

Analyse zu ökologischen Kinderrechten und ihrer Umsetzung in Österreich

1. Kinderrechte und Klimaschutz

Die Verbindung vom Klimaschutz zu den Kinderrechten findet sich allen voran in der UN-Kinderrechtskonvention (KRK). Hier gibt es gleich mehrere Ansatzpunkte, die ein – zumindest implizit mitbedachtes – Recht auf den Schutz vor negativen Umweltauswirkungen von Kindern und Jugendlichen beinhalten. Konkret finden sich die Bezüge in:¹

- Art 6 KRK (Recht auf Leben und Entwicklung)
- Art 24 KRK (Recht auf den Schutz der Gesundheit)
- Art 12 iVm Art 13 KRK (Recht auf Information und Partizipation)
- Art 27 KRK (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard)

Der zentralste Ankerpunkt ist dabei gemäß Art 24 Abs 2 lit c UN-KRK im Zusammenhang mit dem Gesundheitsschutz zu finden. Hierin wird normiert, dass „Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen [sind], unter anderem durch den Einsatz leicht zugänglicher Technik und durch die Bereitstellung ausreichender vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers, wobei die Gefahren und Risiken der Umweltverschmutzung zu berücksichtigen sind;“

Den Stellenwert dieser kinderrechtlichen Normen unterstreicht zudem, dass die UN-Kinderrechtskommission bereits einen General Day of Discussion (2016)² durchgeführt hat und auch der UN-Menschenrechtsrat einen Report zu Children’s Rights and the Environment (2018)³ der Verbindung von Kinderrechten und Umwelt- und Klimaschutz gewidmet hat. Zudem wurden auf völkerrechtlicher Ebene die im Dezember 2019 im Rahmen der COP 25 entwickelte „Zwischenstaatliche Erklärung über Kinder, Jugend und Klimaschutz“⁴ und die im Oktober 2020

¹ Siehe Committee on the Rights of the Child, General Comment No 15 (2013), on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24).

² Siehe Committee on the Rights of the Child, Report of the 2016 Day of general Discussion (2016).

³ Siehe Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (2018).

⁴ siehe <https://www.childenvironment.org/declaration-children-youth-climate-action> (zuletzt abgerufen am 18.11.2021).

präsentierte UN-Resolution zur „Verwirklichung von Kinderrechten durch eine gesunde Umwelt“ von Österreich unterstützt.⁵

Ganz besonders interessant war in diesem Zusammenhang auch die am 11. November ergangene und als historisch bezeichnete Entscheidung der UN-Kinderrechtskommission zur Verbindung von Kinderrechten und Klimaschutz.⁶ Hierbei sind folgende Erkenntnisse hervorzuheben:⁷

- Die Anerkennung der Verbindung der aus der KRK entspringenden Kinderrechte mit den Gefahren der negativen Umweltauswirkungen – gerade auch in Verbindung mit dem Kindeswohlvorrangigkeitsprinzip und den Auswirkungen auf zukünftige Generationen;
- Die sich aus der KRK ergebende staatliche Verpflichtung zu gesetzlichen Regelungen zur die Verhinderung dieser Kinderrechtsverletzungen und
- Die individuelle und spezifische Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen, die als besonders vulnerable Gruppen zu sehen sind.

Diese Entscheidung der UN-Kinderrechtskommission ist auch für die sich aus der KRK ergebenden Schutzpflichten Österreichs relevant und kann für die Interpretation und Umsetzung der nationalen kinderrechtlichen Regelungen als Richtschnur dienen.

2. Future Generations und die Chance für Umwelt- und Klimaschutz

Mit dem BVG über die Rechte von Kindern (BVG Kinderrechte)⁸ wurden im Jahr 2011 einige der zentralsten Normen der KRK in das Österreichische Verfassungsrecht übergeleitet. Diese sind individualgrundrechtlich konzipiert und sollen den Kindern und Jugendlichen in Österreich auf verfassungsgesetzlicher Ebene einen spezifischen Grundrechtsschutz bieten.⁹ Mit Art 1 BVG Kinderrechte wurde ebenso das vorrangig zu berücksichtigende Kindeswohl implementiert.

„Jedes Kind hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, auf bestmögliche Entwicklung und Entfaltung sowie auf die Wahrung seiner Interessen auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit.“

Das Kindeswohl ist als einer der zentralen Gedanken der Kinderrechte zu verstehen¹⁰ und stellt als Querschnittsklausel den Dreh- und Angelpunkt aller aus der KRK entspringenden Rechte dar.¹¹ Somit fallen auch die oben genannten Bestimmungen, in denen die ökologischen Kinderrechte mitbedacht werden, in die im Rahmen der Prüfung des Kindeswohls zu berücksichtigenden Überlegungen. Für den Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes ist besonders bedeutsam, dass in der Bestimmung des

⁵ UN Human Rights Council, A/HRC/RES/45/30, 13. Oktober 2020.

⁶ siehe <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27644&LangID=E>.

⁷ UN-Kinderrechtskommission, Chiara Sacchi et al. vs. Argentina, CRC/C/88/D/104/2019, 11. November 2021.

⁸ BGBl. I Nr. 4/2011.

⁹ Fuchs, Kinderrechte in der Verfassung – Das BVG über die Rechte von Kindern, in: G. Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, 91 (102); Weber, Das BVG über die Rechte von Kindern – Anmerkungen zu einem neuen Grundrechtspaket, in: FS Berka (2013) 263; Grabenwarter, Zur Frage der Integration der Garantien der Kinderrechtskonvention in das österreichische Bundesverfassungsrecht in Berka/Grabenwarter/Weber, Studie zur Kinderrechtskonvention und ihrer Umsetzung in Österreich, BMFJ Wien, 2014, S 52.

¹⁰ Siehe Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), S 3ff.

¹¹ Schmahl, Kommentar zur Kinderrechtskonvention, Art 3 RZ 1, S 90.

Art 1 BVG Kinderrechte ebenfalls das Recht auf Generationengerechtigkeit normiert ist. Der Begriff der Generationengerechtigkeit ist weit gefasst und beinhaltet verschiedene Themenbereiche. Aus rechtlicher Perspektive hat er zuletzt jedoch gerade im Kontext Klimaschutz eine entscheidende Bedeutung erlangt. Erst 2021 hat sich das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in einer viel beachteten Entscheidung mit ihm auseinandergesetzt. Im Zentrum der Überlegungen stand, wie eine gerechte Aufteilung der Lasten zwischen den Generationen auszusehen hat. Das BVerfG hielt hierzu Folgendes fest: „Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine – von den Beschwerdeführenden als ‚Vollbremsung‘ bezeichnete – radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.“¹²

Blickt man also über die Grenzen Österreichs hinaus, so sieht man, dass immer öfter anhand von höchstgerichtlichen Entscheidungen aufgezeigt wird, welche Lücken im Zusammenhang mit der Einhaltung der notwendigen Klimaschutzmaßnahmen bestehen.¹³ Ebenso ist eine sich wiederholende Argumentationslinie erkennbar: die Fokussierung auf die Rechte zukünftiger Generationen. Im europäischen Raum wurden zusätzlich bereits so genannte „Klimaklagen“ von Privatpersonen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingebracht – etwa in Portugal im Jahr 2020 (junge Klimaaktivist:innen gegen Industrieländer¹⁴) sowie in Österreich im Jahr 2021 (an einer temperaturabhängigen Form der Multiplen Sklerose erkrankte Person gegen Österreich¹⁵). Gerade die Rechte künftiger Generationen sind auch aus kinderrechtlicher Sicht naturgemäß besonders wichtig. Und anders als in Ländern wie bspw. Deutschland sind sie in Österreich sogar verfassungsrechtlich festgehalten und geschützt.

Im Zusammenhang mit dem BVG Kinderrechte wird die Pflicht zu Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit besonders eindeutig. Darunter fällt, wie aus den Gesetzesmaterialien zu entnehmen ist, auch der Gesundheitsschutz.¹⁶ Das BVG Kinderrechte enthält positive Schutzpflichten des Staates¹⁷ und subjektiv-rechtliche Gewährleistungspflichten im Sinne von verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten.¹⁸ Das Kindeswohl muss dabei gemäß dem Wortlaut in Art 1 BVG Kinderrechte bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher und privater Einrichtungen vorrangige Erwägung sein. Darunter fällt im Sinne der Generationengerechtigkeit auch das Hinwirken auf das künftige Wohl der heutigen Kinder als Handlungsmaßstab.¹⁹

¹² Siehe BVerfG 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 ua Rn 192.

¹³ Siehe beispielsweise BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270, oder Rechtbank Den Haag, 26. 5. 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379.

¹⁴ Waldbrände 2017 in Portugal als direkte Ursache der Klimaerwärmung; Berufung auf Europäische Menschenrechtskonvention, vgl. <https://www.dw.com/de/portugal-menschenrechte-emissionen-stra%C3%9Fburg-erderw%C3%A4rmung-umweltschutz/a-54805829>, zuletzt abgerufen am 16.06.2021.

¹⁵ Möglichkeit der Einforderung von effektiven Klimaschutzmaßnahmen vor Gericht; vgl. <https://klimareporter.in/die-klimaklage-oesterreich-vor-gericht/>, zuletzt abgerufen am 16.06.2021.

¹⁶ StenProt, Nationalrat 93. Sitzung, GP. 24, S 115.

¹⁷ Fuchs, Kinderrechte in der Verfassung – Das BVG über die Rechte von Kindern, in: G. Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, S 102.

¹⁸ Fuchs, Kinderrechte in der Verfassung – Das BVG über die Rechte von Kindern, in: G. Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2011, S 97.

¹⁹ Berka/Grabenwarter/Weber, Studie zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Österreich (2014), S 60f.

3. Faktische Umsetzung des Kindeswohlvorrangigkeitsprinzips insbesondere in Zusammenhang mit Klimaschutz in Österreich

Faktisch stellt sich die Berücksichtigung des Kindeswohls in Österreich oftmals mangelhaft dar.²⁰ Dies betrifft auch den Bereich des Klimaschutzes. Bestätigt wurde dies auch anhand zweier rezent durchgeführter menschenrechtlicher Überprüfungsprozesse Österreichs.

a. Kombiniertes 5. und 6. periodischer Bericht über die Umsetzung der Kinderrechtskonvention in Österreich:

Der letzte Überprüfungsprozess, bei dem die Umsetzung der Kinderrechte in Österreich überprüft wurde, fand seinen Abschluss in den am 10. Februar 2020 ergangenen abschließenden Empfehlungen der UN-Kinderrechtskommission. Hier wurden folgende Empfehlungen an den österreichischen Staat formuliert:²¹

- Empfehlung 35 Lit. a) Österreich möge Sorge tragen, dass „seine Klimaschutzpolitik, insbesondere in Bezug auf eine Verringerung der Treibhausgasemissionen gemäß seinen internationalen Verpflichtungen, mit den Grundsätzen des Übereinkommens vereinbar ist, wozu auch das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit und auf einen angemessenen Lebensstandard gehört, und dass die besondere Verwundbarkeit und die Bedürfnisse von Kindern sowie ihre Ansichten bei der Umsetzung, Kontrolle und Bewertung dieser politischen Maßnahmen systematisch berücksichtigt werden“.
- Empfehlung 35 Lit. b) Österreich solle „seine politischen Maßnahmen im Hinblick auf den Verkehrssektor und die Auswirkungen der mit diesem Sektor verbundene Luftverschmutzung und Treibhausgasemissionen auf die Kinderrechte bewerten und darauf aufbauend eine mit ausreichenden Ressourcen ausgestattete Abhilfestrategie erarbeiten sowie alle Subventionen zur Förderung von Verkehrsträgern, die die Rechte von Kindern auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit untergraben, beseitigen“.

b. Dritte universelle Überprüfung des UN-Menschenrechtsrats zur Umsetzung der Menschenrechte in Österreich (UPR):

Der UPR-Prozess ist seit seiner Implementierung durch den UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2006 ein weiteres wichtiges Überprüfungsinstrument der Menschenrechtssituation in Österreich. Die dritte zyklisch stattfindende Überprüfung fand 2021 statt. Im Rahmen dieses Berichts hat der österreichische Staat Forderungen angenommen, die sich den strukturellen Verbesserungen im Bereich des Klimaschutzes widmen und speziell auf die Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen Bezug nehmen. Hervorzuheben sind hier:²²

- Forderung 139.64: Entwicklung und Stärkung des gesetzlichen Rahmens zur Bewältigung sektorübergreifender ökologischer Herausforderungen (Klimawandel); Sicherstellung der Beteiligung von Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen, indigenen und lokalen Gemeinschaften,
- Forderung 139.119: Verbesserung der Umsetzung der Programme zum Umweltschutz

²⁰ Siehe auch umfassend dazu anhand des Endberichts der Kindeswohlkommission (2021), abrufbar unter <https://www.bmj.gv.at/themen/Kindeswohlkommission.html> (zuletzt abgerufen am 11.10.2021)

²¹ Committee on the Rights of the Child, CRC/C/AUT/CO/5-6, 10. Februar 2020, Rz 35.

²² UN Human Rights Council, A/HRC/47/12, 9. April 2021.

4. Ist-Stand-Analyse aus der Sicht ökologischer Kinderrechte

Wie hier kurz beleuchtet wurde, gibt es bereits vorhandene Ansatzpunkte im Zusammenhang mit der impliziten Verankerung des Rechts auf die Wahrung der Generationengerechtigkeit, auf die sich eine rechtliche Argumentation für die stärkere Berücksichtigung der Kinderrechte im Zusammenhang mit dem Klimaschutz stützen kann. Die Kinder- und Jugendanwaltschaften machen jedoch die Erfahrung, dass diese kinderrechtliche Sicht kaum bekannt ist und demnach wenig Beachtung findet. Dies passiert, obwohl es unter anderem mit der wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) bereits ein Tool gibt, mit dem bei allen Gesetzesvorhaben des Bundes eine Überprüfung der Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche, auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit, implementiert ist.²³ Hierbei ist sogar schon in der verkürzten Abschätzung festgehalten, dass zu prüfen ist ob „mit Auswirkungen auf die Zukunftssicherung von Kindern und jungen Erwachsenen in mittelfristiger Perspektive zu rechnen“ ist.²⁴

Dennoch ist die Sichtweise, dass die kinderrechtlichen Normen einen großen Beitrag in Zusammenhang mit der rechtlichen Geltendmachung von negativen Umwelteinflüssen bzw. deren Prävention leisten können, erst in der kürzlich erschienenen Studie zu den „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“ bestätigt worden, in dem ebenso auf das BVG Kinderrechte verwiesen wurde.²⁵ Dabei wurde in den Ausführungen zu Variante 1 ebenso auf die Verantwortung für künftige Generationen verwiesen.²⁶

5. Fazit und Empfehlungen

Aus Sicht der Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs können die Kinderrechte eine herausragende Möglichkeit sein, um die Gedanken der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit – wie sie auch in Art 1 BVG Kinderrechte verankert sind – weiter zu stärken.

Die Verknüpfung von Kinderrechten und Klimaschutz könnte auch einen positiven Effekt bei der Erfüllung der Österreichischen Jugendziele haben, bei denen das „gemeinsame Erreichen der Klima- und Energieziele“²⁷ als wichtiger Aspekt festgelegt und im Zusammenhang mit der European Youth Strategy auch auf die Bedeutung der Berücksichtigung von Umweltauswirkungen bei jeder politischen Maßnahme hingewiesen wurde.²⁸ Nicht zuletzt sind die Themen Transformation und Zukunftsfähigkeit auch wichtiger Teil der SDG's,²⁹ womit auch auf dieser Ebene ein Konnex zu der auf den Kinderrechten basierenden Generationengerechtigkeit besteht.

Eine solche rechtebasierte Perspektive auf Umwelt- und Klimaschutz sowie Generationengerechtigkeit verdeutlicht, dass sowohl jeder einzelne Staat als auch die internationale Gemeinschaft verpflichtet sind, Veränderungen herbeizuführen, die Kinder und Jugendliche effektiv vor klima- und

²³ Siehe bspw. Bundeskanzleramt, Handbuch zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (2013), S 267 ff.

²⁴ § 3 Anlage 1, III, WFA-KJV

²⁵ Ennöckl, Kurzstudie „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“ Juni 2021, S 18f.

²⁶ Ennöckl, Kurzstudie „Möglichkeiten einer verfassungsrechtlichen Verankerung eines Grundrechts auf Klimaschutz“ Juni 2021, S 27.

²⁷ Siehe Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend, Österreichische Jugendziele, S 7.

²⁸ Siehe Rat, Entschließung C 456/16, Europäische Jugendstrategie, #10 Nachhaltiges und Grünes Europa.

²⁹ Siehe <https://www.nachhaltigkeits-rat.at/themen/transformation-zukunftsf%C3%A4higkeit/> , (zuletzt abgerufen am 11.10.2021)

umweltbedingten Schäden schützen. Diese Veränderungen müssen zwangsläufig auf der Ebene der Systeme erfolgen. Bei Klima- und Umweltschutz auf die Rolle der Einzelnen zu fokussieren würde nicht nur ein Negieren der rechtlichen Gegebenheiten bedeuten, sondern wäre auch angesichts des zu geringen Impacts nicht folgerichtig. Der Ohnmacht und Resignation gerade junger Menschen angesichts der gravierenden Auswirkungen dieser globalen, bereits gegenwärtigen und sich verschlimmernden Krise kann nicht durch Appelle an individuelles Handeln begegnet werden, sondern durch politische und juristische Strategien, Maßnahmen und Regelungen auf nationaler und supranationaler Ebene. Die UN-Kinderrechtskonvention und das BVG Kinderrechte weisen klar den Weg.

Es braucht also:

- ein Klimaschutzgesetz, das eine klare, effektive Sichtweise auf den Schutz der ökologischen Kinderrechte und der Rechte zukünftiger Generationen beinhaltet
- die Berücksichtigung der Bestimmungen des Art 1 BVG Kinderrechte im Sinne der ökologischen Kinderrechte
- die tatsächliche Anwendung der bestehenden Abschätzungsmechanismen der WFA-KJV unter dem Gesichtspunkt der ökologischen Kinderrechte
- die Umsetzung der in den internationalen Überprüfungsmechanismen genannten Forderungen bzw. Empfehlungen
- eine verstärkte Partizipation von Kindern und Jugendlichen in Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes

Mit freundlichen Grüßen,

DSAin Dunja Gharwal, MA für die Österreichischen Kinder- und Jugendanwaltschaften

