

Übereinkommen über die Rechte des Kindes

Ausschuss für die Rechte des Kindes

CRC/C/GC/19, 30.07.2016

Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2016) über öffentliche Haushaltsplanung für die Verwirklichung der Kinderrechte

– nichtamtliche Übersetzung des englischen Originals –



Über diese Übersetzung

Diese Übersetzung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunale Kinderinteressenvertretungen – Verein zur Umsetzung der Rechte des Kindes auf kommunaler Ebene e.V. (kurz BAG Kinderinteressen e.V.) – in Kooperation mit dem Frankfurter Kinderbüro erstellt.

Die BAG Kinderinteressen e.V. verfolgt das Ziel, Kinderinteressen und Kinderrechte auf der kommunalen Ebene zu stärken, die UN-Kinderrechtskonvention umzusetzen und die Rahmen- und Arbeitsbedingungen von Kinderinteressenvertretungen in den Kommunen zu verbessern. Die Mitglieder der BAG Kinderinteressen e.V. kommen aus dem Bereich der kommunalen Kinderinteressenvertretungen aus ganz Deutschland.

Das Frankfurter Kinderbüro ist die kommunale Kinderinteressenvertretung der Stadt Frankfurt.

Wir bedanken uns an dieser Stelle herzlich bei unserer Übersetzerin, Birgit Lamerz-Beckschäfer, und bei Judith Striek für ihre Mitarbeit in der redaktionellen Bearbeitung der Übersetzung.

Wir freuen uns, allen Interessierten den englischsprachigen Originaltext der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes hier in deutscher Sprache an die Hand zu geben, damit Kinder und Jugendliche besser zu ihren Rechten kommen können.

Frankfurt am Main, März 2022



**Übereinkommen über
die Rechte des Kindes**

Verteiler: Allgemein
30. Juli 2016

Original: Englisch

Ausschuss für die Rechte des Kindes

**Allgemeine Bemerkung Nr. 19 (2016) über öffentliche
Haushaltsplanung für die Verwirklichung der
Kinderrechte (Art. 4)**

Inhalt

I.	Einführung.....	5
A.	Hintergrund.....	6
B.	Grundgedanke.....	9
C.	Zielsetzung.....	9
II.	Rechtsanalyse von Artikel 4 in Bezug auf öffentliche Haushalte.....	10
A.	„Die Vertragsstaaten treffen (...)“	10
B.	„(...) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen (...)“	10
C.	„(...) zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte.“	11
D.	„Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel (...)“	13
E.	„(...) und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit“	15
III.	Grundprinzipien des Übereinkommens und öffentliche Haushalte.....	15
A.	Das Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2).....	16
B.	Das Kindeswohl (Art. 3).....	16
C.	Das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6).....	17
D.	Das Recht auf Gehör (Art. 12).....	18
IV.	Grundsätze der Planung öffentlicher Haushalte für Kinderrechte.....	19
A.	Effektivität.....	20
B.	Effizienz.....	20
C.	Gerechtigkeit.....	20
D.	Transparenz.....	20
E.	Nachhaltigkeit.....	21
V.	Umsetzung der Kinderrechte in öffentlichen Haushalten	21
A.	Planung.....	22
B.	Verabschiedung.....	27
C.	Haushaltsvollzug.....	29
D.	Nachverfolgung.....	30
VI.	Verbreitung der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung.....	32

I. Einführung

1. Artikel 4 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes lautet:

„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.“

Die vorliegende Allgemeine Bemerkung unterstützt die Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Artikel 4 in Bezug auf öffentliche Haushalte. Sie zeigt die Verpflichtungen der Vertragsstaaten auf und gibt Empfehlungen dazu, wie sämtliche Rechte aus der Kinderrechtskonvention, insbesondere für Kinder in prekären Situationen, im Rahmen effektiver, effizienter, fairer, transparenter und nachhaltiger Haushaltsentscheidungen der Vertragsstaaten verwirklicht werden können.

2. In Anbetracht der Tatsache, dass sich Artikel 4 auf alle Rechte des Kindes erstreckt und alle diese Rechte durch öffentliche Haushalte berührt werden können, ist die vorliegende Allgemeine Bemerkung auf das Übereinkommen und seine Fakultativprotokolle anwendbar. Sie gibt den Vertragsstaaten einen Rahmen vor, mit dessen Hilfe sie sicherstellen können, dass ihre Staatshaushalte zur Verwirklichung dieser Rechte beitragen. In Kapitel III analysiert sie zudem die in Artikel 2, 3, 6 und 12 ausgeführten allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens.

3. Mit den Begriffen „Kind“ und „Kinder“ sind in dieser Allgemeinen Bemerkung Personen jeglichen Geschlechts unter 18 Jahren gemeint, deren Rechte direkt oder indirekt, im positiven wie im negativen Sinne von Entscheidungen über öffentliche Haushalte betroffen sind oder sein können. „Kinder in prekären Situationen“ oder „Lebenslagen“ sind Kinder, deren Rechte in besonderem Maße gefährdet sind, darunter z.B. Kinder, die eine Behinderungen haben, geflüchtet sind, Minderheiten angehören, in Armut leben, in alternativer Betreuung untergebracht sind oder mit dem Gesetz in Konflikt kommen.

4. Für die Zwecke der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung gelten die folgenden Definitionen:

(a) „Haushalt“ umfasst die Mobilisierung öffentlicher Einnahmen, Budgetzuweisungen und Ausgaben der Vertragsstaaten;

(b) „Vollzugsverpflichtungen“ sind gleichbedeutend mit den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Ziffer 27 unten;

(c) „Grundprinzipien des Übereinkommens“ bezieht sich auf die in Kapitel III erläuterten Grundsätze;

(d) „Haushaltsgrundsätze“ bezieht sich auf die in Kapitel IV erläuterten Grundsätze;

(e) „Rechtsvorschriften“ bezieht sich auf alle für die Kinderrechte relevanten internationalen, regionalen, nationalen und subnationalen Abkommen und/oder Gesetze;

(f) „Politische Leitlinien“ bezieht sich auf alle öffentlichen politischen Leitlinien, Strategien, Vorschriften, Richtlinien und Erklärungen einschließlich ihrer Ziele, Vorgaben, Indikatoren und angestrebten Ergebnisse, die die Kinderrechte betreffen oder betreffen könnten;

(g) „Programme“ bezeichnet Rahmenwerke, innerhalb derer die Vertragsstaaten die Ziele ihrer Rechtsvorschriften und Politiken erreichen wollen. Solche Programme können sich direkt oder indirekt auf Kinder auswirken, z.B. wenn sie konkrete Kinderrechte, öffentliche Haushaltsverfahren, Infrastrukturen und Arbeit betreffen;

(h) „Subnational“ bezieht sich auf die Verwaltungsebene(n) unterhalb der nationalen Ebene, z.B. Regionen, Provinzen, Landkreise oder Gemeinden.

5. Kapitel I führt den Hintergrund, den Grundgedanken und die Zielsetzungen dieser Allgemeinen Bemerkung aus. Kapitel II enthält eine Rechtsanalyse von Artikel 4 im Hinblick auf öffentliche Haushalte. Kapitel III bewertet die Grundprinzipien des Übereinkommens in diesem Kontext. In Kapitel IV geht es um die Grundsätze der öffentlichen Haushaltsplanung. Kapitel V zeigt auf, welche Beiträge öffentliche Haushalte zur Verwirklichung der Kinderrechte leisten. Kapitel VI enthält Vorgaben für die Verbreitung dieser Allgemeinen Bemerkung.

A. Hintergrund

6. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung basiert auf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 (2003) über allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Darin wird auf die Komplexität der „allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen“ hingewiesen; der Ausschuss werde aller Voraussicht nach zu gegebener Zeit ergänzend ausführliche Allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Bestandteilen veröffentlichen.¹ Ein solches Element ist die Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel. Eine weitere Grundlage der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung bildet der Allgemeine Diskusstag des Ausschusses (2007) über die Verantwortung der Vertragsstaaten hinsichtlich der Ressourcen für die Kinderrechte.

7. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung stützt sich auf mehrere UN-Resolutionen und Berichte, die Haushaltsgrundsätze im Licht der Menschenrechte behandeln, darunter:

(a) auf die auf eine bessere Investition in die Kinderrechte abzielende Resolution 28/19 des Menschenrechtsrates² und den dieser Resolution vorangegangenen Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte mit dem Titel „Towards better investment in the rights of the child“ (A/HRC/28/33). Beide Dokumente behandeln Themen wie die Rolle nationaler politischer Leitlinien, Ressourcenmobilisierung, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Partizipation, Zuweisung und Ausgaben,

¹ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Vorbemerkung.

² Die Resolution wurde ohne Abstimmung verabschiedet.

Kinderschutzsysteme, die internationale Zusammenarbeit und die Nachverfolgung im Zusammenhang mit Investitionen für Kinder;

(b) die Resolution 67/218 der Generalversammlung betreffend die Förderung von Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht in der Finanzpolitik; sie unterstreicht die Notwendigkeit einer besseren Qualität, Effizienz und Effektivität der Finanzpolitik und ruft die Mitgliedsstaaten dazu auf, sich verstärkt für mehr Transparenz, Partizipation und Rechenschaftspflicht in der Finanzpolitik einzusetzen.

8. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung beruft sich auch auf Konsultationen des Ausschusses mit Vertreter*innen der Vertragsstaaten, den Vereinten Nationen, von Nichtregierungsorganisationen, mit Kindern und unabhängigen Experten im Rahmen von Umfragen, Treffen und regionalen Erhebungen in Asien, Europa, Lateinamerika und der Karibik, dem Nahen Osten sowie Nord- und Subsahara-Afrika. Sie basiert zudem auf einer weltweiten Konsultation von 2693 Kindern aus 71 Ländern³ im Zuge einer Online-Umfrage, von Gesprächsgruppen und regionalen Befragungen in Asien, Europa und Lateinamerika. Bei der Konsultation berücksichtigt wurden Beiträge von Jungen und Mädchen mit unterschiedlichem Hintergrund hinsichtlich Alter, Geschlecht, Kompetenzen, sozioökonomischem Kontext, Sprache, ethnischer Zugehörigkeit, Schulbesuch, Vertreibung und Erfahrung mit der Beteiligung von Kindern an einer Haushaltsplanung. Die Kinder richteten u.a. folgende Botschaften an die Entscheidungsträger*innen der öffentlichen Haushalte:

(a) Plant sorgfältig. Das Budget sollte genügend Geld umfassen, damit alle Kinderrechte gewährleistet werden können;

(b) Ohne uns zu fragen, wohin das Geld fließen soll, könnt ihr nicht zu unseren Gunsten investieren! Wir wissen es – fragt uns einfach!

(c) Vergesst in euren Budgets auch nicht die Kinder mit vermehrtem Förderbedarf;

(d) Investiert fair und klug. Gebt unser Geld nicht für nutzlose Dinge aus, sondern seid effizient und sparsam;

(e) Geldmittel für Kinder sind eine Investition in die Zukunft und bewirkt viel, vergesst das nicht;

(f) Auch Investitionen zugunsten unserer Familien sind zur Gewährleistung unserer Rechte wichtig;

(g) Unterbindet Bestechung;

(h) Berücksichtigt die Rechte aller Bürger*innen, ob jung oder alt, indem ihr euch ihre Meinungen zu Fragen der Regierungsführung anhört;

(i) Ich wünsche mir, dass die Regierung stärker zur Rechenschaft gezogen wird

³ Laura Lundy, Karen Orr und Chelsea Marshall, „Towards better investment in the rights of the child: the views of children“ (Centre for Children’s Rights, Queen’s University, Belfast, und Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

und transparenter ist;

(j) Veröffentlicht Belege darüber, wofür ihr das Geld ausgegeben habt;

(k) Gebt allen Kindern Auskunft über euren Haushalt, und zwar in leicht verständlicher Form und in Formaten, die bei Kindern beliebt sind, wie z. B. sozialen Medien.

9. Alle elementaren Menschenrechtsverträge enthalten Bestimmungen, die mit Artikel 4 des Übereinkommens vergleichbar sind. Die im Hinblick auf diese Bestimmungen erstellten Allgemeinen Bemerkungen über öffentliche Haushalte sind deshalb als Ergänzung zur vorliegenden Allgemeinen Bemerkung zu betrachten.⁴

10. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung betrifft den Umgang mit den finanziellen Ressourcen der Vertragsstaaten, soweit diese sich direkt oder indirekt auf die Kinder in ihrem Hoheitsbereich auswirken. Sie berücksichtigt die „Aktionsagenda von Addis Abeba der Dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung“ (2015) sowie „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (2015). Diese Agenden gehen darauf ein, wie die Vertragsstaaten im Rahmen internationaler Kooperationen wie Programm-, Sektor- und Budgethilfen, Süd-Süd-Kooperation und interregionaler Zusammenarbeit die für Kinder relevanten Ressourcen verwalten. Der Ausschuss verweist auf die von der Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen (2003) verabschiedete Erklärung zum gemeinsamen Verständnis menschenrechtsbasierter Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit und -programmierung sowie auf die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Ownership, Harmonisierung, Alignment, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht (2005), dem Aktionsplan von Accra (2008), und die Abschlusserklärung zum Vierten Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 2011), in denen es ebenfalls um Finanzmanagement geht. Darüber hinaus ist sich der Ausschuss bewusst, dass bestehende und im Aufbau befindliche nationale, regionale und internationale Standards hinsichtlich des öffentlichen Finanzmanagements für die vorliegende Allgemeine Bemerkung potenziell relevant sein können, sofern diese nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des Übereinkommens stehen. Drei Beispiele sind das *International Handbook of Public Financial Management*,⁵ das Effektivität, Effizienz und Gerechtigkeit in der öffentlichen Finanzverwaltung hervorhebt, der vom Internationalen Währungsfonds 2014 verabschiedete Fiscal Transparency Code, der Vollständigkeit, Klarheit, Zuverlässigkeit, Aktualität und Relevanz in der öffentlichen Berichterstattung über vergangene, gegenwärtige und künftige öffentliche Finanzen fordert, um Finanzmanagement und Rechenschaftspflicht zu verbessern, sowie die Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing, die 2012 von der Welthandels- und Entwicklungskonferenz verabschiedet wurden.

⁴ Siehe z.B. die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990) des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten.

⁵ *The International Handbook of Public Financial Management*, hrsg. von Richard Allen, Richard Hemming und Barry Potter, Basingstoke (Palgrave Macmillan) 2013.

B. Grundgedanke

11. Der Ausschuss würdigt die erheblichen Fortschritte der Vertragsstaaten bei der Überprüfung ihrer nationalen Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme und deren Anpassung an die Bestimmungen des Übereinkommens und der zugehörigen Fakultativprotokolle. Voraussetzung für die Umsetzung solcher Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme ist jedoch nach Meinung des Ausschusses, dass hierfür hinreichende finanzielle Mittel rechenschaftspflichtig, effektiv, effizient, fair, partizipativ, transparent und nachhaltig mobilisiert, zugewiesen und ausgegeben werden.

12. Bei der Prüfung der an ihn gerichteten Berichte der Vertragsstaaten, in Gesprächen mit deren Vertreter*innen und in seinen Abschließenden Bemerkungen äußerte der Ausschuss Bedenken darüber, ob die Höhe der Haushaltsmittel für die Verwirklichung der Kinderrechte ausreicht. Er betont nochmals, dass die im Übereinkommen geforderte Priorisierung der Kinderrechte in öffentlichen Haushalten auf nationaler und subnationaler Ebene nicht nur zur Verwirklichung dieser Rechte beiträgt, sondern sich auf lange Sicht auch günstig auf ein zukünftiges Wirtschaftswachstum, eine nachhaltige und integrative Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt auswirkt.

13. Vor diesem Hintergrund ruft der Ausschuss die Vertragsstaaten dazu auf, in allen Phasen ihrer Budgetierung und Verwaltungsabläufe auf nationaler und subnationaler Ebene sämtliche Kinderrechte zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich die Haushaltsverfahren in den einzelnen Staaten bis zu einem gewissen Grad unterscheiden und einige Staaten individuelle Budgetierungsmethoden zugunsten der Kinderrechte entwickelt haben, erläutert der Ausschuss in der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung vier zentrale, für alle Staaten geltende Haushaltsphasen: Planung, Verabschiedung, Vollzug und Nachverfolgung.

C. Zielsetzung

14. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung zielt auf eine bessere Kenntnis der Pflichten ab, die sich aus dem Übereinkommen in Bezug auf die Budgetierung zugunsten der Kinderrechte ergeben, um die Verwirklichung dieser Rechte zu stärken und einen konkreten Wandel in der Art und Weise zu fördern, wie Haushalte geplant, verabschiedet, vollzogen und nachverfolgt werden, und so die Umsetzung des Übereinkommens mit zugehörigen Fakultativprotokollen voranzutreiben.

15. Diese Zielsetzung wirkt sich auf die Maßnahmen aus, die im Zuge des gesamten Haushaltsverfahrens durch die Gewalten (Exekutive, Legislative und Judikative), Ebenen (national und subnational) und Strukturen (u.a. Ministerien, Ressorts oder Agenturen) des jeweiligen Staates getroffen werden. Die Verpflichtungen erstrecken sich auch auf Geber und Empfänger in internationalen Kooperationen.

16. Die Zielsetzung hat zudem Auswirkungen auf andere am Haushaltsverfahren Beteiligte, darunter nationale Menschenrechtsinstitutionen, die Medien, Kinder, Familien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Die Vertragsstaaten sollten in kontextuell angemessener Weise ein Umfeld schaffen, das die aktive Kontrolle und sinnvolle Beteiligung dieser Akteure am Haushaltsverfahren ermöglicht.

17. Darüber hinaus ergeben sich aus dieser Zielsetzung für die Vertragsstaaten Konsequenzen im Hinblick auf die Bewusstseinsbildung und den Ausbau der Kompetenzen bezüglich der Inhalte der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung u.a. bei den zuständigen Beamt*innen.

II. Rechtsanalyse von Artikel 4 in Bezug auf öffentliche Haushalte

A. „Die Vertragsstaaten treffen (...)“

18. Die Formulierung im Präsens (im engl. Original „shall undertake“) bedeutet, dass die Vertragsstaaten hinsichtlich der Erfüllung ihrer Pflicht, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Kinderrechte zu treffen, über keinen Ermessenspielraum verfügen. Dies schließt Maßnahmen in Bezug auf öffentliche Haushalte ein.

19. Daher müssen alle staatlichen Gewalten, Ebenen und Strukturen, die an der Aufstellung öffentlicher Haushalte beteiligt sind, darauf achten, dass ihre Tätigkeiten mit den Grundprinzipien des Übereinkommens und den unten in Kapitel III und IV dargelegten Haushaltsgrundsätzen vereinbar sind. Die Vertragsstaaten sollten zudem ein Umfeld schaffen, das es den gesetzgebenden Institutionen, den Gerichten und den Obersten Rechnungsprüfungsbehörden ermöglicht, dies ebenfalls zu tun.

20. Die Vertragsstaaten sollten den Entscheidungsträger*innen auf allen Ebenen der Exekutive und Legislative Zugang zu den benötigten Informationen, Daten und Ressourcen gewähren und ihnen ermöglichen, die für die Verwirklichung der Kinderrechte erforderlichen Kapazitäten aufzubauen.

B. „(...) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen (...)“

21. Die Pflicht, „alle geeigneten Maßnahmen“ zu treffen, schließt die Verpflichtung ein, sicherzustellen, dass:

(a) Gesetze und politische Leitlinien vorhanden sind, die eine Mobilisierung von Ressourcen, die Zuweisung von Haushaltsmitteln sowie Ausgaben für die Verwirklichung der Kinderrechte unterstützen;

(b) die benötigten Daten und Informationen über Kinder erhoben, generiert und verbreitet werden, um die Gestaltung und Umsetzung geeigneter Rechtsvorschriften, politischer Leitlinien, Programme und Budgets zur Förderung der Kinderrechte zu unterstützen;

(c) ausreichende öffentliche Ressourcen mobilisiert, zugewiesen und effektiv genutzt werden, um genehmigte Rechtsvorschriften, politische Leitlinien, Programme und Budgets vollumfänglich umzusetzen;

(d) die Haushalte auf nationaler und subnationaler Staatsebene systematisch so geplant, verabschiedet, vollzogen und nachverfolgt werden, dass die Verwirklichung der Kinderrechte gewährleistet ist.

22. Maßnahmen werden dann als angemessen betrachtet, wenn sie in einem bestimmten Kontext, darunter auch dem öffentlicher Haushalte, direkt oder indirekt zur Förderung der Kinderrechte beitragen.

23. Die „Gesetzgebungsmaßnahmen“, zu denen die Vertragsstaaten im Hinblick auf öffentliche Haushalte verpflichtet sind, umfassen die Überprüfung vorhandener Rechtsvorschriften sowie die Ausarbeitung und Verabschiedung von Vorschriften, die sicherstellen sollen, dass die Budgets für die Verwirklichung der Kinderrechte auf nationaler und subnationaler Ebene ausreichen. Zu den „Verwaltungsmaßnahmen“ gehören die Erstellung und Umsetzung von Programmen, die den Zielen der vereinbarten Rechtsvorschriften entsprechen, und die Bereitstellung der hierfür erforderlichen öffentlichen Budgets. „Sonstige Maßnahmen“ könnten z.B. die Entwicklung von Mechanismen sein, die eine Partizipation am öffentlichen Haushalt sicherstellen, oder die Bereitstellung von Daten oder Leitlinien zu den Kinderrechten. Öffentliche Haushalte lassen sich so verstehen, dass sie alle drei Maßnahmenkategorien übergreifend abdecken; sie sind zugleich unerlässlich für die Durchführung weiterer Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und anderer Maßnahmen. Die Verantwortung für die Förderung der Kinderrechte obliegt allen Gewalten, Ebenen und Strukturen des Staates.

24. Der Ausschuss weist ausdrücklich darauf hin, dass die Vertragsstaaten belegen müssen, inwiefern die von ihnen beschlossenen budgetären Maßnahmen Verbesserungen hinsichtlich der Kinderrechte herbeiführen. Die Vertragsstaaten müssen nachweisen, was ihre Maßnahmen im Interesse von Kindern bewirken. Als Nachweis im Sinne von Artikel 4 des Übereinkommens reicht es nicht, die ergriffenen Maßnahmen aufzuzeigen, ohne deren Ergebnisse zu belegen.

C. „(...) zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte.“

25. Die „in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ umfassen bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die bürgerlichen und politischen Rechte unverzüglich zu verwirklichen und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ umzusetzen. Dies beinhaltet, dass die vollumfängliche Verwirklichung dieser Rechte zwangsläufig schrittweise erreicht wird (siehe unten Kapitel II D).

26. Bei der Verwirklichung der Kinderrechte sind sämtliche vier Phasen der Aufstellung eines öffentlichen Haushalts genau zu beachten: Planung, Verabschiedung, Vollzug und Nachverfolgung. Im Zuge des gesamten Haushaltsverfahrens sollten die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien des Übereinkommens und den in der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung dargelegten Haushaltsgrundsätze die Rechte aller Kinder berücksichtigen.

27. In Bezug auf öffentliche Haushalte beinhaltet die „Verwirklichung der Kinderrechte“ die Verpflichtung der Vertragsstaaten, öffentliche Mittel auf eine Weise zu mobilisieren, zuzuweisen und auszugeben, die ihren Verpflichtungen zur Verwirklichung dieser Rechte entspricht. Die Vertragsstaaten achten, schützen und gewährleisten alle Kinderrechte wie folgt:

(a) „Achten“ bedeutet, dass die Vertragsstaaten die Wahrnehmung von Kinderrechten weder direkt noch indirekt behindern sollten. In Bezug auf ihren Haushalt heißt das, die Staaten sollten die Wahrnehmung der Kinderrechte nicht beeinträchtigen, indem sie z.B. bestimmte Gruppen von Kindern bei Haushaltsentscheidungen diskriminieren oder von vorhandenen Projekten, die Kindern den Genuss ihrer wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte ermöglichen sollen, Fördermittel nachträglich wiederabzieht oder umleitet, es sei denn, es liegen die unten in Ziffer 31 beschriebenen Umstände vor;

(b) „Schützen“ bedeutet, dass die Vertragsstaaten Dritte daran hindern müssen, in die Rechte einzugreifen, die durch das Übereinkommen und die zugehörigen Fakultativprotokolle garantiert sind. In Bezug auf öffentliche Haushalte können solche Drittbeteiligten z.B. der Wirtschaftssektor⁶ und regionale oder internationale Finanzinstitutionen sein, die in den einzelnen Phasen öffentlicher Haushaltsverfahren eine Rolle spielen könnten. Aufgrund ihrer Schutzverpflichtung sollten die Vertragsstaaten nach Möglichkeit sicherstellen, dass ihre Mobilisierung von Einnahmen, Budgetzuweisung und Ausgaben nicht durch Dritte behindert oder untergraben werden. Dies setzt voraus, dass die Vertragsstaaten die Rolle dieser Drittbeteiligten reglementieren, Beschwerdemechanismen einrichten und bei Verstößen systematisch intervenieren.

(c) „Gewährleisten“ beinhaltet, dass die Vertragsstaaten mit entsprechenden Maßnahmen die vollumfängliche Verwirklichung der Kinderrechte sicherstellen. Die Vertragsstaaten sollten:

(i) die Kinderrechte durch Maßnahmen fördern, die es Kindern ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen, und sie dabei unterstützen. Im Zusammenhang mit Budgets bedeutet dies, alle Ebenen und Strukturen der Exekutive, Legislative und Judikative mit den notwendigen Ressourcen und Informationen auszustatten, damit sie die Rechte aller Kinder umfassend und nachhaltig fördern können. Dazu gehört auch, dafür zu sorgen, dass das Übereinkommen und die zugehörigen Fakultativprotokolle innerhalb der staatlichen Funktionen besser bekannt sind und verstanden werden, und eine Kultur zu fördern, die die Kinderrechte achtet, schützt und gewährleistet.

(ii) die Kinderrechte auch dann zu gewährleisten, wenn die Staaten aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss haben, diese Rechte mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln nicht selbst verwirklichen können. Dabei sollten sie u.a. verlässliche aufgeschlüsselte Daten und Informationen öffentlich verfügbar machen, damit beurteilt und kontrolliert werden kann, inwieweit Kinder z.B. in verschiedenen Teilen des Staates ihre Rechte ausüben können.

⁶ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 16 (2013) über die Pflichten des Staates betreffend die Auswirkungen des Wirtschaftssektors auf die Rechte des Kindes, in der der Ausschuss vermerkt, dass „die Staaten alle notwendigen, angemessenen und zumutbaren Maßnahmen ergreifen müssen, um Wirtschaftsunternehmen daran zu hindern, Kinderrechte zu missachten oder zu ihrer Missachtung beizutragen. (Ziff. 28)

(iii) die Kinderrechte durch eine angemessene Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf budgetäre Entscheidungsprozesse und ihre Auswirkungen fördern. In Bezug auf öffentliche Haushalte bedeutet dies, ausreichende Mittel zu mobilisieren, zuzuweisen und auszugeben, um mit Kindern, ihren Angehörigen und Betreuungspersonen über haushaltsbezogene Entscheidungen, einschließlich der sie betreffenden Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme, zu kommunizieren und sie einzubeziehen. Um festzustellen, wo eine effektivere Förderung benötigt wird, sollten die Vertragsstaaten die Ergebnisse in verschiedenen Gruppen kontinuierlich bewerten.

D. „Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel (...)“

28. Gemäß dieser Verpflichtung müssen die Vertragsstaaten alle machbaren Maßnahmen ergreifen, um ausreichende finanzielle Mittel zu mobilisieren, zuzuweisen und auszugeben. Mittel, die für politische Leitlinien und Programme bereitgestellt werden, die der Verwirklichung der Rechte aus dem Übereinkommen und zugehörigen Fakultativprotokollen dienen, sollten im Einklang mit den Grundprinzipien des Übereinkommens und den in der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung dargelegten Haushaltsgrundsätzen optimal eingesetzt werden.

29. Der Ausschuss würdigt die Entwicklung der Konzepte „Ausschöpfung der verfügbaren Mittel“ und „fortschreitende Verwirklichung der Rechte“ in anderen zentralen internationalen Menschenrechtsverträgen⁷ und betrachtet Artikel 4 des Übereinkommens als Ausdruck beider Konzepte. Deshalb treffen die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel Maßnahmen in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und, soweit im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erforderlich, zur fortschreitenden vollen Verwirklichung dieser Rechte, unbeschadet der nach dem Völkerrecht unmittelbar geltenden Verpflichtungen.

30. „Die Vertragsstaaten ergreifen solche Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ beinhaltet die Erwartung an die Vertragsstaaten, dass sie nachweislich jegliche Anstrengung unternehmen, um die Haushaltsmittel für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aller Kinder zu mobilisieren, zuzuweisen und auszugeben. Der Ausschuss hebt hervor, dass Kinderrechte miteinander verflochten und unteilbar sind und dass bei der Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einerseits und bürgerlichen und politischen Rechten andererseits Vorsicht geboten ist. Die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte hat oft Auswirkungen auf die Optionen von Kindern, ihre politischen und bürgerlichen Rechte in vollem Umfang wahrzunehmen, und umgekehrt.

⁷ Siehe z.B. Art. 4 (2) des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

31. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten gemäß Artikel 4, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Kinder „unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel“ zu verwirklichen, beinhaltet auch, dass sie nicht vorsätzlich retrogressive Maßnahmen in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen dürfen.⁸ Dementsprechend dürfen sie nicht zulassen, dass die Verwirklichung der Kinderrechte im Vergleich zur bestehenden Situation verschlechtert wird. Angesichts von Wirtschaftskrisen dürfen regressive Maßnahmen nur nach Prüfung aller sonstigen Optionen in Erwägung gezogen werden, wenn gewährleistet ist, dass Kinder insbesondere in prekären Lebenslagen als Letzte betroffen sind. Die Vertragsstaaten müssen nachweisen, dass solche Maßnahmen notwendig, angemessen, verhältnismäßig, nicht diskriminierend und befristet sind und dass die hierdurch eingeschränkten Rechte so bald wie möglich wiederhergestellt werden. Die Vertragsstaaten sollten geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die betroffenen Kindergruppen sowie weitere Beteiligte, die die Lebensumstände dieser Kinder kennen, in Entscheidungsprozess hinsichtlich solcher Maßnahmen einbezogen werden. Die durch die Rechte der Kinder vorgegebenen unmittelbaren, zentralen Mindestverpflichtungen⁹ dürfen selbst in wirtschaftlichen Krisenzeiten nicht durch retrogressive Maßnahmen eingeschränkt werden.

32. Gemäß Artikel 44 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über ihre Fortschritte bei der Förderung der Rechte von Kindern in ihrer Hoheitsgewalt zu berichten. Dabei ist die zunehmende Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kinderrechte unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel sowie die sich aus diesen Rechten ergebende Verwirklichung der unmittelbaren Verpflichtungen und die Verwirklichung der bürgerlichen und politischen Rechte mit klaren, widerspruchsfreien qualitativen und quantitativen Zielen und Indikatoren zu dokumentieren. Von den Vertragsstaaten wird erwartet, dass sie ihre Maßnahmen regelmäßig überprüfen und verbessern, um die Verfügbarkeit und Maximierung der Ressourcen für die Rechte aller Kinder zu gewährleisten.

33. Für die Aufbietung der notwendigen Ressourcen für die Umsetzung der Kinderrechte einschließlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind rechenschaftspflichtige, transparente, inklusive und partizipative Entscheidungsprozesse auf nationaler und subnationaler Ebene nach Ansicht des Ausschusses von großer Bedeutung.

34. Bestechung und Misswirtschaft bei der Mobilisierung, Zuweisung und Ausgabe von Staatseinnahmen werden als Versagen des Staates bei seiner Verpflichtung gesehen, seine

⁸ Siehe z.B. Ziff. 24 und 25 der aus dem Tag der allgemeinen Diskussion über die Frage der Ressourcen für die Kinderrechte und die Verantwortung der Staaten (2007) abgeleiteten Empfehlungen; die Allgemeine Bemerkung Nr. 15 (2013) über das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, Ziff. 72, und die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Ziff. 9.

⁹ Siehe die Kernverpflichtungen gemäß den Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wie z.B. Nr. 13 (1999) über das Recht auf Bildung, Nr. 14 (2000) über das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit und Nr. 19 (2007) über das Recht auf soziale Sicherheit.

verfügbaren Mittel vollständig auszuschöpfen. Der Ausschuss hält es für sehr wichtig, dass die Vertragsstaaten im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption Mittel bereitstellen, um Bestechungen im Zusammenhang mit den Kinderrechten zu verhüten und zu unterbinden.

E. „(...) und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit“

35. Die Vertragsstaaten sind bei der Förderung der generellen Achtung und Einhaltung der Menschenrechte¹⁰ einschließlich der Rechte des Kindes zur Zusammenarbeit verpflichtet. Staaten, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, um die im Übereinkommen und den zugehörigen Fakultativprotokollen verankerten Rechte umzusetzen, müssen sich um internationale Kooperationen bemühen, seien sie bilateral, regional, interregional, global oder multilateral. Diejenigen Vertragsstaaten, die genügend Ressourcen für eine internationale Zusammenarbeit besitzen, müssen eine solche Kooperation anbieten, um die Umsetzung der Kinderrechte im Empfängerstaat zu begünstigen.

36. Die Vertragsstaaten sollten nachweisen, dass sie, soweit erforderlich, alles unternommen haben, um sich um eine internationale Kooperation zur Verwirklichung der Kinderrechte zu bemühen und diese umzusetzen. Eine solche Zusammenarbeit umfasst beispielsweise technische und finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung der Kinderrechte im Haushaltsverfahren, auch durch die Vereinten Nationen.¹¹

37. Die Vertragsstaaten sollten mit anderen Staaten kooperieren, um die verfügbaren Mittel für die Kinderrechte vollständig auszuschöpfen.

38. Die Kooperationsstrategien der Vertragsstaaten, aufseiten der Geber ebenso wie aufseiten der Empfänger, sollten zur Verwirklichung der Kinderrechte beitragen und dürfen sich für Kinder, insbesondere die besonders vulnerablen Gruppen, nicht nachteilig auswirken.

39. Die Vertragsstaaten sollten ihren Pflichten aus dem Übereinkommen und den zugehörigen Fakultativprotokollen nachkommen, wenn sie sich als Mitglieder internationaler Organisationen an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligen¹² und internationale Abkommen unterzeichnen. Zudem sollten die Vertragsstaaten bei der Planung und Umsetzung von Wirtschaftssanktionen die möglichen Auswirkungen auf die Kinderrechte berücksichtigen.

III. Grundprinzipien des Übereinkommens und öffentliche Haushalte

40. Die Grundlage für alle Entscheidungen und Handlungen der Vertragsstaaten, die sich

¹⁰ Siehe die Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen (1970).

¹¹ Siehe Art. 45 des Übereinkommens.

¹² Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziff. 64.

direkt oder indirekt auf die Kinderrechte auswirken, darunter auch öffentliche Haushalte, bilden vier im Übereinkommen enthaltene Grundprinzipien.

A. Das Recht auf Nichtdiskriminierung (Art. 2)

41. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Kinder vor Diskriminierung jeglicher Art zu schützen, und zwar „unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds.“ (Art. 2 [1]) Die Vertragsstaaten sollen sich auf allen Verwaltungsebenen dafür einsetzen, Diskriminierungen zu verhüten; in den Inhalten oder bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien oder Programmen im Zusammenhang mit ihren Haushalten dürfen sie Kinder weder unmittelbar noch mittelbar diskriminieren.

42. Die Vertragsstaaten sollten proaktiv Maßnahmen ergreifen, um im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme für alle Kinder erfolgreiche Ergebnisse zu gewährleisten, indem sie ausreichende Geldmittel mobilisieren und diese Mittel entsprechend zuweisen und ausgeben. Um eine substantielle Gleichstellung zu erwirken, sollten die Vertragsstaaten Kindergruppen identifizieren, die für besondere Maßnahmen in Frage kommen, und öffentliche Budgets für die Umsetzung solcher Maßnahmen verwenden.

43. Die Vertragsstaaten sollten ein diskriminierungsfreies Umfeld schaffen und mit geeigneten Maßnahmen, u.a. mit der Mobilisierung von Ressourcen, dafür sorgen, dass alle ihre staatlichen Gewalten, Ebenen und Strukturen ebenso wie die Zivilgesellschaft und der Wirtschaftssektor das Kinderrecht auf Nichtdiskriminierung aktiv fördern.

44. Damit ihre Haushalte einen positiven Beitrag zur Verwirklichung der Kinderrechte leisten, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Ungleichheit zwischen Kindern zu bekämpfen, indem sie einschlägige Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme überprüfen und überarbeiten, bestimmte Teile ihres Haushalts aufstocken oder neu priorisieren oder die Effektivität, Effizienz und Gerechtigkeit ihrer Budgets verbessern.

B. Das Kindeswohl (Art. 3)

45. Laut Artikel 3 (1) des Übereinkommens ist das Kindeswohl als vorrangiger Gesichtspunkt bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen zu berücksichtigen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, dieses Grundprinzip bei ihren sämtlichen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren anzuwenden, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Kinder auswirken, also auch bei ihren Haushalten.¹³ Das Kindeswohl ist in sämtlichen Phasen des Haushaltsverfahrens sowie bei allen Kinder betreffenden Haushaltsentscheidungen als vorrangiger Gesichtspunkt zu berücksichtigen.

¹³ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2013) zum Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als ein vorrangiger Gesichtspunkt, Ziff. 6 (a).

46. Wie der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 (2013) über das Recht des Kindes auf Berücksichtigung seines Wohls als vorrangigem Gesichtspunkt feststellte, bilden die im Übereinkommen und den zugehörigen Fakultativprotokollen festgelegten Rechte den Rahmen für die Bewertung und Feststellung des Kindeswohls. Diese Verpflichtung ist ausschlaggebend, wenn die Vertragsstaaten konkurrierende Haushaltszuweisungen und Ausgabenprioritäten gegeneinander abwägen. Die Vertragsstaaten sollten nachweisen können, inwiefern sie das Kindeswohl bei ihren Haushaltsentscheidungen berücksichtigt und gegen andere Erwägungen abgewogen haben.

47. Die Vertragsstaaten sollten Rechtsfolgenabschätzungen unter dem Gesichtspunkt der Kinderrechte vornehmen,¹⁴ um auf nationaler und subnationaler Ebene die Auswirkungen ihrer Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme auf alle Kinder festzustellen, insbesondere auf Kinder in prekären Lebenslagen, die möglicherweise besondere Bedürfnisse haben und daher einen überproportionalen Anteil an den Ausgaben benötigen, um ihre Rechte verwirklichen zu können. Solche Rechtsfolgenabschätzungen sollten ergänzend zu anderen Kontroll- und Bewertungsmaßnahmen in jeder Phase des Haushaltsverfahrens durchgeführt werden. Trotz unterschiedlicher Methoden und Praktiken, die die Vertragsstaaten in der Praxis bei ihren Folgenabschätzungen zu Kinderrechten anwenden, sollten sie sich bei der Erstellung ihrer Rahmenwerke vom Übereinkommen mit zugehörigen Fakultativprotokollen sowie den einschlägigen Abschließenden Bemerkungen und Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses leiten lassen. In die Rechtsfolgenabschätzung für Kinderrechte sollten Betroffene und Beteiligte wie die Kinder selbst, Organisationen der Zivilgesellschaft, Experten, staatliche Stellen und akademische Einrichtungen einbezogen werden. Die Analyse sollte in Empfehlungen für Veränderungen, Alternativen und Verbesserungen münden und öffentlich verfügbar sein.

C. Das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Art. 6)

48. Gemäß Artikel 6 des Übereinkommens besitzt jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben. Die Vertragsstaaten gewährleisten das Überleben und die Entwicklung aller Kinder. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5 stellt der Ausschuss fest, dass die Entwicklung des Kindes „im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes [auszulegen ist], der die körperliche, geistige, spirituelle, sittliche, psychologische und soziale Entwicklung umfasst“. Weiter heißt es: „Umsetzungsmaßnahmen sollten die optimale Entwicklung aller Kinder zum Ziel haben“ (Abs. 12).

49. Dem Ausschuss ist bewusst, dass Kinder in den einzelnen Phasen ihres Wachstums und ihrer Entwicklung unterschiedliche Bedürfnisse haben.¹⁵ Die Vertragsstaaten sollten bei ihren Haushaltsentscheidungen alle Faktoren berücksichtigen, die Kinder unterschiedlichen Alters benötigen, um zu überleben, heranzuwachsen und sich zu

¹⁴ Siehe Allgemeine Bemerkungen Nr. 5, Ziff. 45, und Nr. 14, Ziff. 35 und 99.

¹⁵ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2005) über die Anwendung der Kinderrechte in der frühen Kindheit und die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 über die Kinderrechte in der Jugend (noch nicht veröffentlicht).

entwickeln. Die Staaten sollten ihr Engagement für die Kinderrechte dokumentieren, indem sie die Teile ihres Budgets, die sich auf Kinder in verschiedenen Altersgruppen auswirken, kenntlich machen.

50. Der Ausschuss erkennt an, dass sich Investitionen in die frühkindliche Entwicklung positiv auf die Befähigung von Kindern zur Ausübung ihrer Rechte auswirken, Armutszyklen durchbrechen und hohe wirtschaftliche Erträge erzielen. Zu geringe Investitionen für Kinder in ihren ersten Lebensjahren können sich nachteilig auf deren kognitive Entwicklung auswirken und vorhandene Benachteiligungen, Ungleichheiten und generationenübergreifende Armut verstärken.

51. Die Gewährleistung des Rechts auf Leben, Überleben und Entwicklung beinhaltet die Notwendigkeit, Budgets für verschiedene Gruppen von Kindern innerhalb der jeweils gegenwärtigen Generation zu erwägen und durch die Entwicklung nachhaltiger Einnahmen- und Ausgabenprognosen für mehrere Jahre zugleich auch künftige Generationen zu berücksichtigen.

D. Das Recht auf Gehör (Art. 12)

52. Artikel 12 des Übereinkommens sichert jedem Kind das Recht zu, seine Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und legt fest, dass diese Meinung entsprechend dem Alter und der Reife des Kindes angemessen zu berücksichtigen ist.¹⁶ Die Vertragsstaaten sollten routinemäßig die Meinungen von Kindern zu Haushaltsentscheidungen, die sie betreffen, anhören und sich dabei geeigneter Mechanismen für eine sinnvolle Beteiligung von Kindern auf nationaler und subnationaler Ebene bedienen. Die an diesen Mechanismen Beteiligten sollten sich frei und ohne Angst vor Repressalien oder Spott äußern können, und die Vertragsstaaten sollten den Beteiligten im Nachhinein Rückmeldungen geben. Die Vertragsstaaten sollten sich insbesondere mit Kindern abstimmen, die sich nur mit Mühe Gehör verschaffen können, etwa solche in prekären Lebenslagen.

53. Der Ausschuss erinnert daran, dass aus dem Übereinkommen „die eindeutige und unmittelbare rechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten [erwächst], Mittel zu investieren, damit das Recht des Kindes, in allen das Kind berührenden Angelegenheiten gehört zu werden und seine Meinung angemessen berücksichtigt zu sehen, verwirklicht wird. [...] Das verlangt auch die Verpflichtung zur Ressourcenmobilisierung und Weiterbildung.“¹⁷ Diese Bestimmung unterstreicht, dass die Vertragsstaaten dafür Sorge tragen müssen, die Mittel bereitzustellen, um eine sinnvolle Partizipation von Kindern an allen sie berührenden Entscheidungen zu bewirken. Der Ausschuss erkennt an, dass Beamt*innen der Exekutive, unabhängigen Ombudspersonen für Kinder, Bildungseinrichtungen, den Medien, Organisationen der Zivilgesellschaft einschließlich Kinderorganisationen ebenso wie dem Gesetzgeber eine wichtige Rolle dabei zukommt, die Beteiligung von Kindern in Bezug auf öffentliche Haushalte zu gewährleisten.

¹⁶ Siehe auch Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (2009) über das Recht des Kindes auf Gehör (2009).

¹⁷ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 12, Ziff. 135.

54. Der Ausschuss erkennt an, dass Haushaltstransparenz eine Voraussetzung für sinnvolle Partizipation ist. Transparenz bedeutet die Gewährleistung, dass Informationen über Planung, Verabschiedung, Vollzug und Weiterverfolgung von Haushalten benutzerfreundlich und fristgerecht öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies betrifft sowohl quantitative Haushaltsdaten als auch relevante Informationen über Rechtsvorschriften, politische Leitlinien, Programme, den Zeitplan des Haushaltsverfahrens, die Gründe für Ausgabenprioritäten und -entscheidungen, Leistungen, Ergebnisse und die Erbringung von Dienstleistungen. Der Ausschuss betont, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, dem jeweiligen Kontext angemessene Materialien, Mechanismen und Institutionen im Haushalt zu berücksichtigen und bereitzustellen, um eine sinnvolle Partizipation zu ermöglichen.¹⁸

55. Um eine sinnvolle Beteiligung am Haushaltsverfahren zu ermöglichen, sollte nach Meinung des Ausschusses dringend sichergestellt werden, dass die in den Vertragsstaaten geltenden Rechtsvorschriften und politischen Leitlinien für die Informationsfreiheit das Recht auf Zugang zu wichtigen Haushaltsdokumenten gewähren oder zumindest nicht verwehren, etwa zu vorläufigen Haushaltsberichten, Haushaltsentwürfen, verabschiedeten Haushalten, Zwischenberichten, unterjährigen Berichten und Rechnungsprüfungsberichten.

56. Der Ausschuss würdigt, dass einige Vertragsstaaten bereits über Erfahrungen mit der sinnvollen Einbeziehung von Kindern an verschiedenen Teilen des Haushaltsverfahrens verfügen. Er ruft die Staaten dazu auf, solche Erfahrungen auszutauschen und bewährte Verfahren zu ermitteln, die sich für ihren jeweiligen Kontext eignen.

IV. Grundsätze der Planung öffentlicher Haushalte für Kinderrechte

57. Wie oben in Kapitel II dargelegt, betont der Ausschuss die Verpflichtung der Vertragsstaaten, im Rahmen ihres Haushaltsverfahrens Maßnahmen zu ergreifen, um in ausreichendem Maße Einnahmen zu generieren und Ausgaben zu verwalten, sodass sie die Kinderrechte verwirklichen können. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass es viele Möglichkeiten gibt, ausreichende Ressourcen für die Verwirklichung der Kinderrechte zu erzielen, u.a. durch die Berücksichtigung der Grundprinzipien des Übereinkommens und der Haushaltsgrundsätze der Effektivität, Effizienz, Gerechtigkeit, Transparenz und Nachhaltigkeit. Die Vertragsstaaten sind dafür verantwortlich, dass ihre haushaltsrechtlichen Verpflichtungen zur Verwirklichung der Kinderrechte erfüllt werden.

58. Der Ausschuss erkennt an, dass Vertragsstaaten über Fachwissen und Erfahrung bei der Anwendung der Grundprinzipien des Übereinkommens und der nachfolgenden Haushaltsgrundsätze im Rahmen ihrer Haushaltsverfahren verfügen. Die Vertragsstaaten sind dazu aufgerufen, ihre bewährten Praktiken zu teilen und sich darüber auszutauschen.

¹⁸ Siehe Artikel 13 (1) des Übereinkommens.

A. Effektivität

59. Die Vertragsstaaten sollten ihre Haushalte so planen, verabschieden, vollziehen und nachverfolgen, dass sie damit die Kinderrechte fördern. Sie sollten durch Investitionen die Kenntnis der Kinderrechtssituation in ihrem jeweiligen Kontext verbessern und Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme formulieren und umsetzen, die strategisch darauf ausgerichtet sind, Widerstände bei der Verwirklichung der Kinderrechte zu überwinden. Sie sollten kontinuierlich bewerten, wie sich ihre Haushalte auf verschiedene Gruppen von Kindern auswirken, und dafür sorgen, dass ihre Haushaltsentscheidungen die bestmöglichen Ergebnisse für die größtmögliche Anzahl von Kindern bewirken, wobei Kinder in prekären Situationen besonders zu berücksichtigen sind.

B. Effizienz

60. Werden öffentliche Mittel für Kinder betreffende politische Leitlinien und Programme bereitgestellt, sollten sie so verwaltet werden, dass ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleistet ist und die Pflicht zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Kinderrechte berücksichtigt wird. Genehmigte Ausgaben sollten im Einklang mit dem in Kraft getretenen Haushalt umgesetzt werden. Güter und Dienstleistungen, die der Förderung der Kinderrechte dienen, sollten transparent und fristgerecht beschafft und geliefert werden und eine angemessene Qualität aufweisen. Überdies ist darauf zu achten, dass die für Kinderrechte bereitgestellten Mittel nicht verschwendet werden. Die Vertragsstaaten sollten sich bemühen, institutionelle Hürden zu beseitigen, die einer effizienten Mittelverwendung entgegenstehen. Die Überwachung, Bewertung und Rechnungsprüfung öffentlicher Mittel sollte Kontrollen und Abgleiche vorsehen, die für eine solide Haushaltsführung sorgen.

C. Gerechtigkeit

61. Die Vertragsstaaten dürfen durch die Bereitstellung von Ressourcen oder die Zuweisung oder Verwendung öffentlicher Mittel kein Kind oder keine Kategorie von Kindern diskriminieren. „Gerecht verteilte“ Ausgaben beinhalten nicht zwangsläufig, dass für jedes Kind der gleiche Betrag aufgewendet wird, sondern dass die Ausgabenentscheidungen eine substantielle Gleichstellung der Kinder bewirken. Die Mittel sollten gezielt dafür eingesetzt werden, die Gleichstellung zu fördern. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, jegliche diskriminierenden Hürden zu beseitigen, mit denen Kinder beim Zugang zu ihren Rechten konfrontiert sein können.

D. Transparenz

62. Die Vertragsstaaten sollten bei ihrer öffentlichen Finanzverwaltung überprüfbare Systeme und Praktiken entwickeln und unterhalten. Informationen über öffentliche Mittel sollten zeitnah frei verfügbar sein. Transparenz trägt zur Effizienz bei und wirkt Bestechung und Misswirtschaft bei öffentlichen Haushalten entgegen. Dies wiederum erhöht die zur Förderung der Kinderrechte zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel. Transparenz ist zudem Voraussetzung für eine sinnvolle Einbeziehung der Exekutive, des

Gesetzgebers und der Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder in das Haushaltsverfahren. Nach Ansicht des Ausschusses ist es sehr wichtig, dass die Vertragsstaaten den Zugang zu Informationen über Kinder betreffende öffentliche Einnahmen, Zuweisungen und Ausgaben aktiv erleichtern und politische Leitlinien verabschieden, um die kontinuierliche Beteiligung des Gesetzgebers und der Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder zu unterstützen und zu ermutigen.

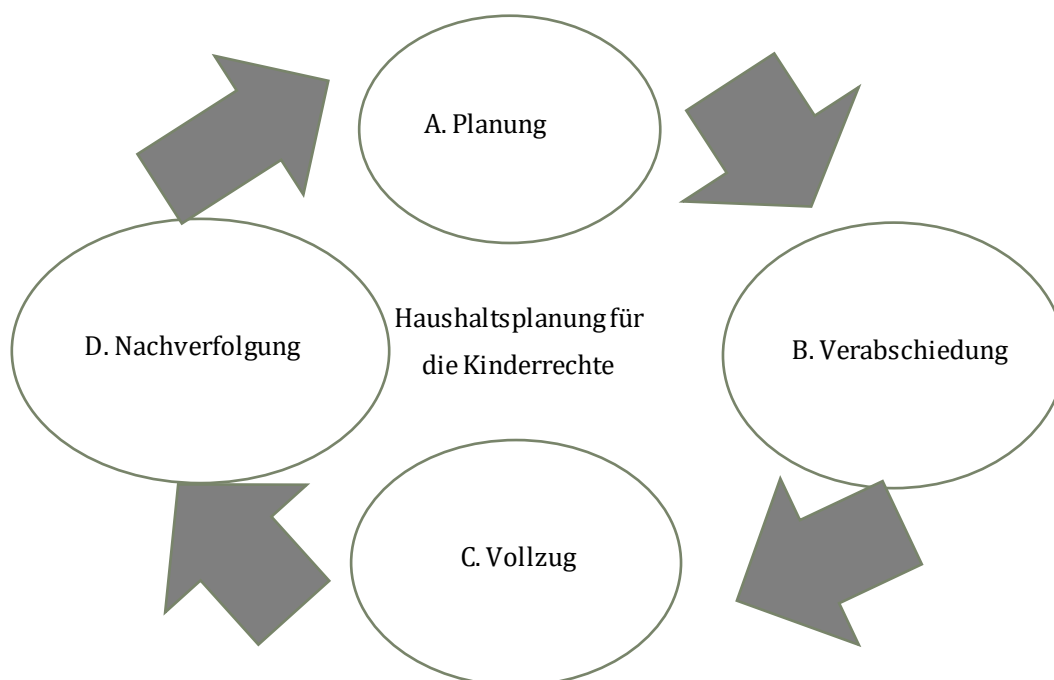
E. Nachhaltigkeit

63. Die Interessen der heutigen und zukünftigen Kindergenerationen sollten bei allen Haushaltsentscheidungen ausführlich berücksichtigt werden. Die Vertragsstaaten sollten bei der Mobilisierung von Einkünften und bei der Verwaltung öffentlicher Mittel auf Kontinuität bei der Verabschiedung politischer Leitlinien und der Durchführung von Programmen zur direkten oder indirekten Verwirklichung der Kinderrechte achten. Retrogressive Maßnahmen in Bezug auf die Kinderrechte dürfen die Vertragsstaaten nur in dem oben in Ziffer 31 ausgeführten Umfang treffen.

V. Umsetzung der Kinderrechte in öffentlichen Haushalten

64. In diesem Kapitel gibt der Ausschuss detailliertere Hinweise und Empfehlungen zur Umsetzung der Kinderrechte in Bezug auf jede der vier Phasen des öffentlichen Haushaltsverfahrens:

- (a) Planung;
- (b) Verabschiedung;
- (c) Vollzug;
- (d) Nachverfolgung.



65. In diesem Kapitel konzentriert sich der Ausschuss auf die öffentlichen Haushaltsverfahren auf nationaler und subnationaler Ebene, unterstreicht dabei jedoch die Pflicht der Vertragsstaaten, die Umsetzung des Übereinkommens auch durch internationale Kooperationen voranzutreiben.¹⁹ Soweit relevant, sollte eine solche Zusammenarbeit in den nationalen und subnationalen Haushalten sichtbar gemacht werden.

66. Der Ausschuss betont zudem, dass eine effektive sektorübergreifende, interministerielle, ressort- und behördenübergreifende Koordinierung und Zusammenarbeit im gesamten Haushaltsverfahren einen hohen Stellenwert für die vollumfängliche Umsetzung des Übereinkommens mit zugehörigen Fakultativprotokollen hat. Die Vertragsstaaten sollten hierfür Ressourcen bereitstellen und ihre Informationssysteme so ausrichten, dass sie eine solche Koordinierung auf nationaler und subnationaler Ebene unterstützen.

A. Planung

1. Bestandsaufnahme

67. Haushaltsplanung erfordert eine realistische Einschätzung der wirtschaftlichen Situation sowie eine Beurteilung, inwieweit die bestehenden Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme die Kinderrechte achten, schützen und gewährleisten. Die Staaten benötigen verlässliche, zeitnahe, zugängliche, umfassende und in wiederverwendbaren Formaten aufbereitete aufgeschlüsselte Informationen und Daten über die aktuelle und voraussichtliche Situation der Makroökonomie, ihres Staatshaushalts und der Kinderrechte. Solche Informationen sind Voraussetzung für die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programmen, die sich direkt oder indirekt auf die Kinderrechte beziehen und diese fördern.

68. Bei der Planung ihrer Haushalte sollten die Vertragsstaaten die Lage der verschiedenen Gruppen von Kindern, insbesondere solcher in prekären Situationen, umfassend berücksichtigen, wobei die Verhältnisse in der Vergangenheit (mindestens den letzten drei bis fünf Jahren), in der Gegenwart und Zukunft (mindestens in den nächsten fünf bis zehn Jahren) zu berücksichtigen sind. Um den Zugang zu verlässlichen, brauchbaren Informationen über die Situation von Kindern sicherzustellen, werden die Vertragsstaaten nachdrücklich aufgefordert,

(a) die Mandate und Ressourcen der Statistikbehörden und -systeme, die für die Erhebung, Verarbeitung, Auswertung und Verbreitung kinderbezogener demografischer und anderer relevanter Daten zuständig sind, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen;

(b) dafür zu sorgen, dass die verfügbaren Informationen über die Situation von Kindern sinnvoll aufgeschlüsselt werden und die verschiedenen Kindergruppen und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gemäß Artikel 2 des Übereinkommens

¹⁹ Siehe oben Kap. II E sowie Art. 45 des Übereinkommens.

berücksichtigen (siehe auch oben Kapitel IIIA);

(c) den an der Haushaltsplanung auf nationaler und subnationaler Ebene beteiligten Vertreter*innen der Exekutive und Legislative sowie der Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder benutzerfreundliche Informationen und aufgeschlüsselte Daten über die Situation von Kindern zur Verfügung zu stellen;

(d) eine Datenbank mit allen Kinder betreffenden politischen Leitlinien und Ressourcen aufzubauen und zu pflegen, damit die an der Umsetzung und Überwachung der jeweiligen Programme und Dienstleistungen beteiligten Personenkreise kontinuierlich Zugang zu objektiven und zuverlässigen Informationen haben.

69. Die Vertragsstaaten sollten schon erfolgte und potenzielle Auswirkungen von Haushaltsentscheidungen auf Kinder untersuchen, indem sie:

(a) die Auswirkungen früherer öffentlicher Einnahmen, Haushaltszuweisungen und Ausgaben auf Kinder im Rahmen von Rechnungsprüfungen, Evaluierungen und Studien prüfen;

(b) Kinder, ihre Betreuende und andere Personen konsultieren, die sich für die Kinderrechte einsetzen, und die Ergebnisse bei Haushaltsentscheidungen angemessen berücksichtigen;

(c) während des gesamten Haushaltsjahres bestehende Mechanismen zur regelmäßigen Konsultation der Kinder überprüfen oder neue schaffen;

(d) zur Unterstützung einer effektiven Haushaltsplanung in Bezug auf Kinderrechte neue Technologien einsetzen.

2. Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme

70. Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme betreffend fiskalische Fragen, das Haushaltsverfahren oder bestimmte Kinderrechte wirken sich unmittelbar oder mittelbar auf Kinder aus. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle machbaren Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass sämtliche Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Programme im Einklang mit dem Übereinkommen mit zugehörigen Fakultativprotokollen stehen, die Lebenswirklichkeit von Kindern insbesondere in prekären Lebensverhältnissen widerspiegeln, Kindern nicht schaden und sie nicht an der Verwirklichung ihrer Rechte hindern.

71. Dem Ausschuss ist bewusst, dass sich makroökonomische und fiskalische Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme indirekt auf Kinder, deren Erziehungsberechtigte und Betreuungspersonen auswirken können, z.B. wenn diese von arbeitsrechtlichen Vorschriften oder der Schuldenpolitik der öffentlichen Hand betroffen sind. Die Vertragsstaaten sollten die Rechtsfolgen sämtlicher Rechtsvorschriften, politischer Leitlinien und Programme auch makroökonomischer und fiskalischer Art bewerten, um sicherzustellen, dass sie der Verwirklichung der Kinderrechte nicht entgegenstehen.

72. Für Kinder relevante Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme

sollten Bestandteil der Entscheidungsprozesse und Maßnahmen im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der Mitgliedschaften der Vertragsstaaten in internationalen Organisationen sein. Ein Staat, der sich an der internationalen Entwicklungs- oder Finanzzusammenarbeit beteiligt, sollte mithilfe aller erforderlichen Maßnahmen sicherstellen, dass diese Kooperation im Einklang mit dem Übereinkommen und den zugehörigen Fakultativprotokollen erfolgt.

73. Der Ausschuss unterstreicht, dass die Vertragsstaaten für vorgeschlagene Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme, die Kinder betreffen, unbedingt Kostenschätzungen durchführen sollten, um die Höhe der dafür benötigten Gelder zu ermitteln und die für die Haushaltsplanung zuständigen Gremien sowie die Entscheidungsträger*innen in der Exekutive und Legislative in die Lage zu versetzen, fundierte Entscheidungen über die für die Umsetzung dieser Maßnahmen erforderlichen Mittel zu treffen.

3. Ressourcenmobilisierung

74. Der Ausschuss anerkennt den Stellenwert der auf die Mobilisierung der finanziellen Ressourcen und die Verschuldung bezogenen Rechtsvorschriften, politischen Leitlinien und Systeme der Vertragsstaaten für die kontinuierliche Bereitstellung verfügbarer Ressourcen für die Kinderrechte. Die Staaten sollten konkrete, nachhaltige Maßnahmen treffen, um inländische Ressourcen auf nationaler und subnationaler Ebene zu mobilisieren, beispielsweise durch Steuern und nichtsteuerliche Einnahmen.

75. Reichen die verfügbaren Mittel zur Verwirklichung der Rechte der Kinder nicht aus, bemühen die Vertragsstaaten sich um eine internationale Kooperation. Bei einer solchen Zusammenarbeit ist das Übereinkommen mit zugehörigen Fakultativprotokollen sowohl aufseiten der Empfänger- als auch der Geberstaaten zu berücksichtigen. Der Ausschuss betont, dass eine internationale und regionale Zusammenarbeit im Interesse der Verwirklichung der Kinderrechte u.a. die Bereitstellung von Mitteln für gezielte Programme sowie Maßnahmen im Bereich der Besteuerung, zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, zur Schuldenverwaltung oder Transparenz beinhalten kann.

76. Die Bereitstellung von Mitteln für öffentliche Ausgaben im Interesse der Kinderrechte sollte im Einklang mit den in Kapitel IV dargelegten Haushaltsgrundsätzen erfolgen. Mangelnde Transparenz der Systeme zur Ressourcenmobilisierung kann Ineffizienz, Missmanagement der öffentlichen Hand und Korruption nach sich ziehen. Dies wiederum kann zur Folge haben, dass nicht genügend Mittel für die Kinderrechte zur Verfügung stehen. Unterschiedliche Steuertarife, die die Zahlungsfähigkeit der Familien außer Acht lassen, können eine ungerechte Mittelbereitstellung bedingen. Hierdurch werden Menschen mit ohnehin knappen finanziellen Mitteln, die ja zum Teil Kinder betreuen, oft unverhältnismäßig stark belastet.

77. Die Vertragsstaaten sollten ihre verfügbaren Ressourcen in vollem Umfang und auf eine mit ihrer Umsetzungspflicht vereinbare Art und Weise mobilisieren, indem sie:

(a) ihre Rechtsvorschriften und politischen Leitlinien für die Ressourcenmobilisierung Rechtsfolgenabschätzungen im Hinblick auf die Kinderrechte

unterziehen;

(b) prüfen und sicherstellen, dass politische Leitlinien und Formeln für die Mittelverteilung sowohl vertikal (zwischen verschiedenen Ebenen des Staates) als auch horizontal (zwischen Behörden derselben Ebene) die Gleichstellung von Kindern in verschiedenen geografischen Regionen fördern und verbessern;

(c) ihre Befähigung zur Abfassung und Verwaltung von Steuergesetzen, politischen Leitlinien und Systemen überprüfen und stärken, u.a. durch die Unterzeichnung transnationaler Abkommen zur Bekämpfung der Steuerflucht;

(d) die für die Förderung der Kinderrechte zur Verfügung stehenden Mittel sichern, indem sie Mittelverschwendung aufgrund von Ineffizienz oder Misswirtschaft unterbinden und korrupte oder illegale Praktiken auf allen Ebenen bekämpfen;

(e) die in Kapitel IV ausgeführten Haushaltsgrundsätze bei allen Strategien zur Ressourcenmobilisierung anwenden;

(f) sicherstellen, dass ihre Einnahmequellen, Ausgaben und Verpflichtungen Beiträge zur Verwirklichung der Kinderrechte in der aktuellen Generation ebenso wie in künftigen Generationen leisten.

78. Der Ausschuss erkennt an, dass die Vertragsstaaten durch eine nachhaltige Schuldenpolitik im Namen von Gläubigern und Kreditgebern zur Mobilisierung von Ressourcen für die Rechte des Kindes beitragen kann. Eine nachhaltige Schuldenpolitik umfasst transparente Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Systeme mit klar definierten Funktionen und Verantwortlichkeiten für die Kreditaufnahme und -vergabe sowie die Schuldenpolitik und -kontrolle. Dem Ausschuss ist zudem bewusst, dass eine langfristig nicht nachhaltige Schuldenpolitik die Befähigung eines Staates zur Mobilisierung von Ressourcen für die Kinderrechte einschränken kann und oft Steuern und Nutzungsgebühren nach sich zieht, die sich negativ auf Kinder auswirken. Daher sollte auch bei der Schuldenaufnahme eine Rechtsfolgenabschätzung im Hinblick auf die Kinderrechte erfolgen.

79. Ein Schuldenerlass kann die Fähigkeit der Staaten erhöhen, Ressourcen für die Rechte des Kindes zu mobilisieren. Wird Vertragsstaaten ein Schuldenerlass gewährt, sind die Kinderrechte bei Entscheidungen über die Zuweisung von Mitteln, die infolge eines solchen Erlasses verfügbar werden, eingehend zu berücksichtigen.

80. Bei Entscheidungen über die Mobilisierung von Ressourcen durch die Ausbeutung von Bodenschätzen müssen die Vertragsstaaten die Kinderrechte schützen. Nationale und internationale Vereinbarungen über solche Ressourcen sollten u.a. berücksichtigen, wie sich diese auf die heutigen und künftigen Kindergenerationen auswirken könnten.

4. Erstellung von Haushaltsplänen

81. Vorläufige Haushaltserklärungen und Haushaltsentwürfe sind für die Vertragsstaaten eine wichtige Hilfe bei der Überführung ihrer kinderrechtlichen Pflichten in konkrete Prioritäten und Pläne auf nationaler und subnationaler Ebene. Die

Vertragsstaaten sollten ihre haushaltsbezogenen Erklärungen und Entwürfe so aufbereiten, dass diese effektive Vergleiche und eine wirksame Überwachung der Haushalte im Hinblick auf Kinder zulassen, indem sie:

- (a) international vereinbarte Schemata zur Haushaltsgliederung einsetzen, die z.B. nach funktionalen (Sektor oder Teilsektor), wirtschaftlichen (laufenden und Anlagekosten), administrativen (Ministerium, Ressort, Agentur) und (sofern programmbezogen budgetiert wird) programmbezogenen Faktoren aufgegliedert werden, soweit diese mit den Kinderrechten vereinbar sind;
- (b) ihre Verwaltungsrichtlinien und -verfahren für die Formulierung vorläufiger Haushaltserklärungen und Haushaltsentwürfe überprüfen, z. B. mit standardisierten Arbeitsblättern und Anweisungen bezüglich der zu konsultierenden Interessengruppen, um auf diese Weise sicherzustellen, dass diese Vorgaben im Einklang mit der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung stehen;
- (c) ihre Klassifizierungsschemata daraufhin prüfen, ob sie Budgetlinien und -codes umfassen, die als Mindestanforderung aufgeschlüsselte Haushaltsinformationen zu allen in der nachfolgenden Ziffer 84 aufgeführten Kategorien enthalten;
- (d) sicherstellen, dass ihre Haushaltslinien und -codes auf nationaler und subnationaler Ebene übereinstimmen;
- (e) darauf achten, dass ihre veröffentlichten vorläufigen Haushaltserklärungen und Haushaltsentwürfe benutzerfreundlich, zeitnah und für Gesetzgebende, Kinder und Kinderrechtsvertreter*innen zugänglich sind.

82. Vorläufige Haushaltserklärungen und Haushaltsentwürfe vermitteln entscheidende Informationen darüber, wie ein Staat seine Pflichten hinsichtlich der Kinderrechte erfüllen will. Die Vertragsstaaten sollten ihre vorläufigen Haushaltserklärungen und Haushaltsentwürfe nutzen, um:

- (a) zu erläutern, wie Kinder betreffende Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme finanziert und umgesetzt werden sollen;
- (b) zu benennen, welche Mittelzuweisungen Kinder unmittelbar betreffen;
- (c) zu benennen, welche Mittelzuweisungen Kinder mittelbar betreffen;
- (d) die Ergebnisse von Evaluierungen und Rechnungsprüfungen bezüglich der Auswirkungen vergangener Budgets auf Kinder zu präzisieren;
- (e) aktuelle oder geplante Maßnahmen zur Förderung der Kinderrechte im Detail zu erläutern;
- (f) Finanzdaten und Erläuterungen zu vergangenen, aktuellen und vorgesehenen Mitteln, die für Ausgaben für die Rechte des Kindes zur Verfügung standen/stehen, sowie zu den tatsächlichen Ausgaben vorzustellen;
- (g) Leistungsziele festzulegen, die kinderbezogene Programmziele mit Budgetzuweisungen und tatsächlichen Ausgaben verknüpfen, um so eine Kontrolle der

Ergebnisse und Auswirkungen auf Kinder zu ermöglichen, einschließlich von Kindern in prekären Situationen.

83. Vorläufige Haushaltserklärungen und Haushaltsentwürfe sind wichtige Informationsquellen für Kinderrechtsorganisationen, Kinder und ihre Bezugspersonen. Die Vertragsstaaten sollten ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Menschen in ihrem Hoheitsbereich stärken, indem sie solche benutzerfreundlichen, zugänglichen Informationen erstellen und in der Öffentlichkeit verbreiten.

84. Eindeutige Schemata zur Haushaltsklassifizierung bilden für Staaten und andere Körperschaften eine Grundlage für die Nachverfolgung, wie Kinder betreffende Haushaltszuweisungen und tatsächliche Ausgaben in Bezug auf die Haushaltsgrundsätze verwaltet werden. Benötigt werden hierfür Haushaltslinien und -codes, die mindestens alle geplanten, verabschiedeten, revidierten und tatsächlichen Ausgaben, die Kinder direkt betreffen, aufschlüsseln nach:

- (a) dem Alter, unter Berücksichtigung der von Staat zu Staat möglicherweise unterschiedlichen Abgrenzung der Alterskohorten;
- (b) dem Geschlecht;
- (c) dem geografischen Gebiet, z.B. subnationalen Einheiten;
- (d) den aktuellen und denkbaren künftigen Kategorien von Kindern in prekären Situationen unter Berücksichtigung von Artikel 2 des Übereinkommens (siehe auch Kapitel III A);
- (e) der Einnahmequelle: national, subnational, regional oder international;
- (f) den verantwortlichen Stellen wie Ressorts, Ministerien oder Agenturen auf nationaler und subnationaler Ebene.

85. Die zuständigen Stellen sollten in ihren Haushaltsentwürfen präzisieren, welche auf Kinder abzielenden Programme sie in den privaten Sektor auszulagern beabsichtigen oder bereits ausgelagert haben.²⁰

86. Der Ausschuss stellt fest, dass die bei der Sichtbarmachung von Kinderrechten in ihren Haushalten am weitesten fortgeschrittenen Vertragsstaaten meist einen programmbezogenen Ansatz bei der Budgetierung verfolgen. Die Vertragsstaaten werden aufgerufen, sich über ihre Erfahrungen mit diesem Ansatz auszutauschen und zu überlegen, ob und wie sie ihn in ihrem Kontext anwenden und anpassen können.

B. Verabschiedung

1. Prüfung der Haushaltsentwürfe durch die gesetzgebenden Organe

87. Der Ausschuss hält es für sehr wichtig, dass die Gesetzgebenden auf nationaler und subnationaler Ebene Zugang zu detaillierten, benutzerfreundlichen Informationen

²⁰ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 16 (2013) über die Pflichten des Staates betreffend die Auswirkungen des Wirtschaftssektors auf die Rechte des Kindes, Ziff. 25.

über die Lage der Kinder haben und sich ein eindeutiges Bild davon machen, auf welche Weise Haushaltsentwürfe das Wohlergehen von Kindern verbessern und ihre Rechte fördern können.

88. Die Gesetzgebenden auf nationaler und subnationaler Ebene benötigen zudem hinreichend Zeit, Ressourcen und Autonomie, um Haushaltsentwürfe unter kinderrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen und ggf. Analysen oder Studien durchzuführen oder in Auftrag zu geben, um die Auswirkungen von Haushaltszuweisungen auf verschiedene Gruppen von Kindern zu untersuchen.

89. Damit die Aufsichtsfunktion des Gesetzgebers dem Kindeswohl dient, sollten die Mitglieder der gesetzgebenden Organe und ihrer Ausschüsse befugt sein, Haushaltsentwürfe zu beanstanden, zu überprüfen und ggf. Änderungen zu verlangen, um sicherzustellen, dass sie die Kinderrechte in einer Weise fördern, die mit den Grundprinzipien des Übereinkommens und den Haushaltsgrundsätzen vereinbar ist.

90. Die Vertragsstaaten sollten dazu beitragen, dass die Mitglieder der gesetzgebenden Organe angemessen darauf vorbereitet sind, vor der Verabschiedung von Haushaltsgesetzen die Auswirkungen von Haushaltsentwürfen auf alle Kinder zu analysieren und zu erörtern. Hierzu sollten sie dafür sorgen, dass das jeweilige nationale und subnationale gesetzgebende Organ und seine entsprechenden Ausschüsse:

(a) Zugang zu leicht nachvollziehbaren, brauchbaren Informationen über die Situation von Kindern haben;

(b) von den Organen der Exekutive präzise Erläuterungen dazu erhalten, wie Rechtsvorschriften, politische Leitlinien und Programme, die Kinder direkt oder indirekt betreffen, in Haushaltslinien umgesetzt werden;

(c) im Rahmen des Haushaltsverfahrens ausreichend Zeit haben, um den Haushaltsvorschlag entgegenzunehmen, zu prüfen und zu erörtern und vor dessen Inkrafttreten kinderrechtliche Änderungen vorzuschlagen;

(d) befugt sind, unabhängige Analysen durchzuführen oder in Auftrag zu geben, welche die Auswirkungen von Haushaltsentwürfen auf die Kinderrechte aufzeigen;

(e) in der Lage sind, Anhörungen über den Haushaltsvorschlag mit Interessenvertreter*innen im jeweiligen Staat durchzuführen, was auch die Zivilgesellschaft, Kinderrechtsvertreter*innen und die Kinder selbst einschließt;

(f) über die notwendigen Ressourcen für Aufsichtstätigkeiten gemäß den in a) bis e) beschriebenen Aufgaben verfügen, z.B. mittels eines eigenen Haushaltsamtes.

91. Die Vertragsstaaten sollten in der Verabschiedungsphase auf nationaler und subnationaler Ebene Haushaltsdokumente erstellen und verbreiten, die:

(a) die Budgetinformationen stimmig und leicht verständlich gliedern;

(b) durch Kompatibilität mit anderen Haushaltsentwürfen und Ausgabenberichten Analysen und Nachverfolgungen erleichtern;

(c) Veröffentlichungen oder Haushaltsübersichten umfassen, die Kindern und

Kinderrechtsaktivist*innen, Gesetzgebenden und der Zivilgesellschaft zugänglich sind.

2. Verabschiedung von Haushalten durch die Legislative

92. Der Ausschuss betont, dass die vom Gesetzgeber verabschiedeten Haushalte so gegliedert sein müssen, dass sie Vergleiche zwischen geplanten und tatsächlichen Ausgaben und eine Nachverfolgung des Haushaltsvollzugs im Hinblick auf die Kinderrechte erlauben.

93. Der verabschiedete Haushaltsplan gilt als öffentliches Dokument, das nicht nur für den Staat und die Gesetzgebenden auf nationaler und subnationaler Ebene von Bedeutung ist, sondern darüber hinaus auch der Zivilgesellschaft, einschließlich der Kinder und Kinderrechtsaktivist*innen, zugänglich sein sollte.

C. Haushaltsvollzug

1. Übertragung und Verwendung der verfügbaren Mittel

94. Die Vertragsstaaten sollten transparente, effiziente öffentliche Finanzmechanismen und -systeme einführen und dauerhaft nutzen, um beim Einkauf von Waren und Dienstleistungen zur Förderung der Kinderrechte ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu gewährleisten.

95. Der Ausschuss unterstreicht die Pflicht der Vertragsstaaten, die Grundursachen für ineffektive und ineffiziente öffentliche Ausgaben aufzudecken und zu beseitigen, z.B. Qualitätsmängel von Waren oder Dienstleistungen, dilettantische Finanz- oder Beschaffungspolitik, Schwund, der verspätete Eingang von Haushaltsmitteln, unklare Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten, mangelnde Absorptionskapazität, ineffiziente Haushaltsinformationssysteme oder Korruption. Falls die Vertragsstaaten Mittel für die Förderung der Kinderrechte verschwenden oder falsch einsetzen, müssen sie erklären, warum dies geschehen ist, und belegen, dass und wie sie die Ursachen beseitigt haben.

96. Im Laufe eines Haushaltsjahres kann es vorkommen, dass politische Leitlinien und Programme für Kinder nicht alle vorgesehenen Begünstigten wie beabsichtigt erreichen oder ungewollte Ergebnisse nach sich ziehen. Die Vertragsstaaten sollten die Ergebnisse der Ausgaben während der Vollzugsphase kontrollieren, damit sie bei Bedarf eingreifen und rasch nachbessern können.

2. Unterjährige Haushaltsberichte

97. Die Vertragsstaaten sollten die auf Kinder abzielenden Haushalte in regelmäßigen Abständen kontrollieren und so darüber berichten, dass die Vertragsstaaten und Aufsichtsorgane die im verabschiedeten Budget vorgesehenen Fortschritte bei der Förderung der Kinderrechte verfolgen können.

98. Der Ausschuss betont, dass die Haushaltsberichte zeitnah öffentlich zugänglich gemacht werden und Abweichungen zwischen den verabschiedeten, revidierten und tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben in Bezug auf Rechtsvorschriften, politische

Leitlinien und Programme aufzeigen sollten, die Kinder betreffen.

99. Der Ausschuss unterstreicht, dass die Vertragsstaaten Systeme zur Haushaltsklassifizierung einsetzen sollten, die eine Meldung, Nachverfolgung und Analyse der Ausgaben im Zusammenhang mit den Kinderrechten gestatten.

3. Vollzug des Haushalts

100. Die Vertragsstaaten sollten die Einnahmeerhebung, die Tragweite und die Ergebnisse der tatsächlichen Ausgaben für verschiedene Kindergruppen im Laufe des Haushaltsjahres sowie im Jahresvergleich kontrollieren und analysieren, z.B. im Hinblick auf die Verfügbarkeit, Qualität, Zugänglichkeit und gerechte Verteilung von Dienstleistungen. Die Vertragsstaaten sind aufgerufen, dafür zu sorgen, dass Ressourcen und Kapazitäten für die Durchführung solcher Kontrollen und Analysen vorhanden sind, auch für Dienstleistungen, die an private Anbieter ausgelagert wurden.

101. Die Vertragsstaaten sollten den Vollzug der verabschiedeten Budgets in regelmäßigen Abständen kontrollieren und öffentlich darüber berichten, und zwar durch:

(a) Abgleiche zwischen budgetierten und auf den einzelnen Verwaltungsebenen und in verschiedenen Sozialbereichen tatsächlich aufgewendeten Mitteln;

(b) die Veröffentlichung eines ausführlichen Zwischenberichts, der nach der Hälfte des Haushaltsjahres die bis dahin tatsächlich getätigten Ausgaben, mobilisierten Einnahmen und aufgenommenen Schulden aufzeigt;

(c) die in kürzeren Abständen, z.B. monatlich oder vierteljährlich, im Jahreslauf erfolgende Veröffentlichung von Zwischenberichten.

102. Die Vertragsstaaten müssen zur Erfüllung ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit Mechanismen einführen, mit deren Hilfe die Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder die Ergebnisse der öffentlichen Ausgaben kontrollieren kann.

103. Die Vertragsstaaten sollten mithilfe interner Kontroll- und Rechnungsprüfungsverfahren sicherstellen, dass die Regeln und Verfahren in Bezug auf die tatsächlichen Ausgaben für Kinderrechte befolgt und die vorgeschriebenen Verfahren im Rechnungs- und Berichtswesen eingehalten werden.

D. Nachverfolgung

1. Jahresberichte und Bewertungen

104. In den zum Jahresende erstellten Haushaltsberichten können die Vertragsstaaten über ihre Einnahmen, aufgenommenen Schulden, internationalen Kooperationen und tatsächlichen Ausgaben zugunsten der Kinderrechte auf nationaler und subnationaler Ebene Rechenschaft ablegen. Die Berichte bieten der Zivilgesellschaft und dem Gesetzgeber eine Grundlage für die Prüfung der Ergebnisse des vorjährigen Haushalts und geben ihnen ggf. Gelegenheit, hinsichtlich der tatsächlichen Ausgaben für kinder- und kinderrechtsbezogene Programme Bedenken zu äußern.

105. Der Ausschuss betont, dass die Vertragsstaaten in ihren Jahresberichten umfassende

Informationen über alle Einnahmen und tatsächlichen Ausgaben, die Kinderrechte betreffen, bereitstellen sollten. Sie sollten den nationalen und subnationalen gesetzgebenden Organen benutzerfreundliche Berichte vorlegen und zugängliche Jahresberichte und Auswertungen zeitnah öffentlich zugänglich machen.

106. Vom Staat und unabhängigen Prüfstellen durchgeführte Auswertungen und sonstige Haushaltsanalysen können wertvolle Erkenntnisse dazu vermitteln, wie sich die Einnahmeerhebung und die tatsächlichen Ausgaben auf die Situation verschiedener Gruppen von Kindern, insbesondere derjenigen in prekären Situationen, konkret auswirken. Die Vertragsstaaten sollten in regelmäßigen Abständen die Auswirkungen ihrer Haushalte auf die Situation von Kindern analysieren und evaluieren und solche Auswertungen fördern durch:

(a) die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen für die regelmäßige Durchführung solcher Auswertungen und Analysen;

(b) die strenge Beurteilung und Berücksichtigung der Ergebnisse solcher Auswertungen und Analysen im gesamten Haushaltsverfahren und durch die Berichterstattung über die diesbezüglichen Entscheidungen;

(c) die Einrichtung und Stärkung unabhängiger Prüfstellen wie z.B. Forschungsinstitute zur Evaluierung der Effektivität, Effizienz, Gerechtigkeit, Transparenz und Nachhaltigkeit der für die Förderung der Kinderrechte tatsächlich getätigten Ausgaben;

(d) die Gewährleistung, dass die Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder Beiträge zur Auswertung und Analyse leisten kann, z.B. im Rahmen einer Rechtsfolgenabschätzung für Kinderrechte.

2. Rechnungsprüfung

107. Oberste Rechnungsprüfungsbehörden haben im Haushaltsverfahren eine elementare Funktion, denn sie kontrollieren, ob die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben in Übereinstimmung mit dem verabschiedeten Haushalt erfolgen. Sie prüfen u.a. die Effizienz oder Effektivität von Ausgaben oder konzentrieren sich auf bestimmte Sektoren, staatliche Strukturen oder Querschnittsthemen. Rechnungsprüfungen speziell in Bezug auf die Kinderrechte können Staaten dabei unterstützen, die Mobilisierung ihrer Einnahmen und Ausgaben für Kinder zu bewerten und zu verbessern. Die Vertragsstaaten sollten die Rechnungsprüfungsberichte barrierefrei und zeitnah öffentlich zugänglich machen.

108. Der Ausschuss unterstreicht, dass die Obersten Rechnungsprüfungsbehörden vom Staat unabhängig sein und über ein Mandat verfügen sollten, das ihnen den Zugang zu den Informationen und Ressourcen ermöglicht, die für eine unabhängige, rechenschaftspflichtige und transparente Prüfung und Berichterstattung über die kinderbezogenen Haushalte erforderlich sind.

109. Die Vertragsstaaten sollten die Aufsichtsfunktion der Obersten Rechnungsprüfungsbehörden in Bezug auf die öffentliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik für die Rechte des Kindes unterstützen, indem sie:

- (a) den Obersten Rechnungsprüfungsbehörden fristgerecht umfassende Jahresabschlüsse vorlegen;
- (b) sicherstellen, dass den Obersten Rechnungsprüfungsbehörden Mittel zur Verfügung stehen, um Prüfungen in Bezug auf die Kinderrechte durchzuführen;
- (c) auf Rechnungsprüfungen, in denen es um die Auswirkungen der tatsächlichen Ausgaben für Kinderrechte geht, öffentlich eingehen, darunter auch auf die Art und Weise, wie der Staat mit den Ergebnissen und Empfehlungen solcher Prüfungen umgeht;
- (d) sicherstellen, dass Staatsbedienstete befugt sind, vor gesetzgebenden Ausschüssen zu erscheinen und Stellung zu Bedenken zu nehmen, die in Rechnungsprüfungsberichten hinsichtlich der Kinderrechtsmaßnahmen geäußert wurden.

110. Die Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder kann einen wichtigen Beitrag zur Kontrolle der öffentlichen Ausgaben leisten. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, die Zivilgesellschaft zu unterstützen und zu befähigen, sich an der Bewertung und Prüfung der tatsächlichen Ausgaben für Kinderrechte zu beteiligen, indem sie:

- (a) öffentliche Mechanismen eigens zur diesem Zweck schaffen und diese regelmäßig überarbeiten, um sicherzustellen, dass sie zugänglich, partizipativ und effektiv sind;
- (b) dafür sorgen, dass Staatsbedienstete auf die Erkenntnisse der Zivilgesellschaft und der für die Überwachung und Prüfung der kinderbezogenen öffentlichen Ausgaben zuständigen unabhängigen Stellen sachkundig eingehen können.

111. Die Vertragsstaaten sollten sich in jeder Planungsphase im Haushaltsverfahren auf Prüfberichte betreffend die in den Vorjahren erfolgte(n) Mobilisierung öffentlicher Mittel, Haushaltszuweisungen und Ausgaben für die Kinderrechte stützen.

VI. Verbreitung der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung

112. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die vorliegende Allgemeine Bemerkung breit gestreut an ihre sämtlichen Gewalten, Ebenen und Strukturen, an die Zivilgesellschaft einschließlich der Kinder und ihrer Betreuungspersonen sowie an Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit, Wissenschaftseinrichtungen, die Medien und betroffene Bereiche des Privatsektors zu verteilen.

113. Die Vertragsstaaten sollten diese Allgemeine Bemerkung in die relevanten Sprachen übersetzen und in kindgerechten Formaten bereitstellen.

114. In Seminaren sollten bewährte Praktiken im Zusammenhang mit der Allgemeinen Bemerkung ausgetauscht und alle betroffenen Fachleute und Sachbearbeitenden in deren Inhalt geschult werden.

115. Der Ausschuss fordert alle oben genannten Akteur*innen auf, sich über bewährte Verfahren in Bezug auf den Inhalt der Allgemeinen Bemerkung auszutauschen.

116. Die Vertragsstaaten sollten in ihren regelmäßigen Berichten an den Ausschuss Angaben zu den Problemen machen, mit denen sie konfrontiert sind, und zu den

Maßnahmen, die sie ergriffen haben, um die vorliegende Allgemeine Bemerkung in ihren Haushaltsplänen und Haushaltsverfahren umzusetzen.