

Vom Leben in einer Einrichtung zu einem Leben in der Gemeinschaft: Wichtigste Ergebnisse und Stellungnahmen der FRA

Zusammenfassung



/// In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind Rechte dargelegt, die für Menschen mit Behinderungen besonders von Belang sind; die wichtigsten sind die Integration von Menschen mit Behinderungen (Artikel 26) und Nichtdiskriminierung (Artikel 21).

„Wenn man das Recht von Menschen, in der Gemeinschaft zu leben, anerkennen möchte, dann muss man sie in die Lage versetzen, ihr Leben innerhalb der Gesellschaft in Fülle zu leben [...]. Dies ist das Fundament für alle anderen Rechte: Eine Voraussetzung für jedermann, in den vollen Genuss aller Menschenrechte zu kommen, besteht darin, dass sie in der Gemeinschaft leben.“

Kommissar für Menschenrechte des Europarates (2012), *The right of persons with disabilities to live independently and be included in the community*, Issue Paper (Das Recht von Menschen mit Behinderungen auf eine unabhängige Lebensführung und auf Einbeziehung in die Gemeinschaft, Thesenpapier), S. 5.

In Artikel 19 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, BRK) ist das Recht auf eine unabhängige Lebensführung und auf Einbeziehung in die Gemeinschaft verankert. Dieser Artikel bildet das Kernstück des Übereinkommens. Er stellt „die Summe der einzelnen Teile des Übereinkommens“ dar und verbindet die Grundsätze der Gleichheit, Autonomie und Einbeziehung ⁽¹⁾. Diese untermauern den Menschenrechtsansatz des

⁽¹⁾ Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte für Europa (2012), *Getting a life – living independently and being included in the community* (Lebe Dein Leben – unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft), S. 24.

Übereinkommens in der Behindertenthematik. In der vorliegenden Abhandlung wird die Bezeichnung des Rechts auf eine unabhängige Lebensführung in verkürzter Form wiedergegeben. Mit Ausnahme eines einzigen EU-Mitgliedstaats und der EU selbst haben alle Mitgliedstaaten die BRK ratifiziert und sich dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung zu ermöglichen.

Der Begriff der Deinstitutionalisierung wird in der BRK nicht ausdrücklich erwähnt. Allerdings hat der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN BRK-Ausschuss) hervorgehoben, dass Deinstitutionalisierung für die Erfüllung von Artikel 19 eine wesentliche Voraussetzung darstellt, da „independent living and being included in the community refer to life settings outside residential institutions of all kinds“ (sich eine unabhängige Lebensführung und die Einbeziehung in die Gemeinschaft auf Lebensformen außerhalb von Einrichtungen jeder Art beziehen) ⁽²⁾.

Es gibt keine international anerkannte Definition des Begriffs „Deinstitutionalisierung“. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) hat Deinstitutionalisierung beschrieben als „a process that provides for a shift in living arrangements for persons with disabilities, from institutional and other segregating settings to

⁽²⁾ Siehe insbesondere UN BRK-Ausschuss (2017), *General Comment No. 5 – Article 19: Living independently and being included in the community* (Allgemeine Bemerkung Nr. 5 - Artikel 19: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft), CRPD/C/18/1, 29. August 2017, Abs. 16 (c). Viele Organisationen, darunter auch die FRA, haben schriftliche Stellungnahmen zum Entwurf der Allgemeinen Bemerkung eingereicht.

a system enabling social participation where services are provided in the community according to individual will and preference“ (einen Prozess, der für einen Wechsel der Wohnform von Menschen mit Behinderungen von Einrichtungen und anderen segregierenden Rahmenbedingungen hin zu einem System sorgt, in dem soziale Teilhabe zusammen mit der Erbringung von Dienstleistungen in der Gemeinschaft, die den individuellen Wünschen und Präferenzen entsprechen, ermöglicht wird) ⁽³⁾. In diesem Bericht wird der Begriff „Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung“ gleichbedeutend mit „Deinstitutionalisierung“ benutzt.

Um diesen Übergang erfolgreich zu vollziehen, genügt es daher nicht, lediglich den Wohnort bzw. die Art der Wohnung zu ändern. Er geht ganz im Gegenteil mit einem tief greifenden Wandel einher, weg von einem Umfeld, das von Routine und einer „Anstaltskultur“ geprägt ist, hin zu Rahmenbedingungen, unter denen Menschen mit Behinderungen

Wahlfreiheit und Selbstbestimmung über ihr Leben ausüben können und ihnen jegliche Unterstützung bereitgestellt wird, die sie benötigen. In diesem Sinne bedeutet „Deinstitutionalisierung“ nicht nur die Schließung von Einrichtungen. Der Begriff umfasst auch eine „Reihe von Dienstleistungen in der Gemeinschaft [...], damit kein Bedarf mehr an institutioneller Pflege besteht“ ⁽⁴⁾.

Die [dreiteilige Reihe](#) der FRA zu diesem Thema, die im Oktober 2017 erschienen ist, befasst sich mit drei Faktoren, die wichtig sind, damit Deinstitutionalisierung Realität werden kann: [Verpflichtungen und Strukturen, Finanzierung und Haushaltsplanung](#) sowie [Messung der Folgen für Menschen mit Behinderungen](#). Zusammen bieten die drei Berichte aufschlussreiche Einblicke, die den laufenden Anstrengungen, eine unabhängige Lebensführung für Menschen mit Behinderungen Realität werden zu lassen, zugutekommen.

⁽³⁾ Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014), *Thematic study on the right of persons with disabilities to live independently and be included in the community: report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Thematische Studie zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf eine unabhängige Lebensführung und auf Einbeziehung in die Gemeinschaft: Bericht des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte), A/HRC/28/37, 12. Dezember 2014, Abs. 25.

⁽⁴⁾ Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft (2012), *Gemeinsame europäische Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft*, S. 27.

Teil I: Verpflichtungen und Strukturen

- Mit der Ratifizierung der BRK haben sich die EU und 27 ihrer Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, das Recht von Menschen mit Behinderungen auf eine unabhängige Lebensführung bzw. ein selbstbestimmtes Leben und auf Einbeziehung in die Gemeinschaft zu verwirklichen, und zwar auch über Deinstitutionalisierung. Irland hat die BRK unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert.
- Die EU hat ihre Anstrengungen zur Förderung der Deinstitutionalisierung durch die Forderung noch verstärkt, dass der Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) den Übergang von institutioneller Unterstützung von Menschen mit Behinderungen zu gemeindenaher Unterstützung fördern soll.
- Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben Strategien verabschiedet, die sich auch auf Deinstitutionalisierung erstrecken. Einige dieser Strategien sind jedoch finanziell nur unzureichend ausgestattet, es mangelt ihnen an klaren Zeitvorgaben und Richtwerten, und auch Behindertenorganisationen sind nicht eingebunden, was jedoch unabdingbar ist, damit diese Strategien auch greifen können.
- Nur wenige EU-Mitgliedstaaten haben sich ausdrücklich dazu verpflichtet, keine neuen Einrichtungen zu bauen oder Neuaufnahmen in bestehende Einrichtungen zu unterbinden.
- Die Art und Weise, wie die EU-Mitgliedstaaten Deinstitutionalisierung gestalten, ist völlig unterschiedlich. In manchen Mitgliedstaaten liegt die Zuständigkeit für gemeindenahe Dienstleistungen weiterhin bei den nationalen Behörden, in anderen bei den regionalen Behörden, und in einer letzten Gruppe ist dafür eine Mischung aus regionalen und nationalen Behörden zuständig.
- Die Koordination der unterschiedlichen, an der Deinstitutionalisierung beteiligten Verwaltungsebenen und -bereiche stellt eine große Herausforderung dar. Insbesondere haben relativ wenige Mitgliedstaaten Modelle für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen am Prozess beteiligten Stellen eingerichtet.

Für die Verwirklichung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf eine unabhängige Lebensführung und auf Einbeziehung in die Gemeinschaft ist die Umsetzung einer sinnvollen und nachhaltigen Deinstitutionalisierung erforderlich. Die von der FRA zusammengetragenen Daten und Fakten machen deutlich, dass einer der wichtigsten Ansatzpunkte

überhaupt eine Strategie für Deinstitutionalisierung bzw. eine Strategie, die dieses Thema auch abdeckt, ist. In früheren Stellungnahmen forderte die FRA eine enge Einbindung von Behindertenorganisationen in die Erarbeitung solcher Strategien ⁽⁵⁾.

FRA-Stellungnahme 1

Alle EU-Mitgliedstaaten sollten Strategien zur Deinstitutionalisierung verabschieden. Diese Strategien sollten fakten gestützt sein und sich auf eine umfassende bedarfsorientierte Darstellung des Stands der Deinstitutionalisierung stützen. Sie sollten außerdem ausreichend weit gefasst sein, damit die unterschiedlichen Bereiche, die am Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung beteiligt sind, erfasst werden. Hierzu gehören neben Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen auch die Bereiche Gesundheit, Beschäftigung und Wohnen.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass sie Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen bei der Konzeption, Umsetzung und Bewertung der Strategie aktiv einbeziehen.

FRA-Stellungnahme 2

Die Deinstitutionalisierungsstrategien der EU-Mitgliedstaaten sollten konkrete Ziele zusammen mit klaren Zeitvorgaben umfassen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Strategien für eine angemessene Finanzausstattung sorgen.

FRA-Stellungnahme 3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass unabhängige Stellen die Umsetzung von Deinstitutionalisierungsstrategien regelmäßig überprüfen. Die Mitgliedstaaten sollten in Erwägung ziehen, Indikatoren zur Beobachtung der Fortschritte während der Laufzeit der Strategie aufzustellen, um Lücken bei der Umsetzung aufzuzeigen.

⁽⁵⁾ FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016* (Grundrechtebericht 2016), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

Deinstitutionalisierung im Sinne der BRK setzt eine Umgestaltung von Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen voraus, damit in der Gemeinschaft ein ganzes Spektrum individuell abgestimmter Unterstützungsleistungen angeboten werden kann. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Planung und Erbringung solcher Dienstleistungen.

In diesem Bericht wird hervorgehoben, dass die Verwirklichung der Deinstitutionalisierung unabhängig vom nationalen Ansatz bei der Beauftragung und Erbringung gemeindenaher Dienstleistungen die Koordination zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowohl innerhalb als auch zwischen den unterschiedlichen Bereichen voraussetzt.

FRA-Stellungnahme 4

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Mechanismen entwickeln, um eine effiziente Koordination zwischen den zuständigen kommunalen, lokalen, regionalen und nationalen Behörden zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten aber auch die Übertragung von Unterstützungsleistungen zwischen den verschiedenen Verwaltungsbereichen erleichtern.

Deinstitutionalisierung setzt voraus, dass die allmähliche Abschaffung institutioneller Leistungen mit der Entwicklung barrierefreier Unterstützungsleistungen in der Gemeinschaft einhergeht. Dies hat einen sektorübergreifenden Ansatz zur Folge, der sowohl Spezialdienstleistungen für Menschen mit Behinderungen als auch allgemeine Leistungen, die der lokalen Gemeinschaft als Ganzes zur Verfügung stehen, beinhaltet. Deinstitutionalisierung wird höchstwahrscheinlich auch die Entwicklung neuer und innovativer Unterstützungsleistungen erforderlich machen, die an die individuellen Bedürfnisse angepasst werden können.

FRA-Stellungnahme 5

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Mechanismen entwickeln, um eine wirksame Koordination zwischen den an der Deinstitutionalisierung beteiligten einschlägigen Bereichen zu gewährleisten, u. a. die Bereiche Wohnen, Beschäftigung, Gesundheits- und Sozialwesen.

Bei einer Beteiligung des ESIF sollten die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission dafür Sorge tragen, dass neu entwickelte gemeindenahere Unterstützungsleistungen in finanzieller und praktischer Hinsicht nachhaltig sind.



Teil II: Haushaltsplanung und Finanzierung

- In Bezug auf die Art der Finanzierung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen bedarf es eines grundlegenden Wandels, damit das Recht von Menschen mit Behinderungen auf eine unabhängige Lebensführung in der Praxis verwirklicht werden kann. Dies umfasst auch eine Umschichtung von Investitionen, die bisher in Einrichtungen geflossen sind, in maßgeschneiderte Dienstleistungen in der Gemeinschaft, die von Menschen mit Behinderungen gelenkt und bestimmt werden können.
- In vielen EU-Mitgliedstaaten spielt der Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) eine wichtige Rolle bei der Förderung der Deinstitutionalisierung. Ein Teil der Gelder wurde allerdings bereits für die Renovierung bestehender bzw. die Errichtung neuer Einrichtungen ausgegeben.
- Für den Förderzeitraum 2014-2020 hat die EU Maßnahmen zur Förderung der Deinstitutionalisierung durch den ESIF ergriffen; darunter fallen insbesondere Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, bevor die Gelder ausgegeben werden können (sogenannte *Ex-ante*-Konditionalitäten). Der Zivilgesellschaft kommt eine entscheidende Rolle bei der formalen und informellen Überwachung der Verwendung der Gelder zu, damit diese Maßnahmen in der Praxis auch wirklich zur Anwendung gelangen.
- Für die Finanzierung von Deinstitutionalisierung und von gemeindenahen Dienstleistungen sind unterschiedliche Verwaltungsebenen und -bereiche gemeinsam zuständig. Die Beteiligung einer komplexen Mischung aus öffentlichen Behörden, Finanzierungsquellen und unterschiedlichen Arten von Dienstleistern kann zu regionalen Unterschieden bei der Erbringung der Dienstleistungen innerhalb der Mitgliedstaaten führen.
- Viele Mitgliedstaaten investieren nach wie vor Mittel in erheblichem Umfang in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen. Damit wird das Ziel einer unabhängigen Lebensführung im Sinne von Artikel 19 BRK nicht erreicht.
- Dort, wo Deinstitutionalisierungsstrategien vorhanden sind und ihnen spezifische Haushaltsmittel zugewiesen wurden, können sie eine Grundlage für eine gezielte Finanzierung des Übergangs von der institutionellen zur gemeindenahen Unterstützung bilden.
- In einzelnen Mitgliedstaaten und in der gesamten EU mangelt es an robusten, vergleichbaren und aktuellen Daten über die Zuweisung von Mitteln für Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen. Dies verhindert eine faktengestützte Politikgestaltung und untergräbt Bemühungen, eine Deinstitutionalisierung herbeizuführen.

Mit Ausnahme eines einzigen EU-Mitgliedstaats und der EU selbst haben alle Mitgliedstaaten die BRK ratifiziert und sich dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung zu ermöglichen. Für die Verwirklichung dieses Ziels ist es erforderlich, dass Mittel von institutionellen Diensten hin zu gemeindenahen Diensten umgeschichtet werden. Die von der FRA zusammengetragenen Daten und Fakten machen deutlich, dass es an umfassenden Daten darüber fehlt, ob eine solche Umschichtung von Mitteln in den EU-Mitgliedstaaten im Gange ist oder nicht. Allerdings liegen Beispiele vor, die darauf hinweisen, dass viele Mitgliedstaaten nach wie vor stark in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen investieren.

FRA-Stellungnahme 1

Bei einer Beteiligung des ESIF sollten die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ihre Investitionen in Einrichtungen allmählich auslaufen lassen. Stattdessen sollten sie gemeinde-nahe Leistungen, die von Menschen mit Behinderungen gesteuert und bestimmt werden können, finanziell ausreichend ausstatten. Sie sollten ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung maßgeschneiderter Finanzierungsmöglichkeiten legen, etwa Direktzahlungen und persönliche Budgets.

Im Zuge der Finanzierung der Deinstitutionalisierung sollten die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission für einen reibungslosen Übergang sorgen. Sie sollten institutionelle Dienstleistungen, mit denen eine wesentliche Unterstützung bereitgestellt wird, nicht abschaffen, solange keine gemeindenahen Dienstleistungen angeboten werden können.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind dazu verpflichtet zu gewährleisten, dass Mittel aus dem ESIF zur weiteren Umsetzung der BRK verwendet werden. Dies schließt Deinstitutionalisierung sowie das Recht auf eine unabhängige Lebensführung mit ein. Dieser Bericht zeigt, dass die für den Förderzeitraum 2014-2020 eingeführten Maßnahmen leistungsstarke Instrumente darstellen können, damit die

Mittelzuweisung im Einklang mit der BRK und der Charta der Grundrechte der EU erfolgen kann. Zu diesen Maßnahmen gehören auch die *Ex-ante*-Konditionalitäten und die praktische Hilfestellung dazu, wie der ESIF für die weitere Deinstitutionalisierung verwendet werden kann.

Die Daten und Fakten der FRA zeigen aber auch, dass das vielversprechende Potenzial dieser Instrumente nur dann voll ausgeschöpft werden kann, wenn die Verwendung der ESIF-Mittel verstärkt überwacht und finanzielle Berichtigungen vorgenommen werden, falls Mittel vorschriftswidrig ausgegeben werden. Der Bericht schließt sich der Position der Europäischen Ombudsfrau an, die hervorgehoben hat, dass öffentliche Behörden und unabhängige Stellen einschließlich der Zivilgesellschaft bei der Bereitstellung von Informationen, die für eine wirksame Überwachung und Kontrolle des ESIF erforderlich sind, eine wichtige Rolle spielen ⁽⁶⁾.

FRA-Stellungnahme 2

Die Europäische Kommission sollte mit den EU-Mitgliedstaaten weiter an der Einrichtung und der Aufrechterhaltung wirksamer, finanziell gut ausgestatteter und unabhängiger Ausschüsse für die Überwachung des ESIF arbeiten. Diesen Ausschüssen sollten auch Vertreter von Behindertenorganisationen angehören, die mit den gleichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind.

FRA-Stellungnahme 3

Die Europäische Kommission sollte bei Unregelmäßigkeiten finanzielle Berichtigungen im Sinne der ESIF-Verordnungen vornehmen. Darunter fällt auch die Verwendung von Mitteln zur Sanierung bestehender bzw. zur Errichtung neuer Einrichtungen, damit Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen verbleiben. Bei der Verhängung von Geldstrafen sollte die Europäische Kommission dafür Sorge tragen, dass mit solchen Schritten die grundrechtliche Situation von Menschen mit Behinderungen nicht noch verschlimmert wird.

FRA-Stellungnahme 4

Bei der Überwachung und Bewertung der Verwendung des ESIF sollten die EU-Organe und die EU-Mitgliedstaaten einschlägige Informationen und Daten hinzuziehen, die von der EU und nationalen Behörden, nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen erhoben wurden. Die Europäische Kommission sollte die Einrichtung einer Online-Plattform für Organisationen in Erwägung ziehen, auf der diese im Sinne der Empfehlung der Europäischen Ombudsfrau den Missbrauch von Geldern melden, Beschwerden einlegen und Schattenberichte vorlegen können.

Deinstitutionalisierung im Sinne der BRK setzt eine Umgestaltung von Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderungen voraus, damit in der Gemeinschaft ein ganzes Spektrum individuell abgestimmter Unterstützungsleistungen angeboten werden kann. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierung solcher Dienstleistungen.

Die Regelungen für die Finanzierung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen in den EU-Mitgliedstaaten sind äußerst komplex. Häufig sind daran mehrere Verwaltungsebenen und unterschiedliche Finanzierungsquellen sowie eine Vielzahl von Dienstleistern beteiligt. Lokale und regionale Behörden spielen in dieser vielschichtigen Konstellation eine wichtige Rolle, wie die Ergebnisse der FRA zeigen. Die Verwirklichung der Deinstitutionalisierung setzt unabhängig vom nationalen Ansatz bei der Finanzierung gemeindenaher Dienstleistungen die Koordination zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowohl innerhalb als auch zwischen den unterschiedlichen Bereichen voraus.

FRA-Stellungnahme 5

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Mechanismen entwickeln, um eine effiziente Koordination zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Haushaltsbehörden, die an der Finanzierung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen beteiligt sind, sowohl innerhalb als auch zwischen den unterschiedlichen Bereichen zu gewährleisten. Dazu sollte auch die Einrichtung von Plattformen für einen regelmäßigen und strukturierten Erfahrungsaustausch zwischen allen für die Finanzierung von Deinstitutionalisierung und gemeindenaher Dienstleistungen zuständigen Stellen gehören.

⁽⁶⁾ Europäische Ombudsfrau (2015), *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/8/2014/AN concerning the European Commission, Guideline vii* (Entscheidung der Europäischen Ombudsfrau zum Abschluss ihrer Untersuchung aus eigener Initiative OI/08/2014/AN betreffend die Europäische Kommission, Leitlinie vii).

FRA-Stellungnahme 6

Bei einer Beteiligung des ESIF sollten die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission Schulungsprogramme zu den Auswirkungen der BRK auf die Finanzierung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen entwickeln. Diese können auf bereits bestehenden Schulungen für Sachbearbeiter der Europäischen Kommission und nationale Verwaltungsbehörden über die Verwendung des ESIF für die Zwecke der Deinstitutionalisierung aufbauen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf den Ausbau der Kapazitäten lokaler und regionaler Behörden gelegt werden.

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass Menschen mit Behinderungen und ihre Selbstvertretungsorganisationen und nationale Menschenrechtsinstitutionen aktiv in die Konzeption, Durchführung und Bewertung von Schulungsprogrammen einbezogen werden.

In diesem Bericht wird der Mangel an robusten, vergleichbaren und aktuellen Daten über die Finanzierung von Deinstitutionalisierung und gemeindenaher Dienstleistungen hervorgehoben. Derartige Datenlücken erschweren eine bedarfsorientierte Haushaltsplanung. Sie schränken auch die Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit ein, den Übergang von institutioneller zu gemeindenaher Unterstützung Realität werden zu lassen. Hinzu kommt, dass Datenlücken, wie die Zahlen und Fakten der FRA zeigen, die Mitgliedstaaten daran hindern, bei der Umsetzung von Artikel 19 BRK wirklich voranzukommen.

FRA-Stellungnahme 7

Die EU-Mitgliedstaaten sollten zuverlässige, vergleichbare und aktuelle Daten über die Finanzierung von Deinstitutionalisierung und von gemeindenahen Dienstleistungen erheben und zusammenstellen. Zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht und der Transparenz sollten diese Daten öffentlich zugänglich sein. Dies könnte auch die Erhebung und Veröffentlichung von Daten zur Anwendung von Indikatoren einschließen, die sich an Menschenrechten orientieren, wie etwa diejenigen, die von der FRA zu Artikel 19 BRK aufgestellt wurden.

Teil III: Folgen für Menschen mit Behinderungen

- Die Folgen für die unabhängige Lebensführung sind für Menschen mit Behinderungen, die in einer Gemeinschaft leben, schlimmer als für Menschen ohne Behinderung, und dies gilt für alle in diesem Bericht untersuchten Bereiche. Dies wird besonders bei Menschen mit einem höheren Beeinträchtigungsgrad sowie bei Menschen aus schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen deutlich.
- Bei Menschen mit Behinderungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie das Gefühl haben, frei über ihre Lebensführung entscheiden zu können, geringer als bei Menschen ohne Behinderung. Sie fühlen sich auch eher aus der Gesellschaft ausgeschlossen.
- Sehr viele Menschen mit Behinderungen in den EU-Mitgliedstaaten leben weiterhin in Einrichtungen.
- Menschen mit Behinderungen sind im Durchschnitt weniger mit ihren Wohnverhältnissen in der Gemeinschaft zufrieden als Menschen ohne Behinderung.
- In den EU-Mitgliedstaaten stehen Menschen mit Behinderungen vielfältige gemeindenaher Dienstleistungen zur Verfügung. In 22 Mitgliedstaaten umfasst dies auch verschiedene Formen der persönlichen Assistenz. Für viele Menschen mit Behinderungen, die in der Gemeinschaft leben, reicht allerdings die Hilfe, die sie bei den Aktivitäten des täglichen Lebens erhalten, nicht aus und wird ihren Anforderungen nicht gerecht.
- Fast die Hälfte aller Menschen mit Behinderungen hat Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme gängiger Dienstleistungen wie z. B. Einkauf von Lebensmitteln oder Inanspruchnahme von Bank- oder Postdienstleistungen, medizinischer Grundversorgung und öffentlichen Verkehrsmitteln.
- In einzelnen Mitgliedstaaten und in der gesamten EU mangelt es an robusten, vergleichbaren und aktuellen Daten über die Folgen für eine unabhängige Lebensführung von Menschen mit Behinderungen. So liegen insbesondere nur sehr wenige Informationen darüber vor, wie viele Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen leben und welche Erfahrungen sie dort gemacht haben. Dies verhindert eine faktengestützte Politikgestaltung und untergräbt Bemühungen, das Recht auf eine unabhängige Lebensführung zu verwirklichen.

Gemäß Artikel 19 müssen alle Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt in der Lage sein zu entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen. Damit sie diese Entscheidung auch umsetzen können, muss in der Gemeinschaft eine Reihe von geeigneten Wohnmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Menschen mit Behinderungen sind jedoch mit ihren Wohnungen weniger zufrieden als andere Menschen, wie dieser Bericht deutlich macht. Dies legt nahe, dass die Eignung des Wohnungsbestands und der Planungsrichtlinien geprüft werden muss, um den Anforderungen von Menschen mit Behinderungen an eine Wohnung gerecht zu werden, beispielsweise hinsichtlich des Orts, der Barrierefreiheit oder von Anpassungen aufgrund der Behinderung.

Einrichtungen hindern Menschen mit Behinderungen daran, Wahlfreiheit und Selbstbestimmung über ihr tägliches Leben auszuüben. Diesbezüglich sind sie daher mit Artikel 19 unvereinbar. Hierzu gehört auch, dass sich Menschen nicht für das Leben in einer Einrichtung entscheiden müssen, nur weil es keine wirklichen Alternativen gibt. Dies wird im FRA-Bericht *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf unabhängige Lebensführung* hervorgehoben (?).

FRA-Stellungnahme 1

Die EU-Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen eine Reihe von gemeindenahen Lebensformen zur Verfügung steht, die ihnen unabhängig von Art und Grad ihrer Beeinträchtigung die Möglichkeit gibt, eine sinnvolle Entscheidung darüber treffen zu können, wo sie leben wollen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf Menschen mit Behinderungen gelegt werden, die von Armut bedroht sind.

(?) FRA (2012), *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf unabhängige Lebensführung*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen.

FRA-Stellungnahme 2

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen durchführen, um der Einweisung von Menschen mit Behinderungen in eine Einrichtung ein Ende zu bereiten. Zu diesen Maßnahmen zählen die Schließung bestehender Einrichtungen und die Unterbindung von Neuaufnahmen. Diese Maßnahmen sollten sich an faktengestützten nationalen Deinstitutionalisierungsstrategien orientieren und auf eine umfassende Darstellung des Stands der Deinstitutionalisierung in den Mitgliedstaaten stützen.

Eine auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene, vom Benutzer bestimmte Unterstützung ist für eine unabhängige Lebensführung entscheidend. Sie befähigt Menschen mit Behinderungen dazu, in die Gemeinschaft einbezogen zu werden. Dies setzt sowohl das Angebot angemessener Dienstleistungen als auch die Achtung der Würde und der individuellen Autonomie von Menschen mit Behinderungen voraus. Die Erbringung gemeindenahe Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten ist lückenhaft, und dort, wo solche Dienstleistungen verfügbar sind, reichen sie häufig nicht aus, um den Bedürfnissen der Benutzer gerecht zu werden, wie dieser Bericht nahelegt.

Persönliche Assistenzleistungen sind besonders gut geeignet, um Menschen mit Behinderungen Freiheit und Selbstbestimmung bei der Wahl der Unterstützung zugestehen. Derartige Dienstleistungen stehen jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung, wie die Ergebnisse der FRA belegen.

FRA-Stellungnahme 3

Die EU-Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass eine angemessene, hochwertige und frei gewählte personalisierte Unterstützung für eine unabhängige Lebensführung allen Menschen mit Behinderungen zur Verfügung steht, unabhängig von ihrer Beeinträchtigung. Diese Unterstützung sollte unabhängig von der Wohnform eines Einzelnen angeboten werden. Sie sollte vom Benutzer bestimmt werden können.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung persönlicher Assistenzdienstleistungen legen.

Wenn Menschen mit Behinderungen einen gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen und Einrichtungen für die allgemeine Bevölkerung haben, wie z. B. Bildung, Verkehr und Wohnungen, können sie aktiv und auf sinnvolle Art und Weise am Leben in der Gemeinschaft teilnehmen. Menschen

mit Behinderungen sind eher als andere Menschen mit Hindernissen beim Zugang zu Dienstleistungen konfrontiert, die der Öffentlichkeit üblicherweise zur Verfügung stehen, wie dieser Bericht zeigt. Wenn Dienstleistungen so gestaltet werden, dass sie den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen gerecht werden, wirkt sich dies ganz erheblich darauf aus, wie Dienstleistungen in verschiedenen Bereichen erbracht werden. Dies gilt insbesondere für die Gewährleistung der Barrierefreiheit, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.

Eine Möglichkeit, die Barrierefreiheit zu verbessern, besteht darin, Mindeststandards und Leitlinien über die Barrierefreiheit zu erstellen, und zwar nach Maßgabe der Menschenrechtsindikatoren der FRA zum Recht von Menschen mit Behinderungen auf politische Teilhabe.

FRA-Stellungnahme 4

Die EU-Mitgliedstaaten sollten das Verbot der Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung auf das Angebot von Waren und Dienstleistungen für die allgemeine Öffentlichkeit ausweiten. Sie sollten außerdem sicherstellen, dass die unterbliebene Bereitstellung einer angemessenen Wohnung als eine Form von Diskriminierung anerkannt ist. Eine angemessene Wohnung umfasst auch Änderungen und Anpassungen, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen ihre Rechte gleichberechtigt ausüben können.

Die EU sollte umgehend den vorgeschlagenen europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit erlassen, um Mindeststandards für die Barrierefreiheit der wichtigsten Produkte und Dienstleistungen in der EU zu setzen. Der EU-Gesetzgeber sollte außerdem alle Möglichkeiten prüfen, um sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Gleichbehandlungsrichtlinie zügig verabschiedet wird. Dies wird den gleichen Schutz vor Diskriminierung aus Gründen einer Behinderung beim Zugang zu Waren und Dienstleistungen gewährleisten.

FRA-Stellungnahme 5

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten Mindeststandards und Leitlinien für die Barrierefreiheit von Einrichtungen und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit offenstehen oder angeboten werden, entwickeln, das Bewusstsein dafür verbreiten und ihre Umsetzung überwachen. Diese Kriterien sollten auch die Anforderungen aller Menschen mit Behinderungen an die Barrierefreiheit umfassen.

Gemäß Artikel 31 BRK sind die Vertragsstaaten „zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten“ verpflichtet, „die [es] ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung [des Übereinkommens] auszuarbeiten und umzusetzen“. In der Praxis mangelt es an robusten, vergleichbaren und aktuellen Daten über die Umstände einer unabhängigen Lebensführung von Menschen mit Behinderungen, wie dieser Bericht aufzeigt. Dadurch werden die Mitgliedstaaten in ihrer Fähigkeit, Artikel 19 umzusetzen, eingeschränkt, denn dieser Mangel verhindert eine faktengestützte Politikgestaltung. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgrund von Datenlücken daran gehindert, echte Fortschritte auf dem Weg zur Gewährleistung einer unabhängigen Lebensführung zu verzeichnen.

FRA-Stellungnahme 7

Eurostat und die nationalen statistischen Ämter in den EU-Mitgliedstaaten sollten auch weiterhin mit internationalen Einrichtungen wie z. B. der Washingtoner Gruppe für behinderungsbezogene Statistiken zusammenarbeiten, um integrative Methoden für die Erhebung statistischer Daten zum Recht auf eine unabhängige Lebensführung zu entwickeln. Diese Methoden sollten eine Aufschlüsselung der Daten nach Art und Schwere der Beeinträchtigung ermöglichen. Die Erhebung statistischer Daten sollte die Teilhabe aller Menschen mit Behinderungen erleichtern, auch von Menschen mit schweren Beeinträchtigungen und von Menschen, die in Einrichtungen leben.

FRA-Stellungnahme 6

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten zuverlässige, vergleichbare und aktuelle Daten über die Umstände einer unabhängigen Lebensführung von Menschen mit Behinderungen erheben und zusammentragen. Diese Datenerhebung sollte sich auch auf Menschen mit Behinderungen erstrecken, die in Einrichtungen leben. Dies könnte auch die Erhebung und Veröffentlichung qualitativer und quantitativer Daten zur Anwendung von Indikatoren einschließen, die sich an Menschenrechten orientieren, wie etwa diejenigen, die von der FRA zu Artikel 19 BRK aufgestellt wurden. Zur Verbesserung von Rechenschaftspflicht und Transparenz sollten diese Daten öffentlich zugänglich sein.





Die EU-Mitgliedstaaten und die EU selbst haben die BRK ratifiziert und sich dazu verpflichtet, Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung zu ermöglichen. Dies setzt einen sinnvollen und nachhaltigen Übergang von institutionellen zu gemeindenahen Wohnformen voraus. In der vorliegenden Veröffentlichung werden die Ergebnisse aus drei Berichten der FRA zu unterschiedlichen Aspekten der Deinstitutionalisierung zusammengefasst. Im ersten und zweiten Bericht werden die von der EU und ihren Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen näher beleuchtet und untersucht, wie diese Verpflichtungen aufgrund der Strukturen der Finanzierung Realität werden können. Im dritten Bericht wird geprüft, inwieweit die Mitgliedstaaten das Recht auf unabhängige Lebensführung umgesetzt haben, wobei die Auswirkungen, die die Verpflichtungen und finanziellen Mittel auf das tägliche Leben von Menschen mit Behinderungen haben, im Mittelpunkt stehen. Zusammen geben die Berichte wichtige Einblicke, die den laufenden Veränderungsprozessen zugutekommen können.

Weitere Informationen

Die vollständigen Berichte der FRA zum Thema *From institutions to community living* (Vom Leben in einer Einrichtung zu einem Leben in der Gemeinschaft) siehe:

- *Part I: commitments and structures* (Teil I: Verpflichtungen und Strukturen), <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/independent-living-structures>
Einfache Sprache: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/institutions-community-living-part-i-commitments-and-structures-easy-read>;
- *Part II: funding and budgeting* (Teil II: Finanzierung und Haushaltsplanung), <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/independent-living-funding>
Einfache Sprache: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/institutions-community-living-part-ii-funding-and-budgeting-easy-read>;
- *Part III: outcomes for persons with disabilities* (Teil III: Folgen für Menschen mit Behinderungen), <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/independent-living-outcomes>
Einfache Sprache: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/institutions-community-living-part-iii-outcomes-persons-disabilities-easy-read>.

Weitere einschlägige Veröffentlichungen der FRA:

- FRA (2014), *Indicators on the right to political participation of people with disabilities* (Indikatoren für die politische Teilhabe von Menschen mit Behinderungen), Online Data Explorer, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/polpar?mdq1=theme&mdq2=212>.
- FRA (2012), *Wahlfreiheit und Selbstbestimmung: das Recht auf unabhängige Lebensführung*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/choice-and-control-right-independent-living>, und die zugehörige Zusammenfassung, die in Dänisch, Deutsch, Englisch, Französisch und Griechisch vorliegt. <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/choice-and-control-right-independent-living-summary-report>

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

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

Umschlagfoto: © AdobeStock
(von links nach rechts: Dan Race; Rawpixel.com; Dörr&Frommherz)
© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2020

Print: ISBN 978-92-9474-776-1, doi:10.2811/164957
PDF: ISBN 978-92-9474-774-7, doi:10.2811/712870