

# Von Einrichtungen zum Leben in der Gemeinschaft – Perspektiven für Menschen mit Behinderungen

## Zusammenfassung



*In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind Rechte festgelegt, die für Menschen mit Behinderungen besonders relevant sind. Das wichtigste Recht ist das Recht auf Integration von Menschen mit Behinderungen (Artikel 26) und Nichtdiskriminierung (Artikel 21).*

Für die meisten Menschen in der EU spielt sich ihr Leben in der Gemeinschaft vor Ort ab. Entscheidungen darüber, wann man ausgeht, was man isst, wo man einkauft oder wie man zum Haus eines Freundes gelangt, sind so normal, dass die Menschen sie ganz unbewusst treffen. Für viele Menschen mit Behinderungen ist dies jedoch nicht der Fall. Besonders Menschen mit Behinderungen, die

in Einrichtungen leben, dürfen häufig keine grundlegenden Entscheidungen über ihr eigenes Leben treffen. Alltägliche Entscheidungen darüber, wann sie essen, wann sie schlafen gehen oder mit wem sie leben, werden von anderen Personen für sie getroffen. Dadurch wird ihre Wahlfreiheit und Kontrolle, die sie über ihr Leben ausüben können, drastisch eingeschränkt und sie werden daran gehindert, am Leben in ihren Gemeinschaften teilzuhaben.

Die Ausgrenzung und Isolation von Menschen mit Behinderungen aufgrund ihres Lebens in Einrichtungen hat zu der Erkenntnis geführt, dass gewährleistet werden muss, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft leben können. Der Übergang vom Leben in einer

**Abbildung 1: Was sagen Menschen mit Behinderungen über ihr neues Leben in der Gemeinschaft**

„Ich bin ein neuer Mensch, ich weiß, was ich will und alles.“  
(Claire, Irland)

„Was eine gute Lebenssituation ist? Wenn man Dinge selbst entscheiden kann, das ist eine gute Lebenssituation.“  
(Mikko, Finnland)

„Ich habe ein Leben. Ein Haus zu haben, fühlt sich an, als hätte ich in der Lotterie gewonnen.“  
(Romeo, Italien)

„Wir hatten keine [finanziellen] Mittel, keine Freiheit, um etwas zu kaufen, um auszugehen: Wir waren eingesperrt. Und jetzt fühlen wir uns frei!“  
(Ivan, Bulgarien)

„Ich bin besonders glücklich darüber, dass ich eigene Pläne, machen und Entscheidungen treffen kann, besonders an den Wochenenden.“  
(Paul, Slowakei)

Hinweis: Alle Namen sind Pseudonyme.  
Quelle: FRA, 2018

Einrichtung zu gemeinschaftsbasierten Lebensformen und Unterstützungsstrukturen wird auch „Deinstitutionalisierung“ genannt. Diese stellt jedoch eine erhebliche Herausforderung für die EU-Mitgliedstaaten dar <sup>(1)</sup>. Bedenken hinsichtlich der Kosten, der Auswirkungen für die Mitarbeiter, die derzeit in den Einrichtungen tätig sind, der schlechten Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und -bereichen, des Mangels an Wissen darüber, wie der Übergang praktisch umgesetzt werden kann, und der Meinung, dass viele Menschen mit Behinderungen nicht in der Lage sind, in der Gemeinschaft zu leben, behindern die Bemühungen, ein eigenständiges Leben zu führen.

Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) will zu einer wirksameren Deinstitutionalisierung beitragen, indem sie konkrete Belege dafür sammelt, was vor Ort funktioniert und was nicht. Zu diesem Zweck führte die Agentur in fünf EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Finnland, Irland, Italien und der Slowakei) eine umfangreiche Feldforschung in verschiedenen Phasen der Deinstitutionalisierung durch. Die Feldforschung sollte den an der Deinstitutionalisierung beteiligten Akteuren – von nationalen politischen Entscheidungsträgern bis zu Menschen mit Behinderungen und Mitarbeitern von Einrichtungen und gemeindenahen Diensten – die Gelegenheit geben, ihr Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Wahrnehmung darüber zu teilen, was den Prozess vorantreibt und was ihn hemmt. Im **Anhang** findet sich ein Überblick über die wichtigsten Triebkräfte und Hemmnisse, die sich aus der Untersuchung ergeben.

In diesem Bericht sind die wichtigsten Ergebnisse dieser Feldforschung und die Stellungnahmen der FRA diesbezüglich zusammengefasst. Im Hauptbericht, *From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground*, sind die detaillierten Ergebnisse der Feldforschung aufgeführt. Darüber hinaus werden die Ergebnisse der Untersuchung in jedem einzelnen Land in den fünf nationalen Fallstudien, die dem Hauptbericht beigefügt sind, dargestellt <sup>(2)</sup>.

- (1) Siehe FRA (2017), *From institutions to community living – Part I: commitments and structures*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union (Amt für Veröffentlichungen); FRA (2017), *From institutions to community living – Part II: funding and budgeting*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2017), *From institutions to community living – Part III: outcomes for persons with disabilities*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen; FRA (2012), *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf unabhängige Lebensführung*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.
- (2) <https://fra.europa.eu/en/country-data/2018/country-studies-project-right-independent-living-persons-disabilities-case-study>

## Was bedeutet Deinstitutionalisierung?

In Artikel 19 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist festgelegt, dass Menschen mit Behinderungen das Recht auf eine unabhängige Lebensführung und Inklusion in die Gemeinschaft haben. In diesem Bericht wird dieses Recht kurz als „Recht auf ein unabhängiges Leben“ bezeichnet. Artikel 19 steht im Mittelpunkt des Übereinkommens und ist der grundlegende weltweite Standard für eine eigenständige Lebensführung. Es wird ausdrücklich erklärt, dass Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art und Schwere ihrer Beeinträchtigung das gleiche Recht haben, unabhängig zu leben und in die Gemeinschaft einbezogen zu werden.

In Artikel 19 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird eine positive Vision eines Lebens in der Gemeinschaft mit den gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen dargelegt. Das „Leben in der Gemeinschaft“ wird der „Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft“ gegenübergestellt, und die „volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft“ wird in drei Komponenten unterteilt:

- **Wahlfreiheit:** die Möglichkeit der Personen, gleichberechtigt ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben. Dies umfasst auch die Wahl der Art der gebotenen Unterstützung (Artikel 19 Buchstabe a).
- **Unterstützung:** Zugang zu einer Reihe von Unterstützungsdiensten, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft dienen. Diese Unterstützung sollte die individuelle Autonomie der Menschen mit Behinderungen achten und ihre Fähigkeit fördern, tatsächlich an der Gesellschaft teilzuhaben und einbezogen zu werden (Artikel 19 Buchstabe b).
- **Verfügbarkeit gemeindenaher Dienstleistungen und Einrichtungen:** Gewährleistung, dass die bestehenden öffentlichen Dienste auch Menschen mit Behinderungen zur Verfügung stehen (Artikel 19 Buchstabe c) <sup>(3)</sup>.

- (3) Diese drei Komponenten wurden vom Europäischen Kommissar für Menschenrechte des Europarates eingehender untersucht (2012), *The right of people with disabilities to live independently and be included in the community*, Straßburg, Europarat; und

Im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird die Deinstitutionalisierung nicht ausdrücklich erwähnt. Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen betonte jedoch, dass sie ein wesentlicher Bestandteil zur Erfüllung von Artikel 19 sei, da sich eine unabhängige Lebensführung und eine Einbeziehung in die Gemeinschaft auf Lebensumstände außerhalb von Wohneinrichtungen jeder Art bezieht<sup>(4)</sup>. Das bedeutet, dass die Entscheidung über den Wohnort gemäß Artikel 19 Buchstabe a nicht die Wahl für ein Leben in einem institutionalisierten Umfeld umfasst, da dieses durch Unterstützungsdienste für ein unabhängiges Leben ersetzt werden soll<sup>(5)</sup>.

Es gibt keine international anerkannte Definition des Begriffs „Deinstitutionalisierung“. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für

Menschenrechte (OHCHR) bezeichnet sie als einen Prozess, der einen Übergang von den Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen und anderen ausgrenzenden Bedingungen zu einem System, das eine soziale Teilhabe ermöglicht und in dem Dienstleistungen in der Gemeinschaft entsprechend dem individuellen Willen und den Vorzügen der Person geboten werden, erlaubt<sup>(6)</sup>. Zu den in der Gemeinschaft erbrachten Dienstleistungen – oder gemeindenahen Diensten – gehören u. a. die persönliche Assistenz, die Wohnraumanpassung, technische Hilfsmittel und unterstützende Geräte, Peer-Unterstützung und Beratung sowie Haushaltshilfe<sup>(7)</sup>. In diesem zusammenfassenden Bericht wird das Konzept des Übergangs von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung als „Deinstitutionalisierung“ bezeichnet.

---

Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014), *Thematic study on the right of persons with disabilities to live independently and be included in the community*, A/HRC/28/37, 12. Dezember 2014.

- (4) Siehe insbesondere den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), *General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, 27. Oktober 2017, Absatz 16 Buchstabe c. Viele Organisationen, darunter die FRA, übermittelten schriftliche Stellungnahmen zu dem Entwurf der Allgemeinen Bemerkung.
- (5) Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), *General comment No. 5 (2017) on living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, 27. Oktober 2017, Absatz 42. Siehe außerdem viele der Stellungnahmen zum Entwurf der Allgemeinen Bemerkung des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen.

- 
- (6) Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014), *Thematic study on the right of persons with disabilities to live independently and be included in the community*, A/HRC/28/37, 12. Dezember 2014, Absatz 25; und FRA (2017), *From institutions to community living – Part II: funding and budgeting*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.
- (7) Siehe Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft (EEG) (2012), *Gemeinsame europäische Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft*, Kapitel 4; und Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2017), *General Comment No. 5 – Article 19: Living independently and being included in the community*, CRPD/C/GC/5, 27. Oktober 2017.

# Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen der FRA

„Wissen Sie, sie haben einfach begriffen, dass ihr Leben unserem ähnlich ist. [...] Und das macht sie wirklich glücklicher.“ (Slowakei, Angestellter eines institutionellen Dienstes)

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen haben sich die EU und ihre 28 Mitgliedstaaten verpflichtet, das Recht von Menschen mit Behinderungen auf ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft zu verwirklichen. Hierzu gehört auch die Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen, die in institutionellen Einrichtungen leben. Diese Untersuchung zeigt jedoch, dass noch viel zu tun bleibt, um die Deinstitutionalisierung in die Praxis umzusetzen. Mehr als eine Million Bürgerinnen und Bürger der EU mit Behinderungen leben weiterhin in Einrichtungen <sup>(8)</sup>. Diese Menschen und auch viele andere Menschen mit Behinderungen, die bereits in der Gemeinschaft leben, werden daran gehindert, ihr Potenzial zu entfalten, weil ihnen ausreichende und erschwingliche Unterstützungsdienste fehlen, wodurch Stigmatisierung und Diskriminierung fortbestehen und bestimmte Bereiche für sie weiterhin nicht zugänglich sind.

Die folgenden Stellungnahmen der FRA stützen sich auf die Ergebnisse der Feldforschung der FRA zur Untersuchung der Triebkräfte und Hemmnisse für die Deinstitutionalisierung aus Sicht der für die Gestaltung und Umsetzung zuständigen verantwortlichen Akteure und der Betroffenen und ihrer Familien, die den Übergangsprozess durchlaufen. (Ein Überblick über die wichtigsten Triebkräfte und Hemmnisse aus der Untersuchung ist im [Anhang](#) zu finden). Die Stellungnahmen beziehen sich auf die fünf wesentlichen Merkmale einer erfolgreichen Deinstitutionalisierung, die die FRA auf der Grundlage der Forschungsergebnisse ermittelt hat (siehe [Tabelle 1](#)).

Die Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung und zur Änderung der Einstellung ergeben sich aus der Forschung als wichtigstes Merkmal für die Deinstitutionalisierung. Wie alle Merkmale sind sie eng miteinander verbunden: Eine Änderung der Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen fördert die Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung, während Verpflichtungen auf dem Papier nur wenig bedeuten, wenn sich nicht die Einstellung ändert. Aktive Zusammenarbeit, Verfügbarkeit von Leitlinien und praktische Organisation sind die Elemente, die die Bemühungen zur Verwirklichung

**Tabelle 1: Wesentliche Merkmale einer erfolgreichen Deinstitutionalisierung**

Hauptmerkmale	Erläuterung
<b>Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vonseiten der Behörden auf nationaler, regionaler und/oder lokaler Ebene</li> <li>• Vonseiten der am Prozess beteiligten Personen, d. h. des Dienstleistungspersonals für Menschen mit Behinderungen, Familien und Menschen mit Behinderungen</li> </ul>
<b>Änderung der Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gegenüber der Deinstitutionalisierung und wie Menschen mit Behinderungen Dienstleistungen und Unterstützung erhalten</li> <li>• Um Menschen mit Behinderungen in die Lage zu versetzen, unabhängig zu leben</li> </ul>
<b>Aktive Zusammenarbeit der an der Deinstitutionalisierung beteiligten Personen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwischen verschiedenen Regierungsebenen (national, regional, lokal)</li> <li>• Zwischen verschiedenen an der Deinstitutionalisierung beteiligten Sektoren (z. B. Gesundheit, Wohnraum, Beschäftigung)</li> <li>• Mit Familien und Menschen mit Behinderungen, der lokalen Gemeinschaft und Organisationen für Menschen mit Behinderungen</li> </ul>
<b>Verfügbarkeit von Leitlinien zur Unterstützung der Deinstitutionalisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumente zur Umsetzung der Deinstitutionalisierung</li> <li>• Schulungen und Umschulungen für Mitarbeiter, die im Bereich der Deinstitutionalisierung tätig sind.</li> <li>• Pilotprojekte zur Deinstitutionalisierung</li> </ul>
<b>Praktische Organisation der Deinstitutionalisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation und Umsetzung der Deinstitutionalisierung</li> <li>• Verfügbarkeit von gemeindenahen Unterstützungsdiensten</li> <li>• Vorbereitung von Personen, die an der Deinstitutionalisierung beteiligt sind</li> </ul>

Quelle: FRA, 2018

(8) Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. and Beecham, J. (2007), *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study. Volume 2: main report*, Canterbury, Tizard Centre, University of Kent.



der Deinstitutionalisierung erleichtern. Sowohl die aktive Zusammenarbeit als auch die Verfügbarkeit von Leitlinien gewährleisten, dass die politische Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung umgesetzt wird und dass eine Änderung der Einstellung durch ein gemeinsames Ziel und eine Vision für ein unabhängiges Leben gefördert wird. Die praktische Umsetzung besteht aus einer Reihe voneinander abhängiger Komponenten und umfasst alltägliche Elemente, die ein Leben in der Gemeinschaft ermöglichen. Diese sind häufig schwer umzusetzen und kaum wahrnehmbar, wenn sie reibungslos funktionieren.

Die Stellungnahmen der FRA richten sich hauptsächlich an politische Entscheidungsträger in den Organen der Union und nationalen Verwaltungen in den EU-Mitgliedstaaten. Die an der Untersuchung Beteiligten haben außerdem zahlreiche weitere praktische Vorschläge gemacht. Diese sind für ein breiteres Publikum relevant, einschließlich lokaler und regionaler Behörden, Führungskräften und Mitarbeitern von Diensten für Menschen mit Behinderungen, Behindertenorganisationen sowie Menschen mit Behinderungen und ihre Familien. Viele dieser Stellungnahmen stimmen mit denjenigen in den früheren Berichten der FRA über die Rechte von Menschen mit Behinderungen überein, insbesondere *From institutions to community living – Parts I, II and III* (2017), *Violence against children with disabilities: legislation, policies and programmes in the EU* (2015) und *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf unabhängige Lebensführung* (2012).

Bei der Reaktion auf die Stellungnahmen sollten die Organe der Union sicherstellen, dass sie Menschen mit Behinderungen über ihre Selbstvertretungsorganisationen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in vollem Umfang einbeziehen. Die Einrichtung und Stärkung bestehender Konsultationsmechanismen, wie etwa beratende Gremien, die Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen einbeziehen, ist eine Möglichkeit, die uneingeschränkte Teilhabe für Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung aller Bemühungen um eine weitere Deinstitutionalisierung zu gewährleisten.

## Allgemeines Verständnis darüber, was Deinstitutionalisierung und unabhängige Lebensführung bedeuten

Die Deinstitutionalisierung bringt grundlegende Veränderungen in der Art und Weise mit sich, wie und

wo Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen erbracht werden, betonten die Teilnehmer. Es handelt sich dabei sowohl um einen physischen Wechsel von der Unterbringung in einer Einrichtung zur Unterbringung in der Gemeinschaft als auch um die Änderung der Art und Weise, wie Dienstleistungen erbracht werden, sodass sie den individuellen Bedürfnissen und Präferenzen entsprechen. Um sicherzustellen, dass gemeindenahere Dienstleistungen die Autonomie und Inklusion von Menschen mit Behinderungen fördern, müssen diese beiden Komponenten ineinandergreifen.

Allerdings zeigen Untersuchungen, dass das Verständnis dieser Schlüsselbegriffe in den Teilnehmergruppen häufig von den Definitionen abweicht, die der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in seine Allgemeine Bemerkung zu Artikel 19 des Übereinkommens aufgenommen hat. Einige Teilnehmer verstanden unter einer unabhängigen Lebensführung, dass Menschen mit Behinderungen mit begrenzten oder gar keiner finanziellen und personellen Unterstützung in der Gemeinschaft leben. Andere, insbesondere auf lokaler Ebene, waren der Ansicht, dass eine unabhängige Lebensführung für Menschen mit schweren Beeinträchtigungen oder schwierigen Verhaltensweisen nicht geeignet sei. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass für Menschen mit komplexen Bedürfnissen keine geeigneten gemeindenaheren Dienste angeboten werden. Dennoch wiesen mehrere Teilnehmer darauf hin, dass solche Ansichten häufig bedeuten, dass die Deinstitutionalisierung mit Menschen mit weniger schweren Beeinträchtigungen beginnt, zum Nachteil von Menschen mit komplexen Bedürfnissen.

Dieses unterschiedliche Verständnis verhindert einen gemeinsamen Ansatz für die praktische Umsetzung der Deinstitutionalisierung. Es erzeugt außerdem Frustration bei den vielen verschiedenen an dem Prozess beteiligten Interessenträgern. Teilnehmer auf lokaler Ebene sind beispielsweise der Ansicht, dass sie mit der Umsetzung von Maßnahmen betraut werden, die nicht die Realität vor Ort widerspiegeln. Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen befürchten hingegen, dass Mitarbeiter von Diensten für Menschen mit Behinderungen und andere soziale Dienste sowie politische Entscheidungsträger bei ihrer Arbeit keine rechtlich gestützten Ansätze verfolgen. Dies kann erfolgreiche Übergangsprozesse behindern, da verschiedene Akteure unterschiedliche Schritte unternehmen, um ihr eigenes Verständnis einer unabhängigen Lebensführung umzusetzen. Die *Gemeinsamen europäischen Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft* sollen den politischen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen praktische und rechtlich gestützte Ratschläge

für die Verwirklichung der Deinstitutionalisierung geben <sup>(9)</sup>.

Trotz dieser Unterschiede betonten alle Teilnehmer mit persönlicher Erfahrung im Bereich Deinstitutionalisierung – von Menschen mit Behinderungen bis hin zu Familien, Gemeindemitarbeitern und -mitgliedern – die positiven Auswirkungen auf ihr Leben. Menschen mit Behinderungen erhalten eine größere Wahlfreiheit und Kontrolle, mehr persönlichen Raum und Privatsphäre sowie bessere Beziehungen zu Mitarbeitern, Familien und die Gemeinschaft insgesamt.

#### FRA-Stellungnahme 1

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Programme zur Deinstitutionalisierung mit dem Konzept der unabhängigen Lebensführung gemäß dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Einklang stehen. Hierzu können sie auf die Definitionen in der Allgemeinen Bemerkung zu Artikel 19 des Übereinkommens zurückgreifen. In den Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Programmen sollten alle Menschen mit Behinderungen, ungeachtet der Art und des Grads ihrer Beeinträchtigung, einbezogen werden.*

*Die Mitgliedstaaten könnten die Gemeinsamen europäischen Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft für Schulungen zu Schlüsselkonzepten für Interessenträger, die für die Deinstitutionalisierung und ihre Umsetzung zuständig sind, nutzen. Die Europäische Kommission sollte die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Deinstitutionalisierung bei Maßnahmen unterstützen, die durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds unterstützt werden, indem sie die Nutzung der Gemeinsamen europäischen Leitlinien, besonders auf nationaler Ebene, weiter fördert.*

## Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung

Die Teilnehmer aus den Ländern und Interessengruppen waren sich einig, dass die Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen und von allen am Prozess beteiligten Interessenträgern von entscheidender Bedeutung ist. Diese Verpflichtung kann von außen, z. B. von den Medien oder der EU, von einzelnen Interessenträgern, die für die Deinstitutionalisierung

eintreten, und von der entschlossenen Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen ausgehen. Die Teilnehmer betonten, dass die Verpflichtung zur Entwicklung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen mit der Bereitschaft einhergehen muss, mitunter schwierige Schritte zu ihrer Umsetzung zu unternehmen.

Auf nationaler Ebene stellte die Untersuchung fest, dass der politische Wille vorhanden ist, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch Rechtsreformen und gezielte Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung umzusetzen, die durch angemessene Finanzmittel und Umsetzungsmaßnahmen unterstützt werden. Zwei Drittel der EU-Mitgliedstaaten haben entweder eine eigene Strategie für die Deinstitutionalisierung verabschiedet oder Maßnahmen für die Deinstitutionalisierung in einer umfassenderen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen aufgenommen, siehe den Bericht der FRA *From institutions to community living – Part 1: commitments and structures*. Die Teilnehmer begrüßten diese Verpflichtungen, brachten jedoch ihre Enttäuschung über die Verzögerungen bei ihrer Umsetzung zum Ausdruck. Viele Interessenträger auf lokaler Ebene argumentierten, dass in manchen Fällen das lokale Engagement für die Deinstitutionalisierung stärker sei als auf nationaler Ebene. Sie waren der Ansicht, dass die Verpflichtung auf lokaler Ebene dazu dienen könne, eine stärkere nationale Verpflichtung zu fördern und zu stärken.

#### FRA-Stellungnahme 2

*Alle EU-Mitgliedstaaten sollten Strategien zur Deinstitutionalisierung verabschieden. Diese Strategien sollten spezifische Ziele und klare Fristen enthalten und angemessen finanziert werden. Sie sollten außerdem ausreichend breit angelegt sein, um die verschiedenen Bereiche abzudecken, die am Übergang von einer institutionellen zu einer gemeindenahen Unterstützung beteiligt sind. Dazu gehören neben den Unterstützungsdiensten für Menschen mit Behinderungen auch die Sektoren Gesundheit, Beschäftigung und Wohnraum.*

*Die Europäische Kommission sollte in ihrem Zuständigkeitsbereich umfassende und explizite Maßnahmen für den Schutz, die Förderung und die Verwirklichung des Rechts auf eine unabhängige Lebensführung in der Europäischen Strategie für Menschen mit Behinderungen für die Zeit nach 2020 vorsehen. Damit die in der europäischen Säule sozialer Rechte eingegangenen Verpflichtungen eingehalten werden können, sollte der EU-Gesetzgeber rasch konkrete rechtliche Schritte zur Umsetzung der in der Säule verankerten Grundsätze und Rechte einleiten.*

(9) EEG (2012), *Gemeinsame europäische Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft*.

Die Teilnehmer argumentierten, dass eine Finanzierung, die unzureichend, schlecht verteilt oder schwer zugänglich ist, die Bemühungen für eine erfolgreiche Deinstitutionalisierung untergrabe. Sie betonten, dass die Mittel von institutionellen zu gemeindenahen Diensten umgeschichtet und in der Übergangsphase gleichzeitig zusätzliche Mittel für die Kosten der laufenden institutionellen und gemeindenahen Dienste bereitgestellt werden müssen. Sie waren der Ansicht, dass individuelle finanzielle Unterstützungsmodelle, wie Direktzahlungen und persönliche Budgets, eine größere Wahlfreiheit und Kontrolle von Menschen mit Behinderungen fördern.

Viele Teilnehmer in Bulgarien und der Slowakei hoben die Bedeutung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) bei der Finanzierung der Deinstitutionalisierung hervor. Sie stellten fest, dass die Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds jedoch mehrere praktische Herausforderungen stelle, die für den Förderzeitraum nach 2020 wichtige Erkenntnisse liefern. Der projektbezogene Ansatz der ESIF-Fonds bedeutet, dass die Förderung zeitlich begrenzt ist, was die Nachhaltigkeit von Projekten infrage stellt, wenn die nationale Finanzierung entweder nicht oder nicht ausreichend vorhanden ist, um die Aktivität nach Beendigung des ESIF-Projekts fortzusetzen. Darüber hinaus können Beschränkungen für die Förderung von Organisationen und die Tatsache, dass die verschiedenen Aktivitäten, die durch ESIF-Fonds gefördert werden können, nicht in vollem Umfang genutzt werden können, bedeuten, dass innovativere Verfahren schwieriger Zugang zu Finanzmitteln erhalten.

#### FRA-Stellungnahme 3

*Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, wenn ESIF-Fonds genutzt werden, sollten Mittel für eine unverzügliche Deinstitutionalisierung von Menschen mit Behinderungen bereitstellen. Sie sollten Investitionen in Einrichtungen auslaufen lassen und stattdessen ausreichende Mittel für gemeindenahen Dienste bereitstellen, die Menschen mit Behinderungen leiten und kontrollieren. Besonderes Augenmerk sollte auf die Entwicklung individueller finanzieller Unterstützungsoptionen gelegt werden. Diese Maßnahmen sollten einen klaren Zeitplan haben und einer soliden und unabhängigen Überwachung unterliegen.*

*Die Organe der Union und die Mitgliedstaaten sollten die gesamte Bandbreite der Finanzinstrumente der EU nutzen, um den Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung zu fördern. Dazu gehören Schulungen und der Aufbau von Kapazitäten, die Entwicklung individueller Unterstützungspläne und die Finanzierung der Anpassung von Wohnraum und anderer Infrastrukturen.*

*Der EU-Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass die Regelungen der ESIF-Fonds für den Zeitraum nach 2020 auf dem derzeitigen Rechtsrahmen aufbauen und strenge Grundrechtsgarantien enthalten, die sicherstellen, dass die EU ihre Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Grundrechte gemäß dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Charta der Grundrechte uneingeschränkt einhält.*

Der Entzug der Rechtsfähigkeit führe zur und verlängere die Unterbringung in Einrichtungen, da Menschen mit Behinderungen davon abgehalten werden, Entscheidungen über ihr Leben zu treffen, berichteten die Teilnehmer. Die Teilnehmer betonten außerdem, dass dies Auswirkungen darauf habe, wie Menschen mit Behinderungen angesehen werden, da der Eindruck vermittelt werde, dass sie unfähig seien, ihre Präferenzen zum Ausdruck zu bringen. Dies untermauert die Ergebnisse des Berichts der FRA *Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, in dem Teilnehmer berichten, dass ihre Vormunde darüber entscheiden, wo sie leben sollen <sup>(10)</sup>.

#### FRA-Stellungnahme 4

*Im Einklang mit ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 12 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sollten die EU-Mitgliedstaaten alle substituierten Entscheidungsmechanismen abschaffen und alternative unterstützende Entscheidungsmechanismen entwickeln, die Menschen mit Behinderungen in die Lage versetzen, Entscheidungen über ihr Leben zu treffen.*

## Änderung der Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen

Die Teilnehmer haben das Gefühl, dass sich die Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen zunehmend verbessere. Auf gesellschaftlicher Ebene ist dies zum größten Teil darauf zurückzuführen, dass Menschen mit Behinderungen allmählich sichtbarer werden. Dies trägt zu einem positiven Kreislauf bei: Wenn Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft sichtbarer und aktiver werden, sind die Gemeinschaften eher bereit, den Übergangsprozess zu erleichtern. Auf individueller Ebene

(10) FRA (2013), *Die Rechts- und Handlungsfähigkeit von Menschen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

versetzt eine positive Einstellung unter den Mitarbeitern von Diensten für Menschen mit Behinderungen Menschen mit Behinderungen in die Lage, in die Gemeinschaft zu wechseln, und setzt ein positives Beispiel für andere Kollegen.

Es gibt jedoch unter den Mitarbeitern, Familienmitgliedern und in einigen Fällen den Menschen mit Behinderungen selbst immer noch die fest verankerte Ansicht, dass Menschen mit Behinderungen „betreut“ und „umsorgt“ werden müssen. Wenn die Mitarbeiter von Diensten diese Ansicht haben, hindert dies Menschen mit Behinderungen daran, Einrichtungen zu verlassen, und führt dazu, dass institutionelle Ansätze in gemeindenahen Dienstleistungen übernommen werden. In den Familien wird befürchtet, dass eine mangelnde geeignete Unterstützung in der Gemeinschaft die Sicherheit ihrer Verwandten gefährde, wenn diese unabhängig in der Gemeinschaft leben. Dies führt zum Widerstand gegen die Bemühungen zur Deinstitutionalisierung. Bei Menschen mit Behinderungen können fehlende Möglichkeiten in Einrichtungen für den Erwerb und die Entwicklung von lebenspraktischen Fähigkeiten dazu führen, dass sie sich für das Leben in der Gemeinschaft schlecht gerüstet fühlen.

#### FRA-Stellungnahme 5

*Die Organe der Union und die Mitgliedstaaten sollten auf nationaler und lokaler Ebene Sensibilisierungskampagnen für das Recht von Menschen mit Behinderungen auf ein unabhängiges Leben und eine Einbeziehung in die Gemeinschaft entwickeln. Die Kampagnen sollten Maßnahmen für die breite Öffentlichkeit, nationale und lokale öffentliche Bedienstete und Dienstleister sowie Menschen mit Behinderungen und ihre Familien umfassen. Sie sollten sich auf die Änderung der Wahrnehmung von Behinderungen, auf die Förderung der Vielfalt und die Bekämpfung von Stigmatisierung im Zusammenhang mit Behinderungen konzentrieren. Jede Kampagne sollte für Menschen mit Behinderungen uneingeschränkt zugänglich sein.*

Die Teilnehmer waren der Ansicht, dass positive Geschichten von Menschen mit Behinderungen, die ein normales Leben in der Gemeinschaft führen, die Wahrnehmung von Behinderungen verändern und die „Angst vor dem Unbekannten“ bekämpfen. Diese Erfolgsgeschichten sind sowohl auf gesellschaftlicher Ebene wichtig, um die öffentliche Einstellung zu ändern, als auch auf persönlicher Ebene, wo konkrete Beispiele von Menschen, die von institutionellen zu gemeindenahen Diensten wechseln, Zweifel darüber, ob eine Deinstitutionalisierung möglich ist, beseitigen.

#### FRA-Stellungnahme 6

*Die Organe der Union und die Mitgliedstaaten sollten mit den Medien und anderen Kommunikationsanbietern zusammenarbeiten, um positive Bilder von Menschen mit Behinderungen, die ein unabhängiges Leben führen und in ihrer Gemeinschaft integriert sind, zu entwickeln und zu verbreiten. Dazu könnten Geschichten von Menschen mit Behinderungen gehören, die durch Deinstitutionalisierung Wahlfreiheit und die Kontrolle über ihr Leben erhalten haben.*

## Aktive Zusammenarbeit zwischen den an der Deinstitutionalisierung beteiligten Personen

An der Deinstitutionalisierung sind viele verschiedene Akteure beteiligt. Eine systematische Koordinierung und eine effektive Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren ist von entscheidender Bedeutung. Dazu gehören öffentliche Stellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie in verschiedenen Dienstleistungssektoren für Menschen mit Behinderungen im Bereich Gesundheit, Bildung und Beschäftigung sowie Organisationen des Dritten Sektors. Dazu gehören aber auch diejenigen, die mehr im persönlichen als im professionellen Bereich beteiligt sind: Familien, lokale Gemeinschaften und Menschen mit Behinderungen selbst.

Die Teilnehmer äußerten sich ausführlich über die Bedeutung der Zusammenarbeit, berichteten jedoch, dass diese in der Praxis oft fehle. Sie wiesen auf Lücken bei der Zusammenarbeit sowohl zwischen verschiedenen Regierungsebenen als auch zwischen den verschiedenen Sektoren hin, die zum Teil auf die Tendenz der Interessenträger, sich ausschließlich auf ihre spezifische Rolle im Prozess zu konzentrieren, und auf die mangelnde Klarheit darüber, welche Stellen für welchen Teil des Übergangsprozesses verantwortlich sind, zurückzuführen seien. Die Teilnehmer waren der Ansicht, dass durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen, in denen ein breites Spektrum relevanter Akteure zusammengeführt würden, die Koordinierung verbessert, die Zusammenarbeit zementiert und ein ganzheitlicher Ansatz für die Deinstitutionalisierung unterstützt werden könne.

## FRA-Stellungnahme 7

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten Mechanismen und Prozesse entwickeln, um eine wirksame Koordination und Zusammenarbeit zwischen kommunalen, lokalen, regionalen und nationalen Behörden und den relevanten Sektoren, einschließlich des Wohnungsbaus, der Beschäftigung, der Gesundheit und sozialer Dienste, zu gewährleisten. Dazu könnte die Einrichtung von Arbeitsgruppen gehören, die die Maßnahmen koordinieren und den Fortschritt der Deinstitutionalisierung überprüfen. Die Arbeitsgruppen sollten sich aus Vertretern der verschiedenen Regierungsebenen und Sektoren, Dienstleistern und Menschen mit Behinderungen und deren Familienangehörigen zusammensetzen.*

Einige Teilnehmer auf lokaler Ebene berichteten, dass sie sich von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen fühlen. Sie argumentierten, dass dadurch insbesondere nationale Entscheidungsträger keinen Zugang zu Wissen und Erfahrungen in Bezug auf den alltäglichen Prozess der Deinstitutionalisierung erhalten. Dies erhöhe das Risiko, dass politische Maßnahmen entwickelt werden, die in der Praxis nicht durchführbar sind.

## FRA-Stellungnahme 8

*Bei der Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen, Aktionsplänen und Leitlinien zur Deinstitutionalisierung sollten die EU-Mitgliedstaaten Experten aus der Praxis mit Erfahrung und Wissen im Zusammenhang mit der Durchführung des Übergangs von der institutionellen zur gemeindenahen Unterstützung konsultieren und aktiv einbeziehen.*

Viele Teilnehmer wiesen auf den wichtigen Beitrag sogenannter Organisationen des Dritten Sektors, wie Verbänden, gemeinnützigen Organisationen, Kooperativen, sozialen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), bei der gesamten Deinstitutionalisierung hin. Sie erklärten, dass diese Organisationen durch ihre Lobbyarbeit auf politischer Ebene Rechtsreformen erreicht haben. In Bezug auf die Umsetzung haben sie sowohl neue als auch innovative Dienste erprobt und wertvolle fachliche Beratung in Bezug auf die Frage, wie Deinstitutionalisierung erreicht werden kann, erbracht.

## FRA-Stellungnahme 9

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten einschlägige Organisationen des Dritten Sektors aktiv an der Gestaltung und der Umsetzung der Deinstitutionalisierungsmaßnahmen und -programme einbeziehen.*

## Verfügbarkeit von Leitlinien zur Unterstützung der Deinstitutionalisierung

Viele Teilnehmer erklärten, dass es schwierig sei, die Grundsätze von Autonomie, Wahlfreiheit und Kontrolle in die Praxis umzusetzen. Die Praktiker berichteten, dass es auf nationaler Ebene keine Leitlinien gebe, die beschreiben würden, wie Recht und Politik in Bezug auf die Gegebenheiten bei ihrer täglichen Arbeit anzuwenden seien. Sie erklärten, dass konkretere und zielgerichtete Leitlinien entscheidend dafür seien, dass sie in der Praxis einen personenzentrierten Ansatz anwenden könnten. Die Teilnehmer hoben ferner hervor, dass Leitlinien durch die Möglichkeit ergänzt werden sollten, bewährte Verfahren persönlich zu betrachten und zu diskutieren. Der Austausch von Lerninhalten ermögliche es den Interessenträgern, neue Kenntnisse und Ideen über die Gestaltung und Umsetzung der Deinstitutionalisierung zu gewinnen.

Lücken in den Leitlinien für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien haben dazu geführt, dass sich einige Teilnehmer unsicher waren, was und wann bei der Deinstitutionalisierung passieren würde. Dies wiederum führe dazu, dass sie nicht in der Lage sind, sich aktiv am Prozess zu beteiligen.

## FRA-Stellungnahme 10

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten in Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und den Mitarbeitern an vorderster Front praktische Leitlinien, Protokolle und Instrumente zur Umsetzung der Deinstitutionalisierung entwickeln. Diese Leitlinien sollten den Fachleuten konkrete Ratschläge zur Unterstützung ihrer täglichen Arbeit an die Hand geben, beispielsweise darüber, wie individuelle Bedürfnisse festgestellt, Unterstützungspläne vorbereitet und unabhängige lebenspraktische Fähigkeiten bei Menschen mit Behinderungen entwickelt werden können. Diese könnten durch Leitlinien für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien zu den wichtigsten Phasen der Deinstitutionalisierung ergänzt werden.*

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten den Austausch von Lerninhalten zwischen Gemeinden, Regionen und Staaten vereinfachen. Die Europäische Kommission sollte Mechanismen zur Förderung des Austauschs von bewährten Verfahren zwischen den EU-Mitgliedstaaten weiterentwickeln und fördern. Dies sollte die Finanzierung, einschließlich durch die Nutzung von ESI-Fonds, kurzfristige Besuche vor Ort und längerfristige berufliche Austauschmaßnahmen zum gegenseitigen Lernen umfassen.*

Die Teilnehmer betonten, dass die Ausbildung der Mitarbeiter entscheidend dazu beitrage,

institutionelle Verfahren in personenzentrierte Ansätze auf der Grundlage einer unabhängigen Lebensführung umzuwandeln. Dies umfasst sowohl die Ausbildung von neuen Mitarbeitern im Bereich Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen als auch insbesondere die Umschulung des vorhandenen Personals, das lernen sollte, wie es Dienstleistungen anbietet, die die Anforderungen des Einkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erfüllen. Mitarbeiter in anderen Sektoren, wie in den Bereichen Gesundheit, Beschäftigung und Verkehr, müssen ebenfalls geschult werden. Die Teilnehmer betonten, dass die Aus- und Weiterbildung fortdauernd durchgeführt und auf praktischen Beispielen basieren sollte.

#### FRA-Stellungnahme 11

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten für alle an der Deinstitutionalisierung beteiligten Akteure verpflichtende Schulungen darüber anbieten, wie die Grundsätze der Wahlfreiheit und der Kontrolle für Menschen mit Behinderungen in ihre Arbeit integriert werden können. Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, die Mitarbeiter an vorderster Front darin zu schulen, personenzentrierte Ansätze bei der Erbringung von Dienstleistungen anzuwenden. Dies sollte unabhängig davon passieren, ob sie neu eingestellt werden oder seit Langem dort arbeiten.*

## Praktische Organisation der Deinstitutionalisierung

Die Teilnehmer hoben zwei wichtige Elemente für die Organisation der Deinstitutionalisierung in der Praxis hervor: spezielle gemeindenahe Unterstützungsdienste entwickeln und die allgemeinen Dienstleistungen für die Öffentlichkeit den Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen. Beides fehle jedoch. Zu den speziellen gemeindenahe Unterstützungsdiensten gehören u. a. die persönliche Assistenz, technische Hilfsmittel, Gebärdensprachdolmetscher, Peer-Unterstützung und Tagesstätten.

Das Fehlen von geeigneten gemeindenahen Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen hindert Menschen mit Behinderungen daran, Einrichtungen zu verlassen, da sie nur dort die wesentliche Unterstützung erhalten. Dies verhindert auch die vollständige Verwirklichung einer unabhängigen Lebensführung in der Gemeinschaft durch Einschränkung der Fähigkeit von Menschen mit Behinderungen, Entscheidungen zu treffen und die Kontrolle über ihr Leben zu übernehmen. Die Teilnehmer berichten, dass viele der gemeindenahen Dienste auf einem Pauschalansatz basieren und nicht an die Bedürfnisse und Wünsche des Einzelnen angepasst sind. Die Bemühungen, flexiblere Dienste zu entwickeln, werden durch zu starre Regeln und Vorschriften untergraben, berichteten die Teilnehmer. Die Entwicklung individueller Unterstützungspläne für Menschen mit Behinderungen sei eine Möglichkeit, um diese Dienste besser an den individuellen Bedürfnissen auszurichten.

#### FRA-Stellungnahme 12

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass eine Reihe gemeindenaher Wohnformen zur Verfügung stehen, um Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art und dem Grad der Beeinträchtigung, eine sinnvolle Wahl ihres Wohnorts zu erlauben.*

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass eine angemessene, hochwertige und frei wählbare persönliche Unterstützung für ein unabhängiges Leben für alle Menschen mit Behinderungen zur Verfügung steht. Diese Unterstützung sollte unabhängig von den individuellen Lebensbedingungen zur Verfügung stehen. Sie sollte außerdem der Kontrolle der betroffenen Person unterliegen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten besonders darauf achten, dass persönliche Assistenzdienste entwickelt werden.*



Wohnungs-, Gesundheits- und Verkehrsdienste sind häufig nicht zugänglich für Menschen mit Behinderungen oder nicht bedarfsgerecht. Die Teilnehmer betonten, dass es die Isolation der Menschen mit Behinderungen vertiefe, wenn ihnen diese Dienste nicht zugänglich sind und sie Diskriminierung und Vorurteilen ausgesetzt seien, wenn sie versuchen, Zugang zu diesen Diensten zu erhalten. Hierzu kommen die Schwierigkeiten beim Zugang zu Beschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt, wodurch Menschen mit Behinderungen daran gehindert werden, finanzielle Stabilität und soziale Inklusion zu erreichen.

#### FRA-Stellungnahme 13

*Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten für die Umsetzung von Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit sensibilisieren und sie durch Inspektionen überwachen. Die Mindeststandards sollten den Zugänglichkeitsbedarf für alle Menschen mit Behinderungen umfassen.*

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen entwickeln, um eine Diskriminierung aufgrund von Behinderungen bei der Beschäftigung und im Beruf im Einklang mit ihren Verpflichtungen gemäß der Richtlinie zur Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung und in Zusammenarbeit mit ihren nationalen Gleichstellungsstellen zu verhindern. Sie sollten Programme zur Erleichterung eines gleichberechtigten Zugangs zu Beschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen entwickeln.*

Die Teilnehmer hoben die Bedeutung der Möglichkeit zur Entwicklung unabhängiger lebenspraktischer Fähigkeiten wie Kochen, Einkaufen oder Reinigen für Menschen mit Behinderungen hervor, die in institutionellen Umgebungen nicht entwickelt werden. Die Teilnehmer betonten, dass dies dazu beitragen könne, dass sich die Aussicht auf eine Deinstitutionalisierung für Menschen mit Behinderungen weniger abschreckend darstellt und die Bedenken der Familien verringert werden, dass ihren Verwandten die alltäglichen Kompetenzen für ein unabhängiges Leben in der Gemeinschaft fehlen.

#### FRA-Stellungnahme 14

*Die EU-Mitgliedstaaten sollten in enger Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderungen und ihren Selbstvertretungsorganisationen Programme erstellen, um die unabhängigen lebenspraktischen Kompetenzen von Menschen mit Behinderungen zu entwickeln und zu stärken. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass all diese Aktivitäten allen Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art und dem Grad der Beeinträchtigung, uneingeschränkt zugänglich sind.*

# Anhang: Überblick über die Triebkräfte und Hemmnisse der Deinstitutionalisierung

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wichtigsten Triebkräfte und Hemmnisse für die Deinstitutionalisierung, die sich aus der Untersuchung der FRA ergeben.

**Tabelle 2: Überblick über die Triebkräfte und Hemmnisse der Deinstitutionalisierung**

Wichtigste Triebkräfte	Wesentlicher Bestandteil der Deinstitutionalisierung	Wichtigste Hemmnisse
<p><b>Nationale politische Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung</b> Die politische Verpflichtung auf nationaler Ebene, gestützt durch angemessene politische Maßnahmen und Umsetzungsmaßnahmen sind entscheidend für eine erfolgreiche Deinstitutionalisierung.</p>	<p><b>Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung</b></p>	<p><b>Unzureichender, erschwelter Zugang oder schlecht zugewiesene Mittel</b> Unzureichende, schlecht zugewiesene oder schwer zugängliche Finanzierung ist ein wiederkehrendes Hemmnis. Einige Teilnehmer nannten jedoch einige Beispiele für gute Ergebnisse, die ohne spezifische Förderung erreicht wurden.</p>
<p><b>Verpflichtung auf lokaler Ebene</b> Damit der Prozess vorangebracht wird, sollte die nationale Verpflichtung durch die Verpflichtung auf lokaler Ebene ergänzt werden. Die Verpflichtung auf lokaler Ebene kann dazu dienen, zu einer größeren nationalen Verpflichtung beizutragen, sie zu stärken und zu fördern.</p>		<p><b>Einzelinteressen versuchen die Deinstitutionalisierung zu blockieren</b> Die Teilnehmer berichteten von Fällen von Korruption und Zurückhaltung seitens der Anbieter von institutionellen Diensten, die bestehenden Modelle zu ändern.</p>
<p><b>Externer Druck zur Beschleunigung der Deinstitutionalisierung</b> Die nationale Verpflichtung ergibt sich manchmal als Reaktion auf Druck von außen durch die Medien, Fortschrittsberichte und die EU selbst, insbesondere in Bezug auf die ESI-Fonds. Viele Teilnehmer stellten jedoch die Frage, ob dies nicht Reaktionen hervorrufen könne, die noch schlechter sind.</p>		<p><b>Entzug der Rechtsfähigkeit</b> Der Entzug der Rechtsfähigkeit kann eine Unterbringung in Einrichtungen herbeiführen oder verlängern und trägt zu Risikoaversionen unter den Mitarbeitern bei, die dazu führen, dass die Bedürfnisse der Menschen viel höher eingeschätzt werden, als sie tatsächlich sind.</p>
<p><b>Menschen mit Behinderungen fordern die Deinstitutionalisierung</b> Die Befähigung von Menschen mit Behinderungen ist ein entscheidender Aspekt für die Verpflichtung zur Deinstitutionalisierung.</p>		<p><b>Institutionelle „Pflege“-Modelle bestehen weiter</b> Fest verankerte Überzeugungen, dass Menschen mit Behinderungen „betreut“ und „umsorgt“ werden sollten, hindern die Menschen daran, Einrichtungen zu verlassen, und führen dazu, dass institutionelle Praktiken bei gemeindenahen Diensten fortbestehen.</p>
<p><b>Änderung der öffentlichen Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen</b> Deinstitutionalisierung erzeugt einen positiven Kreislauf: Wenn Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft sichtbar werden, sind die Gemeinschaften eher bereit, den Übergangsprozess zu erleichtern.</p>	<p><b>Änderung der Einstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen</b></p>	<p><b>Gelernte Abhängigkeit von Menschen mit Behinderungen</b> Die Unterbringung in Einrichtungen führt häufig dazu, dass Menschen mit Behinderungen keine grundlegenden lebenspraktischen Fähigkeiten, die in der Gemeinschaft benötigt werden, erlangen.</p>
<p><b>Medien und individuelle Geschichten, die die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen in der Öffentlichkeit verändern</b> Positive Darstellungen von Menschen mit Behinderungen können helfen, die Wahrnehmung von Behinderungen zu verändern und die „Angst vor dem Unbekannten“ zu bekämpfen.</p>		<p><b>Widerstand der Familie gegen die Deinstitutionalisierung</b> Die Familien zögern häufig, die Deinstitutionalisierung ihrer Verwandten zu unterstützen, da sie Bedenken hinsichtlich der Verfügbarkeit gemeindenaher Dienste und der Sicherheit in der Gemeinschaft haben.</p>
<p><b>Veränderung der Einstellung des Personals gegenüber Menschen mit Behinderungen</b> Mitarbeiter, die sich um ein unabhängiges Leben von Menschen mit Behinderungen bemühen, fördern den Übergang in die Gemeinschaft und sind ein positives Beispiel für andere Kollegen.</p>		



<p><b>Zusammenarbeit auf lokaler Ebene</b> Eine effektive Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren auf lokaler Ebene ist eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Deinstitutionalisierung. Sie kann in Form von formellen Arbeitsgruppen oder Netzwerken erfolgen oder aus informelleren Arbeitsbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren bestehen.</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Aktive Zusammenarbeit zwischen den an der Deinstitutionalisierung beteiligten Personen</p>	<p><b>Mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Sektoren</b> Eine unzureichende oder unwirksame Zusammenarbeit kann zu Unklarheiten über die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung der Deinstitutionalisierung führen. Die Teilnehmer berichteten von einer Tendenz, sich nur auf die eigene Rolle und nicht auf den Prozess insgesamt zu konzentrieren.</p>
<p><b>Zusammenarbeit mit den Familien von Menschen mit Behinderungen</b> Die Einbeziehung der Familien bei der Deinstitutionalisierung hilft, jeden Widerstand gegen den Übergang zu überwinden, und erlaubt es den Familien, sich aktiv am Prozess zu beteiligen.</p>		<p><b>Mangelnde Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen</b> Lücken bei der Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Akteuren können dazu führen, dass die Praktiker sich vom Entscheidungsprozess rund um die Deinstitutionalisierung ausgeschlossen fühlen. Dies erhöht auch das Risiko, dass politische Maßnahmen entwickelt werden, die in der Praxis nicht durchführbar sind.</p>
<p><b>Zusammenarbeit mit Akteuren, die Innovation und Veränderung herbeiführen</b> Die Zusammenarbeit mit Organisationen des Dritten Sektors und NROs bringt innovative Ideen und Erfahrungen für den Prozess der Deinstitutionalisierung.</p>		<p><b>Mangelnde Zusammenarbeit mit der lokalen Gemeinschaft</b> Eine Nichteinbeziehung der lokalen Gemeinschaft in die Deinstitutionalisierungsprozesse kann den Widerstand gegen die Deinstitutionalisierung weiter verfestigen.</p>
<p><b>Pilotprojekte, die zeigen, wie die Deinstitutionalisierung in der Praxis funktioniert</b> Der Besuch von Pilotprojekten und der Austausch von Lerninhalten ermöglicht es den Interessenträgern, neue Kenntnisse und Ideen darüber zu gewinnen, wie die Deinstitutionalisierung umgesetzt wird.</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Verfügbarkeit von Leitlinien zur Unterstützung der Deinstitutionalisierung</p>	<p><b>Unzureichende Leitlinien von der nationalen für die lokale Ebene</b> Der Mangel an praktikablen Leitlinien von nationalen politischen Entscheidungsträgern erschwert es den Praktikern, die Gesetze und politischen Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung in der Praxis umzusetzen.</p>
<p><b>(Um)schulung und Neueinstellung von Personal</b> Die Einstellung neuer Mitarbeiter und die Umschulung vorhandener Mitarbeiter ist ein wesentlicher Bestandteil, um eine eigenständige Unternehmensführung bei Diensten für Menschen mit Behinderungen zu fördern.</p>		<p><b>Unzureichende Vorbereitung und Informationen für Menschen mit Behinderungen und ihre Familien</b> Fehlende Informationen darüber, wie und wann die Deinstitutionalisierung stattfinden wird, kann Unsicherheit erzeugen und die Fähigkeit von Menschen mit Behinderungen und ihrer Familien mindern, sich aktiv an dem Prozess zu beteiligen.</p>
<p><b>Individuelle Unterstützungspläne für Menschen mit Behinderungen</b> Individuelle Pläne können helfen, die Wünsche der einzelnen Menschen zu ermitteln und Menschen mit Behinderungen während und nach der Deinstitutionalisierung zu unterstützen.</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Praktische Organisation der Deinstitutionalisierung</p>	<p><b>Mangelnde spezielle gemeindenahere Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen</b> Das Fehlen von geeigneten gemeindenaheren Diensten für Menschen mit Behinderungen hindert die Menschen daran, Einrichtungen zu verlassen, und behindert die vollständige Verwirklichung einer eigenständigen Lebensführung in der Gemeinschaft.</p>
<p><b>Entwicklung lebenspraktischer Fähigkeiten</b> Möglichkeiten zur Entwicklung lebenspraktischer Fähigkeiten, z. B. in sogenannten „Trainingswohnungen“, helfen, Menschen mit Behinderungen auf das Leben in der Gemeinschaft vorzubereiten.</p>		<p><b>Unzugängliche allgemeine Dienste, einschließlich Wohnungs-, Gesundheits- und Verkehrsdienstleistungen</b> Viele Dienste, die der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, sind für Menschen mit Behinderungen nicht zugänglich, sodass sie keine wichtige Unterstützung erhalten und nicht in der Lage sind, gleichberechtigt mit anderen am gemeinschaftlichen Leben teilzunehmen.</p>
		<p><b>Starre Regeln und Vorschriften für die Bereitstellung von Diensten für Menschen mit Behinderungen</b> Zu starre Regeln und Vorschriften können eine institutionelle Kultur bei den gemeindenaheren Diensten aufrechterhalten und Innovation unterdrücken.</p>
		<p><b>Mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten</b> Menschen mit Behinderungen sind mit zahlreichen Hemmnissen beim Zugang zum Arbeitsmarkt konfrontiert, die ihnen die Möglichkeit nehmen, finanzielle Stabilität und soziale Inklusion zu erreichen.</p>
		<p><b>Arbeitsbedingungen des Personals</b> Bedenken vonseiten des Personals, dass sich die Arbeitsbedingungen aufgrund der Deinstitutionalisierung verschlechtern, können die Unterstützung für den Prozess untergraben.</p>

Quelle: FRA, 2018

## Weitere Informationen:

Von Einrichtungen zum Leben in der Gemeinschaft: FRA-Berichte zu Artikel 19 des Übereinkommens für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Der vollständige FRA-Bericht *From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground* ist unter <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/independent-living-reality> zu finden.

Die Agentur veröffentlichte im Oktober 2017 drei Berichte zu verschiedenen Aspekten des Rechts und der Politik in Bezug auf die Deinstitutionalisierung und die unabhängige Lebensführung von Menschen mit Behinderungen:

- **Part I: commitments and structures (Teil I: Verpflichtungen und Strukturen):** Der erste Bericht hebt die Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten hervor.
- **Part II: funding and budgeting (Teil II: Finanzierung und Haushaltsplanung):** Der zweite Bericht untersucht, mit welchen Finanzierungs- und Budgetierungsstrukturen diese Verpflichtungen verwirklicht werden können.
- **Part III: outcomes for persons with disabilities (Teil III: Folgen für Menschen mit Behinderungen):** Der dritte Bericht vervollständigt die Reihe, indem er sich auf die Auswirkungen konzentriert, die diese Verpflichtungen und Finanzmittel auf die Unabhängigkeit und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in ihrem täglichen Leben haben.

Diese drei Berichte sind auch in leicht verständlicher englischer Sprache erhältlich und Zusammenfassungen der Berichte sind in Bulgarisch, Englisch, Finnisch, Italienisch und Slowakisch erhältlich.

Darüber hinaus hat die FRA Folgendes veröffentlicht:

- Menschenrechtsindikatoren zu Artikel 19 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, einschließlich einer Reihe statistischer Ergebnisindikatoren;
- einen *Summary overview of types and characteristics of institutional and community-based services for persons with disabilities* (Zusammenfassenden Überblick über die Arten und Merkmale von institutionellen und gemeindenahen Diensten für Menschen mit Behinderungen) in den 28 EU-Mitgliedstaaten.

Einen Überblick über die Tätigkeiten der FRA im Zusammenhang mit den Rechten von Menschen mit Behinderungen finden Sie unter: <https://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities>.



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

### FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich  
Tel. +43 (1) 580 30-0 – Fax +43 (1) 580 30-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Fotos (Umschlag und Innenseiten): © (von links nach rechts)  
Stock.adobe.com-Wayhome Studio;  
Stock.adobe.com-M.Dörr & M.Frommherz.

Bei Verwendung oder Vervielfältigung von Fotos und Materialien,  
die nicht dem Urheberrecht der Agentur der Europäischen  
Union für Grundrechte, muss die Zustimmung direkt bei den  
Rechteinhabern eingeholt werden.

Print: ISBN 978-92-9474-781-5, doi:10.2811/16123  
PDF: ISBN 978-92-9474-779-2, doi:10.2811/927393