



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

Social Law Reports

Peter Herrmann

ENTWICKLUNGEN IRISCHER SOZIALPOLITIK

Berichtszeitraum: Juni 2015 – Juni 2016

No. 9/2016

Cite as: Social Law Reports 9/2016

© Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich 2016.

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. WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE BEDINGUNGEN.....	1
1.1. Allgemeiner Überblick.....	1
1.2. Die Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Lage.....	2
2. DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME	4
2.1. Altersvorsorge	4
2.1.1. Beitragsabhängige Altersvorsorge	4
2.1.2. Beitragsunabhängige, bedarfsgeprüfte Altersvorsorge	4
2.1.3. Reformdiskussion	4
2.2. Gesundheitsversorgung	5
2.3. Leistungen bei Elternschaft	5
2.4. Arbeitslosensicherung	5
2.5. Familienleistungen	6
2.6. Relevante Entwicklungen im Familienrecht und Privatrecht.....	6
3. ENTWICKLUNGEN IM ARBEITSRECHT.....	7
4. ORGANISATION UND RECHTLICHER SCHUTZ VON SOZIALEN RECHTEN	9
4.1. Arbeitsbeziehungen.....	9
4.2. Gleichstellung	10
4.3. Migration	11
5. INTERNATIONALE RECHTSEINFLÜSSE.....	12
6. ANHANG	14
6.1. Liste wichtiger Gesetze.....	14
6.2. Ausgewählte Literatur	14

1. WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE BEDINGUNGEN

1.1. Allgemeiner Überblick

Irland scheint es geschafft zu haben, sich als eine ruhige Insel in einem turbulenten Europa zu etablieren. Große europäische Fragen wie Migration, Terrorismus und Xenophobie sowie die anhaltende Diskussion über die Grundlagen der EU (Stichworte Grexit und Brexit) scheinen zu einem wesentlichen Teil an der Entwicklung vorbeizugehen. Dies bedeutet einerseits, dass ein Teil dieser Fragen in Irland nicht von großer Relevanz zu sein scheint; zum anderen stellt es eine Ablenkung dar: Die Wirtschaftsentwicklung scheint erneut für eine Musterschülerposition zu sprechen, zugleich verdeckt aber die EU-Großwetterlage erhebliche Probleme, die doch tatsächlich diese Entwicklung kennzeichnen. Eine vollständige Analyse kann hier nicht erfolgen. Einige Faktoren aber sind bemerkenswert:

- Unbestreitbar haben wir es mit einer bemerkenswerten Entwicklung des BIP zu tun, die weit über dem EU-Durchschnitt liegt.
- Bedenklich sind aber zwei Faktoren, die maßgeblich hinter dieser Entwicklung stehen: zum einen ist das Wachstum stark von Auslandsinvestitionen und teils von Ausfuhren – vor allem in die USA – abhängig.

Entwicklungstrend der Nettoexporte – 2011 NE = 100¹



- Die Abwertung des Euro war insbesondere für exportabhängige Länder wie Irland vorteilhaft.
- Dies mag erklären, warum der Mittelstand die Entwicklung tatsächlich eher verhalten sieht².
- Die positive Entwicklung spiegelt sich nur unzureichend im Wachstum der Beschäftigtenzahlen, genauer: in einem Sinken der Arbeitslosenzahlen wider; ein relevanter Wandel findet sich erst sehr spät und zögerlich. Beachtenswert ist auch der Widerspruch zwischen der Tatsache, dass die Wachstumsrate bemerkenswert hoch ist,

¹http://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/er/quarterlynationalaccounts/quarter42015/Q4_2015_QNA_BOP_Press_Briefing_Presentation.pdf; 01.06.16.

² Siehe ISME, 13.4.2015: Low Pay - The SME Perspective. ISME Presentation to Low Pay Commission; 06.06.16.

die Arbeitslosenrate aber im EU-Mittelfeld liegt. Schließlich darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Langzeitarbeitslosigkeit mit ca. 60 % unverändert hoch ist.

- Damit ist ein anderer wichtiger Faktor zu nennen: die Ausgaben privater Haushalte tragen nur zögernd zu dem Wachstum bei – Investitionen sind trotz einer deflationären Tendenz bei Konsumgütern der Hauptnachfragefaktor. Bemerkenswert ist, dass Daten vom Mai 2016 darauf hinweisen, dass die Konsumenten zunehmend beunruhigt sind – dies betrifft vor allem die Erwartungen hinsichtlich Beschäftigung und persönlichem Vermögen/Privathaushaltsbudget³.

John FitzGerald vom Economic and Social Research Institute (ESRI) weist darauf hin, dass verschiedene Probleme einen großen Einfluss auf die wirtschaftlichen Leistungen haben und zu überhöhten Angaben sowohl des BSP als auch des BIP führen.⁴

Für die politisch herrschenden Kräfte entstand aber doch einige Aufregung durch das Ergebnis der Wahlen, die am 26.2.2016 stattfanden. Das Ergebnis ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Zum einen gab es einen massiven Verlust auf der Seite der Regierungsparteien, zum anderen aber wurden die Grundfesten nicht in Frage gestellt und die Dominanz der zwei Parteien Fine Gael und Fianna Fáil, mit einer starken Position der Labour Party als dritter Kraft, bestätigt. Die relativ große Unzufriedenheit bedeutete also keine Öffnung gegenüber einem neuen politischen Spektrum, welches sich durchaus zur Wahl stellte. Eine dauerhafte Regierung ist mit der nun gebildeten Minderheitsregierung (immer noch unter Enda Kenny als Premierminister) kaum zu erwarten.

Ein wichtiger Punkt, sowohl hinter den Streitigkeiten als paradoxerweise auch hinter der relativen Stabilität, ist in der spezifischen Mischung von Bürgernähe (Lokalismus) und Zentralismus zu sehen. Indes reichen lokal wirksame Bewegungen nicht aus, um neuen Koalitionen und Bewegungen, wie insbesondere Right2Change und Anti-Austerity Alliance – People Before Profit⁵, den Weg zu ebnen.

1.2. Die Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Lage

Nimmt man zunächst Bezug auf die Einkommenslage, so sind drei Eckdaten bedeutsam: Die Gesamteinkommensentwicklung zeichnet sich real und nominal durch eine leichte

³ Siehe ESRI; 2016, Mai 31st: News: Consumer Sentiment Index; <http://www.esri.ie/news/irish-consumers-increasingly-nervous-in-may/>; 01.06.16.

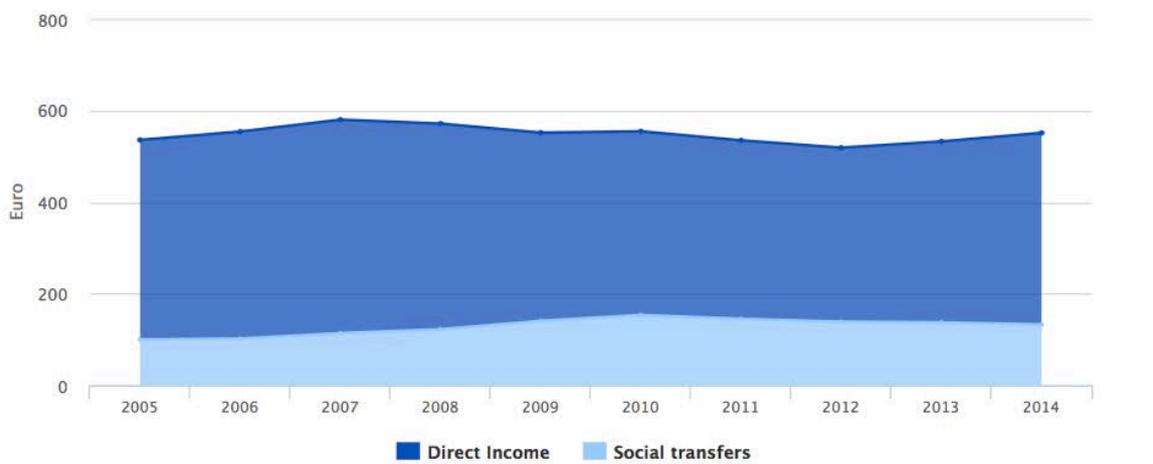
⁴ Siehe FitzGerald, John, Sommer 2015: Problems Interpreting National Accounts in a Globalised Economy Ireland; in: Quarterly Economic Commentary; Dublin ESRI: 41-67; hier 41.

This article focuses on five special problems in interpreting the Irish national accounts. These are:

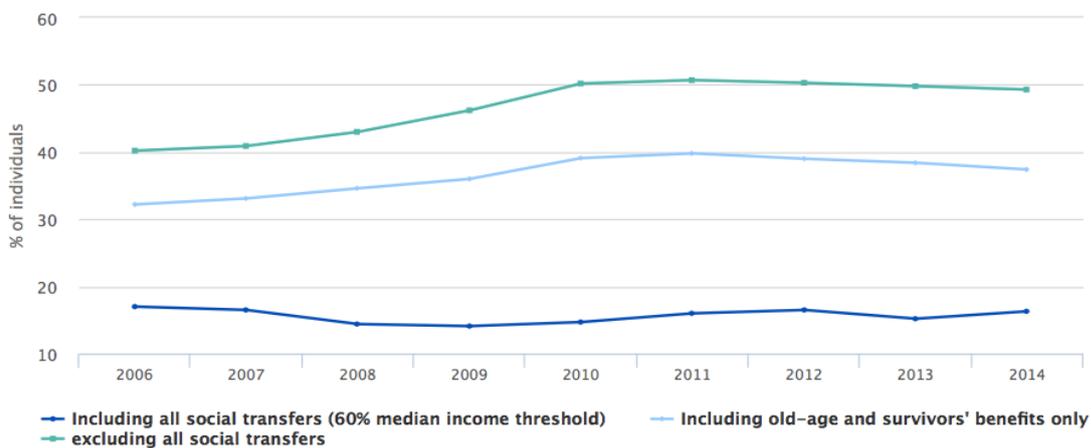
- The so called “patent cliff”. Because the pharmaceutical sector accounts for a substantial share of Gross Value Added (GVA), developments in the statistical treatment of the sector can have a significant impact on the national accounts: for example, if patents on major drugs produced in Ireland run out.
- The changing behaviour of the IT sector as to where they accrue their profits.
- The effects of so called “redomiciled public limited companies (PLC)” on Gross National Income (GNI) / Gross National Product (GNP) and on the current account.
- The inclusion in exports and imports of goods and services produced abroad for Irish companies and later sold abroad.
- The potential effects of incorporating aircraft leasing firms fully into the Irish national accounts. (ibid.)

⁵ <http://antiausterityalliance.ie/>; <http://www.peoplebeforeprofit.ie>.

Abwärtsentwicklung aus, zugleich auch durch eine (wenngleich nicht dramatisch) zunehmende Verteilungsungleichheit. Ungleichverteilung gilt auch mit Blick auf die Geschlechter: zwar liegt Irland unterhalb des europäischen Durchschnitts bei der Einkommensdifferenz, aber zu bedenken gibt, dass der Unterschied zunimmt. Dass die Veränderungsrate bei der Verteilungsungleichheit nicht dramatisch ist, ist wenig Trost für die unteren Einkommensgruppen, zumal als weiterer Faktor die anhaltend hohe und zunehmende Zahl der von Armut bedrohten Haushalte zu nennen ist. Gestiegen ist die Einkommensungleichheit, zugleich findet sich eine etwas widersprüchliche Entwicklung im Bereich der Sozialtransfers: zeigt sich bei dem Verhältnis zwischen direkten Einkommen und Sozialtransfers eine positive Entwicklung zugunsten der Direkteinkommen, zeigt sich zugleich ein Anstieg des Armutrisikos auch bei jenen, die von Sozialtransfers abhängen (*siehe die beiden folgenden Abbildungen*).



Source: CSO Ireland



Source: CSO Ireland ⁶

⁶ CSO statistical release, 26 November 2015, 11am: Survey on Income and Living Conditions (SILC). 2014 results; <http://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/silc/surveyonincomeandlivingconditions2014/>; 02.06.16.

2. DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME

2.1. Alterssicherung

2.1.1. Beitragsabhängige Altersvorsorge

Zentrale Säule der Alterssicherung ist die staatliche Altersversorgung, die von Beitragszahlungen abhängt und keinerlei Bedarfsprüfung unterliegt. Die Zahlungen können auch bezogen werden, wenn andere Einkommensquellen bestehen. Die Beitragszahlungen sind in drei Kategorien unterteilt: die normalen „vollgültigen Beitragszahlungen“ (Pay Related Social Insurance = PRSI, eine einkommensabhängige Sozialversicherung, die in 11 Klassen unterteilt ist; allerdings sind nicht alle Klassen für die Alterssicherung anspruchsberechtigt); die „freiwilligen Zahlungen“, die von jenen geleistet werden, die unter 66 Jahre alt sind, aber keine Pflichtbeiträge zahlen; und die „Gutschriften“ (credited contributions), die vor allem bei Empfang von Sozialeinkommen erfolgen.

Für die Mehrheit der Beschäftigten – und mit einem wöchentlichen Einkommen zwischen 352.01 € und 424 € – gilt folgende Berechnung (bei einem generellen Steuerabzug):

$$\text{PRSI} = [([\geq] 352.01 \text{ €} \div 6) \cdot 12 \text{ €}] \cdot [([\geq] 352.01 \text{ €} \div 100 \times 4)]^7$$

Die Vergünstigung durch den Abzug von 12 € wurde durch den Haushalt des Jahres 2016 eingeführt.

Der Arbeitgeberbeitrag beträgt allgemein 8,5 % bei Einkommen bis 376 € bzw. 10,75 % (die Einkommensgrenze wurde am 1.1.2016 neu festgelegt und von 356 € erhöht).

2.1.2. Beitragsunabhängige, bedarfsgeprüfte Alterssicherung

Daneben gibt es die nicht-beitragsbegründete staatliche Altersversorgung, die von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängt. Diese Versorgungsleistungen gelten für jene, die im beitragsabhängigen System nur unzureichende Ansprüche erworben haben. Das Anspruchsalter beträgt 67 für am oder nach dem 1.1.1955 Geborene und 68 für die am oder nach dem 1.1.1961 Geborenen. Bei der Bedarfsprüfung werden Einkommen, Kapital (Sparguthaben, Eigentum, aber nicht das Eigenheim) und Kapitaleinkommen in Betracht gezogen. Eine weitere Bedingung ist, dass man bei Antragstellung den gewöhnlichen Aufenthalt in Irland haben muss. Zusätzliche Leistungen (Wohngeld, Heizkosten etc.) können gezahlt werden.

Beide Altersversorgungsleistungen sind im Prinzip steuerpflichtig, im Fall der nicht-beitragsbasierten staatlichen Altersversorgung ist der ausgezahlte Betrag aufgrund seiner geringen Höhe allerdings de facto steuerfrei.

2.1.3. Reformdiskussion

Der derzeitige erarbeitete Plan für eine grundlegende Reform geht von der Zunahme der alten Menschen und der Abnahme der Erwerbsbevölkerung als Eckpfeilern aus. Begonnen haben die Diskussionen bereits 2007 mit der Vorlage eines Grünbuches⁸. Im Zentrum stehen drei Maßnahmen:

⁷ Ein Sechstel des Wocheneinkommens über 352.01 €; davon wird ein Freibetrag von 12 € abgezogen. Dann wird der Beitrag als 4 % des Einkommens berechnet und von dem ersten Beitrag abgezogen.

⁸ <http://www.welfare.ie/en/downloads/greenpaper.pdf>; 05.06.16.

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 Diskussion⁹ steht aber vor allem die Zielsetzung: Soll ein reformiertes System eine „Altersnotsicherung“ bieten oder soll es um die nachhaltige und angemessene Sicherung der Bevölkerungsmehrheit gehen?

2.2. Gesundheitsversorgung

Die größte Herausforderung ist wohl nach wie vor die Umstrukturierung des Gesundheitssystems, die seit einiger Zeit angekündigt ist (siehe der vorhergehende Bericht). Das grundlegende Problem besteht immer noch darin, dass keine allgemeine Versicherungspflicht besteht. Im November 2012 wurde das Dokument „A Strategic Framework for Reform of the Health Service 2012-2015“ vorgelegt.¹⁰ Der Kern besteht in einem universellen Zugangssystem, welches bedarfsorientiert ist, keinen Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Patienten macht und die allgemeinärztliche Grundversorgung kostenfrei für alle sicherstellt. Eine allgemeine Krankenversicherung war hier als Grundstein des Projektes vorgesehen. Zweifelhaft ist allerdings die tatsächliche Politik: Nach der Verabschiedung hat sich faktisch nichts getan – verschiedene Finanzierungspläne wurden ergebnislos diskutiert. Gleichzeitig bleibt aber als dringendste Aufgabe die Bewältigung des Knappheitsproblems; immer noch bestehen erhebliche finanzielle und personelle Engpässe und die gleichsam traditionelle Unterversorgung wurde nun durch die Einschnitte des „Haddington Road Agreement“ von 2012 zur Ausstattung des öffentlichen Dienstes¹¹ verstärkt.

Derzeit aber gilt, dass nur kleine Änderungen zu finden sind (zumeist die Angleichung bestimmter Beträge), während eine wirkliche Reform noch aussteht.

2.3. Leistungen bei Elternschaft

Es handelt sich bei den hier relevanten Zahlungen – im Zentrum stehen Zahlungen bei Mutterschaft – um zu versteuerndes, allerdings nicht sozialversicherungspflichtiges Einkommen. Abhängig ist es von zuvor geleisteten Beitragszahlungen (PRSI). Bedeutsam ist, dass die Zahlungen reduziert werden, wenn bereits andere Sozialtransfers erfolgen – relevant für Abzüge sind insbesondere Alleinerziehenden-Zahlungen und Rentenzahlungen an Hinterbliebene. Mit Geburtsdatum September 2016 des Kindes wird gemäß dem Haushaltsplan 2016 ein zweiwöchiges Vaterschaftsgeld gezahlt, für welches die gleichen Bedingungen (Abhängigkeit von PRSI-Zahlungen) gelten wie für Mutterschaftsleistungen. Dazu gehört, dass bestimmte Tätigkeiten erlaubt sind (Freiwilligenarbeit, Abgeordnetentätigkeit), jedoch bei Ausübung einer Erwerbsarbeit der Anspruch nicht besteht.

2.4. Arbeitslosensicherung

Im Fall von Arbeitslosigkeit werden zwei Leistungen relevant: Beihilfe für Arbeitssuchende („Jobseeker's Allowance“) und Arbeitslosenunterstützung („Jobseeker's Benefit“). Erstere sind vorgeordnet, d.h. greifen wenn die Bedingungen für den Bezug der Unterstützung nicht mehr

⁹ http://www.welfare.ie/en/downloads/green_paper_consultation_report_final_report_final.pdf; 05.06.16.

¹⁰ http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2014/03/Future_Health.pdf; 04.06.16.

¹¹ http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2014/03/Future_Health.pdf; 04.06.16.

gegeben sind. Allerdings ist in einigen Fällen eine Ausnahme möglich, namentlich wenn die Unterstützungsleistungen unterhalb der Beihilfeleistungen liegen – die Beihilfe ist allerdings an eine Bedarfsprüfung gebunden. Eine der Bedingungen ist die Verfügbarkeit für eine Beschäftigungsaufnahme – die allgemeinen Regelungen¹² sind nicht zu restriktiv, wenngleich die konkrete Umsetzung nicht zuletzt im Ermessen des jeweils zuständigen Beamten liegt.

2.5. Familienleistungen

Eine wichtige Änderung bei den Familienleistungen ergab sich im Juli 2015 durch die Neufestsetzung des Höchstalters des Kindes. Durch die Reduktion des Alters auf 7 Jahre ist ein Großteil der Ansprüche von Alleinerziehenden zurückgesetzt bzw. in andere Bereiche verschoben worden (Leistungen für Erwerbslose, Pflegeleistungen).

Rechtspolitisch gesehen scheint dies der allgemein angekündigten Systematisierung eher zu widersprechen und deutet auf eine neue Runde des Verschiebens und Wartens hin.

2.6. Relevante Entwicklungen im Familienrecht und Privatrecht

Das größte Aufsehen hat sicherlich die Änderung der Verfassung im Jahr 2015 unter dem Titel „Thirty-Fourth Amendment of the Constitution (Marriage Equality) Act 2015“¹³ verursacht. Bereits kurz vor dem Referendum wurde ein Gesetz zu den Beziehungen zwischen Kindern und Familien („Children and Family Relationships Act 2015“¹⁴) verabschiedet. Dabei ging es vor allem darum, nun zusammenlebenden Partnern als solchen das Adoptionsrecht zuzusprechen. Ebenfalls Gegenstand des Gesetzes ist die medizinisch assistierte Reproduktion. Es bleibt abzuwarten, ob dadurch auch andere Gesetzesänderungen erforderlich werden, die die Implementierung in allen Details auch gerade bei den sozialen Ansprüchen sicherstellen. Der Großteil der fraglichen Regelungen ist allerdings durch die diversen Anpassungen erledigt, die sich aus dem Ehegesetz¹⁵ ergeben. Ein Problem ist aber darin zu sehen, dass Artikel 41.2 der Verfassung „Müttern“ bestimmte Rechte und Pflichten auferlegt, was als Wortwahl und zumindest im Sinne des „Geistes des Gesetzes“ mit den beiden neuen Normen in Konflikt zu stehen scheint.

¹² You are looking for a particular type of work only.

You state that you are looking for part-time work only. However, if you cannot get suitable full-time employment, you can still accept part-time work.

You are only available during hours which are not typical of the employment you are looking for, for example, looking for clerical office work in evenings only.

You are unwilling to take up an offer of reasonable short-time employment, for example, relief work or employment under a short-term contract.

You move to a location where your prospects of getting suitable employment are significantly reduced. However, the reasons for the move will be taken into account.

You are placing unreasonable restrictions on the distance which you are willing to travel to find work. However, access to public and private transport is taken into account.

You may also be asked about your responsibilities at home, for example, who is looking after your child dependents. This question must be asked of both male and female applicants.

http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/unemployed_people/conditions_for_getting_a_jobseekers_payment.html; 5/6/16.

¹³ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/ca/34/enacted/en/pdf>; 04.06.16.

¹⁴ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/9/enacted/en/html>; 04.06.16.

¹⁵ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/35/enacted/en/pdf>; 04.06.16.

Ferner ist kurz das Zivilschuldengesetz/Gesetz zur Privatverschuldung („Civil Debt (Procedures) Act 2015“¹⁶) erwähnenswert, und zwar mit dem Detail, dass die frühere Regelung, die eine Inhaftierung von Schuldnern möglich machte, zugunsten der Schuldner geändert wurde.

3. ENTWICKLUNGEN IM ARBEITSRECHT

Generell ist das Einkommen Resultat von individuellen Verhandlungen und es zeichnet sich erst langsam eine Bewegung zu Kollektivverhandlungen ab. Interessant ist in diesem Zusammenhang die politische Konstellation: Die Streiktätigkeit hat im Jahr 2014 einen Höhepunkt erreicht – die zweithöchste Ziffer streikbedingt ausgefallener Arbeitstage seit 13 Jahren¹⁷; allerdings geht der gewerkschaftliche Organisationsgrad schon seit vor Krisenbeginn stetig zurück¹⁸. Dies ist umso bemerkenswerter, da sich der Rückgang auf den privaten Sektor bezieht, bei gleichzeitigem Anstieg des Organisationsgrades im öffentlichen Sektor¹⁹. Das Gesetz zur Änderung der Industriellen Beziehungen („Industrial Relations (Amendment) Act 2015“²⁰) ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Das Gesetz statuiert allerdings keine vollgültigen Kollektivverhandlungen. Stattdessen zielt es auf die Schaffung harmonischer Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern – eine teilweise Sicherung von Kollektivverhandlungen ist hierbei ein Moment. Ausgangslage ist, dass die Verfassung die Organisationsfreiheit faktisch dadurch einschränkt, dass sie den Arbeitgebern das Recht zuspricht, Verhandlungen mit den Gewerkschaften abzulehnen. Die Bedeutung des neuen Gesetzes besteht vor allem darin, dass es klar definiert, was eine Kollektivvereinbarung ist²¹ und zum anderen einen Mechanismus bietet, der den „Sozialpartnern“ die Entscheidungsmacht zuschiebt. Allerdings bleibt es immer noch dabei, dass keine Kollektivvereinbarungen abgeschlossen werden. Vielmehr ist ein Mechanismus geschaffen, der Verhandlungen gleichsam auf dem Umweg der Kommission für Arbeitsbeziehungen/des Arbeitsgerichts („Workplace/Labour Relations Commission“) erzwingt, sobald eine Partei dies beantragt. Dies bezieht sich auf registrierte Beschäftigungsvereinbarungen und sektorale Beschäftigungsverordnungen („registered employment agreements and sectoral employment orders“). Die Einrichtung der Kommission für Arbeitsbeziehungen darf aber nicht unterschätzt werden, denn dadurch wurde ein extrem zersplittertes System rechtlich handhabbar gemacht und eine rein individuelle Fallbindung tendenziell aufgehoben.

Bisher ist die Bedeutung nicht absehbar. Kollektivvereinbarungen gibt es bereits – allerdings handelt es sich hier um die „Vereinbarung zur Stabilisierung der öffentlichen Dienste 2013 - 2016“ („Haddington Road Agreement“), die Einschnitte mit Blick auf Zahlungen und Arbeitszeiten mit sich

¹⁶ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/28/enacted/en/pdf>; 04.06.16.

¹⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/ireland-days-lost-to-industrial-action-in-2014-highest-in-13-years>; 05.06.16.

¹⁸ Freilich ist zu bedenken, dass bei einem Rückblick letztlich doch eher von ruhigen Zeiten gesprochen werden muss und insbesondere große Einzelaktionen das Gesamtbild tendenziell verzerren.

¹⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/ireland-steady-union-density-decline-over-last-decade>; 05.06.16.

²⁰ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/27/enacted/en/pdf>; 05.06.16.

²¹ Artikel 27.1.A.: For the purposes of this Act, ‘collective bargaining’ comprises voluntary engagements or negotiations between any employer or employers’ organisation on the one hand and a trade union of workers or excepted body to which this Act applies on the other, with the object of reaching agreement regarding working conditions or terms of employment, or non-employment, of workers.

brachte. Konkret geht es vor allem um eine Reduktion der Einkommen von Beamten, soweit es über 65.000 € liegt, eine Reduktion der Altersrente im öffentlichen Dienst über einem Grenzwert von 32.000 € und Aussetzung von automatischen Beförderungen für einen Zeitraum von 3 Jahren²². Mittlerweile hat sich eine Ergänzung durch die „Vereinbarung zur Stabilisierung der öffentlichen Dienste 2013 - 2018“ („Lansdowne Road Agreement“²³) ergeben – die Vereinbarung wurde im September 2015 vom Gewerkschaftskongress (Congress of Trade Unions) akzeptiert. Im Mittelpunkt steht eine pauschale Einkommenserhöhung um 2000 € über den Zeitraum von 2016 bis 2018. Die Pauschalzahlung bedeutet, dass insbesondere untere Einkommen davon profitieren. Ebenfalls behandelt wurde in begleitenden Verhandlungen eine Restaurierung der Einkommenskürzungen bei Einkommen über 100,000 € beginnend im Jahre 2017, sowie ein Ausgleich der Kürzungen von Pensionszahlungen, die bereits 2001 begannen: Vorgesehen ist, dass die meisten Bezieher von öffentlichen Pensionen über einen Zeitraum von 3 Jahren eine Zahlung von 1,680 € erhalten. Alle Regelungen gelten nur für Beamte, nicht jedoch für Beschäftigte in staatlich finanzierten Einrichtungen.

Wichtig ist ferner die Erhöhung des Nationalen Mindesteinkommens – es handelt sich um eine Anhebung um 50 Cent, auf nunmehr 9.15 €. Diese Erhöhung ist nicht zuletzt Resultat des Berichtes der 2015 eingerichteten Niedriglohnkommission („National Minimum Wage (Low Pay Commission) Act 2015“²⁴). Der genannte Betrag ist freilich irreführend: 9.15 € sind als 100 % des Mindestlohns genannt, allerdings gilt dieser nur für „erfahrene erwachsene Arbeiter“. Andere beziehen nur einen Bruchteil davon:

	2011 - 2015 Rate	Neue Rate - 01/01/2016	% des Mindestlohnes
Erfahrener erwachsener Arbeiter	€8.65	€9.15	100%
Unter 18	€6.06	€6.41	70%
Erstes Jahr der Beschäftigung nach Erreichung des 18ten Lebensjahres	€6.92	€7.32	80%
Zweites Jahr der ersten Beschäftigung von über 18-Jährigen	€7.79	€8.24	90%

²² Siehe für einen Gesamtüberblick:

http://www.tui.ie/_fileupload/Key%20points%20of%20Haddington%20Road%20Agreement.pdf; 05.06.16.

²³ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/lansdowne_road_agreement.pdf; 06.06.16; für einen Überblick: IMPACT Trade Union, ohne Datum: Lansdowne Road Agreement (LRA) FAQs; <http://www.impact.ie/lansdowne-road-agreement/frequently-asked-questions/#bodies>; 11.06.16.

²⁴ <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2015/a2215.pdf>; 05.06.16.

Beschäftigte über 18 Jahre, die sich während der Arbeitszeit in strukturierter Ausbildung befinden²⁵			
Erstes Drittel	€6.49	€6.86	75%
Zweites Drittel	€6.92	€7.32	80%
Drittes Drittel	€7.79	€8.24	90%

Freilich zeigt dies deutlich, dass es bei dem Mindesteinkommen nicht um eine Grundsicherungspolitik geht – ähnlich wie oben in Zusammenhang mit der Alterssicherung erläutert.

4. ORGANISATION UND RECHTLICHER SCHUTZ VON SOZIALEN RECHTEN

4.1. Arbeitsbeziehungen

Angesprochen wurde bereits die bedeutende Änderung durch das Gesetz zur Änderung der Arbeitsbeziehungen²⁶. Dies ist hier unter den beiden Stichworten Organisation und Rechtlicher Schutz von sozialen Rechten aufzugreifen. Tatsächlich bedeutet das Gesetz, wenn man es im Licht der Gesamtentwicklung der letzten Jahre betrachtet, eine weitgehende Änderung. Tendenziell überwunden sind die Zersplitterung und die dadurch gegebene Bewegung in einem rechtslosen oder rein individualrechtlichen Raum. Zudem ist nun endgültig die Zuständigkeit geändert: Die vormalige Repräsentation der Regierung durch den Premierminister (An Taoiseach) und die Verhandlungsführung im Rahmen der „dreigliedrigen sozialen Partnerschaft“ liegt nun beim Ministerium für Beschäftigung, Unternehmen und Innovation („Department of Jobs, Enterprise & Innovation“). Mit dem neuen Gesetz ist außerdem eine Konzentration in der institutionellen Zuständigkeit zu finden. Die Kommission für Arbeitsbeziehungen („Labour Relations Commission“ [LRC]) ist für Vermittlungen und Schlichtungen und zudem durch den Rechtskommissariatsdienst („Rights Commissioner Service“) für rechtliche Bescheide zuständig. Das Arbeitsgericht („Labour Court“) greift Verweisungen von individuellen und kollektiven Auseinandersetzungen durch andere Gerichte auf; das für Arbeitsrechtssachen zuständige Berufungsgericht („Employment Appeals Tribunal“ [EAT]), ein dreiköpfiges Gremium, befasst sich mit unfairen Entlassungen und Problemen bei Lohnzahlung; der Gerichtshof für Gleichstellungskonflikte („Equality Tribunal“ [ET]) kümmert sich um Fälle der Diskriminierung und bietet Vermittlung an; schließlich fungiert die nationale Behörde für Beschäftigungsrechte („National Employment Rights Authority“ [NERA]) als Arbeitsplatzinspektorat. Bis auf das Arbeitsgericht sind seit Oktober 2015 alle durch das neue Gesetz in der Kommission für Arbeitsbeziehungen („Workplace Relations Commission“) zusammengeführt.

²⁵ Es muss sich um eine Ausbildung handeln, die in den ministeriellen Regularien definiert ist (S.I. No. 99/2000 - National Minimum Wage Act, 2000 (Prescribed Courses of Study Or Training) Regulations, 2000; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2000/si/99/made/en/print>; 06.06.16.

Jedes Drittel muss mindestens einen Monat und höchstens 12 Monate umfassen. <http://www.lowpaycommission.ie/Rates/>; 05.06.16.

²⁶ Industrial Relations (Amendment) Act 2015; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/27/enacted/en/pdf>; 05.06.16.

Es ist keineswegs absehbar, wie sich dies auswirken wird: sicher ist damit potentiell eine Basis für eine Verrechtlichung im positiven Sinn gegeben – mit anderen Worten wird eine einseitige Unternehmermacht untergraben, ohne dass dadurch automatisch die politische Dimension ausgelöscht wird; zugleich zeigen aber die Erfahrungen aus anderen Bereichen (z.B. Armutspolitik in Irland, die u.a. mit der faktischen Auflösung der Combat Poverty Agency verbunden war), dass eine solche Vorgehensweise leicht zu einer Verschiebung in den Bereich der Verwaltung führen kann.

4.2. Gleichstellung

Auf den bedeutendsten Einschnitt in diesem Bereich wurde hingewiesen: die Ermöglichung der gleichgeschlechtlichen Ehe. Die Bedeutung dieser Reform wird durch ein weiteres Gesetz von 2004 über die Anerkennung der Geschlechtszugehörigkeit („Gender Recognition Act 2015“) zusätzlich verstärkt.

Zurzeit ist eine Reform des Sexualstrafrechts geplant („Criminal Law (Sexual Offences) Bill 2015“²⁷), deren Ausrichtung und Bedeutung umstritten ist. Es geht im Wesentlichen um die Übernahme ähnlicher Regelungen, wie sie in skandinavischen Ländern gelten, vor allem auch um die Entkriminalisierung der Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen. Umstritten ist die geplante Neuregelung, da befürchtet wird, dass durch die Kriminalisierung der Käufer von Sex letztlich doch die Prostituierten in Gefahr gebracht werden²⁸. Unerwartet sind diese Diskussionen um neue Fragen der Sexualität wohl nicht so sehr wegen der katholischen Prägung des Landes, wo man eine Tabuisierung solcher Themen erwarten mag; viel entscheidender ist die Tatsache, dass in Irland eine generelle Spannung herrscht:

1) Trotz einer weitgehenden konservativen Verslossenheit und weitgehender Diskriminierung (z.B. gegenüber den Mitgliedern der travelling community) findet sich in weiten Bereichen auch eine nahezu unerwartete Toleranz – soziologisch wohl zu erklären mit „Gemeinschaftsgeist“.

2) Zwar bestand in vielen Bereichen der Druck vor allem durch die EU, doch griffen dann aber gerade auch jüngere Menschen die Thematik auf; dafür dürfte ebenfalls ein soziologischer Faktor, namentlich der Versuch des Ausbruchs aus dem Gehäuse des Inseldaseins, maßgeblich sein.

3) Es zeigt sich einmal mehr, dass Maßnahmen am ehesten möglich sind, wenn sie nicht (sichtbar) mit Kosten verbunden sind. Denn trotz aller begrüßenswerten Initiativen sind doch die für die Gleichstellung relevanten Grundsatzentscheidungen unangetastet:

- so ist die Verfassung unverändert rigide in der Rollenzuschreibung,
- so ist die Anti-Abtreibungsgesetzgebung immer noch eine der harschesten im internationalen Vergleich.
- Im Januar 2014 wurde der Betrag des Mutterschaftsgeldes von 262 € auf 230 € gekürzt – dies addiert sich über den Gesamtzeitraum des Mutterschutzes auf 832 € und es wird befürchtet, dass einige Frauen entmutigt werden, ihren Anspruch geltend zu machen.

²⁷ <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2015/7915/b7915s.pdf>; 09.06.16.

²⁸ Siehe Harte, Amadeus, 02.04.2016: Sex Workers Say "No" To The Sexual Offences Bill; <http://www.wsm.ie/c/sex-workers-no-sexual-offences-bill-ireland>; 09.06.16.

- Mit Blick auf die Auswirkungen der Krise ist das Gesamtbild dadurch gekennzeichnet, dass gerade Frauen auf der Verliererseite stehen. Dies ergibt sich durch Lohneinschnitte und ebenso durch indirekte Wirkungen: Kosten für Kinderbetreuung sind zu einem Großteil privat aufzubringen und Irland liegt mit den Kosten im Vergleichsmaßstab extrem hoch; zugleich wurden im Bereich Kinderpflege und frühkindliche Erziehung die Mittel erheblich zusammengestrichen²⁹. Gemäß einer OECD-Studie aus dem Jahr 2013 betragen die Aufwendungen bei einer Familie mit zwei Verdienern 29 % des Nettoeinkommens und gar 51 % des Nettoeinkommens von Alleinerziehenden. Allgemein bedeutet dies, dass Fragen der Gleichstellung zwar auf der einen Seite erhebliche Fortschritte zu verzeichnen haben, zugleich aber der Weg zur tatsächlichen Überwindung der Diskriminierung noch weit ist. In diesem Licht erscheint ein Teil der Politik aus Sicht der Gesetzgeber wenig mehr als symbolischen Charakter zu haben.
- Zu thematisieren ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache der Zusammenführung der Gleichstellungsstelle („Equality Authority“) mit der Irischen Menschenrechtskommission („Irish Human Rights Commission“): Durch eine gesetzliche Neuregelung vom 1.11.2014 wurde eine neue Kommission für Menschenrechte und Gleichstellung geschaffen, auf die die Funktionen der früheren Gleichstellungsbehörde und der Menschenrechtskommission übertragen wurden. Dies kann als Aufwertung von Gleichstellungsfragen gesehen werden.

Ein weitergehender Entwicklungsschritt folgte aus dem Wirksamwerden des Wahlgesetzänderungsgesetzes (Politische Finanzierung) von 2012 („Electoral (Amendment) (Political Funding) Act“³⁰) bei den allgemeinen Wahlen im Februar 2016: Das Gesetz verlangt eine Frauenquote von 30 % und in der Tat ist bei den letzten Wahlen der Frauenanteil um 7% auf 22 %, gestiegen. Zwar bewirken 35 von 157 Sitzen sicher noch keinen Umschwung, zumal ja die Parteizugehörigkeit nach wie vor über die Geschlechtszugehörigkeit dominieren (sic!) dürfte; aber doch ist eine solche Entwicklung sicher ein bedeutsamer Schritt.

4.3. Migration

In den einleitenden Bemerkungen ist festgestellt, dass „[g]roße europäische Fragen wie Migration, Terrorismus und Xenophobie“ wesentlich an Irland vorbeizugehen scheinen. Dies muss etwas relativiert werden, da mit den letzten allgemeinen Wahlen auch ein irischer Pegida-Ableger auftrat und die allgemeine Diskussion um Immigration erneut auf die Tagesordnung setzte. Mary Carolan bezeichnete dies als einen Weckruf für die Migrationspolitik³¹ und spricht mit Bezug auf Anthony Messina in diesem Zusammenhang von der Gefahr, dass Irland ein „ganz normales EU-Land“ wird (Vertretung der Interessen vor allem des Empfängerlandes, Etablierung von starken national(istisch)en Gegenreaktionen und Anti-Immigrationsgruppen; Immigrationspolitik unter dem

²⁹ Siehe Barry, Ursula, 2015: The Policy on Gender Equality in Ireland Update 2015, In-Depth Analysis for the FEMM Committee; Brussels: European Parliament. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536450/IPOL_IDA\(2015\)536450_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536450/IPOL_IDA(2015)536450_EN.pdf); 08.06.16.

³⁰ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/36/enacted/en/pdf>; 08.06.16.

³¹ Carolan, Mary, 12.2.2016: Pegida's arrival in Ireland is a wake-up call on migration policy; in: The Irish Times; <http://www.irishtimes.com/opinion/pegida-s-arrival-in-ireland-is-a-wake-up-call-on-migration-policy-1.2531298>; 11.06.16.

Duktus von nationalen Interessen und Immigrationoffenheit vor allem auf der Seite der Linken). Wie relevant die Strömung tatsächlich ist, lässt sich schwer abschätzen. Es scheint, dass es eher noch ein weiter Weg zu einer populistischen Massenbewegung ist – dafür spricht auch die Verteilung von rassistisch motivierten Gewaltverbrechen: diese finden sich vor allem in einigen urbanen Zentren und sind damit für ein wenig urbanisiertes Land nur begrenzt allgemein charakteristisch. Rechtlich bedeutsam ist dieser Bereich allerdings gleichwohl³²: Gegenwärtig finden sich zum einen allgemeine Antidiskriminierungsbestimmungen, andererseits findet sich aber keine „positive Gesetzgebung“ im Bereich der Migrationspolitik – faktisch ist der Bereich der Aufnahmepolitik zum einen größtenteils restriktiv und bestrafend ausgerichtet (Ausgrenzung von Wohlfahrtsleistungen; Sachleistungen statt Geldleistungen) und zum anderen wird der Bereich stark administrativ, wenig legislativ angegangen. Ob und in welcher Weise sich dies ändern kann, ist derzeit nicht absehbar. Erwähnenswert sind allerdings zwei Gesetzesinitiativen. Es handelt sich um die bereits in der Beratung befindliche Initiative zum Gesetz des schädlichen und gefährlichen Gebrauchs elektronischer Medien³³, zum anderen handelt es sich um die „Love Not Hate Campaign“³⁴, von der die Gesetzesinitiative zum Strafrecht (Hassverbrechen)³⁵ ausgegangen ist. Diese wurde zumindest teilweise von Regierungsseite aufgegriffen³⁶. Auch wenn dies insgesamt sicher wichtige Initiativen sind, so bleibt doch wieder einmal der Widerspruch zwischen Realpolitik in relevanten Bereichen und Proklamationspolitik in allgemeinen Bereichen – ähnlich wie dies im vorhergehenden Abschnitt zur Gleichstellungspolitik ausgeführt wurde.

5. INTERNATIONALE RECHTSEINFLÜSSE

Offen ist noch der Einfluss von Seiten der Vereinten Nationen auf die irische Abtreibungsgesetzgebung. Es geht vor allem um die Ergebnisse der regelmäßigen Überprüfung durch das UN-Komitee für die Rechte des Kindes vom Januar 2016, die erneut frühere Einwände (durch das Komitee für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte 2015 und das Menschenrechtskomitee 2014) bestätigt und Irland zu tiefgreifenden Maßnahmen auffordert. Diese reichen von der Forderung nach grundsätzlicher Entkriminalisierung bis hin zu spezifischen Maßnahmen für schwangere Kinder und auch allgemeine Politiken der Gesundheits- und Sexualerziehung³⁷. Die irische Regierung verhält sich derzeit noch zurückhaltend, kann aber einen Handlungsbedarf nicht

³² Siehe Liam Thornton, 2016: A View from Outside the EU Reception Acquis: Reception Rights for Asylum Seekers in Ireland, in: Minderhoud, Paul/Zwaan, Karin (eds), 2016: The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States; Oisterwijk; WLP.

³³ Harmful and Malicious Electronic Communications Bill 2015; <https://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2015/3715/b3715s.pdf>; 11.06.16.

³⁴ <http://enarireland.org/hatecrime/>; 11.06.16.

³⁵ „Criminal Law (Hate Crime) Bill; <http://enarireland.org/proposed-hate-crime-legislation/>; 11.06.16; s.a. Jennifer Schweppe, Jennifer/Haynes, Amanda/Carr, James, 2014: A life free from fear. Legislating for hate crime in Ireland: an NGO perspective; Limerick: University of Limerick; <http://www.ul.ie/emotions/sites/default/files/docs/Life%20Free%20From%20Fear%20-%20Reprint%20Aug28%202014%20-%20web%20version.pdf#sthash.GXhCYmL7.dpuf>; 11.06.16.

³⁶ <http://www.justice.ie/en/JELR/Pages/PQ-31-05-2016-203>; 11.06.16.

³⁷ Committee on the Rights of the Child, 1.3.2016: Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Ireland CRC/C/IRL/CO/3-4; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/039/97/PDF/G1603997.pdf?OpenElement>; 10.06.16.

leugnen. Das Rechtsproblem besteht darin, dass die irische Position an die Verfassung und den darin ausgedrückten „Volkswillen“ gebunden ist, zugleich aber ist die internationale Regelung übergeordnet. Der internationale Druck wurde nun jüngst durch den UN-Ausschuss für Menschenrechte bestätigt³⁸. Das lange schon bestehende Problem der Abstimmung von internationalen Rechtspflichten und nationalem, an ein Referendum gebundenes Recht wird nun erstmals in zugespitzter Form relevant. Besondere Bedeutung mag bei der Lösung der Aufgabe ein neues Instrument, namentlich die Bürgerversammlung („citizen’s assembly“) erlangen. Es handelt sich dabei um ein nicht gesetzlich verankertes Verfahren, über das seit 2011 in Irland diskutiert wird³⁹.

³⁸ International Covenant on Civil and Political Rights, 9.6.2016: Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2324/2013. Advance unedited version; CCPR/C/116/D/2324/2013; http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/116/D/2324/2013&Lang=en; 10.06.16.

³⁹ <http://www.wethecitizens.ie>; 11.06.16.

6. ANHANG

6.1. Liste wichtiger Gesetze

- Children and Family Relationships Act 2015 - Number 9 of 2015;
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/9/enacted/en/pdf>; 09.06.16
- Civil Debt (Procedures) Act 2015 - Number 28 of 2015
(<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/28/enacted/en/pdf>; 04.06.16
- Criminal Law (Sexual Offences) Bill 2015;
<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2015/7915/b7915s.pdf>; 09/06/16
- Electoral (Amendment) (Political Funding) Act - Number 27 of 2012;
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/36/enacted/en/pdf>; 08.06.16
- Gender Recognition Act 2015 - Number 25 of 2015;
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/25/enacted/en/pdf>; 09/06/16
- Industrial Relations (Amendment) Act 2015 - Number 27 of 2015;
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/27/enacted/en/pdf>; 05.06.16
- Marriage Act 2015 - Number 35 of 2015;
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/35/enacted/en/pdf>; 04.06.16
- National Minimum Wage (Low Pay Commission) Act 2015 - Number 22 of 2015;
<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2015/a2215.pdf>; 05.06.16
- Thirty-Fourth Amendment of the Constitution (Marriage Equality) Act 2015
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/ca/34/enacted/en/pdf>; 04.06.16

6.2. Ausgewählte Literatur

- ISS21 Local and Community Development Working Group/Ó Hádhmaill, F. et altera, 2016: The Changing Landscape of Local and Community Development in Ireland: Policy and Practice; Conference Proceedings. 21st October 2015, University College Cork; Cork: Institute for Social Sciences in the 21st Century (ISS21), University College Cork;
<http://www.ucc.ie/en/media/research/iss21/TheChangingLandscapeofLocalandCommunityDevelopmentinIrelandPolicyandPractice.pdf>.
- Minderhoud, Paul/Zwaan, Karin (eds), 2016: The recast Reception Conditions Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States; Oisterwijk; WLP
- Ní Mhuirthile, Tanya/O'Sullivan, Catherine/Thornton, Liam, 2016: Fundamentals of the Irish Legal System Law; Dublin: Round Hall.
- O'Riordan, J./Ó Hádhmaill, F., 2014: Hearing family carers: 'Going from bad to worse'. Cork: School of Applied Social Studies, University College Cork and The Carers Association;
<https://cora.ucc.ie/handle/10468/947>.
- Sirr, Lorcan (eds). Renting In Ireland. Dublin: Institute of Public Administration.
- Thornton, Liam, 2015: Socio-Economic Rights and Ireland; in: Egan, Suzanne (ed.): International Human Rights: Perspectives from Ireland; Dublin: Bloomsbury: 179-207.

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