

Claudia Weinkopf

Chancen und Grenzen des Einsatzes neuer arbeits- marktpolitischer Instru- mente in der Kindertages- pflege

Expertise im Auftrag des Deutschen
Jugendinstitutes (DJI)

Institut Arbeit und Technik, März 2004

Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
Telefon: +49-209-1707-0
Telefax: +49-209-1707-110
E-Mail: weinkopf@iatge.de
WWW: <http://www.iatge.de>

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Kindertagespflege.....	7
2.1	Eine einfache Dienstleistung?.....	7
2.2	Qualitätsanforderungen.....	9
2.3	Typologie von Tagespflegepersonen	10
2.4	Umfang und Struktur der Kindertagespflege in Deutschland...	11
3	Chancen und Grenzen des Einsatzes der Hartz-Instrumente in der Kindertagespflege	15
3.1	Minijobs und Gleitzone	16
3.2	Steuerliche Förderung	19
3.3	Ich-AG	20
3.4	Kombilöhne.....	25
3.5	Personal-Service-Agenturen.....	27
4	Fazit und Schlussfolgerungen	28
	Literaturverzeichnis	33
	Anlage	37

Übersichten

Übersicht 1:	Steuerliche Betriebskostenpauschale für Tagesmütter pro Monat und Kind	12
Übersicht 2:	Ausgewählte Inhalte der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.....	15
Übersicht 3:	Modellrechnung: Vergleich des monatlichen Einkommens in ungeförderter Selbständigkeit und bei einer Ich-AG.....	23

1 Einleitung

Eine systematische Verknüpfung unterschiedlicher Politikfelder ist tendenziell eher die Ausnahme, obwohl es in der Vergangenheit einige diesbezügliche Versuche gegeben hat – z.B. eine stärkere Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Hier ging es vorrangig darum, Mittel der Strukturpolitik verstärkt für die Erreichung arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen zu erschließen. Für den umgekehrten Weg – die „Einspannung“ arbeitsmarktpolitischer Mittel und Instrumente in andere Politikfelder – gibt es bislang hingegen kaum Beispiele. Insofern ist die Themenstellung dieser Expertise, in der die Potenziale der „neuen Arbeitsmarktpolitik“ zur Unterstützung der politisch intendierten Ausweitung der Kinderbetreuung in Deutschland untersucht werden, als innovativ anzusehen. Die zentrale Fragestellung lautet: Inwieweit können die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die im Zusammenhang mit den insgesamt vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in der Folge der Vorschläge der so genannten „Hartz-Kommission“ von August 2002 eingeführt worden sind, einen Beitrag leisten, um insbesondere qualitativ hochwertige Angebote der Kindertagespflege in Deutschland auszuweiten?

Die Expertise ist vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) im Rahmen eines Gutachtens für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegeben worden (vgl. Jurczyk u.a. 2004).¹ Hintergrund ist, dass ein erklärtes Ziel der Politik der Bundesregierung darin besteht, Kinderbetreuungsangebote und Ganztagschulen deutlich auszuweiten. Dies betrifft alle Altersgruppen und sowohl öffentliche als auch private Angebote, wobei besonderer Handlungsbedarf beim Betreuungsangebot für unter dreijährige Kinder gesehen wird. Gerade für diese Altersgruppe erscheint auch die Ausweitung von Tagespflegeangeboten außerhalb von Betreuungseinrichtungen politisch wünschenswert – wofür mindestens zwei Gründe von Bedeutung sein dürften: Einerseits ist der finanzielle Aufwand der öffentlichen Hand für Tagespflegeangebote geringer als für institutionelle Krippenplätze, da z.B. keine baulichen Investitionen erforderlich sind.² Andererseits ist die institutionelle Betreuung von Kleinstkindern in Deutschland nach wie vor umstritten, so dass zumindest ein Teil der Eltern Tagespflege in dieser Altersstufe bevorzugt. Als Vorteile werden u.a. der familiäre Rahmen und die gegenüber institutioneller Betreuung höhere zeitliche Flexibilität bzw. „Passgenauigkeit“ des Betreuungsangebotes angesehen (vgl. z.B. Peucker 2003).

Die Bundesregierung strebt an, die Betreuungsangebote für unter Dreijährige in den nächsten Jahren auf 20 % dieser Altersgruppe auszuweiten.³ Im Vergleich zum jetzigen

¹ Ausführliche Informationen zum DJI-Projekt „Kinderbetreuung in Tagespflege“ sind abrufbar unter <http://cgi.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=185>.

² Aus der Sicht der Eltern ist dies anders: Private Tagespflege ist oft teurer als ein Platz in einer Tageseinrichtung.

³ In einem Empfehlungspapier für den EU-Gipfel am 15. März 2002 in Barcelona hat die EU-Kommission sogar gefordert, dass bis spätestens 2010 für mindestens ein Drittel der Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen soll (vgl. Sell 2002b: 23).

Angebot – in Westdeutschland⁴ stehen nur für jeweils rund 3 % der unter Dreijährigen institutionelle Betreuungsplätze bzw. private Tagespflegeangebote zur Verfügung (vgl. van Santen/Seckinger 2002: 158) – ist dies als ambitionierte Zielsetzung anzusehen. Dies gilt umso mehr, als der Ausbau im Spannungsfeld zwischen aktuellen finanzpolitischen Restriktionen einerseits und steigenden Anforderungen an die Qualität der Kinderbetreuung andererseits (vgl. z.B. Leu 2002) umzusetzen ist.

Insbesondere die knappen finanziellen Spielräume legen nahe zu prüfen, ob und inwiefern Mittel aus anderen Politikbereichen aktiviert werden können, um den Ausbau der Kinderbetreuung zu unterstützen. Die „neue Arbeitsmarktpolitik“ könnte sich hier in besonderer Weise anbieten, weil sie u.a. auf eine Legalisierung von Schwarzarbeit, vereinfachte Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung und eine Ausweitung des Angebotes an „einfachen“ Dienstleistungen zielt.

Deren Potenziale für den Ausbau der Kindertagespflege gilt es im Folgenden zu untersuchen. Die Expertise besteht aus drei Teilen: In Teil 2 steht zunächst eine grundsätzliche Einordnung der Kindertagespflege als Dienstleistung im Vordergrund. Die erfolgt vor dem Hintergrund, dass eine zentrale Zielsetzung der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente darin besteht, Beschäftigung insbesondere im Bereich einfacher Dienstleistungen auszuweiten, die – so die weit verbreitete These – in Deutschland aufgrund hoher Lohn- und Lohnnebenkosten unterentwickelt sind. Als besondere Zielgruppe werden zudem formal gering qualifizierte Arbeitslose angesehen. Allerdings ist keine der Förderungen faktisch auf diese Zielgruppe beschränkt. Darüber hinaus wird eine Typologie der Pflegepersonen, die das DJI entwickelt hat, vorgestellt, weil sie deutlich macht, wer bislang in der Kindertagespflege tätig ist, wenngleich verlässliche Daten hierzu bislang fehlen. Darüber hinaus werden hier vorab Qualitätsdimensionen und einige zentrale Rahmenbedingungen der Tagespflege thematisiert.

In Teil 3 stehen einige der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihre Eignung zum Einsatz im Bereich der Kindertagespflege und zu deren Ausweitung im Mittelpunkt: Minijobs und Gleitzone, die steuerliche Förderung für haushaltsbezogene Dienste, die „Ich-AG“, Kombilöhne (Einstiegsgeld) und Personal-Service-Agenturen. Nach einer kurzen Darstellung der Besonderheiten und Rahmenbedingungen des jeweiligen Instrumentes wird analysiert, inwieweit und für welche Personengruppen ein Einsatz im Bereich der Kindertagespflege möglich ist und welche Anreize zur Umwandlung von Schwarzarbeit bzw. zur Ausweitung des Angebotes geboten werden. Wichtige Aspekte sind in diesem Kontext aus der Perspektive der Beschäftigten der erzielbare Verdienst und die soziale Absicherung und aus der Perspektive der Eltern Kosten und Qualität.

Im abschließenden Teil 4 werden die Ergebnisse der Expertise zusammengefasst und aus unterschiedlichen Blickwinkeln kommentiert.

⁴ In Ostdeutschland ist die Situation demgegenüber gänzlich anders: Trotz des erheblichen Abbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen lag die Betreuungsquote für unter Dreijährige Ende 1998 noch bei 36,3 % (vgl. Sell 2002b: 21).

2 Kindertagespflege

Im Folgenden wird der Bereich der Kindertagespflege aus verschiedenen Perspektiven schlaglichtartig beleuchtet. Den Schwerpunkt bildet die Frage, inwieweit es sich hierbei um eine einfache Dienstleistung handelt, wie dies in Politik und Wissenschaft oftmals behauptet wird (2.1). Darüber hinaus werden Anforderungen an die Qualität der Kindertagespflege (2.2) sowie eine Typologie der in diesem Bereich Tätigen (2.3) skizziert. Komplettiert wird die Darstellung durch einige Informationen zum Umfang, zu Strukturen und Rahmenbedingungen der Kindertagespflege in Deutschland (2.4). Damit soll eine Informationsgrundlage geschaffen werden, um die im Mittelpunkt dieser Expertise stehende Fragestellung nach der Eignung der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Ausweitung der Tagespflege in Deutschland möglichst fundiert beantworten zu können.

2.1 Eine einfache Dienstleistung?

Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Debatte, wo und wie in Deutschland zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden können, konzentriert sich seit Jahren überwiegend auf den Bereich so genannter „einfacher“ Dienstleistungen. Dies liegt u.a. daran, dass hier ein besonderer Entwicklungsrückstand gegenüber beschäftigungspolitisch erfolgreicherer Ländern diagnostiziert wird (vgl. z.B. Klös 1997). Darüber hinaus wird oftmals unterstellt, dass von einem Beschäftigungszuwachs in diesem Bereich insbesondere auch formal gering qualifizierte Personen profitieren könnten, die weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Die Frage, an welche konkreten Dienstleistungen und Tätigkeiten hierbei gedacht ist, bleibt jedoch häufig unbeantwortet. In den meisten einschlägigen Veröffentlichungen wird nur grob umschrieben, wo zusätzliche Beschäftigungspotenziale bestehen könnten. Neben Branchen wie z.B. Einzelhandel, Reparatur- und Instandhaltungsgewerbe, Gastgewerbe und Tourismus werden typischer Weise ohne weitere Konkretisierung auch „gemeinschafts- und personenbezogene Dienstleistungen“ (Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998: 253), „personennahe wie soziale und haushaltsnahe Dienstleistungen“ (Streeck/Heinze 1999: 155) bzw. „einfache, niedrigproduktive und zumeist personenbezogene Dienstleistungen“ (Fels u.a. 1999: 2) genannt.

Erheblich deutlicher wird demgegenüber die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997b: 95), die ganz konkret auch die Alten- und Kinderbetreuung in diesem Zusammenhang anspricht. An anderer Stelle wird in diesem Bericht ergänzend unmissverständlich klargestellt: „'Einfach' sind diese Dienste in dem Sinne, daß Menschen sie ohne besondere Kenntnisse und Fähigkeiten erbringen können (...). Kennzeichnend für sie ist, dass sie in der Regel von gering qualifizierten Erwerbspersonen geleistet werden können (...).“ (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997a: 117)

Im Bericht der Hartz-Kommission finden sich solche klaren Worte nicht. Gleichwohl heißt es auch hier im Zusammenhang mit der Zielsetzung, Schwarzarbeit in Privathaus-

halten zurückzudrängen und dadurch mehr legale Beschäftigung zu erschließen: „Die ‚Ich- und Familien-AG‘ sowie die ‚Mini-Jobs‘ bieten einen attraktiven Rahmen für die Erbringung der Dienstleistungen. Es gibt auch ein Recht auf einfache Arbeit. Viele Menschen wollen oder können nicht weiter qualifiziert werden.“ (Hartz u.a. 2002: 41)

Insgesamt schwingt in all diesen Äußerungen die Annahme mit, dass in vielen Dienstleistungsbereichen keine besonderen Qualifikationen für die Ausübung solcher Tätigkeiten erforderlich seien. Ein Abgleich mit den üblichen Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Unternehmen sowie den Besonderheiten der Tätigkeiten und Entwicklungen in diesen Arbeitsbereichen erfolgt demgegenüber nicht. Bei genauerer Betrachtung der Anforderungen und Entwicklungen in diesen Tätigkeitsbereichen stellt sich jedoch die Frage, ob es überhaupt noch Arbeitsplätze ohne besondere Qualifikationsanforderungen gibt. Es spricht vieles dafür, dass auch die so genannten „Einfacharbeitsplätze“ im Dienstleistungssektor fast durchgängig zumindest hohe Anforderungen an die soziale Kompetenz stellen, was u.a. damit zusammen hängt, dass die Dienstleistungen oftmals im direkten Kontakt mit Kund/innen erbracht werden und die Beschäftigten sehr flexibel und kompetent auf ganz unterschiedliche Erwartungen reagieren können müssen. Sozialkompetenz entwickelt sich aber nicht losgelöst von fachlichen Kenntnissen, sondern steht in einem engen Zusammenhang mit diesen. Wer fachlich kompetent ist, kann tendenziell auch souveräner mit unterschiedlichen Situationen und Erwartungen umgehen (vgl. ausführlicher Weinkopf 2002).

Überdies ist augenscheinlich, dass gerade bei Tätigkeiten wie personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen, die traditionell überwiegend von Frauen geleistet werden, oftmals pauschal geringe Qualifikationsanforderungen unterstellt werden (vgl. auch Meifort 2003: 35). Dies steht in der Tradition der Geringschätzung von Fähigkeiten, die vielfach als „typisch weiblich“ bezeichnet werden. Diesen wird oftmals eine besondere Fachlichkeit abgesprochen. Tatsächlich geht es aber bei solchen Tätigkeiten nicht allein um die Verrichtung einfacher standardisierter Arbeitsschritte, wie dies ggf. früher bei manchen gewerblichen Tätigkeiten der Fall war. Vielmehr sind die Anforderungen sehr komplex: „In der personenbezogenen Dienstleistungsarbeit hat man es immer auch mit dem Ineinandergreifen und dem Verwobensein von gesundheitlicher Befindlichkeit mit sozialen, seelischen und geistigen Bedürfnissen von Personen zu tun, man geht mit sehr unterschiedlich ausgeprägten Persönlichkeiten um und muß höchst komplexe, stark ambivalente Situationen bewältigen. (...) Es gibt hier nur sehr wenige feste Regeln, wie vorzugehen ist, statt dessen aber die hohe Anforderung an die Berufsangehörigen, ihr Vorgehen ständig der neuen und wechselnden Situation anzupassen, es immer wieder fachlich begründet zu individualisieren, d.h. flexibel so zu gestalten, wie es jetzt, zu diesem Zeitpunkt und an dieser Stelle diesem einen Menschen gegenüber angemessen ist.“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1998: 142)

Dies gilt für Altenpflege ebenso wie für Kinderbetreuung: „Satt und sauber“, wie es der ehemalige Bundesarbeitsminister Norbert Blüm einmal für den Bereich der Altenpflege formuliert hat, ist kein hinreichender Maßstab für eine hohe Qualität der Dienstleistungen und negiert völlig die Anforderungen an die Professionalität der Beschäftigten. Aus der Tatsache, dass Altenpflege und Kinderbetreuung typischer Weise oftmals auch im

Privatbereich (meist von Frauen) geleistet werden, wird vorschnell der Schluss gezogen, dass sich diese Erfahrungen und Kompetenzen ohne Weiteres auch auf die berufsmäßige Ausübung solcher Tätigkeiten übertragen ließen und die Beschäftigten weder eine entsprechende Qualifizierung noch eine adäquate Entlohnung benötigten (vgl. auch Meifort 2003: 35).

Dass es in der Kinderbetreuung und -erziehung tatsächlich aber einen großen Unterschied macht, ob es um die Betreuung und Erziehung eigener oder fremder Kinder geht, bleibt oftmals unberücksichtigt (vgl. auch Stempinski 2003a: 3).⁵ Im Bereich der Tagespflege hängt die Komplexität der Tätigkeit nicht zuletzt auch davon ab, ob eine Kinderfrau im Haushalt der Eltern beschäftigt ist oder ob sie als selbständige Tagesmutter mehrere Kinder aus unterschiedlichen Familien betreut und sich zusätzlich auch um Kundenwerbung, Vertragsverhandlungen, Buchhaltung etc. kümmern muss.

Nicht zuletzt wird häufig verkannt, dass es sich bei der Kinderbetreuung – vielleicht stärker noch als in der Altenpflege – um eine „Vertrauensdienstleistung“ handelt, die in besonderer Weise nicht nur Qualität, sondern auch Kontinuität und Verlässlichkeit erfordert, weil eine Eingewöhnungsphase unverzichtbar ist. Dies trifft nicht nur, aber vor allem auf die Betreuung von Kleinkindern zu, die auf einen häufigen Wechsel der Betreuungspersonen vielfach negativ reagieren.

2.2 Qualitätsanforderungen

Bezogen auf den Bereich der Kinderbetreuung fallen die arbeitsmarktpolitische Unterstellung geringer Qualifikationsanforderungen einerseits und die in der jugendpolitischen Fachdiskussion vorherrschende Überzeugung, dass hohe Anforderungen an die Qualität der Dienstleistungen zu stellen seien, andererseits in besonders eklatanter Weise auseinander. So wird z.B. spätestens seit Veröffentlichung der PISA-Studie auch der vorschulischen Kinderbetreuung ein Bildungsauftrag zugewiesen (vgl. z.B. Leu 2002: 11; Sell 2002b: 16).

Speziell bezogen auf die Kindertagespflege werden als zentrale Qualitätsdimensionen die Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität benannt (vgl. Keimeleder 2003: 1ff) – also z.B. die Förderung der Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit, eine ausgewogene Ernährung, Rituale, Regeln und feste Strukturen im Alltag, eine funktionierende Erziehungspartnerschaft mit den Eltern, eine angemessene Gruppengröße und geeignete räumliche Voraussetzungen. Heraus gehoben wird in diesem Kontext neben der fachlichen und persönlichen Eignung der Betreuungspersonen auch die hohe Bedeutung einer angemessenen Bezahlung für solche Tätigkeiten und die soziale Absicherung der Beschäftigten.

Aus der Sicht der Eltern (und der Kinder) ist darüber hinaus auch – wie oben bereits angesprochen – die Kontinuität und Verlässlichkeit der Betreuung von besonderer Bedeutung, die in der Kindertagespflege einen besonders kritischen Aspekt darstellt. Denn

⁵ Dies gilt im Übrigen, wie die Erfahrungen von Dienstleistungsagenturen zeigen, analog auch für die Haushaltsreinigung (vgl. Weinkopf 2003a).

Tagesmütter und Kinderfrauen arbeiten typischerweise alleine, was bei Krankheit oder Urlaub zum Ausfall des Betreuungsarrangements führen kann.⁶ Aus der Sicht der Betreuungspersonen ist zudem die isolierte Arbeitssituation tendenziell problematisch, die sie von den Eltern in besonderer Weise abhängig macht. Ohne Anbindung an einen Verein, Träger, Verband o.ä. bestehen oftmals keine Möglichkeiten zum Austausch mit Kolleginnen und kein Zugang zu Weiterbildungsangeboten oder fachlicher Unterstützung.⁷ Hier liegen zweifellos auch eine Reihe von Ansatzpunkten, um die Qualität der Kindertagespflegeangebote und die Attraktivität solcher Tätigkeiten als Beruf zu steigern.

2.3 Typologie von Tagespflegepersonen

Das DJI hat eine Typologie von Tagesmüttern entwickelt, die für die folgende Analyse der Eignung der Hartz-Instrumente zur Förderung eines qualitativ hochwertigen Ausbaus der Kindertagespflege sehr hilfreich erscheint. Unterschieden werden vier Typen:

- die *Traditionalen*, die typischerweise über ihren Mann finanziell abgesichert sind und die Tagespflege unter ‚nachbarschaftlichen‘ Prinzipien – also fast unentgeltlich – erbringen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Gruppe durch die verstärkte Erwerbsorientierung von Frauen und die zunehmende Zahl von Scheidungen schrumpft;
- die *Pragmatischen*: oft qualifizierte Frauen, die in ihrer eigenen Familienphase zusätzlich zum eigenen Kind bzw. Kindern Tagespflege anbieten, u.a. wg. der unzureichenden sozialen Absicherung aber nach einer gewissen Zeit (z.B., bis das eigene Kind drei Jahre alt ist) wieder in den erlernten Beruf zurück kehren wollen;
- die *Berufsorientierten* (z.B. frühere Erzieherinnen), die oft eine Bindung an Träger haben. Sie sind am ehesten an einem längerfristigen Verbleib in der Tagespflege interessiert. Allerdings wird dies durch die unzureichenden beruflichen Perspektiven und Rahmenbedingungen (nicht angemessener Verdienst, schlechte soziale Absicherung) erschwert;
- die *Perspektivlosen*, die Tagespflege als „Notlösung“ ansehen und daher nur bedingt für die Tagespflege geeignet erscheinen. Sie befinden sich oftmals in einer instabilen Lebenssituation, haben persönliche Probleme und teilweise eine mangelnde Neigung zur Betreuung von Kindern. In diesem Kontext nennt das DJI explizit auch Frauen, die aus der Sozialhilfe oder Arbeitslosigkeit kommen und teilweise von Vermittler/innen dazu gedrängt werden, eine Tätigkeit im Bereich der Kindertagespflege aufzunehmen.

⁶ Vertretungsregelungen zwischen Tagesmüttern sind bislang offenbar eher die Ausnahme.

⁷ Auch hier besteht eine Analogie zu Haushaltshilfen, die sich – wenn sie direkt bei einem Privathaushalt angestellt sind – in einer ähnlich problematischen Situation befinden. Dies war ein Anlass für die Entwicklung des Konzepts und die Gründung von Dienstleistungsagenturen seit Mitte der neunziger Jahre (vgl. Weinkopf 1996; Bittner/Weinkopf 2002).

Leider liegen keine Angaben zu den Anteilen dieser Gruppen im aktuellen Bestand der im Bereich der Kindertagespflege Beschäftigten vor. Als relativ gesichert kann aber gelten, dass ein hoher Anteil von Frauen in diesem Bereich nur für eine befristete Zeit tätig ist (vgl. Stempinski 2003).

Die zuletzt genannte Gruppe der „Perspektivlosen“ verdient im Folgenden besondere Beachtung, weil eine zentrale Zielsetzung der aktuellen Reformen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ja gerade in einer verstärkten „Aktivierung“ von Arbeitslosen besteht. Diese soll einerseits durch eine verbesserte individuell ausgerichtete Beratung und Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz („Fördern“), aber andererseits auch durch eine Absenkung des Niveaus von Transferleistungen und erhöhte Anforderungen an die berufliche und regionale Mobilität („Fordern“) erreicht werden (vgl. auch 4).

2.4 Umfang und Struktur der Kindertagespflege in Deutschland

Verlässliche Informationen zum Umfang und zur Struktur der Kindertagespflege in Deutschland liegen nicht vor. Für das Jahr 2000 wurde die Gesamtzahl der Kinder unter 16 Jahren, die in Tagespflege betreut werden, auf knapp 300.000 geschätzt, wovon der mit ca. 240.000 weitaus größte Teil auf unter sechsjährige Kinder entfiel (vgl. van Santen/Seckinger 2002: 161). Gleichzeitig waren im Jahre 1999 bei den Jugendämtern jedoch nur 54.125 Kinder in Tagespflege und 45.540 Tagesmütter registriert. Dies verweist darauf, dass ein erheblicher Teil der Kindertagespflege in Deutschland privat und ohne Beteiligung öffentlicher Stellen organisiert wird.

Mit welchem Status Personen, die Kindertagespflege leisten, diese Tätigkeit ausüben, geht aus vorliegenden Veröffentlichungen nicht hervor. Das Spektrum dürfte von einer geringfügigen oder sozialversicherungspflichtigen Anstellung im Haushalt der Eltern („Kinderfrau“) bis hin zu diversen Formen der selbständigen Tätigkeit im eigenen Haushalt („Tagesmutter“) reichen. Inwieweit es sich dabei um legale und offiziell gemeldete Tätigkeiten oder um Schwarzarbeit handelt, ist ebenfalls offen, wobei die Grenzen in vielen Fällen fließend sein dürften (z.B. Kombination von Minijob und „schwarzer“ Zuzahlung; Orientierung an rechtlichen Vorgaben in manchen Bereichen – Ignorieren von anderen).⁸

Anreize für Schwarzarbeit oder nicht in allen Aspekten legale Tätigkeiten resultieren u.a. daraus, dass die Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Eltern für Kinderbetreuung begrenzt ist (und öffentliche Zuschüsse im Bereich der Kindertagespflege bislang nur selten gewährt werden), die im Bereich der Tagespflege Tätigen aber an einem angemessenen und auskömmlichen Nettoeinkommen interessiert sind. Bei vollständig legaler Tätigkeit werden Abgaben fällig, die das erzielbare Nettoeinkommen ggf. so stark schmälern, dass die Tätigkeit als finanziell nicht mehr lohnend erscheint.

⁸ In diesem Kontext ist darauf zu verweisen, dass die steuer- und rentenrechtliche Behandlung des Einkommens insbesondere von selbständigen Tagesmüttern extrem komplex zu sein scheint. Dies kann hier nicht weiter vertieft werden. Ein kurzer Überblick hierzu findet sich in: FDP-Bundestagsfraktion 2003.

Hieran ändern auch die vergleichsweise günstigen Regelungen zur steuerlichen Behandlung des Einkommens von Tagesmüttern kaum etwas: Von den Finanzämtern wird für Tagesmütter i.d.R. eine Betriebskostenpauschale pro Kind anerkannt, die maximal 245,42 € pro Monat (bei 8 Stunden Betreuung an fünf Wochentagen) betragen kann (vgl. Übersicht 1). Rechnerisch werden in diesem Rahmen pro Betreuungsstunde gut 1,53 € als Betriebskostenpauschale anerkannt.⁹

Übersicht 1: Steuerliche Betriebskostenpauschale für Tagesmütter pro Monat und Kind

Stunden pro Tag	Tage pro Woche				
	1	2	3	4	5
1	6,14 €	12,27 €	18,41 €	24,54 €	30,68 €
2	12,27 €	24,54 €	36,81 €	49,08 €	61,35 €
3	18,41 €	36,81 €	55,22 €	73,63 €	92,03 €
4	24,54 €	49,08 €	73,63 €	98,17 €	122,71 €
5	30,68 €	61,35 €	92,03 €	122,71 €	153,39 €
6	36,81 €	73,63 €	110,44 €	147,25 €	184,06 €
7	42,95 €	85,90 €	128,85 €	171,79 €	214,74 €
8	49,08 €	98,17 €	147,25 €	196,34 €	245,42 €

Quelle: www.laufstall.de

Angesichts der begrenzten Möglichkeiten zur Erzielung „angemessener“ Preise für die Kinderbetreuung ist ohnehin davon auszugehen, dass ein existenzsicherndes Einkommen, aus dem alle anfallenden Steuern und Sozialabgaben und/oder notwendige Versicherungsbeiträge geleistet werden können, bislang nur in Ausnahmefällen erzielt werden dürfte. In der sozialpolitischen Debatte wird i.d.R. davon ausgegangen, dass monatliche Einkommen, die bis zu 50 % des gesamtgesellschaftlichen Durchschnittseinkommens betragen, als Armutslöhne anzusehen sind. Die entsprechende Grenze liegt in Westdeutschland bei etwa 1.250 € brutto (vgl. Schäfer 2003). Im Bereich der Kindertagespflege dürften darüber liegende Einkünfte eher die Ausnahme darstellen, wofür sowohl kurze Arbeitszeiten als auch niedrige Stundensätze (oder beides) ursächlich sein können.

Nach Angaben des DJI liegen die üblichen Sätze pro Kind und Betreuungsstunde in der Tagespflege zwischen etwa 1,90 und 4 € (in Einzelfällen bis 5 €) (vgl. Stempinski 2003b: 2). Nicht in jedem Fall wird offenbar noch ein zusätzliches Essensgeld gezahlt. Auch scheint unterschiedlich gehandhabt zu werden, ob das vereinbarte Entgelt kontinuierlich (also z.B. auch bei Krankheit oder Urlaub der Tagesmutter oder des Kindes)

⁹ Längere Betreuungszeiten (z.B. 10 Stunden pro Tag) führen offenbar nicht zu einer Erhöhung der Pauschalen, sondern im Gegenteil zu einer Kürzung.

oder nur für tatsächlich geleistete Betreuungsstunden gezahlt wird, was die Verdienstmöglichkeiten der Tagesmutter verringert. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor für die Tagesmutter ist zudem das Risiko einer schwankenden Auslastung. Die Fluktuation ist offenbar hoch, was zu Einnahmeausfällen führt, wenn ein frei werdender Platz nicht sofort wieder besetzt werden kann.

Insgesamt spricht vieles dafür, dass in der Kindertagespflege allenfalls bei einer Betreuung mehrerer Kinder, langen Betreuungszeiten und Stundensätzen am oberen Rand der üblichen Sätze ein Einkommen erzielt werden kann, das zumindest tendenziell zur Existenzsicherung ausreicht. Der weitaus größte Teil der bisherigen Tagesmütter dürfte ein eher niedriges Einkommen erzielen und damit auf weitere Einkommensquellen oder eine finanzielle Unterstützung durch einen Partner angewiesen sein. Für diese Annahme spricht auch, dass die durchschnittliche wöchentliche Betreuungszeit von Kindern, die von einer Tagesmutter betreut werden, mit 14,2 Stunden (0- bis 3-Jährige) bzw. 14,9 Stunden (3- bis 6-Jährige) deutlich niedriger liegt als bei institutioneller Betreuung (27,3 bzw. 21,7 Stunden). Ein Grund hierfür könnte sein, dass nicht selten private und institutionelle Betreuung kombiniert wird (vgl. van Santen/Seckinger 2003: 159f).

Das DJI geht in einer Modellrechnung davon aus, dass eine Tagesmutter voll ausgelastet ist, wenn sie vier Kinder ganztags (160 Stunden pro Monat) betreut (vgl. Stempinski 2003b: 2). Unter Zugrundelegung der o.g. üblichen Stundensätze werden in diesem Fall pro Kind zwischen 304 und 640 € gezahlt.¹⁰ Die Gesamteinnahmen der Tagesmutter lägen bei vier Betreuungskindern also zwischen 1.216 und 2.560 €. Die Kosten für eine soziale Absicherung (Krankenversicherung, Altersvorsorge, Haftpflicht-, Hausrat-, Unfallversicherung) werden auf etwa 670 € beziffert. Selbst bei voller und kontinuierlicher Auslastung verblieben der Tagesmutter in einem solchen Fall folglich – je nach Stundensatz – zwischen 546 und 1.890 € (ohne Berücksichtigung evtl. Steuerabzüge).¹¹

Da die Zeiten, zu denen die Kinder gebracht und abgeholt werden, keineswegs immer einheitlich sind, kann diese „Vollauslastung“ zudem bedeuten, dass die tatsächliche Betreuungszeit, die die Tagesmutter erbringt, deutlich länger ist als 160 Stunden pro Monat. Hinzu kommt darüber hinaus je nach Organisation und Vereinbarungen mit den Eltern ein mehr oder weniger großer weiterer Aufwand in der Vor- und Nachbereitung der Betreuung – z.B.

- Einkaufen von Lebensmitteln und Getränken, Bastelmaterial etc.,¹²
- die Reinigung der Räume und das Waschen von Ersatzkleidung, Handtüchern, und Bettwäsche,

¹⁰ Im Unterschied zu den Berechnungen des DJI werden hier zur Vereinfachung evtl. zusätzlich gezahltes Essensgeld und die steuerliche Betriebskostenpauschale außer Acht gelassen.

¹¹ Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommen könnten im Beispielfall $4 \cdot 245,42 \text{ €} = 981,68 \text{ €}$ als Betriebskostenpauschale abgezogen werden. Es verblieben also steuerpflichtige Einkünfte von max. 828,32 €, wobei allerdings evtl. zusätzlich gezahltes Essensgeld zum Einkommen hinzugerechnet werden muss.

¹² Bei vier Betreuungskindern ist wohl kaum davon auszugehen, dass z.B. Einkäufe in der Betreuungszeit erledigt werden können.

- die Erstellung von Rechnungen und Inseraten,
- Gespräche mit potenziellen „Kunden“ und den Eltern der betreuten Kinder usw..

Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass die beschriebene „Vollauslastung“ eher selten realisiert werden kann (vor allem auch, wenn noch ein eigenes (jüngeres) Kind vorhanden ist), obwohl sie für einen auskömmlichen Verdienst notwendig wäre.

Dies zeigt die Alternativrechnung für eine Tagesmutter mit drei Betreuungskindern und einem durchschnittlichen Stundenvolumen von 30 Stunden pro Woche, die von der zeitlichen Belastung her eher auf Dauer machbar sein dürfte, sehr plastisch: Hier liegt das erzielbare monatliche Einkommen nach Abzug der Kosten für die soziale Absicherung (DJI-Annahme: 670 € pro Monat) nur noch zwischen 14 (bei 1,90 € Stundensatz) und 770 € (bei einem Stundensatz von 4 €) – also auch bei hohen Stundensätzen auf einem Niveau, das für eine eigenständige Existenzsicherung keinesfalls ausreicht.

3 Chancen und Grenzen des Einsatzes der Hartz-Instrumente in der Kindertagespflege

Mit den insgesamt vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wurden die Vorschläge der Hartz-Kommission umgesetzt und eine Reihe weiterer Änderungen vorgenommen. Zielsetzungen sind u.a. eine verstärkte Aktivierung von Arbeitslosen – einerseits durch eine verbesserte Beratung, Betreuung und Vermittlung und andererseits durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die im Ergebnis i.d.R. dazu führt, dass die Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose deutlich abgesenkt werden.¹³ Letzteres soll in Kombination mit erhöhten Anforderungen an die berufliche und räumliche Mobilität die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit erhöhen. Darüber hinaus gilt künftig auch die Aufnahme eines Minijobs grundsätzlich als zumutbar, selbst wenn der damit erzielte Verdienst niedriger liegt als der Anspruch auf Transferleistungen.

Darüber hinaus wurden neue arbeitsmarktpolitische Instrumente und Ansätze eingeführt, die insbesondere auf eine Ausweitung der Beschäftigung im Bereich eher niedrig entlohnter Tätigkeiten und auf eine Zurückdrängung der Schwarzarbeit zielen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die so genannten Mini- und Midijobs (Gleitzone) und die Förderung von Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit durch die „Ich-AG“ (Existenzgründungszuschuss) zu nennen. Ergänzt werden diese durch erweiterte und modifizierte Regelungen zur steuerlichen Berücksichtigung der Kosten für die Inanspruchnahme haushaltsbezogener Dienstleistungen, zu denen auch die Kinderbetreuung zählt. Weitere neue Förderinstrumente, die möglicherweise auch im Kontext der Kindertagespflege von Bedeutung sein könnten, sind das so genannte „Einstiegsgehalt“ als neue Form von Kombilöhnen einerseits und die Personal-Service-Agenturen andererseits (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Ausgewählte Inhalte der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Hartz I	Hartz II	Hartz III	Hartz IV
Personal-Service-Agenturen Veränderung der Weiterbildungsförderung	Minijobs und Gleitzone Ich-AG steuerliche Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen	Umbau der Bundesanstalt für Arbeit Einrichtung von Job Centern	Zusammenlegung Arbeitslosen- und Sozialhilfe Einstiegsgehalt für ALG II-Beziehende

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© IAT 2004

¹³ Oder sie entfallen sogar gänzlich. Dies betrifft vor allem Personen, die über Ersparnisse verfügen oder eine/n erwerbstätige Partner/in haben. Der Wegfall von Arbeitslosengeld II-Ansprüchen wg. eines zu hohen Familieneinkommens dürfte faktisch vor allem langzeitarbeitslose verheiratete Frauen betreffen.

Im Folgenden werden die benannten arbeitsmarktpolitischen Instrumente bzw. Förderungen jeweils kurz skizziert sowie ihre möglichen Potenziale und Grenzen bei der Ausweitung der Angebote im Bereich der Kindertagespflege analysiert. Hierbei stehen insbesondere folgende Aspekte im Vordergrund:

- Für welche Personengruppen und Formen der Tagespflege kommt das Instrument überhaupt in Frage (generell und bezogen auf die skizzierte Typologie)?
- Wie sind die Anreizwirkungen zur „Legalisierung“ der Tätigkeit (Umwandlung von Schwarzarbeit) zu beurteilen?
- Welches Einkommen lässt sich hierbei erzielen und wie gestaltet sich die soziale Absicherung?
- Kann das Instrument zur Ausweitung der Kindertagespflege-Angebote beitragen?
- Welche weiteren Aspekte sind zu beachten?

3.1 Minijobs und Gleitzone

Mit der Einführung von Minijobs und der so genannten „Gleitzone“ (mitunter auch als „Midijobs“ bezeichnet) sind die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung in einem abhängigen Arbeitsverhältnis seit April 2003 verändert worden. Die Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigung, für die auf Seiten der Beschäftigten weder Sozialabgaben noch Einkommensteuer abgeführt werden müssen, liegt nunmehr bei 400 € pro Monat. Analog gilt die vollständige Abgabenbefreiung auch für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die einen Minijob bei einem anderen Arbeitgeber als Neben-erwerbstätigkeit ausüben. Gleichzeitig wurde mit der Einführung der Minijobs die vorherige Höchstgrenze der wöchentlichen Arbeitszeit von 15 Stunden ersatzlos aufgehoben.

Der Arbeitgeber hat für einen Minijob eine pauschale Abgabe in Höhe von 25 % des Verdienstes zu entrichten, von denen 12 % an die Rentenversicherung und 11 % an die gesetzliche Krankenversicherung fließen. Die restlichen 2 % sind eine pauschale Lohnsteuer. Für Privathaushalte als Arbeitgeber gilt ein ermäßigter Satz in Höhe von 12 % (jeweils 5 % an Kranken- und Rentenversicherung; 2 % Steuer), sofern es sich um Tätigkeiten handelt, die „sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt werden“. Dies umfasst zweifellos auch die Kinderbetreuung.

Für Arbeitsverhältnisse mit einem monatlichen Einkommen zwischen 400,01 und 800 € ist eine so genannte „Gleitzone“ eingeführt worden, in der der arbeitnehmerseitige Beitragssatz zur Sozialversicherung von 4 % sukzessive ansteigt, bis er bei 800 € den üblichen Satz von rund 21 % erreicht.¹⁴ Die Arbeitgeber sind von dieser Gleitzone-Regelung nicht betroffen. Sie müssen oberhalb von 400 € den normalen Beitragssatz zur gesetzlichen Sozialversicherung abführen. Dies gilt auch für Privathaushalte.

¹⁴ Die Auswirkungen auf das Niveau der Versicherungsleistungen sind unterschiedlich: Reduzierte Ansprüche resultieren hieraus insbesondere in den Renten- und Arbeitslosenversicherung (vgl. ausführlicher Weinkopf 2003b).

Gegenüber der vorherigen Regelung bieten Minijobs verbesserte Möglichkeiten zum Einsatz im Bereich der Kindertagespflege, weil die Einkommensgrenze erhöht und die Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit aufgehoben wurde. Der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion zufolge gelten die Regelungen nicht nur für abhängige Beschäftigungsverhältnisse, die im Bereich der Tagespflege meist nur mit Kinderfrauen, die im Haushalt der Eltern tätig sind, eingegangen werden. Vielmehr gilt die Geringfügigkeitsgrenze analog auch für selbständige Tagesmütter, die Kinder in ihrem eigenen Haushalt betreuen. Widersprüchliche Angaben liegen zu der Frage vor, ob in diesem Fall Betriebskosten vorab abgezogen werden können. Sollte dies zutreffen, könnte eine Tagesmutter bei vier Kindern, die an fünf Tagen pro Woche für jeweils 8 Stunden betreut werden, (inkl. Essensgeld) bis zu 1.380 € pro Monat verdienen, bevor die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird.¹⁵

Für die Betreuungspersonen führen die Neuregelungen dazu, dass bei einem Verdienst bis zu 400 € nunmehr auch eine 15 Stunden pro Woche übersteigende Arbeitszeit legal möglich ist, ohne dass damit die Geringfügigkeitsgrenze überschritten wird. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Arbeitszeitgrenze auch zuvor in der Praxis häufig nicht beachtet worden ist.

Ob die Neuregelung der Minijobs einen Anreiz schafft, bislang nicht angemeldete bereits bestehende Arbeitsverhältnisse von Kinderfrauen und Tagesmüttern zu legalisieren, erscheint fraglich. Auch wenn die Beschäftigten keine Abgaben auf das Einkommen aus einem Minijob leisten müssen, so kann sich die offizielle Anmeldung der Beschäftigung gleichwohl finanziell nachteilig auswirken (z.B. bei der Bemessung von Wohngeld oder weil ein Teil des erzielten Einkommens auf evtl. bestehende Ansprüche auf Sozialhilfe oder Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit angerechnet wird). Eine eigenständige Absicherung in der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung ist demgegenüber auch bei einem angemeldeten Minijob nicht vorgesehen. Aus den arbeitgeberseitigen Abgaben an die gesetzliche Rentenversicherung resultiert ein (allerdings eher geringer) Rentenanspruch, der durch freiwillige Zuzahlungen aufgestockt werden kann.

Die Eltern müssen bei einem angemeldeten Minijob pauschale Abgaben von 12 % leisten, die sie allerdings fast vollständig steuerlich geltend machen können (vgl. ausführlicher 3.2). Bislang ist die vereinfachte Anmeldung und Abrechnung von Minijobs bei der Bundesknappschaft von Privathaushalten jedoch kaum in Anspruch genommen worden. Bis September 2003 hatten nur gut 38.000 Haushalte Minijobs offiziell angemeldet. Da es sich hierbei häufig auch um Haushaltshilfen handelt, dürfte die Zahl der betroffenen Kinderfrauen noch deutlich niedriger liegen.

Über die Entwicklung der Zahl von Beschäftigungsverhältnissen innerhalb der Gleitzone (also mit einem monatlichen Einkommen zwischen 400,01 und 800 €) ist bislang

¹⁵ Ob dies von den Finanzämtern tatsächlich so gehandhabt wird, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. In anderen Tätigkeitsbereichen wird Minijobber/innen jedenfalls nicht erlaubt, von ihrem Einkommen z.B. die km-Pauschale für die Fahrt zur Arbeit abzuziehen, bevor geprüft wird, ob das Einkommen unterhalb von 400 € liegt.

noch nichts bekannt. Es spricht aber wenig dafür, dass diese im Bereich der Kindertagespflege verstärkt genutzt werden. Aus der Sicht der Beschäftigten sind solche Arbeitsverhältnisse zwar finanziell attraktiver als zuvor, weil die Sozialversicherungsabgaben niedriger sind. Gegenüber Schwarzarbeit bleibt jedoch der Nachteil, dass überhaupt Abgaben (je nach Einkommen bis zu etwa 165 € pro Monat) geleistet werden müssen. Für verheiratete Frauen mit einem verdienenden Ehemann kommt hinzu, dass der Verdienst in der Gleitzone steuerpflichtig ist, was je nach Haushaltseinkommen und Lohnsteuerklasse zu hohen Abzügen führen kann. Aus der Sicht der Eltern sind solche „Midijobs“ ebenfalls wenig attraktiv, weil volle Sozialversicherungsbeiträge (ca. 21 %) abgeführt werden müssen, von denen im Unterschied zur Regelung bei Minijobs nur ein Teil (gut die Hälfte) steuerlich geltend gemacht werden kann (vgl. 3.2).

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Anreize der Neuregelung von Mini- und Midijobs zur Legalisierung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse im Bereich der Kindertagespflege eher gering sein dürften. Vor diesem Hintergrund sind auch die Anreize zur Ausweitung des Angebotes an Kindertagespflege eher skeptisch zu beurteilen. Dies liegt zum einen daran, dass zwar die Einkommensgrenze erhöht und die Arbeitszeitgrenze für geringfügige Beschäftigung aufgehoben worden ist, aber keine wesentlichen Verbesserungen bei der sozialen Absicherung vorgenommen wurden. Die grundlegenden Anreizstrukturen für Schwarzarbeit wurden also nicht wesentlich verändert, zumal die angekündigte konsequentere Verfolgung von Schwarzarbeitsdelikten im Haushalt zwischenzeitlich wieder fallen gelassen wurde (vgl. auch 3.2). Zum anderen besteht eine zentrale Voraussetzung für die Ausweitung von Kindertagespflegeangeboten darin, dass dieses Arbeitsfeld für mehr Frauen attraktiv wird – insbesondere auch für diejenigen, die auf eine eigenständige Existenzsicherung angewiesen sind oder jedenfalls einen größeren Teil des Familieneinkommens selbst verdienen müssen.

Die Höhe des erzielbaren Verdienstes bei Minijobs ist mit bis zu 400 € pro Monat jedoch gering und reicht auch im Falle der Midijobs, bei denen sich unter Berücksichtigung der Sozialversicherungsabgaben bis zu 635 € netto pro Monat verdienen lassen, für eine eigenständige Existenzsicherung nicht aus. Insofern kommen solche Arbeitsverhältnisse nur für Frauen in Frage, die über ihren Ehepartner finanziell und sozial abgesichert sind (die Traditionalen sowie ggf. ein Teil der Pragmatischen). Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob hier noch ein großes unausgeschöpftes Potenzial zur Aktivierung für die Tagespflege besteht.¹⁶

Einen Anreiz zur Ausweitung des Angebotes an Kindertagespflege könnte am ehesten noch die Regelung bieten, dass auch ein Minijob im Nebenverdienst (zusätzlich zu einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit) nunmehr sowohl von der Pflicht zur Abführung von Sozialabgaben als auch der steuerlichen Veranlagung befreit ist. Dies könnte ggf. für Frauen attraktiv sein, die das in ihrem Hauptjob erzielte Einkommen legal aufbessern wollen. Immerhin lässt sich auf diese Weise ein abgabenfreier Zuverdienst von

¹⁶ Dies erscheint auch deswegen fraglich, weil Frauen, die nach einer Familienphase wieder erwerbstätig werden wollen, häufig betonen, dass sie sich nach Abwechslung sehnen („Tapetenwechsel“). In der Tagespflege werden hingegen die familien- und haushaltsbezogenen Tätigkeiten als Erwerbsarbeit weiter (und ggf. sogar mit einem noch größeren Zeitaufwand) fortgesetzt.

bis zu 4.800 € pro Jahr erzielen. Solche Frauen könnten sich z.B. darauf spezialisieren, ein Betreuungsangebot am Abend, in der Nacht oder am Wochenende anzubieten. Hier besteht den Ergebnissen einer aktuellen Befragung von Müttern unter 14 Jahren in NRW, die das Institut Arbeit und Technik kürzlich durchgeführt hat, zufolge ein erheblicher Bedarf, für den es bislang nur wenig Angebote gibt (vgl. Stöbe 2004).

3.2 Steuerliche Förderung

Wie in 3.1 bereits angesprochen, wurden zeitgleich zur Einführung der Minijobs neue Regelungen zur steuerlichen Förderung der Inanspruchnahme von haushaltsbezogenen Dienstleistungen eingeführt, zu denen auch die Kinderbetreuung zählt. Die steuerliche Förderung soll die Nachfrage nach solchen Dienstleistungen unterstützen bzw. fördern. Begünstigt werden also die Kundinnen und Kunden – im Fall der Kinderbetreuung also die Eltern. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der steuerlichen Förderung ist jeweils, dass es sich um ein legales, angemeldetes Arbeitsverhältnis handelt, für das alle anfallenden arbeitgeber- und arbeitnehmerseitigen Abgaben abgeführt werden.

Im Unterschied zur früheren Regelung („Dienstmädchenprivileg“), das in bestimmten Grenzen die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für eine sozialversicherungspflichtige Haushaltshilfe ermöglichte, können Haushalte nunmehr einen Teil der Kosten für solche Dienste von ihrer Steuerschuld abziehen. Gleichzeitig wurde die steuerliche Förderung auf Minijobs und die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die von Unternehmen erbracht werden, erweitert. Steuerlich abzugsfähig sind nunmehr

- bei Minijobs: 10 % der Kosten (maximal 510 € pro Jahr);
- bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung: 12 % der Kosten (maximal 2.400 € pro Jahr);
- bei der Inanspruchnahme von Unternehmen (z.B. Dienstleistungsagenturen): 20 % der Kosten (max. 600 € pro Jahr). Obwohl nicht explizit ausgeführt, dürfte dies analog auch für die Inanspruchnahme von Ich-AG's gelten.

Die Ausgestaltung der steuerlichen Förderung als Abzug von der Steuerschuld führt dazu, dass die Höhe der Förderung – anders als beim früheren Sonderausgabenabzug – nunmehr unabhängig vom Einkommen des Privathaushaltes ist. Gleichzeitig liegen die Höchstbeträge jedoch deutlich niedriger als die maximale steuerliche Entlastung bei der früheren Regelung, die bei sehr hohen Einkommen über 4.600 € pro Jahr betragen konnte.¹⁷

Hinsichtlich der intendierten Ausweitung der Angebote der Kindertagespflege (und der Zurückdrängung der Schwarzarbeit in Privathaushalten oder in Diensten für Privathaushalte) dürfte die steuerliche Förderung – wie in 3.1 bereits angesprochen – allerdings keine große eigenständige Wirkung entfalten. Dies betrifft insbesondere die sozialversi-

¹⁷ Der Höchstbetrag, der vom zu versteuernden Einkommen pro Jahr abgesetzt werden konnte, lag bei 18.000 DM (9.203 €). Die maximale Steuerersparnis konnte erzielt werden, wenn der Grenzsteuersatz bei 53 % lag.

cherungspflichtige Beschäftigung und die Inanspruchnahme von unternehmerischen Dienstleistungen, da die steuerliche Entlastung der Privathaushalte nur einen kleinen Teil der Mehrkosten abdeckt, die bei einer legalen Abwicklung der Kindertagespflege im Vergleich zur Schwarzarbeit anfallen.¹⁸

Hinzu kommt, dass die Tagesmutter oder Kinderfrau für die von ihr selbst zu tragenden zusätzlichen Abgaben nicht kompensiert wird – es sei denn, die Eltern wären bereit, ihre Steuerersparnis über erhöhte Stundensätze an die Tagesmutter „weiter zu geben“. Erste Erfahrungen der Dienstleistungsagenturen, die vor allem im Bereich der Haushaltsreinigung tätig sind, zeigen jedoch, dass dies oftmals nicht bzw. nicht in voller Höhe der Fall ist.

Nachdem Anfang dieses Jahres die angekündigte Kriminalisierung von Schwarzarbeit in Privathaushalten zu einer verstärkten Nachfrage nach Möglichkeiten der legalen Abwicklung geführt hatte (z.B. bei der Minijob-Zentrale der Bundesknappschaft, aber auch bei den NRW-Dienstleistungspools), dürfte die Rücknahme dieser Pläne, die die Bundesregierung Mitte Februar 2004 beschlossen hat, nunmehr zudem eher das Gegenteil bewirken: In der Öffentlichkeit wird vor allem die Botschaft angekommen sein, dass Schwarzarbeit auch künftig nicht strafbar ist, weniger aber die Tatsache, dass es sich dabei nach wie vor um eine Ordnungswidrigkeit handelt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die steuerlichen Anreize sich allein an die Eltern richten. Im Fall der Minijobs kompensiert die steuerliche Förderung die Mehrkosten einer legalen Beschäftigung fast vollständig. Dies könnte – in Kombination mit der erleichterten Abführung der Abgaben und der vereinfachten Anmeldung bei der Minijob-Zentrale – zweifellos dazu führen, dass das Interesse der Eltern an einer Anmeldung von geringfügig beschäftigten Kinderfrauen und Tagesmüttern steigt. Offen ist aber, ob sich dies auf Seiten der Beschäftigten durchsetzen lässt. Aus dem Bereich der Haushaltsreinigung wird zumindest häufig berichtet, dass dies sehr schwierig ist.

3.3 Ich-AG

Mittels so genannter „Ich-AG’s“ wird eine verstärkte Förderung von kleinen Existenzgründungen durch zuvor Arbeitslose¹⁹ angestrebt. Es besteht ein Rechtsanspruch auf die Gewährung des „Existenzgründungszuschusses“, der von der Bundesagentur für Arbeit

¹⁸ Zu den skizzierten Möglichkeiten, die Kosten haushaltsbezogener Dienstleistungen steuerlich geltend zu machen, kommt ggf. derzeitige Regelung zur steuerlichen Berücksichtigung erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten hinzu. Diese besagt, dass Betreuungskosten „für Kinder bis zum 14. Lebensjahr und bis zu einem Höchstbetrag von 1.500 Euro (für Alleinerziehende die Hälfte) steuerlich berücksichtigt werden können, sofern sie 1.548 Euro übersteigen.“ Unklar ist, ob hierfür ebenfalls Voraussetzung ist, dass die Betreuungsperson ihre Tätigkeit angemeldet hat und entsprechende Abgaben leistet.

¹⁹ In einem Informationsblatt des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (2004: 2) wird hierzu ergänzend ausgeführt, dass gefördert wird, „wer in einem engen zeitlichen Zusammenhang vor Aufnahme der selbständigen Tätigkeit Entgeltersatzleistungen, insbesondere Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld, bezogen hat, oder zuvor als Arbeitnehmer in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt gewesen ist“.

bzw. den örtlichen Arbeitsagenturen für maximal für drei Jahre gewährt wird. Die monatliche Förderung beträgt

- 600 € im ersten Jahr,
- 360 € im zweiten Jahr,
- 240 € im dritten Jahr.

Voraussetzung ist, dass das „maßgebliche Einkommen“ 25.000 € pro Jahr nicht übersteigt. Zu der Frage, wie dieses zu ermitteln ist, sind in unterschiedlichen Quellen widersprüchliche Angaben zu finden. Nach Auskunft der Existenzgründungs-Hotline des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit handelt es sich dabei um den Gewinn. Betriebskosten u.ä. können bei der Ermittlung des Jahreseinkommens also abgezogen werden; hinzuzurechnen sind allerdings Einkünfte aus weiteren Tätigkeiten z.B. im Rahmen eines zusätzlichen Minijobs (vgl. auch BMWA 2004: 3).

Die Betreiber/innen von Ich-AG's sind – was viele nicht wissen – verpflichtet, Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung abzuführen. Die Höhe der Beiträge liegt in Westdeutschland pro Monat bei etwa 235 €, in Ostdeutschland bei knapp 200 €. In der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung besteht die Möglichkeit, sich freiwillig zu besonders günstigen Konditionen zu versichern. Der Beitragssatz liegt hier bei rund 190 € (Westdeutschland) bzw. 160 € (Ostdeutschland) pro Monat. Da ein beitragsfreier Verbleib in der gesetzlichen Krankenversicherung des Ehepartners bei mehr als geringfügigen eigenen Einkünften nicht möglich ist und es wohl auch für allein Stehende nicht ratsam erscheint, auf eine Krankenversicherung zu verzichten, liegt die monatliche Beitragslast in Westdeutschland also bei rund 425 € und in Ostdeutschland bei rund 360 €.

Bei einem sehr geringen Verdienst ist es im Einzelfall möglich, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung auf Antrag zu verringern (höchstens auf 78 €) (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: 4). Eine andere Quelle verweist sogar darauf, dass es analog zur Minijob-Regelung bei einem Einkommen von bis zu 400 € pro Monat auch für die Betreiber/innen einer Ich-AG möglich ist, sich von der Beitragspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreien zu lassen (vgl. www.jobhunter.de).²⁰ Allerdings werden dann auch keine Ansprüche erworben.

Im Unterschied zum anderen Instrument zur Förderung der Existenzgründung durch Arbeitslose – dem so genannten „Überbrückungsgeld“²¹ – müssen Arbeitslose, die eine Ich-AG gründen wollen, keinen „Business-Plan“ vorlegen und werden i.d.R. auch nicht durch eine entsprechende Gründungsberatung unterstützt. Dies wird häufig – und zu Recht – kritisiert, weil dies fast zwangsläufig dazu führt, dass viele derartige Existenz-

²⁰ In der Information des BMWA (2004) wird diese Möglichkeit nicht erwähnt. Sie entspricht eigentlich auch nicht der Logik der Förderung, denn der Zuschuss soll dazu beitragen, die anfallenden Rentenversicherungsbeiträge zu finanzieren. Denjenigen, die nur eine „Mini-Ich-AG“ betreiben, würde jedoch der volle Förderbetrag verbleiben.

²¹ Dieses beinhaltet finanzielle Zuschüsse in Höhe der zuvor bezogenen Arbeitslosenunterstützung (plus pauschalierter Sozialversicherungsbeiträge). Der monatliche Betrag der Förderung ist also ggf. deutlich höher, der Förderungszeitraum mit lediglich sechs Monaten aber erheblich kürzer als bei der Ich-AG.

gründungen wenig durchdacht und schlecht vorbereitet erfolgen. Im besten Fall führt dies „nur“ zum Scheitern (wenn die Existenzgründung ohne nennenswerte Investitionen vom eigenen Schreibtisch oder Bügelbrett aus erfolgt ist); ggf. kann dies aber auch bedeuten, dass die Gründer/innen hohe Schulden angehäuft haben (z.B., wenn ein Ladenlokal angemietet wurde und Ware eingekauft werden musste, die sich als schlecht verkäuflich erweist), die auch ihre weiteren beruflichen Perspektiven erheblich beeinträchtigen (Lohnpfändungen etc.).

Die bisherige Inanspruchnahme des Existenzgründungszuschusses liegt für ein neues Förderinstrument überraschend hoch. Bis Ende Februar 2004 wurden nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit bundesweit insgesamt 107.150 Ich-AG's gegründet. Der Frauenanteil lag bei 41,6 % (44.587 Personen). Über das Spektrum der Tätigkeiten der bisherigen Ich-AG's ist wenig bekannt. Beiträge in Diskussionsforen im Internet deuten darauf hin, dass es durchaus auch im Bereich der Kindertagespflege bereits Gründungen von Ich-AG's gibt. Dabei bleibt jedoch offen, ob diese bereits zuvor als Tagesmutter tätig waren oder ob es sich um „zusätzliche“ Betreuungsangebote von Frauen handelt, die dies zuvor nicht in Erwägung gezogen hatten.

Grundsätzlich ist bei den Chancen, die Ich-AG's im Kontext der Ausweitung der Kindertagespflegeangebote bieten können, zu beachten, dass die Förderung nur an zuvor Arbeitslose mit Leistungsansprüchen gewährt wird. Dies grenzt einen nicht unerheblichen Teil der typischen Personengruppen, die bislang in der Tagespflege tätig sind, aus – insbesondere langjährige „Hausfrauen“, Frauen in Elternzeit und diejenigen, die zuvor zwar beschäftigt waren, aber aus unterschiedlichen Gründen keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet haben. Letzteres betrifft sowohl zuvor Selbständige als auch geringfügig Beschäftigte – unabhängig davon, ob sie offiziell so tätig waren oder schwarz gearbeitet haben. Eine Arbeitslosmeldung, die selbstverständlich auch für solche Personen möglich ist, reicht nicht aus, um in den Genuss der Förderung zu kommen – es sei denn, es bestünden noch Leistungsansprüche aus früheren sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungszeiten.

Inwieweit die Gründung einer Ich-AG aus der Sicht einer Tagesmutter bzw. einer Person, die bislang nicht in diesem Bereich tätig war, attraktiv ist, hängt auch von der jeweiligen Vergleichsperspektive ab:

- Gegenüber einer ungeforderten selbständigen Tätigkeit als Tagesmutter, bei der diese für ihre soziale Absicherung alleine sorgt (und hierfür nach der Berechnung des DJI etwa 670 € pro Monat aufwenden muss – vgl. 2.4), bietet die Ich-AG deutliche Vorteile: einerseits geringere Abgaben (in Westdeutschland etwa 425 € monatlich für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) und andererseits finanzielle Zuschüsse, die pro Monat zwischen 240 und 600 € liegen. Im maximal dreijährigen Förderzeitraum belaufen sich die öffentlichen Zuschüsse auf insgesamt 14.400 €.
- Ist die Alternative jedoch eine selbständige Tätigkeit in der Schwarzarbeit (ohne Abgaben – z.B. weil die Tagesmutter bei ihrem Ehemann in der gesetzlichen Krankenversicherung beitragsfrei mitversichert ist und auf dessen Rentenansprüche setzt), dann wandelt sich das Bild. In diesem Fall tragen die Zuschüsse nur im ersten Jahr der Förderung der Ich-AG dazu bei, dass das erzielbare Netto-Einkommen hö-

her ist. Im zweiten und dritten Jahr der Existenzgründung übersteigen die zusätzlichen Sozialversicherungsabgaben pro Monat demgegenüber den Betrag der öffentlichen Förderung und mindern damit das erzielbare Nettoeinkommen.

Ist eine legale Tätigkeit gewünscht und erfüllt eine Frau die Voraussetzungen für die Gewährung des Existenzgründungszuschusses, kann die Gründung einer Ich-AG im Bereich der Kindertagespflege durchaus attraktiv sein, wie die Modellrechnung in Übersicht 3 zeigt.

Übersicht 3: Modellrechnung: Vergleich des monatlichen Einkommens in ungeförderter Selbständigkeit und bei einer Ich-AG

	Ungeförderte Selbständigkeit	Ich-AG		
		1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
Kosten für soziale Absicherung *	- 670 €	- 425 €		
Zuschuss	-	600 €	360 €	240 €
Betreuungsgeld **	1.440 €	1.440 €		
SALDO	770 €	1.615 €	1.375 €	1.255 €
Differenz zu 770 €	-	+ 845 €	+ 605 €	+ 485 €

* Der Beitragssatz für die Ich-AG umfasst Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung nach den in Westdeutschland geltenden Sätzen.

** Unterstellt wurde hier, dass drei Kinder pro Woche 30 Stunden (120 Stunden pro Monat) betreut werden und das Betreuungsgeld 4 € pro Kind und Stunde beträgt.

Quelle: Eigene Berechnungen

© IAT 2004

Im gesamten Förderzeitraum von drei Jahren stellt sich die Gründerin einer Ich-AG deutlich besser als bei einer ungefördernten legalen Selbständigkeit. Im ersten Jahr verbleiben ihr in dieser Modellrechnung mit einem Betreuungsgeld von 1.440 € pro Monat 845 € mehr, im zweiten Jahr 605 € und im dritten Jahr 485 € mehr als einer nicht geförderten Selbständigen, die sich selbst sozial absichert. Die Betreiberin einer Ich-AG erreicht damit tendenziell sogar ein Einkommen, das zumindest annähernd (je nach Betriebskosten²²) geeignet erscheint, eine eigenständige Existenzsicherung zu ermöglichen.²³ Dies gilt aber nur für die Zeit der Förderung. Im vierten Jahr nach Existenzgründung fällt auch die Ich-AG-Betreiberin wieder auf das Niveau einer ungefördernten Selbständigkeit zurück. Nach Abzug der dann wieder höheren Beiträge für die soziale Absi-

²² Diese umfassen z.B. Kosten für Verpflegung (für die ggf. ein zusätzliches Essensgeld gezahlt wird), Spielzeug, ggf. zusätzliche Miete und Heizung/Strom/Wasser etc..

²³ Die anfallende Einkommensteuer bleibt hier außer acht, weil das zu versteuernde Einkommen durch die Betriebskostenpauschale deutlich gemindert werden kann, so dass es im Regelfall bei einer allein Stehenden oder allein Erziehenden unterhalb der Freibeträge liegen dürfte.

cherung verblieben ihr wiederum nur noch 770 € pro Monat.²⁴ Um den Einkommensverlust zu kompensieren, müsste die Tagesmutter entweder das Betreuungsgeld pro Stunde um gut 30 % erhöhen (auf 5,35 €), bei gleicher Arbeitszeit ein weiteres Kind hinzunehmen oder aber die Betreuungszeit bei allen drei Kindern auf jeweils 160 Stunden pro Monat ausweiten. Und selbst dann würde sie nur etwa wieder das Einkommensniveau aus dem dritten Jahr der Förderung (rund 1.250 € brutto) erreichen.

Diese Überlegungen zeigen nochmals deutlich, dass eine zumindest mittelfristig auch ohne Zuschuss existenzsichernde legale Selbständigkeit in der Kindertagespflege grundsätzlich nur realisiert werden kann, wenn mehrere Kinder mit einer langen Arbeitszeit betreut und ein überdurchschnittlich hohes Betreuungsgeld erzielt wird. In allen anderen Konstellationen wird die öffentliche Förderung für die Gründung einer Ich-AG in diesem Bereich lediglich dazu beitragen, das erzielbare Einkommen der Tagesmutter für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren zu erhöhen, ohne dass sich hieraus jedoch eine mittelfristig tragfähige Existenz entwickeln kann.

Im Interesse der Ausweitung von Kindertagespflegeangeboten könnte dieses Potenzial des Existenzgründungszuschusses gleichwohl strategisch genutzt werden. Da viele Anbieterinnen ohnehin nicht länger als drei Jahre als Tagesmutter arbeiten, könnten sie die Förderung nutzen und sich anschließend umorientieren. Allerdings verbleiben zwei Hemmnisse: Zum einen geht die Modellrechnung davon aus, dass die Tagesmutter an einer eigenständigen Absicherung Interesse hat. Die Vergleichsrechnung ohne Ausgaben für die soziale Absicherung sieht anders aus: In diesem Fall erzielt die Tagesmutter durchgängig ein monatliches Einkommen von 1.440 € und damit zumindest im zweiten und dritten Jahr mehr als bei einer Ich-AG. Zum anderen steht die Förderung als Ich-AG – wie eingangs bereits ausgeführt – nur Arbeitslosen mit Leistungsansprüchen offen. Viele an der Tagespflege interessierte Frauen stammen aber aus anderen Gruppen, wie die DJI-Typologie zeigt. Gemeldete Arbeitslose dürften am ehesten in den beiden Gruppen der Perspektivlosen und – mit Einschränkungen – der Berufsorientierten zu finden sein.

Während eine Zunahme der Zahl der Berufsorientierten im Interesse der Qualität und Kontinuität der Kindertagespflege durchaus wünschenswert wäre, wird die Gruppe der Perspektivlosen in der Kindertagespflege gerade unter Qualitätsaspekten eher kritisch gesehen – zumindest wenn es sich hierbei um Personen handelt, die sich in einer instabilen Lebenssituation befinden. Hierbei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass längerfristig Arbeitslose oder zuvor Sozialhilfebeziehende kaum über die räumlichen Voraussetzungen verfügen dürften, um ein adäquates Angebot für Kindertagespflege im eigenen Haushalt für mehrere Kinder zu erbringen. Diese Problematik wird sich voraussichtlich durch die künftigen Absenkungen der Transferleistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit ab Anfang 2005 eher noch verschärfen.

Bei beiden Gruppen stellt sich im Kontext der Ich-AG zudem die Frage, wie es nach Auslaufen der Förderung um die weiteren beruflichen Perspektiven bestellt ist. Bislang

²⁴ Selbst wenn es ihr gelänge, die günstigeren Abgabenregelungen beizubehalten (ob dies möglich sein wird, ist nicht absehbar), läge ihr monatliches Einkommen nur noch bei 1.115 €.

qualifiziert eine Tätigkeit als Tagesmutter formal nicht für einen Einstieg in qualifizierte Berufsfelder im Bereich der Erziehung von Kindern und Jugendlichen. Hier läge jedoch ein Ansatzpunkt, um die Attraktivität des Tätigkeitsfeldes Kindertagespflege zu steigern. Zu achten wäre hierbei darauf, dass im Zuge solcher Bemühungen die etablierten formalisierten Berufsausbildungen in diesem Bereich nicht entwertet werden. Da derzeit ohnehin in der Folge der PISA-Studie eine Akademisierung von Erziehungsberufen gefordert wird, könnte im Rahmen einer solchen Strategie z.B. erwogen werden, auch beschäftigungsbegleitende Teilzeitstudienangebote zu schaffen, die von Tagesmüttern genutzt werden könnten.

3.4 Kombilöhne

In den vergangenen Jahren sind unterschiedliche Varianten so genannter „Kombilöhne“ (meist in regional begrenzten Modellversuchen) erprobt worden. Es handelt sich dabei um Einkommensbeihilfen, die – i.d.R. zeitlich befristet – an zuvor Arbeitslose gezahlt werden, wenn sie eine niedrig entlohnte Arbeit annehmen. Am bekanntesten sind in diesem Kontext das so genannte „Einstiegsgeld“, das in Baden-Württemberg sowie in leicht modifizierter Form auch in Hessen, Bremen und Hamburg sowie in einigen weiteren Arbeitsamtsbezirken erprobt worden ist, und das so genannte „Mainzer Modell“, das im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST seit Mitte 2000 zunächst in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken in Rheinland-Pfalz und Brandenburg umgesetzt und später auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet wurde. Im April 2003 wurde diese Erprobung unter Verweis auf die Einführung der Mini- und Midijobs jedoch vorzeitig beendet. Darüber hinaus haben einige Sozialämter die Möglichkeit genutzt, die Integration von Sozialhilfe Beziehenden durch die Gewährung von Einkommensbeihilfen nach § 18 Absatz 5 BSHG zu unterstützen (vgl. Czommer/Weinkopf 2002).

Im „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist eine neue Form solcher Einkommensbeihilfen („Einstiegsgeld“ nach § 29 SGB II) vorgesehen. Im Unterschied zu früheren Modellversuchen handelt es sich jedoch um eine Ermessensleistung, über deren Gewährung die zuständigen Arbeitsvermittler/innen im Einzelfall entscheiden.²⁵ Darüber hinaus ist diese Leistung auf Bezieher/innen des künftigen Arbeitslosengelds II (also Langzeitarbeitslose bzw. erwerbsfähige zuvor Sozialhilfe Beziehende) begrenzt. Gefördert werden soll damit die „Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt“.²⁶

Da derzeit die Regeln zur Bemessung der Höhe des Einstiegsgeldes noch unklar sind und es zudem in das Ermessen der Arbeitsvermittlung gestellt ist, in welchem Umfang diese Möglichkeiten genutzt werden, ist schwierig abzuschätzen, ob und inwieweit die-

²⁵ Nach § 29 SGB II (3) wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit durch Rechtsverordnung bestimmen, wie das Einstiegsgeld zu bemessen ist.

²⁶ Darüber hinaus werden die Regeln zur Anrechnung von eigenem Erwerbseinkommen der ALG II-Beziehenden geändert. Von Erwerbseinkünften bleiben bei einem Verdienst bis zu 400 € 15 % anrech-

se spezielle Form von Kombilöhnen auch zur Unterstützung der Ausweitung der Angebote im Bereich der Tagespflege genutzt werden kann. Die Beschränkung auf Bezieher/innen von ALG II und die Ausgestaltung als Ermessensleistung zur „Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt“ lässt jedoch vermuten, dass dieses Instrument im Bereich der Kindertagespflege keine nennenswerte Rolle spielen kann.

Anders wäre die Wirkung bei einer Umsetzung von Vorschlägen, die auf eine generelle und unbefristete Zahlung von Kombilöhnen an Personen zielen, die dauerhaft nur ein niedriges Erwerbseinkommen erzielen. Von solchen Modellen könnten Tagesmütter mit niedrigen Erwerbseinkommen zweifellos profitieren. Allerdings erscheint eine Einführung solcher Kombilöhne als eher unwahrscheinlich, da dies extrem hohe Kosten verursachen würde, wie vorliegende Modellrechnungen und Simulationen zeigen. Letzteres liegt u.a. darin begründet, dass nach diesen Ansätzen auch alle bestehenden Arbeitsplätze mit niedriger Entlohnung subventioniert werden müssten. Genaue Angaben, wie viele der derzeit Beschäftigten in Deutschland einen Stundenlohn unterhalb der Subventionsgrenzen erhalten, liegen nicht vor. In einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) wird allein die Zahl der Beschäftigten mit Stundenlöhnen von bis zu 17 DM auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe auf knapp 3,5 Millionen und auf der Basis des SOEP sogar auf 5,772 Millionen beziffert (vgl. Buslei/Steiner 1999: 158). Wahl (2002: 4f.) geht sogar davon aus, dass bei einer Subvention der Sozialversicherungsbeiträge bei Arbeitsplätzen mit einem Bruttolohn zwischen 200 € und 1.670 € pro Monat 11,3 Millionen bereits Beschäftigte erfasst würden, wobei Gründe für die erheblichen Abweichungen zu anderen Berechnungen nicht benannt werden. Möglicherweise resultieren die Diskrepanzen daraus, dass hier nicht vom Stunden-, sondern vom Monatsverdienst ausgegangen wird. Definiert sich die Subventionsgrenze anhand von Monatslöhnen, würden auch große Teile der bestehenden Teilzeitarbeitsverhältnisse mit gefördert werden.

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von Juni 1999 läge der zu erwartende Zuschussbedarf z.B. bei einer Umsetzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung vorgeschlagenen Fördervariante (Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei Stundenlöhnen bis zu 18 DM bzw. 9,20 €) zwischen 17,7 und 23,5 Milliarden DM pro Jahr (umgerechnet 9,05 bis 12,02 Milliarden €) (vgl. Bender/Rudolph 1999: 8).²⁷

Zusammenfassend ist an dieser Stelle festzuhalten, dass flächendeckende und unbefristete Kombilöhne niedrig bezahlte Dienstleistungen wie Kindertagespflege für Beschäftigte attraktiver machen könnten, die Kosten der Subventionen jedoch extrem hoch wären. Das im Rahmen der Hartz-Gesetze vorgesehene Einstiegsgeld kommt demgegenüber nur für eine sehr kleine Gruppe in Frage und ist zudem als Ermessensleistung, die

nungsfrei, zusätzlich 30 % für ein Bruttoeinkommen zwischen 400 und 900 € und weitere 15 % für einen Bruttolohn zwischen 900 und 1.500 € (vgl. Steffen 2004: 5).

²⁷ Hinzu kämen weitere 7,9 Milliarden DM (knapp 4,04 Milliarden €), wenn auch Ausbildungsvergütungen in die Subventionierung einbezogen würden.

für maximal zwei Jahre gewährt wird, ausgestaltet. Insofern sind hiervon keine spürbaren Wirkungen zur Ausweitung der Tagespflegeangebote zu erwarten.

3.5 Personal-Service-Agenturen

Die Hartz-Kommission hat im August 2002 vorgeschlagen, in ganz Deutschland flächendeckend Personal-Service-Agenturen einzurichten, die Arbeitslose über Arbeitnehmerüberlassung wieder in Beschäftigung zu bringen sollen. Personal-Service-Agenturen können grundsätzlich sowohl von gemeinnützigen Trägern als auch von kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen betrieben werden. Diese stellen zuvor Arbeitslose für einen Zeitraum von neun bis maximal zwölf Monaten ein, um sie für zeitlich befristete Arbeitseinsätze an Unternehmen zu verleihen. Anbieter mussten mit ihrer Bewerbung ein Konzept vorlegen und beziffern, welches Honorar sie für die Beschäftigung dieser Gruppe benötigen. Dieses bemisst sich nach einer monatlichen „Fallpauschale“ (Grundbetrag), die alle anfallenden Kosten abdecken soll. Im Durchschnitt liegt dieser Grundbetrag bei etwa 1.100 €. In den ersten drei Monaten nach der Einstellung werden 100 % dieses Betrages gewährt, im vierten bis sechsten Monat 75% und im siebten bis neunten Monat 50 %. Darüber hinaus wird bei erfolgreicher Wiedereingliederung eine Integrations-/Vermittlungspauschale gewährt, die je nach Zeitpunkt der Übernahme degressiv gestaffelt ist. Sie beträgt 200 % des Grundbetrages, wenn die Vermittlung in den ersten drei Monaten nach Einstellung in der PSA erfolgt, 150 % bei Vermittlung im vierten bis sechsten Monat und 100 % bei einer späteren Vermittlung. Weitere Zuschüsse an die Personal-Service-Agenturen sind ausgeschlossen.

In den vergangenen Monaten wurde berichtet, dass PSA-Beschäftigte vereinzelt für einen sehr geringen Preis von z.B. 3,50 € pro Stunde angeboten wurden. Dies wäre ggf. auch für Eltern, die nach einer kostengünstigen Lösung im Bereich der Kindertagespflege suchen, interessant. Allerdings entspricht es nicht dem eigentlichen Konzept der PSA, Personal zu Dumpingpreisen anzubieten, und die Insolvenz des bislang größten Anbieters von PSA – der Firma MAATWERK – im Februar 2004 zeigt, dass eine solche Vorgehensweise auch nicht tragfähig ist.

Weitere wichtige Argumente gegen eine Eignung von Personal-Service-Agenturen zur Nutzung im Bereich der Kindertagespflege sind, dass PSA auf die Organisation zeitlich befristeter betrieblicher Einsätze zielen, was auf die Kindertagespflege typischer Weise nicht zutrifft. Hinzu kommt, dass die Arbeitsverträge von PSA-Beschäftigten auf neun bis zwölf Monate befristet sind, was dem Anspruch einer möglichst stabilen und kontinuierlichen Betreuungssituation entgegensteht. Nicht zuletzt liegen die Kosten für eine PSA-Arbeitskraft – je nach Kalkulation der PSA – teilweise deutlich über den Stundensätzen, die in der Kindertagespflege bislang üblich sind.

4 Fazit und Schlussfolgerungen

Die Analyse der Chancen, die die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Kontext der angestrebten Legalisierung von Schwarzarbeit und Ausweitung von Angeboten im Bereich der Kindertagespflege eröffnen könnten, einerseits und gegenläufigen Wirkungen bzw. Hemmnisse andererseits hat gezeigt, dass vor überzogenen Hoffnungen nachdrücklich zu warnen ist. Wenngleich einige der hier analysierten arbeitsmarktpolitischen Instrumente ausdrücklich darauf abzielen, das Angebot an kostengünstigen und legal erbrachten haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen in Deutschland auszuweiten, spricht vieles dafür, dass die Wirkungen im Bereich der Kindertagespflege eher begrenzt sein dürften. Dies gilt sowohl für die Anreize zur Legalisierung bereits bestehender Angebote bzw. Arbeitsverhältnisse als auch hinsichtlich der Frage, ob die Instrumente mehr Frauen dazu veranlassen könnten, im Bereich der Kindertagespflege tätig zu werden (Ausweitung der Angebote). Nicht zuletzt beinhaltet die Fragestellung dieser Expertise auch eine qualitative Dimension: Können die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente dazu beitragen, qualitativ hochwertige Angebote in der Kindertagespflege auszubauen? Auch diesbezüglich sind Zweifel angebracht. Die Gründe für die insgesamt eher skeptische Einschätzung der Chancen für die Tagespflege sind vielfältig:

- *Mini- und Midijobs* sind zwar nicht auf Arbeitslose begrenzt, erscheinen aber – wenn überhaupt – vor allem für Frauen attraktiv, die bereits anderweitig abgesichert sind.²⁸ Diesbezüglich haben die Neuregelungen der geringfügigen Beschäftigung keine grundlegenden Veränderungen bewirkt. Diese Gruppe schrumpft aber tendenziell, so dass ein Zuwachs der Angebote in diesem Bereich eher unwahrscheinlich erscheint. Dies wird auch dadurch erschwert, dass Schwarzarbeit für die Beschäftigten in vielen Fällen attraktiver bleibt. Zudem eignen sich diese Arbeitsformen aufgrund der niedrigen Einkommensgrenzen tendenziell eher einen für zeitlich eng begrenzten Betreuungsbedarf und kleine Gruppen bzw. Einzelbetreuung.
- Von der *steuerlichen Förderung* profitieren in erster Linie die Eltern – und dies auch nur dann, wenn die Tagesmutter ihre Tätigkeit offiziell anmeldet und die dadurch anfallenden Abgaben leistet. Die Anreize hierfür erscheinen jedoch eher begrenzt.
- Der Existenzgründungszuschuss (*Ich-AG*) beinhaltet tendenziell noch die größten Potenziale, die Einkommenssituation von Tagesmüttern zu verbessern und damit auch die Attraktivität solcher Tätigkeiten zu erhöhen. Im Vergleich zu einer ungeforderten selbständigen Tätigkeit als Tagesmutter, die für ihre soziale Absicherung sorgt, liegt das erzielbare Einkommen bei einer Ich-AG durch die öffentlichen Zuschüsse einerseits und die günstigeren Mindestbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung andererseits bei einer Ich-AG deutlich höher. Dies gilt aber le-

²⁸ An dieser Einschätzung würde auch eine Erhöhung der Geringfügigkeitsgrenze auf 630 € nichts ändern, wie sie z.B. die FDP-Bundestagsfraktion (2003: 3) für den Bereich der Kindertagespflege gefordert hat. Vielmehr würde dadurch der Einkommensbereich, in dem keine eigenständige soziale Absicherung erworben wird, weiter vergrößert.

diglich für den Zeitraum von drei Jahren, für den die Förderung gewährt wird, und auch nur dann, wenn in beiden Fällen für die soziale Absicherung gesorgt wird.²⁹ Eine erhebliche Einschränkung gerade hinsichtlich der Kindertagespflege besteht zudem darin, dass die Gründung einer Ich-AG grundsätzlich nur Arbeitslosen mit Leistungsanspruch möglich ist.³⁰

- Die Potenziale der beiden weiteren hier in die Analyse einbezogenen Instrumente – das *Einstiegsgeld* als derzeit einzige Form von Kombilöhnen, die in der Praxis Anwendung findet, und die *Personal-Service-Agenturen* – sind bezogen auf den Bereich der Kindertagespflege sehr gering. Beim Einstiegsgeld liegt dies vor allem daran, dass es nur für Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II gewährt werden kann und zudem eine Ermessensleistung ist. Zudem ist derzeit noch völlig offen, wie es in der Praxis umgesetzt werden wird. Die Personal-Service-Agenturen zielen in erster Linie darauf ab, über zeitlich befristete Einsätze ihrer Arbeitskräfte die Wiedereingliederung in dauerhafte Beschäftigung in Betrieben zu fördern („Klebeeffekt“).
- Abgesehen von Mini- und Midijobs zielen die Instrumente in erster Linie auf Arbeitslose (oder sogar – wie im Falle des Einstiegsgeldes – nur auf Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II), während sich Tagesmütter bislang überwiegend aus anderen Gruppen rekrutieren, was unter dem Aspekt des Anspruchs, ein qualitativ hochwertiges Angebot zu sichern, auch sinnvoll erscheint. Die notwendige Qualifikation und Motivation der Pflegepersonen ist eher zu erwarten, wenn sich diese aus freien Stücken für die Tagespflege entscheiden, anstatt hierzu aus Mangel an Alternativen gedrängt zu werden.

Ein grundsätzliches Hemmnis besteht ganz offenbar darin, dass die bestehenden strukturellen Probleme einer meist nicht existenzsichernden Vergütung und unzureichenden sozialen Absicherung von Tagesmüttern und Kinderfrauen durch eine Nutzung der neuen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente nicht gelöst werden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass diese ja erklärtermaßen gerade auf die Ausweitung von eher *niedrig bezahlter* und damit häufig *nicht existenzsichernder* Erwerbsarbeit zielen und teilweise nur eine begrenzte soziale Absicherung bieten. Damit stehen jedoch die Chancen, qualifizierte und motivierte Personen für zusätzliche qualitativ hochwertige Angebote in der Kindertagespflege zu erschließen, eher schlecht.

Ein zusätzliches Angebot ist tendenziell am ehesten aus der Gruppe der Arbeitslosen zu erwarten – aber nicht in jedem Fall aus eigener Motivation, sondern auch unter Druck. Denn es ist im Zuge der verstärkten „Aktivierung“ von Arbeitslosen, die ein zentraler Baustein der neuen Arbeitsmarktpolitik ist, keineswegs auszuschließen, dass arbeitslose Frauen verstärkt in die Kindertagespflege gedrängt werden – insbesondere, wenn sich

²⁹ Anderenfalls stellt sich die Betreiberin einer Ich-AG nur im ersten Jahr der Förderung besser als eine Selbständige, die auf eine eigenständige soziale Absicherung verzichtet, was i.d.R. mit Schwarzarbeit einhergeht.

³⁰ Nach Auskunft der BMWA-Hotline sind auch Langzeitarbeitslose, die nur aufgrund eines zu hohen Partnereinkommens keine Arbeitslosenhilfe (ab 2005: Arbeitslosengeld II) erhalten, von der Förderung ausgeschlossen.

die weit verbreitete, aber zweifellos unzutreffende Annahme hält, Kinderbetreuung sei eine „einfache“ Dienstleistung, die keine besonderen Qualifikationen erfordere oder jedenfalls nur solche, über die Frauen bereits „qua Geschlecht“ verfügten (vgl. 2.1).

Damit besteht die Gefahr, dass die Zielsetzung, die Qualität in der Kindertagespflege zu erhöhen, von Seiten der Arbeitsmarktpolitik konterkariert wird: Da künftig grundsätzlich jede Arbeit für Arbeitslose zumutbar sein soll, könnte dies dazu führen, dass gerade arbeitslose Frauen, die in andere Beschäftigungsbereiche nicht oder zumindest schwierig vermittelbar sind, verstärkt dazu angehalten werden, in die Kindertagespflege tätig zu werden – auch wenn sie weder über die erforderlichen Kompetenzen verfügen noch hieran überhaupt Interesse haben. Es wird im Zuge der anstehenden flächendeckenden Einrichtung von Job Centern und der Neuorientierung der Arbeitsvermittlung darauf zu achten sein, ob sich solche problematischen Tendenzen in der Praxis tatsächlich abzeichnen sollten.

Um die Ergebnisse der hier vorgenommenen Analyse der Potenziale der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Anlehnung an die Typologie von Tagesmüttern, die das DJI entwickelt hat, nochmals auf den Punkt zu bringen:

- Wenn man zur Ausweitung der Angebote im Bereich der Kindertagespflege vor allem auf Minijobs setzen würde, würde man weiterhin vor allem auf anderweitig abgesicherte Frauen (die *Traditionalen*) abzielen. Dies scheint jedoch keine zukunftssträchtige Alternative zu sein. Denn das Reservoir von Frauen, die bereit und in der Lage sind, hochwertige Dienstleistungen zu „Dumpingpreisen“ oder mehr oder weniger „ehrenamtlich“ als Nachbarschaftshilfe anzubieten, weil sie nicht auf ein existenzsicherndes Einkommen angewiesen sind, wird zunehmend kleiner. Die abgeleitete Absicherung über einen gut verdienenden Ehemann erweist sich spätestens im Fall der Trennung als prekär. Und selbst, wenn die Beziehung halten sollte, ist keineswegs automatisch sicher gestellt, dass der Ehemann auf Dauer ein Einkommen erzielt, das eine Familie ernähren kann (vgl. auch Stempinski 2003a).
- Ähnliches gilt auch für die *Pragmatischen*, die sich vor allem aus (oft qualifizierten) Frauen in der Familienphase (den ersten Lebensjahren eines eigenen Kindes) rekrutieren. Sie könnten ggf. zwar an einer nicht existenzsichernden Tätigkeit in der Kindertagespflege auf Minijob-Basis Interesse haben, aber i.d.R. nur für kurze Zeit. Zudem ist auch bei dieser Gruppe davon auszugehen, dass sie künftig voraussichtlich eher seltener bzw. für noch kürzere Phasen zur Verfügung stehen, weil sich die Zeiträume der familienbedingten Erwerbsunterbrechungen tendenziell verkürzen. Dies liegt neben der ggf. bestehenden Notwendigkeit, zum Haushaltseinkommen beizutragen, auch daran, dass längere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit im erlernten Beruf oftmals gravierende Auswirkungen auf die weiteren Berufschancen und -perspektiven der Mütter haben.

- Die *Berufsorientierten*, die tendenziell am besten für die Tagespflege qualifiziert sind und sich oftmals auch vorstellen könnten, längerfristig in diesem Bereich tätig zu sein, haben ein besonderes Interesse an einer eigenständigen Existenzsicherung und einer verbesserten sozialen Absicherung. Dies können jedoch weder Mini- noch Midijobs bieten. Interessanter wäre für diese Gruppe die Möglichkeit der Gründung einer Ich-AG, die allerdings grundsätzlich nur denjenigen offen steht, die arbeitslos gemeldet sind und eigene Leistungsansprüche haben. Darüber hinaus eröffnet die Ich-AG kaum Perspektiven über den dreijährigen Förderzeitraum hinaus. Damit besteht die Gefahr, dass auch Frauen, die durchaus Interesse hätten, auch längerfristig als Tagesmutter arbeiten möchten, der Kindertagespflege den Rücken kehren, sobald sich Beschäftigungschancen in anderen Tätigkeitsbereichen, die bessere Bezahlung und Arbeitsbedingungen versprechen, eröffnen. Dies ließe sich nur aufhalten, wenn das Arbeitsfeld „Kindertagespflege“ aufgewertet und finanziell attraktiver würde.
- Die vierte Gruppe der *Perspektivlosen* besteht aus Frauen, die in der Kindertagespflege aus Mangel an Alternativen arbeiten oder aus der Arbeitslosigkeit bzw. dem Sozialhilfebezug mehr oder weniger dazu gedrängt wurden – teils ungeachtet ihrer fachlichen und persönlichen Eignung. Wie oben bereits angesprochen, ist davon auszugehen, dass dies im Zuge der verstärkten „Aktivierung“ von Arbeitslosen künftig zunehmen wird. Hierbei sollen erklärter Maßen auch die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie z.B. Minijobs und das Einstiegsgeld eingesetzt werden. Dies könnte dazu führen, dass sich das Potenzial von Arbeitskräften für die Kindertagespflege vergrößert. Offen ist jedoch, ob dieses zusätzliche Angebot tatsächlich nachgefragt würde. Selbst wenn manche Eltern aus Mangel an Alternativen bereit sein dürften, ihre Kinder von Personen betreuen zu lassen, die hierzu mehr oder weniger gezwungen werden – ungeachtet ihrer Eignung und Qualifikation – erschiene dies hinsichtlich der angestrebten Qualitätsverbesserung der Tagespflege höchst problematisch.

Die angestrebte Ausweitung qualitativ hochwertiger Kindertagespflegeangebote wird am ehesten gelingen, wenn dieses Arbeitsfeld für Frauen aus den beiden Gruppen der *Pragmatischen* und *Berufsorientierten* attraktiver ausgestaltet wird. Hierfür erscheint jedoch eine deutliche Verbesserung der Einkommenschancen, der sozialen Absicherung und der Arbeitsbedingungen erforderlich. Vorschläge, wie dies erfolgen könnte, liegen zahlreich vor – z.B. durch eine verstärkte fachliche Qualifizierung und Begleitung (vgl. z.B. Weiß 2003) sowie Vernetzung und Kooperation (auch mit institutionellen Einrichtungen). All dies ist aber nicht kostenlos zu haben. Statt in diesem Kontext auf die Hartz-Instrumente zu setzen, die kaum geeignet erscheinen, solche Strategien zur Professionalisierung und Qualitätssteigerung zu unterstützen oder auch nur zu flankieren, wäre eine finanzielle Unterstützung von Seiten der öffentlichen Hand notwendig. Anders lässt sich die nach wie vor bestehende Lücke zwischen der begrenzten Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Eltern auf der einen und dem Interesse der Tagesmütter und Kinderfrauen an einer angemessenen Vergütung und sozialen Absicherung auf der anderen Seite kaum schließen.

Dass die künftige Ausgestaltung der Kindertagespflege auch eine hohe frauenpolitische Bedeutung hat, ist völlig unbestritten. Es sind bekanntlich nach wie vor in erster Linie die Mütter, die in der Realisierung ihrer Erwerbswünsche davon abhängig sind, inwieweit ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Angebot an Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Zu wenig Beachtung findet bislang demgegenüber jedoch die frauenpolitische Dimension der aktuellen Arbeitsmarktreformen. Denn mit der Losung „Jede Arbeit ist besser als keine“ werden Mindestanforderungen an die Qualität von Arbeitsplätzen aufgegeben, die gerade für Frauen von besonderer Bedeutung sind – sind sie es doch, die bereits heute die große Mehrheit der Beschäftigten in schlecht bezahlten und unzureichend sozial abgesicherten Tätigkeiten stellen. Frauen sind die Verliererinnen, wenn nunmehr gerade solche Beschäftigungsverhältnisse verstärkt gefördert (und gefordert) werden, die schon in der Vergangenheit dazu geführt haben, dass viele Frauen nicht die Möglichkeit haben, ihre Existenz eigenständig zu sichern. Dies erscheint umso problematischer, als sich traditionelle Muster der finanziellen und sozialen Absicherung über die Ehe bzw. den Familienverbund als zunehmend brüchiger und damit auch risikant erweisen.

Die nach wie vor bestehenden Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen lassen sich zudem zunehmend nicht mehr darauf zurückführen, dass Frauen in Deutschland schlechter qualifiziert sind. Vielmehr hat die Lohndiskriminierung von Frauen vor allem damit zu tun, dass „typisch weibliche“ Berufsfelder gerade im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, zu denen auch die Kinderbetreuung zählt, unterbewertet sind. Dies auf eine „geringe Produktivität“ zurückzuführen, indem diese mit der Zahlungsbereitschaft auf der Nachfrageseite gleich gesetzt wird, wird dem hohen Wert solcher Tätigkeiten für das soziale Leben und den Zusammenhalt der Gesellschaft nicht gerecht. Sparzwänge in öffentlichen Haushalten dürfen nicht dazu führen, dass die dringend erforderliche Aufwertung von gesellschaftlich notwendiger (und qualifizierter!) personenbezogener Dienstleistungsarbeit aus dem Blickfeld gerät. „Das qualitative Niveau, das sich eine Gesellschaft in der Betreuung, Pflege, Versorgung und Förderung hilfe-, erziehungs- und pflegebedürftiger Menschen leistet, sagt etwas aus über das kulturelle Niveau einer Gesellschaft.“ (Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen 1998: 141)

Literaturverzeichnis

- Bender, Stefan / Rudolph, Helmut** (1999): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Simulation des Zuschussbedarfs auf der Basis des Jahreszeitraummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997. IAB-Werkstattbericht Nr. 8 vom 11. Juni 1999. Nürnberg.
- Bittner, Susanne / Weinkopf, Claudia** (2002): Dienstleistungspools NRW. Haushaltshilfe als professionelle Dienstleistung – Erfahrungen und Perspektiven. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (2004): Informationen zur „Ich-AG“ als Leistung der Arbeitsförderung (Existenzgründungszuschuss nach § 421 I SGB III). Stand: 1. Januar 2004. Berlin.
- Buslei, Hermann / Steiner, Viktor** (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Schriftenreihe des ZEW. Band 42. Baden-Baden: Nomos.
- Czommer, Lars / Weinkopf, Claudia** (2002): Modellprojekte zur Erprobung des § 18 Absatz 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen. In: Dann, Sabine / Kirchmann, Andrea / Spermann, Alexander / Volkert, Jürgen (Hrsg.): Kombi-Einkommen – Ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden: Nomos: 87-105.
- FDP-Bundestagsfraktion** (2003): Antrag der Abgeordneten Ina Lenke, Rainer Bräuerle u.a. „Tagespflege als Baustein zum bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebot: Bessere Rahmenbedingungen für Tagesmütter und Väter, für Eltern und Kinder sind dringend notwendig“. Bundestagsdrucksache 15/1590. Berlin.
- Fels, Gerhard / Heinze, Rolf G. / Pfarr, Heide / Streeck, Wolfgang** (1999): Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Berlin.
- Hartz, Peter u.a.** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin
- Jurczyk, Karin / Rauschenbach, Thomas / Tietze, Wolfgang / Keimeleder, Lis / Schneider, Kornelia / Schumann, Marianne / Stempinski, Susanne / Weiß, Karin / Zehnauer, Anne** (2004): Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Zur Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten. Weinheim/Basel: Beltz.
- Keimeleder, Lis** (2003): Was ist „qualifizierte“ Kindertagespflege? Vortrag auf der Fachtagung „Auf- und Ausbau einer qualifizierten Kindertagespflege“ des Deutschen Jugendinstituts am 16. Oktober 2003 in Frankfurt/Main.
- Klöß, Hans Peter** (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends 3: 33-59.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen** (1997a): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage.

- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen** (1997b): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil IV. Leitsätze, Zusammenfassung und Schlussfolgerung der Teile I, II und III des Kommissionsberichts.
- Leu, Hans Rudolf** (2002): Außerfamiliale Formen der Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern in Deutschland: In: BMFSFJ / DJI (Hrsg.): Zahlenspiegel. Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder. Kindertagesstätten in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. München: 11-18.
- Meifort, Barbara** (2003): Die ‚einfachen‘ Tätigkeiten – Anforderungen und Qualifizierungserfordernisse aus der Sicht der Berufsbildungsforschung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Gering Qualifizierte – Verlierer am Arbeitsmarkt?! Konzepte und Erfahrungen aus der Praxis. Bonn: 27-46.
- Peucker, Christian** (2003): Bildung und Erziehung in Kindertagesbetreuung. Einrichtung einer Informationssäule Kindertagesbetreuung im Deutschen Bildungsserver (Hrsg.).
- van Santen, Eric / Seckinger, Mike** (2002): Entwicklungen in der Tagespflege. In: BMFSFJ / DJI (Hrsg.): Zahlenspiegel. Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder. Kindertagesstätten in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. München: 151-161.
- Schäfer, Claus** (2003): Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 7: 420-428.
- Schneider, Kornelia** (2002): Versorgungslage und Angebotsformen in der Bundesrepublik Deutschland. In: BMFSFJ / DJI (Hrsg.): Zahlenspiegel. Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder. Kindertagesstätten in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. München: 33-62.
- Schumann, Marianne** (2003): Wie kann eine qualifizierte Tagespflege finanziert werden? Vortrag auf der Fachtagung „Auf- und Ausbau einer qualifizierten Kindertagespflege“ des Deutschen Jugendinstituts am 16. Oktober 2003 in Frankfurt/Main.
- Sell, Stefan** (2002a): „Bedarfsorientierte“ Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen: 3: 147-153.
- Sell, Stefan** (2002b): Reformbedarf und Reformoptionen im Elementarbereich. In: Bundesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder e.V. (Hrsg.): Neue Ansätze in der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen: Von der Objekt- zur Subjektfinanzierung. Dokumentation der Expert(inn)entagung vom 21. November 2001 in Münster. Stuttgart: 16-39.
- Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen** (1998): Die Sackgasen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Schriftenreihe Band 33. Berlin.
- Steffen, Johannes** (2004): Die „Hartz-Gesetzgebung“. Übersicht zu den wesentlichen Neuregelungen der so genannten Hartz-Gesetzgebung. Arbeitnehmerkammer Bremen. Bremen.
- Stempinski, Susanne** (2003a): Beruf Tagesmutter?! Zwischen traditioneller Mutterrolle und professionellem Berufsverständnis. In: Zeitschrift für Tagesmütter und -väter 5: 2-5.

- Stempinski, Susanne** (2003b): Was kostet ein qualifizierter Tagespflegeplatz? Vortrag auf der Fachtagung „Auf- und Ausbau einer qualifizierten Kindertagespflege“ des Deutschen Jugendinstituts am 16. Oktober 2003 in Frankfurt/Main.
- Streeck, Wolfgang / Heinze, Rolf G.** (1999): Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs. In: Arlt, Hans-Jürgen / Nehls, Sabine (Hrsg.): Bündnis für Arbeit. Eine Publikation der Hans-Böckler-Stiftung. Opladen: Westdeutscher Verlag: 147-166.
- Stöbe-Blossey, Sybille** (2004): Bedarfsorientierte Kinderbetreuung. Teil 1: Arbeitszeit und Infrastruktur. Vorläufige Auswertung einer Befragung von Müttern mit Kindern unter 14 Jahren. Arbeitspapier. Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik. Download unter: www.iatge.de.
- Wahl, Stefanie** (2002): Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Beschäftigungslage Geringverdienender durch die Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge durch die öffentliche Hand. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Bonn.
- Weinkopf, Claudia** (2002a): Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten. Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt? Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Download unter: www.iatge.de.
- Weinkopf, Claudia** (2002b): Subventionierte Niedriglohnjobs – (k)ein Königsweg zu mehr Beschäftigung. In: Bosch, Gerhard / Hennicke, Peter / Hilbert, Josef / Kristof, Kora / Scherhorn, Gerhard (Hg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität. Frankfurt/New York: Campus: 305-327.
- Weinkopf, Claudia** (2003a): Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1: 133-147.
- Weinkopf, Claudia** (2003b): Minijobs und Gleitzone – Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report 2003-05. Gelsenkirchen. Download unter: www.iatge.de.
- Weiß, Karin** (2003): Was bedeutet Qualität im Hinblick auf die fachliche Begleitung in der Kindertagespflege? Vortrag auf der Fachtagung „Auf- und Ausbau einer qualifizierten Kindertagespflege“ des Deutschen Jugendinstituts am 16. Oktober 2003 in Frankfurt/Main.

www.arbeitsamt.de

www.jobhunter.de

www.laufstall.de

www.mediafon.de

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Bonn: Dietz.

Anlage: Synopsis der Auswirkungen und Anreize der Hartz-Instrumente in der Kindertagespflege

Instrument	Einkommen der Pflegeperson	soziale Absicherung der Pflegeperson	Auswirkungen auf Kosten der Betreuung	Anreize zur Legalisierung von Schwarzarbeit	Anreize zur Ausweitung des Angebotes	für welche Gruppen / Typen?
Minijobs	bis 400 €	geringe Rentenansprüche; keine eigene KV + PV keine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit	Lohnnebenkosten i.d.R. 12 % (Privathaushalt als Arbeitgeber)	eher gering	gering; am ehesten ggf. für bereits erwerbstätige Personen als Nebenjob	anderweitig Abgesicherte
Midijobs	400,01 bis 800 €	Einbeziehung in alle SV-Zweige Leistungen bei RV und ALV beitragsabhängig	normale Lohnnebenkosten (ca. 21 % + weitere Leistungen wie bezahlter Urlaub, Lohnfortzahlung bei Krankheit)	gering, da SV-Abgaben und ggf. auch Steuerabzüge anfallen	gering	anderweitig Abgesicherte
steuerliche Förderung	keine direkten Auswirkungen	keine direkten Auswirkungen	Verringerung, sofern die Ersparnisse nicht an Tagesmutter/Kinderfrau weiter gegeben werde	für die Eltern (vor allem bei Minijobs), für die Betreuungspersonen nicht	keine	nur für legale angemeldete Arbeitsverhältnisse
Ich-AG	bis 25.000 € jährlich	Einbeziehung in RV, KV und PV keine Absicherung gegen Arbeitslosigkeit	keine direkte Wirkung	begrenzt – je nach Vergleichsperspektive	i.d.R. nur für den Förderzeitraum (3 Jahre)	Arbeitslose <u>mit Leistungsanspruch</u>
Einstiegsgeld	Aufstockung des Verdienstes für max. 24 Monate	keine Einbeziehung des EG bei Bemessung der SV-Abgaben	voraussichtlich kein nennenswerter Einfluss	gering	gering	nur ALG II-Beziehende
Personal-Service-Agenturen	Entlohnung nach Zeitarbeits-Tarifverträgen	i.d.R. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	unterschiedlich – je nach „Entleihtarif“	keine	keine	zuvor Arbeitslose

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© IAT 2004