. Im Vergleich zur Privatwirtschaft wurde eine Vielzahl der Reformen jedoch nicht flächendeckend durchgeführt, und es blieben zentrale Grundlagen für die sich unterscheidenden Steuerungsmechanismen zur Privatwirtschaft im öffentlichen Dienst und damit relationale Vorteile bestehen. So wurde weder etwas an der Finanzierung aus öffentlichen Geldern noch an der flächendeckenden Tarifbindung der Arbeitnehmenden mit einer abgesicherten Unkündbarkeit nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren (§ 34 Abs. 2 TVöD) geändert. Ebenso blieb die verfassungsrechtliche Sicherung der Sonderstellung der Beamtenschaft bestehen (Briken et al. 2014; Keller 2008).

2.3.3 Die Phase nach den Reformen: 2006-2018

Im öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft war nach 2005 der Höhepunkt der Deregulierung überschritten, und die Zeit der großen Reformen endete. Es dominierte der wirtschaftliche Aufschwung, und die Arbeitslosenzahlen sanken deutlich. Während bis Mitte der 2000er Jahre

²³ Vor dem Hintergrund, dass der öffentliche Dienst sich selbst als familienfreundlichen Arbeitgeber definiert, der über die Förderung von Teilzeitbeschäftigung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen möchte (Altmaier 2019), kann der Anstieg der Teilzeit auch als eine Änderung im Interesse der Beschäftigten interpretiert werden.

²⁴ Zahlen für Gesamtdeutschland erst ab 1996 verfügbar.

die Arbeitslosigkeit als drängendstes Problem erschien, rückten zusehends Fachkräfte-Engpässe in den Fokus (Ketzmerick 2020). Die Absicht der langfristigen Bindung von Beschäftigten gewann an Einfluss, und die Interessen von Arbeitgeberschaft und Beschäftigten bewegten sich zugunsten Letzterer aufeinander zu. Die zunehmende Schwierigkeit, gut ausgebildete Fachkräfte zu finden, wurde ein relevanter Kostenfaktor. Politik und Unternehmen ersetzten zunehmend externe mit internen Flexibilitätsinstrumenten – wie z.B. Arbeitszeitkonten und Kurzarbeitergeld. Arbeitgeber/-innen traten zudem zunehmend in Wettbewerb um Beschäftigte. Die Finanzmarktkrise 2008 trieb die Staatsdefizite zwar in neue Höhen, wirkte sich jedoch nur kurz und in geringem Ausmaß auf die Beschäftigung aus (bpb 2022; Statistisches Bundesamt 2021).

In der Privatwirtschaft kam es vor dem Hintergrund der deutlich verbesserten Arbeitsmarktsituation zu einer Re-Regulierung, welche die Stärkung der Arbeitnehmerrechte zum Ziel hatte und die Interessen der Beschäftigten unterstützte (Walwei 2015). Institutionelle Schutzregeln, die sich positiv auf die Attraktivität auswirken, gewannen zunehmend an Einfluss. So wurde bspw. die Position der Leiharbeiterschaft 2009, 2011, 2012 und 2017 gestärkt. Die Einführung des Mindestlohns 2015 ließ die Lohnuntergrenze auch für atypisch Beschäftigte ansteigen (Herzog-Stein et al. 2018). Die Auswirkungen der Re-Regulierung und des wirtschaftlichen Aufschwungs zeigten jedoch ein gemischtes Bild: Zwar blieben die atypischen Beschäftigungsformen der Befristung (2006: 8 %; 2018: 8 %; Oschmiansky 2020) und der Teilzeitarbeit (2006: 26,6 %; 2018: 29,2 %; Kümmerling/Schmieja 2021) nahezu konstant, und die geringfügige Beschäftigung sank sogar leicht (2006: 8,9 %; 2018: 6,1 %; Statistisches Bundesamt 2022). Die Leiharbeit nahm dagegen weiter zu (2006: 2,3 %; 2018: 3,1 %; Bundesagentur für Arbeit 2019; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021) – wengleich aufgrund der gesetzlichen Änderungen vermutlich zu verbesserten Bedingungen. Während die Niedriglohnquote stabil blieb (2006: 22 %; 2018: ca. 23 %; Grabka/Schröder 2019), nahm die tarifliche Bindung weiter ab (2006: 63 %; 2018: 54 %; WSI 2022). Es kam somit zu punktuellen Verbesserungen für die Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft. Zugleich eröffnete die Situation des Fachkräftemangels die Möglichkeit, im wirtschaftlichen Aufschwung von einer verbesserten Verhandlungsposition gegenüber den Arbeitgeber/-innen und attraktiverer Beschäftigung zu profitieren.

Auch im öffentlichen Dienst endete Mitte der 2000er Jahre die Phase der großen Reformen. So zeigten sich für die Attraktivität der Beschäftigung vorteilhafte Re-Regulierungstendenzen, welche die Steuerung nach marktwirtschaftlichen, effizienzorientierten Prinzipien wieder abschwächten. So wurden einzelne Regelungen, wie die 2005 beschlossene Fokussierung auf eine leistungsbezogene Entlohnung für die Arbeitnehmer/-innen, 2009 wieder zurückgenommen

(Briken et al. 2014). Seit den 2010er Jahren zeichnen sich außerdem Rekommunalisierungstrends zuvor privatisierter Betriebe ab (Sack 2014). In anderen Punkten wurden die Reformen im Geiste von Flexibilisierung, Dezentralisierung und Kostensenkung jedoch fortgesetzt. So wurde etwa mit dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz 2007 die Möglichkeiten zur Befristung in der Wissenschaft ausgeweitet (Hohendanner et al. 2015). Teile des veränderten Tarifrechts wurden auf Länderebene 2006 eingeführt. Das Laufbahn- und Besoldungsrecht der Beamtenschaft wurde 2006 und 2009 weiter dezentralisiert und differenziert (Gottschall et al. 2015). Einzelne Länder führten daraufhin ab 2011 stärker auf Leistungsanreizen basierende Laufbahnen für Beamtinnen und Beamten ein (Machura 2022).

Insbesondere der Aufbau atypischer Beschäftigung setzte sich im öffentlichen Dienst fort. Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst entwickelten sich in Bezug auf die Befristung weiter auseinander, während der Abstand bei der Teilzeitarbeit ähnlich blieb. Die Teilzeitarbeit nahm sowohl bei den Beamtinnen und Beamten (2006: ca. 21 %; 2018: ca. 24 %) als auch bei den Arbeitnehmenden (2006: ca. 38 %; 2018: ca. 41 %) weiter zu, ebenso die Befristung bei der Arbeitnehmerschaft (2006: ca. 11 %; 2018: 16 %; Löwe/Valet 2022). Der Anteil an Niedrigqualifizierten blieb zwischen 2006 und 2018 nahezu konstant (Höherer Dienst 2006: 10 %; 2018: 22 %; Einfacher Dienst 2006: 7 %; 2018: 8 %; Statistisches Bundesamt 2007b; Statistisches Bundesamt 2019). Jedoch waren von der 2005 neu geschaffenen Niedriglohngruppe zwischen 2006 und 2011 bereits 13 % der neu eingestellten Arbeitnehmenden auf kommunaler Ebene betroffen (Briken et al. 2014). Auch die allgemeinen Entgeltsteigerungen fielen gering aus (Keller 2008; Öffentlicher Dienst.info 2022). Die enge, einstmals vorteilhafte Koordination zwischen den Statusgruppen der Beamten- und Arbeitnehmerschaft erodierte weiter. So wurden Einkommenssteigerungen der Arbeitnehmenden teilweise nicht für die Beamtinnen und Beamten übernommen (Briken et al. 2014) oder beispielsweise bei den Tarifverhandlungen 2006 argumentiert, dass im Sinne einer „Gleichbehandlung nach unten“ auch die Arbeitnehmenden ihre Forderungen reduzieren sollten (Keller 2008). Insgesamt überwiegt in dieser Phase im öffentlichen Dienst die Fortsetzung von Reformen, die sich weiterhin an Flexibilisierung und Deregulierung orientieren und das Bestehen von attraktiven standardisierten, sicheren und langfristigen Beschäftigungsverhältnissen beeinträchtigen.

3 Methoden

3.1 Daten

Die Datengrundlage für unsere Analysen liefert das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). In dieser Längsschnittbefragung werden auf Basis einer Haushaltsstichprobe seit 1984 Personen zu

Einstellungen und Lebensführung sowie über ihre Beschäftigungs- und Haushaltssituation detailliert befragt. Unsere Analysen umfassen den Zeitraum von 1985 bis 2018.²⁵ Wir nutzen alle Stichproben, berücksichtigen jedoch ausschließlich Personen, die der Privatwirtschaft oder dem öffentlichen Dienst zuzuordnen waren und für die grundlegende demografische und arbeitsvertragliche Informationen vorlagen (vgl. Tabelle 1).²⁶ Mit diesen Einschränkungen umfasst unser Analysesample insgesamt 130.911 Beobachtungen (102.939 von der Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft, 9.275 von Beamtinnen/Beamten und 18.697 von der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst).

3.2 Variablen

3.2.1 Abhängige Variablen

Als Indikatoren für die Attraktivität der eigenen Beschäftigung stützen wir uns auf drei Abfragen zur Wahrscheinlichkeit beruflicher Veränderungen in den kommenden zwei Jahren: (1) Die Wahrscheinlichkeit, den derzeitigen Job zu verlieren, als Indikator für die wahrgenommene Beschäftigungsunsicherheit, (2) die Wahrscheinlichkeit, aus eigenem Antrieb eine neue Stelle zu suchen, als Indikator für die Absicht einer langfristigen Beschäftigung²⁷ und (3) die Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstiegs als Indikator für Karriereperspektiven. Die entsprechenden Abfragen dazu sind: „Wie sehen Ihre eigenen beruflichen Zukunftserwartungen aus? Wie wahrscheinlich ist es innerhalb der nächsten zwei Jahre (1) ..., dass Sie Ihren Arbeitsplatz verlieren? (2) ..., dass Sie sich eine neue Stelle suchen? (3) ..., dass Sie in Ihrem jetzigen Betrieb einen beruflichen Aufstieg schaffen?“ Bis 1998 wurden zu diesen Teilfragen vier Antwortmöglichkeiten vorgegeben („ganz sicher“, „wahrscheinlich“, „eher unwahrscheinlich“, „ganz sicher nicht“). Ab 1999 wurden die Antwortmöglichkeiten auf eine Prozentabfrage verändert (11-stufige Skala von 0 bis 100 Prozent mit Abstufungen um jeweils 10 Prozentpunkte). Zur Vergleichbarkeit über die Zeit haben wir die 4-stufige Skala in Prozentwerte umkodiert („ganz sicher nicht“ = 0 Prozent; „eher unwahrscheinlich“ = 25 Prozent; „wahrscheinlich“ = 75 Prozent; „ganz sicher“ = 100 Prozent).²⁸

²⁵ Da unsere zentralen abhängigen Variablen nicht in jedem Jahr abgefragt wurden, verwenden wir im Analysezeitraum ausschließlich die Daten der Jahre 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1994, 1996, 1998, 1999, 2001, 2003, 2005, 2009, 2011, 2013, 2018.

²⁶ Von 1985 bis 1991 umfasst die Stichprobe nur Beschäftigte aus Westdeutschland, ab 1993 Beschäftigte aus West- und Ostdeutschland.

²⁷ Bei diesem Indikator besteht eine gewisse Ambivalenz. Die Absicht, die Stelle zu wechseln, kann sowohl von einer besseren Auswahl an Beschäftigungsalternativen als auch von einer deutlichen Verschlechterung der Situation bei der aktuellen Beschäftigung geprägt sein. In jedem Fall wird aber durch den beabsichtigten Stellenwechsel abgebildet, dass die aktuelle Beschäftigung keine Beschäftigungssituation bietet, in der die Befragungsperson dauerhaft verbleiben möchte.

²⁸ Eine derartige Umkodierung ist immer diskutabel. Aus diesem Grund kennzeichnen wir in unseren berichteten Zeitverläufen jeweils eindeutig den Bruch in der Antwortskala.

3.2.2 Unabhängige Variablen

Unsere zentrale unabhängige Variable ist die Unterscheidung von Beschäftigten in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. Im öffentlichen Dienst unterscheiden wir zudem nach Beamtinnen/Beamten vs. Arbeitnehmerschaft. Über alle betrachteten Jahre liegt das Verhältnis bei ca. 79 % Beschäftigten in der Privatwirtschaft und ca. 21 % im öffentlichen Dienst (ca. 7 % Beamtinnen/Beamte und ca. 14 % Arbeitnehmende).

3.2.3 Kontrollvariablen

Um sicherzustellen, dass die berichteten Unterschiede zwischen den Beschäftigten in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sowie zwischen Beamten- und Arbeitnehmerschaft nicht auf Selektionseffekte zurückzuführen sind (etwa, dass Beamten/Beamtinnen häufiger männlich und älter sind als Arbeitnehmende), berichten wir ausschließlich kontrollierte Unterschiede in den betrachteten abhängigen Variablen. Wir kontrollieren auf Merkmale der Beschäftigten, die theoretisch sowohl zu einer höheren Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst bzw. einer Verbeamtung führen und gleichermaßen einen vermuteten Effekt auf die betrachteten abhängigen Variablen haben. Aus der Literatur wissen wir: Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind im Durchschnitt etwas älter, etwas höher gebildet und häufiger weiblich als Beschäftigte in der Privatwirtschaft (Altis/Koufen 2011; Keller/Seifert 2014). Im öffentlichen Dienst sind Beamtinnen/ Beamte im Durchschnitt etwas älter, etwas höher gebildet und häufiger männlich als Arbeitnehmende (Löwe/Valet 2022; Statistisches Bundesamt 2007a). Zudem ist im öffentlichen Dienst der Anteil der Beamtinnen/Beamten in Westdeutschland deutlich höher als in Ostdeutschland (Statistisches Bundesamt 2007a). Neben der beruflichen Stellung sind die genannten Merkmale auch mit unterschiedlichen Facetten vorteilhafter Arbeitsbedingungen assoziiert (Beermann et al. 2008; Fuchs 2006; Kistler et al. 2019). Daher kontrollieren wir in unseren Modellen auf das Alter, das Geschlecht, die Bildung sowie den Wohnort²⁹ (Ostdeutschland vs. Westdeutschland). Darüber hinaus unterscheiden sich Beschäftigte in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sowie Beamtinnen/Beamte und Arbeitnehmer/-innen jeweils auch in der Vollzeitquote, im Anteil unbefristeter Verträge, der beruflichen Stellung oder der Entlohnung. Zudem sind Beschäftigte in der Privatwirtschaft häufiger in kleinen und mittelgroßen Unternehmen tätig. All diese weiteren Faktoren sind jedoch direkte Konsequenzen aus dem jeweiligen Beschäftigungsstatus und daher als Mechanismen oder Mediatoren einzuordnen. Da wir hier an totalen Effekten und nicht an der Dekomposition der Ef-

²⁹ Die theoretischen Unterschiede beziehen sich auf den Arbeitsort. Die Information zum Arbeitsort liegt im SOEP aber nur für einzelne Jahre vor. Der Wohnort wird daher als Proxyvariable verwendet.

fekte interessiert sind, werden diese Mechanismen in unseren Analysen explizit nicht kontrolliert (Huntington-Klein 2021; Morgan/Winship 2015; Rohrer 2018). Die deskriptive Auszählung der abhängigen Variablen, der unabhängigen Variablen und der Kontrollvariablen ist in Tabelle 1 einzusehen.

Tabelle 1: Deskriptive Auszählung aller Variablen

	Mittelwert/ Anteile	Standard- abweichung	Minimum	Maximum
<i>Abhängige Variablen:</i>				
Wahrscheinlichkeit Arbeitsplatzverlust (%)	19,87	24,61	0	100
Wahrscheinlichkeit neue Stelle suchen (%)	22,19	31,04	0	100
Wahrscheinlichkeit beruflicher Aufstieg (%)	19,58	26,52	0	100
<i>Unabhängige Variable:</i>				
Berufliche Stellung:				
Beamten/Beamtinnen	7,08 %	-	-	-
Arbeitnehmer/-innen im öffentlichen Dienst	14,28 %	-	-	-
Arbeitnehmer/-innen in der Privatwirtschaft	78,63 %	-	-	-
<i>Kontrollvariablen:</i>				
Alter (in Jahren)	41,07	11,85	15	90
Geschlecht:				
Weiblich	45,16 %	-	-	-
Männlich	54,84 %	-	-	-
Bildung (in Jahren)	12,18	2,71	7	18
Wohnort				
Ostdeutschland	23,82 %	-	-	-
Westdeutschland	76,18 %	-	-	-
Beobachtungen	130.911			

Quelle: SOEP v35 (Jahre 1985–2018, alle Samples), eigene Berechnungen

3.3 Analyseplan

Unser Ziel ist zu bestimmen, wie sich die Wahrnehmungen zur eigenen beruflichen Zukunft zwischen Beamtschaft, Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst und Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft über den Beobachtungszeitraum von 1985 bis 2018 entwickelt haben. Dazu schätzen wir gepoolte OLS-Regressionsmodelle mit Cluster-robusten Standardfehlern (Cluster: Befragten-ID) für jede abhängige Variable und interagieren alle unabhängigen Variablen im Modell mit dem Beobachtungsjahr. Auf Basis dieser Regressionsergebnisse berechnen wir die geschätzten durchschnittlichen Attraktivitätswahrnehmungen für die drei Beschäftigungsgruppen in jedem Beobachtungsjahr.³⁰ Als Robustness-Check unterscheiden wir in weiteren Analysen zudem zwischen Ost und West, um zu überprüfen, ob beobachtete Veränderungen auf das veränderte Sample nach der Wiedervereinigung ab Beginn der 1990er Jahre zurückzu-

³⁰ Identische Ergebnisse lassen sich auch über No-constant-Regressionsmodelle (auch bekannt als cell mean models) oder über jeweils 12 getrennte Regressionen (eine Regression für jedes Beobachtungsjahr) erzielen.

führen sind. Zur besseren Interpretierbarkeit stellen wir alle Ergebnisse grafisch und im Zeitverlauf dar. Wir berichten jeweils die geschätzten Mittelwerte und 95 %-Konfidenzintervalle für die betrachteten Gruppen.³¹ Für alle Berechnungen nutzen wir die vom SOEP bereitgestellten Gewichtungsfaktoren.

4 Ergebnisse

4.1 Wahrgenommene Attraktivitätsentwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft von 1985–2018

Abbildung 1 zeigt die Entwicklungen der drei Indikatoren zur wahrgenommenen Attraktivität der eigenen Beschäftigung von 1985 bis 2018. Auf der X-Achse sind jeweils die Abfragejahre abgetragen. Die vertikale Linie zwischen 1998 und 1999 zeigt die Veränderung der Antwortkategorien der entsprechenden Fragen im SOEP (vgl. Fußnote 28). Unterschiede links und rechts dieser Linie sind eventuell auch auf die Veränderung der Antwortmöglichkeiten im SOEP zurückzuführen. Im linken Teil der Abbildung zeigen die horizontalen Linien jeweils die geschätzten durchschnittlichen Attraktivitätswahrnehmungen unter Kontrolle des Alters, des Geschlechts, der Bildung und des Wohnortes. Die durchgezogene hellgraue Linie zeigt die durchschnittliche Entwicklung für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft, die durchgezogene schwarze Linie die durchschnittliche Entwicklung der Arbeitnehmer/-innen im öffentlichen Dienst und die gestrichelte schwarze Linie die Entwicklung der Beamtinnen und Beamten. Im rechten Teil der Abbildung sind jeweils die Differenzen in den Attraktivitätswahrnehmungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft abgetragen. Positive Werte bedeuten, dass die entsprechende Wahrnehmung bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst stärker ausgeprägt ist als bei den Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Negative Werte bedeuten entsprechend niedrigere Ausprägungen bei den Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Vergleich zu den Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Die gestrichelte dunkelgraue Linie zeigt die Differenzen für die Gruppe der Beamtinnen und Beamten, die gepunktete Linie die Differenzen der Gruppe der Arbeitnehmenden jeweils im Vergleich zu den Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Die graue Fläche zeigt das 95 %-Konfidenzintervall. Schneidet ein Konfidenzintervall die Nulllinie, so bestehen keine signifikanten Unterschiede ($p < 0.05$) zwischen den Wahrnehmungen von Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Analog zu unseren theoretischen Ausführungen beschreiben wir unsere Ergebnisse im

³¹ Alle Analysen wurden mit Stata 17.0 durchgeführt. Für die Darstellung der Ergebnisse in tabellarischer Form wurde das Stata-Ado estout Jann (2007) und für die Grafiken das scheme plotplainblind Bischof (2017) verwendet.

Folgenden getrennt für die Zeiträume vor (1985–1989), während (1990–2005) und nach (2006–2018) den Reformen.

Abbildung 1: Entwicklungen der durchschnittlichen wahrgenommenen Attraktivität der eigenen Beschäftigung von 1985 bis 2018; getrennt für Beschäftigte in der Privatwirtschaft sowie für Beamtinnen/Beamte und Arbeitnehmende im öffentlichen Dienst



Quelle: SOEP v35 (Jahre 1985–2018, alle Samples), eigene Berechnungen

Zu Beginn des Beobachtungszeitraums von 1985 bis 1989 zeigte sich für alle betrachteten Indikatoren, dass die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ihre Beschäftigung als attraktiver wahrnahmen als die Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Die geschätzte Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzverlustes fiel für Beamtinnen/Beamte und Arbeitnehmende im öffentlichen Dienst signifikant geringer aus als für Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Die geschätzte Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu suchen, war jedoch nur für die Beamtinnen und Beam-

ten signifikant geringer als für die Arbeitnehmenden in der Privatwirtschaft. Die Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstiegs wurde wiederum im öffentlichen Dienst höher eingeschätzt als in der Privatwirtschaft. Hier zeigten sich jedoch keine Unterschiede zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst. Diese Ergebnisse decken sich somit größtenteils mit unseren Erwartungen für die Vor-Reformperiode: Beschäftigte im öffentlichen Dienst nahmen vor den Reformen ihre Arbeitssituation als attraktiver wahr als Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Trotz der Koordination vieler Bedingungen im öffentlichen Dienst nahmen darüber hinaus Beamtinnen und Beamte ihre Beschäftigungssituation als teilweise deutlich attraktiver wahr als Arbeitnehmende im öffentlichen Dienst.

In den Zeiten von großen wirtschaftlichen Herausforderungen, hohen Arbeitslosenzahlen und umfassenden Reformen von 1990 bis zum Jahr 2005 sehen wir sowohl im öffentlichen Dienst als auch in der Privatwirtschaft deutlich abnehmende Attraktivitätswahrnehmungen der eigenen Beschäftigung. In der Hochphase der Reformen zu Beginn der 2000er Jahre zeigten sich sowohl bei der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst als auch bei Beschäftigten in der Privatwirtschaft deutlich angestiegene eingeschätzte Wahrscheinlichkeiten, den Arbeitsplatz zu verlieren. Dabei waren diese Sorgen zu jedem betrachteten Zeitpunkt bis 2005 unter der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst signifikant geringer als unter der Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft. Im Gegensatz dazu zeigte sich unter der Beamtenschaft im gleichen Zeitraum kein Anstieg in der wahrgenommenen Arbeitsplatzunsicherheit – diese nahm zwischen 1999 und 2005 sogar etwas ab. Die Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu suchen, als Indikator für die Absicht einer langfristigen Beschäftigung beim aktuellen Arbeitgeber, nahm vor allem im Zeitraum von 2001 bis 2005 unter der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft deutlich und in ähnlichem Ausmaß zu. Dabei war die Wechselabsicht zu jedem betrachteten Zeitpunkt ab 2001 unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst signifikant kleiner als unter der Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft. Auch unter der Beamtenschaft zeigten sich bis 2005 gering zunehmende Tendenzen, eine neue Stelle zu suchen. Diese fielen jedoch deutlich geringer aus als unter den Arbeitnehmenden. Die geschätzte Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstiegs als Indikator für Karriereperspektiven nahm insbesondere von 1999 bis 2005 für alle drei beobachteten Gruppen deutlich ab. Dabei zeigten sich zwischen den Jahren 1990 und 2005 bei der Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft und der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst kaum signifikante Unterschiede in den wahrgenommenen Karriereperspektiven. In der Gruppe der Beamtinnen und Beamten wurde die Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstiegs am höchsten eingeschätzt, nahm sie jedoch auch am stärksten ab. Signifikante Differenzen im Vergleich zu den Arbeitnehmenden

in der Privatwirtschaft zeigten sich für die Beamtenschaft im Zeitraum bis 2003. Zusammenfassend decken sich diese Ergebnisse größtenteils mit unseren Erwartungen zur abnehmenden wahrgenommenen Attraktivität der Beschäftigung im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft zwischen 1990 und 2005: Die Beschäftigten in der Privatwirtschaft und die Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst wiesen abnehmende Attraktivitätswahrnehmungen bei allen Indikatoren über diesen Beobachtungszeitraum auf. Es zeigten sich die angenommenen Auswirkungen der Deregulierungspolitik und der Stärkung von Leistungskomponenten nicht ausschließlich bei den Beschäftigten in der Privatwirtschaft, sondern auch analog bei der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst. Die Sonderstellung scheint wiederum auf die Gruppe der Beamtenschaft beschränkt. Bei der geschätzten Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstieges zeigt sich ebenfalls ein unerwartetes Bild. Hier beobachten wir eine deutlich stärkere Abnahme bei den Beamtinnen und Beamten, und die zu Beginn des Beobachtungszeitraums bestehenden Unterschiede glichen sich bis 2005 an die Gruppe der Arbeitnehmenden in der Privatwirtschaft an.

In der Phase der wirtschaftlichen Erholung und des abnehmenden Reformdrucks von 2006 bis 2018 sehen wir unter der Arbeitnehmerschaft in der Privatwirtschaft und der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst klare Tendenzen abnehmender wahrgenommener Arbeitsplatzunsicherheit. Für die Beamtenschaft ist eine ähnliche Entwicklung auf deutlich niedrigerem Niveau zu beobachten. Die Finanzkrise 2008 führte kurzzeitig wieder zu einer erhöhten Wahrnehmung der Arbeitsplatzunsicherheit in der Privatwirtschaft. Im öffentlichen Dienst kam es nur zu geringen Auswirkungen der Finanzkrise auf die Wahrnehmung der Arbeitsplatzunsicherheit. Der öffentliche Dienst scheint zu Krisenhöhepunkten auch für die Arbeitnehmenden an Attraktivität zu gewinnen. Die wahrgenommene Arbeitsplatzunsicherheit war weiterhin zu jedem Zeitpunkt im öffentlichen Dienst niedriger als in der Privatwirtschaft. Zumindest zwischen der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft verkleinerten sich diese Unterschiede von 2006 bis 2018 jedoch deutlich. Für die Wahrscheinlichkeit, eine neue Stelle zu suchen, sehen wir Zunahmen bei der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft. Auch hier waren die Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, sowohl für Beamtinnen und Beamten als auch für Arbeitnehmende, zu jedem Zeitpunkt signifikant. Bei der Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstieges zeigen sich nach 2005 keine bemerkenswerten Veränderungen und keine Unterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft.

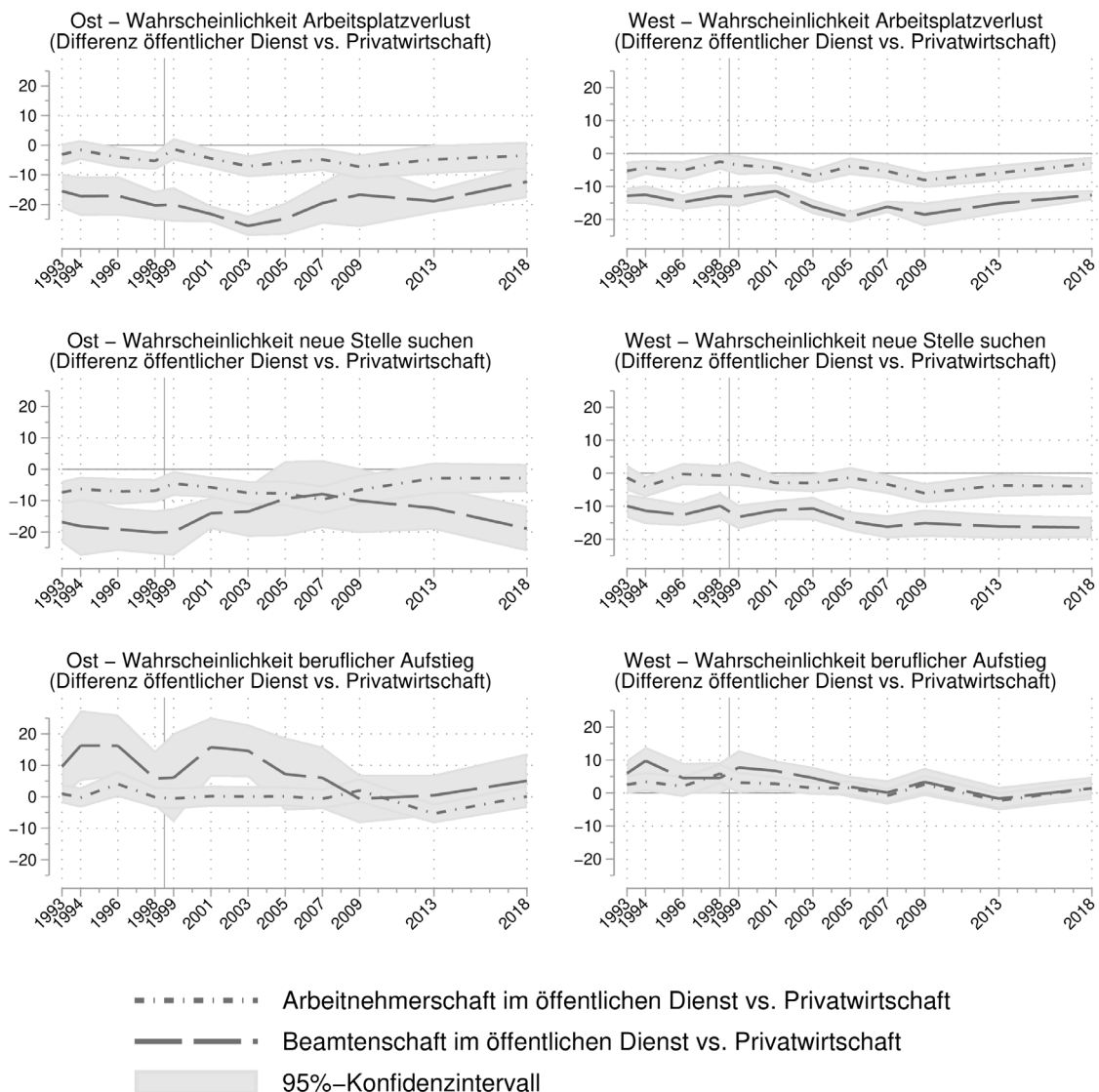
Unseren Erwartungen entsprechend schlagen sich das Ende der Reformphase und die Re-Regulierungen ab 2005 auch auf die Attraktivitätswahrnehmungen der Beschäftigung in der Privatwirtschaft nieder. Die erwartete fortgesetzte Verschlechterung der Situation im öffentlichen Dienst kann allerdings nicht gezeigt werden. Vielmehr scheint der generelle wirtschaftliche Aufschwung für die Arbeitnehmerschaft in beiden Bereichen zu dominieren. Folglich kam es auch nicht zu einer deutlichen Annäherung der Attraktivitätswahrnehmungen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft. Die zunehmende Wahrscheinlichkeit, einen neuen Job zu suchen, kann einerseits als abnehmende Attraktivität der Arbeitsbedingungen in öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft interpretiert werden, andererseits spiegeln sich hier sicherlich auch der zunehmende Wettbewerb um Fachkräfte und die damit verbundenen Möglichkeiten für die Beschäftigten in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs wider. Einzig im Hinblick auf das berufliche Fortkommen scheint es mittlerweile keine signifikanten Attraktivitätsvorteile mehr für den öffentlichen Dienst zu geben.

4.2 Robustness-Check: Attraktivitätsunterschiede zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft in Ost- und Westdeutschland

Um sicherzustellen, dass die Ergebnisse ab der Wiedervereinigung nicht durch stark abweichende Einschätzungen der ostdeutschen Beschäftigten getrieben sind, schlüsseln wir in Abbildung 2 unsere Ergebnisse ab 1993 getrennt für Ostdeutschland (linke Spalte) und Westdeutschland (rechte Spalte) auf. Die gepunktete Linie zeigt wiederum Unterschiede zwischen der Arbeitnehmerschaft im öffentlichen Dienst und Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Die gestrichelte Linie zeigt die Unterschiede zwischen der Beamtenschaft und Beschäftigten in der Privatwirtschaft.

Bei der wahrgenommenen Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlustes zeigen sich im Osten lediglich für die Beamtenschaft deutlichere, signifikante Unterschiede zur Privatwirtschaft. Für die Arbeitnehmerschaft werden im Osten, im Gegensatz zum Westen, nicht über den gesamten Untersuchungszeitraum signifikante Unterschiede zwischen Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft beobachtet. Vor allem in den Nachwendejahren scheint die wirtschaftlich angespannte Situation die Einschätzungen der Jobsicherheit im Osten zu dominieren und dazu zu führen, dass Arbeitnehmende im öffentlichen Dienst keine signifikant größere Jobsicherheit wahrnahmen als die Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Attraktivitätsvorteile des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft in Ostdeutschland zeigten sich

Abbildung 2: Differenzen in der wahrgenommenen Attraktivität zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft für Ost- und Westdeutschland



Quelle: SOEP v35 (Jahre 1993–2018, alle Samples), eigene Berechnungen

bei der Absicht einer langfristigen Beschäftigung. Während die Beamtenchaft in beiden Landesteilen eine geringere Wahrscheinlichkeit des Stellenwechsels angab, war unter den Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst bis Ende der 2000er Jahre die Wahrscheinlichkeit der Stellensuche im Osten jeweils signifikant geringer als unter den Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Im Westen zeigten sich diese Unterschiede hingegen nicht. Für die Wahrscheinlichkeit des beruflichen Aufstieges zeigten sich keine signifikanten Unterschiede in den Vorteilen einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst zwischen Ost und West.

Zusammenfassend lassen sich in den ersten 10 bis 15 Jahren nach der Wende Unterschiede in den Attraktivitätswahrnehmungen zwischen Ost und West zeigen, die zeitweise durchaus unsere gesamtdeutschen Ergebnisse für die Arbeitnehmerschaft beeinflussen. Insbesondere die signifikanten, gesamtdeutschen Ergebnisse (Abbildung 1) zur Absicht einer langfristigen Beschäftigung scheinen deutlich von den Einschätzungen der Beschäftigten in Ostdeutschland getrieben. Während die Beamtinnen und Beamten in beiden Landesteilen die Attraktivität ihrer Beschäftigung deutlich positiver einschätzen, wird der öffentliche Dienst in Ostdeutschland in der von wirtschaftlichen Schwierigkeiten geprägten Nachwendezeit als attraktiver wahrgenommen. Die Attraktivitätsbewertungen scheinen dabei lange Zeit von der deutlich schlechteren wirtschaftlichen Situation im Osten geprägt. Mit der fortschreitenden Angleichung der Arbeitsbedingungen und des Lohnniveaus haben sich dann auch die Attraktivitätseinschätzungen zwischen Ost und West kontinuierlich angenähert.

5 Diskussion

Anknüpfend an Diskussionen zur abnehmenden Attraktivität der Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Zuge von Reformen haben wir in diesem Beitrag für den Zeitraum von 1985 bis 2018 untersucht, ob die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ihre Arbeit als zunehmend unattraktiv wahrnahmen. Dazu haben wir aus der Literatur zwei Prämissen abgeleitet: Die erste Prämisse erklärt über grundsätzliche Unterschiede in Funktionsweisen, Steuerungsmechanismen und Schutzregeln, warum eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst als attraktiver wahrgenommen werden sollte als eine Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Die zweite Prämisse erklärt, warum effizienzorientierte und deregulierende Reformen die wahrgenommene Attraktivität der Beschäftigung verringern sollten. Unterschiede in den Attraktivitätswahrnehmungen der eigenen Beschäftigung wurden anhand dreier Indikatoren untersucht, die den öffentlichen Dienst häufig als attraktiven Arbeitgeber charakterisieren: (1) Die Wahrscheinlichkeit, den derzeitigen Job zu verlieren, als Indikator für die wahrgenommene Beschäftigungsunsicherheit, (2) die Wahrscheinlichkeit, aus eigenem Antrieb einen neuen Job zu suchen, als Indikator für die Absicht einer dauerhaften Beschäftigung und (3) die Wahrscheinlichkeit eines beruflichen Aufstiegs als Indikator für die Einschätzung von Karriereperspektiven. Um langfristige Veränderungen in den Attraktivitätswahrnehmungen nachzeichnen zu können, umfassen unsere Analysen den Untersuchungszeitraum von 1985 bis 2018. Aufgrund der weitreichenden Unterschiede zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst unterscheiden unsere Analysen nach diesen Statusgruppen und setzen diese jeweils in Referenz zur Privatwirtschaft. Weitere Analysen unterscheiden zudem zwischen Ost- und Westdeutschland.

Unsere Analysen auf Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels bieten vier zentrale Erkenntnisse: Erstens bewerten die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ihre Tätigkeit in Bezug auf die Beschäftigungssicherheit und die Absicht der langfristigen Beschäftigung nach wie vor als attraktiver; die Haupttrennlinie verläuft allerdings nicht zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst, sondern zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmenden (im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft). Das Beamtentum verbleibt in Bezug auf die wahrgenommene Beschäftigungssicherheit und die Absicht einer dauerhaften Beschäftigung über die gesamte Untersuchungszeit ein Hort der Stabilität, der von wirtschaftlichen Veränderungen und Reformen lediglich geringfügig beeinflusst wurde. Zweitens zeigt sich im Gegensatz dazu eine nahezu parallele Entwicklung für diese Indikatoren für die Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft, die stark von der generellen wirtschaftlichen Entwicklung geprägt war. Der Attraktivitätsvorsprung der Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst blieb jedoch auch in Phasen, in denen es zu deutlichen Verschlechterungen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst kam, bestehen. Drittens kam es im Zeitverlauf zu einer deutlichen Annäherung der drei untersuchten Gruppen bei den wahrgenommenen Karriereperspektiven. Insbesondere die Beamtenschaft verzeichnete eine deutliche Abnahme in den wahrgenommenen Karriereperspektiven. Am Ende des Untersuchungszeitraums zeigten sich hier keine relevanten Unterschiede mehr zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft sowie zwischen Beamtenschaft und Arbeitnehmerschaft. Viertens bestanden nach der Wende bis weit in die 2000er Jahre in Ostdeutschland tendenziell höhere Attraktivitätsvorteile einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst im Vergleich zu einer Beschäftigung in der Privatwirtschaft. Diese näherten sich bis 2018 jedoch nahezu vollständig dem Westniveau an.

Bei der Einordnung der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Unterscheidung zwischen Beamten- und Arbeitnehmerschaft bereits einen wichtigen Erkenntnisgewinn bietet. Jedoch sind sowohl der öffentliche Dienst als auch die Privatwirtschaft deutlich diverser, und zukünftige Analysen profitierten von einer weiteren Aufschlüsselung, beispielweise in unterschiedliche Beschäftigungs- und Aufgabenbereiche. So ist etwa davon auszugehen, dass Jobs in der Industrie in vielen Eigenschaften der Beschäftigung im öffentlichen Dienst deutlich ähnlicher sind, als sich das in den gezeigten Durchschnitten abbilden lässt. Weiterhin ist zu erwarten, dass auch eine weitere Unterscheidung des öffentlichen Dienstes nach Bundes-, Landes- und Kommunalebene zusätzliche Erkenntnisse verspricht, da sich die Reformauswirkungen teils deutlich zwischen diesen Ebenen unterscheiden (Gottschall et al. 2015; Kilian/Schneider 2003; Löwe/Valet 2022). Mit den SOEP-Daten ist eine Unterscheidung der Ebenen jedoch nicht möglich. Darüber

hinaus besteht bei den gewählten Indikatoren zur Attraktivität einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst Diskussionspotenzial: Die gewählten Indikatoren erfassen Attraktivitätsaspekte, die als charakterisierend für den öffentlichen Dienst gelten. Dennoch sind diese nicht erschöpfend. So werden beispielsweise Attraktivitätsmerkmale wie die Jobzufriedenheit, das Arbeitsumfeld, die Entlohnung oder die Zufriedenheit mit der Entlohnung nicht explizit berücksichtigt. Zudem besteht bei einzelnen Indikatoren eine gewisse Ambivalenz. So kann die Absicht, die Stelle zu wechseln, etwa von besseren Alternativen als auch durch die Verschlechterung der Situation bei der aktuellen Beschäftigung geprägt sein. Und schlussendlich erschwert die Veränderung der Abfrage im SOEP ab 1999 die Vergleichbarkeit unserer Ergebnisse. Um unsere Ergebnisse abzusichern, sollte zukünftige Forschung auch auf alternative Attraktivitätsindikatoren und andere Daten zurückgreifen.

Ein interessanter Ansatzpunkt für zukünftige Forschung liegt in einem stärkeren Fokus auf der Erklärung der aufgezeigten Zusammenhänge. Über Mediationsanalysen könnte bestimmt werden, wie einflussreich etwa Lohnunterschiede oder die sich unterscheidenden Betriebsgrößen in der Erklärung von Attraktivitätsunterschieden zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft sind. Branchenfallstudien und Matchinganalysen versprechen weitere Erkenntnisse, wie stark sich öffentlicher Dienst und Privatwirtschaft unterscheiden, wenn die Attraktivität für gleiche Berufe und Branchen untersucht wird.

Was bedeuten unsere Ergebnisse für die Bewertung der Situation im öffentlichen Dienst? Die Befürchtungen, dass der öffentliche Dienst durch Umstrukturierungen, Reformen und wirtschaftlichen Wandel gegenüber der Privatwirtschaft an Attraktivität verloren habe, werden durch unsere Ergebnisse größtenteils nicht gestützt. Die Strukturen des öffentlichen Dienstes scheinen auch weiterhin einen Attraktivitätsvorteil im Vergleich mit der Privatwirtschaft zu bieten. In Bezug auf die Beschäftigungsstabilität und die Orientierung auf eine langfristige Beschäftigung weist der öffentliche Dienst weiterhin Vorteile gegenüber der Privatwirtschaft auf, die auch beim zunehmenden Wettbewerb um Fachkräfte als Vorteil gesehen werden können. Auch Bewerber/-innen schätzen die Attraktivität des öffentlichen Dienstes als potentiellen Arbeitgeber hoch ein (EY 2018). Die Angleichung der wahrgenommenen Karrierechancen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft bietet jedoch Grund zur Sorge, da attraktive Karrieremöglichkeiten insbesondere bei der Rekrutierung von Hochqualifizierten eine wichtige Rolle spielen (Keller/Seifert 2014). Unsere Ergebnisse zeigen auch für die Attraktivitätsbewertungen die bereits für andere Aspekte gefundenen deutlichen Unterschiede zwischen Beamten-

und Arbeitnehmerschaft (Löwe/Valet 2022), was für eine Polarisierung zwischen beiden Gruppen spricht (Gottschall et al. 2015). Das Bild des Modellarbeitgebers scheint dabei nicht unbegründet, ist aber stark von der deutlich besser dastehenden Beamtenschaft geprägt.

Literaturverzeichnis

- Altis, A.; Koufen, S. (2011): „Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst“, *Wirtschaft und Statistik* 3/2009 (11): 1111–1116.
- Altmaier, P. (2019): Öffentlicher Dienst muss Vorbild sein bei der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Pressemitteilung vom 17.1.2019. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190117-altmaier-oeffentlicher-dienst-muss-vorbild-sein-bei-gleichberechtigung.html>.
- Andreß, H.-J.; Seek, T. (2007): „Ist das Normalarbeitsverhältnis noch armutsvermeidend?“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 59 (3): 459–492.
- Balfour, D. L.; Grupps, J. W. (2000): „Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management“, *Administrative Theory & Praxis* 22 (3): 570–584.
- Becker, R. (1993): *Staatsexpansion und Karrierechancen. Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Beermann, B.; Brenscheidt, F.; Siefer, A. (2008): „Unterschiede in den Arbeitsbedingungen und -belastungen von Frauen und Männern“, in: B. Badura; H. Schröder; C. Vetter (Hg.): *Fehlzeiten-Report 2007*. Berlin, Heidelberg: Springer, 69–82.
- Bischof, D. (2017): „New Graphic Schemes for Stata. Plotplain and Plottig“, *The Stata Journal* 17 (3): 748–759.
- BMI (2021): Demografische Herausforderungen im öffentlichen Dienst. Berlin: Bundesministerium des Inneren und für Heimat. Download unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/oeffentlicher-dienst/arbeiten-in-der-bundesverwaltung/demografiestrategie-oed/demografiestrategie-oed-artikel.html>.
- bpb (2022): Arbeitslose und Arbeitslosenquote. Bonn: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61718/arbeitslose-und-arbeitslosenquote/>.
- Briken, K.; Gottschall, K.; Hils, S.; Kittel, B. (2014): „Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle“, *Zeitschrift für Sozialreform* 60 (2): 123–148.
- Buestrich, M.; Wohlfahrt, N. (2008): „Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 55 (12-13): 17–24.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): *Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, Arbeitsmarkt 2013, 2015 und 2018, Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten*. Nürnberg: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.
- Czerwick, E. (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- dbb (2018): Öffentlicher Dienst: Wettbewerbsfähigkeit der Länder steht auf dem Spiel. Download unter: <https://www.dbb.de/artikel/oeffentlicher-dienst-wettbewerbsfaehigkeit-der-laender-steht-auf-dem-spiel0.html>.
- dbb (2020): Reformen im Beamtenbereich: dbb - beamtenbund und tarifunion. Download unter: <https://www.dbb.de/lexikon/themenartikel/r/reformen-im-beamtenbereich.html>.
- Demmke, C.; Moilanen, T. (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Deregulierungskommission (1991): *Marktöffnung und Wettbewerb. Zweiter Bericht*. Stuttgart.
- Dörre, K. (2010): „Normalarbeit und Prekarität“, *Zeitschrift für Sozialreform* 56 (4): 439–442.
- Ellguth, P.; Kohaut, S. (2011): „Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?“, *Industrielle Beziehungen* 18 (1-2): 11–38.
- Esser, I.; Lindh, A. (2018): „Job Preferences in Comparative Perspective 1989–2015. A Multi-dimensional Evaluation of Individual and Contextual Influences“, *International Journal of Sociology* 48 (2): 142–169.
- EY (2018): *EY Studentenstudie 2018*. München: EY.
- Fuchs, T. (2006): *Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus der Sicht von Erwerbstätigen. Konzeption und Auswertung einer repräsentativen Untersuchung*. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW – Verlag für neue Wissenschaft GmbH.
- Gottschall, K.; Kittel, B.; Briken, K.; Heuer, J.-O.; Hills, S.; Streb, S.; Tepe, M. (2015): *Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer*. London: Palgrave Macmillan.
- Grabka, M. M.; Schröder, C. (2019): „Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen“, *DIW Wochenbericht* 86 (14): 249–257.
- Herzog-Stein, A.; Lübker, M.; Pusch, T.; Schulten, T.; Watt, A. (2018): „Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung“, *Policy Brief WSI* (24): 1–20.
- Hohendanner, C.; Ostmeier, E.; Ramos-Lobato, P. (2015): „Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung“, *IAB-Forschungsbericht* (12): 1–178.
- Huntington-Klein, N. (2021): *The Effect: An Introduction to Research Design and Causality*. New York: Chapman and Hall/CRC.
- Jann, B. (2007): „Making Regression Tables Simplified“, *The Stata Journal* 7 (2): 227–244.
- Kalleberg, A. L. (2012): „Job Quality and Precarious Work“, *Work and Occupations* 39 (4): 427–448.
- Keller, B. (2008): „Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven“, in: R. Sackmann; B. Jonda; M. Reinhold (Hg.): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73–94.
- Keller, B. (2010): *Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen*. Berlin: edition sigma.
- Keller, B. (2011): „After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany“, *The International Journal of Human Resource Management* 22 (11): 2331–2348.
- Keller, B.; Seifert, H. (2013): *Atypische Beschäftigung zwischen Prekariat und Normalität. Entwicklungen, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick*. Berlin: edition sigma.

- Keller, B.; Seifert, H. (2014): „Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst“, *WSI-Mitteilungen* 67 (8): 628–638.
- Ketzmerick, T. (2020): Der Mangel an Fachkräften. Bonn: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47394/der-mangel-an-fachkraeften/>.
- Kilian, W.; Schneider, K. (2003): *Umgestaltung des öffentlichen Sektors. Analyse und Handlungsempfehlungen*. Frankfurt/Main: Bund-Verlag.
- Kistler, E.; Holler, M.; Schneider, D. (2019): „Alter(n)srechte Arbeitsbedingungen und Lebenslagen – Fiktionen und Fakten“, in: W. Schneider; S. Stadelbacher (Hg.): *Der Altersübergang als Neuarrangement von Arbeit und Leben*. Wiesbaden: Springer, 89–113.
- Kress, U. (1998): „Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes - Ein Literaturbericht“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (3): 488–505.
- Kronauer, M.; Linne, G. (2005): „Flexicurity: Leitbild, Rhetorik oder halbherziger Kompromiss?“, in: M. Kronauer; G. Linne (Hg.): *Flexicurity: Die Bindung von Sicherheit an Flexibilität*. Berlin, 9–30.
- Kümmerling, A.; Schmieja, V. (2021): Teilzeitbeschäftigung. Bonn: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/329120/teilzeitbeschaeftigung/>.
- Löwe, P. S. (2022): „Are first jobs in the German public sector more stable? An examination under consideration of the institutional structure.“, *Soziale Welt* 73 (2): 379–417.
- Löwe, P. S.; Valet, P. (2022): „Reformen im öffentlichen Dienst - Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018“, *WSI-Mitteilungen* 75 (2): 119–128.
- Machura, S. (2022): Öffentlicher Dienst: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/kurzknapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202082/oeffentlicher-dienst/>.
- Morgan, S. L.; Winship, C. (2015): *Counterfactuals and Causal Inference*. New York: Cambridge University Press.
- Nullmeier, F. (2004): „Vermarktlichung des Sozialstaats“, *WSI-Mitteilungen* 57 (9): 495–500.
- Öffentlicher Dienst.info (2022): Tarifentwicklung seit 1993 im Vergleich. Download unter: <https://oeffentlicher-dienst.info/vergleich/entwicklung1/>.
- Oschmiansky, F. (2020): Befristete Beschäftigungsverhältnisse. Bonn: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/317177/befristete-beschaef-tigungsverhaeltnisse/>.
- Rohrer, J. M. (2018): „Thinking Clearly About Correlations and Causation: Graphical Causal Models for Observational Data“, *Advances in Methods and Practices in Psychological Science* 1 (1): 27–42.
- Sack, D. (2014): „Rekommunalisierung als neuer Trend? – Zwischen Privatisierungserfahrungen, direkter Demokratie und Haushaltskonsolidierung“, *GWP* 63 (3): 339–350.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J. (2019): „Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor“, in: N. Burzan (Hg.): *Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018*, 1–11.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J.; Wilson, G. (2022): „Neoliberalism’s Impact on Public-Sector Job Quality: The US and Germany Compared“, in: C. Warhurst; C. Mathieu;

- Dwyer, Rachel., E. (Hg.): *The Oxford Handbook of Job Quality*. Oxford: Oxford University Press, 469–484.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): *Leiharbeiter und Verleihbetriebe*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Statistisches Bundesamt (1995): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 1993. Fachserie 14 / Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2007a): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2005. Fachserie 14/Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2007b): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2006*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2019): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 / Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2021): *Finanzen und Steuern. Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes. Fachserie 14 Reihe 5*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2022): *Kernerwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen - Atypische Beschäftigung*. Wiesbaden. Statistisches Bundesamt. Download unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsform-zr.html>.
- Struck, O. (2006): *Flexibilität und Sicherheit. Empirische Befunde, theoretische Konzepte und institutionelle Gestaltung von Beschäftigungsstabilität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tepe, M.; Kroos, D. (2010): „Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft“, *WSI-Mitteilungen* 63 (1): 3–10.
- Valet, P.; Sauer, C.; Tolsma, J. (2021): „Preferences for work arrangements: A discrete choice experiment“, *PloS one* 16 (7): e0254483.
- Wagner, A. (2010): *Atypische Beschäftigung. Eine wissenschaftliche Bilanzierung*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Walwei, U. (2015): „Von der Deregulierung zur Re-Regulierung: Trendwende im Arbeitsrecht und ihre Konsequenzen für den Arbeitsmarkt“, *Industrielle Beziehungen* 22 (1): 13–32.
- Weber, B. (2007): *Kooperation und Konflikt - Menschen im Unternehmen*. Bonn: bpb. Download unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/8554/kooperation-und-konflikt-menschen-im-unternehmen/>.
- WSI (2022): *Tarifbindung der Beschäftigten und Betriebe*. Düsseldorf: WSI. Download unter: <https://www.wsi.de/de/tarifbindung-15329.htm>.

Artikel 3: Are first jobs in the German public sector more stable? - An examination under consideration of the institutional structure

Status: Veröffentlicht 2022 in Soziale Welt, 73 (2), 377-415. DOI: [10.5771/0038-6073-2022-2-377](https://doi.org/10.5771/0038-6073-2022-2-377)

Acknowledgements: The author thanks Peter Valet, Daniel Zeddel, Jonathan Latner, Jonas Voßemer, Michael Gebel and the anonymous reviewers for their insightful comments, suggestions and support as well as Thijs Bol and Kim Weeden for providing codes to create the indicators of formal occupational closure.

Note: The codes used in the present study are available for replications (<https://doi.org/10.7802/2422>)

Abstract

In recent decades, Germany has turned away from regular employment for the non-established, with employment entrance becoming the most insecure phase of a career. The public-sector employment regime, with its specific institutional setting, has been seen as a "model employer" for disadvantaged groups, but reforms and restructuring are increasingly calling this special status over the private sector into question. This article examines whether the public sector provides more stable employment for entrants than the private sector. It is investigated whether the institutional structure of the public sector positively influences employment stability. In a decomposition analysis, it tests potentially stabilizing (working in a service relationship, high occupational closure, participation in further education) and destabilizing institutional factors (fixed-term and part-time employment) to explain the stability of first jobs in the public sector, using the labour market entry cohorts 1995 to 2012 of the retrospective life history data of the Starting Cohort six of the National Education Panel Study (NEPS). The results show that the public sector is offering more stable first jobs, and stabilizing factors, like further education are influential. However, destabilizing factors, like the intensive use of fixed-term contracts, have a significant negative impact. This suggests that the stabilising institutional structure of the public sector, while functioning, is under pressure and thus offers potential for polarisation.

1 Introduction

The state is Germany's largest employer. But we know very little about the more recent situation of labour market entrants in the public sector.³² Up to the early 90's the public sector has been described as a "model employer" (Keller 2008) and was associated with secure, long-lasting employment, especially for those groups who might experience higher levels of precariousness in the private sector (Sauer et al. 2019). While the situation of labour market entrants in Germany has been studied intensively (e.g. Buchholz/Blossfeld 2009; Gebel 2015), empirical research does not address the different situation in the private and public sectors. We analyse the time period since 1995 when general insecurities at the job start and institutional changes in the public sector came together and ask: *Does the public sector provide more stable first jobs than the private sector in Germany?*³³

In the last decades many reforms addressing the labour market entry and the public sector took place. The institutional structure of the German model is shifting away from standard employment, with an especially negative impact on job security for non-established employees (Streeck 2009). Labour market entrance has become the most unstable phase of a career over the last 25 years (Buchholz 2008), with such consequences as the postponement of important life events like leaving the parental home and starting a family (Mills/Blossfeld 2003; Scherer 2005). At the same time, also the public sector experiences a lot of reforms and institutional changes. The number of state employees dropped from 6.1 million (1994) to 4.8 million (2018), economic rationalization became influential and more intensive use of atypical and temporary jobs offer new opportunities for insecure jobs (Brandt et al. 2008; Czerwick 2007; Deckwirth 2008; Hohendanner et al. 2015; Keller/Seifert 2015; Löwe/Valet 2022; Statistisches Bundesamt 2019) which might have influenced the situation of labour market entrants in the public sector.

But we not only want to answer if the public sector provides more stable first jobs than the private sector in Germany, we also want to know whether the institutional structure of the public sector provides an environment in which typical problems of the outsider group of labour market entrants can be reduced. We want to understand the public sector effect better and which institutional characteristics of the public sector influence stabilization and destabilization of

³² The public sector in the definition used in this article only includes employees and civil servants who work in the civil service directly for the state under special labour law conditions, not employees who work for a private company that is (partly) owned by the state.

³³ Consequently, this article examines the first job stability of entrants to the public sector, on the condition that they have got the job. Neither the complexity of getting a public sector entrance job, nor the consequences of highly protected first jobs in the public sector for entrants not getting in are investigated.

first jobs, and therefore ask: *What stabilizing or destabilizing role do different institutional factors have in mediating the public sector effect on job stability?* We use a theoretical framework by Sørensen and Kalleberg (1981) that explains under which institutional conditions jobs are more (un-) stable, adapt it to the situation of labour market entrants and debate why the occurrence of these institutional conditions is more likely in the public sector. We identify three potentially stabilizing institutional factors (probability of working in a service relationship, working in a job with a high level of occupational closure, participating in further education) and two potentially destabilizing factors (probability of working in a fixed-term contract, probability of working part-time).

Two different scenarios are possible. In the first scenario, in the reform era the institutional structure of the public sector does not provide benefits for labour market entrants, destabilizing atypical employment patterns dominate. In the second scenario, stabilizing institutions associated with the public sector, like highly standardized career pathways, high rates of further education while being employed, and hiring based on formal qualification are available for entrants, securing more stable entrant jobs than in the private sector.

The analyses are based on data of the German National Educational Panel Study (NEPS). NEPS offers rich and unique spell data on a monthly base, with substantial retrospective information on career history and sociodemographic background. In a first step, to analyse if public sector first jobs are more stable, we calculate the probability of making the transition out of the first job (dependent variable), conditional on a labour market entry in the public or private sector (independent variable) with discrete event history models with a piecewise constant specification. In a second step, the article tests the stabilizing and destabilizing institutional factors that could induce the public sector effect. A mediation analysis using the Karlson, Holm, Breen (KHB) decomposition method (Breen et al. 2013) is implemented.

The results partly support both scenarios. First jobs in the public sector are more stable than in the private sector. Stabilizing institutional factors, like a higher probability of further education during employment and a higher level of licensing as part of occupational closure are important. But at the same time, the institutional structure of the public sector contains atypical employment patterns which reduce stability. The high share of fixed-term employment reduces the stability of first jobs substantially in the public sector, an indication that the stabilizing institutional structure in the public sector is under pressure and a polarization of protected and permanent versus precarious and temporary entrants in the public sector exists.

2 Theory and Hypotheses

We begin this section by explaining which stability issues labour market entrants face. We want to know which institutional factors can reduce or increase these problems, leading to more or less stable entry positions. It goes on by describing what the central characteristics of the public sector are and what distinguishes it from the private sector. Finally, we argue why the occurrence of (de-) stabilizing institutional conditions is more or less likely in the public sector.

2.1 What are the difficulties that compromise the stability of the first job of labour market entrants?

We can identify two main difficulties that compromise the stability of the first job of labour market entrants. First, information gaps on both sides can increase the risk of sub-optimal matches. On the one hand, the entrant may not be able to assess what exactly the job characteristics are and if they are acceptable; on the other hand, the employer may not be sure if the entrant has the desired qualifications and competencies (Sørensen/Kalleberg 1981). For example, job entrants will not have evaluations and certificates from former employers. Anything reducing informational gaps, such as intense screening and the use of formal qualifications for the employer and information about career pathways for the employee, should improve the stability of first job matches. Second, entrants often do not have access to insider labour markets due to closure mechanisms that systematically shield already established insiders. Their weak labour market position forces them to bear most of the flexibility requirements of the labour market and to accept atypical jobs. They lack seniority, work experience, representation of interests, and professional networks. Following segmentation theories, the lack of these characteristics leads to an outsider position and a higher risk of being in precarious and instable jobs (Doeringer/Piore 1971; Lindbeck/Snowder 1989). If internal labour markets are accessible for entrants, their job stability improves (DeLange et al. 2014).

The matching framework by Sørensen and Kalleberg (1981)³⁴ offers the opportunity to analyse how information gaps can be reduced and how entrants are more likely to access insider labour markets. The level of employees' control over a job position is crucial here. If the level of employee control is higher, the employer needs to ensure cooperation by providing job ladders and clear career pathways. The entrant is more likely to get access to an insider labour market, and flexibility risks are reduced. In case of high employee control a mismatch would be cost-intensive, because the employee once hired would be difficult to fire. Consequently, the hiring

³⁴ Of course, this is not the only way to explain how to gain access to insider positions and stable jobs. What distinguishes Sørensen and Kalleberg's approach is that it provides an explanation of how even an entrance position directly provides access to an insider market.

process is processed carefully and cost-intensive, reducing information gaps. To reduce costs, the employer is interested in stable jobs and benefits from reduced information gaps and the reduced risk of mismatches. In the intensive hiring process the employee can also reduce information gaps. It is complicated to get a job with a high level of employee control, but after doing so, the employee can enjoy the advantages and the career pathways of an insider labour market.

Sørensen and Kalleberg (1981) highlight the importance of screening as another key factor, increasing employee control, reducing information gaps, and making first jobs more stable. Because screening is not directly addressed by the matching framework, we use the occupational closure framework of Bol and Weeden (2015) to take a closer look at an important aspect of intensive screening – the role of recruitment in relation to clear signals like formal qualifications in closing information gaps, avoiding mismatches, restricting competition and making careers predictable and more stable for employees and employers alike. But, of course higher levels of employee control do not necessarily mean that all entry-level jobs have the more stable characteristics, only that the occurrence of stable jobs is more likely.

However, there may be concurrent characteristics that cause first jobs to be more unstable. That is why we will also discuss destabilizing factors of first jobs. Here we concentrate on atypical employment patterns and their relevance for entrants in the public sector. We continue with the description of central characteristics of the German public sector

2.2 The German public sector

The public sector consists of organizations owned by the state. These publicly funded organizations provide three types of services to citizens: state-defining programs (e.g. administrative system, police); social programs (e.g. education, social affairs); economic programs (e.g. public transport, waste management). Unlike the private sector, public sector organizations do not seek to maximize profits. Rather, the services should be provided for as many citizens as possible. Many services and offers of the public service are characterised by the fact that they cannot be offered in a marketable way (state-defining programs) or should not be offered in this way (welfare state and state-economic programs). For a long time, this also influenced the situation in the public sector, which was less subject to a capitalist logic of performance and exploitation, but rather followed a bureaucratic logic (Becker 1993; Gottschall et al. 2015).

These conditions had several consequences for employment practices. So distinctive that it was named a “public sector employment regime” (Gottschall et al. 2015) with key characteristics for the whole range of public workers that distinguished it from a private employment regime and includes employees (Angestellte), civil servants (Beamte) and entrants. While wages in the

private sector are higher, the public sector was characterized by employment security, long-lasting employment, worker-friendly working conditions, strong protection against dismissal, and internal labour markets characterized by a career system and linked to a specialized internal training system. But since the mid-1990s reforms, focusing on competition to reach more efficiency, effectiveness, and customer orientation became influential. Public sector organizations were asked to work more like private sector enterprises, emphasizing a paradigm shift towards a capitalist logic of performance (Czerwick 2007). Working arrangements and contracts more typical of the private sector were implemented. It needs to be and will be discussed, how the situation and the institutional structure for labour market entrants in the public sector in the reform era look like.

2.3 The situation of labour market entrants in the public sector

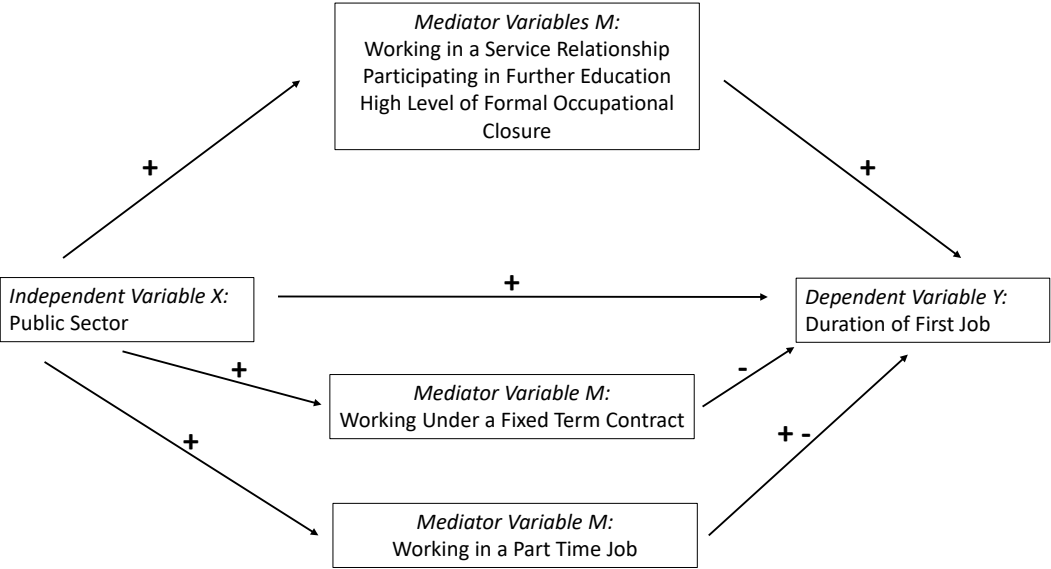
Two different scenarios are possible. In the first scenario, employee control is high and stabilizing institutions associated with the public sector are available for entrants after being hired, securing more stable entrant jobs than in the private sector. In the second scenario, in the reform era the institutional structure of the public sector does not provide benefits for labour market entrants, employee control is low and destabilizing atypical employment patterns dominate. An overview over the theoretically stabilizing and destabilizing factors can be found in Figure 1 and Table 1. Table 1 sums up under which institutional conditions jobs are more (un-) stable and debate why the occurrence of these conditions is likely in the public sector. Figure 1 illustrates the Mediator-Hypotheses.

The theoretical discussion will bring with it the expectation that the potentially stabilizing factors enhancing employee control (probability of working in an employment relationship, working in a job with a high level of occupational closure, participation in further training) are more likely to exist in the public sector. We therefore expect that these stabilizing factors outweigh the destabilizing factors (probability of working in a fixed-term contract, probability of working part-time) and that the probability is higher that first jobs of entrants in the public sector are more stable compared to the private sector. Accordingly, the general Hypothesis 1 can be formulated as:

Labour market entrants in the public sector are expected to stay longer in their first job than private sector entrants (H1).

We continue the discussion by taking a detailed look at the stabilizing factors, enhancing employee control identified by Sørensen and Kalleberg (1981) and deriving the mediator hypotheses.

Figure 1: Illustration of hypotheses



Note: Own illustration.

Table 1: Theoretical model of mediation analysis

M	X → M	M → Y
Mediator variables	<i>How does the public sector influence the appearance of the mediator?</i>	<i>How does the mediator influence the duration of the first job?</i>
Working in a Service Relationship	+ most public sector jobs are professional positions in a bureaucratic structure	+ difficulties to control and rank individuals + jobs are highly dependent on each other: jobs cannot be eliminated without reducing efficiency
Participating in Further Education	+ low transferability of skills to jobs outside the sector because of bureaucratic structure + own public sector academies + importance formalized in collective agreements	+ investment in human capital must pay off for both sides + ensure that established colleagues provide training without risking their own jobs
High Level of Formal Occupational Closure	+ hiring, pay, career paths highly standardized and dependent on formal qualifications + public sector academies define and restrict access to formal qualifications	+ supply of employees who can provide credentials or licenses is limited + risk of job mismatch caused by information gaps is reduced
Working Under a Fixed-Term Contract	+ attractive instrument for cost consolidation, as closed internal labour market does not allow for adjustments	- low level of employment protection - allows for short term personnel adjustment
Working in a Part-Time Job	+ tool to archive objective of work life balance	± no clear indication for influence on duration

2.3.1 Stabilizing factors for first jobs in the public sector

The matching framework by Sørensen and Kalleberg (1981) identifies four reasons for higher levels of employee control. The first two interrelated reasons are: The difficulty of measuring output and the high interdependence of jobs. In this case it is difficult to control and rank individual productivity. Nor is possible to eliminate single jobs without risking a reduction in the efficiency of the whole production process. The measurability of output is typically low for qualified service occupations that have a service relationship and are performed in a bureaucratic structure. Therefore, the employer needs to ensure loyalty and willingness to cooperate,

by offering stable, long-lasting jobs with clear promotion trajectories (Breen/Rottman 2002; Erikson/Goldthorpe 1992; Sørensen/Kalleberg 1981).

Most public sector jobs are professional positions to provide public services and are performed in a bureaucratic structure. Unlike jobs in the private sector, they lack a clear measurable output or product that can be associated with a specific employee (Statistisches Bundesamt 2014). Accordingly, Hypothesis 1.1 can be formulated as:

The higher probability of working in a service labour relationship partly explains why public-sector labour market entrants should stay longer in their first job than private sector entrants (H1.1).

The third reason for higher levels of employee control mentioned by Sørensen and Kalleberg is the acquisition of specific human capital on the job. To ensure that the established colleagues supply training for the entrants, they want to be sure that they do not risk their own jobs. The cooperation of colleagues is particularly necessary when the work is carried out in a bureaucratic structure in order to guide the entrant through it. Besides the cooperation of colleagues, the entrants must be sure that investments in specific human capital pay off. Mutual investment in specific capital with low transferability is ensured by internal career ladders that improve job stability.

The function and frequency of on-the-job training at the beginning of the career differ for the public and private sectors. While the public sector places high access requirements on its applicants, and training serves to adapt entrants' skills to the bureaucratic structure and specific requirements of the public sector, training in the private sector often serves the purpose of balancing different initial conditions. As a result, public sector skills are much less transferable (Kratzer 1996), which increases stability. Also, additional qualifications may be required as the career progresses. Many qualifications cannot be acquired in the marketplace; the skill training must be provided by the public sector employer. Further education enables the investment and stabilizes the employment relationship. Unlike in the private sector, skills adjustments work more through further education than by layoff and subsequent rehiring of an employee with the required profile. The state owns "Public-sector academies" focus on public sector skills only and allow for an internal adaption of skill requirements, also after being hired. The importance of further education is formalized in collective pay agreements for the whole public sector (§ 5

TV-L, § 5 TVöD).³⁵ Consequently, further education should be more frequent in the public sector, leading to Hypothesis 1.2:

The higher probability of participating in further education while employed in the first job partly explains why public sector labour market entrants should stay longer in their first job than private sector entrants (H1.2).

The fourth reason for higher levels of employee control is the level of collective bargaining. If coverage is high and unions are influential, the threat potential to the employer is higher. Here, the differences between the German private and public sectors are considerable. While the overall economy has a collective bargaining coverage of 50%, the public sector reaches 100% for employees (Amlinger/Bispnick 2013). Beyond the threat potential, coverage formalizes other sources of employee control, such as the importance of further education and which professions need to be carried out under a service relationship. Civil servant status is based on legal regulations, not on collective bargaining. However, the working conditions of civil servant status are part of a centralized process which ensures full coverage and defines the role of further training and professional requirements. Unfortunately, the coverage of collective bargaining in the public sector does not vary and cannot be tested in a private-public comparison, so we could not formulate a specific hypothesis. Nevertheless, the full coverage of collective agreements (employees) in the public sector (or full binding force of the legislation for civil servants) should promote the emergence of internal labour markets and long-term employment relationships, making it important for the theoretical if not the empirical justification of the public sector effect.

We continue by discussing the role of intensive screening and occupational closure for the increase of employee control and the reduction of information gaps. Although we already discussed the four reasons mentioned by the matching framework that lead to higher control, Sørensen and Kalleberg (1981) point to the importance of screening as another key factor. We draw on the occupational closure framework of Bol and Weeden (2015) to take a closer look at an aspect of intensive screening – the role of recruitment in relation to clear signals like formal qualifications in closing information gaps and restricting competition. Occupational closure plays an ambivalent role for entrants. Access to a job with a high degree of closure becomes more complicated. But after successful access (the group of entrants we are investigating in this article), the entrants can benefit from occupational closure.

³⁵ TV-L names the wage agreement between the federal states and the unions.

Bol and Weeden (2015) concentrate on formal job characteristics, namely the level of educational credentialing³⁶ and licensure³⁷ in a specific occupation. The credential is a time and cost intensive investment that enables the owner to signal job-specific skills or traits to a potential employer. The availability of credentials can be restricted, and their value thereby increased if a limited number of slots is offered to acquire them. Licensing restricts the possibility of applying a given skill by making licensing a prerequisite for the execution of work or the provision of a service. The closure is stronger if employers insist on credentials or licensure. The entrant benefits from the fact that the supply of skilled work is limited, which leads to higher wages compared to the situation where certificates and licences do not play a role. But wages are only one possible reward. Reduced competition increases employee control as the number of qualified employees with the required credentials and licenses is limited and increases employers' interest in stable, long-lasting job matches, because new staff is difficult to find. Furthermore, certificates and licenses are a signal for job specific skills verified by educational institutions or professional associations and lower the risk of job mismatches caused by information gaps. Employees are trained in a specific occupation and know what to expect, and employers can rely on a guaranteed skill level. Uncertainties are substantially reduced.

In Germany, there is a high degree of occupational closure overall, but the public sector provides a specific institutional setting that encompasses the whole public sector, is more rigorous and leaves less room for individual negotiation and decision-making, empowering the entrants. The public sector provides jobs where hiring, payment, and career pathways are highly standardized and dependent on formal qualifications. Formal educational attainments verified by credentials and licenses determine classification at the job start (e.g. attachment of the TVL, TVL,§ 22 BAT; TVöD) and are a prerequisite for being hired for the respective position. The high degree of standardization enshrined in collective agreements (employees) and legislation (civil servants) includes entrants. The standardized payment schemes and career opportunities are publicly available, and every applicant can learn about them before being hired, thus reducing information gaps. Civil servants often receive their certificates at public service academies; in fact, these may be the only way to acquire the requisite skills. Admission is limited, which increases occupational closure. Since the state as the future employer is in charge of the academies, the match with job-specific skills and characteristics is high. Based on the above considerations, we formulate Hypothesis 1.3 as:

³⁶ Educational credentialing means degrees or certifications earned in the formal education system.

³⁷ Licensure means that it is an obligation to hold a license giving holders an exclusive right to execute their jobs.

The higher probability of working in a job with higher levels of formal occupational closure partly explains why public sector labour market entrants should stay longer in their first job than private sector entrants (H1.3).

2.3.2 Destabilizing factors for first jobs in the public sector

The theoretical discussion so far suggests that public sector institutional structures are capable of increasing employee control and leading more likely to more stable first jobs. However, stabilizing as well as destabilizing influences can exist simultaneously. We need to take a closer look at atypical employment patterns that may destabilize the average first job in the public sector. In what follows we ask why atypical jobs for job entrants are more unstable, how they reduce employee control and why the frequency of usage of atypical employment should differ between the public and private sector? We consider part-time and fixed-term employment. Temporary agency work is not studied as it is mainly used in industry and is almost non-existent in the public sector (Ellguth/Kohaut 2011).

Employees in atypical employment have difficulties with job security and fewer opportunity structures (Brülle 2013; Mills/Blossfeld 2003). The contract status directly influences how simple and cost-intensive a layoff is. The indirect costs of continued employment in the workplace differ from regular employment due to short contract periods (fixed-term) or short-time work (part-time). The risk increases that investments in employees do not pay off, and it may not be worthwhile to include entrants in insider labour markets. The employee control for employees in atypical employment status is low and the limited career opportunities may be a reason to change employment, which reduces first job stability.

Fixed-term employment is an instrument of external flexibility.³⁸ This means that the flexibility needs of the company are met by using resources from outside the company (Atkinson 1984). It allows for the adjustment of personnel if jobs are not permanently available due to the current economic situation or if the financing only covers a certain period of time. It allows to achieve cost consolidation or personnel reduction targets (Brülle 2013; Kalleberg 2000). The central characteristic of fixed-term employment relationships is a low level of employment protection, which makes it easier to dismiss employees. While the position of insiders is protected by job-preserving measures and turnover costs which make it costly for companies to dismiss them and hire another employee, the positions of fixed-term employees do not have the same level

³⁸ Entrants seldom prefer a fixed-term contract to a permanent contract (Hohendanner/Gerner 2010). For this reason, we concentrate on the employer side.

of protection (Lindbeck/Snowder 1989). The employee control is low, which has severe consequences for job stability. The disadvantages in contrast to permanent employment have been shown in several studies. The risk of becoming unemployed at the end of a fixed-term employment contract is higher (Brehmer/Seifert 2008; Giesecke 2009) and the chance of becoming upwardly mobile is lower (Diewald/Sill 2004; Scherer 2004). Both reduce the likelihood that jobs will be stable.

The institutional structure of the public sector, with its strongly closed internal labour market, makes fixed-term employment an attractive instrument for cost consolidation, concentrating on the newly hired entrants, as legal norms mostly prohibit fixed-term employment for the long-term employees (Giesecke 2006; Hohendanner/Gerner 2010; Brülle 2013). It is used more frequently than in the private sector (Hohendanner et al. 2015).³⁹ Hohendanner and Gerner (2010) show that the share of fixed-term contracts in recruitment in the public sector is over 60%, compared to 45% (in 2007) across all sectors. Consequently, we formulate Hypothesis 2.1 as:

The higher probability of working in a fixed-term job partly explains why public sector labour market entrants should stay in their first job for a shorter period than private sector entrants (H2.1).

In contrast to fixed-term employment, part-time work is an instrument of internal flexibility, since companies use firm internal resources for enhancing flexibility (Atkinson 1984). Employees working under part-time contracts usually have the same amount of employment protection as employees working under full-time, permanent jobs (Giesecke 2009). The flexibility needs of the employer can be fulfilled in a permanent employment relationship, reducing the risks to job stability. Part-time employment can be an indication of employee control as it is often voluntary and serves to adapt daily working hours to personal needs, especially for women who are balancing family duties with paid work, or it acts as additional income (Allaart/Bellmann 2007). Even if the central motives of employers and employees suggest a relatively stable relationship compared to other atypical forms of employment, also part-time work has the difficulty, compared to full-time employment, that investments in employees take longer to pay off and are less likely to gain access to insider labour markets due to shorter working hours.

³⁹ The literature on fixed-term contracts in the public sector implies that fixed-term contracts in the public sector are not only more common but also more unstable than in the private sector, due to varying motives for use (Brülle 2013; Giesecke 2006). This analysis would require an interaction. However, the implementation of an interaction in the KHB decomposition framework is not recommended, as it does not provide reliable results (Breen et al. 2013). Therefore, we focus on differences in the frequency of use.

While in both sectors women dominate part-time employment (public: 76.6%; private: 75%; age 15-35; Statistisches Bundesamt 2004a; Statistisches Bundesamt 2004b), suggesting the central motive is reconciling work and family life, the public sector has traditionally been strong in providing safe and family-friendly part-time jobs for women (Sauer et al. 2019). The frequency of use is somewhat higher in the public sector compared to the whole economy (public: 17.26%; over-all: 16.80%; age 15-35; Statistisches Bundesamt 2004a; Statistisches Bundesamt 2004b). Although the public sector does not avoid part-time employment for entrants, in contrast to fixed-term employment, neither the motives for its use nor the small frequency differences to the private sector give a clear indication of destabilizing consequences for the first jobs in the public sector. Based on the above, Hypothesis 2.2 can be stated as follows:

The higher probability of working in a part-time job is not a mediating explanation why public-sector labour market entrants should stay in their first job for a shorter period than private-sector entrants (H2.2).

3 Data and Methods

3.1 Data

The data are drawn from the National Educational Panel Study (NEPS; Blossfeld et al. 2011). NEPS is an interdisciplinary endeavour, using a life-course perspective to analyse central trajectories across the entire life span, focusing on key transitions in the life course with an emphasis on the entry phase into the labour market. NEPS follows a multicohort sequence design, starting with a total number of more than 60,000 target persons from six cohorts (early childhood, kindergarten children, 5th graders, 9th graders, first-year college students, and adults who have already left the educational system in most cases). The data for this article are drawn from Starting Cohort Six (Adult Education and Lifelong Learning) with a starting sample size of 13,000.

The labour entry cohorts from 1995-2012 are those under investigation. To cover this period, we must focus on retrospective data (at least for the earlier years studied). Although NEPS provides rich and unique retrospective information on work situation, family constellation, education, and training, and allows for (mediator) analysis of early career, retrospective information has some limitations. Not all information is available in as much detail as in the prospective longitudinal panel, and memory recall errors are more relevant. But the period from 1995-2012 is of great relevance for our study as it covers the main structural changes in the public sector. It began shortly after the major privatization in the middle of the 1990s and includes the phase in which economic concerns and control mechanisms gained influence. Since

the reforms were implemented in an incremental process that continues to this day, no clearer starting point for the beginning and end of the reform era can be chosen.⁴⁰ At least the first five years after entry are included.

3.2 Sample Selection

For the analysis of the stability of the first job, the labour market entry must be defined. The definition must be under the control of the researcher in order to avoid the use of very different first reported jobs based on the respondent's self-assessment (some respondents interpret a holiday and others interpret the first permanent job as the first significant job). The challenge is to exclude temporary career breaks in education that should not be analysed as entering the labour market, such as holiday jobs, transitional work, military service, or situations where work is not the main activity. Simultaneously a definition must be found that does not exclude uncertainties (e.g. atypical employment) at the beginning of the career (Gebel 2010; Giesselmann et al. 2017; Kurz/Steinhage 2001; Scherer 2005). The first significant job is defined as the first employment spell after completing a dominant spell of education. To be considered a dominant spell, education must last for a minimum of six months and include participation in vocational training, study, or school. For a job to be considered as the first significant one, no new education spell can begin for a minimum of 12 months after the job starts. This condition does not apply if the first significant job spell continues parallel to or is included in further education. Employment spells lasting a maximum of three months directly after finishing school and discharge into military service without another spell between them are excluded. A first significant job can only begin after completion of a paid training activity such as teacher training (Referendariat) or probationary period. Only dependent employees (and civil servants) are examined. Self-employment, family work or freelance collaborations are excluded. The sample is limited to employees who started their first significant job between the ages of 15 and 35. Overall, 129,589 months are observed for 2,897 persons, including 665 in the public and 2,232 in the private sector. A total of 2,489 (85.91 %) working spells are completed and the first job ends; 408 spells are right-censored, with no job ending (14.09 %).

⁴⁰Further investigations calculating the probability of a first job quit by sector for four separate entry cohorts within the study period show for both sectors changing probabilities but support the view that no clear time trends for a reduction or increase of the public sector effect are found within the observation period. Therefore, for reasons of case number maximization that allow for mediation analyses, the formation of only one entry cohort for the analyses is maintained.

3.3 Measures and Methods

3.3.1 Dependent Variables

Our dependent variable measures the probability that the respondent makes the transition out of the first significant job. The respondents are at risk to experience this transition after entering their first significant job. The event under investigation is the end of this job. The respondents are asked to report a new job spell if the activity or/and the employer changes. Reporting a new activity as a new spell could be problematic if it takes place with the same employer, because an internal career advancement would wrongly be interpreted as a job ending. This seems to be particularly problematic when a new ISCO code accompanies the new activity. The cases where a new activity does not change the ISCO code do not seem to be reported as a new spell. Examination of the data shows that respondents usually report a new job spell as one that is accompanied by a new ISCO code. Internal career developments that do not change the ISCO code do not appear to be reported as a new job spell. This type of job spell measurement allows the presentation of career development as described in the theoretical part of the paper. Promotions and changes of employment status (e.g switch from a fixed-term to permanent contract) do not terminate the job spell. Parallel spells such as parental leave do not terminate a job spell, as different spells can occur simultaneously, and a job spell only ends when respondents report a change. The ability to easily remain with the employer during such periods as parental leave is an investment in the employee. If the employer offers an environment where there is no need to leave or change jobs and the career can develop, this should not limit the duration of the first job.

There is an intense debate in the literature on whether unstable first jobs are problematic at all in the long run (for an overview see Gebel 2015). Advocates of the entrapment hypothesis argue that starting in an unstable first job limits further career opportunities and sends bad signals to future employers. Advocates of the integration hypothesis argue that an unstable start to a career is only a temporary problem that disappears after a few years, after a move to more adequate jobs has taken place or one has built a stable career at the first job. While these are important and exciting research questions, we are not interested here in testing any of these hypotheses. We also see that an unstable first job is not necessarily negative in the long run, but it is initially associated with later or non-establishment of the career. Even if a direct job change succeeds, the entrant has to find his way around in a new environment and work his way in. The probationary period begins anew. Negative effects, such as leaving home later or postponing starting a family, are more likely compared to the situation where a more stable career in the first job can be realised.

We want to know if an entrant stays with the employer where he started his first job and if the institutional setting of the employer offers the possibility to have a long-term relationship and an internal career development where it is not necessary to change jobs. Therefore, we focus on the dimension of temporal stability of the first job with the first employer.

3.3.2 Independent Variable

We are comparing public-sector jobs to private-sector jobs. A public sector job can be performed by a civil servant or a public sector salaried employee. While civil servants have a strong loyalty to the state on the basis of the law, which can only be changed by constitutional amendment, leaving little scope for adjustments that could jeopardize job stability, public employees work under private labour law and working conditions rest on collectively negotiated contracts that are relatively open to change. Despite these differences, we analyse both together, because the working conditions of both groups are closely coordinated. For many arrangements, civil servants serve as a template for contract employers, and conversely, agreements from employee collective bargaining are often adopted by civil servants (Gottschall et al. 2015). Public-sector vs. private-sector jobs are self-reported. A review of the data shows that self-reports can be problematic, as some respondents describe themselves as employed in the public sector when performing public tasks, instead of reporting only employment in the public sector when the state is the employer, as defined in the theoretical part of the paper. Some are employed under church labour law, which is comparatively weak. Therefore, the effect of the public sector is likely to be underestimated.

3.3.3 Mediator Variables

The first mediator is the probability of working in a service labour relationship. Service relationship is measured on the basis of the EGP-scheme (Erikson et al. 1979), with a distinction between “Service Relationships” (Categories I and II) and “Labour Contracts, Intermediate Classes” (Categories VI, VIIa, VIIb, IIIa, IIIb, V).

Further education, the second mediator, is a dichotomous variable that indicates whether an individual is participating in further education during the time of the first job. Different types of training courses that take place during the first job are measured. Both general and job-specific further training are considered. This includes, for example, courses from various fields of law, the teaching of new tax laws, administrative regulations, but also the training of general office skills. Although theoretically specific human capital in particular should increase stability, more detailed information is not available in the retrospective data to assess whether acquired skills are strictly job-related. In particular, the retrospective data do not capture whether

continuing education is offered by the employer. However, the timing suggests a reference to the first job.

For the construction of the two indicators of formal occupational closure introduced by Bol and Weeden (2015), we use the 2005/2006 BIBB/BAuA Employment Survey (Hall/Tiemann 2009). We match it with the NEPS data on the occupational level based on the three-digit *Klassifizierung der Berufe* (KldB-1988). The indicators are calculated on a job level, not an individual level. The question “What qualification is normally required to do the job you have now?” is used to calculate a measure for educational credentialing. We calculate the percentage who require a finished vocational training or “Meister/Techniker” degree and the percentage requiring a tertiary degree. Licensure is calculated on the basis of legal codes (e.g. German Article § 132 a) and other governmental sources on legal job protections (Bol/Weeden 2015).

The dichotomous variables measuring the contract status (fixed-term vs. permanent; full-time vs. part-time) are reported by the respondent for the status of the job at the beginning of the contract. Since the consequences of an atypical start of employment are covered, a later change to an unlimited or full-time contract within the same job episode is possible.

3.3.4 Controls

We control for variables that affect both selection into public sector employment and duration of stay in first jobs. The coding of the variables appears in Table 2. All time varying controls are measured before entering the first job.

The individual education level has to be controlled for to decompose the occupational closure from qualification and productivity differences (Giesecke/Verwiebe 2009). The socioeconomic background is considered as the highest education level of parents. Education and background influence the probability of entering a public-sector job and the stability of jobs through the reproduction of the job choices of the parents, the transmission of the importance of job security and loyalty norms, and the family resources that allow or restrict longer jobs search and job mobility (Dohmen et al. 2012).

The age at the start of the first job is used because it is connected to the development of personality and individual values, like the need for security, which influence the sector choice and the constancy of that choice (Kooij et al. 2011). The duration of job search before the beginning of the first job can influence the need for security and the acceptance of job offers, based on the supply of alternatives. Economic growth in the year of entry into the first job influences the supply and conditions of entry alternatives and the need for security and thus the choice of sec-

tor and the consistency of that choice. Citizenship is related to knowledge of the civil service and political system, language skills, and employability (Esser 2006). For parts of the public sector, citizenship is a precondition for employment (§ 7 BeamtStG).

The employment careers are often influenced by a desire for the compatibility of professional and family life (Pollmann-Schult 2008). The public sector is understood to better facilitate this option (Ziefle/Gangl 2014). Sex and the existence of a child before entering the first job control for this possible selection. Occupational status is controlled in order to separate the higher supply of advantageous high-level jobs in the public sector from the differences resulting from a particular institutional framework.

Job preferences on the occupational level are imputed from SC4⁴¹ to control for the fact that public/private sector choices are influenced and job changes become less likely if job preferences are matched (Clark 2001). The imputation corrects for variables missing in SC6. In the SC4 9th grade, students are asked about their general professional preferences and the importance of starting a family later (1=very unimportant; 6=very important). The mean value is calculated for the desired occupation and matched with the SC6 data at the occupational level on the three-digit KldB-1988. The possibilities of helping others and performing a meaningful activity are the first job preferences controlled. Following the theory of public sector motivation, a higher value for both should be given by those in public sector jobs (Perry/Hondeghem 2008). The importance of job security also influences the job choice and the constancy of that choice (Kooij et al. 2011). High wage aspirations are expected to be negatively related to the choice of public sector jobs because the peak wages are higher in the private sector (Tepe/Kroos 2010). If higher wage aspirations cannot be fulfilled in the current job, employees should be more willing to switch jobs, thus reducing job stability. The compatibility of family and career is measured by comfortable working hours and the importance of family formation. The compatibility differs for private and public sector jobs, so persons with preferences for family should have a higher probability of selecting into public sector jobs (Okun et al. 2007).

3.4 Analytical Strategy and Method

To answer the question of *whether the public sector in Germany provides more stable first jobs than the private sector?*, the results section begins with a descriptive overview of the sample

⁴¹ This paper uses data from the National Educational Panel Study (NEPS): Starting Cohort four – 9th Grade, doi:10.5157/NEPS:SC4:1.0.0. From 2008 to 2013, NEPS data were collected as part of the Framework Programme for the Promotion of Empirical Educational Research funded by the German Federal Ministry of Education and Research (BMBF). As of 2014, the NEPS survey is carried out by the Leibniz Institute for Educational Trajectories (LIfBi) at the University of Bamberg in cooperation with a nationwide network.

and the covariates examined (Table 2), followed by survival curves (Figure 2) illustrating how long labour market entrants stay in their first job, depending on whether they start in the public or private sector.

In the next step, we use a discrete-time logistic event history model (Allison 2014) to investigate the event of interest: the end of the first job. To determine the job's stability and considering selection effects, we calculate the conditional transition probabilities of leaving the first job depending on a start in the public or private sector (Hypotheses 1; Table 3, Figure 3). We use logit models to estimate our hazard rate, as described by Allison (2014). Our data is organized in a person-month-format. In this case the model likelihood has exactly the same format as a standard binary logit model. We report Average Marginal Effects (AME), a transformation of log-odds,⁴² to identify the total effect of starting a job in the public compared to the private sector, on the probability of leaving the first job. The central advantage in the article setting is that, in contrast to log-odds or odds ratios, AMEs allow a more intuitive interpretation of probabilities (Best/Wolf 2010). They show the average effect on probability in percentage points. In our case, the probability of making the transition out of the first job for entrants starting in the public sector compared to entrants starting in the private sector. When interpreting the effect sizes of the event history models, it should be noted that the conditional transition probabilities at any specific time point only reflect the effect for those persons who have not yet experienced an event; this leads to smaller effect sizes than if the cumulative effect is used, for example, to calculate a survival curve. A piecewise constant function is used to calculate the basic hazard rate, as data constraints preclude a completely non-parametric modelling. A piecewise constant function allows the estimation of individual hazard rates for different time intervals. This reflects the different magnitudes of time-dependent effects and prevents over- or underestimation of effects. It is plausible that the effects vary at certain points in time; e.g., it is more likely to leave the first job around the legally permitted limit of the probationary period or at the end of the temporary employment than to leave the job between these points. The time intervals are chosen based on this assumption and after examination of the data (criteria: legal regulations, sufficient number of cases for each interval), resulting in 13 time intervals (1-6, 7-9, 10-12, 13-16, 17-21, 22-24, 25-28, 29-35, 36-42, 43-48, 49-54, 55-60, 61-267 months).

In the last step, we answer the question: *What stabilizing or destabilizing role do different institutional factors have in mediating the public sector effect on job stability?* by testing the influence of different institutional factors of the public sector on first job stability in mediation

⁴² For a formal description of the transformation see Best and Wolf (2010).

analysis (Table 3, Figure 4) using the decomposition method proposed by Breen et al. (2013). We determine the share of the total public sector effect (that we have calculated in the step before) mediated by each explanation (Hypotheses 1.1-1.3; 2.1-2.2). In contrast to the method advocated by Baron and Kenny (1986), this method allows the calculation of the total, direct, and indirect effects in nonlinear logit models as used in our discrete event history analysis, and making it possible to test whether the mediator has a significant influence.

4 Results

4.1 Descriptive Results

4.1.1 Covariates

The descriptive results (Table 2) support the explanations discussed in the theoretical part of the paper. Jobs in the public sector more often have the institutional characteristics that should increase the stability of first jobs. The central role played by further education in the public sector personnel strategy is supported by a share of further education in the first job that is twice as high (20.9%) as in the private sector (8.4%). The expectation of lower measurability of output and a higher degree of formal occupational closure in the public sector are also supported. In the sample, 65.7% of the public sector jobs are service relationships, compared to 39.7% in the private sector. Educational credentials (91.7% and 84.5% for public and private respectively) and the provision of a license (11.2 % and 3.8% respectively) as a pre-requisite for exercising a job are more common.

The theoretical expectation of the destabilizing institutional factors of atypical employment receives support. While more than half of public sector entrants (54.3%) start their career with a fixed-term contract, less than a third of private sector entrants (31.5%) do so. As expected, part-time employment is slightly higher in the public sector (public, 23.5%; private, 18.8%).

If we rely on the data in the theoretical part of the article, the number of public sector employees and servants in the sample seems over-represented (sample, 23.0%; official statistics for 2003, 13.2%; Statistisches Bundesamt 2004a; Statistisches Bundesamt 2004b). The proportion of fixed-term contracts for entrants is lower (sample, 54.3%; official statistics 60.0%; Hohendanner/Gerner 2010, and the share of part-time is slightly higher (sample, 23.5%; official statistics for 2003, 17.3%).

The investigation of the control variables reveals large differences between public and private-sector job entrants in the sample. The public-sector entrants are more educated, have more educated parents, are older when entering the first job, more frequently have German citizenship,

Table 2. Descriptive results of the covariates of the sample

	Public Sector (share: 23.0%)	Private Sector (share: 77.1%)
Stabilizing Factors		
Acquiring specific skills on the job, measured by <i>Further Education; experienced during first job</i>	20.9%	8.4%
Measurability of Output, measured by type of contract <i>Service Relation (Ref. other type of contract)</i>	65.7%	39.7%
Formal Occupational Closure, measured by <i>Educational Credential needed to perform the job</i>	91.7%	84.5%
Formal Occupational Closure, measured by Licensure <i>Percent of jobs that need a license</i>	11.2%	3.8%
Destabilizing Factors		
Period of contract, measured by <i>Fixed-Term Contract (Ref. Permanent Contract)</i>	54.3%	31.5%
Working time, measured by <i>Part-Time Contract (Ref. Full-Time Contract)</i>	23.5%	18.8%
Control Variables		
Highest Educational Level		
<i>Lower secondary education or lower, without vocational education</i>	0.9%	5.1%
<i>Lower secondary education or lower, with vocational education</i>	3.2%	11.0%
<i>Secondary/Higher education, without vocational education</i>	8.4%	12.7%
<i>Secondary/Higher education, with vocational education</i>	41.8%	45.0%
<i>Tertiary education</i>	45.7%	26.2%
Highest Educational Level of Parents		
<i>Lower secondary education or lower, without vocational education</i>	3.3%	5.6%
<i>Lower secondary education or lower, with vocational education</i>	23.9%	28.9%
<i>Secondary/Higher education, without vocational education</i>	2.6%	3.5%
<i>Secondary/Higher education, with vocational education</i>	32.6%	35.6%
<i>Tertiary education</i>	37.6%	26.3%
Age at the start of the first job		
<i>15-19</i>	3.2%	7.6%
<i>20-25</i>	50.8%	60.7%
<i>26-35</i>	46.0%	31.7%
Citizenship		

	Public Sector (share: 23.0%)	Private Sector (share: 77.1%)
<i>German citizenship (Ref. no German citizenship)</i>	96.5%	94.4%
Sex		
<i>Male (Ref. Female)</i>	39.3%	54.0%
Children		
<i>Child before entering the first job (Ref. no child)</i>	6.8%	6.9%
Duration of job search before entering the first job		
<i>0 months</i>	62.6%	61.4%
<i>1-3 months</i>	11.3%	12.1%
<i>4-6 months</i>	3.9%	5.5%
<i>7-12 months</i>	5.1%	7.2%
<i>13-24 months</i>	8.4%	7.0%
<i>Over 24 months</i>	8.7%	6.8%
Occupational Status, measured by ISEI-Score (range: 16-90)	56.1	46.1
Economic growth in the year of entry (<i>in percent</i>)	1.5%	1.4%
Possibility to help others (<i>Range: 1=very unimportant-6=very important</i>)	5.0	4.7
Perform a meaningful activity (<i>Range: 1-6</i>)	5.3	5.2
Job security (<i>Range: 1-6</i>)	5.0	5.1
High wage aspirations (<i>Range: 1-6</i>)	5.0	5.2
Comfortable working hours (<i>Range: 1-6</i>)	4.7	4.8
Family formation in the future (<i>Range: 1-6</i>)	4.0	3.9
N (persons)	665	2232

Source: NEPS 1995-2017. Own calculations.

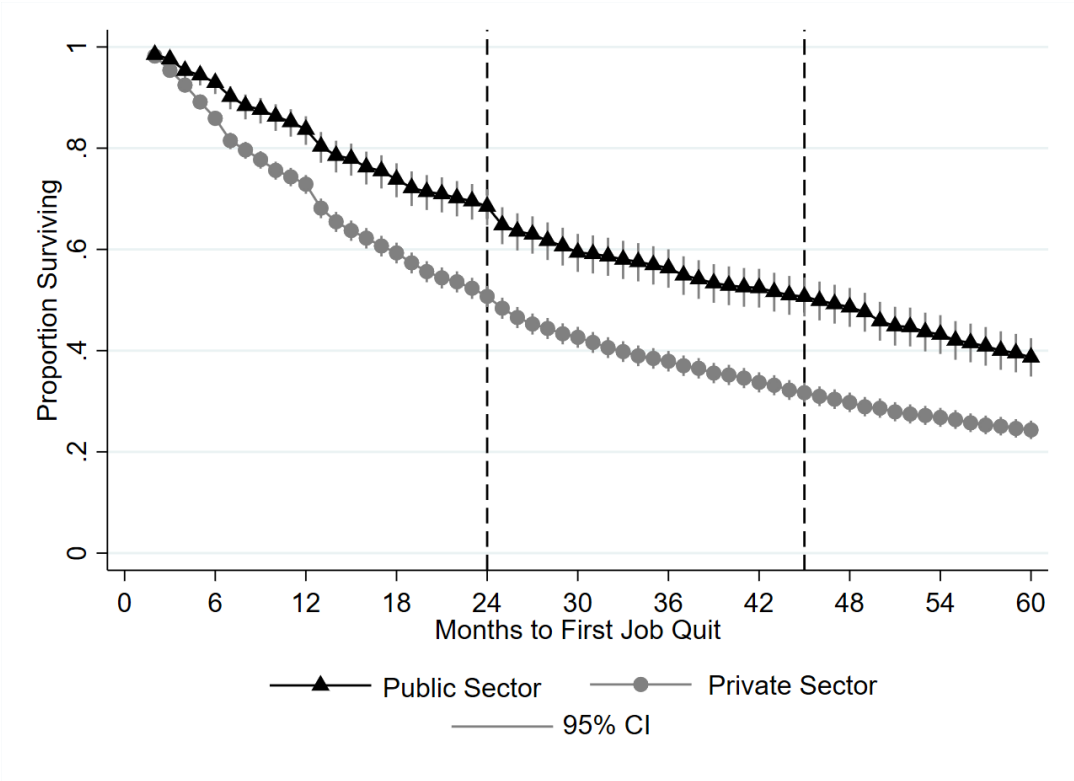
are more often male, less frequently have a child before entering the first job, have longer search durations, and work in jobs with a higher occupational status. The job preferences show only small differences between public sector entrants and private sector entrants, but the possibility of helping others and doing meaningful work is more important for those starting out in the public sector. These persons also report a higher value for future family formation. Job security, comfortable working hours, and high wage aspirations are less important.

4.1.2 Survival Curves

The survival curves suggest that the public sector creates more stable first jobs, supporting Hypothesis 1. The median survival time in the first job is, on average, 20 months longer in the public sector (45 months for public sector vs. 24 months for private sector). The chi-squared measure of differences between groups (not shown) and the 95% confidence interval indicate

significant differences. The survival curves support the expectation that public sector jobs are more stable but do not show on which explanations this effect is based, and no controls to correct for selection and biased estimates are implemented. To resolve these issues, we turn to our multivariate analyses.

Figure 2: Survivor function of first job quit, by time and sector



Note: Only months 0-60 shown. Dashed lines illustrate the median survival time (24 month for the private and 45 for the public sector). Source: NEPS 1995-2017. Own calculations.

4.2 Multivariate Analyses

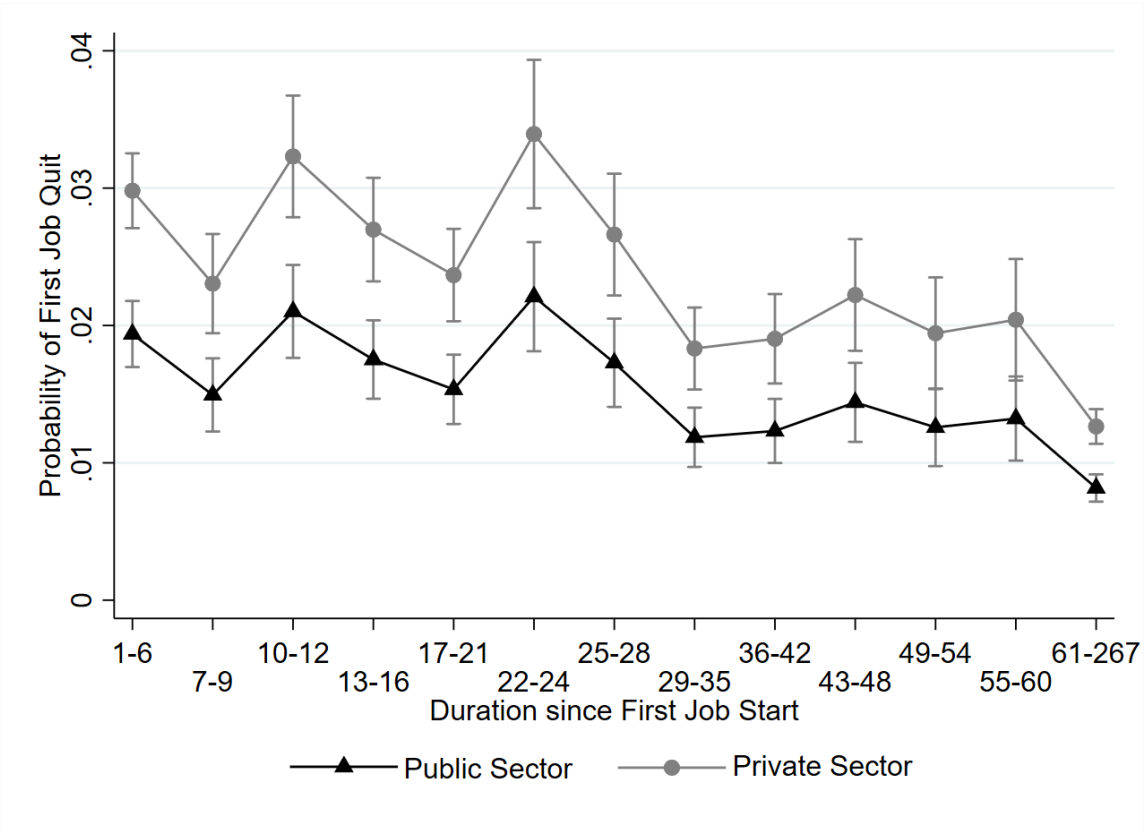
4.2.1 Discrete-Time Event History Analyses

The findings support the results of the survival analysis also in a multivariate setting. The total effect (Table 3, Model 1, Figure 3) shows the effect of public and private sectors on the probability of making the transition out of the first job, considering control variables.

The probability of making the transition out of the first job is on average, over all points in time, -1%-points (-1.10) lower in the public compared to the private sector, indicating that first jobs in the public sector, on average, are more stable (Table 3, Model 1). The effect is highly significant ($p < 0.001$). Consequently, Hypothesis 1 “Labour market entrants in the public sector are expected to stay longer in their first job than private-sector entrants” receives support.

Figure 3 shows the public sector effect over time, considering controls. The variation of the effects confirms that time-specific modelling with a piecewise constant function helps to avoid over- or underestimation of effects.

Figure 3: Probability of first job quit, by time (in months), interval and sector, with controls



Note: 95% confidence intervals. Source: NEPS 1995-2017. Own calculations.

4.3 Mediation Analysis

The decomposition analysis indicates that the institutional characteristics under investigation mediate a relevant share of the public sector effect (Table 3, Model 3, 4; Figure 4). It shows how much of the public sector effect can be explained by its specific institutional characteristics and how the intensive use of atypical jobs affects stability. The proportion of the total public sector effect explained by each mediator is reported.

The total effect (-1.10; Table 3; Model 1) is decomposed into the direct (-0.66; Model 2) and the indirect effect (-0.45; Model 3). The indirect effect (Model 3) shows how much of the total effect can be attributed to the mediator variables together and to each individual mediator. The direct effect (Model 2) indicates the remaining portion of the total effect that cannot be explained by the mediator variables. Model 4 and Figure 4 are a further illustration of the results of Model 1 and 3 and show the share of the total public sector effect explained by (each) mediator. All mediator variables together (indirect effect) explain 40.42% (p<0.01) of the total

effect (Model 4). This means that all institutional factors of the public sector under investigation (stabilizing and destabilizing) together account for 40.42% of the total effect. In the next section we focus on the interpretation of each mediator on the basis of Model 4 and on the proportion of the total public sector effect explained by each mediator.

4.3.1 Explanations of Stability

The explanations of stability do not show a clear picture in the decomposition analyses. While the descriptive results (Table 2) show a definite pattern, with a higher share in the public sector for all institutional characteristics examined, the decomposition analysis reveals only two relevant contributions to the higher stability of the first jobs in the public sector: "participation in further education during the first job" and "licensure". Working in an occupation that requires a license explains 3.76% ($p < 0.05$) of the total effect in the public sector. Hypothesis 1.3 partly receives support. Participation in further education explains 45.26% ($p < 0.001$) of the total public sector effect. As expected, the higher probability in the public sector of investing in additional human capital stabilizes the employment relationship. Hypothesis 1.2 is supported.

Because the large effect size of further education might be surprising, we tested several alternative explanations for the strong effect of further education. It is not plausible that the effect is caused by a higher relevance of dual training in the public sector (since dual training is more common in the private sector; see Table 2), by an inclusion of paid training activities such as "Referendariat" (since the first job can only begin after the completion of training activities; see sample selection), and by a specific situation of civil servants (sensitivity analyses restricted to employees only show similar results; see Appendix).

An alternative explanation, which cannot be tested with our data, is an intertwining of further education and collective bargaining. It could be that the intensive use of further education, as an important part specified in collective bargaining, correlates with collective bargaining and partly measures its importance for the public sector effect.

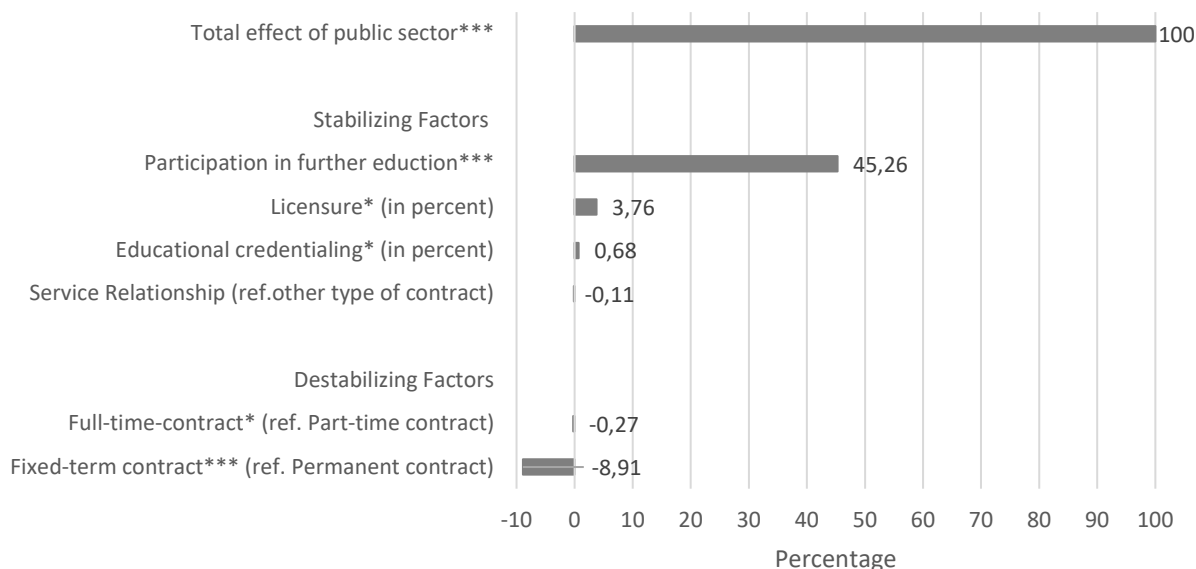
Working within a service relationship (-0.11%, not significant) and educational credentialing (-0.68%, $p < 0.05$) do not explain a substantial part of the total effect of more stable first jobs in the public sector. The non-results for service contracts and educational credentialing can be explained by the higher proportion of high-level jobs in the public sector than the private sector. No independent effect is maintained after controlling the occupational status. This means that a relevant part of the explanation of the effect of the public sector, which is theoretically attributed to its institutional framework, can indeed be attributed to the higher proportion of high-level jobs in the public sector. Hypotheses 1.1 and partly also 1.3 are therefore rejected.

Table 3: Decomposition of total effect of public vs. private sector on first job quit into direct and indirect Effect

	Model (1) Total effect of public sector	Model (2) Direct effect of public sector	Model (3) Indirect effect (Mediation of public sector effect by each mediator)	Model (4) Indirect effect (relative measures, percentage of total effect mediated
	AME	AME	AME	Percentage
Public Sector	-1.10***	-0.66***	-0.45**	40.42
Mediators				
Stabilizing Factors				
<i>Measurability of output, measured by</i>				
<i>Type of contract (ref.: other type))</i>				
Service labour relationship			0.00	-0.11
<i>Acquiring specific skills on the job,</i>				
<i>Participation in further education (ref.: no)</i>				
Yes			-0.50***	45.26
<i>Formal occupational closure,</i>				
Educational credentialing			-0.01*	0.68
Licensure (in percent)			-0.04*	3.76
Destabilizing Factors				
<i>Period of contract, (ref.: permanent)</i>				
Fixed-term contract			0.10***	-8.91
<i>Working time, (ref.: part-time)</i>				
Full-time contract			0.00*	-0.27
Controls included but not shown				
N (months)	129589			

Note: Modelling of time intervals and controls not shown. Bootstrapping standard error for Model 3-4, 100 replications; Model 1-3: average marginal effects in percentage points; Model 4: percentage of total effect mediated. *Source:* NEPS 1995-2017. Own calculations. Significance levels: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Figure 4: Decomposition of total effect of public vs. private sector on first job quit; percentage of total effect mediated by each mediator



Source: NEPS 1995-2017. Own calculations. Significance levels: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Note: Modelling of time intervals and controls not shown. Bootstrapping standard error, 100 replications.

4.3.2 Explanations of Destabilization

The findings of our analysis on the destabilizing effect of atypical employment on first jobs in the public sector are in line with our theoretical expectations and descriptive results. Atypical employment patterns play an important role in the public sector, but not all types of atypical employment are influential. While, as expected, part-time employment has no impact on stability (-0.27%; $p < 0.05$)⁴³, fixed-term employment has a significant destabilizing effect. The intensive use of fixed-term contracts is a characteristic of the public sector that negatively affects the duration of the first jobs in the sector. It explains -8.91% ($p < 0.001$) of the total public sector effect. The negative sign of the coefficient means fixed-term employment is negatively related to the positive effect of the public sector and reduces its generally positive effect on job stability. This is the second largest indirect effect found. Hence, Hypotheses 2.1 and 2.2 are supported.

5 Conclusion

In the context of ongoing deregulation, this article asks whether the public sector in Germany provides more stable first jobs for labour market entrants than the private sector and what stabilizing or destabilizing role do different institutional factors have in mediating the public sector effect on job stability. To answer these questions, we test the public sector effect on the stability

⁴³ For the test of the significance of H0-hypotheses see Bortz/Döring (2006).

of first jobs in discrete event history data models, using retrospective data of the NEPS (1995-2017). Subsequently, we use mediation analyses based on the decomposition method to test the stabilizing institutional factors of the public sector we expect to explain the higher stability of public sector jobs, as well as the destabilizing institutional factors we expect to reduce stability of first public sector jobs.

First, the main finding is that the public sector provides more stable first jobs for labour market entrants. Second, the mediation analysis shows that, as theoretically expected, the higher probability of participating in further education during the first job is a central stabilizing institutional factor of the public sector. Licensing also has the theoretically expected but much smaller impact. Third, as expected, the higher probability of working under a fixed-term contract is the main destabilizing institutional factor under investigation that substantially reduces the stability of first jobs in the public sector compared to the private sector. Fourth, in line with our theoretical discussion, part-time employment does not contribute to the main effect. Fifth, contrary to our theoretical expectations, a higher probability of working in a service relationship and a high degree of educational credentialing in the public sector do not act as stabilizing institutional factors and do not contribute to explain the main effect.

The empirical results contain two central messages. First, in times of reforms the public sector can provide more stable jobs for labour market entrants. Second, the widespread conception that employment in the public sector is generally a privileged and stable form of employment is questionable for today's entrants. Our results suggest this is only true under certain conditions. The intensive and destabilizing use of fixed-term employment points to a polarization of protected and permanent versus precarious and temporary entrants in the public sector. The results support the argument of a general polarization of working conditions in the public sector (Gottschall et al. 2015) as the results suggest that a segmentation of working conditions among our groups of public sector entrants exists, which calls into question the uniformity of regulations for public sector employees.

Although we can provide new empirical insights, some limitations of our research should be acknowledged. First, NEPS data do not report the reasons for the end of a job spell and add noise to the measurement of the dependent variable. The respondents are asked to report a new job spell if the activity or/and the employer changes. This would be problematic if cases in which the activity, but not the employer, has changed are reported as a new spell, which would incorrectly be classified as a job ending. This seems to be particularly problematic when a new ISCO code accompanies the new activity. The cases where a new activity does not change the

ISCO code do not seem to be reported as a new spell. Examination of the data shows that respondents usually report a new job spell that is accompanied by a new ISCO code. Internal career development (not changing the ISCO code) does not seem to be reported as a new job spell. Indicating that the uncertainty in the measurement of the dependent variable is only a problem in a few cases. Second, although civil servants' and employees' working conditions are closely coordinated, the institutional characteristics for civil servants are sometimes more pronounced (e.g. occupational closure) or less relevant than for employees (fixed-term contracts). Our sensitivity analyses suggest that while the effects are in the same direction, there are differences in the effect size between employees and servants. Although a separate analysis could determine possible differences more precisely, it is not feasible due to the small number of cases. Third, for technical reasons (i.e., no variation) the complete coverage of collective agreements or legally binding rules in the public sector cannot be tested as a separate explanation.

Future research should compare the effect of the public sector and its institutional framework across labour market entry cohorts. We find that even in times of reform and under the pressure of privatization and economization, the first jobs in the public sector are more stable. But we cannot say anything empirically about trends and how stability has changed over time. In order to explore this possibility in more detail and to determine how institutional characteristics have really changed, further research should carry out an analysis that shows developments for entry cohorts over time.

Although we could show that, on average, entrance jobs in the public sector are more stable, the results also indicate that the uniformity of regulations for public sector employees is called into question. We identify stabilizing institutional factors as well as influential destabilizing atypical factors, suggesting that a separation of insiders and outsiders exists among entrants to the public sector (also see Keller 2006). It would be beneficial to learn more about subgroups and heterogeneities. Future research could answer which (occupational) groups in the public sector can particularly benefit from its institutional structure and which are faced with uncertainties. Another interesting research question related to the analysis of this article, which shows possible consequences of further segmentation of the public sector, could be to investigate how the attractiveness of the public sector for entrants is related to the stability of jobs, to examine whether the role of the public sector as a model employer is also threatened in the perception of entrants.

Future research should also examine the evolution of public sector benefits for entrants over the career path, focusing on individual career development over time and across potential job changes. Does the higher instability of private sector first jobs permanently damage career opportunities or is it just a transitional effect? It could be that a voluntary job change improves the employee's situation, as suggested by the integration hypothesis. If these types of job changes were more common in the private sector, the benefits of a first job in the public sector would disappear over time. Here, a design is needed that examines the situation of entry-level workers over time (e.g., one, two, three, five, ten) years after starting their first job.

What do the results mean for the role of the welfare state in providing safe jobs for entrants? We find support for the view that state institutions are powerful enough to make a relevant contribution to stability for entrants and therefore can thus help support social cohesion. Compared to the private sector, the public sector provides more stable jobs. However, this does not mean the public sector is a haven of stability. Polarization and segmentation influencing the stability of jobs are also present in the public sector, offering the potential for social divisions. The stabilizing institutional structure of the welfare state is under pressure. Further intensification of segmentation in the public sector must be avoided if the state is to continue to contribute to social cohesion and remain attractive as an employer.

References

- Allaart, P.; Bellmann, L. (2007): „Reasons for part-time work. An empirical analysis for Germany and the Netherlands“, *International Journal of Manpower* 28 (7): 557–570.
- Allison, P. D. (2014): *Event History and Survival Analysis*. London: SAGE Publications Inc.
- Amlinger, M.; Bispnick, R. (2013): „Tarifbindung in Deutschland. Ergebnisse der Verdienstruktururerhebung (VSE)“, *WSI-Tarifarchiv; Arbeitspapiere* (1): 1–14.
- Atkinson, J. (1984): „Manpower strategies for flexible organisations“, *Personnel Management* 16 (8): 28–31.
- Baron, R. M.; Kenny, D. A. (1986): „Moderator-mediator variables distinction in social psychological research: conceptual, strategic, and statistical considerations“, *Journal of Personality and Social Psychology* 51 (5): 1173–1182.
- Becker, R. (1993): *Staatsexpansion und Karrierechancen. Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Best, H.; Wolf, C. (2010): „Logistische Regression“, in: H. Best; C. Wolf (Hg.): *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden: Springer VS, 827–854.
- Blossfeld, H.-P.; Roßbach, H.-G., Roßbach; von Maurice, J. (2011): „Education as a lifelong process – The German National Educational Panel Study (NEPS)“, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* Special Issue 14.
- Bol, T.; Weeden, K. A. (2015): „Occupational closure and wage inequality in Germany and the United Kingdom“, *European Sociological Review* 31 (3): 354–369.

- Bortz, J.; Döring, N. (2006): *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer Medizin Verlag.
- Brandt, T.; Schulten, T.; Sterkel, G.; Wiedemuth, J. (Hg.) (2008): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Breen, R.; Karlson, K. B.; Holm, A. (2013): „Total, direct, and indirect effects in logit and probit models“, *Sociological Methods & Research* 42 (2): 164–191.
- Breen, R.; Rottman, D. B. (2002): *Class Stratification. A Comparative Perspective*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Brehmer, W.; Seifert, H. (2008): „Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken“, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 41 (4): 501–531.
- Brülle, J. (2013): „Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten: Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen?“, *Zeitschrift für Soziologie* 42 (2): 157–179.
- Buchholz, S. (2008): *Die Flexibilisierung des Erwerbsverlaufs. Eine Analyse von Einstiegs- und Ausstiegsprozessen in Ost- und Westdeutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Buchholz, S.; Blossfeld, H.-P. (2009): „Beschäftigungsflexibilisierung in Deutschland - Wen betrifft sie und wie hat sie sich auf die Veränderung sozialer Inklusion/Exklusion in Deutschland ausgewirkt?“, in: R. Stichweh; P. Windolf (Hg.): *Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 123–138.
- Clark, A. E. (2001): „What really matters in a job? Hedonic measurement using quit data“, *Labour Economics* 8 (2): 223–242.
- Czerwick, E. (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deckwirth, C. (2008): „Kommunalwirtschaft und Global Players. Stand der Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: T. Brandt; T. Schulten; G. Sterkel; J. Wiedemuth (Hg.): *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verlag, 42–67.
- DeLange, M. de; Gesthuizen, M.; Wolbers, M. H. J. (2014): „Consequences of flexible employment at labour market entry for early career development in the Netherlands“, *Economic and Industrial Democracy* 35 (3): 413–434.
- Diewald, M.; Sill, S. (2004): „Mehr Risiken, mehr Chancen? Trends in der Arbeitsmarktmobilität seit Mitte der 1980er Jahre“, in: O. Struck; C. Köhler (Hg.): *Beschäftigungsstabilität im Wandel? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen für West- und Ostdeutschland*. München: Mering, 39–62.
- Doeringer, P. B.; Piore, M. J. (1971): *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath, KY: Lexington.
- Dohmen, T.; Falk, A.; Huffman, D.; Sunde, U. (2012): „The intergenerational transmission of risk and trust attitudes“, *The Review of Economic Studies* 79 (2): 645–677.

- Ellguth, P.; Kohaut, S. (2011): „Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?“, *Industrielle Beziehungen* 18 (1-2): 11–38.
- Erikson, R.; Goldthorpe, J. H. (1992): *The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies*. Oxford: Clarendon Press.
- Erikson, R.; Goldthorpe, J. H.; Portocarero, L. (1979): „Intergenerational class mobility in three western european societies: England, France and Sweden“, *The British Journal of Sociology* 30 (4): 415–441.
- Esser, H. (2006): „Migration, language and integration“, *AKI Research Review No. 4 (WZB)* (4): 1–117.
- Gebel, M. (2010): „Early career consequences of temporary employment in Germany and the UK“, *Work, Employment & Society* 24 (4): 641–660.
- Gebel, M. (2015): „Labor Market Instability, Labor Market Entry, and Early Career Development“, in: R. Scott; S. Kosslyn (Hg.): *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons, 1–16.
- Giesecke, J. (2006): *Arbeitsmarktflexibilisierung und Soziale Ungleichheit. Sozio-ökonomische Konsequenzen befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Giesecke, J. (2009): „Socio-economic risks of atypical employment relationships. Evidence from the German labour market“, *European Sociological Review* 25 (6): 629–646.
- Giesecke, J.; Verwiebe, R. (2009): „Wachsende Lohnungleichheit in Deutschland“, *Berliner Journal für Soziologie* 19 (4): 531–555.
- Giesselmann, M.; Schmelzer, P.; Staneva, M.; Wolfram, T. (2017): „The measurement of labor market entries with SOEP data. Introduction to the variable EINSTIEG_ARTK“, *SOEP Survey Papers* (429): 1–13.
- Gottschall, K.; Kittel, B.; Briken, K.; Heuer, J.-O.; Hills, S.; Streb, S.; Tepe, M. (2015): *Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer*. London: Palgrave Macmillan.
- Hall, A.; Tiemann, M. (2009): *BIBB/BAuA Employment Survey of the Working Population on Qualification and Working Conditions in Germany 2006. suf_1.0*. Bonn: Federal Institute for Vocational Education and Training.
- Hohendanner, C.; Gerner, H.-D. (2010): „Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik“, *Soziale Welt* 61 (1): 27–50.
- Hohendanner, C.; Ostmeier, E.; Ramos-Lobato, P. (2015): „Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung“, *IAB-Forschungsbericht* (12): 1–178.
- Kalleberg, A. L. (2000): „Nonstandard employment relations. Part-time, temporary and contract work“, *Annual Review of Sociology* 26 (1): 341–365.
- Keller, B. (2006): „Aktuelle Entwicklungen der Beschäftigungsbeziehungen im öffentlichen Dienst“, *Die Verwaltung* 39 (1): 79–99.
- Keller, B. (2008): „Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven“, in: R. Sackmann; B. Jonda; M. Reinhold (Hg.): *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 73–94.

- Keller, B.; Seifert, H. (2015): „Atypical forms of employment in the public sector – are there any?“, *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research* (774): 1–23.
- Kooij, D. T. A. M.; Lange, A. H. de; Jansen, P. G. W.; Kanfer, R.; Dijkers, J. S. E. (2011): „Age and work-related motives. Results of a meta-analysis“, *Journal of Organizational Behavior* 32 (2): 197–225.
- Kratzer, M. (1996): *Fort- und Weiterbildung im Öffentlichen Dienst*. Baden-Baden: Nomos.
- Kurz, K.; Steinhage, N. (2001): „Globaler Wettbewerb und Unsicherheiten beim Einstieg in den Arbeitsmarkt. Analysen für Deutschland in den 80er und 90er Jahren“, *Berliner Journal für Soziologie* 11 (4): 513–531.
- Lindbeck, A.; Snower, D. J. (1989): *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Löwe, P. S.; Valet, P. (2022): „Reformen im öffentlichen Dienst - Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018“, *WSI-Mitteilungen* 75 (2): 119–128.
- Mills, M.; Blossfeld, H.-P. (2003): „Globalization, uncertainty and changes in early life courses“, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 6 (2): 188–218.
- Okun, B. S.; Oliver, A. L.; Khait-Marely, O. (2007): „The public sector, family structure, and labor market behavior. Jewish mothers in Israel“, *Work and Occupations* 34 (2): 174–204.
- Perry, J. L.; Hondeghem, A. (Hg.) (2008): *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Pollmann-Schult, M. (2008): „The influence of fatherhood on preferred working hours. A longitudinal study for Germany“, *Zeitschrift für Soziologie* 37 (6): 498–515.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J. (2019): „Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor“, in: N. Burzan (Hg.): *Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018*, 1–11.
- Scherer, S. (2004): „Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future careers in West Germany, Great Britain and Italy“, *Work, Employment & Society* 18 (2): 369–394.
- Scherer, S. (2005): „Patterns of labour market entry: Long wait or career instability? An empirical comparison of Italy, Great Britain and West Germany“, *European Sociological Review* 21 (5): 427–440.
- Sørensen, A. B.; Kalleberg, A. L. (1981): „An outline of a theory of the matching of persons to jobs“, in: Berg, Ivar, E. (Hg.): *Sociological Perspectives on Labor Markets*. New York: Academic Press, 49–74.
- Statistisches Bundesamt (2004a): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit. Fachserie 1 / Reihe 4.1.1*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2004b): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 / Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2014): *Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2019): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 / Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Streeck, W. (2009): *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Tepe, M.; Kroos, D. (2010): „Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft“, *WSI-Mitteilungen* 63 (1): 3–10.
- Ziefle, A.; Gangl, M. (2014): „Do women respond to changes in family policy? A quasi-experimental study of the duration of mothers' employment interruptions in Germany“, *European Sociological Review* 30 (5): 562–581.

Appendix

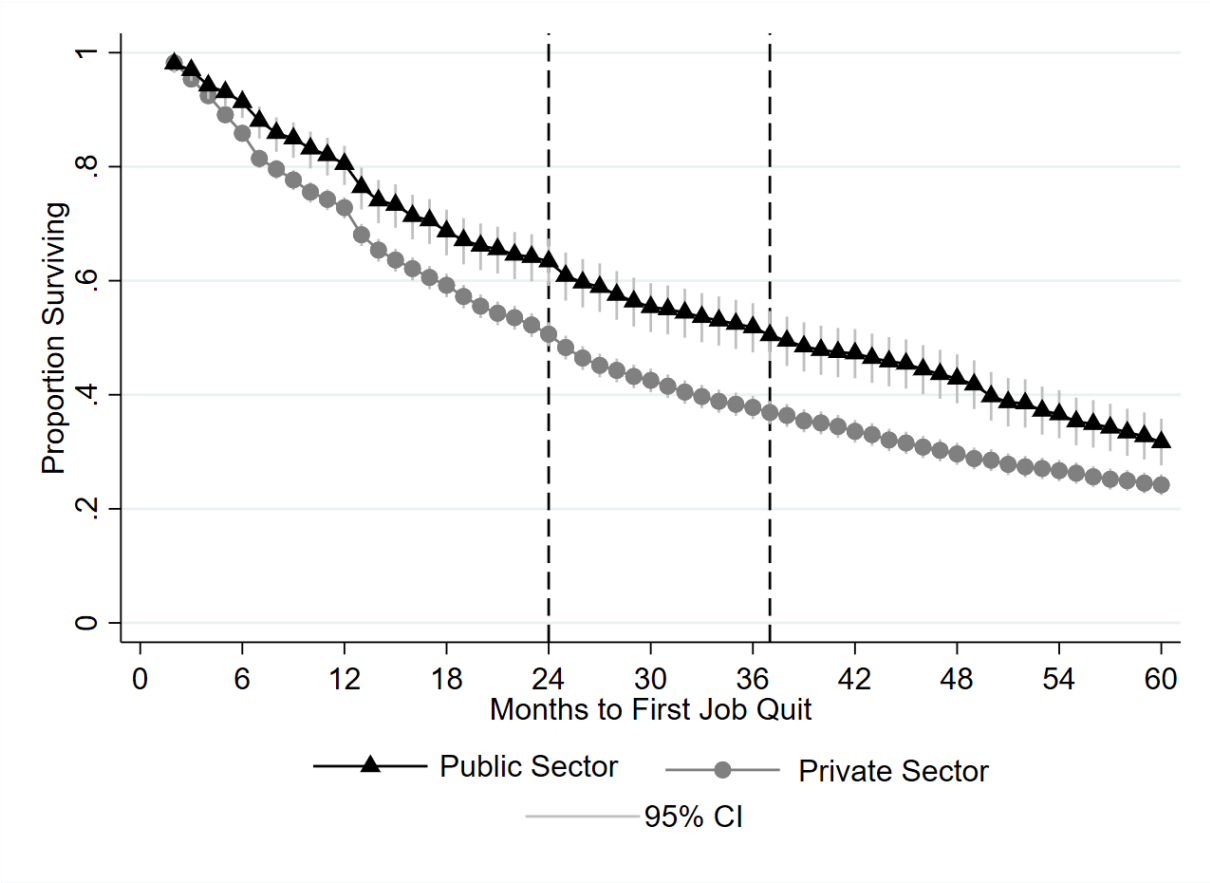
Table A1: Descriptive results of the covariates of the sample, only employees, without civil servants

	Public Sector (share: 18.9%)	Private Sector (share: 81.1%)
Stabilizing Factors		
Acquiring specific skills on the job, measured by <i>Further Education; experienced during first job</i>	15.4%	8.3%
Measurability of Output, measured by type of contract <i>Service Relation (Ref. other type of contract)</i>	60.4%	39.5%
Formal Occupational Closure, measured by <i>Educational Credential needed to perform the job</i>	90.7%	84.5%
Formal Occupational Closure, measured by Licensure <i>Percent of jobs that need a license</i>	7.0%	3.9%
Destabilizing Factors		
Period of contract, measured by <i>Fixed-Term Contract (Ref. Permanent Contract)</i>	62.7%	31.4%
Working time, measured by <i>Part-Time Contract (Ref. Full-Time Contract)</i>	28.1%	18.8%
Control Variables		
Highest Educational Level <i>Lower secondary education or lower, without vocational education</i>	1.2%	5.1%
<i>Lower secondary education or lower, with vocational education</i>	3.9%	11.0%
<i>Secondary/Higher education, without vocational education</i>	7.5%	12.7%
<i>Secondary/Higher education, with vocational education</i>	46.0%	45.1%
<i>Tertiary education</i>	41.5%	26.1%
Highest Educational Level of Parents <i>Lower secondary education or lower, without vocational education</i>	4.0%	5.6%

	Public Sector (share: 18.9%)	Private Sector (share: 81.1%)
<i>Lower secondary education or lower, with vocational education</i>	23.4%	28.9%
<i>Secondary/Higher education, without vocational education</i>	3.1%	3.6%
<i>Secondary/Higher education, with vocational education</i>	31.0%	35.6%
<i>Tertiary education</i>	37.5%	26.3%
Age at the start of the first job		
<i>15-19</i>	3.7%	7.6%
<i>20-25</i>	51.7%	60.8%
<i>26-35</i>	44.6%	31.6%
Citizenship		
<i>German citizenship (Ref. no German citizenship)</i>	95.8%	94.4%
Sex		
<i>Male (Ref. Female)</i>	37.9%	54.2%
Children		
<i>Child before entering the first job (Ref. no child)</i>	6.9%	6.9%
Duration of job search before entering the first job		
<i>0 months</i>	62.5%	61.5%
<i>1-3 months</i>	11.9%	12.2%
<i>4-6 months</i>	4.4%	5.5%
<i>7-12 months</i>	5.6%	7.2%
<i>13-24 months</i>	8.3%	7.0%
<i>Over 24 months</i>	7.3%	6.8%
Occupational Status, measured by ISEI-Score (range: 16-90)	54.8	46.1
Economic growth in the year of entry (in percent)	1.4%	1.4%
Possibility to help others (Range: 1=very unimportant-6=very important)	5.0	4.7
Perform a meaningful activity (Range: 1-6)	5.4	5.2
Job security (Range: 1-6)	5.0	5.1
High wage aspirations (Range: 1-6)	5.0	5.2
Comfortable working hours (Range: 1-6)	4.7	4.8
Family formation in the future (Range: 1-6)	4.0	3.9
N (persons)	520	2226

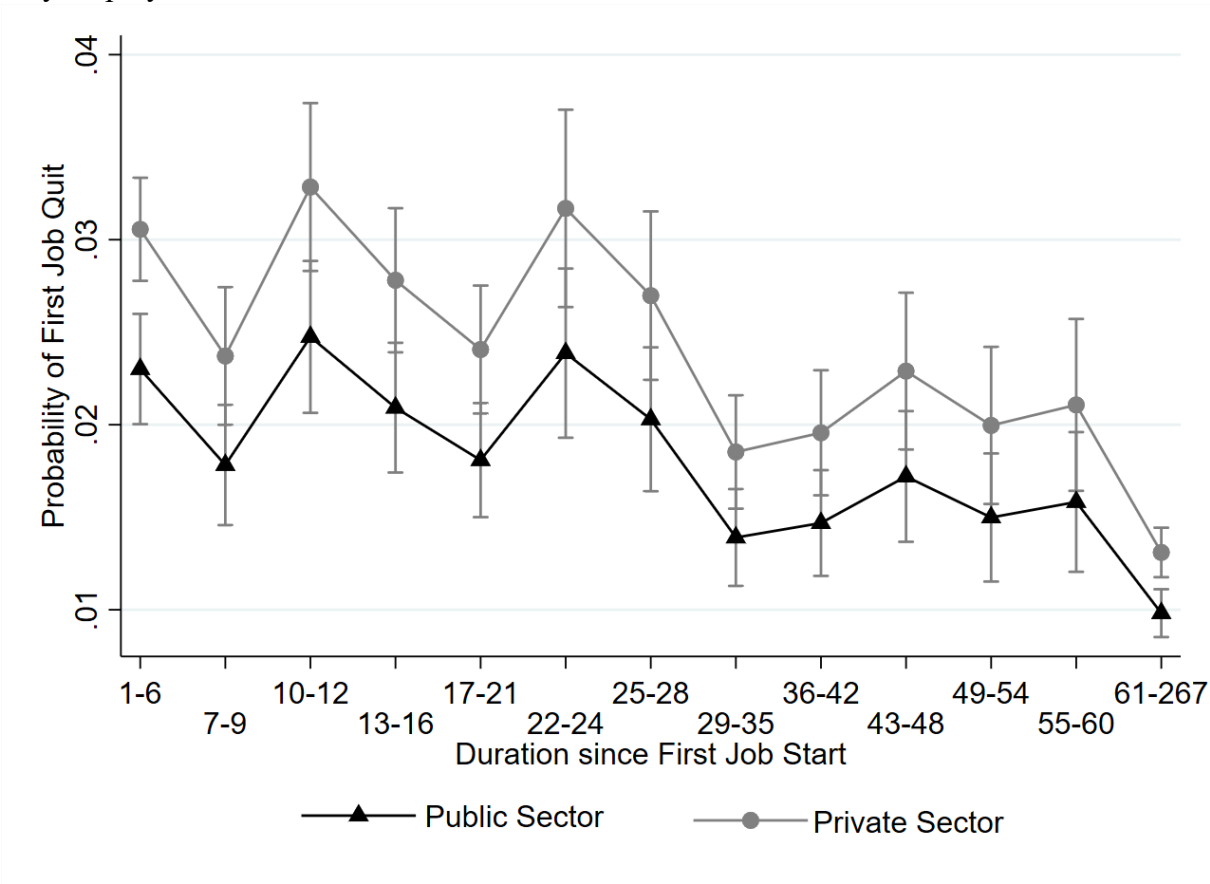
Source: NEPS 1995-2017. Own calculations.

Figure A1: Survivor function of first job quit, by time and sector, only employees without civil servants



Note: Only months 0-60 shown. Dashed lines illustrate the median survival time (24 month for the private and 37 for the public sector). *Source:* NEPS 1995-2017. Own calculations.

Figure A2: Probability of first job quit by time (in months), interval and sector, with controls, only employees, without civil servants



Note: 95% confidence intervals. Source: NEPS 1995-2017. Own calculations.

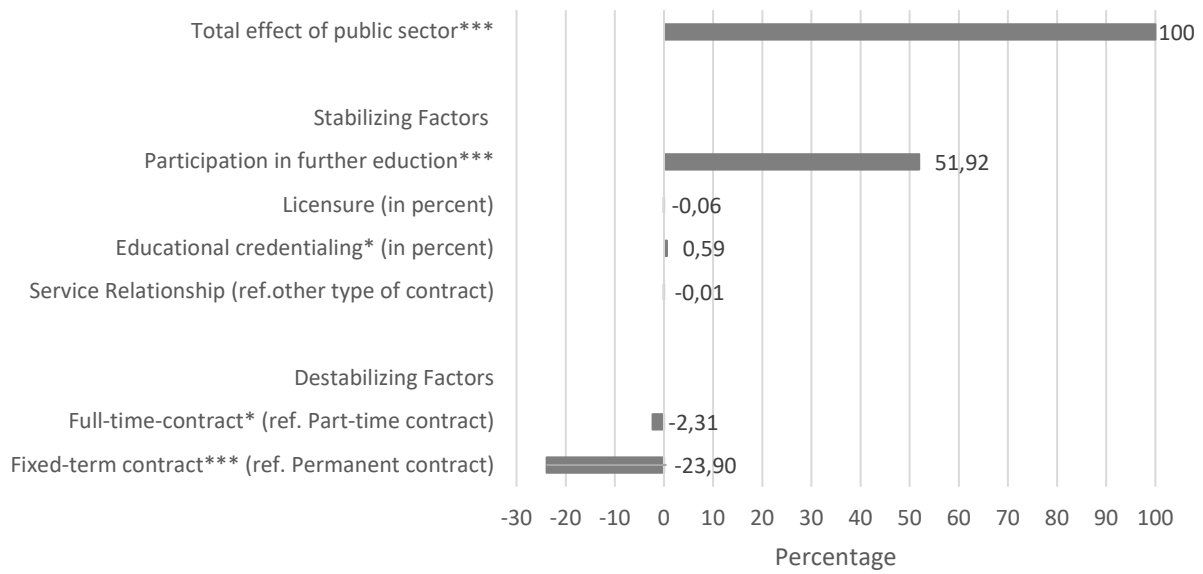
Table A3: Decomposition of total effect of public vs. private sector on first job quit into direct and indirect effect; only employees, without civil servants

	Model (1) Total effect of public sector	Model (2) Direct effect of public sector	Model (3) Indirect effect (Mediation of public sector ef- fect by each me- diator)	Model (4) Indirect ef- fect (rela- tive measures, percentage of total ef- fect medi- ated
	AME	AME	AME	Percentage
Public Sector	-0.79***	-0.59***	-0.20	25.59
Mediators				
Stabilizing Factors				
<i>Measurability of output, measured by</i>				
<i>Type of contract (ref. other type of contract)</i>				
Service labour relationship			0.01	-0.66
<i>Acquiring specific skills on the job,</i>				
<i>Participation in further education (ref. no)</i>				
Yes			-0.41***	51.92
<i>Formal occupational closure,</i>				
Educational credentialing (in percent)			0.00*	0.59
Licensure (in percent)			0.00	-0.06
Destabilizing Factors				
<i>Period of contract, (ref. permanent)</i>				
Fixed-term contract			0.19***	-23.90
<i>Working time, (ref. part-time)</i>				
Full-time-contract			0.02*	-2.31
Controls included but not shown				
N (months)	115474			

Note: Modelling of time intervals and controls not shown. Bootstrapping standard error for Model 3-4, 100 replications; Model 1-3: average marginal effects in percentage points; Model 4: percentage of total effect mediated.

Source: NEPS 1995-2017. Own calculations. Significance levels: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001.

Figure A4: Decomposition of total effect of public vs. private sector on first job quit; percentage of total effect mediated by each mediator, only employees, without civil servants



Note: Modelling of time intervals and controls not shown. Bootstrapping standard error, 100 replications.
Source: NEPS 1995-2017. Own calculations. Significance levels: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Artikel 4: Does a Civil Service Job Matter? - The Effect of Civil Service Employment on the Transition to the First Child for Women and Men in Germany

Status: Eingereicht 2023 bei der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie

Acknowledgements: The author thanks Henriette Engelhardt-Wölfler, Florian Schulz, Michael Gebel and the participants of the ECSR 2018 spring school "Work, Employment and Inequality" for their insightful comments, suggestions and support.

Abstract

This study compares the effect of civil service and private sector employment on the transition rate to the first child, considering possible effect heterogeneity of sex, contract status, partner's working status, and residence in West or East Germany.

The civil service is often associated with a family friendly work environment offering the possibility to reverse the problem of low birth rate. An influence has been demonstrated in other European countries, but Germany lacks an individual-level analysis that takes into account possible heterogeneities.

Using data from the German Family Panel (Pairfam) of 5985 employees who experienced 677 first birth events, we run discrete event history models in a piecewise-constant specification to calculate the transition to first child conditional on civil service or private sector employment. We do not find a substantial and significant effect on fertility behaviour for either women or men. Moreover, there is no evidence of effect heterogeneity by contract status, partner's employment, or region.

The findings indicate that the current civil service does not have the assumed potential to positively influence family formation and address the problem of low fertility in the German welfare state.

1 Introduction

In Germany, as in many other European countries, low fertility rates are persistent and the difference between the desired and the actual number of children is high, with many fewer births than desired (Testa 2012; Sobotka/Beaujouan 2014). German fertility patterns are characterised by the postponement of first parenthood and the increase of childlessness (Kreyenfeld/Konietzka 2008b). This raises the question for both policy-makers and researchers what the influential factors for fertility decisions are and how the transition to the first child can be accelerated.

The economic situation has been identified as an important influence on family formation in developed countries (Mills/Blossfeld 2005; Sobotka et al. 2011) and offers crucial leverage to realise the policy goal of higher fertility. Working conditions, employment security, and the compatibility of work and family life are considered important factors in the decision for or against having children (Frodermann et al. 2013; Kreyenfeld 2010; Laurijssen/Glorieux 2013; Okun et al. 2007). The German civil service⁴⁴ offers specific conditions as it is less subject to the profit-oriented, competitive performance and exploitation logic of the private sector (Becker 1993). This low market orientation favours the emergence of institutional arrangements that decouple the civil service more from short-term economic cost pressures and competition (Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2022) and facilitates the emergence of features such as the provision and promotion of family-friendly policies and the offer of secure jobs with working conditions (Gottschall et al. 2015; Löwe 2022; Sauer et al. 2019) that can help accelerating the transition to the first child.

However, mixed results were found for other European countries on the impact of civil service employment on family formation at the individual level. For example, while positive effects of civil service employment on the transition to the first child have been demonstrated in Italy (Conti/Sette 2013) and Spain (Martin-Garcia/Castro-Martin 2013), no effect was found in the Netherlands (Begall/Mills 2013). As these results indicate a country influence, Germany, with its highly regulated and coordinated economy for both the civil service and the private sector and its comparatively good economic situation for young and fertile people compared to other European countries, is an interesting case. Against this background, it is unclear whether the

⁴⁴ We use the term 'civil service' instead of 'public sector' as it is more precise. Civil service only includes people who work directly for the state under special conditions, not employees who work for a private company that is (partly) owned by the state.

differences between jobs in the private sector and the civil service are distinct enough to affect the transition to the first child.

The objective of this paper is to begin to fill this gap by asking if there is a positive effect of civil service employment versus private sector employment on the transition rate to the birth of the first child in Germany. The German studies considering job characteristics on the transition to the first child have mostly concentrated on fixed-term employment and have presented mixed results. While Baron and Rapp (2019) find no effect of fixed-term employment on the transition to the first child for either women or men, Brose (2008) show a postponement of the first birth for women and Kind and Kleibrink (2013) and Auer and Danzer (2014) show a delaying effect for women but no effect for men. Civil service employment, if it is analysed at all, is only considered as an interaction or measured indirectly, and no (Gebel/Giesecke 2009) or negative influence (Oppermann 2014) on the transition to the first child has been found.

Our analysis of the civil service goes beyond previous work by making civil service employment the focus of the examination. We address heterogeneities and provide new evidence on the conditions and groups for which civil service employment can influence family formation in Germany.

First, we investigate the total effect of civil service versus private sector employment on the transition rate to the first child. Second, we ask whether there are differences in the influence of the civil service based on contract status. Some authors find the beneficial job characteristics in the civil service are limited to employees on permanent contracts, whilst fixed-term contracts are more precarious than in the private sector (Giesecke 2006; Brülle 2013; Hohendanner et al. 2015; Hohendanner/Gerner 2010; Gottschall et al. 2015).

Third, we look at the working status of the partner, as it can be assumed that what the partner can contribute to parenthood influences one's own job needs (Stein et al. 2014). The relevance of civil service characteristics in the decision to have a child (or not) may depend on what the partner brings to the partnership. For example, the need for economic security should decline if the partner can provide income.

Fourth, we calculate separate effects for East and West Germany. Whether the civil service is needed to help women and men meet their needs may depend on the economic environment and institutional conditions. Gender roles, childcare provision, the way working and family life are organised, and the family's economic strength still differ for East and West Germany (Adler

2004; Goldstein/Kreyenfeld 2011; Kreyenfeld 2003; Kreyenfeld/Konietzka 2008a; Lechner 2001; Matysiak/Steinmetz 2008).

We conduct all analyses separately by gender, as differences in the labour force behaviour of women and men are still present (Cooke 2004; Lewin-Epstein et al. 2006; Shreffler et al. 2010). We want to increase our knowledge whether women and men also differ in terms of the effect of civil service employment on the transition to the first child.

We use the longitudinal data of the Panel Analysis of Intimate Relationships and Family Dynamics (Pairfam) 2008-2020, waves 1-12. Pairfam is a unique data source, covering in detail the topics of family planning, family role models, household context, and preconditions for having children. We conduct robustness checks by controlling for traditional and egalitarian family role models and the individual importance of having children and pursuing career interests, thus accounting for key, albeit rarely considered, aspects of self-selection of individuals with childbearing aspirations into the civil service.⁴⁵ We estimate survival curves and use stepwise multivariate discrete event history data analysis with a piecewise constant specification to calculate the transition rate to the first child conditional on a job in the civil service.

2 Theory

2.1 The German Civil Service

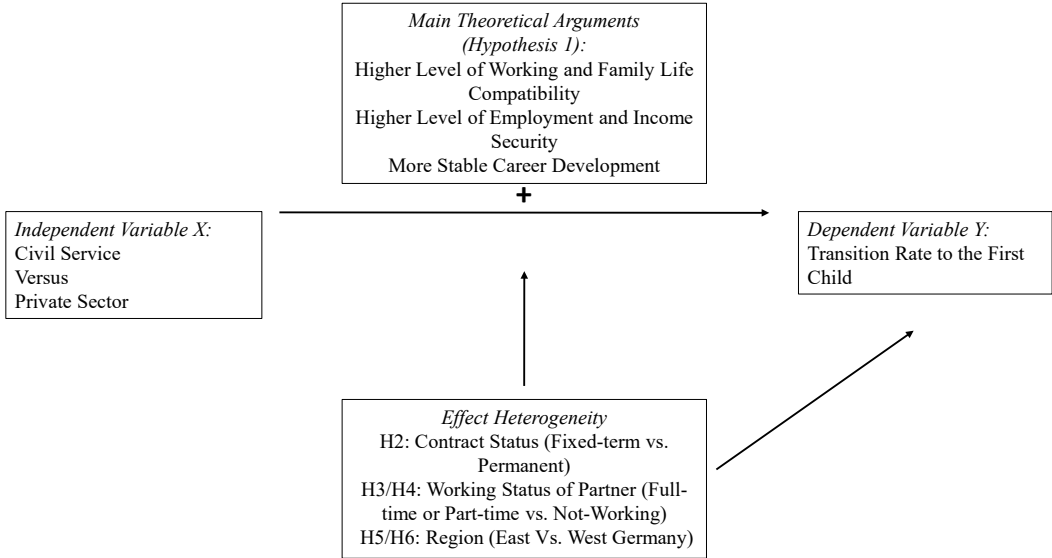
The civil service provides jobs that, unlike the private sector, are relatively insulated from the operation of market forces (Esping-Andersen 1993), which influences working conditions. The situation in the civil service is not characterised by a capitalist logic of performance and exploitation, but follows a bureaucratic logic (Becker 1993). Although reforms since the 1990s have introduced elements of the capitalist logic, and the bureaucratic logic has lost weight (Czerwick 2007), unlike in the private sector, profit-making is not the dominant goal for the services provided by civil service. Instead, the provision of services to as many citizens as possible is more important. Many public services, in principle, cannot be provided (state-defining area, e.g. administrative system, police) or should not be provided in a completely marketable way (welfare-state, e.g. education, social affairs and state-economic area, e.g. public transport, waste management; Becker 1993). The low market orientation favours the emergence of arrangements that decouple the civil service more from short-term economic cost pressures and competition, and favours the existence of standardized, secure, and long-term employment relationships with transparent career paths (Gottschall et al. 2015; Sauer et al. 2022). The

⁴⁵ For an exception, see Bauer and Kneip (2013).

arrangements are laid down in collective bargaining agreements or legally binding regulations for all civil service staff and often go beyond the legal regulations applicable to all (private) employees (Becker 1993; Ellguth/Kohaut 2011; Struck 2006).

Section 2.2 discusses how specific working conditions in the civil service should influence the transition to the first child⁴⁶. Subsequently in section 2.3 we address possible heterogeneities in civil service effects due to contract status, partner's work status and residence in East or West Germany. To illustrate the analytical programme, see Figure 1.

Figure 1: Illustration of hypotheses



Note: Own illustration.

2.2 The German Civil Service and the Transition to the First Child

One key difference between the civil service and the private sector is the level of employment security. Employment security covers the security to have a long-term working arrangement, as well as income security, including a transparent, stable career development. Both aspects are crucial, as long-term binding commitments such as parenthood require a secure economic basis (Oppenheimer 1988). The decision to have a child is an investment decision (Becker 1981).

⁴⁶ The first two hypotheses are not formulated gender-specific, as we expect a similar, equidirectional effect of civil service employment for women and men. Differences in the effect of civil service are possible because the relevance of the explanations could vary; we detect these differences by running separate models for women and men. Because we do not test these explanations separately, we do not formulate gender-specific hypotheses for H1 and H2.

The birth of a child is a long-term investment that becomes more likely if resources are permanently available. A high degree of uncertainty about the future economic situation increases the investment risk and hinders family transitions such as parenthood, as the (future) socio-economic status and ability to set up an independent household and provide for a family remain unclear (Oppenheimer 1988). Uncertainty can arise from unstable, fixed-term contracts or unclear future life paths (Mills/Blossfeld 2005). Plannability and predictability are crucial (Oppenheimer 1988), and jobs with conditions that contribute to earlier career planning and early reduction of uncertainty should have a positive impact on transition rates to the first child. Although there should be differences in the civil service based on contract status (see section 2.3), in general, the civil service is considered to have more secure and predictable jobs than the private sector. The validity of collective agreements and specific legal regulations for all staff make civil service jobs more stable (Ellguth/Kohaut 2011). In addition, high investments in job-specific further education qualifying for civil service tasks and internal labour markets to allow for these investments play an important role (§5 TV-L, §5 TVöD), making a separation between employer and staff less attractive and jobs more stable (Sørensen/Kalleberg 1981). The lower market orientation reduces the dependence on short-term job adjustments due to economic downturn and competition (Adsera 2004; Mills/Blossfeld 2005). Uncertainty can be reduced by high levels of planning security due to the predictability of career development. In the civil service, career paths are clear and highly dependent on formal qualifications and seniority (Becker 1993; van de Werfhorst 2011). The higher stability of jobs for young workers has also been empirically demonstrated (Löwe 2022).

Besides employment security, the civil service differs from the private sector by compatibility of paid employment and family work. Compatibility includes both the ability to stay in the workforce after starting a family and ensuring that parenthood does not compromise career development. A child is not only a direct cost factor that needs a secure economic basis, but also limits time availability and affects the possibility to focus on career development. Since professional childcare is still not completely available in Germany for all ages, allowing for full-time employment of both partners (Hüsken 2011; Zoch 2020), jobs that allow for a higher compatibility of paid employment and family work should have a positive impact on the transition rate. Work-life compatibility should be higher if the job characteristics reduce the opportunity costs of raising children, protect human capital investments and allow for the time compatibility of paid and family work (Begall/Grunow 2015; Voydanoff 2005). The employer must send a clear signal through credible regulations that discrimination of parents is avoided and compatibility of paid and family work is possible and in its own interest. In this respect, the

civil service shows several differences to the private sector. The wider availability of part-time employment is the first key point. Although part-time employment may reduce employment and income security compared to full-time employment due to reduced working hours and human capital development, it offers advantages. As parents need time to take care of the child, part-time employment allows for a reduction in working hours while remaining in the labour force, thus protecting human capital investments and reducing the opportunity costs of raising children (Begall/Grunow 2015). This compatibility of paid and family work is a central motive for part-time work (Allaart/Bellmann 2007). Unlike private sector workers,⁴⁷ civil service staff have long had more generous legal right to work part-time and to arrange their working hours more flexibly if they have a child (Bundesministerium des Inneren 2014). The civil service defines itself as a family friendly employer promoting part-time work (Altmaier 2019). The share of part-time employment is higher in the civil service (32%⁴⁸) than in the economy as a whole⁴⁹ (29%; Statistisches Bundesamt 2017a; Statistisches Bundesamt 2017b).

The next important point for reducing the opportunity costs of raising children in the civil service are more generous return rights. For each child, personnel have the (minimum) option of taking five years of parental leave with a legal entitlement to the old job position⁵⁰ (§ 28; § 17 para. 3 sentence 2 TVöD). In contrast, the private sector offers three years (§ 15 para. 2 BEEG; § 5 no. 1 RL 2010/18/EU).

Lastly the higher proportion of women, which influences compatibility by a gendered structure of the specific labour market and social interactions in the workplace, makes a difference. Cook and Minnotte (2008) show that higher percentages of females in a business sector occupation result in a more family friendly culture. In the civil service, women dominate in individual sectors, such as health (62%⁵¹) and education (64%), and the overall civil service (56%) also has a much higher proportion of women than the economy as a whole (46%; Statistisches Bundesamt 2017b; Statistisches Bundesamt 2017a).

The differences of civil service and private sector employment are supported by the full coverage of collective bargaining agreements and legally binding regulations in the civil service

⁴⁷ Since 2019, a new law has improved the possibility for all employees to switch to part-time employment (§8 TzBfG; §9 TzBfG).

⁴⁸ The percentages refer to 2016.

⁴⁹ The percentages refer to the economy as a whole, as separate data relating only to the private sector are not available in comparable data quality. Since the civil service is included in the total economy, the difference between the civil service and the private sector is greater than the percentages indicate.

⁵⁰ This also applies to the grouping in terms of salary; re-entry into the job after parental leave is possible without losing the seniority wage entitlements acquired before the start of parental leave.

⁵¹ The percentages refer to 2016.

that limits the scope for individual decisions by supervisors and reduces the individual margin for discrimination against mothers and fathers in career development (Ellguth/Kohaut 2011).

Based on the previous argumentation, we expect the civil service to provide working conditions that positively influence the probability of making the transition to the first child. From this, we derive our first hypothesis:

Women and men employed in the civil service are expected to have a higher transition rate to the first child than women and men employed in the private sector (H1).

2.3 Heterogeneity of the Civil Service Effect

After establishing the general hypothesis H1, we address possible heterogeneities with the contract status, the partner's employment situation, and a residence in East versus West Germany and discuss under which conditions and for which groups the civil service effect might differ. Thus far we have not differentiated between permanent and fixed-term contracts as the stricter dismissal rules compared to the private sector apply to the majority of staff who works on permanent contracts in the civil service (Ellguth/Kohaut 2011). Now, we investigate the moderation of the civil service effect by contract status, as fixed-term employment plays an important and problematic role in the civil service.

Fixed-term employment can be problematic for the transition to the first child, as it makes it more difficult to establish a career early on and reduce uncertainty (Auer/Danzer 2014). Employment and planning security are low, and even if working conditions are otherwise positive for the transition to the first child, they can be expected to have less of an impact if employment is expected to end due to a fixed-term contract.

Several studies imply that the higher level of employment and planning security might be limited to employees on permanent contracts in the civil service, whilst fixed-term contracts are more precarious than in the private sector (Brülle 2013; Giesecke 2006; Gottschall et al. 2015; Hohendanner/Gerner 2010; Hohendanner et al. 2015). The flexibility motive dominates and the screening motive is scarce in the civil service compared to the private sector (Hohendanner et al. 2015). Whilst screening more often leads to a permanent contract if an employee is successfully tested, this is not the case with flexibility motives. These fulfil the functions of replacement, for example, during parental leave or filling positions for which staff resources are only available for a limited period of time (Hohendanner/Gerner 2010). In addition, fixed-term jobs are more frequent in the civil service (civil service: 16%⁵² of all

⁵² The percentages refer to 2015.

employees; economy as a whole: 8%; Statistisches Bundesamt 2016; Statistisches Bundesamt 2022). Based on the previous argumentation, we expect the civil service to be segmented (Gottschall et al. 2015; Keller/Seifert 2014) and expect a negative moderating effect of fixed-term employment for the civil service effect. We derive hypothesis 2:

Women and men employed in the civil service on permanent contract are expected to have a higher transition rate to the first child than women and men employed in the private sector on a permanent contract, while the civil sector effect is expected to be negative for women and men employed on a fixed-term contract (H2).

The next effect heterogeneity we concentrate on is the influence the working situation of the partner has on moderating the civil service effect on the transition to the first child. So far, we have only controlled for partnership status, but now we want to model an important influence of partnership more explicitly with the partner's work status. We argue that paid employment plays an important role for both genders, but the function that civil service employment serves differs by partner work status.

The decision to have a child (or not) is usually not made independently of the partner's (work) situation (Stein et al. 2014). To have a child becomes more probable if the couple together can provide income and family work (Becker 1981). How paid and family work is divided between women and men depends on values and power in the relationship as well as on institutional factors (Cooke 2006; Kühhirt 2012).

Depending on whether partnerships follow more conservative or more egalitarian values, or whether the partner is also employed in the civil service, couples should benefit in different ways from civil service employment in relation to the transition to the first child. We are aware of the diversity of couple relationships and their complexity, but use a simplified model with limited information, as we need to focus on the data from the main pairfam respondent, as the use of partner interviews leads to an unacceptable case number restriction. We simplify our analyses by focusing on the modified male breadwinner model (a part-time working mother who is also part-time caregiver with a full-time working father), as it is the most common form for the organisation of paid employment and family work of couples in Germany.

Economic security as well as work life compatibility increasingly play a role for both genders, but family and economic work are still gendered (Cooke 2004; Lewin-Epstein et al. 2006; Shreffler et al. 2010). Even though women's labour force participation has increased in recent decades, and the male breadwinner model has lost salience, a modified male breadwinner model

is still dominant in the division of labour when founding a family in Germany (Trappe et al. 2015). While 67% of mothers are in paid employment, 92% of men are. When both partners are in paid employment, the vast majority of married (71%) and unmarried couples (55%) combine a full-time working father with a part-time working mother (Sommer/Hochgürtel 2021). Most women as well as men participate in paid employment and the labour market, but women work fewer hours (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021). Men provide the majority of the income (Dieckhoff et al. 2020), and women do the majority of the family work (BMFSFJ 2019).

In sum, a transition to the first child gets more probable if the couple together can provide income and care. The couple needs to divide family work and paid employment. In the light of the dominance of the modified male breadwinner model, it is plausible that women provide a higher share of family work, while men provide a higher share of income. Consequently, a job that allows for the realisation of a division of paid and family work in the sense of the modified male breadwinner model should make the transition to the first child more probable. The civil service is expected to provide jobs that make the realisation of this division more likely, compared to jobs in the private sector.

For women⁵³ the positive influence of a civil service job on the transition rate to the first child should increase if they can combine the good compatibility of paid work and family work (as described in section 2.2) with a partner that provides a high share of income⁵⁴. If the woman's partner is not employed, the financial resources of the household are likely to be lower, and this should reduce the positive effect of civil service employment on the transition rate to the first child.

The positive civil service effect for women on the transition rate to the first child is expected to increase if the partner is (full-time) employed (H3).

For men the positive influence of a civil service job on the transition rate to the first child should increase if they can combine the high level of income and job security (as described in section 2.2) with a partner who can provide family work⁵⁵. If the man's partner concentrates on paid

⁵³ Only women who are in paid employment are under investigation. Following the logic of the (modified) male breadwinner model - for women, the probability of making the transition to the first child should also rise substantially if they are not in paid employment at all. As we are interested in investigating the effect of paid employment in the civil service compared to paid employment in the private sector, our sample for the third hypothesis only consists of women in paid employment.

⁵⁴ As the working status implies.

⁵⁵ As the working status implies.

employment, the opportunity to fulfil care tasks is likely to be lower, and this should reduce the positive effect of civil employment on the transition rate to the first child.

The positive civil service effect for men on the transition rate to the first child is expected to increase if the partner is not (full-time) employed (H4).

A central institutional factor for the heterogeneity of the civil service employment effect on the transition to the first child are considerable differences in fertility regimes between East and West Germany. In East Germany, women are more integrated into the labour market and show a higher employment orientation (Kreyenfeld/Konietzka 2008a). A larger and more extensive offer of institutionalised early childhood care facilitates their participation in the labour market (Kreyenfeld 2004; Zoch 2020). Consequently, gender differences in paid employment are less pronounced in East than West Germany (Kreyenfeld 2004; Pfau-Effinger/Smidt 2011). Simultaneously, the labour market situation in East Germany is worse than in West Germany due to the ongoing transformation process after reunification (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022), and this increases the attractiveness of a secure job.

The consequences for women of being employed in the civil service in East Germany are inconclusive. Women's demand for jobs that allow a work-life compatibility is likely to be lower because of the better childcare provision and the stronger employment orientation, making the benefits of civil service jobs less important and reducing the effect of the civil service. At the same time, however, the higher employment orientation in a worse economic environment should mean women give a higher priority to a more secure job, thus strengthening the effect of civil service employment. Therefore, no clear expectations can be formulated for the fifth hypothesis (H5).

For men, the situation is less complex. Women's higher labour force participation is due to better institutional support for childcare and not because men take on more of the care work. The security of paid employment thus remains of central importance for men. The worse economic situation in East Germany should therefore make the civil service comparatively more attractive. The sixth hypothesis states:

The positive civil service effect for men on the transition rate to the first child is expected to increase in East compared to West Germany (H6).

3 Data and Methods

3.1 Data and Dependant Variable

Our data are drawn from Pairfam 2008-2020 (waves 1-12; Brüderl/Schmiedeberg et al. 2021; Huinink et al. 2011), as it offers rich information on the motives and planning for family formation. The longitudinal study launched in 2008 has collected information from over 12,000 persons in three birth cohorts⁵⁶, as well as data on their parents, partners, and children. We combine the anchor data from the pairfam base, DemoDiff and refreshment sample. To consider the data structure of various samples and birth cohorts we use calibrated design weights⁵⁷ that adjust the data to the target populations and control for baseline survey participation and panel attrition bias (Brüderl et al. 2021).

We focus on initially childless respondents (men and women) over the age of 14⁵⁸ (women: 12,421 spells, from 2,743 individuals; men: 14,619 spells, from 3,242 individuals). The birth of the first biological child is the central event of the analysis. All respondents who do not experience this event are treated as right-censored cases.⁵⁹ The event of first birth is backdated by nine months to identify the moment of the beginning of pregnancy. The backdating addresses the problem of inverse causality between fertility events and labour market behaviour. To detect the influence of civil service versus private sector employment on family formation, the information from the last interview before the start of the pregnancy is used. 677 first births are under investigation.

3.2 Independent Variables

We use a set of time-varying independent variables. Our central independent variable of interest is employment in the civil service compared to the private sector. The question in Pairfam explicitly asks if somebody works in the civil service. Only people who are directly employed by the state are asked to say yes to this question. The provision of public tasks, where the state is not the employer and only finances a service or good,⁶⁰ is not considered, as for this group,

⁵⁶ The birth cohorts are: 1971-1973, 1981-1983, 1991-1993. In the 2001-2003 cohort, there are no first births in our sample.

⁵⁷ We use the weight `d2weight`. For further information on birth cohorts, samples and weights see Brüderl et al. (2021).

⁵⁸ We orientate on fertility studies (e.g., Begall/Mills (2013); Gebel/Giesecke (2009); Kreyenfeld (2010)) that set the age span between 14 and 45. In studies focussing on women, the age of 45 is often used as the biological limit for fertility. This limit does not exist in the same way for men. Therefore, we refrain from defining a maximum age. In fact, however, the data structure of Pairfam already severely limits the number of cases for women over 45. Our sample includes 16 women over 45 years of age.

⁵⁹ Right-censoring can occur if a respondent discharges from Pairfam prematurely (panel-mortality) or the actual end of Pairfam is reached.

⁶⁰ Self-reports can be problematic, as some respondents describe themselves as employed in the civil service when performing public tasks, instead of reporting only civil service employment when the state is the employer. As a consequence, the effect of the civil service is likely to be underestimated.

the specific working conditions in the civil service we presented in the theoretical part of the paper are not applicable. Whilst civil service is only defined for the labour force status 'employed dependant', we include labour force status in our analyses to ensure respondents can change labour force status without dropping out of our sample. The variable distinguishes between in education (school, higher education, vocational training), inactive/unemployed (unemployed, parental leave, homemaker, military service, retired), self-employed, and employed dependent (full-time, part-time, marginal). We measure the dominant labour force status; we also ensure that employment is the main activity, and we do not estimate the civil service effect, for example, for holiday jobs, which are performed parallel to education.

To consider effect heterogeneities, we calculate interactions. The first differentiates between a permanent and a fixed-term contract. The second measures if the civil service effect is moderated by the working status of the partner. The partner working status distinguishes between a non-working, a full-time, and a part-time working partner. The third considers the moderating effect of current residency in East or West Germany.

When analysing the effects of civil service employment on the transition rate to the first birth, it is essential to control for individual characteristics of the respondents to reduce selection bias and avoid miss-specified models. Since the importance of children and pursuing career interests, as well as family role models, must be measured before entry into the job to avoid reverse causality, the inclusion of these variables dramatically reduces the number of cases. Therefore, we compute our models twice, once with and once without these variables. For a detailed description of the analytical strategy, see Section 3.4.

We control the importance of having children and the importance of pursuing career interests. The respondents are asked to distribute up to 15 points between various spheres of life. A higher value indicates a higher importance. Whilst it is plausible that the intention to have a child or pursue career interests is directly connected to the transition to the first child and sector choice, the empirical results to date are ambiguous. For example, Toulemon and Testa (2005) find a mismatch between intentions to have children and actual behaviour, but Schoen et al. (1999) and Berrington (2004) argue intentions are a powerful predictor of having children. Hakim's (2003) preference theory states that fertility preferences differ according to three general lifestyle preferences: Career, family and a combination of both. Those interested in a combination of both should have a higher probability of selecting into the civil service, as the civil service should be perceived as more family friendly, due to the characteristics discussed above.

We control family values on the distribution of work and family in partnerships. We combine answers to the statements that ‘women should be more concerned about their family than about their career’ and ‘a child under age 6 will suffer from having a working mother’. The respondents grade their approval of the statements on a five-point scale, from ‘disagree completely’ to ‘agree completely’. A higher value indicates a more traditional family orientation. Using the same response scale, we combine respondents’ answers to the statements that ‘men should participate in housework to the same extent as women’ and ‘children often suffer because their fathers spend too much time at work’. A higher value indicates a more egalitarian role model. The understanding of one’s role and one’s family values is directly connected to sector choice and transition to the first child. Only the consequences of gender equity are mixed. For example, Tazi-Preve et al. (2004) find the unequal distribution of housework lowers men’s fertility intentions, whilst Miller Torr and Short (2004) report that in particular a strong equal as well as a strong unequal distribution of housework (u-shaped relationship) influences fertility⁶¹ positively. The work-family conflict may be reduced in households with more egalitarian role models. Begall and Mills (2011) show that the reduction of this conflict influences the intention for fertility⁶² positively. Since the civil service is considered family-friendly (Gottschall 2009), those who value egalitarianism should be more likely to work there.

We consider the relationship status and if partners are cohabitating. The sector choice and the fertility decision are influenced by central characteristics of the personal situation. The probability of making the transition to parenthood should rise with the existence of and cohabitation with a partner. In the theory of family economy and rational specialisation (Becker 1981), the partner situation should also influence the choice of occupation. German citizenship is controlled for, as it is related to the knowledge of the civil service, the political system, language skills, and the employability of employees (Esser 2006). For parts of the civil service, it is a precondition for employment (§7 BeamStG). Family formation is also influenced by nationality through cultural background and the birth of the first child takes place earlier for most non-Germans for a limited period of time (Schmid/Kohls 2009). We control the educational level, as there is a negative relationship between educational level and the first child’s birth (Kohler et al. 2006; Basu 2002). More highly educated persons stay longer in the

⁶¹ Second births are under investigation.

⁶² Second births are under investigation.

educational system, and overall, the educational level in the civil service is higher than in the private sector (Keller/Seifert 2014).

Finally, we consider birth cohort to avoid bias due to the data structure with three different starting birth cohorts. The probability of parenthood declines from older to younger cohorts (Schulze 2009) and while the number of jobs in the private sector increases over cohorts, the supply of civil service jobs decreased and therefore reduces the opportunity to work in the civil service (Löwe/Valet 2022).⁶³

3.3 Method

We calculate the transition rate to the first birth using multivariate discrete event history models. The process time is the age of the respondents minus 14, i.e. the time that elapses before respondents over 14 who are defined as potentially fertile become parents for the first time.⁶⁴ We use logit models to estimate the hazard rate, as described by Allison (2014). Because crucial information on employment status is only available on a yearly basis, the event history models are specified in discrete time⁶⁵ with a piecewise constant specification. A piecewise constant function allows the estimation of individual hazard rates for different time intervals. This reflects the different magnitudes of time-dependent effects and prevents over- or under-estimation of effects. We create five time intervals based on age (14-20, 21-25, 26-30, 31-35, 36-49), representing the different probabilities of becoming a parent. We report Average Marginal Effects (AMEs) rather than log-odds or odds ratios because they allow a more intuitive interpretation of probabilities (Best/Wolf 2010). They show the average effect on probability in percentage points. In our setting, this represents the probability of making the transition to the first child, conditional on employment in the civil service or private sector.

3.4 Analytical Strategy

We begin with survival analyses to give an illustrative bivariate impression how fast the transition to the first child is made, for those in civil service versus private sector jobs (Figure 2). Next, we create multivariate event history models with the full sample, considering controls and interactions by contract status, working status of the partner, and residence in East or West Germany (Tables 1-2; Figures 3-8). We conduct robustness checks of the multivariate analyses with a sample that includes the specific Pairfam controls addressing the self-selection of more

⁶³ We performed sensitivity analyses (not shown) to check whether the results are robust across cohorts, which is the case.

⁶⁴ For a description of the reasons for the choice of age span, see footnote 58.

⁶⁵ For some respondents, there is an issue of delayed entry. Although the start of process time is known, respondents enter the survey at older ages and cannot be observed in the first years of potential parenthood. This problem of delayed entry is solved by data reorganisation as proposed by Jenkins (1995).

family-oriented and egalitarian individuals into the civil service (Appendix, Tables A2-A3). We include these controls only as robustness checks because the number of first-birth events is reduced substantially, from 677 to 232. Nonetheless, the additional analyses provide further insight into the robustness of the main analyses and indicate whether self-selection for these variables significantly affects the relationship between sector and transition to first births. All graphs and tables differentiate between women and men.

4 Results

4.1 Descriptive Results

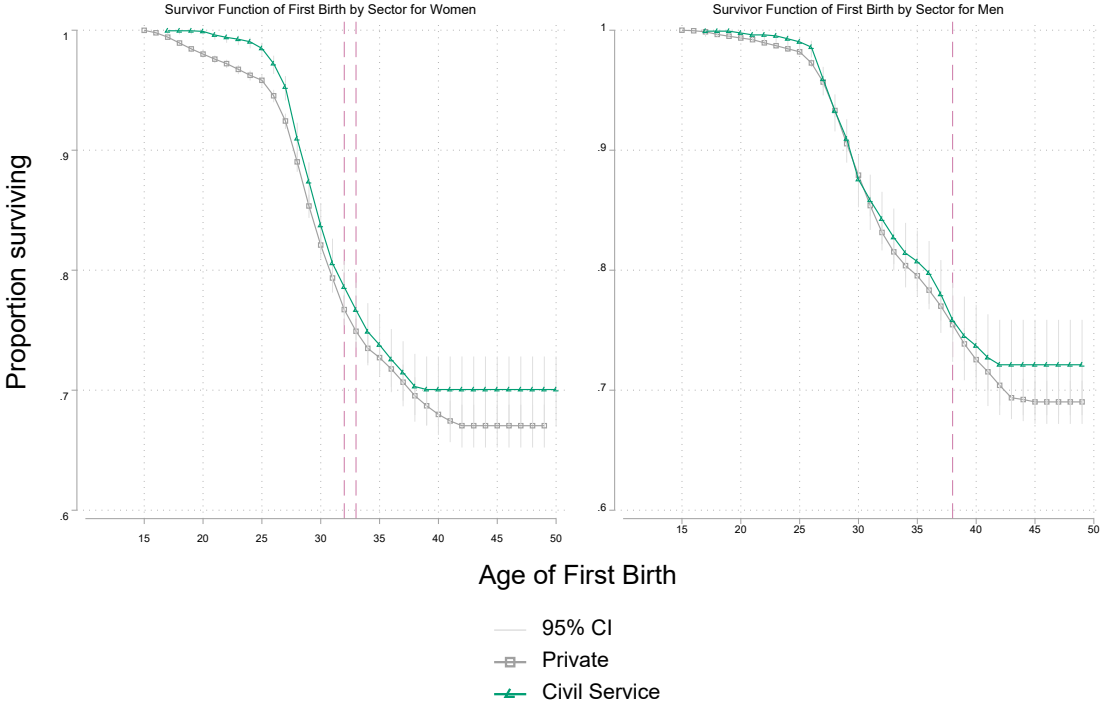
4.1.1 Women

The survival analyses have unexpected results. The survivor function, presented in Figure 2, shows that women (left table), working in the civil service (green line) need more time to make the transition to the first child than women working in the private sector. The 25th percentile (marked by the vertical dashed lines), indicating the age at which 25% of women have made the transition to their first child, is, on average, one year higher in the civil service (33 years) than in the private sector (32 years). For the observation period up to the middle 20s, the 95% confidence intervals indicate the differences between the civil service and the private sector are significant. Over the whole observation period, no significant differences appear, however, as indicated by the insignificant chi-squared measure (not shown). The results contradict our expectation that women in the civil service become mothers earlier.

4.1.2 Men

For men (see Figure 2, right table), the 25th percentile, indicating the age at which 25% of men have made the transition to their first child, is 38 in both the civil service and the private sector and no significant differences are found. Therefore, the results do not support our theoretical expectation that men in the civil service become fathers earlier.

Figure 2: Survivor function of first birth, by time and sector for women and men



Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. Note: 95% confidence intervals

4.2 Results of Discrete Event History Analyses

The multivariate discrete event history analyses should reveal if sector differences exist after controlling for social-structural differences and should show possible effect heterogeneity (contract status, working situation of the partner, residence in East/West Germany).

4.2.1 Women

The bivariate results (Table 1, Model 1) for women show a statistically insignificant ($p < 0.949$) null finding (-0.000)⁶⁶ indicating no relation between the transition to the first child and a working position in the civil service. In the second model of Table 1, we control for socio-structural characteristics discussed in Section 3.2. Whilst the implementation of controls has a relevant effect on the probability of transitioning to the first child (McFadden's adjusted Pseudo R2 increases from 9.0 to 16.7 from Model 1 to Model 2), it does not have an essential influence on the civil service effect. The effect of civil service employment on fertility behaviour does not change substantially (-0.002) and remains insignificant ($p < 0.709$). For both the bivariate and multivariate case, the expected effect of employment in the civil service on the transition

⁶⁶ When interpreting the effect sizes of the event history models, it should be noted that the conditional transition probabilities at any specific time point only reflect the effect for those persons who have not yet experienced a first-birth event; this leads to smaller effect sizes than if the cumulative effect is used, for example, to calculate a survival curve.

to the first child cannot be proven. Therefore, H1, whereby women employed in the civil service are expected to have a higher transition rate to the first child than women employed in the private sector, is rejected.

Table 1: Transition to first child for women: Event history models, average marginal effects

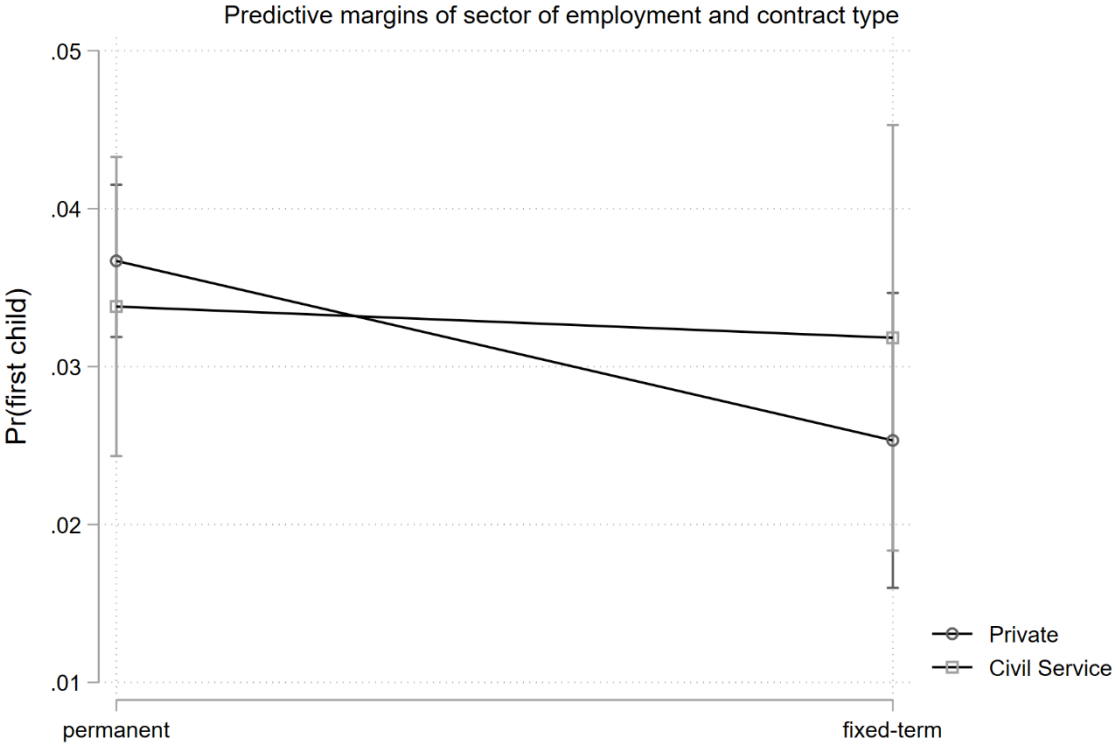
	Model (1) Bivariate Model	Model (2) With Con- trols	Model (3) Interaction between sec- tor and con- tract status	Model (4) Interaction be- tween sector and working status of partner	Model (5) Interac- tion be- tween sec- tor and region
	AME	AME	AME	AME	AME
<i>Sector (ref. private sector)</i>					
Civil service	-0.000 (0.005)	-0.002 (0.004)	-0.001 (0.005)	-0.002 (0.004)	-0.001 (0.004)
Moderators					
<i>Contract Status (ref: permanent contract)</i>					
Interaction (civil service X fixed-term contract)			0.009 (0.010)		
<i>Working status of partner (ref: not working)</i>					
Interaction (civil service X full-time)				0.004 (0.013)	
Interaction (civil service X part-time)				-0.001 (0.025)	
<i>Region (ref: West)</i>					
Interaction (civil service X east)					0.022 (0.012)
<i>Labour force status (ref: inactive/unemployed)</i>					
In education	-0.021** (0.007)	-0.221*** (0.006)	-0.221*** (0.005)	-0.221*** (0.006)	-0.221*** (0.006)
Self-employed	0.030 (0.025)	0.029 (0.021)	0.028 (0.021)	0.029 (0.021)	0.028 (0.021)
Employed	0.019** (0.007)	0.018** (0.006)	0.019** (0.006)	0.018** (0.006)	0.019** (0.006)
N (persons)	2743	2743	2743	2743	2743
McFadden adjusted R ²	0.090	0.167	0.167	0.165	0.168
AIC	2629.030	2406.199	2406.458	2413.942	2405.189

Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. *Note:* coefficients as average marginal effects; standard errors in parentheses, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Models 2-5 controls included but not shown; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort. Models 3-5 interacted variables included but not shown.

Following these first two models, models 3, 4 and 5 test whether and to what extent relevant heterogeneities are hidden in the previously discussed effects of civil service employment. Model 3 and Figure 3 examine whether the effect of the civil service for women is different for permanent or fixed-term contracts. Against our expectation, the interaction between civil

service and working under a fixed-term contract is positive (0.009). However, the interaction remains insignificant ($p < 0.356$). We cannot show that civil service employment under a permanent contract positively influences the transition to the first child whilst civil service employment under a fixed-term contract has a negative influence. Therefore, H2 does not receive support.

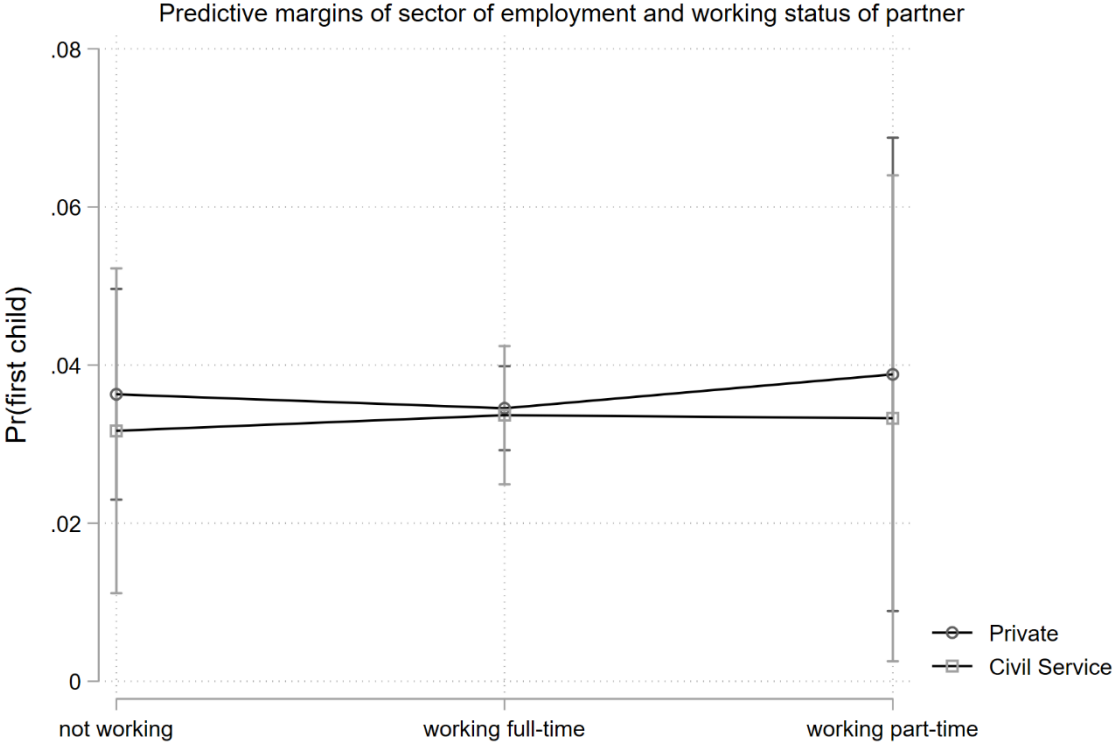
Figure 3: Predictive margins for women by sector and contract status: Interaction between sector and contract status



Source: Pairfam 2008-2020; authors’ calculations. Note: 95% confidence intervals; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort.

Model 4 tests if the transition to the first child of women in the civil service varies if their partner is not employed or employed full- or part-time. Model 4 shows that it makes no significant difference (partner full-time employed: 0.004; $p < 0.781$, partner part-time employed: -0.001; $p < 0.971$) if and how a partner is employed (Table 1, Model 4 and Figure 4). For each partner's working status, the effect of civil service remains close to zero and insignificant. Therefore, H3, whereby the positive civil service effect for women on the transition rate to the first child is expected to increase if the partner is employed, is not supported.

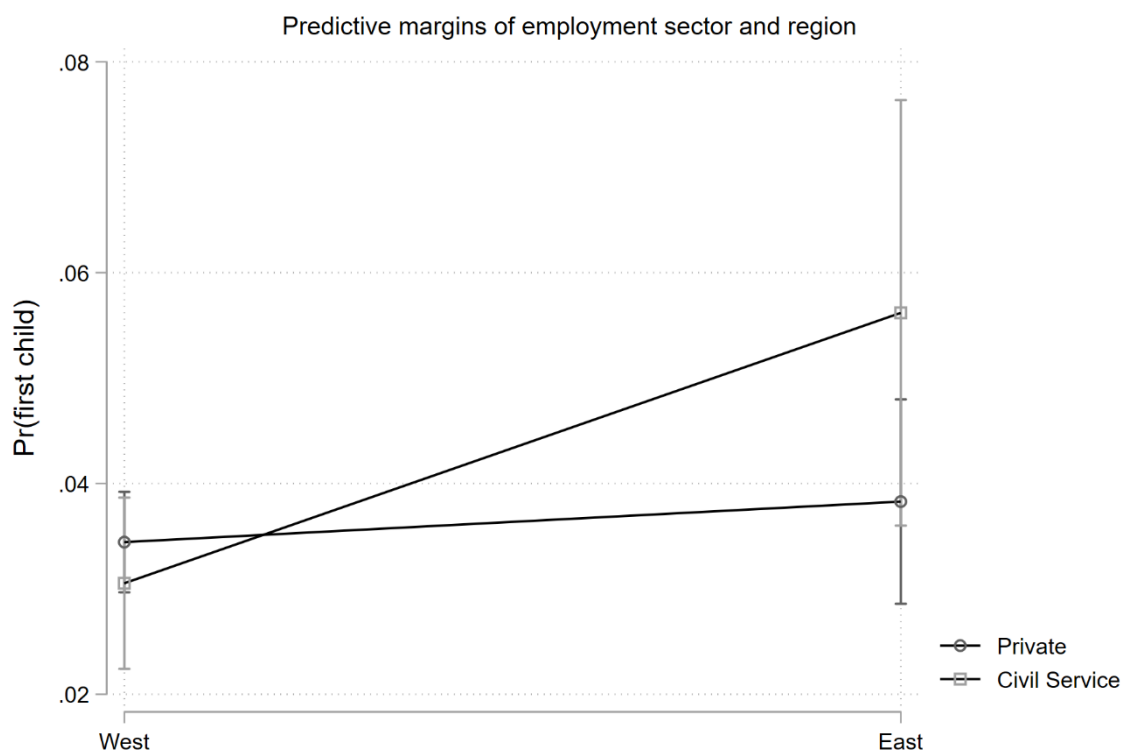
Figure 4: Predictive margins for women by sector and working status of partner: Interaction between sector and working status of partner



Source: Pairfam 2008-2020; authors’ calculations. Note: 95% confidence intervals; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort.

Model 5 (Table 1, Model 5, Figure 5) tests to what extent the civil service effect for women varies between East and West Germany. No clear theoretical expectations have been formulated for H5. The direction of the interaction indicates that the civil service effect is stronger in East Germany (0.022), but it remains insignificant ($p < 0.080$). While we find no effect in West Germany (-0.004; $p < 0.416$), civil service employment makes a substantial (0.18) but not significant ($p < 0.118$) difference for East German women.

Figure 5: Predictive margins for women by sector and region: Interaction between sector and region



Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. *Note:* 95% confidence intervals; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort

4.2.2 Men

For the bivariate case for men (Table 2, Model 1), we find a small positive (0.008) but statistically insignificant ($p < 0.174$) relation between the transition to the first child and a working position in the civil service. In the second model of Table 2 where controls are added, the civil service effect does not change notably (0.005; $p < 0.311$). Similar to the results for women, the implementation of controls has a relevant effect on the probability of transitioning to the first child (McFadden's adjusted Pseudo R² increases from 7.8 to 16.3 from Model 1 to Model 2) but does not have an essential influence on the civil service effect. For both the bivariate and multivariate case, the expected effect of employment in the civil service on the transition to the first child cannot be proven. Therefore, H1, whereby men employed in the civil service are expected to have a higher transition rate to the first child than men employed in the private sector, is rejected.

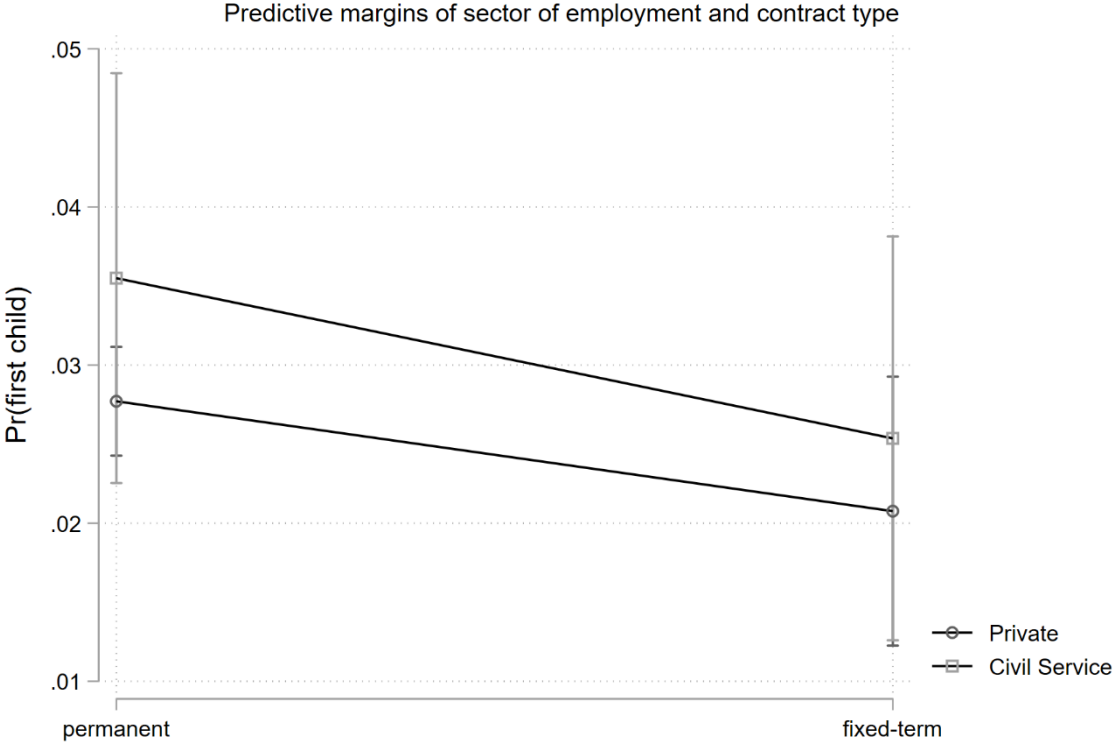
Table 2: Transition to first child for men: Event history models, average marginal effects

	Model (1) Bivariate Model	Model (2) With Con- trols	Model (3) Interaction between sec- tor and con- tract status	Model (4) Interaction be- tween sector and working status of partner	Model (5) Interac- tion be- tween sec- tor and region
	AME	AME	AME	AME	AME
<i>Sector (ref. private sector)</i>					
Civil service	0.008 (0.006)	0.005 (0.005)	0.007 (0.006)	0.005 (0.005)	0.005 (0.005)
Moderators					
<i>Contract Status (ref: permanent contract)</i>					
Interaction (civil service X fixed-term contract)			-0.003 (0.010)		
<i>Working status of partner (ref: not working)</i>					
Interaction (civil service X full-time)				0.004 (0.010)	
Interaction (civil service X part-time)				0.015 (0.021)	
<i>Region (ref: West)</i>					
Interaction (civil service X east)					0.004 (0.0011)
<i>Labour force status (ref: inactive/unemployed)</i>					
In education	0.000 (0.003)	0.003 (0.006)	0.003 (0.006)	0.004 (0.006)	0.003 (0.006)
Self-employed	0.038** (0.012)	0.026** (0.010)	0.026** (0.010)	0.026* (0.010)	0.026** (0.010)
Employed	0.028*** (0.003)	0.024*** (0.004)	0.024*** (0.004)	0.023*** (0.004)	0.024*** (0.004)
N (persons)	3242	3242	3242	3242	3242
McFadden adjusted R ²	0.078	0.163	0.163	0.169	0.162
AIC	2947.374	2676.001	2676.706	2657.781	2679.878

Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. *Note:* coefficients as average marginal effects; standard errors in parentheses, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Models 2-5 controls included but not shown; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort. Models 3-5 interacted variables included but not shown.

The results examining possible heterogeneity in the impact of civil service employment by contract status do not show significantly or substantially different effects (-0.003; p<0.755) for men with permanent and fixed-term civil service contracts (Table 2, Model 3; Figure 6). Thus, H2 does not receive support.

Figure 6: Predictive margins for men by sector and contract status: Interaction between sector and contract status



Source: Pairfam 2008-2020; authors’ calculations. Note: 95% confidence intervals; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort.

Also, the interaction with working status of the partner gives no indication of specific effects of employment in the civil service (Table 2, Model 4; Figure 7). Our expectation was a positive effect on the transition to the first child for men if the partner is not working or is working part-time. For a partner working part-time, we find a noticeable (0.015) but insignificant ($p < 0.467$) difference between sectors. For a partner working full-time compared to not working, no indication is evident (0.004; $p < 0.691$). The effect of civil service of men does not differ significantly for different partner working statuses. Therefore, H4, whereby the positive civil service effect for men on the transition rate to the first child is expected to increase if the partner is not (full-time) employed, is rejected.

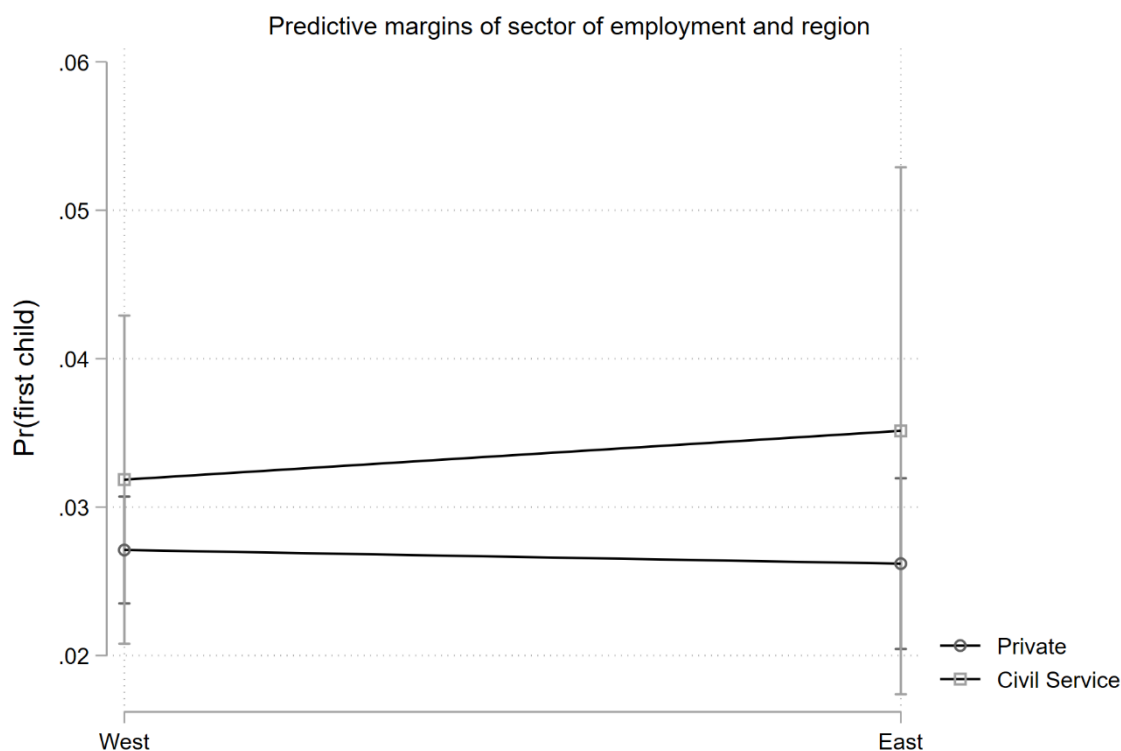
Figure 7: Predictive margins for men by sector and working status of partner: Interaction between sector and working status of partner



Source: Pairfam 2008-2020; authors’ calculations. Note: 95% confidence intervals; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort.

For the interaction with region (Table 2, Model 5; Figure 8), the coefficients hint that it makes no difference for the transition to the first child for men in West Germany (0.005; $p < 0.427$) if they are employed in the civil service or private sector. For East Germany, the coefficients suggest civil sector employment has a small positive effect (0.009; $p < 0.347$). Nevertheless, neither the difference between the sectors nor the interaction between the two regions is significant (0.004, $p < 0.705$). Therefore, H6, whereby the positive civil service effect for men on the transition rate to the first child is expected to increase in East compared to West-Germany, does not receive support.

Figure 8: Predictive margins for men by sector and region: Interaction between sector and region



Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. Note: 95% confidence intervals; controls are: partnership status, citizenship, education, cohort.

4.3 Further Analyses and Robustness Checks

To gain insights into why the results do not support the formulated hypotheses, we conduct further descriptive analyses. Table A1 in the appendix compares some indicators of working conditions in the civil service and private sectors that are theoretically expected to positively influence the transition to the first child (*share of part-time work, share of shift work, late work, changing workplaces, absence from work, workload, job-prestige, income*). We investigate whether there are differences between the two sectors and ask if this could provide a clue to the unexpected null effects of civil sector employment on the transition rate to the first child.

Both sectors generally show few differences. Interestingly, in some cases, employment in the civil service even shows characteristics expected to be disadvantageous. For example, women in the civil service more often report job characteristics that are difficult to combine with family, such as more frequent shift work (33.98% to 30.53%), more frequent absence from home (28.06% to 20.43%), a higher workload (6.75 to 6.55 on a ten point scale), or more frequent full-time work (82.96% to 80.82%). Simultaneously, women in the civil service have, on average, higher-income jobs (2414€ to 2299€ gross earned income) than women in the private sector, suggesting career opportunities are better in the civil service sector for women, and this

should increase incentives to focus more on a career in the workforce and less on starting a family. For men, the findings of lower income (2518€ to 2619€) and more family friendly characteristics (part-time: 17.60% to 7.53%, workload: 6.00 to 6.53, changing work places: 13.12% to 18.49%) make the realisation of the modified male breadwinner role less probable. The descriptive results suggest the civil service and private sector do not differ to the expected extent on variables considered relevant to the transition to the first child. This could be a hint to the missing and unexpected effects we found for civil service employment.

Another possible explanation of the null findings is that important selection variables were not taken into account. We therefore check the modified sample with the inclusion of the *importance of having children, the importance of pursuing career interests, traditional family orientation* and a more *egalitarian role model* and look for evidence of misspecification (Tables A2 and A3 in the appendix). This does not appear to be the case. Although the higher adjusted R2 of Model with controls (0.24 for women, 0.22 for men) compared to Model 1 without controls (0.15 for women, 0.12 for men) suggests the additional control variables may explain a higher proportion of variation for the transition rate to the first child and some of the additional variables have a significant effect on the transition rate (egalitarian role model for women and importance of having a child for men), they do not appear to be control variables that substantially affect the association between sector and the transition to the first child. Our null results remain robust to re-specification of our models, suggesting there is no effect of civil service. This is also true for the possible heterogeneities of contract status, participant work status, and region (Tables A3 and A4; Models 3-5 in the appendix).

5 Discussion

This article asks whether civil service employment has a positive effect on the transition rate to the birth of the first child compared to the private sector. Our analyses suggest that this is not the case. We do not find a substantial and significant influence of civil service employment on the transition rate neither for women nor for men. Furthermore, in our data, there is no evidence of heterogeneity in the effect of civil service employment by permanent vs. fixed-term employment, working status of partner or region (West or East Germany).

When interpreting the results, it is important to keep in mind that we are comparing employed persons. Both civil service and private sector employees have an income and a job. Our descriptive investigation suggests the working conditions important for family formation differ very little between sectors. The employment situation for both sectors does not seem to be distinct enough to influence the transition to the first child. This reading accords with that of

other authors who find that in Germany, the employment situation, if a job (perspective) exists, is not an important determinant of fertility (Brose 2008; Gebel/Giesecke 2009; Kurz et al. 2005).

However, our results contradict the findings for some other European countries. Whilst no relation between employment and the transition to the first child has been detected in the Netherlands (Begall/Mills 2013); for Italy (Conti/Sette 2013) or Spain (Martin-Garcia/Castro-Martin 2013), the studies find clear positive effects of civil service employment. Arguably, in the comparatively good economic situation in Germany, differences between private sector and civil service jobs are less pronounced and are more relevant in countries with a labour market marked by high levels of unemployment amongst young people.

When classifying our results, it should be noted that while the consideration of the partner's employment status offers an important insight, the modelling of the household context is not completely satisfactory. Our analyses use the simplification of the modified male breadwinner model to discuss the interaction between civil service employment and the working status of the partner. Due to data limitations, we cannot test whether the working status of the partner plays a different role for different partnership types. For further research it would be interesting to examine whether, for example, more conservative or egalitarian couples benefit in different ways from civil service employment.

Furthermore, our analyses focus on the transition rate to the first child. Further research needs to investigate whether the results also apply to other fertility measures. Begall and Mills (2011), for example, show that work-family compatibility becomes more important when there is more than one child. It could be that the characteristics of the civil service then have a greater influence. Another interesting aspect would be to examine what the effect of the civil service is after the birth of a child. Is it an instrument to keep women more present in the labour market after the realisation of motherhood?

The results of our analysis indicate that the current civil service in Germany does not have the oft-assumed potential to positively influence family formation and counter the problem of low fertility for the German welfare state. The results cast doubt on the assumption that the civil service currently occupies an exceptional position in terms of fertility friendliness. Our findings are in line with studies that increasingly question the role model function of the civil service, due to a multitude of reforms since the 1990s and observing an expansion of disadvantageous employment conditions and an alignment with the private sector. Nevertheless, with 4.6 million

employees (Statistisches Bundesamt 2019), the state has a powerful, if presently underused, tool to achieve its fertility goals.

References

- Adler, M. A. (2004): „Child-free and unmarried. Changes in the life planning of young east German women“, *Journal of Marriage and Family* 66 (5): 1170–1179.
- Adsera, A. (2004): „Changing Fertility Rates in Developed Markets. The Impact of Labor Market Institutions“, *Journal of Population Economics* 17 (1): 17–43.
- Allaart, P.; Bellmann, L. (2007): „Reasons for part-time work. An empirical analysis for Germany and the Netherlands“, *International Journal of Manpower* 28 (7): 557–570.
- Allison, P. D. (2014): *Event History and Survival Analysis*. London: SAGE Publications Inc.
- Altmaier, P. (2019): Öffentlicher Dienst muss Vorbild sein bei der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Pressemitteilung vom 17.1.2019. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190117-altmaier-oeffentlicher-dienst-muss-vorbild-sein-bei-gleichberechtigung.html>.
- Auer, W.; Danzer, N. (2014): „Fixed-Term Employment and Fertility: Evidence from German Micro Data“, *ifo Working Paper* (190): 1–34.
- Baron, D.; Rapp, I. (2019): „Does fixed-term employment delay important partnership events? Comparing transitions into cohabitation, marriage, parenthood and home ownership among young adults in Germany“, *Journal of Family Research* 31 (1): 40–57.
- Basu, A. M. (2002): „Why does Education Lead to Lower Fertility? A Critical Review of Some of the Possibilities“, *World Development* 30 (10): 1779–1790.
- Bauer, G.; Kneip, T. (2013): „Fertility From a Couple Perspective. A Test of Competing Decision Rules on Proceptive Behaviour“, *European Sociological Review* 29 (3): 535–548.
- Becker, G. S. (1981): *A Treatise on the Family*. Cambridge: Harvard University Press.
- Becker, R. (1993): *Staatsexpansion und Karrierechancen. Berufsverläufe im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Begall, K.; Grunow, D. (2015): „Labour Force Transitions around First Childbirth in the Netherlands“, *European Sociological Review* 31 (6): 697–712.
- Begall, K.; Mills, M. (2011): „The impact of perceived work control, job strain and work-family conflict on fertility intentions: A European Comparison“, *European journal of population* 27 (4): 433–456.
- Begall, K.; Mills, M. (2013): „The Influence of Educational Field, Occupation, and Occupational Sex Segregation on Fertility in the Netherlands“, *European Sociological Review* 29 (4): 720–742.
- Berrington, A. (2004): „Perpetual postponers? Women's, men's and couple's fertility intentions and subsequent fertility behaviour“, *Population Trends* (117): 9–19.
- Best, H.; Wolf, C. (2010): „Logistische Regression“, in: H. Best; C. Wolf (Hg.): *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden: Springer VS, 827–854.
- BMFSFJ (2019): *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*. Berlin: BMFSFJ.
- Brose, N. (2008): „Entscheidung unter Unsicherheit – Familiengründung und -erweiterung im Erwerbsverlauf“, *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 60 (1): 34–56.

- Brüderl, J.; Garrett, M.; Hajek, K.; Herzig, M.; Lenke, R.; Lorenz, R.; Lutz, K.; Phan, T.; Schütze, P.; Schumann, N. (2021): *pairfam Data Manual, Release 12.0. LMU Munich: Technical Report. ZA5678 Data File Version 12.0.0*. Cologne: GESIS Data Archive.
- Brüderl, J.; Schmiedeberg, C.; Castiglioni, L.; Arránz Becker, O.; Buhr, P.; Fuß, D.; Ludwig, V.; Schröder, J.; Schumann, N. (2021): „The German Family Panel: Study Design and Cumulated Field Report (Waves 1 to 12). Release 12.0“, *pairfam Technical Papers* (1): 1–50.
- Brülle, J. (2013): „Unterschiede in den Arbeitsmarktchancen von atypisch Beschäftigten: Effekte von Beschäftigungsformen oder Erwerbspräferenzen?“, *Zeitschrift für Soziologie* 42 (2): 157–179.
- Bundesministerium des Inneren (2014): *Teilzeit und Beurlaubung im öffentlichen Dienst des Bundes*. Niestal: Silber Druck.
- Conti, M.; Sette, E. (2013): „Type of employer and fertility of working women. Does working in the public sector or in a large private firm matter?“, *Cambridge Journal of Economics* 37 (6): 1303–1333.
- Cook, A.; Minnotte, K. L. (2008): „Occupational and industry sex segregation and the work–family interface“, *Sex Roles* 59: 800–813.
- Cooke, L. P. (2004): „The gendered division of labor and family outcomes in germany“, *Journal of Marriage and Family* 66 (5): 1246–1259.
- Cooke, L. P. (2006): „Policy, preferences, and patriarchy: the division of domestic labor in East Germany, West Germany, and the United States“, *Social Politics* 13: 117–143.
- Czerwick, E. (2007): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dieckhoff, M.; Gash, V.; Mertens, A.; Romeu Gordo, L. (2020): „Partnered women's contribution to household labor income. Persistent inequalities among couples and their determinants“, *Social science research* 85: 102348.
- Ellguth, P.; Kohaut, S. (2011): „Der Staat als Arbeitgeber: Wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?“, *Industrielle Beziehungen* 18 (1-2): 11–38.
- Esping-Andersen, G. (1993): „Post-Industrial Class Structures: An Analytical Framework“, in: Esping-Andersen, G. (Hg.): *Changing Classes. Stratification and Mobility in Post-Industrial Societies*. London: Sage, 1–31.
- Esser, H. (2006): „Migration, language and integration“, *AKI Research Review No. 4 (WZB)* (4): 1–117.
- Frodermann, C.; Müller, D.; Abraham, M. (2013): „Determinanten des Wiedereinstiegs von Müttern in den Arbeitsmarkt in Vollzeit oder Teilzeit“, *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 65 (4): 645–668.
- Gebel, M.; Giesecke, J. (2009): „Ökonomische Unsicherheit und Fertilität. Die Wirkung von Beschäftigungsunsicherheit und Arbeitslosigkeit auf die Familiengründung in Ost- und Westdeutschland“, *Zeitschrift für Soziologie* 38 (5): 399–417.
- Giesecke, J. (2006): *Arbeitsmarktflexibilisierung und Soziale Ungleichheit. Sozio-ökonomische Konsequenzen befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Goldstein, J. R.; Kreyenfeld, M. (2011): „Has East Germany Overtaken West Germany? Recent Trends in Order-Specific Fertility“, *Population and Development Review* 37 (3): 453–472.
- Gottschall, K. (2009): „Der Staat und seine Diener. Metamorphosen eines wohlfahrtsstaatlichen Beschäftigungsmodells“, in: H. Obinger; E. Rieger (Hg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien*. Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH, 461–491.
- Gottschall, K.; Kittel, B.; Briken, K.; Heuer, J.-O.; Hills, S.; Streb, S.; Tepe, M. (2015): *Public Sector Employment Regimes. Transformation of the State as an Employer*. London: Palgrave Macmillan.
- Hakim, C. (2003): „A new approach to explaining fertility patterns: Preference theory“, *Population and Development Review* 29 (3): 349–374.
- Hohendanner, C.; Gerner, H.-D. (2010): „Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik“, *Soziale Welt* 61 (1): 27–50.
- Hohendanner, C.; Ostmeier, E.; Ramos-Lobato, P. (2015): „Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung“, *IAB-Forschungsbericht* (12): 1–178.
- Huinink, J.; Brüderl, J.; Nauck, B.; Walper, S.; Castiglioni, L.; Feldhaus, M. (2011): „Panel analysis of intimate relationships and family dynamics (pairfam): Conceptual framework and design.“, *Zeitschrift für Familienforschung/Journal of Family Research* 23 (1): 77–101.
- Hüsken, K. (2011): *Kita vor Ort. Betreuungsatlas auf Ebene der Jugendamtsbezirke 2010*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V.
- Jenkins, S. P. (1995): „Easy Estimation Methods for Discrete-Time Duration Models“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57 (1): 129–136.
- Keller, B.; Seifert, H. (2014): „Atypische Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst“, *WSI-Mitteilungen* 67 (8): 628–638.
- Kind, M.; Kleibrink, J. (2013): „Sooner or Later. Economic Insecurity and the Timing of First Birth“, *Ruhr Economic Papers* (422): 1–23.
- Kohler, H.-P.; Billari, F. C.; Ortega, J. A. (2006): „Low Fertility in Europe: Causes, Implications and Policy Options“, in: F. Harris (Hg.): *The Baby Bust: Who will do the Work? Who Will Pay the Taxes?* Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 48–109.
- Kreyenfeld, M. (2003): „Crisis or Adaptation Reconsidered: A Comparison of East and West German Fertility Patterns in the First Six Years after the 'Wende'“, *European journal of population* 19: 303–329.
- Kreyenfeld, M. (2004): „Fertility Decisions in the FRG and GDR: an Analysis with Data from the German Fertility and Family Survey“, *Demographic Research* (S3): 276–318.
- Kreyenfeld, M. (2010): „Uncertainties in female employment careers and the postponement of parenthood in Germany“, *European Sociological Review* 26 (3): 351–366.
- Kreyenfeld, M.; Konietzka, D. (2008a): „Bleibt alles anders. Geburten- und Familienentwicklung in Ost- und Westdeutschland“, in: N. Werz (Hg.): *Demografischer Wandel*. Baden-Baden: Nomos, 50–70.
- Kreyenfeld, M.; Konietzka, D. (2008b): „Education and Fertility in Germany“, in: I. Hamm; H. Seitz; Werding (Hg.): *Demographic Change in Germany*. Berlin: Springer-Verlag, 165–187.

- Kühhirt, M. (2012): „Childbirth and the Long-Term Division of Labour within Couples. How do Substitution, Bargaining Power, and Norms affect Parents' Time Allocation in West Germany?“, *European Sociological Review* 28 (5): 565–582.
- Kurz, K.; Steinhage, N.; Golsch, K. (2005): „Case study Germany: Global competition, uncertainty and the transition to adulthood“, in: H.-P. Blossfeld; E. Klijzing; M. Mills; K. Kurz (Hg.): *Globalization, Uncertainty and Youth in Society*. New York: Routledge, 51–82.
- Laurijssen, I.; Glorieux, I. (2013): „Career Trajectories for Women After Childbirth. Job Quality and Work-Family Balance“, *European Sociological Review* 29 (3): 426–436.
- Lechner, M. (2001): „The Empirical Analysis of East German Fertility after Unification: An Update“, *European journal of population* 17: 61–74.
- Lewin-Epstein, N.; Stier, H.; Braun, M. (2006): „The Division of Household Labor in Germany and Israel“, *Journal of Marriage and Family* 68 (5): 1147–1164.
- Löwe, P. S. (2022): „Are first jobs in the German public sector more stable? An examination under consideration of the institutional structure.“, *Soziale Welt* 73 (2): 379–417.
- Löwe, P. S.; Valet, P. (2022): „Reformen im öffentlichen Dienst - Auswirkungen auf Beamt*innen und Arbeitnehmer*innen von 1993 bis 2018“, *WSI-Mitteilungen* 75 (2): 119–128.
- Martin-Garcia, T.; Castro-Martin, T. (2013): „Do Women Working in the Public Sector Have it Easier to Become Mothers in Spain?“, *Population Review* 52 (1): 149–171.
- Matysiak, A.; Steinmetz, S. (2008): „Finding Their Way? Female Employment Patterns in West Germany, East Germany, and Poland“, *European Sociological Review* 24 (3): 331–345.
- Miller Torr, B.; Short, S. E. (2004): „Second births and the second shift: A reserach note on gender equity and fertility“, *Population and Development Review* 30 (109-130).
- Mills, M.; Blossfeld, H.-P. (2005): „Globalization, uncertainty and the early life course: A theoretical framework“, in: H.-P. Blossfeld; E. Klijzing; M. Mills (Hg.): *Globalization, uncertainty and youth in society*. London/New York: Routledge, 1–24.
- Okun, B. S.; Oliver, A. L.; Khait-Marely, O. (2007): „The public sector, family structure, and labor market behavior: Jewish mothers in Israel“, *Work and Occupations* 34 (2): 174–204.
- Oppenheimer, V. K. (1988): „A Theory of Marriage Timing“, *American Journal of Sociology* 94 (3): 563–591.
- Oppermann, A. (2014): „Exploring the Relationship between Educational Field and Transition to Parenthood - An Analysis of Women and Men in Western Germany“, *European Sociological Review* 30 (6): 728–749.
- Pfau-Effinger, B.; Smidt, M. (2011): „Differences in women's employment patterns and family policies: Eastern and western Germany“, *Community, Work & Family* 14 (2): 217–232.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J. (2019): „Neue Ungleichheiten im öffentlichen Sektor“, in: N. Burzan (Hg.): *Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018*, 1–11.
- Sauer, C.; Valet, P.; Roscigno, V. J.; Wilson, G. (2022): „Neoliberalism's Impact on Public-Sector Job Quality: The US and Germany Compared“, in: C. Warhurst; C. Mathieu; Dwyer, Rachel., E. (Hg.): *The Oxford Handbook of Job Quality*. Oxford: Oxford University Press, 469–484.

- Schmid, S.; Kohls, M. (2009): „Reproductive behaviour of migrant women in Germany: Data, patterns and determinants“, *Vienna Yearbook of Population Research* 7: 39–61.
- Schoen, R.; Astone, N. M.; Kim, Young J., Nathanson, Constance A.; Fields, J. M. (1999): „Do fertility intentions affect fertility behaviour?“, *Journal of Marriage and the Family* 61 (3): 790–799.
- Schulze, A. (2009): *Sozioökonomische Konsequenzen der Fertilität. Folgen der Geburt von Kindern für den Wohlstand von Paarhaushalten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Shreffler, K. M.; Pirretti, A. E.; Drago, R. (2010): „Work–Family Conflict and Fertility Intentions. Does Gender Matter?“, *Journal of Family and Economic Issues* 31 (2): 228–240.
- Sobotka, T.; Beaujouan, É. (2014): „Two Is best? The persistence of a two-child family ideal in Europe“, *Population and Development Review* 40 (3): 391–419.
- Sobotka, T.; Skirbekk, V.; Philipov, D. (2011): „Economic recession and fertility in the developed world“, *Population and Development Review* 2 (267-306).
- Sommer, B.; Hochgürtel, T. (2021): Vereinbarkeit von Familie und Beruf: bpb, Datenreport 2021. Download unter: Quelle: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/familie-lebensformen-und-kinder/329573/vereinbarkeit-von-familie-und-beruf/>.
- Sørensen, A. B.; Kalleberg, A. L. (1981): „An outline of a theory of the matching of persons to jobs“, in: Berg, Ivar, E. (Hg.): *Sociological Perspectives on Labor Markets*. New York: Academic Press, 49–74.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): *Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2020*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Statistisches Bundesamt (2016): *Finanzen und Steuern - Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2017a): *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt. Fachserie 1 Reihe 4.1*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2017b): *Finanzen und Steuern Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2019): *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14 / Reihe 6*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2022): Qualität der Arbeit - Befristet Beschäftigte. Download unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-4/befristet-beschaefigte.html>.
- Stein, P.; Willen, S.; Pavetic, M. (2014): „Couples’ fertility decision-making“, *Demographic Research* 30 (63): 1697–1732.
- Struck, O. (2006): *Flexibilität und Sicherheit. Empirische Befunde, theoretische Konzepte und institutionelle Gestaltung von Beschäftigungsstabilität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tazi-Preve, I. M.; Bichlbauer, D.; Goujon, A. (2004): „Gender trouble and its impact on fertility intentions“, *Yearbook of Population Research in Finland* 40: 5–24.

- Testa, M. R. (2012): *Family sizes in Europe: evidence from the 2011 Eurobarometer survey*. Vienna: Vienna Institute of Demography.
- Toulemon, L.; Testa, M. R. (2005): „Fertility Intentions and actual fertility: A complex relationship“, *Population and Societies* (415): 1–4.
- Trappe, H.; Pollmann-Schult, M.; Schmitt, C. (2015): „The Rise and Decline of the Male Breadwinner Model. Institutional Underpinnings and Future Expectations“, *European Sociological Review* 31 (2): 230–242.
- van de Werfhorst, H.-G. (2011): „Skills, positional good or social closure? The role of education across structural–institutional labour market settings“, *Journal of Education and Work* 24 (5): 521–548.
- Voydanoff, P. (2005): „Toward a Conceptualization of Perceived Work-Family Fit and Balance: A Demands and Resources Approach“, *Journal of Marriage and Family* 67: 822–836.
- Zoch, G. (2020): „Public childcare provision and employment participation of East and West German mothers with different educational backgrounds“, *Journal of European Social Policy* 30 (3): 370–385.

Appendix

Table A1: Covariates on working conditions in civil service and private sector

	Women		Men	
	Civil service (share: 27.12%)	Private Sector (share: 72.83%)	Civil service (share: 13.26%)	Private Sector (share: 86.74%)
Share part-time of all contracts (ref. full-time)	17.04%	19.18%	17.60%	7.53%
Share of working shiftwork (ref.regular)	33.98%	30.53%	35.49%	34.66%
Late-work, yes (ref. no)	39.41%	34.75%	36.92%	38.83%
Workplace				
<i>Fixed workplace</i>	77.05%	81.52%	70.34%	70.57%
<i>Fixed workplace, with (optional) home office</i>	15.43%	10.56%	16.54%	10.94%
<i>Changing Workplaces</i>	7.52%	7.92%	13.12%	18.49%
Absence from work (days last three months)				
<i>Not absent</i>	71.92%	79.38%	67.23%	73.14%
<i>Up to 7 days</i>	15.25%	13.85%	17.30%	14.00%
<i>Over 7 days</i>	12.81%	6.58%	14.74%	12.44%
Self-rated workload (scale from 0-10, higher value indicating higher workload; mean values)	6.75	6.55	6.00	6.53
Job Prestige, measured by SIOPS (scale from 12-78, higher value indicating higher prestige; mean values)	50.42	44.13	47.44	40.64
Gross earned income; mean values in Euro	2414	2299	2518	2619
N (persons)		2743		3242

Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations, with weight

Table A2: Transition to first child for women, results of event history models, average marginal effects, restricted sample with additional controls

	Model (1) Bivariate Model	Model (2) With Con- trols	Model (3) Interaction between sec- tor and con- tract status	Model (4) Interaction be- tween sector and working status of partner	Model (5) Interac- tion be- tween sec- tor and region
	AME	AME	AME	AME	AME
<i>Sector (ref. private sector)</i>					
Civil service	-0.007 (0.005)	-0.008 (0.005)	-0.007 (0.005)	-0.008 (0.005)	-0.008 (0.004)
Moderators					
<i>Contract Status (ref: permanent contract)</i>					
Interaction (civil service X fixed-term contract)			-0.002 (0.009)		
<i>Working status of partner (ref: not working)</i>					
Interaction (civil service X full-time)				0.024* (0.007)	
Interaction (civil service X part-time)				0.031 (0.020)	
<i>Region (ref: West)</i>					
Interaction (civil service X east)					0.011 (0.011)
Controls (selection)					
Importance having a child (1-15 points)		0.001 (0.002)			
Importance career (1-15 points)		0.000 (0.001)			
Traditional family orientation (1-10 points)		-0.001 (0.001)			
Egalitarian role model (1-10 points)		-0.004* (0.002)			
N (persons)	1152	1152	1152	1152	1152
McFadden adjusted R ²	0.154	0.236	0.222	0.223	0.236
AIC	852.403	769.880	784.265	782.756	769.588

Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. *Note:* coefficients as average marginal effects; standard errors in parentheses, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Models 2-5 controls included but not (all) shown; controls not shown are partnership status, citizenship, education, cohort, labour force status; Models 3-5 interacted variables included but not shown.

Table A3: Transition to first child for men, event history models, average marginal effects, restricted sample with additional controls

	Model (1) Bivariate Model	Model (2) With Con- trols	Model (3) Interaction between sec- tor and con- tract status	Model (4) Interaction be- tween sector and working status of partner	Model (5) Interac- tion be- tween sec- tor and region
	AME	AME	AME	AME	AME
<i>Sector (ref. private sector)</i>					
Civil service	0.004 (0.006)	0.004 (0.005)	0.005 (0.007)	0.003 (0.005)	0.003 (0.005)
Moderators					
<i>Contract Status (ref: permanent contract)</i>					
Interaction (civil service X fixed-term contract)			0.002 (0.011)		
<i>Working status of partner (ref: not working)</i>					
Interaction (civil service X full-time)				0.011 (0.009)	
Interaction (civil service X part-time)				0.008 (0.016)	
<i>Region (ref: West)</i>					
Interaction (civil service X east)					0.011 (0.012)
Controls (selection)					
Importance having a child (1-15 points)		0.004** (0.001)			
Importance career (1-15 points)		0.002* (0.001)			
Traditional family orientation (1-10 points)		-0.001 (0.001)			
Egalitarian role model (1-10 points)		-0.001 (0.001)			
N (persons)	1298	1298	1298	1298	1298
McFadden adjusted R ²	0.121	0.220	0.218	0.224	0.224
AIC	810.558	718.977	721.532	715.346	716.007

Source: Pairfam 2008-2020; authors' calculations. *Note:* coefficients as average marginal effects; standard errors in parentheses, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Models 2-5 controls included but (all) not shown; controls not shown are: partnership status, citizenship, education, cohort, labour force status; Models 3-5 interacted variables included but not shown.