

Child friendly budgeting und der Umsetzungsstand in Österreich

Die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs nehmen die vor Kurzem gefassten Budgetbeschlüsse zum Anlass, um auf die notwendige strukturelle Berücksichtigung der Rechte junger Menschen hinzuweisen. Die Interessen junger Menschen werden oft übersehen oder systematisch nicht entsprechend erfasst.¹ Dies geschieht, obwohl junge Menschen in Artikel 4 des Bundesverfassungsgesetzes über die Rechte von Kindern² sogar einen verfassungsrechtlich verankerten Anspruch auf Mitsprache haben. Mit dem folgenden Papier wollen die Kinder- und Jugendanwaltschaften somit Bewusstsein für die Rechte junger Menschen sowie die Verpflichtungen des Staates im Kontext budgetärer Überlegungen schaffen.

I. Einleitung:

Die Kinderrechte und damit insbesondere die von Österreich ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention (KRK) geben die Rahmenbedingungen für die Gewährleistung der Kinderrechte vor. Artikel 4 KRK beinhaltet dabei eine zentrale kinderrechtliche Verpflichtung:

„Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.“³

Die Bestimmung zielt somit auf die systematische und strukturelle Umsetzung der Kinderrechte in den Vertragsstaaten ab. Der UN-Kinderrechteausschuss hat hierbei im General comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (Artikel 4 oder auch GC 19) bereits festgehalten,

¹ Siehe [Analyse zur Umsetzung der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung.pdf](#), zuletzt abgerufen am 15.9.2025.

² Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern, BGBl I 4/2011.

³ Artikel 4, UN-KRK.

welche konkreten Verpflichtungen sich dadurch für die Budgetgestaltung der Vertragsstaaten ergeben.⁴ Dieser Bericht soll daher als Grundlage dienen, das Thema child friendly budgeting und dessen Umsetzung in Österreich zu analysieren.

Zunächst werden die kinderrechtlichen Verpflichtungen analysiert. Im zweiten Teilabschnitt wird untersucht, inwieweit die österreichische Haushaltsplanung 2024 die kinderrechtliche Perspektive berücksichtigt. Im dritten Teil wird ein Fazit gezogen und es werden Empfehlungen ausgesprochen.

II. Public budgeting for the realization of children's rights als Hintergrund:

Die KRK wurde in Österreich 1992 unter einem die unmittelbare Anwendung ausschließenden Erfüllungsvorbehalt ratifiziert.⁵ Die 54 Artikel umfassende KRK normiert Bestimmungen für nahezu alle Lebensbereiche von Kindern.⁶ Zur Überprüfung der Umsetzung der KRK durch die Vertragsstaaten wurde der UN-Kinderrechteausschuss eingeführt. Zur Erfüllung seiner Aufgaben kann der Ausschuss unter anderem „Allgemeine Kommentare“ bzw. „General Comments“ (GC) ausarbeiten, in welchen er die Verpflichtungen der KRK iSd Auslegung der Konventionsbestimmungen erläutert. Mit diesen Dokumenten soll zur Klärung zentraler kinderrechtlicher Fragen beigetragen werden, wobei das Ziel die umfassende Umsetzung der Rechte der KRK ist. Trotz der fehlenden rechtlichen Bindung der GC nach Artikel 45 KRK – wobei die rechtliche Unverbindlichkeit iSd Prinzips von Treu und Glauben, das jeden völkerrechtlichen Vertrag umhüllt, nicht mit Bedeutungslosigkeit gleichzusetzen ist⁷ – wird diesen Dokumenten aufgrund der hohen Fachexpertise des Ausschusses große Bedeutung zugemessen.

a) Der GC 19 als Grundlage für child friendly budgeting:

Der am 20. Juli 2016 veröffentlichte GC 19 widmet sich der Umsetzung des Artikel 4 KRK in Zusammenhang mit der Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Kinderrechte durch eine entsprechend angepasste Budgetierung umzusetzen.⁸ Das Budget iSd GC 19 umfasst dabei die Mobilisierung öffentlicher Einnahmen, die Zuweisung von Haushaltsmitteln und die Ausgaben der Staaten.⁹ Hierbei wird auch auf einen der ersten allgemeinen Kommentare des Ausschusses verwiesen: Im „General comment no. 5 (2003), General measures of implementation of the Convention on the Rights of the

⁴ UN-Kinderrechteausschuss, General comment No. 19 on public budgeting for the realization of children's rights (Artikel 4), 2016.

⁵ Siehe BGBl 1993/7.

⁶ Vgl Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen² (2017) Einleitung Rz 28 ff.

⁷ Vgl Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen² (2017) 44/45 Rz 24 f.

⁸ Siehe UN-Kinderrechteausschuss, General comment No. 19, 3 f.

⁹ Ebd. 6.

Child“ aus dem November 2003 wurde die Bedeutung des child friendly budgeting bereits hervorgehoben.

Darin heißt es:

„No State can tell whether it is fulfilling children’s economic, social and cultural rights “to the maximum extent of ... available resources”, as it is required to do under Article 4, unless it can identify the proportion of national and other budgets allocated to the social sector and, within that, to children, both directly and indirectly. Some States have claimed it is not possible to analyse national budgets in this way.“¹⁰

Zudem können weitere internationale Dokumente, wie die Resolution des UN-Menschenrechtsrats (A/HRC/28/33) *“Towards better investment in the rights of the child”*¹¹ oder die Resolution der Vollversammlung 67/218 *„on promoting transparency, participation and accountability in fiscal policies“*¹², als Grundlage herangezogen werden.

Das GC 19 hat verdeutlicht, dass eine Umsetzung der Konventionsrechte durch Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstige Maßnahmen iSd Artikel 4 KRK ohne ein effektives child friendly budgeting System nicht möglich ist.¹³ Das GC 19 und damit auch das angestrebte child friendly budgeting soll sich auf das gesamte Haushaltsverfahren der Staatsgewalten (Exekutive, Legislative und Judikative) auf den unterschiedlichen Ebenen (national und subnational) sowie in den verschiedenen Strukturen (wie Ministerien, Abteilungen oder Agenturen) auswirken.¹⁴

b) Rechtliche Verpflichtungen iSv Artikel 4 KRK:

Da Artikel 4 KRK in seinen Formulierungen sehr allgemein gehalten ist, stellt das GC 19 eine wichtige Konkretisierung dar.

Mit der in Artikel 4 Satz 1 KRK verwendeten Formulierung „*die Vertragsstaaten treffen*“ alle geeigneten Maßnahmen, ist die tatsächliche Verpflichtung festgehalten, die Bestimmung durch den jeweiligen Vertragsstaat umzusetzen. Nach Artikel 4 KRK sind somit auch Maßnahmen iZm der Haushaltsplanung zu etablieren. Diese Verpflichtung zum child friendly budgeting betrifft nach dem GC 19 alle staatlichen

¹⁰ Siehe *UN-Kinderrechteausschuss*, General comment no. 5, General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, 2003 Rz 51.

¹¹ Siehe *UN-Menschenrechtsrats*, A/HRC/28/33, *Towards better investment in the rights of the child*.

¹² Siehe *UN-Vollversammlung*, Resolution 67/218 *„on promoting transparency, participation and accountability in fiscal policies“*.

¹³ Siehe *UN-Kinderrechteausschuss*, General comment No. 19, 4.

¹⁴ Ebd. 6.

Strukturen.¹⁵ Unter der Formulierung der „geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ iSv Artikel 4 Satz 1 KRK sind dabei folgende Aspekte zu verstehen:

- Gesetzliche Rahmenbedingungen und Policies
- Sammlung der notwendigen Daten und Informationen
- Sicherstellung ausreichender Ressourcen
- Systematisierte Budgetierung im Sinne der Umsetzung der Kinderrechte

Gesetzliche Maßnahmen sollen dabei unter anderem sicherstellen, dass genügend Ressourcen für die Umsetzung der Konventionsbestimmungen vorhanden sind und eine Prüfbarkeit der Budgetierung ermöglichen. Unter Verwaltungsmaßnahmen werden Programme verstanden, die den Zielen der vereinbarten Rechtsgrundlagen entsprechen und eine angemessene öffentliche Haushaltsführung gewährleisten. Zudem sollen auch andere Maßnahmen, wie bspw. Partizipationsmechanismen, implementiert werden. Mit dem Verweis in Artikel 4 Satz 1 KRK, dass diese Schritte „zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ zu setzen sind, wird auf das der Konvention inhärente Prinzip „respect-protect-fulfill“ Bezug genommen. Dieses Prinzip wurde als Leitlinie für die Umsetzung der KRK durch die Vertragsstaaten etabliert. Dabei ist die gesamte staatliche Verwaltungspraxis kontinuierlich auf ihre Vereinbarkeit mit den Konventionsrechten zu überprüfen.¹⁶

Artikel 4 Satz 2 KRK bezieht sich konkret auf die Umsetzung der in der KRK enthaltenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Hieraus wird die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Setzung von Maßnahmen „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ deutlich. In diesem Zusammenhang wird darauf Bezug genommen, dass insbesondere vulnerable Gruppen eine besondere Berücksichtigung erfahren sollen. Nicht abschließend genannt werden: Kinder mit Behinderungen, Kinder in Fluchtsituationen, Minderheitengruppen, in Armut lebende Kinder, Kinder in alternativer Betreuung und Kinder, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Die Haushaltsplanung muss somit kinderfreundlich erfolgen. Zudem müssen die Mittel, welche ein Staat für die Realisierung der Kinderrechte aufwendet, kontinuierlich erfasst und kontrolliert werden können.¹⁷

Schlussendlich ist auch die Umsetzung von Artikel 4 KRK und somit das child friendly budgeting an die Grundprinzipien der KRK gebunden.¹⁸ Zu diesen zählen das Diskriminierungsverbot (Artikel 2 KRK), das Kindeswohl bzw. das Kindeswohlvorrangigkeitsprinzip (Artikel 3 KRK), das Recht auf Leben und Entwicklung (Artikel 6 KRK) und das Recht auf Partizipation (Artikel 12 KRK).

¹⁵ Siehe UN-Kinderrechteausschuss, General comment No. 19, 7 f.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Siehe Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen² (2017) 4 Rz 12 f.

¹⁸ Ebd. 11 ff.

c) Leitlinien und Verfahrensvorschläge zum child friendly budgeting: Planing, Enacting, Executing, Following-Up

Der UN-Kinderrechteausschuss hat im Rahmen des GC 19 konkrete Leitlinien und Verfahrensvorschläge für das child friendly budgeting erarbeitet. Dabei werden folgende Leitlinien vorgeschlagen:¹⁹

- **Effektivität:** Die tatsächlichen Verbesserungen für Kinder und Jugendliche sollen im Fokus der Haushaltsplanung stehen. Dabei soll auch untersucht werden, wie verschiedene Gruppen von den Maßnahmen betroffen sind.
- **Effizienz:** Bei der Umsetzung des child friendly budgeting soll auf die Wirksamkeit geachtet werden. Dazu gehören auch ein entsprechendes Monitoring sowie strukturierte Möglichkeiten der Evaluation.
- **Gleichbehandlung:** Das Diskriminierungsverbot soll in allen Phasen der Planung berücksichtigt und Ressourcen so verwendet werden, sodass Gleichheit vorangetrieben werden kann.
- **Transparenz:** Offene und verständliche Haushaltsplanung wird als eine der wichtigsten Säulen identifiziert. Dabei soll insbesondere darauf geachtet werden, dass die Informationen auch für Kinder und Jugendliche zugänglich sind. Auch die Einbindung der Kinder und Jugendlichen in die Prozesse der Haushaltsplanung wird in diesem Sinn als wichtiger kinderrechtlicher Zugang angesprochen.
- **Nachhaltigkeit:** Bei der Haushaltsplanung sollen auch zukünftige Generationen berücksichtigt werden.

Im Zuge der Verfahrensvorschläge wurde auf die Zyklen „Planung“, „Verabschiedung“, „Vollzug“ und „Nachverfolgung“ verwiesen. Hierbei führte der Kinderrechteausschuss in seinem Vorschlag aus, was aus kinderrechtlicher Sicht in den einzelnen Verfahrensschritten zu berücksichtigen sein könnte.

Zudem wird vom Kinderrechteausschuss ebenfalls festgehalten, dass im Sinne von Artikel 12 KRK auch auf die Partizipationsmechanismen in der Haushaltsplanung geachtet werden soll. Kindern und Jugendlichen soll, entsprechend ihrem Alter und ihrer Reife ermöglicht werden, sich zumindest

¹⁹ Siehe Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen² (2017) 4 Rz 13 ff.

punktuell in Planungsfragen einzubringen. Dies kann bspw. durch Befragungen oder auch im Rahmen von Partizipationsprojekten geschehen.²⁰

d) Umsetzungsstand in Österreich:

Der in Artikel 4 KRK normierte allgemeine Gesetzgebungsauftrag, der sich auf alle in der Konvention garantierten Rechte bezieht, verpflichtet auch den österreichischen Staat zur Umsetzung der Konventionsbestimmungen. Zusätzlich sind die Kinderrechte in Österreich nicht nur über die KRK abgesichert, sondern befinden sich mit dem Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte) im Verfassungsrang. Dabei wird in Artikel 1 BVG Kinderrechte das Kindeswohlvorrangigkeitsprinzip festgehalten. Diese Bestimmung schreibt in Satz 2 vor, dass bei „*allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen [...] das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein [muss].*“²¹ Dabei ist „*die Frage, ob eine kinderspezifische Auseinandersetzung stattfindet, [...] dem behördlichen bzw. gerichtlichen Ermessen insoweit entzogen*“.²² Somit ist auch hier eine Verpflichtung zur systematischen Berücksichtigung der Kinderrechte bzw. des Kindeswohls erkennbar.

Der Stand der Umsetzung der KRK in Österreich wird durch den UN-Kinderrechteausschuss im Rahmen von periodischen Überprüfungen untersucht.²³ Bei der letzten Überprüfung im Jahr 2019/20 widmete sich der Ausschuss dabei auch den Fragen der Ressourcenzuteilung und des child friendly budgeting.²⁴ Dabei hielt er, nach einer eingehenden Prüfung des Umsetzungsstandes, in seinen abschließenden Bemerkungen folgendes fest:

Der Ausschuss legte dar, dass noch viele Lücken in der systematischen Berücksichtigung kinderrechtlicher Verpflichtungen in der Haushaltsplanung bestehen und ein child friendly budgeting-System noch nicht etabliert wurde.

III. Fazit und Empfehlungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kinderrechte die Grundlage für die Verpflichtung zur kinderfreundlichen Haushaltsplanung bilden. Dabei sind neben den in Artikel 4 KRK normierten staatlichen Umsetzungspflichten auch konkrete Vorschläge und Leitlinien zum child friendly budgeting vorhanden. Dennoch bleiben diese kinderrechtlichen Verpflichtungen, trotz der starken Verankerung

²⁰ Siehe Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen² (2017) 4 Rz 16.

²¹ Artikel 1 BVG Kinderrechte.

²² Lais/Schön, Das Kindeswohl in der Rechtsprechung von VfGH und VwGH, RZ 2021, 211 (212).

²³ Siehe Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen² (2017) 44/45 Rz 21.

²⁴ UN-Kinderrechteausschuss, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria 2020, Rz 10.

der Kinderrechte in der österreichischen Rechtsordnung, über weite Strecken unberücksichtigt. Dies wird bereits daran erkennbar, dass eine Analyse der Haushaltsplanung aus einer kinderrechtlichen Perspektive kaum möglich ist, weil keine genauen Informationen über die Verwendung von Ressourcen im Sinne von Kindern und Jugendlichen vorhanden sind.

Wie der UN-Kinderrechteausschuss bereits angemerkt hat, stellt die systematische Berücksichtigung kinderrechtlicher Interessen und Verpflichtungen einen der wichtigsten Schritte zu einem child friendly budgeting dar. Dieser Schritt scheint aus Sicht der Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs notwendig und auch umsetzbar.

Die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs empfehlen:

- Die Etablierung einer systematisierten Analyse, welche konkreten Beträge für Kinder und Jugendliche ausgegeben werden iSd Vorgaben des GC 19;
- Die Etablierung des Kindeswohlvorrangsprinzips bei allen budgetrelevanten Maßnahmen, die junge Menschen als Zielgruppe verstehen;
- Eine partizipative Einbindung von Kindern und Jugendlichen in die Planung der Investitionsausgaben;
- Zurverfügungstellung von kindgerechten und verständlichen Informationen des Budgetberichtes für junge Menschen.

Die Kinder- und Jugendanwält*innen Österreichs

