

# DOKUMENTATION

## Goran Cobanov

### Das Projekt „3. Kind“ und die Entscheidung des mazedonischen Verfassungsgerichts vom 1. April 2009

#### I. Einleitung

Die Geburtenrate stagniert in Mazedonien seit langem und ist in den letzten Jahren sogar noch beträchtlich zurückgegangen. Mit etwa zwölf Geburten auf tausend Einwohner (Zahlen aus 2005 und 2007)<sup>1</sup> liegt Mazedonien zwar im Vergleich mit den Staaten der Europäischen Union verhältnismäßig weit vorn (Frankreich 13 – Deutschland 8,2 – Italien 8,54), überschreitet die durchschnittliche Geburtenrate in der EU (10) und bewegt sich auf gleicher Ebene mit Ländern wie Luxemburg und Norwegen (12). Im weltweiten Vergleich (20) befindet sich Mazedonien jedoch relativ weit hinten und belegt noch hinter der Türkei (16), Brasilien (16), den USA (14 – 151. Rang), Albanien (15 – 152. Rang) und Irland (14) den 170. Rang.<sup>2</sup> Im Jahr 2004 wurden in Mazedonien nur 23.361 Kinder geboren; dies war die niedrigste Anzahl an Geburten in den vergangenen 60 Jahren.<sup>3</sup>

Ursache der niedrigen Geburtenrate ist vor allem der Umstand, dass sich in Mazedonien sehr viele junge Menschen gegen eine Ehe und gegen eine Familie mit Kindern entscheiden. Diese Entscheidung beruht – anders als in vielen westeuropäischen Staaten – nicht auf einer veränderten Einstellung zur Ehe und Familie und der mangelnden Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern vor allem auf der Befürchtung, angesichts der astronomisch hohen Zahl von Arbeitslosen<sup>4</sup> und der geringen Verdienste<sup>5</sup> bei mit den westeuropäischen Ländern – zumindest in den größeren Städten – vergleichbaren Lebenshaltungskosten keine ausreichenden Finanzmittel für ein zeitgemäßes Auskommen zur Verfügung zu haben.

Darüber hinaus besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Geburtenrate der mazedonischen Bevölkerungsmehrheit und der Geburtenrate der albanischen Minderheit. Letztere ist erheblich höher. Allein auf die mazedonische Bevölkerungsmehrheit bezogen läge Mazedoniens Geburtenrate schätzungsweise bei 8, womit Mazedonien mit Staaten wie Deutschland, Italien oder Japan zu vergleichen wäre, während die Geburtenrate der albanischen Minderheit noch über derjenigen in Albanien liegen dürfte. Ursache dieser Differenz ist der unterschiedliche Stellenwert, den die Familie und der Kinderreichtum für die albanische Minderheit in Mazedonien – ähnlich wie im Kosovo und in Albanien – auch und gerade im Hinblick auf die Versorgung im Alter haben. Anders als im Fall der mazedonischen Bevölkerungsmehrheit, bei der die Familien – wie in

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.welt-auf-einen-blick.de/bevoelkerung/geburtenrate.php>.

<sup>2</sup> Zahlen nach <http://www.welt-auf-einen-blick.de/bevoelkerung/geburtenrate.php>, Ranglisten nach <http://www.welt-auf-einen-blick.de/bevoelkerung/geburtenrate-1.php>.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu den Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung zu Mazedonien vom 3.11.2005, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_7530-544-1-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_7530-544-1-30.pdf).

<sup>4</sup> Die Arbeitslosenquote liegt offiziell bei 36, inoffiziell bei 45 %.

<sup>5</sup> Das Durchschnittseinkommen liegt bei 200 €.

den westlichen Staaten – zumeist maximal zwei Kinder haben, versteht die albanische Minderheit die Altersvorsorge nicht als eine Aufgabe des Staates, dem gegenüber man sich auch nach den Ohrider Rahmenvereinbarungen<sup>6</sup> nicht loyal verhält; die Altersvorsorge wird vielmehr nur im Fall von Kinderreichtum als gesichert angesehen.

Die Situation verschärft sich zunehmend dadurch, dass Mazedonien vor allem in den letzten Jahren von Auswanderungswellen heimgesucht wird. Junge und insbesondere gut ausgebildete Akademiker haben das Land verlassen und in Westeuropa ihren Lebensmittelpunkt begründet,<sup>7</sup> womit der ohnehin schon aufgrund der niedrigen Geburtenraten in Gang gesetzte Alterungsprozess der Gesellschaft noch beschleunigt wurde.

## II. Die „Baby-Boom“ oder „3. Kind-Initiative“ der Regierung

Nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung im Februar 2008 zerbrach die seit 2006 bestehende konservative Regierungskoalition der VMRO-DPMNE<sup>8</sup> und der DPA<sup>9</sup> am Streit um die Anerkennung des Kosovo<sup>10</sup> und mündete im Juli 2008 in vorgezogene Parlamentswahlen. Bereits nach den Umfragen war zu erkennen, dass die von Gruevski geführte VMRO gestärkt aus den Neuwahlen hervorgehen würde. Der Wahlkampf wurde – wie schon zwei Jahre zuvor – durch zahlreiche gewaltsame Übergriffe auf albanischer Seite überschattet. Von der ODIHR und der OSZE entsandte Wahlbeobachter äußerten sich „sehr beunruhigt“ über den Verlauf der Wahl.<sup>11</sup>

Zur Wahl traten insgesamt 18 Wahlbündnisse an.<sup>12</sup> Bei einer Wahlbeteiligung von 57,1 Prozent erhielt die VMRO-DPMNE mit ihren – insbesondere aus den Parteien der Minderheiten stammenden – Partnern 48,8 Prozent der Stimmen und damit gut 16 Prozent

<sup>6</sup> Vgl. zum Rahmenvertrag von Ohrid, der am 13.8.2001 durch die jeweils auf albanischer und mazedonischer Seite größten Parteien der „Notstandsregierungskoalition“ unterzeichnet wurde, Schrammeyer, Der Vertrag von Ohrid, ein Sieg der Vernunft, in: Monatshefte für Osteuropäisches Recht 2001, S. 321 ff. Das Rahmenabkommen von Ohrid beinhaltet zwei grundlegende Elemente: Zum einen sieht es umfangreiche Verfassungs- und Gesetzesänderungen vor, die die Situation der Minderheiten in Makedonien, insbesondere der albanischen Minderheit, verbessern sollen. Zum anderen soll ein Prozess der Dezentralisierung der Verwaltung eingeleitet werden, um zugunsten der albanischen Minderheit Bürgernähe der Exekutive zu gewährleisten. Mit dem Annex A zum Ohrider Rahmenvertrag (integraler Bestandteil) wurden umfangreiche Verfassungsänderungen beschlossen, die u.a. in der mit zunächst 15 Änderungen (Amendements IV-XVIII) bislang umfangreichsten Verfassungsmodellierung vom 20.11.2001 mündeten und den Beginn der Implementierung des Ohrider Rahmenvertrages bedeuteten; letztere dürfte mit den letzten umfassenden Reformen der Justiz nahezu abgeschlossen sein. Vgl. zur „Verfassungskonformität“ des Ohrider Rahmenvertrages den Beschluss des mazedonischen Verfassungsgerichts in der Rs. U Nr. 190/2001 v. 31.10.2001 ([www.usud.gov.mk, odluki i rešenija](http://www.usud.gov.mk, odluki i rešenija)).

<sup>7</sup> So hatte Mazedonien beispielsweise im Jahr 2007 eine negative Migrationsrate von 3, vgl. <http://www.163-europa.s-cool.org/?action=ctr>. Die Folge ist, dass Mazedoniens Bevölkerung seit Jahren stagniert und allenfalls minimal um 0,3 Prozent wächst.

<sup>8</sup> Vnatrešna Makedonska Revolucionerna Organizacija-Demokratska Partija na Makedonsko Nacionalno Edinstvo, VMRO-DPMNE (Innere Makedonische Revolutionäre Organisation-Demokratische Partei der makedonischen nationalen Einheit); zur geschichtlichen Entwicklung und den Aktivitäten der VMRO vgl. Troebst, Balkanisches Politikmuster, Osteuropa 2000, S. 1254 (1257 ff) und ders., Das makedonische Jahrhundert, Seite 85 ff.

<sup>9</sup> Demokratska Partija na Albancite, DPA (Demokratische Partei der Albaner).

<sup>10</sup> Einen Überblick über die Staaten, die das Kosovo bereits anerkannt haben, anerkennen könnten oder erklärte Anerkennungsgegner sind, bietet Willenberg, Ordnet Kosovo den Balkan neu?, SOM 4/2008, S. 16 ff.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu beispielsweise die österreichische Zeitung „Der Standard“ vom 2.6.2008.

<sup>12</sup> Die offiziellen Ergebnisse der vorgezogenen Parlamentswahl sind einzusehen unter <http://www.sobranie.mk/mk/default.asp?vidi=izbrez08>.

mehr als bei der letzten Parlamentswahl im Jahr 2006. VMRO-DPMNE und Partner<sup>13</sup> erhielten mit 63 der 120 Sitze so die absolute Mehrheit im Parlament und können damit grundsätzlich ihre Wahlversprechen einfacher durchsetzen. Eines der zentralen Vorhaben der konservativen Regierung *Gruevski* war die Stärkung der Familien. Nach ihrer Wiederwahl hatte die Regierung *Gruevski* zunächst hohe Sympathiewerte. Mehr als 80 Prozent der Bevölkerung unterstützten grundsätzlich die Pläne der Regierung, die Geburtenrate zu steigern und mehr für die soziale Sicherheit zu tun.<sup>14</sup>

Mit einer – trotz der günstigen Umfragewerte und der positiven öffentlichen Meinung – viel kritisierten Werbekampagne machte die Regierung auf ihre Absicht aufmerksam, mit gestaffelten staatlichen Zuschüssen für kinderreiche Familien einen „Baby-Boom“ auslösen zu wollen. Die Werbekampagne umfasste zunächst Werbemaßnahmen in Radio und Fernsehen und wurde dann auch auf eine landesweite Plakataktion ausgeweitet. Die Kosten für diese Werbemaßnahmen der Regierung und des Familienministeriums beliefen sich auf mehrere hunderttausend Euro.<sup>15</sup> Die Maßnahmen führten zunächst wohl auch zu der gewünschten Wirkung. Die Geburtenrate in Mazedonien stieg zum Ende des Jahres 2008 minimal an,<sup>16</sup> auch wenn der Zuschuss erst für nach dem 1. Januar 2009 geborene Kinder gezahlt werden sollte. Ob für den Anstieg der Geburtenrate Ende des Jahres 2008 die umfangreiche Werbekampagne ursächlich war, konnte nicht festgestellt werden.<sup>17</sup>

### III. Die Inhalte des „Baby-Boom-Gesetzes“

Die rechtlichen Grundlagen wurden nach der Wiederwahl der konservativen Regierung mit einer Änderungsvorlage zum Gesetz zum Schutz der Kinder,<sup>18</sup> womit der neue Artikel 30 a mit zwei Absätzen eingefügt wurde, geschaffen; trotz des Widerstands der von der SDSM<sup>19</sup> angeführten Opposition wurde das Änderungsgesetz nach den Lesungen im mazedonischen Parlament am 25. Juli und 27. August 2008 verabschiedet.<sup>20</sup>

Nach dieser Änderung sollten Mütter und Familien mit Kindern durch finanzielle Leistungen des Staates, die über das übliche Kindergeld hinausgehen, unterstützt werden. Gemäß Art. 30 a des Gesetzes zum Schutz der Kinder<sup>21</sup> sollte eine Frau nach der Geburt ihres zweiten, dritten und vierten leiblichen Kindes jeweils einen, in seiner Höhe und seiner Dauer gestaffelten, staatlichen Zuschuss erhalten, und zwar gemäß Art. 30 b des o.g. Gesetzes in folgender Höhe:

<sup>13</sup> Dem von *Gruevskis* VMRO-DPMNE geführten Bündnis gehören die Parteien SPM, DS, DOM, DPTM, DPSM, SR, VMRO-Makedonska, OPE, SDA, die Partei der Wlachen in Makedonien, die Partei der Integration der Roma, die Makedonische Volksbewegung, die Bosnische Demokratische Partei, Die Grünen, die Demokratische Union der Roma, die Partei der Landwirte und die Partei der vollständigen Integration der Roma an.

<sup>14</sup> Vgl. <http://www.vecer.com.mk/default-mk.asp?ItemID=8FDD76C01D783440BD389C0D9FC7BF7C>.

<sup>15</sup> Vgl. die Ausführungen in der online Ausgabe der Tageszeitung Špic (<http://www.spic.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1&EditionID=803&ArticleID=31386>).

<sup>16</sup> Vgl. <http://www.utriniski.com.mk>.

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.utriniski.com.mk/default.asp?ItemID=D1036BD28EFCAA4CA8DE64D46FE> 173 1A.

<sup>18</sup> Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 98/2000, 17/2003, 65/2004, 113/2005.

<sup>19</sup> Sozialdemokratski Sojuz na Makedonija (Sozialdemokratische Vereinigung – Partei – Makedoniens).

<sup>20</sup> Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 98/2008 vom 4.8.2008, S. 45 und Nr. 107/2008 vom 29.8.2008, S. 5 f.

<sup>21</sup> Služben Vesnik na Republika Makedonija Nr. 98/2008 vom 4.8.2008, S. 46.

- für das zweite Kind für einen Zeitraum von neun Monaten 30 Prozent des durchschnittlichen Monatslohnes (5000 Denar – etwa 75 €) des jeweiligen Vorjahres,
- für das dritte Kind für einen Zeitraum von zehn Jahren 50 Prozent des durchschnittlichen Monatslohnes (8250 Denar – etwa 115 €) des jeweiligen Vorjahres,
- für das vierte Kind für einen Zeitraum von 15 Jahren 70 Prozent des durchschnittlichen Monatslohnes (etwa 11.500 Denar – etwa 180 €) des jeweiligen Vorjahres.

Bringt eine Mutter in dem Zeitraum, in dem sie den Zuschuss für das dritte Kind erhält, ein viertes Kind zur Welt, sollte ein einheitlicher Zuschuss für das dritte und vierte Kind in Höhe von 100 Prozent des durchschnittlichen Monatslohnes gewährt werden. Im Fall einer Zwillingss- bzw. Mehrlingsgeburt war lediglich der jeweils höhere Zuschuss zu bewilligen. Ersatzweise – im Fall von Tod oder Entzug des Sorgerechts – konnte auch der Vater des Kindes den Zuschuss beantragen. Gezahlt werden sollten die Zuschüsse für alle ab dem Stichtag 1. Januar 2009 geborenen Kinder unter der Voraussetzung, dass der Antragsteller seit mindestens drei Jahren seinen Wohnsitz in Mazedonien hat. Darüber hinaus wurde das Familienministerium ermächtigt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, um eine einheitliche Anwendung des Gesetzes sicherzustellen.

Brisant war dabei die in Art. 30 a Abs. 1 enthaltene Einschränkung, wonach der Zuschuss nicht auf dem gesamten Territorium der Republik Mazedonien, sondern nur in den Gemeinden gewährt wird, in denen die Geburtenrate 2,1 Geburten pro tausend Einwohner unterschreitet. De facto konnten danach die Leistungen in weit weniger als einem Drittel der mazedonischen Kommunen beansprucht werden. Insbesondere die Bewohner der größeren Städte und vor allem die Einwohner der albanischen Gemeinden mit schon traditionell höherer Geburtenrate blieben von den Vergünstigungen ausgeschlossen.

#### IV. Die Reaktionen vor dem Urteil des Verfassungsgerichts

Prognostiziert wurde zunächst, dass das Gesetz gar nicht zu einem „Baby-Boom“ führen werde, sondern eher den Angehörigen der Minderheiten diene, die mit drei oder mehr Kindern ohnehin schon kinderreich seien, weil insbesondere das erste Kind überhaupt nicht und das zweite nur mit einem geringen Betrag gefördert werde.<sup>22</sup> Auf der anderen Seite wurde die Absicht der Regierung, die Geburtenrate in Mazedonien, „in einem Land, in dem – so ein Wissenschaftler – seit mehr als 50 Jahren keine „demographische Strategie“<sup>23</sup> mehr entwickelt worden sei, durchaus begrüßt. Zugleich wurde aber trotz alter Euphorie für das Gesetz vor der Gefahr gewarnt, dass die Armut und die Arbeitslosigkeit insbesondere in finanziell schwachen Gemeinden dennoch ansteigen werden.

Bereits kurz nach seiner Verabschiedung wurde aber vor allem die diskriminierende Wirkung der Regelungen kritisiert. Nicht nur die größte Oppositionspartei SDSM,<sup>24</sup> sondern auch Menschenrechtsorganisationen wie die Helsinki Vereinigung wiesen darauf hin, dass nur die Familien in zwei albanischen Gemeinden (Zajas und Oslomej) aufgrund der dortigen niedrigen Geburtenrate die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllten. Da der Zuschuss mit Ausnahme dieser beiden albanischen Gemeinden nur in über-

<sup>22</sup> <http://www.spic.com.mk>; Nachrichten des privaten Fernsehsenders a1 vom 9.3.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>23</sup> So der Soziologe Petar Atanasov in einem Interview für den Fernsehsender a1 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>24</sup> Vgl. die Nachrichten des privaten Fernsehsenders a1 vom 2.4.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

wiegend von Mazedoniern bewohnten Gemeinden ausgezahlt werde, sei das Gesetz ethisch diskriminierend.<sup>25</sup> Dieser Auffassung schloss sich auch die Bürgervereinigung „Razbudi Se“ (Erwache) an, die am 17. Dezember 2008 die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften beim mazedonischen Verfassungsgericht initiierte.

Die Regierungsparteien – und insbesondere *Gruevski* – verteidigten die Kampagne und die Regelung vor allem mit dem Hinweis, es bestünde kein Bedürfnis, den Zuschuss auch in Gemeinden zu gewähren, in denen die Geburtenrate auch ohne eine derartige Förderung hoch sei. Mit dem Zuschuss solle die Gründung von Familien unterstützt und die Entscheidung für eine Familie mit Kindern unabhängig von der nationalen Zugehörigkeit erleichtert werden.<sup>26</sup> Ob indirekt durch Steigerung der Kaufkraft auch eine Förderung strukturschwacher Regionen beabsichtigt werde, ließ der Premierminister in einem Interview offen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts werde aber in jedem Fall respektiert und umgesetzt. Indirektes und nicht ausgesprochenes Ziel der konservativen Regierung war es möglicherweise ferner, die niedrigen Geburtenraten in den von Mazedoniern bewohnten Kommunen an die hohen Geburtenraten der albanischen Gemeinden anzupassen.

## V. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts

Nachdem das Verfassungsgericht im Januar 2009 mit Beschluss<sup>27</sup> ein Verfahren zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit nach Art. 110–1 der mazedonischen Verfassung<sup>28</sup> in Verbindung mit Art. 11 ff. Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts<sup>29</sup> eingeleitet hatte, wurde das Gesetz durch Urteil vom 1. April 2009<sup>30</sup> für verfassungswidrig erklärt und die vorgesehene Beschränkung, wonach die finanzielle Unterstützung nicht auf dem gesamten Territorium der Republik Mazedonien, sondern nur in bestimmten Gemeinden gewährt werden sollte, aufgehoben.

Zur Begründung führte das Gericht aus, dass die Beschränkung gegen den in Art. 9 Abs. 2 Verfassung enthaltenen allgemeinen Gleichheitssatz verstöße, weil die Einschränkung dazu führe, dass gleiche Sachverhalte ohne rechtfertigenden Grund bei der Vergabe der Zuschüsse ungleich behandelt würden. Unabhängig davon sehe Art. 42 Verfassung einen besonderen Schutz für Mütter und ihre Kinder vor. Dies gelte für alle in Mazedonien geborene Kinder und nicht nur für diejenigen, die in Gemeinden mit entsprechend hohen Geburtenraten geboren werden. Das Verfassungsgericht hat damit die diskriminierende Wirkung des Gesetzes bejaht.

<sup>25</sup> <http://www.spic.com.mk/>; Tageszeitung „Utrinski Versnik vom 23.12.2008 ([http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=587754702C4CAD478C7B4FE7ED0CA7E3&keepThis=true&TB\\_iframe=true&height=400&width=980](http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=587754702C4CAD478C7B4FE7ED0CA7E3&keepThis=true&TB_iframe=true&height=400&width=980)); Nachrichten des privaten Fernsehsenders a1 vom 9.3.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>26</sup> Nachrichten des privaten Fernsehsenders a1 vom 9.3.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>27</sup> Vgl. Beschluss in der Rs. U Nr. 160/2008 vom 20.1.2009 ([www.usud.gov.mk](http://www.usud.gov.mk), odluki i rešenija).

<sup>28</sup> Vgl. Služben Vesnik Nr. 52/1991, S. 805, Pos. 998; deutsche Übersetzung in: *Brunner*, VSO–Makedonien, Dok. 1. 1.

<sup>29</sup> Geschäftsordnung des VerfG der Republik Makedonien vom 7.10.1992, Služben Vesnik 1992, Nr. 70, Pos. 1354; deutsche Übersetzung, in: *Brunner*, VSO – Makedonien, Dok. 2. 1. 3. b; vgl. auch <http://www.usud.gov.mk/WEBSUD.nst?OpenDatabase> (pravni osnovi i položba).

<sup>30</sup> Urteil in der Rs. U Nr. 160/2008 vom 1.4.2009 ([www.usud.gov.mk](http://www.usud.gov.mk), odluki i rešenija).

Der Pressesprecher des Verfassungsgerichts *Jugoslav Milenović* erklärte in einem Interview<sup>31</sup> zur Umsetzung des Urteils, dass alle Mütter in Mazedonien einen Anspruch auf den Zuschuss haben müssten, und zwar unabhängig von ihrem Wohnort und von der Geburtenrate der jeweiligen Gemeinde. Die unwirksamen Regelungen seien nicht mit dem besonderen Schutz von Mutter und Kind, wozu die Verfassung zugunsten aller Mütter und Kinder verpflichtet, vereinbar gewesen.

## VI. Rechtsfolgen der Entscheidung und Reaktionen

Das Gericht hat nur die angeführte Beschränkung für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben. Durch das Urteil werden die Vorschrift im Übrigen und damit der Zuschuss nicht berührt. Da Auszahlungen seit Beginn des Jahres 2009 erfolgt sind, stellt sich nun die Frage, ob die gewährten Geldleistungen zurückzufordern oder an bisher Nichtberücksichtigte nachzuzahlen sind und die Regelung nunmehr in allen Gemeinden anzuwenden ist.<sup>32</sup> Ungeklärt sind auch die Finanzierung und die Bereitstellung von Haushaltsmitteln, um die vom Verfassungsgericht erweiterte Regelung umzusetzen. Der mazedonische Minister für Arbeit und Soziales, *Dzeljalj Bajrami*, hat insofern erklärt, dass wohl ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden könnten. Aus Gründen des Vertrauensschutzes sollten auch vor der Entscheidung des Verfassungsgerichts gezahlte Geldleistungen nicht zurückgefördert werden. Eine Regelung werde für die nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts anspruchsberechtigt gewordenen Mütter getroffen werden.<sup>33</sup>

Nach Auffassung von Demografen und Soziologen wird es wohl trotz der Entscheidung des Verfassungsgerichts zu keiner „Geburtenexplosion“ in Mazedonien kommen.<sup>34</sup> Damit dürfte die Intention der Regierung, Anreize für kinderreiche Familien in den Gemeinden Ostmazedoniens zu schaffen und damit die Geburtenrate in diesen, von Abwanderung und niedrigen Geburtenraten gekennzeichneten Gemeinden zu stimulieren, gescheitert sein. Ob infolge der Entscheidung des Verfassungsgerichts nunmehr auch die Geburtenraten in den – mehrheitlich von Albanern bewohnten – Gemeinden Westmazedoniens steigen werden, bleibt abzuwarten. Jedenfalls hat das Verfassungsgericht den Vorwürfen der albanischen Minderheit, durch das Gesetz werde die albanische Bevölkerung diskriminiert, den Boden entzogen.

Nicht zutreffend dürfte die Auffassung sein, die Werbekampagne der Regierung sei wirkungslos gewesen,<sup>35</sup> wie der leichte Anstieg der Geburtenrate zum Ende des Jahres 2008 gezeigt hat. Die Regierung *Gruevski* und ihr Gesundheitsminister werden aber sorgfältig prüfen müssen, ob angesichts der Finanzkrise, die allerdings in Mazedonien anscheinend geringere Auswirkungen als in anderen (süd)osteuropäischen Ländern hat, ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden können, um die Zuschüsse in allen Gemeinden zu zahlen. Konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Entscheidung des

<sup>31</sup> Interview des Pressesprechers gegenüber Reportern des privaten Fernsehsenders a1 vom 1.4.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>32</sup> So z.B. die Tageszeitung *Dnevnik* vom 19.3.2009 (<http://www.vreme.com.mk/DesktopDefault.aspx?tabid=1&EditionID=1652&ArticleID=109933>).

<sup>33</sup> Interview vom 22.4.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>34</sup> Interview eines Reporters des privaten Fernsehsenders a1 mit der Wissenschaftlerin *Anica Dragović* am 1.4.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>35</sup> So z.B. die Nachrichten des privaten Fernsehsenders a1 (<http://www.a1.com.mk/pda/vestlat.asp?vestid=105944>).

Verfassungsgerichts gibt es wohl noch nicht. *Gruevski* versprach in einem Interview,<sup>36</sup> das Urteil des Verfassungsgerichts zu „prüfen und die Öffentlichkeit nach Abschluss der Prüfung zu informieren“. Es gibt aber Hinweise, dass künftig eine finanzielle Beihilfe in Höhe von 8.250 Denar ausschließlich für das dritte Kind gewährt wird.<sup>37</sup>

## **Urteil Nr. 160/2008-0-1 vom 1. April 2009**

### **Einleitung**

Das Verfassungsgericht der Republik Mazedonien hat auf Grundlage der Art. 110 und 112 der Verfassung der Republik Mazedonien und des Art. 70–1 der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts der Republik Mazedonien („Služben Vesnik der Republik Mazedonien“ Nr. 70/1992) aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. April 2009 folgendes

### **Urteil**

erlassen.

1. Es werden aufgehoben: Art. 30 a Abs. 1 in dem Abschnitt „welcher einen Wohnort in den Gemeinden der Republik Mazedonien mit einer Geburtenrate unter 2,1 Promille entsprechend den statistischen Angaben des staatlichen Statistikamts und innerhalb von zwei Jahren seit der Veröffentlichung dieser Angaben begründet hat“, sowie Abs. 2 dieser Vorschrift in dem Abschnitt „mit durchgehendem Aufenthalt/Wohnsitz von mindestens drei Jahren in den in Abs. 1 dieser Vorschrift genannten Gemeinden des Gesetzes zum Schutz der Kinder (Služben Vesnik 98/2000, 17/2003, 65/2004, 113/2005, 98/2008 und 107/2008) hat“.

2. Dieses Urteil entfaltet rechtliche Wirkung vom Tag der Veröffentlichung im „Služben Vesnik [Amtsblatt] der Republik Mazedonien.“

3. Das Verfassungsgericht der Republik Mazedonien hat aufgrund der Initiative von Ismet Fetai aus Gostivar, des Vereins „Bürgervereinigung – Razbudi se [Erwache]“ aus Skopje mit Beschluss U Nr. 160/2008 vom 20. Januar 2009 ein Verfahren zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der streitgegenständlichen Vorschriften des in Ziff. 1 dieser Entscheidung genannten Gesetzes eingeleitet.

Das Verfahren wurde eingeleitet, weil vor dem Gericht die Frage nach der Vereinbarkeit der genannten Gesetzesbestimmungen mit den Vorschriften der Verfassung der Republik Mazedonien aufgeworfen wurde.

4. Das Gericht hat in der Sitzung festgestellt, dass Art. 30 a Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz der Kinder folgendes regelt:

Den Eltern-Zuschuss für ein Kind erhält eine Mutter für ihr zweites, drittes und viertes lebend geborenes Kind, wenn sie ihren Wohnsitz in Gemeinden der Republik Mazedonien mit einer Geburtenrate unter der Rate 2,1 – ermittelt nach den statistischen Angaben des staatlichen Amts für

<sup>36</sup> Interview mit dem Fernsehsender a1 vom 2.4.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

<sup>37</sup> Interview vom 22.4.2009 ([www.a1.com.mk](http://www.a1.com.mk)).

Statistik der Republik Mazedonien – begründet hat und seit Veröffentlichung der Daten keine zwei Jahre vergangen sind.

Abs. 2 derselben Vorschrift dieses Gesetzes lautet: „Das Recht gemäß Abs. 1 dieses Gesetzes verwirklicht diejenige Mutter, die Staatsbürgerin der Republik Mazedonien ist und einen dauerhaften Wohnsitz von mindestens drei Jahren in den in Abs. 1 dieser Vorschrift genannten Gemeinden begründet hat.“

Abs. 3 desselben Artikels des Gesetzes sieht vor, dass „das Recht gemäß Abs. 1 diejenige Mutter verwirklicht, die ununterbrochen für das Kind, für das sie den Antrag gestellt hat, sorgt und die darüber hinaus weder für das Kind, für das sie den Antrag gestellt hat, noch für ein vorher oder nachher geborenes Kind auf andere Weise dadurch sozial abgesichert ist, dass eines dieser Kinder in einer Pflegefamilie versorgt wird oder zur Adoption freigegeben oder der Mutter das Erziehungsrecht aberkannt wurde.“.

Abs. 4 derselben Vorschrift des Gesetzes lautet: „Das durch Abs. 1 dieser Vorschrift eingeräumte Recht kann nicht verwirklicht werden, wenn die Mutter im Zeitpunkt der Antragsstellung im Ausland lebt und arbeitet.“

Abs. 5 desselben Artikels des Gesetzes sieht vor, dass „das Recht gemäß Abs. 1 dann, wenn die Mutter nicht mehr am Leben ist, das Kind ausgesetzt hat oder aus anderen gerechtfertigten Gründen, die sie daran hindern, sich ohne Unterbrechung um das Kind zu kümmern, anstelle der Mutter vom Vater oder den Großeltern in Anspruch genommen werden kann, sofern die in Abs. 1-4 dieser Vorschrift angeführten Voraussetzungen erfüllt werden“.

In Abs. 6 derselben Vorschrift des Gesetzes wird festgelegt, dass „das Recht gemäß Abs. 1 dieser Vorschrift für das zweite, dritte und vierte nach dem 1. Januar 2009 geborene Kind verwirklicht wird“.

5. Nach Art. 8 Abs. 1–1, 3 und 8 der Verfassung der Republik Mazedonien sind „die Grundwerte der verfassungsmäßigen Ordnung der Republik Mazedonien, die völkerrechtlich anerkannten und durch die Verfassung festgelegten Grundfreiheiten und -rechte des Menschen und des Bürgers, die Herrschaft des Rechts, der Humanismus, die soziale Gerechtigkeit und die Solidarität“.

Nach Art. 9 der Verfassung haben die Bürger der Republik Mazedonien ungeachtet ihres Geschlechts, ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihrer nationalen und sozialen Herkunft, ihrer politischen und religiösen Überzeugung und ihrer vermögensrechtlichen und gesellschaftlichen Stellung gleiche Freiheiten und Rechte (Abs. 1); die Bürger sind vor der Verfassung und den Gesetzen gleich (Abs. 2).

Nach Art. 40 der Verfassung gewährleistet die Republik der Familie besondere Fürsorge und Schutz (Abs. 1); Eltern haben das Recht und die Pflicht, für den Unterhalt und die Erziehung der Kinder zu sorgen (Abs. 3).

Mit Art. 41 der Verfassung wird festgelegt, dass es ein Recht des Menschen ist, frei über die Zeugung von Kindern zu entscheiden (Abs. 1). Die

Republik führt im Interesse einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine humane Bevölkerungspolitik (Abs. 2).

In Art. 42 Abs. 1 der Verfassung ist vorgesehen, dass die Republik insbesondere die Mutterschaft, die Kinder und die Minderjährigen schützt.

Nach dem in Art. 51 der mazedonischen Verfassung enthaltenen Grundsatz der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit müssen in der Republik Mazedonien die Gesetze mit der Verfassung sowie alle sonstigen Vorschriften mit der Verfassung und dem Gesetz in Einklang stehen (Abs. 1). Jedermann ist verpflichtet, die Verfassung und die Gesetze zu achten (Abs. 2).

Aus den angeführten Vorschriften der Verfassung geht hervor, dass die grundlegenden Werte der verfassungsmäßigen Ordnung der Republik Mazedonien – neben den anderen grundlegenden durch das Völkerrecht anerkannten und in der Verfassung niedergelegten Freiheiten und Rechten die Herrschaft des Rechts, der Humanismus, die soziale Gerechtigkeit und die Solidarität (Art. 8 Abs. 1–1, 3 und 8) sind. Nach diesen Vorschriften sind die Bürger gleich in ihren Freiheiten und Rechten, und zwar unabhängig vom Geschlecht, der Rasse, der Hautfarbe, der nationalen oder sozialen Herkunft, der politischen und der religiösen Anschauung, der Vermögensverhältnisse und der gesellschaftlichen Stellung (Art. 9 Abs. 11). Diese Gleichheit wird durch die Verfassung und die Gesetze sichergestellt (Art. 9 Abs. 2), so wie die Gesetze in Einklang mit der Verfassung stehen müssen (Art. 51 Abs. 1), und jeder verpflichtet ist, sie zu achten (Art. 51 Abs. 2). Im Hinblick auf Kinder ist in den genannten Verfassungsvorschriften weiter ausgeführt, dass geregelt wurde, dass es das Recht des Einzelnen ist, frei über die Zeugung von Kindern zu entscheiden (Art. 41 Abs. 1), und wonach die Eltern das Recht und die Pflicht haben, für den Unterhalt und die Erziehung der Kinder zu sorgen (Art. 40 Abs. 3), und die Republik der Familie besondere Fürsorge und Schutz gewährleistet (Art. 40 Abs. 1). Die Republik schützt insbesondere die Mutterschaft, die Kinder und die Minderjährigen (Art. 42 Abs. 1). Die Republik verpflichtet sich auch im Interesse einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, eine humane Bevölkerungspolitik zu führen.

Mit anderen Worten bedeutet dies, dass die Republik Mazedonien vor der Sicherstellung des besonderen Schutzes der Mutterschaft und der Kinder u.a. auch gleichartige Rechte für die Bürger vom selben oder vom anderen Geschlecht zu gewährleisten hat.

Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass mit den angeführten Regelungen der Absätze 1 und 2 des Art. 30 a des Gesetzes das Recht eines Eltern-Zuschusses für ein Kind geregelt ist, wird ausgeführt, dass dieses Recht nur diejenigen Mütter verwirklichen, die ihren Aufenthalt in den Gemeinden haben, in denen die natürliche Geburtenrate unter der Rate 2,1 liegt. Dies bedeutet darüber hinaus, dass dieses Recht nur von einer Gruppe von Müttern verwirklicht werden kann, die im Rahmen bestimmter kommunaler Grenzen bzw. nach dem Territorialitätsprinzip ihren Aufenthalt begründet haben. Die gesetzlichen Regelungen gelten damit nicht auf dem gesamten Gebiet der Republik Mazedonien, was eine Ungleichheit zwischen den Bürgern der Republik Mazedonien schafft, obwohl diese in derselben Lage sind und beispielsweise ein zweites, ein drittes oder ein

viertes Kind bekommen haben. Diese Ungleichbehandlung ist nicht mit der von der Verfassung vorgesehenen Funktion des Schutzes der Mutter- schaft und der Kinder vereinbar, denn der Schutz erstreckt sich nicht auf alle Mütter und Kinder im Land. Das Gericht ist deshalb zu dem Ergebnis gelangt, dass die angeführten Regelungen der gesetzlichen Bestimmungen mit den genannten Verfassungsvorschriften nicht vereinbar sind.

6. Auf Grundlage des Angeführten hat das Gericht gemäß Ziff. 1 dieses Urteils entschieden.

7. Dieses Urteil wurde mit der Mehrheit der Stimmen des Verfassungsgerichts durch den Präsidenten des Gerichts Dr. Trendafil Ivanovski und die Richter Dr. Nataša Gaber-Damjanovska, Ismail Darlišta, Vera Markova, Branko Naumovski, Igor Spirovski, Dr. Gzime Starova und Dr. Zoran Sulejmanov entschieden.