



MAX PLANCK INSTITUTE
FOR SOCIAL LAW AND SOCIAL POLICY

Social Law Reports

Peter Herrmann

Entwicklungen im Bereich sozialer Sicherheit und Sozialschutz in Irland

Berichtszeitraum: Januar 2017 – August 2018

Cite as: Social Law Reports No. 7/2018

© 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. ZWISCHEN EINTRITT UND AUSTRITT	1
1.1. ALLGEMEINER ÜBERBLICK.....	1
1.2. DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN UND WIRTSCHAFTLICHEN LAGE	2
2. DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME.....	4
2.1. ALTERSSICHERUNG	4
2.2. FAMILIENPOLITISCHER RAHMEN UND FÖRDERUNG VON ELTERNSCHAFT.....	4
2.3. FAMILIENLEISTUNGEN UND KINDERBETREUUNG	8
2.4. ARBEITSLOSENSICHERUNG UND BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG	9
2.5. SICHERUNG DES WOHNBEDARFS.....	12
3. MASSNAHMEN GEGEN DISKRIMINIERUNG IM BILDUNGSWESEN	14
4. ENTWICKLUNGEN IM ARBEITS- UND ARBEITSERLAUBNISRECHT	16
4.1. NEUE BESCHÄFTIGUNGSFORMEN	16
4.2. MINDESTLOHN	16
4.3. MIGRATION UND ARBEITSERLAUBNIS.....	17
5. RÜCK- UND AUSBLICK.....	18
6. WICHTIGE GESETZESTEXTE UND RECHTSVERORDNUNGEN	19
7. AUSGEWÄHLTE LITERATUR	19

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

DSP	Department of Social Protection
ECCE	Early Childhood Care and Education
EOH	European Observatory on Homelessness
ESRI	Economic and Social Research Institute
HAP	Housing Assistance Payment
HQ	Headquarter(s)
INIS	Irish Naturalisation and Immigration Service
LCR	Labour Court Recommendation
NEES	National Employment and Entitlement Service
NGO	Non-Governmental Organization
PRSI	Pay-Related Social Insurance
RAS	Rental Accommodation Scheme
SI	Statute of Ireland
SIPTU	Services Industrial Professional and Technical Union (Gewerkschaft)
TUSLA	Child and Family Agency

1. ZWISCHEN EINTRITT UND AUSTRITT

1.1. Allgemeiner Überblick

Es scheint, dass sich Irland nun auf eine spannungsgeladene Zukunft vorbereiten muss. Einerseits lässt sich trotz aller Skepsis sagen, dass die Regierung gewillt ist, die Herausforderungen einer "Modernisierung" anzunehmen – dabei ist Pfadabhängigkeit unabweisbar ein bedeutsamer Faktor; aber ebenso muss gesehen werden, dass durch die große Verzögerung, mit der das Projekt der Modernisierung angegangen wird, zugleich Aufgaben der Zukunft aufgegriffen werden müssen. In anderen Worten: während Länder wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien bestehende "Sozialsysteme" an sich abzeichnende neue Herausforderungen anpassen müssen, steht der Inselstaat vor der Aufgabe, ein neues System aufzubauen, welches einerseits den gegebenen Standards der modernen Industrie- und Dienstleistungsstaaten entspricht, andererseits aber schon jetzt Aufgaben angehen muss, die sich aus einem erst noch im Keim befindlichen System ergeben: Globalisierung erreicht eine neue Stufe etwa durch das Aufeinanderstoßen von "made-by [Firmenname]" anstatt "made-in" [Landesname] mit einem zunehmend verschärften Europäischen und US-Amerikanischen Protektionismus – entscheidend ist hier, dass die Schwächung des Nationalstaates mit einer verstärkten Standortkonkurrenz einhergeht. Dieses Spannungsverhältnis ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die ökonomischen Gegebenheiten sich maßgeblich ändern: was üblicherweise hauptsächlich als Digitalisierung, Industrie 4.0 oder ähnlich klassifiziert wird, wird vom Berichtersteller als Herausbildung einer neuen Produktions- und Verwertungsweise gesehen, was die neue politische Konstellation ganz maßgeblich beeinflusst, vielleicht überhaupt erst ermöglicht. Zugleich ändern sich verschiedene Grundlagen der Jurisdiktion recht weitgehend: gerade die Sozialgesetzgebung ist ja grundlegend erst als nationalstaatliche Antwort auf das Problem der Industriegesellschaft entstanden. Somit haben sich nunmehr die Fundamente für die zukünftige Sozialgesetzgebung verschoben.

Zusätzlich spielt natürlich die globale Entwicklung eine Rolle: Abgesehen davon, dass sie als Rauschen im Luhmann'schen Sinne eine Rolle spielt, ergeben sich aus ihr zugleich unmittelbare Herausforderungen an die Sozialgesetzgebung, vor allem im Sinn von erforderlichen Angleichungen von Rechtsbestimmungen.

Neben all diesen sich ändernden Bedingungen und Zielstellungen erwächst andererseits ein zweites Spannungsfeld durch die sich ändernde internationale Konstellation: der BREXIT bedeutet nicht nur, dass die alte Kolonialmacht nun neue Grenzprobleme lösen müssen. Bedeutsamer ist wohl, dass eine Art doppelte Staatsbürgerschaft in einem neuen Rahmen definiert werden muss: mit Blick auf den Status sozialer Sicherung bestehen weitreichende Sonderregelungen, die weit über jene zwischen EU-Mitgliedsstaaten hinausgehen. Wird sich daraus eine Spannung ergeben? Denn geo-regionalpolitisch befindet sich Irland ja faktisch in zwei Hoheitsgebieten.

Weniger als Frage, mehr als Feststellung kann angefügt werden, dass der BREXIT sich vor allem für die niedrigen Einkommensgruppen als teuer erweisen wird.¹

1.2. Die Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Lage

Anzuknüpfen ist zunächst an das erwähnte Paradox, dass die Wohlstandsentwicklung in Irland mehr denn je mit zunehmender Ungleichheit verbunden ist, und auf einer verfestigten zweigliedrigen Sozialstruktur und Sozialrechtskultur aufbaut. So wie Irland auch weiterhin gerne als Beispiel für eine Erfolgsstrategie angeführt wird, so wird auch gerne übersehen, dass dies mit erheblichen Belastungen verbunden ist, dass diese ganz maßgeblich unterschiedliche Strata betreffen und dass es fraglich bleiben muss, ob es sich um eine nachhaltige Entwicklung handelt. Freilich ist der letzte Punkt nicht nur in irischer Perspektive zu sehen – es ist wohl kaum zu verleugnen, dass wir uns global in einer Periode struktureller Umbrüche befinden, die das Wirtschaften betreffen und damit weit über die mittel- bis langfristige Konjunktorentwicklung i.e.S. hinausgehen. Speziell für Irland aber gilt, dass das Festhalten an der Niedrigsteuerepolitik für Unternehmen desaströse Folgen hat: ausländisches Engagement wird aktiviert, führt aber auch zu einer mehrfachen Umverteilung: innerhalb des Landes und außerhalb des Landes. Entscheidend ist nicht zuletzt ein recht erheblicher Exportüberschuss. In diesem Zusammenhang steht auch, dass die Wirtschaft strukturell nach wie vor stark durch Direktinvestitionen aus dem Ausland geprägt ist, wobei qualitative Aspekte interessant sind. Mary Murphy offenbart einen vereinfachten Blick auf Arbeitsmarktpolitik – und schlägt damit einen allgemeinen Interpretationsrahmen für die jüngeren Entwicklungen im Sozialbereich vor:

Using the framework of the interaction of institutions, interests and ideas to understand the trajectory of post-crisis Irish activation we explain the recent shift towards activation in the context of 'aid conditionality'. We argue the Troika period opened up the ideational significance of the OECD in a context where the Troika presence also mitigated previously strong policy inertia and domestic implementation vetoes. The Troika influence appears to have been to drive through the veto culture which might otherwise have sunk this long anticipated reform agenda (Murphy, 2012b). Troika targets and monitoring schedules challenged the Irish tendency towards 'implementation deficit disorder' (Kirby and Murphy, 2011: 62), and Troika presence ensured a fuller implementation at a faster pace than would have otherwise been the case. To illustrate this argument the following three sections use this framework of

¹ S. Lawless, Martina/Morgenroth, Edgar, March 21, 2018: Brexit and Irish Consumers, ESRI Special Article; http://www.esri.ie/pubs/QEC2018SPR_SA_Lawless.pdf, 13.08.18; Lawless, Martina, July 6, 2018: Intermediate goods inputs and the UK content of Irish good exports, jointly published by ESRI, Department of Business, Enterprise and Innovation, Enterprise Ireland; <https://doi.org/10.26504/bkmnext362>; <http://www.esri.ie/pubs/BKMNEXT362.pdf>, 13.08.18.

institutions, interests and ideas to map and analyse the trajectory of Irish activation during the crisis.²

Blickt man detaillierter auf die Wirtschaftsdaten, so drängt sich die These auf, dass die Innen-/Außenverflechtung eine mehr oder weniger weitreichende Änderung der gesellschaftlichen Prioritäten und Denkweisen einleiten musste: Das Auslandskapital ist in bestimmten Wirtschaftsbereichen bedeutsam und zugleich mit Blick auf die Unternehmensformen bestimmend. Für die heimische Industrie ergeben sich daraus zwei Perspektiven: (i) Unternehmen bestehen als Annex – teils durchaus erfolgreich. Kritisch zu bemerken ist, dass dabei eine "Silicon-Valley-Struktur" entsteht: ein eher abgekapseltes Areal in Dublin mit dem Spitznamen Silicon Docks, welches trotz der Abkapslung doch zugleich die Lebenshaltungskosten erheblich in die Höhe treibt. (ii) Es findet eine "zweite Entwertungswelle" statt: Wurde bereits früher die Landwirtschaft immer weiter zurückgetrieben und in eine nicht zuletzt reputationsmäßige Unterwertigkeit gedrängt, so werden heute traditionelle Industrie- und Dienstleistungsbereiche in den Sog des Untergangs geführt – es bleibt für einige nur noch die Nische bzw. auch Außergewöhnlichkeit.

Ein Extrembeispiel – zugleich aber eine Art Musterfall – ist mit Apple gegeben. Die Bedeutung des Unternehmens als Produktionsstätte ist mehr oder weniger gering, denn die Produktion findet zum Großteil in Asien statt. Soweit man design und einen Teil der software-Herstellung als wesentlichen Teil hinzurechnen mag, betrifft dies die USA. Irland hat ganz wesentlich die Aufgabe eines Brückenkopfes für den Vertrieb in Europa. An dieser Stelle relevant ist zum einen das Zusammenspiel zwischen dem globalen Unternehmen und der irischen Regierung, zum anderen aber auch das Verhalten der Regierung selbst, die sich nun nach dem Tätigwerden der EU-Behörden auf die Konzernseite stellt und auf die Steuern verzichten will: es geht um das Prinzip, namentlich die Verteidigung eines angeblichen Rechts auf Niedrigsteuer-Festsetzung. Wenn ein solches Recht tatsächlich vom Gericht bestätigt würde,³ wäre damit im Grunde ein Regionalwettbewerb gerichtlich anerkannt – dass dies Folgen für die Entwicklung von Infrastrukturen und speziell den Sozialbereich haben muss, ist schwerlich zu übersehen. Trotz der Ankündigung grundlegender Reformen bleiben diese aber tatsächlich aus.

² Murphy, Mary P., 2016: Low road or high road? The post-crisis trajectory of Irish activation, in: *Critical Social Policy*, Vol. 36(3) 432–452; DOI: 10.1177/0261018315626841; mit Verweis auf Murphy, Mary P., 2012: *The Politics of Irish Labour Activation: 1980–2010*, in: *Administration* 60(2): 27–49; Kirby, Peadar/Murphy, Mary P., 2011: *Towards a Second Republic: Irish Politics after the Celtic Tiger*. London: Pluto Press.

³ Das Urteil wird für 2019 erwartet.

2. DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN SICHERUNGSSYSTEME

2.1. Alterssicherung

Das Grundproblem, welches schon lange besteht, derzeit aber neue Bedeutung gewinnt, besteht darin, dass ein nicht geringer Teil der Leistungen auch hier in Form verschiedener Einzelleistungen, oft in Form von Sachleistungen, erbracht wird. Dies macht es zum einen besonders schwer, die quantitativen Parameter für die Zukunft festzulegen, zugleich aber bleibt für die Leistungsbezieher das Problem, dass Berechenbarkeit und Rechtsklarheit hinsichtlich der Leistungen nicht gewährleistet sind.

Diese Unübersichtlichkeit wird durch eine neue Regelung erhöht: es handelt sich darum, dass sich in der Folge der Änderungen der Beitragsraten im Jahre 2012 Unklarheiten und Benachteiligungen insbesondere für Personen (zumeist Frauen) ergeben haben, die früh eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, diese aber zwecks Ausübung von Pflegeleistungen unterbrochen haben und sich dadurch benachteiligt fanden. Diese Benachteiligung ergibt sich daraus, dass bei der Berechnung des Durchschnitts der Beitrag in solchen Fällen unter jenem von Personen mit einer durchgehenden Erwerbstätigkeit, aber den gleichen Beitragsleistungen liegt. Hierzu wurden im Bericht des Ministeriums für Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung ausführliche Überlegungen angestellt.⁴ In der Folge soll der Berechnungsmodus nun geändert werden. Es heißt, dass die Regierung beim Renteneintritt nach September 2012 für Rentner und Rentnerinnen, die Beitragslücken wegen Haushaltsführung und Betreuungsaufgaben aufweisen, erhebliche Verbesserungen durch die Option einer Renten Neuberechnung in Aussicht stellt:

"Government announces significant improvements to pension calculations for post 2012 pensioners with contribution gaps for homemaking and caring who were assessed under the pension rate band changes in 2012.

A Total Contributions Approach (TCA) including a new 'HomeCaring Credit' of up to 20 years will address anomalies from the yearly averaging system."⁵

Allerdings ist unklar, welchen gesetzlichen Status diese Änderung hat – denn ohne mindestens eine entsprechende Rechtsverordnung wäre die Grundlage mehr als wackelig.

2.2. Familienpolitik und Förderung von Elternschaft

Im letzten Bericht spielte die Verfassungsänderung bereits eine erhebliche Rolle mit Blick auf die Familienleistungen. Nunmehr müssen wir wiederum zunächst einen kurzen Blick auf eine

⁴ S. Department of Employment Affairs and Social Protection, 23/1/2018: Report on 2012 Rate Bands Issues with the State Pension Contributory Date, (Dublin); http://www.welfare.ie/en/downloads/Pensions_PolicyOptionsReporton2012RateBands.pdf, 13.08.18.

⁵ <http://www.welfare.ie/en/pressoffice/pdf/pr230118.pdf>, 13.08.18.

relevante Verfassungsänderung durch das Referendum vom 25.5.2018 richten. Bei dem Referendum ging es erneut um die Frage der Legalität der Abtreibung, in diesem Falle namentlich mehr oder weniger einfach die Aufhebung des bestehenden Verfassungsartikels 40.3.3., der durch einen allgemeinen "Verweisartikel" (mit dem Wortlaut: "Provision may be made by law for the regulation of termination of pregnancy"⁶) ersetzt werden soll.

Eine Zuordnung ist freilich so oder so problematisch: Leistungsrechtlich i.e.S. handelt es sich um eine Frage, die dem Bereich Gesundheitsversorgung zuzuordnen ist; im Sinne einer sozial- und ordnungspolitisch relevanten Gestaltungsaufgabe und vor allem auch im Licht der Diskussionen im Inselstaat ist aber – neben der zentralen Bedeutung für die Gleichstellungspolitik – ein starker Bezug zur Frage der Familienpolitik gegeben. Dies ergibt sich teils auch in leistungsrechtlicher Sicht, da ein beachtlicher Teil der Diskussion sich gerade darauf fokussiert, dass nunmehr die Frage der Kinderzahl eine neue Bestimmungsgröße erhält: in dem Maße, in dem sich überhaupt von einer erweiterten Wahl sprechen lässt, sind Familienpolitik und Leistungen bei Elternschaft gefordert. Es ergibt sich eine gewisse Paradoxie, denn nun treffen sich Forderungen für eine emanzipatorische Politik mit den Zielen der Konservativen. So schreibt etwa Stephan Köppe:

Real choices for mothers and their partners require a social investment state that supports families throughout their life course. Ireland has to invest much more in services, but also put more into benefits at key life stages, otherwise women will face these hard decisions between founding a family and continuing their career. Moreover, women don't want to raise their children alone, they want supportive fathers and not only for two weeks. In essence, Ireland requires a New Deal for Families to make it a society that truly welcomes and supports families.⁷

Damit würde also die Politik schmackhaft gemacht für jene, die die Beibehaltung einer restriktiven Abtreibungspolitik nicht für die Zukunft durchsetzen konnten. Die von Köppe mit Verweis auf die OECD genannten Zahlen – dass nämlich bereits vor Einführung des Vaterschaftsurlaubs 30 % der Befragten für eine paritätische Teilung zwischen den Eltern waren, besagt freilich wenig. Wichtig ist aber, dass nunmehr tatsächlich für Väter die Wahl besteht, genauer: mit der Verabschiedung des "Vaterschaftsurlaubs" die Verpflichtung zur Entscheidung besteht: Die Nichtaufnahme des Vaterschaftsurlaubs bedeutet dessen ersatzlosen Verfall.⁸ Und nunmehr zeigt sich, dass in der Realentscheidung die Inanspruchnahme durchaus geringer ausfällt, als bei der Umfrageentscheidung: Schließlich sind finanziell zwar die staatlichen Leistungen gesichert, sofern die Beitragsvoraussetzungen

⁶ S. hierzu Oireachtas: Thirty-sixth Amendment of the Constitution Bill 2018 (Bill 29 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/29/>, 08.08.18.

⁷ Köppe, Stephan, 10 July 2018: New Deal For Irish Families, in: Social Europe; <https://www.socialeurope.eu/new-deal-for-irish-families>, 26.08.18.

⁸ Für einen Überblick: http://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/leave_and_holidays/paternity_leave.html, 26.08.18.

erfüllt sind. Ob aber eine Lohnfortzahlung über den ja kurzen Zeitraum von zwei Wochen erfolgt, bleibt den Arbeitgebern überlassen.⁹

Zurück zum Thema Referendum und dessen Ausgang: Es liegt nun ein Gesetzesentwurf unter dem Titel "General Scheme Of A Bill Entitled Health"¹⁰ vor. Über den Inhalt muss man sich allerdings eher wundern, denn der Gesetzesentwurf bezieht sich größtenteils auf Verfahrensfragen, vor allem Fragen der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenbestimmung und -erfüllung durch die Ärzte, etwa in Abschnitt 8 ("Application for review of medical opinion") des Gesetzesentwurfs. Hingegen sind Aussagen zur "Indikation" sehr begrenzt. Es geht um die folgenden Bereiche: Risk to life or health; Risk to life or health in emergency; Condition likely to lead to death of foetus; Early pregnancy. Der Grund zum Wundern besteht darin, dass früher die Direktion der Gesundheitsleistungen (health service executive) eine Politische Stellungnahme vorgelegt hatte,¹¹ in der eine weit offenere Politik angesprochen wurde. Dort findet sich auch die Option einer Abtreibung ohne medizinische Indikation:

"Termination before 12 weeks of pregnancy Policy 7: That termination of pregnancy up to 12 weeks of pregnancy without specific indication would be provided for in the General Scheme. Policy 8: That a time period would be required to elapse between the initial assessment by a medical practitioner and a termination of pregnancy being carried out."

Bemerkenswert daran ist, dass im Vorfeld des Referendums eine starke Position für eine politische Öffnung vorherrschte, sowohl von unerwarteter Seite (etwa der Church of Ireland) in Form einer ausdrücklichen Zurückhaltung als auch von Instanzen, die selten eine klare Position beziehen, wenn es um strittige Fragen geht.

Bemerkenswert ist schließlich, dass es sich um das Referendum mit der geschichtlich höchsten Beteiligung (64.13 %) handelt. Zudem war das Ergebnis mit 66.40 % Ja-Stimmen gegen 33.60 % Nein-Stimmen recht klar. Daher darf man annehmen, dass die nun scheinbar geplante Zurückhaltung eine tendenziell falsche Interpretation des Ergebnisses ist. Das Ergebnis selbst ist auch daher interessant, als es wohl ein weiteres Zeichen eines allgemeinen "Modernisierungs-Schubs" ist: die zuvor höchste Beteiligung bei einem

⁹ Einige Zahlen zur Aufnahme des Vaterschaftsurlaubs in: Ryan, Órla, Nov 8th 2017, 6:30 AM: More than 27,000 fathers have taken paternity leave so far, in: TheJournal.ie; <http://www.thejournal.ie/paternity-leave-ireland-3-3684814-Nov2017/>, 26.08.18. Die pauschale Sozialleistung während des Vaterschaftsurlaubs betrug 2018 €235 pro Woche. Falls unterhaltsabhängige Familienmitglieder vorhanden sind, wird mindestens eine Leistung in Höhe des Krankengeldes (Illness benefit) gezahlt, wenn diese höher als die Pauschalleistung ist.

¹⁰ Regulation Of Termination Of Pregnancy Bill 2018 (<https://health.gov.ie/wp-content/uploads/2018/07/Updated-General-Scheme-of-the-Health-Regulation-of-Termination-of-Pregnancy-Bill-2018.pdf>, 08.08.18).

¹¹ Policy Paper: Regulation and Termination of Pregnancy; <https://health.gov.ie/wp-content/uploads/2018/03/Policy-paper-approved-by-Government-8-March-2018.pdf>, 08.08.18.

Referendum findet sich bei dem 2015-Referendum, welches die gleichgeschlechtliche Ehe ermöglichte.¹²

Freilich mag man über die genaue Bedeutung streiten:

- einer auf der allgemeinen Ebene zu findenden Offenheit steht eine in der Konkretisierung dann doch verbleibende Geschlossenheit gegenüber;
- über die Bedeutung solcher Bereiche wie gleichgeschlechtliche Ehe und Abtreibung lässt sich unterschiedlicher Auffassung sein: einerseits gehören sie nicht zum klassischen Bereich der Sozialpolitik; andererseits ist aber unbestreitbar, dass sie direkte sozialpolitische Auswirkungen haben – sei es mit Blick auf die Alterssicherung, die Familienbildung oder die Erwerbstätigkeit. Zugleich stellt sich bei einem genaueren Blick die Frage, ob nicht die irische Regierung hier eher eine Art von Symbolpolitik praktiziert: zeigt man sich einerseits auf der allgemeinen Ebene offen für recht weitgehende Änderungen, so mangelt es doch weiterhin an Maßnahmen, die eine allseitige rechtliche Sicherung im Sinn von Bürgerrechten, wie sie bei T.M. Marshall angesprochen ist, gewährleisten.

Allemaal ist derzeit noch offen, welche Herausforderungen und Spielräume sich genau aus dem Ergebnis des Referendums für die Zukunft ergeben. In jedem Fall ist davon auszugehen, dass sich früher oder später in diesen Zusammenhängen Lebensweisen (weiter)entwickeln, die den schon bestehenden "Anpassungstrend" weiter gehen und (a) eine Zunahme der Wahlfamilien bedeuten und (b) damit einhergehend die Anforderungen an Dienste erhöhen, die eben die Wahlfreiheit auch als soziales Recht bedeuten.

Relevante Dokumente

Thirty-sixth Amendment of the Constitution Bill 2018 (Bill 29 of 2018) - <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/29/>; 09.08.18

General Scheme of a Bill entitled Health (Regulation of Termination of Pregnancy) Bill 2018 – <https://health.gov.ie/wp-content/uploads/2018/07/Updated-General-Scheme-of-the-Health-Regulation-of-Termination-of-Pregnancy-Bill-2018.pdf>; 09.08.18

Citizens Information Paternity Leave; http://www.citizensinformation.ie/en/employment/employment_rights_and_conditions/leave_and_holidays/paternity_leave.html; 26.08.18

Paternity Leave and Benefit Act 2016. No 11, 2016; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/act/11/enacted/en/pdf>; 26.08.18

¹² S. für einen kurzen Überblick: White, Beatrice, 2018: The Road to Repeal: How Ireland Said 'Yes?', Social Europe; <https://www.socialeurope.eu/the-road-to-repeal-how-ireland-said-yes>, 09.08.18.

2.3. Familienleistungen und Kinderbetreuung

In Verbindung mit dem Vorstehenden ist der folgende Abschnitt zu sehen, der sich mit Änderungen im Bereich der Kinderbetreuung befasst, in vorgenannter Perspektive aber auch eine Frage der Familienleistung ist, oder in den Worten des irischen Regierungschefs (Taoiseach) ausgedrückt:

"We will also continue to make Ireland a better place to raise a family. We've made a good start with two years of free pre-school, free GP visits for young children, subsidised childcare, paid paternity leave and increases in the Working Family Payment and Home Carers Tax Credit. In the years ahead we will build on these policies so Ireland will become one of the best places in the world to raise a family. Families of all forms."¹³

Irland gehört immer noch zu jenen Ländern, in denen die Versorgung im Bereich der Kinderbetreuung äußerst problematisch ist. Öffentliche Leistungen fehlen eben bzw. sind nur in Ausnahme-, d.h. Problemfällen verfügbar, private Einrichtungen sind zumeist extrem teuer und der Gedanke an einen Rechtsanspruch auf eine universale Leistungserbringung liegt fern. Festzustellen ist, dass die Geldleistungen für Familien (einschließlich Kindergeld) relativ hoch sind¹⁴ – es sieht aber anders aus, wenn man sich die Ausgaben für Kinderbetreuung anschaut.¹⁵ Wie auch immer das Gesetz ausformuliert wird, so ist vielleicht wichtiger, dass sich gerade jetzt auch Bewegung im Bereich der Kinderbetreuung ergibt:

From September 2018, all children will be eligible for two full programme years (Sept – June) of ECCE (76 weeks in total). Children must have reached the age of 2 years and 8 months of age by August 31st of the year of entry to the programme.¹⁶

Zwar ist die Betreuung kostenlos – allerdings gilt gleichsam das "Achingen-Prinzip": "Leiden, die außerhalb der Dienstzeit auftreten, sind mißlich."¹⁷

¹³ Varadkar, Leo, May 28th, 2018: Speech by An Taoiseach following the Declaration on the Referendum on the Eighth Amendment; https://www.taoiseach.gov.ie/eng/News/Taoiseach's_Speeches/Speech_by_An_Taoiseach_Leo_Varadkar_following_the_Declaration_on_the_Referendum_on_the_Eighth_Amendment.html, 27.08.18.

¹⁴ S. OECD, 2018: Family benefits public spending (indicator); <https://data.oecd.org/socialexp/family-benefits-public-spending.htm>, doi: 10.1787/8e8b3273-en, 09.08.18.

¹⁵ OECD Family database: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>; OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs: https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf, 09.08.18.

¹⁶ <http://affordablechildcare.ie/ecce/>, 09/08/18.

¹⁷ Achingen, Hans, 1953: Soziale Sicherheit. Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden. Stuttgart 1953: 43.

Und diese Dienstzeit ist extrem begrenzt:

The programme is provided for three hours per day, five days per week over 38 weeks per year and the programme year runs from September to June each year.¹⁸

Konkret bedeutet dies eine Regelzeit – der Anspruch auf eine längere Betreuungs-Leistung ist mit Kosten verbunden, die dann privat zu decken sind. Nur ein Teil wird durch bedarfsabhängige "Sonderprogramme" gedeckt.

Mit Blick auf Informationen muss allgemein festgestellt werden, dass die Situation nur schwer durchschaubar ist – damit wird durchaus eine Tradition irischer (Sozial-)Politik beibehalten. Es gibt viele relevante Internetseiten – von vielen unterschiedlichen Stellen (Citizens Information; Department of Children and Youth Affairs, dies mit der allgemeinen Seite und diversen speziellen Seiten zu den einzelnen Programmen; TUSLA – Child and Family Agency; ...). Damit steht zu befürchten, dass es auch teils widersprüchliche Auskünfte geben wird, denn das System ist von einer integrierten universellen Regelung weit entfernt: zumindest gibt es die "normale Versorgung" mit einer relativ umständlichen Bestimmung der Altersgrenzen, gesondert geregelt ist die Versorgung von Behinderten, ebenso gibt es Zuschüsse für jüngere Kinder (6 bis 36 Monate), allerdings sind diese extrem begrenzt – bei den "Krippenkindern" bleibt generell eine Unterversorgung zu bemängeln. Neben dieser Unübersichtlichkeit besteht eine weitere darin, dass es verschiedene Betreuungsmöglichkeiten gibt – von der "Institution" bis zur geförderten Betreuung durch Private – die jeweils unterschiedlich geregelt sind.

Relevante Dokumente

Childcare Support Act 2018; No. 11 of 2018; http://www.irishstatutebook.ie/eli/isbc/2018_11.html; 12.08.18

2.4. Arbeitslosensicherung und Beschäftigungsförderung

Wesentliche Änderungen haben sich nicht ergeben.

Dies bedeutet auch, dass die bisherigen Maßnahmen im Rahmen des JobPath service, die seit Juli 2015 aufgebaut werden, weitergeführt werden.¹⁹ Allgemein reihen sich diese Maßnahmen mehr oder weniger nahtlos in die insbesondere in der EU weit verbreiteten Muster der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik ein. Dennoch sind folgende Aspekte erwähnenswert:

¹⁸ <https://www.dcy.gov.ie/docs/EN/ECCE-Programme-copy-dcy-gov-ie-2018/213/1143.htm>, 13.08.18.

¹⁹ <https://www.welfare.ie/en/Pages/JobPath.aspx>; Pathways to Work 2016-2020; <https://www.welfare.ie/en/downloads/PathwaysToWork2016-2020.pdf>, 22.08.18.

Das zuständige Ministerium (i.e. Department for Employment Affairs and Social Protection) wählt nach dem Zufallsprinzip die Teilnehmer des Programm aus – Kriterien gibt es demnach nicht, wenn man einmal vom Zufall als solches absieht. Daneben findet in Irland aber auch die "Datafizierung" zunehmend Anwendung – es geht um Methoden der statistischen Profilerstellung. Bereits seit den frühen Jahren des Jahrhunderts werden Methoden entwickelt, mittels bestimmter Daten eine Austrittswahrscheinlichkeit (PEX[probability of exiting]-score) zu bestimmen. Dieses ist nicht zuletzt Teil der Bestrebung des Ministeriums für Soziale Sicherung²⁰ einen neuen Dienst – den Nationalen Beschäftigungs- und Leistungsanspruchs-Dienst^{21/22}. Es wäre angemessener, von einem neuen Management-setup zu sprechen, denn es geht im Grunde um neue Wege bei der Verwaltung der Arbeitslosigkeit. Auch wenn der Plan auf das Jahr 2011 zurückgeht²³ (und selbst früher schon in Teilen Bedeutung hatte), ist er heute erwähnenswert, da nun bei der Verankerung auf den verschiedenen Verantwortungsebenen (roll-out) und der Implementierung deutlich wird, worum es tatsächlich geht: neben der Verwaltungs-Straffung und Koordinierung der Verwaltung durch die Einrichtung von Intreo als koordinierende Anlaufstelle²⁴ sowie als Instanz der Disziplinierung.²⁵

Erwähnenswert ist, dass Grundlage das vorhergehende Regierungsprogramm ist – erwähnenswert, weil es wiederum zeigt, dass weitreichende Programme und Maßnahmen ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage erfolgen. Ein Aktionsprogramm als Aktivierungsprogramm, ohne aber gesetzliche Grundlage (Act) im engen Sinn. Dazu mag passen, dass die Durchführung zumindest eines Teils der als "Aktive Arbeitsmarktpolitik" verbrämten restriktiven Verwaltung der Erwerbslosigkeit privatisiert wird. So schreibt Mary Murphy:

"While partially motivated by the need to address genuine short- to medium-term temporary capacity issues, there is also a strong ideological orientation to privatisation amongst key domestic actors including advisors in the Taoiseach's policy unit. Under Pathways to Work (DSP, 2014b) in October 2014 the DSP, following a tendering

²⁰ Department of Social Protection.

²¹ National Employment and Entitlements Service (NEES), in dem genannten Dokument wird darauf hingewiesen, dass der Name nicht endgültig sei.

²² Department of Social Protection, 2011: Project Plan for the Development and Implementation of the National Employment and Entitlements Service; <http://www.welfare.ie/en/downloads/nees.pdf>, 26.08.18.

²³ Grundlage ist das vorhergehende Regierungsprogramm, erwähnenswert, weil es wiederum zeigt, dass weitreichende Programme und Maßnahmen ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage erfolgen.

²⁴ "Intreo is a single point of contact for all employment and income supports. Designed to provide a more streamlined approach, Intreo offers practical, tailored employment services and supports for jobseekers and employers alike"; http://www.welfare.ie/en/Pages/Intreo_home.aspx, 26.08.18.

²⁵ "Under the case management model the Department will work with clients to prepare, execute and monitor a personal progression plan. This progression plan will have a number of elements, for example, an income support-plan, a skills/training development plan and an employment plan. Clients will be expected to engage with this approach and failure to engage will lead to a reduction or cessation of benefit payments." (Department of Social Protection, op.cit. (oben Fn. 22) 4).

process supported by the London-based Centre for Economic and Social Inclusion, contracted two private companies to deliver JobPath. These will in turn subcontract local and specialised Irish NGOs."²⁶

Mit Blick auf die Leistungserbringung sind die neuen Perspektiven wie folgt dem o.g. Projektplan der Regierung zu entnehmen:

As part of this approach the Department is seeking to change its focus from the passive provision of transaction based services (claims processing and payments) to the active case management of clients. Under the case management model the Department will work with clients to prepare, execute and monitor a personal progression plan. This progression plan will have a number of elements, for example, an income support-plan, a skills/training development plan and an employment plan. Clients will be expected to engage with this approach and failure to engage will lead to a reduction or cessation of benefit payments.²⁷

Als Besonderheit ist noch eine besondere Maßnahme im Rahmen der allgemeinen Aktivierungspolitik zu erwähnen, die mehr oder weniger skurril ist. Es handelt sich um den Aktionsplan für Haushalte ohne Erwerbseinkommen.²⁸ Das Bemerkenswerte an diesem Plan besteht darin, dass es nicht schlicht um die Eingliederung der Erwerbslosen geht – also die Aktivierungspolitik, wie sie allgemein verstanden wird. Vielmehr ist das Ziel hier, diejenigen, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, aber zudem nicht erwerbslos gemeldet sind, zu aktivieren. Das Skurrile besteht darin, dass damit möglicherweise eine Strategie eingesetzt wird, durch die sich die Erwerbslosigkeit erhöht – dann nämlich, wenn für die "Aktivierten" schlicht keine Arbeitsplätze bereitstehen. Der tatsächlich positive Aspekt mag zunächst nicht so sehr in dem Arbeitsmarkteffekt bestehen, sondern in einer indirekt auf diesem Wege verbesserten öffentlichen Kinderbetreuung. Denn darin ist der Bericht klar: (i) ein großer Teil der Betroffenen sind Haushalte mit Kindern; (ii) ein großer Teil der betroffenen Haushalte ist in höherem Maß von Armut betroffen als der Bevölkerungs-Durchschnitt und (iii) die extrem hohen Kosten für Kinderbetreuung sind der offensichtliche Grund, der hinter der Nicht-Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt steht.

Mit diesem Teil der Aktivierungspolitik wird möglicherweise das Arbeitsmarktproblem verstärkt und auch die Leistungsebene wird vor eine neue Herausforderung gestellt: Die "bereinigte" Entwicklung der Erwerbstätigkeit ist keineswegs als Jobwunder zu klassifizieren.

²⁶ Murphy, Mary P., 2016: Low road or high road? The post-crisis trajectory of Irish activation, in: Critical Social Policy 2016, Vol. 36(2) 1–21, here: 13; DOI: 10.1177/0261018315626841 csp.sagepub.com, https://www.maynoothuniversity.ie/sites/default/files/assets/document/Critical%20Social%20Policy-2016-Murphy-0261018315626841_0.pdf, 26.08.18.

²⁷ Department of Social Protection, op.cit. (oben Fn. 22), 4; <http://www.welfare.ie/en/downloads/nees.pdf>, 26.08.18.

²⁸ Pathways to Work. Action Plan for Jobless Households. Analysis and Proposals September 2017; https://www.welfare.ie/en/downloads/Action_Plan_for_Jobless_Households.pdf, 27.08.18.

Wenn nun die Kosten für die Kinderbetreuung gesenkt werden, wie im Abschnitt 2.3. ausgeführt ist, und sich so die Zahl der für den Arbeitsmarkt verfügbaren Personen erhöht, ergibt sich eine doppelte Haushaltbelastung unter der Voraussetzung, dass Erwerbsarbeitsplätze nicht ausreichend bereitstehen. Derzeit kommt man über reine allgemeine Modellrechnungen bzw. Kaffeesatzleserei nicht hinaus. Eine wichtige Frage wird diejenige nach der Qualität der möglichen Erwerbsmöglichkeiten sein. Im Zusammenhang mit einem gerade veröffentlichten ESRI-Bericht²⁹ wird festgestellt, dass "nicht-permanente Erwerbstätigkeit kein ausgeprägtes Merkmal" sei.³⁰ Zugleich wird aber dazu aufgefordert, neue Entwicklungen aufmerksam zu verfolgen. Im Bericht selbst verdienen zwei Aspekte besondere Aufmerksamkeit. Erstens werden Selbstständige als Unternehmer eingestuft;³¹ zweitens wird in dem Bericht selbst hervorgehoben, dass die eigentlich brisanten Bereiche, die als sogenannte *gig- und sharing economy* bereits seit einiger Zeit weitreichend diskutiert werden, nicht erfasst sind. Mit Blick auf die soziale Sicherung findet sich neben Allgemeinplätzen allerdings kaum etwas Konkretes.³²

Relevante Dokumente

Department of Social Protection, 2011: Project Plan for the Development and Implementation of the National Employment and Entitlements Service; <http://www.welfare.ie/en/downloads/nees.pdf>; 26.08.18

Pathways to Work 2016-2020; <https://www.welfare.ie/en/downloads/PathwaysToWork2016-2020.pdf>; 22.08.18

Pathways to Work. Action Plan for Jobless Households. Analysis and Proposals September 2017; https://www.welfare.ie/en/downloads/Action_Plan_for_Jobless_Households.pdf; 27.08.18

2.5. Sicherung des Wohnbedarfs

Von einiger Bedeutung ist der Bereich des Mieterschutz – bemerkenswert zunächst alleine schon weil damit Vermietung als Thema von zunehmender Relevanz aufgegriffen wird, was

²⁹ McGuinness, Seamus/Bergin, Adele/Keane, Claire/Delaney, Judith, August 2018: Measuring contingent employment in Ireland, Dublin: ESRI (ESRI Research Series, 74); <http://www.esri.ie/pubs/RS74.pdf>, 27.08.18.

³⁰ ESRI-Pressmeldung; <https://www.esri.ie/news/non-permanent-employment-is-not-an-extensive-feature-of-employment-in-ireland/>, 27.08.18.

³¹ "Freelancers are solo entrepreneurs active in the following sectors: information and communication; financial and insurance activities; administrative and support service activities; education; arts, entertainment and recreation; other service activities." (Ibid., 5 f.)

³² Von Seiten der Labour-Partei, die sich im Bereich der Wohnungsmarktpolitik, hier insbesondere Fragen um die Vermietung durch Airbnb besonders einsetzt (siehe den folgenden Absatz V. Sicherung des Wohnbedarfs), wurde mitgeteilt, "I don't think we have issued specific stuff about uber but a Labour website search for 'precarious', 'freelance' or 'gig economy' will show we have published on the issue generally." (Email vom 16. August 2018, 16:16 an den Autor, gesendet von Mag Murphey)

wohl als eine gewisse Abkehr von einer Politik, die stark auf Eigentum/Eigentumsförderung ausgerichtet war, gewertet werden kann. Das tatsächlich unmittelbar Wichtige aber ist, dass damit auch in Irland das Problem des zunehmenden Missbrauchs von Wohnraum zu unlauteren Geschäftszwecken angegangen wird. Zugleich ist zum "Problem Airbnb" keine klare Information zu finden. Anvisiert werden anscheinend Begrenzungen der Dauer der Vermietung über eine Plattform, eine Lizenzierung – was klarstellt, dass jegliche Regelung regional erfolgen wird.³³ Derzeit besteht nur eine Regelung, der nur geringe Bedeutung zukommen kann: es besteht das Erfordernis des Antrags auf Planungsbewilligung – damit sind dann auch eventuelle Besteuerungen verbunden. Allerdings ist wohl davon auszugehen, dass die Kontrolle eher lax erfolgt.³⁴ Die Argumente der vom Minister eingesetzten Arbeitsgruppe zeugen von einem eher technischen Ansatz, der sich zwischen den Polen "Ermöglichung und Sicherung eines Zusatzeinkommens"³⁵ und Sicherung des verfügbaren Wohnraums in Ballungsgebieten, insbesondere Dublin bewegt.³⁶

Teil des Problems ist die Tatsache, dass Airbnb – nebenbei sei bemerkt: mit zwei HQs in Irland – über einen recht hohen Bestand an zu mietenden Wohnungen in dem Inselstaat verfügt, zugleich aber der Wohnungsbestand auch von anderer Seite unter Druck gerät: Gerade mit dem vermeintlichen neuen Aufschwung zeigt sich auch die Realität, die in einer steigenden Zahl von Zwangsräumungen besteht. Diese sind insofern bemerkenswert, als sie eben auch mit der vermeintlichen Krise zusammenhängen: Geier-Fonds, erfolgreich nicht zuletzt wegen der extrem niedrigen Steuersätze, fordern nun die faulen Kredite ein, und sind bei Nichttilgung schnell mit Zwangsräumungen zur Stelle.

Soweit ist die geplante Gesetzgebung – zum einen das Short-Term Lettings Bill, zum anderen das Planning and Development (Amendment) (Short Term Lettings) Bill – allerdings nur

³³ S. Finn, Christina, Apr 15th 2018: Ireland's mooted Airbnb 'licensing' scheme would only be rolled out in Dublin, in: TheJournal.ie; <http://www.thejournal.ie/Airbnb-permit-regime-3952119-Apr2018/>, 10.08.18.

³⁴ S. Finn, Christina, Jan 22nd 2017: Working group to review if Airbnb should face regulations, in: TheJournal.ie; <http://www.thejournal.ie/Airbnb-ireland-3191696-Jan2017/>, 10.08.18.

³⁵ Auch zur Abzahlung von Hypotheken.

³⁶ Im Zirkular der Arbeitsgruppe (Department of Housing, Planning and Local Government, 23 October 2017: Circular letter PL 10/2017 APH 3/2017: Guidance on Planning Applications for Short Term Lettings; https://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/circular_pl10_aph3_2017.pdf, (27.08.18) heißt es:

"In the first instance, the purpose of this circular is to address these issues where an application is made for permission under the Planning and Development Act 2000 (the Act) for change of use for short term letting purposes. Of immediate concern are areas where there is high demand for long term residential rental properties and where there is a high risk of loss of supply due to short term lettings. These are likely to be areas where the lack of supply of permanent rental accommodation is evident in large numbers of people on social housing waiting lists, where there are difficulties in establishing Housing Assistance Payment (HAP) or Rental Accommodation Scheme (RAS) supported tenancies, where rents are high or where a rent pressure zone has been designated."

Des Weiteren definieren die Ausführungen die Bedingungen, unter denen eine "Bedrohung" für den Bestand des lokalen Wohnungsmarktes gesehen wird.

begrenzt geeignet, die Problematik zu bewältigen. Es ist zwar im 2017-Dokument eine eindeutige Festlegung getroffen:

Amendment of section 3 of Principal Act 2. Section 3 of the Principal Act is amended by the insertion of the following subsection after subsection (3): "(4) For the avoidance of doubt, it is hereby declared that, for the purposes of this section, where a residential property is used for temporary sleeping accommodation for reward and where the cumulative number of nights of use as temporary sleeping accommodation for reward exceeds 90 nights in one calendar year, such use shall constitute a material change in use of the property."

Aber der Kern beider Gesetze besteht darin, dass eine genaue Registrierung erwartet wird und damit eine Bestandsaufnahme und Besteuerung. Von einer Kontrolle der Wohnraumnutzung ist keine Rede.

Relevante Dokumente

Short-term Lettings Bill 2018 (Bill 42 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/42/>; 10.08.18

Planning and Development (Amendment) (Short Term Lettings) Bill 2017 (Bill 145 of 2017); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2017/145/>; 10.08.18

Residential Tenancies (Student rents, rights and protections) Bill 2018 (Bill 45 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/45/>; 10.08.18

3. MASSNAHMEN GEGEN DISKRIMINIERUNG IM BILDUNGSWESEN

Ein anderer Bereich, der ebenfalls nicht klar sozialpolitisch eingeordnet werden kann, ist mit der Schulerziehung befasst und legt nun die Schul-Zulassungskriterien fest. Es geht einerseits um das definitive Verbot der Erhebung von Gebühren; zum anderen geht es auch um die Überwindung anderer diskriminierender Faktoren wie Wartelisten und der immer noch verbreiteten Gründe "gender, civil status, family status, sexual orientation, religion, disability, race, Traveller community ground or the ground that the student or the applicant in respect of the student concerned has special educational needs".³⁷ Der Grund für diese Regelung ist nicht einleuchtend, denn im Grunde galt bereits die Regelung kostenfreier Erziehung. Die in der Wirkungsanalyse ausgewiesenen Gründe verbleiben auf einer sehr allgemeinen Ebene:

³⁷ Education (Admission to Schools) Bill 2016/Meabhrán Mínitheach: 2; <https://www.education.ie/en/Parents/Information/School-Enrolment/Explanatory-Memorandum-for-the-Education-Admission-to-Schools-Bill-2016.PDF>, 12.08.18.

The need for enhanced information for parents about their rights, should a school refuse to enrol their child.

Those aspects of the written enrolment policies of schools which may be deemed exclusionary, e.g. pre-enrolling children from birth or providing preference to children of past pupils, thereby putting newcomers to communities at a disadvantage.

The potential for improved inter-school co-operation in a given area in order to address enrolment anomalies.

Possible proposals for intervention in local admissions where inter-school cooperation is not achieved.³⁸

Erhoben wurden allerdings immer wieder "freiwillige Beiträge" – so wurde vor einiger Zeit in The Irish Times berichtet, "that parents are paying €46 million a year in voluntary contributions to schools. Many parents have said they feel pressurised into making the contributions".³⁹

Der tatsächliche Grund für diese Initiative dürfte darin bestehen, dass zunehmend Beschwerden laut werden, wonach Probleme bei der Zulassung auftreten, wenn Eltern/Kinder nicht katholisch sind, obwohl die katholische Kirche immer noch der Hauptträger von (allerdings staatlich-finanzierten) Schulen ist. Im Einzelfall ist der Anwendungsbereich zu beurteilen. Die Regelung gilt für staatlich anerkannte Schulen der Primar- und Sekundarstufe – die staatlich Anerkennung ergibt sich aus Sektion 10 des Erziehungsgesetzes von 1998.⁴⁰ Bei der großen Zahl der vor allem katholischen Schulen mag es dann freilich von deren Seite überlegenswert erscheinen, die Anerkennung nicht zu beantragen: staatliche Finanzierung wäre zunächst nicht ausgeschlossen; eine Art Mitnahmeeffekt könnte durch Spenden-Forderungen erzielt werden, und die Religionsfreiheit würde sich zur Freiheit religiöser Träger, nach eigenem Belieben zu handeln, entwickeln.

Relevante Dokumente

Education (Admission to Schools) Act 2018 (Act 14 of 2018). Education (Admission to Schools) Bill 2016 (Bill 58 of 2016); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2016/58/;12/08/18>

³⁸ Ibid.

³⁹ Leahy, Pat, April 25th, 2018: Bill aims to ban 'obligation' for school contributions. Labour proposes move days after report says parents paying €46m a year to schools.

⁴⁰ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/51/section/10/enacted/en/html#sec10>, 27.08.18.

4. ENTWICKLUNGEN IM ARBEITS- UND ARBEITSERLAUBNISRECHT

4.1. Neue Beschäftigungsformen

Das Problem der Scheinselbstständigkeit wird in einem neuen Gesetz zum Verbot der Scheinselbstständigkeit⁴¹ aufgegriffen, das frühere allgemeine Bestimmungen etwa der unrechtmäßigen Kündigung (unfair dismissal) in zugespitzter Form aufnimmt. Gleichwohl ist die Wortwahl eher zögerlich:

An employer shall not— (a) require an employee to perform work under the guise of a bogus contract for services, or (b) engage in any conduct that would reasonably lead the employee to believe that he or she was expected to perform work under a bogus contract for services.

Abgesehen davon ist aber auch die Vielfalt der Bestimmung von Scheinselbstständigkeit (2.3a-t) nicht gerade geeignet, klare Verhältnisse zu schaffen. So ist auch die Begrenzung auf Dienstleistungen wenig hilfreich, wenn man sich die verschiedenen Windungen anschaut, mit denen sich große Unternehmen, die sich der Scheinselbstständigkeit bedienen, definieren. Mit der Selbstdefinition etwa von Ryanair, Uber, TaskRabbit ist natürlich auch die Definition der jeweiligen "gig-worker", "sharer" etc. gegeben. So ist etwa eine Plattform, die sich selbst als Vermittler und somit als Dienstleister darstellt, kaum geeignet, ihrerseits Dienstleister für die eigentliche Leistungserbringung "einzustellen". Damit besteht das übliche Problem dieser Debatten und wird nun als unzureichende Methodologie im Gesetz verankert. In anderen Worten, die Bestimmung des Status müsste auf einer klaren und abgrenzbaren Definition aufbauen, die die Veränderungen auf beiden Seiten – also des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers – einbezieht.

4.2. Mindestlohn

Eine andere Frage besteht in der Bezahlung, konkret dem Nationalen Mindestlohn. Dieser ist nunmehr auf 9.55€ für einen erfahrenen Erwachsenen festgelegt – abgesehen davon, dass dies ein recht geringer Betrag ist, besteht die tatsächliche Bedeutung wohl darin, dass es weiterhin eine große Anzahl von Ausnahmen und Bedingungen gibt. Die wohl bemerkenswerteste Ausnahme besteht darin, dass – per Beschluss des Arbeitsgerichtes – Arbeitgeber für einen Zeitraum zwischen 3 und 12 Monaten von der Verpflichtung zur Zahlung des Mindesteinkommens befreit werden können, wenn wirtschaftliche Schwierigkeiten bestehen.

⁴¹ Prohibition of Bogus Self-Employment Bill.

4.3. Migration und Arbeitserlaubnis

Freilich sind Politik und Rechtsentwicklung nie zu begreifen, wenn nur ein mehr oder weniger vereinzelter Akt – sei es im Sinne des Gesetzesaktes oder im Sinn der Handlung – betrachtet wird. Wichtig ist, das Zusammenspiel von *politics*, *polity* und *policy* zu berücksichtigen. Was aber immer gilt, ist manchmal von ganz besonderer Bedeutung und Sichtbarkeit – dies gilt etwa im Fall der Asylpolitik, namentlich mit Blick auf die Arbeitserlaubnis.

Mitte 2016 hat die Europäische Kommission im Rahmen einer Gesamtüberholung der Migrationspolitik einen "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)"⁴² vorgelegt. Der im gegenwärtigen Zusammenhang entscheidende Punkt besteht im Ziel der "Verbesserung der Eigenständigkeit und der Integrationsaussichten der Antragsteller"⁴³ – ausdrücklich bezieht sich dies auch auf die Zeit, während der Antragsbearbeitung. In diesem Licht muss die Überraschung verwundern, mit der die Mitteilung des Irischen Justizministeriums über die im Rahmen des Irish Refugee Protection Programme vorgesehenen Neuregelungen zur Arbeitsmarktintegration vom 2.7.2018 in Irland aufgenommen wurden.

Zuvor hatte bereits der Obersten Gerichtshof (Supreme Court) mit Urteil vom Mai 2017 die Verfassungsmäßigkeit der allgemeinen Gültigkeit eines Arbeitsverbotes infrage gestellt.⁴⁴ Obgleich das Urteil darauf hinausläuft, jegliche Klarheit der Entscheidung zu vermeiden, ebnet es doch den Weg für eine weitgehende Neuorientierung, die im Zweifelsfall im Interesse des Arbeitswilligen auszulegen ist – dies gilt auch im Licht eines wachsenden Kampfes gegen die Direct-Provision-Politik. Nun ist die Angleichung des nationalen Rechts an Vorgaben der EU erfolgt. Ob aber damit das Glas halb gefüllt wurde, oder ob immer noch ein nur halbvolles Glas als scheinbar der irischen Regierung zu verdankendes "Geschenk" auf dem Tisch steht, mag unterschiedlich beantwortet werden. Zumindest ist bemerkenswert, dass erst nach einem Aufenthalt von acht Monaten ein Antrag gestellt werden kann, und Asylsuchende erst dann arbeiten dürfen, wenn sie neun Monate auf die Anerkennungsentscheidung der ersten Instanz gewartet haben; außerdem wird eine solche

⁴² COM (2016) 465 final, Brüssel, 13.7.2016; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-465-DE-F1-1.PDF>, 27.08.18.

⁴³ Ibid., p. 5.

⁴⁴ Supreme Court No.: 31 & 56/2016: N.H.V. and Minister for Justice and Equality vs. The Attorney General and The Irish Human Rights and Equality Commission; Judgment of O'Donnell J. delivered the 30th of May 2017: para 17; <http://www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/bba87f6e90ea3c5d80258130004199fe?OpenDocument>, 27.08.18.

Arbeitserlaubnis nur bei "Wohlverhalten" ausgestellt und kann somit auch als Disziplinierungsmittel angesehen werden.⁴⁵

Die Arbeitserlaubnis gilt für unselbständige und für selbstständige Beschäftigung.

Relevante Dokumente

Prohibition of Bogus Self-Employment Bill 2018 (Bill 30 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/30/>; 10.08.18

S.I. No. 440/2017 - National Minimum Wage Order 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/si/440/made/en/print>; 13.08.18

5. RÜCK- UND AUSBLICK

Bei einem Blick auf jüngsten Entwicklungen ist auffällig, dass sich einerseits große allgemeine Brüche zeigen, zugleich aber viele der neuen Gesetze nur mit Detailänderungen bestehender Gesetzgebung befasst sind. Ob so den Anforderungen entsprochen werden kann, die sich aus der angestrebten gesellschaftlichen Lage ergeben, mag dahingestellt sein. Allemal wird die Systematik und Handhabbarkeit erheblich erschwert, wenn Gesetze nunmehr nicht die alten Versionen ersetzen, sondern nur in den einzelnen Artikeln bestehen, die ersetzt werden – dies erinnert ein wenig an das Spiel von Original und Fälschung/Vorher-Nachher, eine Puzzle-Variante oder auch des Spiels "ich sehe was, was Du nicht siehst". Damit ist man weit von einer grundlegenden Restrukturierung entfernt. Geht man davon aus, dass ein Generationenwechsel stattfindet, so sollten die Nachfolger mehr Mut zeigen: auch im Recht gilt es die Frage nach Basis und Überbau zu klären.

⁴⁵ S. Department of Justice and Equality, [ohne Datum – 2018]: Permission to access the labour market; <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/labour-market-access>, 27.08.18.

6. WICHTIGE GESETZESTEXTE UND RECHTSVERORDNUNGEN

Childcare Support Act 2018; No. 11 of 2018; http://www.irishstatutebook.ie/eli/isbc/2018_11.html; 12.08.18

Education (Admission to Schools) Act 2018 (Act 14 of 2018). Education (Admission to Schools) Bill 2016 (Bill 58 of 2016); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2016/58/>; 12.08.18

General Scheme of a Bill entitled Health (Regulation of Termination of Pregnancy) Bill 2018 – <https://health.gov.ie/wp-content/uploads/2018/07/Updated-General-Scheme-of-the-Health-Regulation-of-Termination-of-Pregnancy-Bill-2018.pdf>; 09.08.18

Planning and Development (Amendment) (Short Term Lettings) Bill 2017 (Bill 145 of 2017); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2017/145/>; 10.08.18

Prohibition of Bogus Self-Employment Bill 2018 (Bill 30 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/30/>; 10.08.18

Residential Tenancies (Student rents, rights and protections) Bill 2018 (Bill 45 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/45/>; 10.08.18

S.I. No. 440/2017 - National Minimum Wage Order 2017; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2017/si/440/made/en/print>; 13.08.18

Short-term Lettings Bill 2018 (Bill 42 of 2018); <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/42/>; 10.08.18

Thirty-sixth Amendment of the Constitution Bill 2018 (Bill 29 of 2018) - <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2018/29/>; 09.08.18

7. AUSGEWÄHLTE LITERATUR

de Mars, Sylvia/Murray, Colin/O'Donoghue, Aoife/Warwick, Ben, 2018: Bordering two unions. Northern Ireland and Brexit; Policy Press

Duda-Mikulin, Eva A., 2019: EU migrant workers, Brexit and precarity. Polish women's perspectives from inside the UK; Policy Press

Farrell, Colm J., 2018: A Survey of Social Benefits in Ireland; Public Policy.ie; <http://www.publicpolicy.ie/wp-content/uploads/2018-A-Survey-of-the-Benefit-System-in-Ireland-v1.pdf>; 27.08.18

Keohane, K. & Kuhling, C., 2014: The Domestic, Moral and Political Economies of Post-Celtic Tiger Ireland: What rough beast?; Manchester: Manchester University Press

Powell, Fred, 2017: The Political Economy of the Irish Welfare State: Church, State and Capital; Bristol: Policy Press

Prof. Dr. habil. Peter Herrmann
Visiting Scholar at
National University of Ireland Maynooth
University Department of Chinese
Maynooth, Irland
herrmann@esosc.eu