



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

Social Law Reports

Peter Herrmann

Entwicklungen der sozialen Sicherheit und des Sozialschutzes in Irland

Juli 2016 – Juli 2017

No. 6/2017

Cite as: Social Law Reports 6/2017

© Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich 2018.

Department of Foreign and International Social Law

All rights reserved.

ISSN 2366-7893

Max Planck Institute for Social Law and Social Policy

Amalienstraße 33, D-80799 Munich, Germany

Tel.: +49 (0)89 38602-0 · Fax: +49 (0)89 38602-490

E-mail: info@mpisoc.mpg.de

<http://www.mpisoc.mpg.de>

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|------|--|----|
| 1. | EINE MAUER | 1 |
| 1.1. | Allgemeiner Überblick..... | 1 |
| 1.2. | Die Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Lage | 1 |
| 2. | DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME | 3 |
| 2.1. | Altersversorgung | 3 |
| 2.2. | Gesundheitsversorgung und Gesundheitspolitik | 6 |
| 2.3. | Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen und Arbeitslosensicherung | 7 |
| 2.4. | Familienleistungen | 9 |
| 2.5. | Soziale Hilfen und Sicherung von Grundbedürfnissen | 9 |
| 3. | FAZIT | 11 |
| 4. | WICHTIGE GESETZESTEXTE UND STATUTORY INSTRUMENTS | 12 |
| 5. | AUSGEWÄHLTE LITERATUR | 12 |

LIST OF ABBREVIATIONS

| | |
|-------|---|
| EOH | European Observatory on Homelessness |
| ESRI | Economic and Social Research Institute |
| LCR | Labour Court Recommendation |
| PRSI | Pay-Related Social Insurance |
| SI | Statute of Ireland |
| SIPTU | Services Industrial Professional and Technical Union (Gewerkschaft) |

1. EINE MAUER

1.1. Allgemeiner Überblick

Nimmt man eine Mittelposition ein – zwischen jener des „Insiders“ und der des nur wenig wissenden Außenstehenden – so hat man schnell den Eindruck, dass es eine Mauer gibt, durch die verhindert wird, dass ein realistisches Bild über die Situation des Inselstaates entsteht: von außen gesehen scheint die positive Entwicklung ungebrochen anzuhalten, aber die Lage sieht aus der Innenperspektive keineswegs rosig aus: Zwar gibt es diverse Faktoren, die ohne Zweifel positiv sind, zugleich ist die Gesamtlage aber durch diverse Spannungen gekennzeichnet. Eine Beurteilung des Charakters der Probleme ist dabei keineswegs einfach oder auch nur gradlinig möglich. Sind es die „ganz normalen Spannungen“ der kapitalistischen Industriegesellschaft, sind es die allgemeinen Probleme einer „Übergangsgesellschaft“, die nun – zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt – Ernst macht mit der Errichtung eines modernen Sozial[rechts]systems oder ist es ein massiver Druck, der sich aus der Art der erfolgten Krisenüberwindung ergibt. So oder so ist es ein denkbar schlechter Zeitpunkt für Irland, denn das Land findet sich in der Situation, die derzeit gleichsam als neues Gespenst in Europa, und gar weltweit, umgeht: die Entwicklung eines neuen „Industriesystems“, die mit einer Neuaufteilung der Welt einhergeht.¹ So gesehen mag man von einer Konsolidierungspolitik unter vervielfältigten Unsicherheiten sprechen.

Eine ganz allgemeine Schwierigkeit bei der Einschätzung der Lage besteht darin, dass nationale Konjunkturverläufe und Rechtsentwicklungen auch Teil internationaler und säkularer Trends und Szenarien sind.

1.2. Die Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Lage

Seit dem vorigen Bericht hat sich die Lage weitgehend nicht verändert – sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen blieben weitgehend aus.

Von ganz zentraler Bedeutung ist, dass die jeweils gewählte Aggregationsebene ganz wesentlich das Bild bestimmt: So erklärt sich leicht, dass das überwiegend positive Gesamtbild der Wirtschaftsentwicklung und auch der politischen Stabilisierung einem Bild gegenübersteht, welches auf den Ebenen der Einzelbetriebe sowie der einzelnen Beschäftigten vielfach von negative Entwicklungen gezeichnet ist. Gerade letzteres ist aber für die sozialpolitische und sozialrechtliche Entwicklung entscheidend. Dies gilt umso mehr, insoweit jegliche Vorstellungen eines trickle-down-Effekts längst begraben sind. Ein wichtiger Hintergrund hierfür ist nicht schlicht die Resistenz gegen eine Umverteilungspolitik [wenngleich diese sicher auch eine Rolle spielt], sondern vielmehr die geänderte Struktur des Wirtschaftens, bei der Produktivität keineswegs die Rolle spielt, die ihr noch von John Kenneth Galbraith in seinem Buch „*The Affluent Society*“ von 1958 zugeschrieben wurde: „For the moment we need only notice that, as an economic and social goal, inequality has been declining in urgency, and this has had its reflection in the conventional wisdom. The decline has been for a variety of reasons, but in one way or another these are all related to the fact of increasing production. Production has eliminated the more acute tensions associated with inequality. And it has become evident to conservatives and liberals alike that increasing aggregate output is an alternative

¹ Herrmann, Peter, 12.07.2017: Digitisation – some general questions; <https://williamthompsonucc.wordpress.com/2017/07/12/digitisation-some-general-questions/> (retrieved 28.08.2017).

to redistribution or even to the reduction of inequality. The oldest and most agitated of social issues, if not resolved, is at least largely in abeyance, and the disputants have concentrated their attention, instead, on the goal of increased productivity.”²

Das Paradox ist sicher, dass die Wohlstandsentwicklung in Irland mehr denn je mit zunehmender Ungleichheit verbunden ist, und auf einer verfestigten zweigliedrigen Sozialstruktur und Sozialrechtskultur aufbaut. So finden sich auf der einen Seite die enormen Fortschritte blühender Landschaften und Stadtgebiete: In den letzten Jahren wurden neue Industriezentren entwickelt – man könnte etwa von einem *Silicon*-Hafenbecken in Dublin sprechen – und es entstanden auch neue Einkaufsviertel und -zentren nach den Vorbildern der alten Zentren. Die bekannten internationalen Ketten haben Irland nun als Absatzmarkt entdeckt. Dies bedeutet andererseits aber zugleich die Verfestigung der Spannungen, die sich aus den Ungleichheiten ergeben:

Erstens bieten viele der fraglichen Geschäfte mehr oder weniger billige Waren an, die gleichsam einen „pervertierten Sozialbeitrag“ darstellen - vereinfacht ausgedrückt: das Leben wird billiger.

Zweitens sind viele der Unternehmen nicht nur Billiganbieter, sondern auch „Billig-Arbeitgeber“: Die Anforderungen an die potentiell konkurrierenden Arbeitskräfte, die zum Teil aus dem Ausland stammen bzw. im Ausland erworbene spezifische Qualifikationen vorweisen können, sind hoch. Die neuen Arbeitgeber haben oft auch andere Unternehmenskulturen [negative Einstellung gegenüber gewerkschaftlicher Organisation].

Drittens bewegen sich viele der Arbeiter und Angestellten in einer Art Grauzone. Diese ist dadurch gekennzeichnet, dass es häufig an einer ausreichenden Sicherung mangelt: Es handelt sich um „top-Positionen“, die mit einem hohen Risiko einhergehen und die Betroffenen oftmals ohne Schutz lassen. Zugleich kann ein Großteil der Beschäftigten dieses Risiko nicht einmal durch ein zumindest kurzfristig überdurchschnittliches Einkommen kompensieren, sondern bezieht ein weit unter dem Durchschnitt stehendes Arbeitsentgelt. Unter dem Strich befinden sich viele Haushalte in einer prekären Lage und sind von multiplen Einkommen, insbes. aus Mehrfachbeschäftigung, abhängig.

Hinzu kommt, dass einige der Unternehmen relativ schnell dazu neigen, das Land [wieder] zu verlassen: Maßgeblich hierfür ist die Balance zwischen dem für ein Unternehmen einerseits erforderlichen Sockel an gesunden, qualifizierten und politisch-kontrollierten Arbeitskräften und andererseits den damit verbundenen Kosten – die dann indirekt auch Teil der Lohnkosten sind. Es handelt sich dabei um eine brisante Entwicklung mit vielen Herausforderungen und Stolpersteinen, die im Kontext von drei „säkularen“ Fragen zu sehen sind:

- die nationale Souveränität und der immer noch großen Bedeutung des nationalen Weges, die über die Frage der Pfadabhängigkeit hinausgeht,
- das Umdenken im Verständnis des Wirtschaftens [einschließlich solcher Faktoren wie des wachsenden Bewusstseins der begrenzten Bedeutung von Wachstum als alleinigem Maßstab, der drängenden Frage nach dem Umgang mit der „Natur“ und dem Nachlassen der Nachfrage [Einsicht in den Ressourcenmangel und „verantwortungsvolles Konsumieren“ ebenso wie unzureichende Einkommen] und schließlich die Möglichkeiten, die sich durch den Einsatz der Digitalisierung ergeben],
- sowie der Generationswechsel in der politischen Elite.

² Galbraith, John Kenneth, 1958: *The Affluent Society*; London: Hamish Hamilton: 76

2. DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME

2.1. Altersversorgung

2.1.1. Beitragsabhängige Alterssicherung

Die Grundstrukturen der *contributory pensions* bleiben weiter in Kraft, was bedeutet, dass der Großteil der älteren Bevölkerung von staatlichen Leistungen – und alleine von diesen – abhängt. Ein seit langem bestehendes Problem besteht darin, dass die von den Bezugsberechtigten zu erwartenden Leistungen recht gering sind. 2017 galten folgende „Höchstsätze“:

| Anzahl der durchschnittlichen Wochenbeiträge zur Sozialversicherung (PRSI**) p.a. | Rentenleistung pro Woche, € | Zuschlag* für einen qualifizierten Erwachsenen (qualified adult) unter 66, € | Zuschlag* für einen qualifizierten Erwachsenen (qualified adult) über 66, € |
|---|-----------------------------|--|---|
| 48 oder mehr | 238.30 | 158.80 | 213.50 |

* bedürftigkeitsabhängiger Zuschlag; ** Pay-Related Social Insurance

Tab. 1: Leistungssätze der beitragsbezogenen gesetzlichen Rentenversicherung – State Pension (Contributory) vom 10. März 2017³

Zugleich wird befürchtet, dass die Finanzierungsgrundlage des Systems sich selbst auf mittelfristige Sicht nicht tragen wird. Bei einer linearen Projektion wird davon ausgegangen, dass zwischen 2015 und 2065 die Zusatzverschuldung bei 3,3% liegt, und dass insgesamt die Ausgaben dann um 5,9% über den Ausgaben liegen werden. Diese Berechnung bedeutet zugleich eine erhebliche Gesamtverschuldung. Allgemein ist solchen Projektionen gegenüber eine gewisse Skepsis angezeigt, da sie – auch im Falle des Bezuges auf unterschiedliche Szenarien – letztlich immer von einer Fortschreibung gegenwärtiger Daten ausgehen, ohne zu berücksichtigen, dass nicht nur demografische Entwicklungen das Bild verändern werden, sondern eben auch Änderungen der Produktionsweise. Veränderungen der Produktionsweise können zu einer weiteren Dramatisierung der Lage führen, aber auch zu Entlastungen. Im Fall von Irland kommt hinzu, dass selbst die demographische Entwicklung immer von großen Unsicherheiten geprägt ist – bedingt durch die großen Schwankungen zwischen dem Saldo aus Auswanderung und Einwanderung. Wesentlich ist dabei weniger die Richtigkeit der Projektionen, als vielmehr der Umstand, dass sie als Grundlage für die Politikplanung dienen⁴ – und dies ist eben der Fall. Die Reformvorschläge ähneln denen anderer Länder: unmittelbare Kürzung der ausgegebenen Beträge p/P; Restriktion der Anspruchs-

³ http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/older_and_retired_people/state_pension_contributory.html; (retrieved 25.08.2017).

⁴ <http://www.publicpolicy.ie/wp-content/uploads/Milliman-SAI-State-Pension-Report-2015-08-20-With-SAI-preface-added-1-1.pdf> (retrieved 25.08.2017): 4

berechtigungen; Erhöhung des Rentenalters; Verringerungen bei der Indexierung. Bevorzugte und tatsächlich auch bereits eingeleitete Politik ist die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, welches nunmehr bei 66 Jahren liegt. Fest geplant sind bereits weitere Erhöhungen auf 67 Jahre im Jahr 2021 und 68 im Jahr 2028. Heftigen Diskussionsstoff lieferte zudem ein Artikel, den ein Mitglied des regierungsnahen Think Tanks ESRI⁵ mitverfasst hatte. Der Artikel⁶ sprach mit Blick auf 27 EU-Länder in recht allgemeiner Weise von einer Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 70 Jahre. Dass dies in der Presse einen enorm großen Widerhall fand und als Empfehlung des ESRI für eine solche Erhöhung gedeutet wurde, zeigt die Befürchtung, dass die Regierung einen solchen Weg beschreiten wird und damit zugleich das Szenario einer massiven Finanzierungslücke weitgehend zu akzeptieren scheint.

Bei der bereits erfolgten Erhöhung des Renteneintrittsalters ergibt sich ein besonderes Problem durch die Art der Durchführung: Während das Alter um ein Jahr heraufgesetzt wurde, wurden gleichzeitig Budget-Sparmaßnahmen beschlossen, die zu einem Verlust der Übergangszahlung für eine Teil der Rentenbezieher führen: Diejenigen, die mit 65 in Rente gehen mussten/müssen, stehen nun für ein Jahr ohne Renten-Einkünfte da, denn die Rentenzahlung ist eben an das höhere Alter (66) gebunden (s.u.).

2.1.2. Bedürftigkeitsabhängige Leistungen

Die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen der nicht-beitragsbegründeten staatlichen Altersversorgung können ebenfalls im Alter von 66 Jahren bezogen werden (für am oder nach dem 1.1.1955 Geborene; für die am oder nach dem 1.1.1961 Geborenen handelt es sich um das 68te Lebensjahr). Kennzeichnend ist, was nun immer allgemeiner auch in anderen Ländern bestimmend zu sein scheint: Die Bedarfsprüfung bezieht sich auf das Einkommen i.w.S. Dieser „Grundbetrag“ wird immer wieder durch zusätzliche Leistungen (Wohngeld, Heizkosten ...) ergänzt, die jedoch z.T. Ermessenssache sind.

2.1.3. Reformperspektiven

Der bereits 2012 vorgelegte Plan („A Strategic Framework for Reform of the Health Service 2012-2015“)⁷ für eine grundlegende Reform ist mehr oder weniger ins Stocken geraten. Auf der Tagesordnung stehen derzeit folgende grundlegende Probleme:

1) Wie bereits angeführt, besteht für einen Teil der Arbeitskräfte das Problem, dass sie einerseits zur Verrentung gezwungen sind, aber aufgrund der Altersgrenze von 66 Jahren zumindest eine gewisse Zeit ohne Anspruch auf eine Rentenleistung leben müssen und auf die „Alternative“ der weitaus geringeren *jobseekers allowance* angewiesen sind.

Mit einem Antrag vom Dezember 2016 forderte der Abgeordnete John Brady eine Abkehr von den Rentenkürzungen, die im Zuge der Austeritätspolitik beschlossen worden waren.⁸ Mittlerweile

⁵ Economic and Social Research Institute.

⁶ Mathias Dolls et alra, 2017: Fiscal sustainability and demographic change: a micro-approach for 27 EU countries; in: International Tax and Public Finance (2017) 24: 575–615; DOI 10.1007/s10797-017-9462-3.

⁷ Vgl. SLR 9/2016, S. 5.

⁸ <http://www.irishmirror.ie/news/irish-news/politics/sinn-fein-call-reverse-austerity-9380882> (retrieved 26.08.2017).

findet sich eine breite Zustimmung für die Abschaffung der Altersgrenze für die zwangsweise Versetzung in den Ruhestand. Auch die sog. *Citizen's Assembly*⁹ zählt laut ihrem Beschluss vom 9 Juli 2017 zu den Befürwortern einer solchen Reform. Wenngleich es sich nicht um ein bindendes Organ handelt, sondern um eine 2016 eingesetzte Nachfolge-Institution der *Constitutional Convention*¹⁰ mit „beratender“ Funktion, so zeigt die Reaktion in der Presse, dass dies allgemein als Durchbruch zu einer Änderung angesehen wird. Freilich muss die Widersprüchlichkeit der Regelung gesehen werden: Zwar ermöglicht sie einerseits, eine eigenständige materielle Sicherung zu erzielen, so könnte sie andererseits auch als eine informelle Vorstufe dafür in Betracht kommen, den Weg für nachfolgende Erhöhungen der Altersgrenze zu ebnen.

Mit Blick auf die geringe Leistungshöhe muss auch gesehen werden, dass gemäß einer Umfrage ein Großteil der Bevölkerung für eine Erhöhung der Altersversorgungszahlungen ist.¹¹ Dies ist vor dem Hintergrund verständlich, dass ein Großteil der Bevölkerung auf dieses unterste Alterssicherungssystem angewiesen bleibt; etwa 47% der Arbeitnehmer sind ausschließlich auf diese Altersrente angewiesen.¹²

Neben den oben angesprochenen allgemeinen Trends stehen im Zentrum der Änderungsbestrebungen drei Bereiche: die Ausweitung von freiwilligen privaten Versicherungen, die Einführung von „Pflichtbeitragssystemen mit Austrittsmöglichkeit“ („*soft mandatory pensions*“) und die Einführung von Pflichtbeitragssystemen insbesondere für die unteren und mittleren Einkommen. Ziel ist in allen Fällen die Erhöhung der Selbstvorsorge. Im Zentrum der Diskussion¹³ steht aber nicht diese Frage, sondern die Zielsetzung: Soll ein reformiertes System eine „Altersnotsicherung“ bieten oder soll es um die nachhaltige und angemessene Sicherung der Bevölkerungsmehrheit gehen?

Die Auseinandersetzungen verlaufen wie üblich auf zwei Ebenen: Zum einen geht es um die Bearbeitung der unmittelbar drängenden Probleme, die sich aus der Unzulänglichkeit der derzeitigen Strukturen ergeben; zum anderen geht es darum, eben diesen grundlegenden Unzulänglichkeiten zu begegnen. Ob und wie sich dafür eine konstruktive Balance finden lässt, bleibt abzuwarten. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit grundlegenden Reformen ist eher Skepsis angesagt.

⁹ <https://www.citizensassembly.ie/en/>

¹⁰ Angekündigt im Regierungsprogramm, wo es heißt: „*We will establish a Citizens' Assembly, within six months, and without participation by politicians, and with a mandate to look at a limited number of key issues over an extended time period. These issues will not be limited to those directly pertaining to the constitution ...*“ (Government of Ireland, May 2016: A Programme for a Partnership in Government: 153 – http://www.merrionstreet.ie/MerrionStreet/en/ImageLibrary/Programme_for_Partnership_Government.pdf#page=154 (retrieved 26.08.2017).

¹¹ Almost 80% of Irish people think the old age pension needs to be increased; in: *The Journal.ie*; Oct 3rd 2016, 11:35 PM; <http://www.thejournal.ie/old-age-pension-3008780-Oct2016/>; (retrieved 26.03.2017). Es sollte aber betont werden, dass die Umfrage nicht problemlos ist: so wurde gefragt, ob man einer bestehenden politischen Kampagne, die eine Erhöhung fordert, zustimmt. Konkret handelt es sich um eine geforderte Erhöhung um 5%.

¹² Siehe e.g. More than half of Irish workers rely solely on the State pension; rte news, aktualisiert 20 Jul 2016 10:10; <https://www.rte.ie/news/2016/0718/803134-pensions-retirement-varadkar/> (retrieved 26.03.2017).

¹³ http://www.welfare.ie/en/downloads/green_paper_consultation_report_final_report_final.pdf (retrieved 05.06.2016).

Diese Skepsis ergibt sich im Weiteren im Hinblick auf einen Konsultationsprozess, der von der für kapitalfundierte Renten zuständigen Behörde (Pension Authority) durchgeführt wurde.¹⁴ Es handelt sich um eine mehr oder weniger verwaltungsorientierte Herangehensweise, bei der das Problem hauptsächlich in Zusammenhang mit Regelverletzungen innerhalb des bestehenden Systems verortet wird, die „Nachfrageseite“, d.h. die Seite derjenigen, die auf Renten angewiesen sind und Probleme mit den bestehenden Begrenzungen haben, indes kaum Beachtung findet. Alles in allem kann leicht der Eindruck einer „blame-the-victim“-Politik entstehen.

2.2. Gesundheitsversorgung und Gesundheitspolitik

Im Bereich des Gesundheitssystems ergaben sich im Berichtszeitraum keine wesentlichen Änderungen. Zwar wurde bereits früher eine große und grundlegende Reform zur Schaffung eines universellen, einheitlichen Gesundheitssystems angekündigt. Tatsächlich wurden nur wenige Verbesserungen des Deckungsgrades verwirklicht: Kinder unter 16, die wegen einer schweren Behinderung Anspruch auf die *Domiciliary Care Allowance* haben, wurden in den Geltungsbereich der kostenfreien Gesundheitsversorgung durch die *medical card* einbezogen, die den Zugang zur Behandlung durch praktische Ärzte (GP) und zu ambulanten Krankenhausleistungen umfasst. Dagegen wurde die geplante Ausweitung der kostenlosen allgemeinmedizinischen Versorgung für alle Kinder zwischen 6 und 12 Jahren verschoben.

Im Mai 2017 legte das *Oireachtas Committee zur Zukunft der Gesundheitsversorgung* seinen Bericht vor,¹⁵ der im Wesentlichen nur wiederholte, was als Problem schon lange bekannt ist, an allererster Stelle das Fehlen eines einheitlichen universellen Systems. Die Feststellung von *Social Justice Ireland*, wonach sich die Situation des irischen Gesundheitssystems in den letzten Jahren verschlechtert hat und das irische Gesundheitssystem 2015 weniger universell als 2011 sei,¹⁶ bleibt auch für den Berichtszeitraum gültig.

Die fehlende Universalität spiegelt sich in der wachsenden Verbreitung privater Krankenversicherungen¹⁷ wider, die die Versorgungsprobleme im öffentlichen Gesundheitssystem verschärft haben. Nach wie vor bestehen die verschiedenen Bereiche der Gesundheitsversorgung unabhängig nebeneinander. Jedenfalls hat man erkannt, dass die Anspruchsrechte und der Umfang der Leistungen nicht ausreichend sind. Wiederum geht es um eine doppelte Front: Die strukturelle Angleichung des *Regelungssystems* bei gleichzeitiger Bewältigung der unmittelbar anstehenden praktischen Herausforderungen. Diese sind nicht zuletzt in den extrem langen Wartezeiten zu sehen. Dies ist auch Teil einer „Unterversorgungskette“, bei der sich verschiedene Wartestufen bis hin zum

¹⁴ http://www.pensionsauthority.ie/en/About_Us/Policy/Consultation_Papers/Closed_Consultation_Papers/DC_reform_and_simplification_consultation/ (retrieved 31.05.2017).

¹⁵ Houses of the Oireachtas Committee on the Future of Healthcare – Sláintecare Report; Dublin, May 2017 - <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/futureofhealthcare/Oireachtas-Committee-on-the-Future-of-Healthcare-Slaintecare-Report-300517.pdf> (retrieved 31.05.2017).

¹⁶ Social Justice Ireland, 2017: A New Social Contract for a New Century. Securing Solidarity and the Common Good. Socio-Economic Review 2017; Dublin: Social Justice Ireland; <https://www.socialjustice.ie/sites/default/files/attach/publication/4784/socioeconomicreview.pdf> (retrieved 01.06.2017): 156

¹⁷ „Private health insurance coverage peaked in 2008 at 51.6 per cent of the population and declined (largely because of the crisis) to 45 per cent in 2014. Numbers with private health coverage began to increase in the third quarter of 2014“, vgl. Social Justice Ireland, 2017, *ibid.*

Warten selbst innerhalb des Krankenhauses gegenseitig ergänzen. Die Reformarbeiten beschränken sich hauptsächlich auf kleine Einzelfragen, was auch die Änderungen des *Health (Miscellaneous Provisions) Act 2017* sowie des *Health (Amendment) Act 2017* deutlich machen: sie haben mit der Änderung der Situation wenig zu tun, sondern zielen stattdessen auf eine Verbesserung der Handhabung des Status Quo. Im Falle des *Health Act* geht es um die Änderung der zu zahlenden Beträge und damit um eine Festschreibung des bestehenden Systems.

Sieht man von der weiterreichenden Fragwürdigkeit von Belastungen gerade derjenigen Bevölkerungsgruppe ab, die sich bereits am unteren Sicherungsbereich befindet, ab, so besteht das grundlegende Problem darin, einen Weg zu finden, der endlich die Universalität des Gesundheitssystems als allgemeines Strukturmerkmal etabliert. Selbst wenn man darauf besteht, dass die Haushaltsbeschränkungen die Gesundheitsversorgung beeinträchtigen, so bestätigt sich doch die Feststellung, dass Reformmaßnahmen immer wieder darauf abgerichtet sind, extreme Problemzuspitzungen abzumildern [etwa durch Festsetzung eines Höchstbetrages für regelmäßig einzunehmende Medikamente]; dadurch dienten sie immer auch als Entschuldigung dafür, die tatsächlichen Defizite zu ignorieren. Freilich besteht ein grundlegendes Problem weniger in der Sozialgesetzgebung i.e.S., als vielmehr in der Notwendigkeit einer radikalen Finanzierungsreform. Eine solche Reform müsste zum einen die allgemeine Versicherungspflicht verbindlich durchsetzen; zum anderen muss die Steuerpolitik insgesamt radikal umgestellt werden, da sich die Politik niedriger Abgaben für Unternehmen als fatal erweist. Auf eine Verbesserung der Finanzierungsgrundlagen im Gesundheitssektor zielte zuletzt die neue Rahmenvereinbarung über Arzneimittelversorgung und Arzneimittelpreise mit der Pharmaindustrie vom Juli 2016 ab.

In einem gesundheitspolitischen Sektor, der Drogenpolitik, zeichnet sich eine gewisse Normalisierung durch das Gesetz zum Drogengebrauch¹⁸ ab. Es geht dabei um eine Art von Akzeptanz der Gegebenheiten, d.h. des Drogenkonsums, mit dem Ziel einer „Schadensbegrenzung“ durch administrativ-technische Antworten.

2.3. Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen und Arbeitslosensicherung

Auch wenn keineswegs von einer durchgreifenden Entspannung auszugehen ist, sind mit Blick auf die Lohnabschlüsse bzw. relevante Verhandlungen zumindest drei relevante Punkte zu nennen.

Erstens sind die Lohnverhandlungen für den öffentlichen Dienst geöffnet worden: Betont wurde zwar, dass das *Lansdowne Road Agreement* weiterhin Gültigkeit besitze, gleichwohl wurde eine Vereinbarung erzielt, nach der 250.000 Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine Einkommenserhöhung von 1000 € schon ab April des Jahres zukommt und nicht erst im September.¹⁹

¹⁸ Misuse of Drugs (Supervised Injecting Facilities) Act 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/7/enacted/en/pdf> (retrieved 28.08.2017).

¹⁹ Joint Statement by Government and Public Service Committee of the Irish Congress of Trade Unions on the Implementation of the Lansdowne Road Agreement, 17 Jan 2017; <https://www.into.ie/ROI/NewsEvents/LatestNews/Downloads/JointStatementPayRestorationDocument.pdf> (retrieved 27.08.2017).

Neben den materiellen Aspekten ist bedeutsam, dass der Minister in einer Stellungnahme direkt nach Abschluss der Einigung als Ziel herausstellte, durch die Vereinbarung die Produktivität, friedliche Arbeitsbeziehungen und Stabilität zu erhalten²⁰.

Bemerkenswert ist außerdem die Bewegung im Bereich des Mindestlohns. Die *Low Pay Commission* schlug eine Erhöhung um 30 Cent vor, was der Premierminister mit folgenden Worten begrüßte:

*„The Government welcomes the recommendation from the Low Pay Commission to increase the national minimum wage by 30c to €9.55 per hour. It would work out as a €12 increase in a full 40 hour week. This would be a modest increase but it's ahead of the rate of inflation and average increases in earnings. It would be the fourth increase in the minimum wage since 2011, and the second under this Government, and a further step towards the Programme for Government commitment for a minimum wage of €10.50.“*²¹

Eine klare Antwort ist allerdings erst im Rahmen der nächsten Haushaltsverhandlungen zu erwarten. Es wird dabei nicht nur um die Aushandlung eines höheren Mindestlohnbetrages gehen, sondern auch um weitere Vorschläge, nicht zuletzt um Änderungen bei den Beitragszahlungen zum erwerbsgebundenen Rentenversicherungssystem (PRSI).

Schließlich gab es Debatten um den *Industrial Relations (Amendment) Act 2015*.²² Das Arbeitsgericht der Republik Irland entschied am 3. Juni 2016 in einer verbindlichen Empfehlung²³ gegen die Firma *Freshways Food Company*, die überwiegend Geringverdiener bzw. oft Personen mit Migrantens-Status beschäftigt, deren Lohn nur geringfügig über dem Minimumsatz liegt. Durch die Entscheidung wurden die Möglichkeiten für Unternehmen, die keine gewerkschaftliche Vertretung zulassen, erheblich eingeschränkt. Konkret ging es um die Bedingungen von Kollektivverhandlungen. Die Empfehlung sprach sich konkret für eine dreistufige Erhöhung der Löhne bis Januar 2018, für die Ausweitung der Zahlungen im Krankheitsfall sowie für einen zusätzlichen Urlaubstag zugunsten von Arbeitnehmern mit einer Beschäftigungszeit von mehr als fünf Jahren aus.

Die eigentliche Bedeutung besteht darin, dass hier indirekt eine Verpflichtung zu Kollektivverhandlungen ausgesprochen ist, denn wenn solche Verhandlungen nicht stattfinden, kommt dem Gericht eine von den Unternehmen nicht erwünschte Gestaltungsmacht zu, die sich an bestehenden Vereinbarungen mit Gewerkschaften orientiert.²⁴

²⁰ „the productivity, industrial peace and stability provided by the Agreement, which are of critical importance to the country and its international reputation“, vgl. Statement by Minister Donohoe on implementation of Lansdowne Road Agreement; https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/statement_by_minister_for_public_expenditure_reform_january_17_2017.doc; 27/8/17

²¹ <https://www.djei.ie/en/News-And-Events/Department-News/2017/July/19072017.html#>; (retrieved 26.08.2017).

²² Industrial Relations (Amendment) Act 2015; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/27/enacted/en/pdf> (retrieved 28.08.2017).

²³ LCR 21242: Freshways Food Company/SIPTU, <https://www.workplacelrelations.ie/en/Cases/2016/June/LCR21242.html> (retrieved 27.08.2018).

²⁴ Siehe Given, Seamus, July 2016: „Trade union intervention in non-union companies –Where next after Freshways?“; Group Briefing; <http://www.arthurcox.com/wp-content/uploads/2016/07/Where-Next-after-Freshways.pdf> (retrieved 30.08.2017).

Bei der Arbeitslosenversicherung sind im Berichtszeitraum keine Änderungen zu verzeichnen.

2.4. Familienleistungen

Eine grundlegende Änderung der familienpolitischen Rahmenbedingungen hat sich in Irland dadurch ergeben, dass am 22. Mai 2015 die gleichgeschlechtliche Ehe per Verfassungsreferendum ermöglicht wurde. Zwar hat sich dadurch an den Leistungen selbst nichts geändert, wohl aber erfolgten notwendig einige, meist kleine, technische Angleichungen, etwa im Adoptionsrecht.²⁵

Eine wesentliche Neuerung brachte die Einführung eines bezahlten Vaterschaftsurlaubs von zwei Wochen, der innerhalb der ersten 6 Lebensmonate nach Geburt oder Adoption in Anspruch genommen werden kann.²⁶ Der Anspruch auf Vaterschaftsurlaub setzt eine bestimmte Vorversicherungszeit des Vaters voraus und besteht für Kinder, die ab dem 1.9.2016 geboren oder adoptiert wurden. Die Versicherungsleistung beläuft sich auf einen Standardsatz von 235€ pro Woche. Unter bestimmten Voraussetzungen ist eine Aufstockung zur Sicherung des familiären Haushaltsbedarfs möglich.²⁷

Demgegenüber blieb die Freistellung für Elternzeit (*parental leave*) weiter unbezahlt. Auch der Zugang zu bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten von gesicherter Qualität wurde nicht verbessert. Allerdings wurde eine grundlegende Reform zur Schaffung eines einheitlichen Systems (*Single Affordable Childcare Scheme*) angekündigt, die u.a. kostenlose Betreuung für Vorschulkinder ab dem Alter von 3 Jahren vorsieht. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Reformversprechen realisiert werden.

2.5. Soziale Hilfen und Sicherung von Grundbedürfnissen

2.5.1. Wasserversorgung

Das Problem der Subventionierung des Wasserverbrauchs in Privathaushalten ist weiter Gegenstand der sozialpolitischen Agenda. Das *Joint Committee on the Future Funding of Domestic Water Services* hat im April 2017 den Bericht des *Committee on Future Funding of Domestic Water Services*²⁸ angenommen.²⁹ Es handelt sich zum derzeitigen Zeitpunkt zwar nur um eine Empfehlung, die noch vom Parlament bestätigt werden muss und dann in Gesetzesform zu übertragen ist. Aber – so in der Antwort auf eine Anfrage³⁰ – es wird davon ausgegangen, dass dies nur eine Frage der Zeit sei. Damit wird zugleich festgelegt, dass eine Privatisierung nicht erfolgt, der Verbrauch durch Privathaushalte weiterhin steuerfinanziert ist und nur in Fällen eines übermäßigen Verbrauchs [das 1.7-fache des

²⁵ Adoption (Amendment) Act 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/19/enacted/en/pdf> (retrieved 28.08.2017).

²⁶ Paternity Leave and Benefit Act 2016.

²⁷ <https://www.welfare.ie/en/Pages/Paternity-Benefit.aspx> (retrieved 28.8.2017).

²⁸ Houses of the Oireachtas. Joint Committee on the Future Funding of Domestic Water Services, April 2017: Report; <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/futurefundingofdomesticwaterservices/report/Recommendations-of-the-JCFFDWS-of-FFDWS---Final.pdf> (retrieved 29.08.2017).

²⁹ <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/DebatesWebPack.nsf/takes/dail2017041300028#N3> (retrieved 29.08.2017).

³⁰ Mail von info@oireachtas.ie; William Phelan; Communications | Broadcasting | Web; Houses of the Oireachtas Service; 29.08.2017: 13:12.

Durchschnittsverbrauchs] Haushalte zur Zahlung herangezogen werden. Eine entsprechende Rechtsangleichung erfolgte durch eine Rechtsverordnung.³¹

2.5.2. Sicherung des Wohnbedarfs

Ein weiteres wichtiges Problem ist der ungedeckte Wohnbedarf, den die Diskussion um die Initiative *Rebuild Ireland*,³² dem Aktionsplan für Wohnen und Wohnungslosigkeit in den Fokus rückte.³³ Bei diesem Plan geht es um Finanzierungsmaßnahmen, bessere Nutzung von bestehendem Wohnraum, sowie um Neubau und Verbesserungen bei der Vermietung. Die Diskussion führte schließlich zu einem neuen Planungsgesetz,³⁴ welchem in zweierlei Hinsicht besondere Bedeutung zukommt: (a) durch verschiedene Regelungen wird die Position bzw. Sicherheit von Mietern erhöht [vor allem durch die Regulierung und Begrenzung der Mietpreisfestsetzung] (b) das Gesetz zielt auf eine „integrierte Planung“, d.h. es wird eine sozial-gemischte Siedlung sowie eine Mischung von Wohn-, Infrastruktur- und Geschäftsnutzung in Großsiedlungsgebieten angestrebt.³⁵ Die Begrenzung von Mietpreisen in einem bestimmten Gebiet setzt voraus, dass *“the annual rate of rent inflation in the area must have been 7% or more in the last four of the last six quarters and the average rent for tenancies registered with the Residential Tenancies Board (the “RTB”) in the previous quarter must be above the average national rent in the quarter.”*³⁶

Bedeutsam ist, dass hier auch eine Verlagerung der „governance“ stattfindet und zwar im Sinne einer zunehmenden Zentralisierung der Entscheidungen. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass Entscheidungen nun auf höchster Ebene politisch getroffen werden. Schaut man auf die Entwicklung zwischen der parlamentarischen Verabschiedung von Plan und Gesetz und der nun erfolgenden Inkraftsetzung und Umsetzung des Gesetzes, so besteht zumindest die Befürchtung, dass sich – im guten oder schlechten Sinne – eine professionelle stadtplanerische Perspektive entwickelt, die mit Politik und politischen Visionen nicht viel zu tun hat, und Stadt-Sozial-Planung nur als technische und Verwaltungsaufgabe sieht. In diesem Zusammenhang sind auch andere Verwaltungsinstrumente zu sehen, bei denen es vor allem um die Erhöhung und Sicherung von Qualitätsstandards geht.³⁷

³¹ Water Services Act 2014 (Extension of Suspension of Domestic Water Charges) (Amendment) Order 2017; S.I. No. 330 of 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/si/330/made/en/pdf> (retrieved 28.08.2017).

³² <http://rebuildingireland.ie/#About2> (retrieved 31.08.2017).

³³ [Government of Ireland]: Action Plan for Housing and Homelessness; http://rebuildingireland.ie/install/wp-content/uploads/2016/07/Rebuilding-Ireland_Action-Plan.pdf (retrieved 31.08.2017).

³⁴ Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/act/17/enacted/en/pdf> (retrieved 31.08.2017).

³⁵ 2.1.3 lautet „strategic housing development“ means

(a) the development of 100 or more houses on land zoned for residential use or for a mixture of residential and other uses,

(b) the development of student accommodation units which, when combined, contain 200 or more bed spaces, on land the zoning of which facilitates the provision of student accommodation or a mixture of student accommodation and other uses thereon, ...“.

³⁶ O’Donoghue, John/Somers, John, March 1st, 2017: Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 what to expect; <http://www.philplee.ie/planning-and-development-housing-and-residential-tenancies-act-2016-what-to-expect/> (retrieved 31.08.2017); s. auch Residential Tenancies Board: Rent Pressure Zones; <https://www.rtb.ie/rent-pressure-zones/rent-pressure-zones> (retrieved 31.08.2017).

³⁷ Etwa S.I. No. 17/2017 – Housing (Standards for Rented Houses) Regulations 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2017/en.si.2017.0017.pdf> (retrieved 31.08.2017).

3. FAZIT

Die aufgezeigten Änderungen sind als Ausdruck einer überaus labilen Gesamtsituation zu sehen: Erfolge der Politik sind zwar nicht zu leugnen, zugleich aber ist festzuhalten, dass diese wenngleich nicht auf Sand, so doch nicht auf festem Grund gebaut sind. Ob es so gedacht war oder nicht, sei dahingestellt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht handelt es sich um ein mögliches Paradox des Erfolges: mit dem Fortschritt auf dem Wege zum „normal entwickelten kapitalistischen Mitgliedsstaat Europas“ entsteht zugleich der Druck, dass auch die Legitimationsanforderungen sich „normalisieren“ und nicht mehr ohne Weiteres durch großfamiliäre, parochiale und klientelistisch-wohltätige Integrationsfiguren abgedeckt werden können. Insbesondere durch die Empfehlung des Labour Courts der Republik Irland vom Juni 2016 wurde die Tendenz zur Zersplitterung³⁸ und die dadurch gegebene Bewegung in einem rechtsfreien oder rein individualrechtlichen Raum weiter überwunden und die Regelung der Zuständigkeit einer Klärung näher gebracht.

³⁸ Vgl. dazu SLR 9/2016.

4. WICHTIGE GESETZESTEXTE UND STATUTORY INSTRUMENTS

- Adoption (Amendment) Act 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/19/enacted/en/pdf>; 28.08.17
- Housing (Standards for Rented Houses) Regulations 2017; S.I. No. 17/2017; <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2017/en.si.2017.0017.pdf>; 31.08.17
- Industrial Relations (Amendment) Act 2015; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/27/enacted/en/pdf>; 28/08/17
- Misuse of Drugs (Supervised Injecting Facilities) Act 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/act/7/enacted/en/pdf>; 28/08/17
- Paternity Leave and Benefit Act 2016; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/act/11/enacted/en/html>
- Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/act/17/enacted/en/pdf>; 31/08/17
- Water Services (Amendment) Act 2016; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/act/7/enacted/en/pdf>; 28/08/17
- Water Services Act 2014 (Extension of Suspension of Domestic Water Charges) (Amendment) Order 2017; S.I. No. 330 of 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/si/330/made/en/pdf>; 28/08/17

5. AUSGEWÄHLTE LITERATUR

- Atkinson, Rowland/McKenzie, Lisa/Winlow, Simon (eds.), 2017: Building Better Societies; Bristol: Policy Press
- Büchs, Milena/Koch, Max, 2017: Postgrowth and Wellbeing. Challenges to Sustainable Welfare; London: Palgrave Macmillan
- Burns, Kenneth/Pösö, Tarja/Skivenes, Marit (eds.), 2017: Child Welfare Removals by the State. A Cross-Country Analysis of Decision Making Systems; New York: Oxford University Press
- Dukekow, Fiona/Considine, Mairéad, 2017: Irish Social Policy. A Critical Introduction; Bristol: Policy Press
- European Observatory on Homelessness, December 2016: Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian Crisis and the Homelessness Sector in Europe; EOH: Brussels [Comparative Studies on Homelessness]
- Farnsworth, Kevin/Irving, Zoë Irving (eds.), 2015: Social Policy in Times of Austerity. Towards a New International Political Economy of Welfare; Bristol: Policy Press
- Lupton, Ruth et al. (eds.), 2016: Social Policy in a Cold Climate; Bristol: Policy Press
- Murphy, M. P./Dukelow, F. (eds.), 2016: The Irish Welfare State in the Twenty First Century: Challenges and Change. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- O'Sullivan, E., 2016: Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?, in: European Journal of Homelessness; Volume 10, No. 2, December: 11-39
- O'Mahony, Conor/Burns, Kenneth/Parkes, Aisling/Shore, Caroline, 2016: Representation and participation in child care proceedings: what about the voice of the parents?, in: Journal of Social Welfare and Family Law, 38:3: 302-322; DOI: 10.1080/09649069.2016.1176338

Srnicek, Nick/Williams, Alex, 2016: Inventing the Future. Postcapitalism and a World Without Work; New York/London: Verso

Prof. Dr. habil. Peter Herrmann
Email: herrmann@esosc.eu