

Toolkit zur Verwendung von EU-Fonds für den Übergang von institutioneller zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft

Das Toolkit zur Verwendung von EU-Fonds für den Übergang von institutioneller zu gemeinschaftsnaher Betreuung sowie die Gemeinsamen Europäischen Leitlinien für den Übergang von institutioneller zu gemeinschaftsnaher Betreuung sind unter www.deinstitutionalisationguide.eu auf Englisch und in einer Reihe weiterer Sprachen verfügbar.

© Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung
in der lokalen Gemeinschaft, November 2012

Umschlagfoto: © Lumos | Chris Leslie

Entwurf, Layout: Judit Kovács | Createch Ltd.
Übersetzung: Tipik

Gedruckt in Brüssel, Belgien

Inhaltsverzeichnis

Danksagungen	5
Zweck des Toolkit	5
Kapitel 1: Grundprinzipien und rechtlicher Rahmen	8
Kapitel 2: Programmplanung	25
Kapitel 3: Umsetzung	40
Kapitel 4: Monitoring und Evaluierung	47
Anhang 1: Beispiele für eine Unterstützung des Prozesses der Deinstitutionalisation aus den Strukturfonds	53
Anhang 2: Auswahl von Berichten zum Thema Institutionalisierung von Kindern und Erwachsenen in Ländern mit Zugang zu Strukturfonds und IPA	57

Checklisten, Schaubilder und Tabellen

Logischer Rahmen für die potenzielle Unterstützung einer Strategie zur Deinstitutionalisierung aus den Strukturfonds.	24
Indikative Checkliste für Partnerschaftsvereinbarungen	29
Indikative Checkliste für operationelle Programme des ESF	37
Indikative Checkliste für operationelle Programme des EFRE	38
Checkliste für die Auswahl von Projekten: Fragen und Indikatoren für Verwaltungsbehörden und Monitoringausschüsse	41
Checkliste zum Monitoring	49
Checkliste zur Evaluierung	51

Fallstudien und Beispiele

Verwendung und Potenzial der Strukturfonds	10
Von der Finanzkrise gebotene Möglichkeiten zur Strukturreform	12
Fallstudie: Slowakei	27
Beispiel für eine Kooperation	28
Fallstudie: Ungarn – Bau von „Heimen“ für bis zu 50 Bewohner	44
Fallstudie: Serbien – Geplante Renovierung von Einrichtungen der Langzeitpflege	45
Erfahrungen aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013	50
Fallstudie: Bulgarien – Beispiele für eine Unterstützung des Prozesses der Deinstitutionalisierung aus den Strukturfonds	53

Danksagungen

Das vorliegende Toolkit wurde von Silvio Grieco und Ines Bulic als Teil eines gemeinsamen Projekts von Mitgliedsorganisationen der Europäischen Expertengruppe (EEG) zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft erarbeitet und wird von Lumos finanziell unterstützt.

Die EEG ist ein breites Bündnis aus Interessengruppen, die Menschen mit Pflege- bzw. Unterstützungsbedarf wie beispielsweise Kinder, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit psychischen Problemen oder Familien vertreten, sowie Dienstleistungsanbieter, öffentlichen Behörden und zwischenstaatliche Organisationen. Die EEG umfasst die folgenden Organisationen: COFACE (Bund der Familienorganisationen in der Europäischen Union), EASPD (Europäischer Verband der Dienstleister für Menschen mit Behinderungen), EDF (Europäisches Behindertenforum), ENIL/ECCL (Europäisches Netzwerk für selbstbestimmtes Leben/Europäische Koalition für ein Leben behinderter Menschen in der Gemeinschaft), ESN (Europäisches Soziales Netzwerk), Eurochild, FEANTSA (Europäischer Verband der nationalen Vereinigungen im Bereich der Obdachlosenhilfe), Inclusion Europe, Lumos, Mental Health Europe, Regionales Büro des OHCHR für Europa und UNICEF.

Die Autoren des vorliegenden Toolkit möchten allen Mitgliedsorganisationen der EEG für ihren fortwährenden Einsatz und ihre Beratung während der Erarbeitung des Toolkit danken.

Überdies sind die Autoren einer Reihe von Beamten der Europäischen Kommission aus der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, der GD Regionalpolitik und der GD Justiz für ihre unschätzbare Unterstützung und ihren Rat besonders dankbar.

Das vorliegende Toolkit ist gemeinsames Eigentum der Projektpartner. Bei der Verwendung durch einen der Partner bzw. durch Dritte müssen die Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller zu gemeinschaftsnaher Betreuung und die Autoren als Quelle genannt werden.

Zweck des Toolkit

Mit dem vorliegenden Toolkit sollen alle an der Programmplanung und Umsetzung von EU-Strukturfonds (und anderen relevanten Fonds) beteiligten öffentlichen Behörden in Europa dabei unterstützt werden, Entscheidungen zur Verbesserung der Lebensqualität von mehr als einer Million europäischer Bürgerinnen und Bürger, die derzeit in Pflegeeinrichtungen leben, zu treffen; außerdem sollen Pflege- und Unterstützungssysteme modernisiert werden, indem dafür gesorgt wird, dass die Wahrung der Menschenrechte und des Gleichheitsgrundsatzes im Zentrum der Reformen stehen. Strukturfonds haben das Potenzial zur Entwicklung qualitativ hochwertiger familien- und gemeinschaftsnaher Alternativen zur Betreuung in Einrichtungen sowie zur Sicherstellung, dass diese Dienste allen zugänglich sind, die sie benötigen.

Hunderttausende Kinder, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit psychischen Problemen und ältere Menschen leben in ganz Europa dauerhaft in stationären Einrichtungen, abgegrenzt vom Rest der Gesellschaft, und sehen sich Ausgrenzung, Armut, Ungleichheiten bei der Gesundheitsversorgung und geringeren Chancen in ihrem Leben

gegenüber. Um sicherzustellen, dass alle Kinder die Möglichkeit haben, in ihren Familien aufzuwachsen und dass alle Menschen, die Unterstützung benötigen, ein selbstbestimmtes Leben führen und am Leben in ihren Gemeinschaften teilhaben können, müssen sich die Länder von der Betreuung in Einrichtungen weg und hin zu einem System der familien- und gemeinschaftsnahen Pflege orientieren. Dies ist ein komplexer Prozess, der die Entwicklung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen in der jeweiligen Gemeinschaft, die geplante Schließung von stationären Einrichtungen der Langzeitpflege sowie die Übertragung von Ressourcen des Heimsystems auf die neuen Dienstleistungen umfasst, um so eine langfristige Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Vor allem ist hierbei sicherzustellen, dass allgemeine Dienstleistungen wie beispielsweise Gesundheitsversorgung und Kinderbetreuung, Arbeitsmarktdienste, Aus- und Weiterbildung, Unterkunft und Transport für alle zugänglich sind. Dieser Prozess wird oft als „Deinstitutionalisierung“ bezeichnet, ein Begriff, der auch im vorliegenden Toolkit verwendet wird.

Das vorliegende Toolkit erläutert, wie EU-Fonds nationale, regionale und lokale Behörden bei der Entwicklung und Umsetzung von Strukturreformen mit dem Ziel der Entwicklung qualitativ hochwertiger familien- und gemeinschaftsnaher Alternativen zur Betreuung in Einrichtungen unterstützen können. In den **Gemeinsamen Europäischen Leitlinien für den Übergang von der institutionellen zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft** (erhältlich unter www.deinstitutionalisationguide.eu) sind verschiedene Phasen dieses Prozesses beschrieben.

Relevante Fonds

Das Toolkit ist explizit auf die Programmplanung und Umsetzung des **Europäischen Sozialfonds (ESF)** und des **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** ausgerichtet. Nichtsdestotrotz ist es, vorbehaltlich der aufgrund rechtlicher und verfahrenstechnischer Unterschiede erforderlichen Anpassungen, auch auf die Programmplanung und Umsetzung des **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** sowie das **Instrument für Heranführungshilfe (IPA)** ausgerichtet. Insbesondere der ELER kann eine Deinstitutionalisierung in den ländlichen Gebieten der EU fördern, wohingegen das IPA die Entwicklung von Alternativen zur Betreuung in Einrichtungen in den Bewerber- und potenziellen Bewerberländern unterstützen kann. Darüber hinaus können die im vorliegenden Toolkit beschriebenen Grundsätze von allen sonstigen öffentlichen und privaten Gebern angewendet werden.

Wer sollte das Toolkit anwenden?

Das Toolkit richtet sich an:

- zuständige Beamte der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, GD Regionalpolitik, GD Erweiterung, GD Landwirtschaft);
- Verwaltungsbehörden, zwischengeschaltete Stellen, Monitoringausschüsse und Projektförderer in den EU-Mitgliedstaaten sowie in den Beitritts-, Bewerber- und potenziellen Bewerberländern;
- alle anderen Geber, die in Dienstleistungen für Kinder, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit psychischen Problemen oder ältere Menschen investieren wollen.

Anwendung des Toolkit

Das Toolkit umfasst **vier** Hauptkapitel und **zwei** Anhänge.

- 1) In **Kapitel 1** werden die Grundprinzipien und der rechtliche Rahmen erläutert. Es wird erläutert, *warum* die Verwendung von EU-Fonds zur Unterstützung der Entwicklung von familien- und gemeinschaftsnahen Alternativen zur Betreuung in Einrichtungen wichtig ist. Es richtet sich an alle an der Programmplanung und zukünftigen Umsetzung im Zeitraum 2014-2020 sowie im aktuellen Zeitraum 2007-2013 beteiligten EU- und nationalen Behörden.
 - 2) **Kapitel 2** befasst sich mit der Programmplanungsphase. Es beschreibt, *wie* die Mittel zur Unterstützung des Übergangs zu familien- und gemeinschaftsnahen Alternativen in den nationalen und regionalen Programmplanungsdokumenten zugeteilt werden können.
 - 3) In **Kapitel 3** geht es um die Umsetzung. Es beschreibt Indikatoren zur Auswahl von Projekten und umfasst Fallstudien aus der aktuellen Programmplanungsphase.
 - 4) **Kapitel 4** befasst sich mit der Monitoring- und Evaluierungsphase und beinhaltet Checklisten für Monitoring und Evaluierung von EU-Fonds.
- **Anhang 1** ist eine Fallstudie über die Verwendung von Strukturfonds zur Unterstützung des Übergangs von institutioneller zu ambulanter Betreuung.
 - **Anhang 2** liefert Beispiele für Länder- und Vergleichsberichte, die von den zuständigen Beamten der Europäischen Kommission zur Bestimmung des Bedarfs an familien- und gemeinschaftsnahen Diensten in den Mitgliedstaaten verwendet werden können.

Kapitel 1: Grundprinzipien und rechtlicher Rahmen

1. Definition des Übergangs von institutioneller zu ambulanter Betreuung (Deinstitutionalisierung)

Der Prozess der Deinstitutionalisierung umfasst:

1. die Entwicklung qualitativ hochwertiger, individualisierter gemeinschaftsnaher Dienstleistungen, unter anderem auch zur Vermeidung einer Institutionalisierung, sowie die Übertragung von Ressourcen aus Einrichtungen der Langzeitpflege in neue Dienstleistungen, um eine langfristige Nachhaltigkeit zu gewährleisten;
2. die geplante Schließung von Einrichtungen der Langzeitpflege, in denen Kinder, Menschen mit Behinderungen (auch Menschen mit psychischen Problemen) und ältere Menschen von der Gesellschaft abgegrenzt leben und unzureichend betreut und unterstützt werden und wo ihre Menschenrechte oftmals nicht respektiert werden;
3. die Sicherstellung, dass allgemeine Dienstleistungen wie beispielsweise Aus- und Weiterbildung, Beschäftigung, Unterkunft, Gesundheitsversorgung und Transport für alle Kinder und Erwachsenen zugänglich sind, die Unterstützung benötigen.



Abschnitt III der Leitlinien umfasst Definitionen der Begriffe Einrichtung, gemeinschaftsnahe Dienste, alternative Betreuung und Vermeidung sowie anderer wichtiger Begriffe.

Insbesondere die Menschenrechtssituation sowie theoretische und empirische Belege sprechen für den Übergang von institutioneller Betreuung zu familien- und gemeinschaftsnahen Alternativen. Diese bieten den Betroffenen und ihren Familien eine bessere Lebensqualität, eine bessere soziale Eingliederung sowie ein besseres Arbeitsumfeld für das Personal. Wichtig ist vor allem, dass die Kosten der gemeinschaftsnahen Dienste mit denen von Einrichtungen vergleichbar sind, wenn dieser Vergleich auf der Grundlage vergleichbarer Bedürfnisse der Bewohner sowie einer vergleichbaren Pflegequalität angestellt wird.¹

In diesem Kapitel wird erläutert, wie Strukturfonds (sowie analog dazu das IPA und der ELER) zur Unterstützung dieses Prozesses verwendet werden können.

¹ Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. & Beecham, J. (2007) *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study (Deinstitutionalisierung und das Leben in der Gemeinschaft: Bericht über eine europäische Studie)*. Ausgabe 2: Hauptbericht. Canterbury: Tizard Centre, Universität Kent,

http://www.kent.ac.uk/tizard/research/DECL_network/documents/DECLOC_Volume_2_Report_for_Web.pdf.

2. Warum die Entwicklung familien- und gemeinschaftsnaher Alternativen zur Betreuung in Einrichtungen durch EU-Fonds unterstützt werden sollte

2.1 Das Menschenrechtsargument

Die EU-Charta der Grundrechte

Bei der Umsetzung des EU-Rechts sind die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU an die **EU-Charta der Grundrechte** gebunden. Dies bedeutet, dass **sämtliche Mittel der EU zum Schutz und zur Förderung der Grundrechte verwendet** werden müssen. Grundrechte sind: Achtung der Menschenwürde, das Recht, keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung erleiden zu müssen, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf den Schutz des Privat- und Familienlebens, das Recht auf Bildung, das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit, Chancengleichheit und das Recht, nicht diskriminiert zu werden. Zudem erkennt die EU-Charta explizit die Rechte derer an, die in Einrichtungen betreut werden: das **Recht des Kindes** auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind (Artikel 24), das **Recht älterer Menschen** auf ein würdiges und unabhängiges Leben (Artikel 25) sowie das **Recht von Menschen mit Behinderungen** auf die Teilnahme am Leben der Gemeinschaft (Artikel 26). **Da den Menschen, die in Einrichtungen der Langzeitpflege untergebracht sind, viele dieser Rechte verwehrt werden, dürfen solche Einrichtungen nicht von EU-Mitteln profitieren.** Stattdessen müssen alle verfügbaren Mittel zur Unterstützung von Strukturreformen mit dem Ziel der Entwicklung qualitativ hochwertiger familien- und gemeinschaftsnaher Dienstleistungen, zur Schließung solcher Einrichtungen sowie zur Bereitstellung allgemeiner Dienstleistungen für alle verwendet werden.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Im Dezember 2010 trat die EU dem **Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachstehend „CRPD“ genannt)** bei. Durch die Ratifizierung des CRPD hat sich die EU verpflichtet, sicherzustellen, dass **alle relevanten EU-Gesetze, -Programme und -Mittel die Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen sowie das Recht, unabhängig zu leben und an der Gemeinschaft teilzuhaben (Artikel 19)** wahren und fördern sollen. In Einrichtungen der Langzeitpflege werden Menschen mit Behinderungen von der Gesellschaft ausgegrenzt. Ihr Recht auf eine Einbeziehung in die Gemeinschaft können sie dort nicht wahrnehmen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind innerhalb ihrer jeweiligen Zuständigkeitsbereiche² gemäß Artikel 19 des CRPD dazu verpflichtet, diese Situation zu korrigieren. Zur Erfüllung dieser Vorgabe sind Strukturfonds als wesentliches Instrument zu verwenden.

Zusätzlich zu den sich aus Artikel 19 ergebenden Verpflichtungen müssen die Vertragsstaaten des CRPD sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen vor Folter,

² Die Strukturfonds wurden explizit als einer der Zuständigkeitsbereiche der EU integriert, die für den Anwendungsbereich des CRPD relevant sind. Siehe Anhang zum Beschluss des Rates vom 26. November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft (2010/48/EG), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0035:0061:DE:PDF>.

grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 15) sowie vor Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch (Artikel 16) geschützt werden. Eine solche Behandlung ist in Einrichtungen der Langzeitpflege in ganz Europa an der Tagesordnung.³ Artikel 23 schreibt vor, dass Kinder mit Behinderungen gleiche Rechte in Bezug auf das Familienleben haben; sind die nächsten Familienangehörigen nicht in der Lage, für sie zu sorgen, so verpflichten sich die Vertragsstaaten „alle Anstrengungen zu unternehmen, um andere Formen der Betreuung innerhalb der weiteren Familie und, falls dies nicht möglich ist, innerhalb der Gemeinschaft in einem familienähnlichen Umfeld zu gewährleisten“.

Verwendung und Potenzial der Strukturfonds

Eine detaillierte rechtliche Analyse der Folgen des Beitritts der EU zum CRPD für die aktuelle Verwendung und das Zukunftspotenzial der Strukturfonds ist Gegenstand eines vom Regionalbüro für Europa des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) in Auftrag gegebenen Berichts mit dem Titel: „**Getting a Life: Living Independently and Being Included in the Community**“ („**Ein Weg ins Leben: Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft**“).⁴ Zusätzlich befasst sich ein Bericht der Stiftungen Offene Gesellschaft (Open Society Foundations) mit dem Titel „**The European Union and the Right to Live in the Community**“ („**Die Europäische Union und das Recht auf ein Leben in der Gemeinschaft**“) mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und der EU im Hinblick auf die Bekämpfung von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung mit Hilfe der Strukturfonds.⁵ Beide Berichte können von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bei der Planung der Verwendung von Strukturfonds genutzt werden.

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (UNCRC) erkennt an, dass Kinder zur vollen und harmonischen Entfaltung ihrer Persönlichkeit in einem familiären Umfeld sowie in einer Atmosphäre von Glück, Liebe und Verständnis aufwachsen sollten. Das Übereinkommen wurde von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert, die sich damit verpflichtet haben, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Kinder, die vorübergehend oder dauernd aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst wurden, besonders geschützt und betreut werden, stets unter Berücksichtigung des Wohlergehens des Kindes.

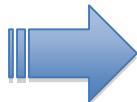
Das UNCRC erläutert eine Reihe von Rechten des Kindes, die in ihrer Gesamtheit nahe legen, dass Kinder bei ihren leiblichen Familien leben und von diesen aufgezogen werden sollten (Artikel 7 und 9). Die Hauptverantwortung der Eltern besteht darin, ihre Kinder zu erziehen. Aufgabe des Staates ist es, die Eltern bei der Erfüllung ihrer Verantwortung zu unterstützen (Artikel 18). Kinder haben das Recht auf Schutz vor Gewaltanwendung und Misshandlung (Artikel 19), auf Bildung (Artikel 28) und angemessene Gesundheitsvorsorge (Artikel 24) sowie gleichzeitig das Recht, bei ihren Familien aufzuwachsen. Für den Fall, dass ihre Familie ihnen trotz angemessener Unterstützung durch den Staat nicht die

³Siehe Berichte in Anhang 2.

⁴http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Getting_a_Life.pdf.

⁵<http://www.soros.org/sites/default/files/europe-community-living-20120507.pdf>

notwendige Fürsorge bieten kann, hat das Kind das Recht auf eine Pflegefamilie (Artikel 20), die regelmäßig überprüft werden muss (Artikel 25).⁶



Kapitel 1 der Leitlinien enthält eine umfassende Liste der relevanten rechtlichen und politischen Dokumente auf europäischer und internationaler Ebene.

2.2 Das Kosten-Nutzen-Argument

Die Strategie Europa 2020

Die **Strategie Europa 2020** verpflichtet die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu, **ihre öffentlichen Mittel bestmöglich zur Erreichung des Ziels eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums zu verwenden**. Das Ziel der Strategie **Europa 2020** hinsichtlich der sozialen Eingliederung – das die Bekämpfung der Armut, eine Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Förderung des lebenslangen Lernens, die Förderung der aktiven Eingliederung der schwächsten Gruppen, die Bereitstellung angemessener Unterkünfte für alle sowie die Bekämpfung jeglicher Art der Diskriminierung umfasst – kann nicht erreicht werden, wenn man sich nicht mit der Situation der mehr als 1,2 Millionen Europäerinnen und Europäer befasst, die vom Rest der Gesellschaft abgegrenzt und ausgeschlossen in Einrichtungen leben.

Das vorliegende Toolkit zielt darauf ab, die Umsetzung einer der wesentlichen Initiativen der **Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen⁷ zur Mitteilung über die Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung** zu unterstützen, nämlich die „Förderung der zielgerichteten Verwendung von Strukturfonds zur Unterstützung des Übergangs von institutioneller zu gemeinschaftsnaher Betreuung“.

Bessere Verwendung der Gelder der Steuerzahler für ein integrativeres Wachstum

Es ist weithin anerkannt, dass Investitionen in institutionelle Betreuung in der Öffentlichkeit nicht als gute Politik empfunden werden. Dies liegt darin begründet, dass öffentliche Mittel in Dienste investiert werden, die für die Menschen, für die sie gedacht sind, nachweislich schlechte Ergebnisse liefern, wohingegen **familien- und gemeinschaftsnahe Pflege- und Unterstützungssysteme – wenn sie ordnungsgemäß eingerichtet und verwaltet werden – zu besseren Ergebnisse für die Nutzer dieser Dienste führen**.⁸

Ein wichtiger Faktor ist, dass **qualitativ hochwertige gemeinschaftsnahe Dienstleistungen nicht mehr kosten müssen**. Verglichen auf der Grundlage der Bedürfnisse der Bewohner sowie der Pflegequalität zufolge sind die Kosten der institutionellen Betreuung und der gemeinschaftsnahen Dienstleistungen vergleichbar. So haben beispielsweise Untersuchungen der gemeinschaftsnahen Gesundheitsversorgung für psychisch Kranke im Vergleich zur entsprechenden Betreuung in Einrichtungen gezeigt,

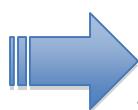
⁶Mulheir, G. & Browne, K. (2007) *De-institutionalising and Transforming Children's Services. A Guide to Good Practice*. (Deinstitutionalisation und Umgestaltung der Dienstleistungen für Kinder. Ein Leitfaden zu bewährten Praktiken) Universität Birmingham: Birmingham.

⁷<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1564:FIN:EN:PDF>

⁸AAMR & andere (2004) *Community for All Toolkit, Resources for Supporting Community Living* („Das Toolkit der Gemeinschaft für alle, Ressourcen für ein unterstütztes Leben in der Gemeinschaft“), S.91

dass die Kosten im Wesentlichen gleich sind, während die Lebensqualität der Dienstleistungsnutzer sich verbessert hat und diese mit den angebotenen Diensten auch zufriedener sind.⁹ Ähnlich verhält es sich mit Präventivdiensten wie z. B. Frühinterventionsmaßnahmen und Familienförderung sowie Wiedereingliederung in die Familien und qualitativ hochwertige Pflegedienste, die äußerst positive langfristige Auswirkungen auf die Kinder, die Staatsfinanzen und die Gesellschaft als Ganzes haben können.

Es ist wichtig zu betonen, dass Länder **durch eine Investition in gemeinschaftsnahe Dienstleistungen langfristig in anderen Politikbereichen Gelder einsparen können** (siehe Kapitel 3 zur Frage, wie Strukturfonds nachhaltige Reformen unterstützen können). So verbessern qualitative hochwertige Dienstleistungen in der Gemeinschaft den Gesundheitszustand der Menschen, wodurch diese wiederum seltener das Gesundheitswesen in Anspruch nehmen müssen und somit die Gesundheitshaushalte entlasten. Die Verwendung von EU-Fonds zur Unterstützung der Entwicklung von Alternativen zur institutionellen Betreuung sowie zur Verbesserung des Zugangs zu allgemeinen Dienstleistungen wird mehr Menschen die Möglichkeit geben, an der Gesellschaft teilzuhaben und zu ihrem sozialen und wirtschaftlichen Wachstum beizutragen. Darüber hinaus werden Investitionen in Familienfürsorge und gemeinschaftsnahe Dienste sowie allgemeine Dienstleistungen nicht nur die Lebensqualität derer verbessern, die diese Dienste in Anspruch nehmen, sondern auch dabei helfen, neue Arbeitsplätze in den Sektoren Soziales, Bildung und Gesundheit zu schaffen und damit **zur Erreichung der Ziele der Strategie Europa 2020 (soziale Eingliederung, Bildung und Beschäftigung) beitragen.**



Kapitel 1, Abschnitt 5: „Bessere Nutzung von Ressourcen“ der Leitlinien erläutert die wirtschaftlichen Gründe für die Entwicklung gemeinschaftsnaher Alternativen zur institutionellen Betreuung.

3. Das Potenzial von EU-Fonds zur Unterstützung der Deinstitutionalisierung

Unterstützung des strukturellen Wandels in den Gesundheits- und Sozialfürsorgesystemen

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hat erhebliche Auswirkungen auf die Effektivität und Nachhaltigkeit der unterschiedlichen europäischen Modelle des Wohlfahrtsstaats, so z. B. auf das Sozial- und Gesundheitssystem.

Von der Finanzkrise gebotene Möglichkeiten zur Strukturreform

Wie im Jahreswachstumsbericht 2012¹⁰ der Europäischen Kommission betont, sollten die Mitgliedstaaten die Krise als Möglichkeit zur strukturellen Reform dieser Sektoren sehen, insbesondere durch:

⁹ McDaid, D. & Thornicroft, G. (2005) Policy brief, Mental health II, Balancing institutional and community-based care („Dossier, Psychische Gesundheit II, Ein Gleichgewicht zwischen Anstalts- und Gemeinschaftsfürsorge herstellen“), Weltgesundheitsorganisation, S.10.

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2012_de.pdf.

- eine Reform der Gesundheitssysteme zur Erreichung von Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit;
- die Entwicklung von Initiativen, die die Entwicklung von Sektoren mit dem höchsten Beschäftigungspotenzial ermöglichen, so z. B. die Sektoren Gesundheit und Soziales; sowie
- die Umsetzung von Strategien zur aktiven Eingliederung sowie angemessener und erschwinglicher sozialer Dienste zur Vermeidung der Ausgrenzung schwacher Gruppen.

Der Übergang von der institutionellen zur gemeinschaftsnahen Betreuung sollte in den breiteren Rahmen der aktuellen bzw. zukünftigen sozialstaatlichen Reformen in der EU integriert werden. Eine unnötige Institutionalisierung einiger der schwächsten und am meisten ausgegrenzten Gruppen in Europa (Kinder, Menschen mit Behinderungen und psychischen Problemen, pflegebedürftige ältere Menschen) führt – zusammen mit der Verletzung ihrer Menschenrechte – in der Tat auch zu Ineffizienzen bei der Funktionsweise der Sozial- und Gesundheitssysteme, insbesondere indem letzterem zusätzliche Lasten aufgebürdet werden.



Kapitel 1 der Leitlinien beschreibt die im Rahmen der institutionellen Betreuung vorkommenden Menschenrechtsverletzungen und die Auswirkungen der Institutionalisierung auf Kinder und Erwachsene.

Aus diesem Grund sollten Strukturfonds zur Beseitigung dieser Ineffizienzen verwendet werden, indem Strukturreformen in zwei Richtungen unterstützt werden:

- Übergang von einer zu starken Abhängigkeit von Sozial- und Gesundheitssystemen hin zu allgemeineren Diensten, d. h. Gewährleistung, dass allgemeine Politiken und Dienstleistungen den Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung entsprechen; sowie
- innerhalb der Sozial- und Gesundheitssysteme Übergang von der institutionellen Betreuung zur familien- und gemeinschaftsnahen Pflege und Unterstützung, mit einem Schwerpunkt auf der Vermeidung einer Institutionalisierung. Für Kinder bedeutet dies, dass eine Unterbringung in Pflegefamilien seltener erforderlich ist, weil eine unnötige Trennung von den Eltern vermieden wird.

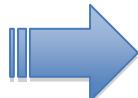
Erleichterung der Umsetzung des Europäischen Qualitätsrahmens für soziale Dienste

Strukturfonds können dabei helfen, die Qualität der Pflege- und Unterstützungsdiene durch eine Erleichterung der Umsetzung des **freiwilligen Europäischen Qualitätsrahmens für soziale Dienste** zu verbessern.¹¹ Der Rahmen wurde 2010 vom Ausschuss für Sozialschutz mit dem Ziel angenommen, ein gemeinsames Verständnis für die Qualität sozialer Dienste in der EU zu entwickeln. Er erkennt an, dass die meisten sozialen Dienste in Europa in starkem Maße von öffentlichen Mitteln abhängig sind und dass angesichts der aktuellen Situation, in der sich die öffentlichen Behörden zunehmenden finanziellen Beschränkungen gegenüber sehen, Investitionen vorrangig zu behandeln sind, die eine fortlaufende Verbesserung sowohl der Qualität als auch der Kosteneffizienz sozialer Dienste fördern. **Strukturfonds müssen zur Förderung der Entwicklung von sozialen Diensten auf der Grundlage von Qualitätsprinzipien** wie beispielsweise Verfügbarkeit, Erschwinglichkeit,

¹¹<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>.

Zugänglichkeit, Wahrung der Rechte der Nutzer dieser Dienste, gute Arbeitsbedingungen und angemessene physische Infrastruktur verwendet werden.

Zudem sollte der Europäische Rahmen **als Referenz zur Entwicklung spezifischer Qualitätsrahmen auf nationaler Ebene verwendet werden, mit deren Hilfe die Auswirkungen der Strukturfonds auf die Qualität der Dienstleistungen sowie die Lebensqualität der Benutzer gemessen werden könnten.**



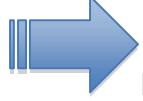
In Kapitel 9 der Leitlinien werden Möglichkeiten zur Definition, Überwachung und Bewertung der Qualität der Dienstleistungen diskutiert.

Kombination von Investitionen in Infrastruktur mit Beschäftigungsentwicklung und Verbesserung der allgemeinen Dienstleistungen

Im Laufe der aktuellen und vergangenen Programmplanungszeiträume der Strukturfonds hat sich gezeigt, dass multidimensionale Investitionen, die auf das gesamte Spektrum der Entwicklungserfordernisse ausgerichtet sind – einschließlich Aus- und Weiterbildung, Gesundheit, Beschäftigung, Transport und Unterkunft – die stärksten Auswirkungen haben. Aus diesem Grund kann eine angemessene kombinierte Nutzung des EFRE und des ESF eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um Entwicklung und Umsetzung von Strukturreformen zur Erleichterung der Deinstitutionalisation spielen.

- Der **EFRE** kann gegebenenfalls **zielgerichtete Investitionen in die allgemeine Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit und Soziales, Bildung, Unterkunft und spezialisierte Dienstleistungen** unterstützen. Diese Infrastruktur kann den Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen in der Gemeinschaft verbessern, mit dem Ziel, eine individuelle Betreuung und Unterstützung, soziale Eingliederung und die Wahrung der Rechte der Benutzer zu gewährleisten. **Der EFRE darf nicht zur Unterstützung des Baus neuer Einrichtungen der Langzeitpflege bzw. der Renovierung und Modernisierung bereits bestehender Einrichtungen verwendet werden.** Ein Stopp des Baus neuer Einrichtungen sollte das Einfrieren sämtlicher öffentlicher Mittel für diese Zwecke nach sich ziehen. Dieser Stopp sollte auf groß angelegte Renovierungsprojekte bestehender Einrichtungen ausgeweitet werden, da ansonsten eine Rechtfertigung der kurzfristigen Schließung dieser Einrichtungen erschwert würde. **Zielgerichtete Investitionen in bestehende Einrichtungen können in Ausnahmefällen gerechtfertigt sein, wenn sie sich durch dringende und lebensbedrohliche Risiken für die Bewohner aufgrund der materiellen Zustände begründen lassen.** Hierbei handelt es sich dann jedoch nur um **Übergangsmaßnahmen im Rahmen einer Strategie zur Deinstitutionalisation.**
- Der **ESF** kann die **Entwicklung einer Reihe integrierter Dienstleistungen** unterstützen, die es den Menschen ermöglichen, Pflegeeinrichtungen zu verlassen und mit angemessener Unterstützung in der Gemeinschaft zu leben, und eine Unterbringung in stationären Einrichtungen vermeiden. Zu diesen Dienstleistungen gehören Frühinterventionsmaßnahmen, Familienförderung, Pflegefamilien, persönliche Betreuung, Wiedereingliederung, gemeinschaftsnahes betreutes Wohnen, Programme für selbstbestimmtes Leben sowie Beschäftigungsförderung. Der ESF kann außerdem

Investitionen in die **Verwaltung des Veränderungsprozesses sowie die Ausbildung hinreichend qualifizierter Arbeitskräfte** unterstützen, unter anderem durch die Umschulung von Pflege- und Betreuungspersonal aus der institutionellen Betreuung für eine Tätigkeit in den gemeinschaftsnahen Dienstleistungen.

 In Kapitel 5 der Leitlinien sind unterschiedliche Arten gemeinschaftsnaher Dienstleistungen für Kinder und deren Familien, Erwachsene und ältere Menschen aufgelistet.

Unterstützung nachhaltiger Reformen

Hauptziel der Strukturfonds ist die Unterstützung von Strukturreformen, die zu intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum aller Regionen der EU beitragen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Regionen mit Entwicklungsrückstand. Ein wichtiger Grundsatz, der bei der Zuteilung von Mitteln berücksichtigt werden muss, ist der der **Zusätzlichkeit**, d. h., die Strukturfonds ersetzen die nationalen Ausgaben eines Mitgliedstaats nicht, sondern sie ergänzen diese, um Wachstumsimpulse zu setzen. Aus diesem Grundsatz ergibt sich, dass die **Strukturfonds Investitionen in langfristige nachhaltige Reformen unterstützen sollen**.

Im Hinblick auf die Maßnahmen zur Unterstützung der Deinstitutionalisierung ist eine korrekte Umsetzung des Grundsatzes der **Nachhaltigkeit** von größter Bedeutung. Der Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft ist ein komplexer Prozess, für den zusätzliche Ressourcen insbesondere zu Beginn des Prozesses sowie in der Phase, in der beide Systeme parallel laufen, erforderlich sind. In der Regel (abhängig von der Anpassung an die unterschiedlichen nationalen/regionalen Rahmenbedingungen) gilt Folgendes:

- die Strukturfonds sollen Investitionen in die Entwicklung der neuen Dienstleistungen unterstützen;
- der nationale Haushalt soll auch weiterhin die Kosten für den Betrieb der Einrichtungen decken, bis die neuen Dienstleistungen gestartet sind und alle Bewohner die Einrichtungen verlassen haben;
- nach Entwicklung und Start der neuen Dienstleistungen sollte der zuvor für den Betrieb der Einrichtungen verwendete nationale Haushalt auf die neuen Dienstleistungen übertragen werden (**Zweckbindung von Mitteln**).

In genau abgegrenzten Fällen, wenn Investitionen in Einrichtungen beispielsweise erforderlich sind, um Leben zu retten, können Strukturfonds verwendet werden, wenn es „eindeutige und zwingende Gründe zur Ergreifung eingeschränkter Maßnahmen“ gibt und wenn „diese Verwendung Teil eines breiteren strategischen Programms“ zur Entwicklung familien- und gemeinschaftsnaher Alternativen zur institutionellen Betreuung ist.¹²

 Der Schwerpunkt von Kapitel 6 der Leitlinien liegt auf den Auswirkungen des Übergangs auf die finanziellen, materiellen und menschlichen Ressourcen.

¹² Siehe Stiftungen Offene Gesellschaft, die Europäische Union und das Recht auf ein Leben in der Gemeinschaft („The European Union and the Right to Live in the Community“), S. 15

Förderung der sozialen Innovation

Soziale Innovation kann als neue Reaktionen auf dringende soziale Bedürfnisse definiert werden, die den Prozess der sozialen Interaktionen beeinträchtigen. Ziel dieser Reaktionen ist die Verbesserung des menschlichen Wohlergehens.¹³

Historisch gesehen mussten sich Menschen schon immer eher den zur Verfügung stehenden Dienstleistungen anpassen als dass diese auf die wahren Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet gewesen wären. Seit kurzem gibt es jedoch einen zunehmenden Trend hin zu einer Personalisierung der Betreuung, um reale anstatt vermutete Bedürfnisse zu erfüllen.¹⁴ Einrichtungen der Langzeitpflege und andere Einrichtungen, in denen Menschen von der Gesellschaft ausgegrenzt werden, werden durch personalisierte Wohn- und Betreuungseinrichtungen ersetzt, die Kindern und ihren Familien, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit psychischen Problemen und älteren Menschen eine Eingliederung in die Gesellschaft und eine aktive Bürgerschaft ermöglichen. Die Deinstitutionalisierung und die Entwicklung familien- und gemeinschaftsnaher Dienstleistungen sollten daher von der EU als Mittel zur Förderung der sozialen Innovation in den Mitgliedstaaten angesehen werden. Die Strukturfonds bieten der EU und den Mitgliedstaaten eine Möglichkeit, in innovative Dienstleistungen zu investieren, die den Menschen Alternativen und Kontrolle darüber bieten, welche Dienstleistungen wie angeboten werden. Insbesondere **der ESF kann finanzielle Mittel für verschiedene Pilotkonzepte bereitstellen und bietet zudem einen Rahmen zur besseren Verankerung der sozialen Innovation.**¹⁵

Ferner sollte die Deinstitutionalisierung als Mittel zur praktischen Umsetzung der sozialen Innovation im Rahmen der aktuellen Wirtschaftskrise in Europa gesehen werden. Angesichts der begrenzten Ressourcen stellt die soziale Innovation durch die Bereitstellung bedarfsoorientierter Lösungen bei gleichzeitig besserer Nutzung verfügbarer Ressourcen einen gangbaren Weg dar.

4. Der rechtliche Rahmen: Strukturfondsverordnungen der EU für 2007-2013 und 2014-2020

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die in den Strukturfondsverordnungen der aktuellen und kommenden Programmplanungszeiträume enthaltenen und für die Deinstitutionalisierung relevanten rechtlichen Bedingungen.

¹³ Siehe Bericht *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union („Einbeziehung der Bürger, Förderung des Wandels: Soziale Innovation in der Europäischen Union“)*, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.

¹⁴ Power, Andrew (2011) Active Citizenship & Disability: Learning Lessons in Transforming Support for Persons with Disabilities („Aktive Bürgerschaft & Behinderung: Erfahrungen aus dem Wandel der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen“). Galway: Nationale Universität von Irland in Galway, S.1.

¹⁵ Siehe Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung, S.15, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF> sowie die Aspekte eines Gemeinsamen Strategischen Rahmens 2014 to 2020, S.34, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_de.pdf.

Zitate aus den offiziellen Rechtsdokumenten befinden sich entweder in grünen Kästen oder in Anführungszeichen. Die Erläuterungen bieten eine Interpretation der rechtlichen Bedingungen gemäß den Autoren des vorliegenden Toolkit.

4.1 Aktuelle Verordnungen 2007-2013

In den aktuellen Strukturfondsverordnungen¹⁶ für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist die Deinstitutionalisierung nicht explizit als vorrangiger Investitionsbereich aufgeführt. Nichtsdestotrotz bietet eine Reihe von Bestimmungen in den drei relevanten Verordnungen den Mitgliedstaaten einen umfassenden Rahmen zur Verwendung von Strukturfonds für die Unterstützung von Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung:

Artikel 16 der allgemeinen Verordnung führt einen allgemeinen Grundsatz ein, der die Verwendung von Strukturfonds für Investitionen ausschließt, die Menschen mit Behinderungen diskriminieren, und fördert gleichzeitig die Verwendung der Fonds zur Förderung der Chancengleichheit und des Zugangs.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission treffen die erforderlichen Maßnahmen gegen jede Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeiten und insbesondere in Bezug auf den Zugang zu den Fonds.

Die Verwendung von Strukturfonds zur Aufrechterhaltung des Systems der institutionellen Betreuung für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen ist als nicht mit diesen positiven Zielen vereinbar zu interpretieren;¹⁷ ganz im Gegenteil **fördert** Artikel 16 die **Verwendung von Strukturfonds zur Entwicklung zugänglicher Dienstleistungen in der Gemeinschaft zur Unterstützung der sozialen Eingliederung unterschiedlicher Gruppen.**

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c der **ESF-Verordnung** besagt, dass der ESF Maßnahmen zur „Verbesserung der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen im Hinblick auf ihre dauerhafte Eingliederung ins Erwerbsleben und Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt“ unterstützen kann; generell besagt Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, dass der ESF (nur für Konvergenzregionen) „die Stärkung der institutionellen Kapazität und der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen und Dienste“ unter anderem im „Sozialwesen“ unterstützen kann. In Einrichtungen lebende Menschen sind eindeutig benachteiligt. Ein mithilfe der Unterstützung durch den ESF ermöglichter Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung würde unter anderem ihre soziale Eingliederung in die Bereiche Bildung und Beschäftigung ermöglichen.

Artikel 4 Absatz 11 der EFRE-Verordnung besagt, dass der EFRE (nur in Konvergenzregionen) „Investitionen in das Gesundheitswesen und die soziale Infrastruktur,

¹⁶Allgemeine Verordnung (Verordnung (EG) des Rates Nr. 1083/2006); EFRE-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006); ESF-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1081/2006).

¹⁷Siehe ECCL-Bericht *Wasted Time, Wasted Money, Wasted Lives ... A Wasted Opportunity? (Zeit verschwendet, Geld verschwendet, Leben verschwendet... Eine verpasste Gelegenheit?)*, S.50, <http://www.community-living.info/documents/ECCL-StructuralFundsReport-final-WEB.pdf>.

die zur regionalen und lokalen Entwicklung beitragen und die Lebensqualität erhöhen“ unterstützen kann. Es gibt starke theoretische und empirische Belege, die zeigen, dass Frühinterventionsmaßnahmen zu besseren Ergebnissen für Kinder und Familien führen und dass qualitativ hochwertige gemeinschaftsnahe Dienste eine bessere Lebensqualität bieten und die soziale Eingliederung von Menschen im Vergleich zur institutionellen Betreuung erleichtern. Darüber hinaus trägt die Modernisierung des Gesundheitswesens und der sozialen Infrastruktur im Hinblick auf die Bereitstellung von Pflege- und Betreuungsdiensten im häuslichen Umfeld zur allgemeinen Entwicklung der Gemeinschaften bei, in denen diese Dienste angeboten werden, auch im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

4.2 Verordnungsentwürfe 2014-2020¹⁸

In den vergangenen sowie in den aktuellen Programmplanungszeiträumen hat eine Reihe von EU-Ländern Strukturfonds zur Stärkung und Aufrechterhaltung veralteter Systeme der institutionellen Betreuung verwendet.¹⁹ Insbesondere der EFRE wurde in manchen Ländern zur Unterstützung des Aufbaus neuer Einrichtungen der Langzeitpflege bzw. zur Renovierung bestehender Einrichtungen verwendet.

Der künftige Programmplanungszeitraum 2014-2020 bietet die Möglichkeit, einen solchen Missbrauch der Fonds zu vermeiden und die Reform der Pflege- und Betreuungssysteme aktiver zu unterstützen. **Eine gezieltere Verwendung der Strukturfonds zur Unterstützung des Übergangs von institutioneller zu ambulanter Betreuung wird durch eine Reihe von Bestimmungen unterstützt, die in dem für die EU-Kohäsionspolitik 2014-2020 vorgeschlagenen Gesetzespaket enthalten sind.** Hierzu gehören unter anderem, wie nachstehend erläutert: die Konzentration von 20 % der ESF-Mittel auf das thematische Ziel der sozialen Eingliederung; eine einfachere, integrierte Programmplanung der verschiedenen Fonds; explizite Bestimmungen, die eine Verwendung des ESF und des EFRE zur Förderung der Deinstitutionalisierung ermöglichen.

Dank der erwähnten Bestimmungen werden die Mitgliedstaaten das Thema systematischer angehen und Strukturreformen planen können, anstatt ad hoc einzugreifen. Solche Strukturreformen können durch die Zuteilung angemessener Ressourcen während der Verhandlung der Programmplanungsdokumente für den Zeitraum 2014-2020 (siehe Kapitel 2) gefördert werden.

Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen²⁰

Artikel 9 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für alle Fonds des GSR legt elf wesentliche thematische Ziele fest, die durch die Fonds zu unterstützen sind. Hauptziel im Hinblick auf das Thema Deinstitutionalisierung ist **Ziel 9: „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“.** Die Entwicklung gemeinschaftsnaher Alternativen zur institutionellen Betreuung würde als Möglichkeit zur Bekämpfung der

¹⁸Das vorliegende Toolkit bezieht sich auf den von der Europäischen Kommission im Oktober 2001 angenommenen Entwurf für das Gesetzespaket zur EU-Kohäsionspolitik 2014-2020. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des vorliegenden Toolkit werden die Vorschläge der Kommission noch immer mit dem Europäischen Parlament und dem Rat verhandelt.

¹⁹ Siehe ECCL-Bericht, *op. cit.*

²⁰http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/summaries/general/general_summary_de.pdf.

sozialen Ausgrenzung sowie zur Bekämpfung von Armut eindeutig in den Rahmen dieses Ziels fallen. Darüber hinaus besagt Artikel 6: „**Die aus GSR-Fonds finanzierten Vorhaben entsprechen EU-Recht und nationalem Recht**“. Dies umfasst alle unter Punkt 2.1 genannten Rechtsinstrumente. Schließlich schreibt Artikel 7 vor, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission „**die erforderlichen Maßnahmen gegen jede Form der Diskriminierung (...) während der Vorbereitung und Durchführung der Programme**“ treffen müssen.

- ***Ex-ante-Konditionalitäten***

Eine wichtige Neuerung der Verordnungsentwürfe für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 ist die Bestimmung hinsichtlich der „***Ex-ante-Konditionalitäten***“. Sie schreibt ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Bedingungen wie beispielsweise das Vorhandensein eines korrekten rechtlichen Rahmens, einer Strategie oder eines Aktionsplans erfüllen müssen, um Mittel aus EU-Fonds effektiv für eine festgelegte vorrangige Maßnahme ausgeben zu können. Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen legt die **allgemeinen und thematischen *Ex-ante-Konditionalitäten*** fest (Anhang IV).

Die für die Deinstitutionalisierung relevanteste thematische Konditionalität betrifft das thematische Ziel der „**Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung von Armut**“. Um für dieses Ziel zugeteilte Mittel ausgeben zu können, müssen die Mitgliedstaaten über eine nationale Strategie zur Bekämpfung von Armut verfügen, die unter anderem auch „**Maßnahmen für den Übergang von der Heim- und Anstaltsbetreuung zu gemeinschaftsnahen Betreuungsdiensten**“ umfasst.

Überdies müssen die Mitgliedstaaten **allgemeine Konditionalitäten** erfüllen, die alle thematischen Prioritäten umfassen. Eine dieser allgemeinen Konditionalitäten besagt Folgendes: „**Mit einem Mechanismus wird sichergestellt, dass die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen effizient umgesetzt und angewendet wird**“.

Werden die *Ex-ante-Konditionalitäten* nicht während des Programmplanungszeitraums erfüllt, kann die Kommission die finanziellen Mittel komplett oder teilweise aussetzen (Artikel 17 Absatz 5)

EFRE-Verordnung²¹

Die thematischen Ziele der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen werden in den fondsspezifischen Verordnungen in vorrangige Investitionsbereiche „übersetzt“. Die „**Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut**“ ist ein vorrangiger Investitionsbereich des EFRE (Artikel 5) und umfasst Folgendes:

- a) Investitionen in die Gesundheits- und die soziale Infrastruktur, die zur nationalen, regionalen und lokalen Entwicklung beitragen, Verringerung der Ungleichheiten in Bezug auf

²¹http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/erdf/erdf_proposal_en.pdf

den Gesundheitszustand, und **Übergang von institutionalisierten zu gemeinschaftsnahen Diensten.**

ESF-Verordnung²²

Die „**Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut**“ ist ebenfalls vorrangiger Investitionsbereich des ESF (Artikel 3) und umfasst Folgendes:

- (i) Aktive Eingliederung;
- (iii) Bekämpfung von Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung;
- (iv) Verbesserung des Zugangs zu erschwinglichen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, u. a. Dienstleistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung und Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Die Präambel (Punkt 11) der ESF-Verordnung besagt ausdrücklich, dass der ESF „**auch den Übergang von der institutionellen zur bürgernahen Betreuung fördern**“ sollte.

Zudem schreibt **Artikel 8 „Förderung der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung“** vor, dass Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung folgendermaßen zu fördern sind:

„Derartige Maßnahmen sind auf diskriminierungsgefährdete und behinderte Menschen ausgerichtet und stellen darauf ab, ihre Beteiligung am Arbeitsmarkt zu erhöhen, ihre soziale Eingliederung zu fördern, Ungleichheiten in Bezug auf ihr Bildungsniveau und ihren Gesundheitszustand zu verringern und den Übergang von institutioneller zu bürgernaher Betreuung zu erleichtern.“

Der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR)

Um die Mitgliedstaaten bei ihrer Entscheidung über die strategische Richtung für den nächsten Finanzplanungszeitraum 2014-2020 zu unterstützen, hat die Europäische Kommission einen Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR) erarbeitet.²³ Ziel des GSR ist die Übertragung der thematischen Ziele der Strukturfondsverordnungen in Leitaktionen, die von den Fonds unterstützt werden sollen. **Der Übergang von institutioneller zu bürgernaher Betreuung ist in diese Leitaktionen integriert.** Insbesondere wird die „**Bekämpfung der Armut und die Förderung der sozialen Eingliederung**“ ausdrücklich als Leitaktion sowohl für den ESF als auch für den EFRE genannt.

- Leitaktionen für den ESF:

- Unterstützung des Übergangs von Heimunterbringung zu Betreuung in der Gemeinschaft für Kinder ohne elterliche Fürsorge, Menschen mit einer Behinderung, ältere Menschen und Menschen mit psychischen Störungen; das Augenmerk liegt hierbei auf der Abstimmung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen;

²²http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/esf/esf_proposal_de.pdf?

²³http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/detail.cfm?id=180

- gezielte Dienstleistungen für frühkindliche Erziehung und die Betreuung von Kleinkindern, einschließlich integrierter Ansätze, die Kinderbetreuung, Bildung, Gesundheit und Unterstützung der Eltern kombinieren, wobei besonders darauf geachtet wird, dass eine Heimunterbringung von Kindern vermieden wird;
- besserer Zugang zu erschwinglichen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Sozialdienstleistungen, z. B. Dienstleistungen in den Bereichen Beschäftigung und Weiterbildung, Kinderbetreuung und Langzeitpflege;
- spezifische Aktionen für von Diskriminierung bedrohte Personen und Menschen mit einer Behinderung oder chronischen Krankheit, um ihre Teilnahme am Arbeitsmarkt zu steigern, ihre soziale Eingliederung zu verbessern und Ungleichheiten beim Bildungsgrad und Gesundheitsstatus abzubauen; sowie
- integrierte Konzepte, die verschiedene Formen von Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung sowie des Zugangs zu Dienstleistungen, vor allem Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, Kinderbetreuung und Onlinedienstleistungen, kombinieren

- **Leitaktionen für den EFRE:**

- gezielte Investitionen in die Infrastruktur zur Unterstützung des Wandels von behördlicher hin zu gemeinschaftstragender Betreuung; dies verbessert den Zugang zu unabhängigem Wohnen in der Gemeinschaft mit qualitativ hochwertigen Dienstleistungen;
- Unterstützung von Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Kinderbetreuung, Betreuung älterer Menschen und Langzeitpflege.

Außerdem enthält der GSR einige allgemeine Grundsätze zur Umsetzung dieser Leitaktionen. Insbesondere schreibt er vor, dass „**die GSR-Fonds nicht für Aktionen herangezogen werden dürfen, die jedwede Form der Segregation und Diskriminierung begünstigen**“.

Dies ist ein wichtiger Grundsatz, der für alle Investitionen aus dem ESF und dem EFRE gelten sollte. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Menschen in institutioneller Betreuung von ihren Familien, Gemeinschaften und dem Rest der Gesellschaft getrennt sind, und dass eine Institutionalisierung (aufgrund mangelnder bzw. fehlender entsprechender Dienstleistungen in der Gemeinschaft) Diskriminierung bedeutet²⁴, **dürfen Strukturfonds nicht zur Unterstützung der institutionellen Betreuung verwendet werden. Sämtliche Investitionen in die Betreuungsinfrastruktur und unterstützende Dienstleistungen sollten im Kontext des Übergangs von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der Gemeinschaft erfolgen.**

- **Sonstige Leitaktionen**

Zusätzliche Leitaktionen im Rahmen anderer thematischer Ziele können die Umsetzung von Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung ergänzen. Im Rahmen des Ziels „Bildung“ sind die folgenden Leitaktionen aufgeführt:

- Unterstützung von Lernprogrammen, die Kindern und Jugendlichen mit Lernschwächen helfen sollen, damit sie in das reguläre Bildungssystem eingebunden werden können;

²⁴Siehe Stiftungen Offene Gesellschaft, *op. cit.*, S.12.

- Unterstützung des Übertritts von speziellen Schulen für Menschen mit einer Behinderung auf Regelschulen.

Im Rahmen des Ziels „**Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Gewährleistung einer effizienten öffentlichen Verwaltung**“ lauten die relevanten Leitaktionen wie folgt:

- Verbesserung der Kapazitäten von Stakeholdern, wie Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen, damit diese effizienter ihren Beitrag zur Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik leisten können;
- die Entwicklung sektoraler und territorialer Bündnisse in den Bereichen Beschäftigung, soziale Eingliederung, Gesundheit und Bildung auf allen territorialen Ebenen.

Sie sind relevant, da die Deinstitutionalisierung nur dann erfolgreich sein kann, wenn allgemeine Dienstleistungen wie z. B. Bildung und Beschäftigung für alle zugänglich sind.

Der Grundsatz der Partnerschaft

Der Grundsatz der Partnerschaft ist wichtig für die erfolgreiche Umsetzung von Strukturfonds. Er impliziert eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Behörden auf allen Ebenen und dem privaten sowie dem dritten Sektor. Partner sollten sich während des gesamten Programmzyklus – also in der Vorbereitungs-, Umsetzungs-, Monitoring- und Evaluierungsphase – sinnvoll einbringen. Dies ist in Artikel 5 des Vorschlags für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen festgelegt und wird im **Europäischen Verhaltenskodex für die Partnerschaft** ausgeführt, dessen wesentliche Elemente bereits in einer im Mai 2012 veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vorgestellt wurden.²⁵ In Bezug auf die Unterstützung der Deinstitutionalisierung durch die Strukturfonds ist es von größter Bedeutung, dass **alle betreffenden Akteure für alle relevanten operationellen Programme ordnungsgemäß an der Partnerschaft teilhaben**. Dies umfasst für die Planung und Verwaltung von Reformen zuständige nationale und lokale Behörden (z. B. Ministerien für Soziales, Gesundheit und Bildung), **Nutzer von Dienstleistungen sowie ihre Vertretungsorganisationen und Dienstleistungsanbieter**. Ist die Anzahl der interessierten Organisationen groß, so kann es angemessen sein, **eine Koordinationsplattform einzurichten und einen Vertreter zu bestimmen**, der an Treffen teilnimmt, auf denen die Vorbereitung und Umsetzung von Programmen diskutiert wird.

4. Überblick über die verschiedenen Phasen (Programmplanung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung)

Die Verwaltung der Strukturfonds ist ein komplexer Prozess, der eine Reihe verschiedener Phasen umfasst:

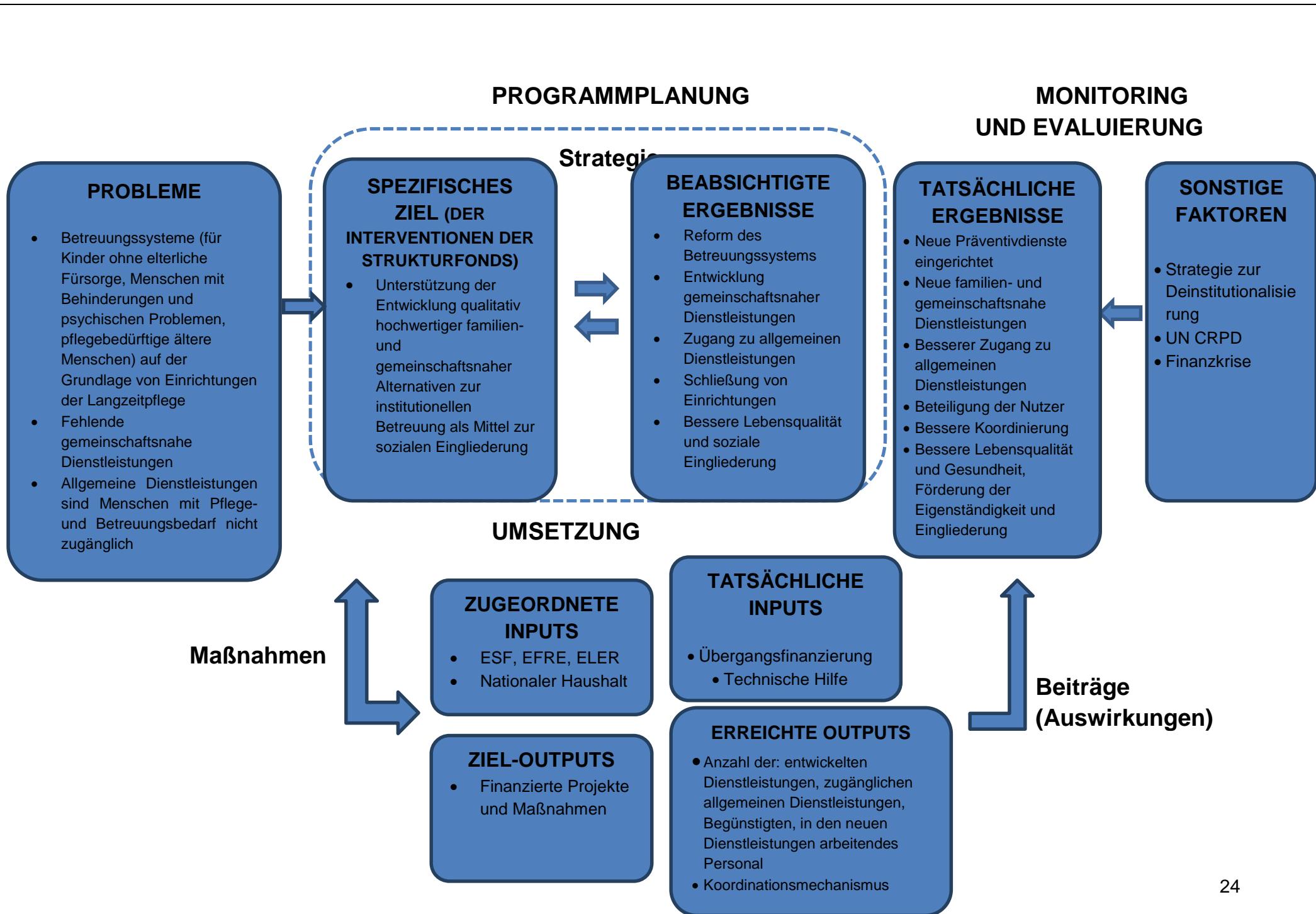
- a. **Programmplanung** – umfasst die Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen und regionalen Behörden der Mitgliedstaaten bezüglich der Planungsdokumente und der Zuteilung der Mittel nach Prioritäten für einen Zeitraum von sieben Jahren;

²⁵http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_de.pdf

- b. **Umsetzung** – umfasst die Zuteilung und Verwendung der Mittel, normalerweise durch die Auswahl und Durchführung von Projekten;
- c. **Monitoring und Evaluierung** – diese beiden Phasen laufen parallel zu den ersten beiden; ihr Ziel ist die Gewährleistung von Qualität, Effektivität und Konsistenz.

Das Schaubild auf der nächsten Seite veranschaulicht **den logischen Rahmen der potenziellen Unterstützung einer Strategie der Deinstitutionalisierung durch die Strukturfonds**.

Die folgenden Kapitel beschreiben Planung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung der von den Strukturfonds unterstützten Deinstitutionalisierungsreformen. An diesem Prozess ist eine Reihe von Akteuren beteiligt: die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten, nationale und regionale Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO). Für die erfolgreiche Umsetzung aller Programme zur Deinstitutionalisierung ist es von größter Bedeutung, dass die Nutzer der Dienstleistungen und ihre Vertretungsorganisationen sinnvoll beteiligt und in allen Phasen des Prozesses konsultiert werden.



Kapitel 2: Programmplanung

1. Partnerschaftsvereinbarungen

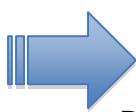
Wie im vorherigen Kapitel beschrieben, wurde der Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft vom GSR als eine der Leitaktionen im Rahmen des thematischen Ziels der „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ festgelegt. Die Partnerschaftsvereinbarungen sollten im Hinblick auf dieses thematische Ziel eine **strategische Vision** zur Frage umfassen, wie die einzelnen Mitgliedstaaten die relevanten EU-Fonds – insbesondere den ESF, den EFRE und den ELER – zur Unterstützung des Übergangs verwenden.

In Artikel 14 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sind die wesentlichen Elemente des Inhalts der Partnerschaftsvereinbarungen aufgeführt. Die nachstehend genannten Punkte bieten eine Anleitung dazu, wie der Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft in allen relevanten Teilen der Verträge zu integrieren ist.

Beim Entwurf der Partnerschaftsvereinbarungen und der operationellen Programme kann **technische Hilfe** in Anspruch genommen werden, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden über die erforderlichen Kapazitäten verfügen. Schulungen zur Verwendung der EU-Fonds zur Unterstützung des Übergangs von institutioneller zu ambulanter Betreuung sollten zusammen mit den relevanten Interessengruppen organisiert werden, also hauptsächlich mit den Vertretungsorganisationen der Dienstleistungsnutzer, aber auch mit deren Familien, den Dienstleistungsanbietern sowie den lokalen und regionalen Behörden.

Problemanalyse – Artikel 14 Buchstabe a Ziffer i

Die strategische Vision hinsichtlich der Entwicklung einer Reihe familien- und gemeinschaftsnaher Alternativen zur institutionellen Betreuung sollte auf der Grundlage einer **Bewertung der Bedürfnisse der Bevölkerung sowie der im jeweiligen Land verfügbaren Dienstleistungen** basieren. Sie sollte Informationen zur Anzahl sowie zum Spektrum der in der Gemeinschaft angebotenen Dienstleistungen (einschließlich Präventivmaßnahmen), zu den finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen, aufgeschlüsselte Daten zu Menschen mit Betreuungsbedarf in der Gemeinschaft sowie Menschen in Einrichtungen der Langzeitpflege, zum Zugang von Kindern und Erwachsenen mit Betreuungsbedarf zu allgemeinen Dienstleistungen usw. umfassen. Die Problemanalyse sollte die Ursachen der Institutionalisierung von Kindern, Erwachsenen und älteren Menschen benennen. Hierzu können Armut, ein Fehlen gemeinschaftsnaher Dienstleistungen, Migration, Stigmata und berufliche Einstellungen gehören.

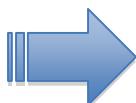


Der Schwerpunkt von Kapitel 2 der Leitlinien liegt auf unterschiedlichen Evaluierungsmethoden, die zur Formulierung einer Strategie zur Deinstitutionalisierung verwendet werden können.

Erwartete Ergebnisse – Artikel 14 Buchstabe a Ziffer iii

Die Partnerschaftsvereinbarungen sollten für jedes thematische Ziel und für jeden der GSR-Fonds eine Zusammenfassung der wichtigsten erwarteten Ergebnisse umfassen. **Die Entwicklung gemeinschaftsnaher Alternativen zur Betreuung in Einrichtungen sollte als eines der wichtigsten erwarteten Ergebnisse im Hinblick auf die Erreichung des Ziels der „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ für den ESF, den EFRE und gegebenenfalls für den ELER integriert werden.** Die wesentlichen Grundsätze zur strategischen Verwendung der Fonds im Hinblick auf die Erreichung dieser Ergebnisse sollte hier erläutert werden:

- Die Fonds **dürfen nicht für den Aufbau bzw. die Renovierung von Einrichtungen der Langzeitpflege verwendet** werden, und zwar unabhängig von ihrer Größe. Sämtliche Investitionen in die Betreuungsinfrastruktur und -dienstleistungen sollten eine Institutionalisierung von Kindern und Erwachsenen vermeiden und den Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft unterstützen;
- Die Fonds müssen **strategisch und zukunftsorientiert** zugeteilt werden. Sämtliche Investitionen müssen (abhängig vom nationalen Kontext) auf einem oder mehreren strategischen Dokumenten basieren, die eine klare Vision des zukünftigen Betreuungssystems beschreiben und sich auf die in internationalen Menschenrechtsstandards (z. B. das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes oder das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen) festgelegten Grundsätze und Werte stützen;
- Sämtliche relevanten Leitaktionen im Hinblick auf andere thematische Ziele (insbesondere „Bildung“ sowie „Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Gewährleistung einer effizienten öffentlichen Verwaltung“), die zur Eingliederung verschiedener Gruppen in die Gesellschaft sowie zum Zugang zu angemessenen Betreuungsdiensten beitragen können, sind im Rahmen eines **integrierten Ansatzes** zu planen (siehe unten);
- **Nutzer von Dienstleistungen** (einschließlich potenzieller Nutzer von Dienstleistungen) und ihre Vertretungsorganisationen sowie Dienstleistungsanbieter und andere Interessengruppen sollten während der gesamten Programmplanung und Umsetzung der Fonds konsultiert werden.



In Kapitel 5 der Leitlinien sind die wesentlichen Grundsätze zur Entwicklung gemeinschaftsnaher Dienstleistungen aufgeführt.

Integrierter Ansatz – Artikel 14 Buchstabe c

Laut Artikel 14 Buchstabe c der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen ist ein integrierter Ansatz für die Bedürfnisse „der am stärksten von Diskriminierung oder Ausgrenzung bedrohten Zielgruppen mit besonderem Augenmerk auf marginalisierten Gemeinschaften“ erforderlich. Institutionisierte und von Institutionalisierung bedrohte Menschen gehören zu den Hauptzielgruppen dieses Artikels. Aus diesem Grund sollten die Partnerschaftsvereinbarungen **die Entwicklung familien- und gemeinschaftsnaher Alternativen zur institutionellen Betreuung als Interventionsbereich definieren, in dem ESR, EFRE und ELER zusammenarbeiten** und sich gegenseitig ergänzen. Dies kann entweder durch eine enge Koordinierung der Programmplanung im Rahmen verschiedener

Monofondsprogramme oder durch die Integration des Übergangs von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft im Rahmen von Multifondsprogrammen erreicht werden.

Fallstudie: Slowakei – Beispiel für einen integrierten Ansatz²⁶

Die in den nationalen Aktionsplänen für den Übergang von institutioneller zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft im Sozialdienst und für die alternative Betreuung von Kindern enthaltenen Aufgaben und Maßnahmen werden durch ESF-finanzierte (1,05 Millionen EUR) sowie EFRE-finanzierte (20 Millionen EUR) Projekte umgesetzt.

Die wichtigsten vom ESF finanzierten Maßnahmen lauten wie folgt:

Activity 1 Verankerung von Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung – Schulungen und Kurse für Verwalter von Sozialdiensten, Fachleute und Kunden (Veränderungsmanagement, individuelle Planung usw.), Monitoring und Beaufsichtigung.

Activity 2 Architektonische Unterstützung der Deinstitutionalisierung von Sozialdiensten (Anwendung eines universellen Designs).

Activity 3 Entwicklung von Programmen und Aktivierung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Activity 4 Unterstützung der systematischen Erweiterung/Verbreitung sowie Follow-up der Deinstitutionalisierung in der Slowakei.

Im Rahmen des gleichen Projekts finanziert der EFRE sieben Pilotprojekte zur Deinstitutionalisierung von Sozialdiensten und sieben Projekte für eine alternative Betreuung von Kindern.

Diese Maßnahme wird vom nationalen Ausschuss der Experten für Deinstitutionalisierung koordiniert, der eine Abteilung für Sozialdienste und eine Abteilung für die alternative Betreuung von Kindern umfasst. Der nationale Ausschuss hat die Aufgabe alle wichtigen Sektoren anzusprechen und ist für die Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Deinstitutionalisierung in allen Phasen des Prozesses zuständig.

Erfüllung der *Ex-ante*-Konditionalitäten – Artikel 14 Buchstabe d Ziffer ii

- Nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut

Die Partnerschaftsvereinbarungen sollten Informationen „hinsichtlich der Einhaltung der *Ex-ante*-Konditionalitäten und der auf nationaler und regionaler Ebene zu ergreifender Maßnahmen sowie ein Zeitplan für deren Umsetzung, wenn die *Ex-ante*-Konditionalitäten nicht erfüllt sind“ enthalten. Die für die Deinstitutionalisierung relevanteste *Ex-ante*-Konditionalität betrifft das thematische Ziel der „**Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut**“. Sie erfordert das Vorhandensein und die Umsetzung einer **nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut**, die unter anderem „**Maßnahmen für den Übergang von der Heim- und Anstaltsbetreuung zu gemeinschaftsnahen**

²⁶ Eingereicht von Maria Nadazdyova, Generaldirektorin der Abteilung Sozial- und Familienpolitik, Ministerium für Arbeit, Soziales und Familien der Slowakischen Republik.

Betreuungsdiensten“ umfassen sollte.

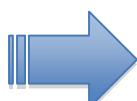
Ausgehend von den spezifischen nationalen Bedingungen sowie auf der Grundlage einer Bedarfserhebung sollten die Strategien zur Bekämpfung der Armut einen **Zeitplan** und **einige wesentliche Grundsätze zur Steuerung der Reformen** hin zu gemeinschaftsnahen Dienstleistungen und integrativen allgemeinen Dienstleistungen enthalten, die die soziale Eingliederung fördern und die Notwendigkeit von Einrichtungen der Langzeitpflege – bzw. im Fall von Kindern die Notwendigkeit der Unterbringung in Pflegefamilien – beseitigen. Die Strategie kann zudem sicherstellen, dass die Reform koordiniert und systematisch umgesetzt wird.

Im nächsten Schritt müssen die in den nationalen Strategien zur Bekämpfung der Armut genannten wesentlichen Grundsätze weiter ausgearbeitet werden. Insbesondere **sollten spezifische nationale und/oder regionale Strategien und Aktionspläne zur Deinstitutionalisierung erarbeitet werden**. Zur Koordinierung und Überwachung der Umsetzung der Strategien und Aktionspläne sollte ein **interministerieller Lenkungsausschuss** eingerichtet werden (siehe unten, Kapitel 3). Abhängig von der Bedarfserhebung und den nationalen Bedingungen können Strategien und Aktionspläne zur Deinstitutionalisierung alle Gruppen (Kinder, Menschen mit Behinderungen und psychischen Problemen oder ältere Menschen) gemeinsam oder getrennt betreffen.

In den relevanten operationellen Programmen sollte beschrieben sein, wie die Strukturfonds die Strategien und Aktionspläne zur Deinstitutionalisierung unterstützen werden (siehe nächster Abschnitt).

Beispiel für eine Kooperation

Anfang 2009 startete die Europäischen Kommission (GD REGIO und GD EMPL) eine Kooperation mit der bulgarischen Regierung unter Konsultation von Vertretern der Zivilgesellschaft, die zur Annahme eines Aktionsplans führte, demzufolge Mittel sowohl aus dem EFRE als auch aus dem ESF in die Unterstützung der Deinstitutionalisierung in Bulgarien fließen sollten. Dies hat Investitionen in die Infrastruktur (mit Mitteln des EFRE) sowie in die Schulung von Personal (mit Mitteln des ESF) ermöglicht, das in den neu geschaffenen Diensten tätig sein wird.



In Kapitel 3 der Leitlinien sind die erforderlichen Komponenten der nationalen Strategien zur Deinstitutionalisierung erläutert.

- Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Gemäß Anhang IV der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sollten die Partnerschaftsvereinbarungen auch Informationen zur Erfüllung der allgemeinen Konditionalität enthalten, dass „mit einem Mechanismus sichergestellt wird, dass die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen effizient umgesetzt und angewendet wird.“

Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, Anhang IV

Die effiziente Umsetzung und Anwendung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird durch Folgendes sichergestellt:

- Umsetzung von Maßnahmen im Einklang mit Artikel 9 der UN-Konvention zur Feststellung und Beseitigung von für Menschen mit Behinderungen bestehenden Zugangshindernissen und -barrieren;
- institutionelle Vorkehrungen für die Umsetzung, Anwendung und Überwachung der UN-Konvention im Einklang mit deren Artikel 33;
- einen Ausbildungs- und Informationsplan für die in die Inanspruchnahme der Mittel eingebundenen Mitarbeiter;
- Maßnahmen zum Ausbau der administrativen Leistungsfähigkeit für die Umsetzung und Anwendung der UN-Konvention einschließlich geeigneter Vorkehrungen zur Überwachung der Einhaltung der Anforderungen im Bereich der elektronischen Zugänglichkeit.

Indikative Checkliste für Partnerschaftsvereinbarungen

Mithilfe der folgenden Checkliste sollen die an der Verhandlung der Partnerschaftsvereinbarungen beteiligten Behörden (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten) sicherstellen können, dass alle wesentlichen Elemente einer strategischen Vision für die Verwendung von GSR-Fonds zur Unterstützung des Übergangs von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft in den Verträgen enthalten sind.

Problemanalyse		
Wesentliche Informationen zum Betreuungs-/Unterstützungssystem	<i>Dies wird dabei helfen, festzulegen, wo Investitionen notwendig sind und wo die Reformen beginnen sollen.</i>	
Bewertung des Risikos von Armut und sozialer Ausgrenzung für in der Gemeinschaft lebende Menschen mit Betreuungsbedarf		
Wichtige Informationen zu Kindern und Erwachsenen im System der institutionellen Betreuung/anderen Betreuungsformen		
Erwartete Ergebnisse		
Der Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft ist als eines der wesentlichen erwarteten Ergebnisse des Ziels der „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ integriert	<i>Dies wird dabei helfen, sicherzustellen, dass die finanzierten Projekte Teil einer breiter angelegten Reform sind, dass ESF und EFRE in Kombination verwendet werden,</i>	
Ein explizites Verbot der Verwendung von Strukturfonds zum Aufbau neuer bzw. zur Renovierung oder Erweiterung alter Einrichtungen ist enthalten		
Bezugnahme auf aktuelle bzw. geplante Strategien zur Deinstitutionalisation		
Integrierter Ansatz mit Aktionen zur Desegregation in den		

Bereichen Bildung, Gesundheitswesen, Beschäftigung, Transport und Unterkunft	dass <i>ein</i> <i>dass</i> <i>der Schwerpunkt auf dem Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen liegt und dass die Nutzer der Dienstleistungen während des gesamten Prozesses konsultiert werden.</i>	
Integrierter Ansatz mit Aktionen im Bereich der institutionellen Kapazität		
Mechanismen, die die Beteiligung von Nutzern der Dienstleistungen, ihren Vertretungsorganisationen und Dienstleistungsanbietern sicherstellen		
Integrierter Ansatz		
Die speziellen Bedürfnisse von institutionell betreuten Kindern und Erwachsenen als Zielgruppe, die von Diskriminierung und sozialer Ausgrenzung betroffen ist, sind definiert	<i>Dies wird dabei helfen, sicherzustellen, dass neben der Infrastruktur auch finanzielle Mittel zur Ausbildung von Personal, zur Verwaltung des Prozesses, für Beschäftigungsinitiativen usw. verfügbar sind.</i>	
Die Deinstitutionalisierung ist als Interventionsbereich definiert, in dem ESF, EFRE und ELER zusammenarbeiten und sich gegenseitig ergänzen sollten		
Koordinierung der Programmplanung im Rahmen verschiedener Monofondsprogramme		
Integration der Deinstitutionalisierung in Multifondsprogramme		
Erfüllung der <i>Ex-ante</i>-Konditionalität		
Vorhandensein und Umsetzung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung der Armut	<i>Dies wird dabei helfen, sicherzustellen, dass die Deinstitutionalisierung Teil einer breiter angelegten Strategie zur Bekämpfung der Armut ist und dass der Prozess mit einem klaren Zeitplan und Haushalt korrekt geplant ist.</i>	
Integration der Deinstitutionalisierung (mit wesentlichen Grundsätzen und einem Zeitplan) in die nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut		
Sofern noch keine nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut eingeführt wurde, muss ein Zeitplan für Vorbereitung und Umsetzung einer solchen Strategie erstellt werden; stattdessen wird Bezug auf andere Strategien oder Aktionspläne zur Deinstitutionalisierung genommen		
Bezugnahme auf die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen		

2. Operationelle Programme

Die durch die Partnerschaftsvereinbarungen festgelegte allgemeine Strategie wird in den operationellen Programmen (OP) weiter entwickelt. Die OP können regionaler oder nationaler Art sowie als Mono- oder Multifondsprogramm angelegt sein. Sie sollten

Prioritätsachsen im Einklang mit den thematischen Zielen vorgeben und „eine kohärente Interventionslogik zur Deckung des ermittelten Entwicklungsbedarfs beinhalten“.²⁷ **In den Verordnungsentwürfen für den Zeitraum 2014-2020 ist ebenfalls die Möglichkeit für Multifondsprogramme enthalten, die eine kombinierte Unterstützung durch ESF und EFRE über ein einziges strategisches Dokument ermöglicht.**

Der Übergang von der institutionellen zur ambulanten Betreuung wurde sowohl für den ESF als auch den EFRE als Leitaktion zur Erreichung des thematischen Ziels der „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ festgelegt. Die folgenden Abschnitte bieten eine Anleitung dazu, wie diese Leitaktion im Rahmen der operationellen Programme des ESF und des EFRE zu entwickeln ist. Dies umfasst eine Prioritätsachse, die im Einklang mit dem Ziel der Bekämpfung der Armut und der Förderung der sozialen Eingliederung steht.

2.1 Operationelle Programme des ESF und des EFRE

Feststellung von Bedürfnissen – Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i

Im ersten Teil eines **OP des ESF** sollte die Situation der Gruppen in der Gesellschaft untersucht werden, die von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen (oder bedroht) sind, insbesondere Gruppen in institutionalisierter Betreuung oder solche, bei denen das Risiko einer Institutionalisierung besteht. Während die Problemanalyse in den Partnerschaftsvereinbarungen Informationen zu den nationalen Bedingungen liefern sollte, sollte der Schwerpunkt dieses Abschnitts der operationellen Programme auf der spezifischen regionalen (bzw. im Falle nationaler thematischer OP auf der sektoralen) Situation liegen.

Unter anderem sollten folgende Informationen bereitgestellt werden:

- Arten der erbrachten Dienstleistungen sowie Anzahl der Begünstigten (einschließlich institutionelle Betreuung und andere Formen der alternativen Betreuung von Kindern und Dienstleistungen in der Gemeinschaft)
- In der Gemeinschaft lebende Menschen mit Betreuungs- oder Unterstützungsbedarf
- Humanressourcen, d. h. Anzahl und Profile des in gemeinschaftsnahen Dienstleistungen und Einrichtungen der Langzeitpflege tätigen Personals
- Bewohner von Einrichtungen (Kinder, Menschen mit Behinderungen und psychischen Problemen sowie ältere Menschen): einschließlich aufgeschlüsselter Daten wie z.□□ Alter, Geschlecht, primäre Behinderung, Dauer des Aufenthalts in der Einrichtung usw.
- Rechts- und Verwaltungsvorschriften (zur Sicherstellung der Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards)
- Der institutionalisierten Betreuung sowie den gemeinschaftsnahen Dienstleistungen zugeteilte Ressourcen
- Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen

²⁷ Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, Punkt (61).

Der erste Teil eines **OP des EFRE** sollte eine Evaluierung der für den Übergang von der institutionalisierten Betreuung zur Betreuung in der Gemeinschaft relevanten, vorhandenen Infrastruktur in den Bereichen Soziales, Bildung und Gesundheit liefern. Folgende wesentliche Informationen sind bereitzustellen:

- Anzahl, Größe und Standort von Einrichtungen der Langzeitpflege (einschließlich Sozialdiensten, Kinderheimen, Waisenhäusern und psychiatrischen Kliniken)
- Anzahl, Größe und Standort von betreuten Wohneinheiten²⁸
- Daten zu alternativen Betreuungslösungen für Kinder²⁹
- Infrastruktur und Unterkünfte der gemeinschaftsnahen Dienstleistungen, einschließlich deren Standorte
- Materielle Ressourcen (d. h. Wert der Gebäude oder Grundstücke der Wohneinrichtungen)

Rechtfertigung der Auswahl der Investitionsprioritäten

Maßnahmen zur Deinstitutionalisation sollten Gegenstand der **ESF-Investitionspriorität zur „Verbesserung des Zugangs zu erschwinglichen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen“** sein. Die Entscheidung, die Entwicklung gemeinschaftsnaher Alternativen zur institutionellen Betreuung als Leitaktion in den Rahmen dieser Investitionspriorität aufzunehmen, sollte ausgehend von der Feststellung der Bedürfnisse sowie der zur Befriedigung dieser Bedürfnisse erforderlichen Investitionen hier erläutert werden.

Maßnahmen zur Deinstitutionalisation sollten Gegenstand der **EFRE-Investitionspriorität zur „Investition in die Gesundheits- und die soziale Infrastruktur“** sein. Darüber hinaus sollte eine Verbindung zur Priorität der „**Investition in die Bildungsinfrastruktur**“ hergestellt werden, da Investitionen in eine zugängliche und integrative Bildung für Kinder und Jugendliche wesentlicher Bestandteil der durch das operationelle Programm unterstützten Strategie zur Deinstitutionalisation sein sollten.

Prioritätsachse „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“

In diesem Teil des OP sollten die „Investitionsschwerpunkte entsprechenden spezifischen Zielen“ beschrieben werden, einschließlich der „Output- und Ergebnisindikatoren, gegebenenfalls mit einem Basiswert und einem quantifizierten Zielwert“. Die zur Erreichung des spezifischen Ziels geplanten Aktionen sind zu beschreiben, einschließlich der „Benennung der wichtigsten Zielgruppen, spezifischer, gezielt zu unterstützender Gebiete und gegebenenfalls der Arten von Empfängern“. Es ist überaus wichtig, dass diese Maßnahmen die Umsetzung einer umfassenden nationalen oder regionalen **Strategie zur Deinstitutionalisation** unterstützen und dass **die durch den ESF und den EFRE unterstützten Maßnahmen korrekt integriert und koordiniert werden**.

²⁸Der Begriff „betreute Wohneinheit“ bezieht sich auf einen Ort – Zimmer, Wohnung, Haus oder Gebäude –, an dem Menschen entweder allein oder mit anderen zusammen leben. Beim betreuten Wohnen können Menschen mit selbst ausgewählten Mitbewohnern in gekauften oder gemieteten Unterkünften wohnen und Unterstützung vom Personal von Agenturen in Anspruch nehmen, die keine Unterkunft stellen.

²⁹Beispiele: Unterbringung bei Verwandten, Pflegefamilien, familienähnliche Unterbringung, eigenständiges betreutes Wohnen usw.

Um bis zum Start des Programmplanungszeitraums 2014-2020 eine umfassende Strategie zur Deinstitutionalisierung einführen zu können, **müssen die Verwaltungsbehörden die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Komponente ‚Technische Hilfe‘ für die relevanten operationellen Programme 2007-2013 des ESF (bzw. des EFRE)** zur Finanzierung der Entwicklung dieser Strategie untersuchen. Falls dies nicht möglich sein sollte, muss die Finanzierung aus der Komponente ‚Technische Hilfe‘ der neuen OP (2014-2020) als vorrangige Maßnahme erfolgen.

1.2 Indikative Liste der Aktionen für operationelle Programme des ESF

Für alle Nutzergruppen relevant:

- Bedarfserhebung, einschließlich einer individuellen Bewertung der Bedürfnisse und Wünsche jedes an den Übergangsplänen beteiligten Kindes oder Erwachsenen
- Erarbeitung (lokaler) Aktionspläne für den Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft, einschließlich individueller Betreuungs-/Unterstützungs- und Vorbereitungspläne für jedes an den Plänen beteiligten Kindes oder Erwachsenen
- Maßnahmen zur Erleichterung der sektorübergreifenden Koordinierung und Verwaltung des Übergangs zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft
- Entwicklung eines integrierten Netzwerks gemeinschaftsnaher Dienstleistungen (einschließlich Präventiv- und Familienförderungsdiensten) wie zum Beispiel: Persönliche Betreuung, häusliche Pflege, Familienbetreuung, Tagespflege, finanzielle Unterstützung, Unterstützung bei der Arbeitsuche, frühkindliche und außerschulische Dienste, therapeutische Dienste, ambulante Dienste, alternative Familienbetreuung (Pflegefamilien), spezialisierte Einrichtungen (z. B. Pflegeheime)
- Verbesserung der Qualität und der Kapazitäten bestehender gemeinschaftsnaher Dienste
- Verbesserung des Zugangs zu allgemeinen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheitswesen, Transport usw.)
- Schulung von Personal und Entwicklung von Lehrplänen für Stellen in gemeinschaftsnahen und allgemeinen Dienstleistungen
- Verbesserung des Status und der Professionalisierung der Arbeitskräfte im Sozialdienst
- Entwicklung einer Kommunikationsstrategie mit dem Ziel der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für das Recht auf eigenständiges Leben in der Gemeinschaft
- Maßnahmen zur Sensibilisierung für Menschen mit Betreuungsbedarf, die von sozialer Ausgrenzung betroffen oder bedroht sind, um sie über ihre Rechte zu informieren (und sicherzustellen, dass die entsprechenden Informationen in einem zugänglichen Format bereitgestellt werden)
- Maßnahmen zur Förderung der Nutzerbeteiligung

Indikative Liste der Aktionen für operationelle Programme des EFRE

Für alle Nutzergruppen relevant:

- Entwicklung und Anpassung von Infrastrukturen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung zur Bereitstellung gemeinschaftsnaher Dienste
- Verbesserung der Qualität und der Kapazitäten bestehender gemeinschaftsnaher Dienste

- Planung der zukünftigen institutionellen Infrastruktur (Gebäude und materielle Ressourcen), vorausgesetzt, dass diese zu anderen Zwecken genutzt werden und keine institutionelle Betreuung für eine der Gruppen vorgesehen ist; die Planung muss auf eine tragbare und logische Wiederverwendung der Gebäude ausgerichtet sein und darf nicht genehmigt werden, wenn die Investitionskosten den Nutzen übersteigen
- Entwicklung zugänglicher Wohnmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen in der Gemeinschaft
- Entwicklung von betreuten und in die Gemeinschaft integrierten Wohnmöglichkeiten
- Investitionen in Sozialwohnungen, die Menschen zur Verfügung stehen, die das System der institutionellen Betreuung verlassen oder von einer Institutionalisierung bedroht sind
- Wohnraumanpassungen

Für Kinder relevant:

- Entwicklung einer Infrastruktur für Kinderbetreuung in der Gemeinschaft
- Entwicklung einer Infrastruktur für die familienähnliche Unterbringung von Kindern in der Gemeinschaft im Einklang mit den Leitlinien der Vereinten Nationen für die alternative Betreuung von Kindern³⁰

2.4 Output- und Ergebnisindikatoren

Mögliche Output- und Ergebnisindikatoren für das spezifische Ziel der „Förderung des Übergangs von institutioneller Betreuung zu qualitativ hochwertigen gemeinschaftsnahen Diensten“ sind nachstehend aufgeführt. Sie können den Verwaltungsbehörden und der Europäischen Kommission bei Monitoring und Evaluierung der Ergebnisse von durch Strukturfonds unterstützten Projekten helfen. Sie ermöglichen außerdem Vergleiche mit der Situation vor der Investition. So soll letztlich festgestellt werden, ob die Strukturfonds zu Verbesserungen der Lebensqualität sowie der sozialen Eingliederung der Projektbegünstigten geführt haben und ob sie die Umsetzung der Strategien zur Bekämpfung der Armut und zur Deinstitutionalisierung sowie der UN-Konventionen erleichtert haben.

ESF-Outputindikatoren

Für alle Nutzergruppen relevant:

- Anzahl der durchgeführten individuellen Bewertungen
- Anzahl der entwickelten und umgesetzten individuellen Betreuungs-/Unterstützungspläne
- Anzahl der entwickelten und umgesetzten individuellen Vorbereitungsprogramme zur Unterstützung des Übergangs
- Anzahl der Personen, die nicht mehr institutionell betreut werden
- Anzahl der Personen, die Zugang zu gemeinschaftsnahen Dienstleistungen haben
- Anzahl der neu eingeführten gemeinschaftsnahen Dienstleistungen
- Anzahl der neu zugänglichen allgemeinen Dienstleistungen (d. h. Anzahl integrativer Klassenzimmer, Anzahl barrierefreier Busse usw.)

³⁰ Gemäß den Leitlinien der Vereinten Nationen (Punkt 123) ist das Ziel jeglicher Heimbetreuung die „Bereitstellung einer vorübergehenden Betreuung sowie ein aktiver Beitrag zur Wiedereingliederung in die Familie des Kindes bzw. falls dies nicht möglich sein sollte, die Sicherung einer stabilen Betreuung des Kindes in einem alternativen familiären Umfeld“.

- Anzahl der unterstützten, bereits bestehenden gemeinschaftsnahen Dienstleistungen
- Anzahl der geschlossenen Einrichtungen der Langzeitpflege
- Anzahl der ausgebildeten bzw. der auf gemeinschaftsnahe oder allgemeine Dienstleistungen umgeschulten und dort neu beschäftigten Arbeitskräfte
- Anzahl der Maßnahmen zur Erleichterung der Beteiligung der Dienstleistungsnutzer an der Planung, Umsetzung und Bewertung der Dienstleistungen
- Anzahl der Maßnahmen zur Sensibilisierung, mit dem Ziel der Bekämpfung von Stigmata und Vorurteilen
- Anzahl der Menschen mit Behinderungen in Teil- und Vollzeitbeschäftigung auf dem freien Arbeitsmarkt
- Anzahl der Menschen mit Behinderungen, die Qualifikationen erwerben

Für Kinder relevant:

- Anzahl von Kindern, die in ihre Familie wiedereingegliedert wurden, in einer Pflegefamilie oder einem familienähnlichen Umfeld untergebracht wurden
- Anzahl der Kinder, die in kleinen Wohngruppen untergebracht wurden
- Anzahl der Schulabgänger mit besonderen Bildungsbedürfnissen, die Berufsberatung erhalten
- Anzahl Jugendlicher, die Unterstützung beim Verlassen des Betreuungssystems erhalten
- Anzahl von Maßnahmen zur Familienförderung

ESF-Ergebnisindikatoren

Für alle Nutzergruppen relevant:

- Erweitertes Spektrum an Dienstleistungen in der Gemeinschaft
- Anstieg des Prozentsatzes an Menschen, die nicht mehr institutionell betreut werden
- Rückgang des Prozentsatzes an neuen Unterbringungen in entsprechenden Einrichtungen
- Anstieg des Prozentsatzes an Menschen mit Betreuungsbedarf, die Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen haben
- Anstieg des Regulierungsgrades der Dienstleistungsqualität
- Anstieg des Prozentsatzes an Personal, das für die Arbeit in gemeinschaftsnahen und allgemeinen Dienstleistungen ausgebildet wird
- Anstieg des Prozentsatzes an Dienstleistungsnutzern, die an der Planung, Umsetzung und Bewertung der Dienstleistungen beteiligt sind
- Anstieg des Prozentsatzes an Menschen, die über ihre Rechte informiert werden, einschließlich des Rechts auf ein Leben in der Gemeinschaft

Für Kinder relevant:

- Rückgang des Prozentsatzes an Kindern in der alternativen Betreuung
- Im Hinblick auf Kinder in der alternativen Betreuung: die Veränderung des Anteils derer im betreuten Wohnen zum Anteil derer in familiärer Betreuung
- Verbesserungen in den Bereichen Gesundheit und Entwicklung
- Rückgang von Verhaltensauffälligkeiten
- Anstieg der Anzahl von Kindern mit Behinderungen, die auf allgemeine Schulen gehen
- Verbesserte schulische Ergebnisse für alle Kinder, die Einrichtungen verlassen haben.

EFRE-Outputindikatoren

Für alle Nutzergruppen relevant:

- Anzahl unabhängiger Wohneinheiten in der Gemeinschaft
- Anzahl betreuter Wohneinheiten in der Gemeinschaft
- Anzahl neuer oder angepasster Gebäude, in denen gemeinschaftsnahe Dienstleistungen angeboten werden
- Reduzierung der Anzahl von Plätzen in Einrichtungen
- Anzahl der geschlossenen Einrichtungen der Langzeitpflege
- Anzahl der Anpassungen im Bereich der allgemeinen Dienstleistungen
- Anzahl umgebauter Wohnungen

Für Kinder relevant:

- Anzahl der Unterbringungen in familienähnlichen Umfeldern (z. B. in kleinen Wohngruppen)

EFRE-Ergebnisindikatoren

Für alle Nutzergruppen relevant:

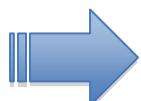
- Anstieg des Prozentsatzes an Menschen, die Unterstützung beim Leben in der Gemeinschaft und beim Zugang zu regulären Wohnungen in der Gemeinschaft benötigen (betreutes oder eigenständiges Wohnen)
- Anstieg des Prozentsatzes an Menschen mit Betreuungsbedarf, deren Familien auf Sozialwohnungen und andere Wohnoptionen zurückgreifen
- Anstieg des Prozentsatzes an Menschen mit Betreuungsbedarf, die Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen haben
- Rückgang des Prozentsatzes an Plätzen in Einrichtungen
- Rückgang des Prozentsatzes an Unterbringungen in entsprechenden Einrichtungen

Für Kinder relevant:

- Anstieg des Prozentsatzes an Kindern, die Zugang zu qualitativ hochwertigen Diensten zur frökhkindlichen Förderung haben
- Anstieg des Prozentsatzes an Kindern mit Behinderungen bzw. Kindern mit einem Behinderungsrisiko, die Zugang zum allgemeinen System für mütterliche und kindliche Gesundheit haben
- Anstieg des Prozentsatzes an Kindern mit Entwicklungsverzögerungen und Behinderungen, die Zugang zu Frühförderung und Kinderbetreuung haben
- Rückgang des Prozentsatzes an Kindern, die im System der alternativen Betreuung untergebracht werden
- Rückgang der Krankheits- und Sterbequoten bei Kindern mit Behinderungen im Betreuungssystem
- Anstieg der Anzahl an Kindern mit Behinderungen, die allgemeine, integrative Schulen besuchen
- Verbesserte schulische Ergebnisse für Kinder mit Behinderungen

2.5 Gemeinsame Qualitätsindikatoren

Zur Messung der Auswirkungen aller vom ESF und EFRE unterstützten Maßnahmen auf die **Qualität der Dienstleistungen sowie die Lebensqualität der Dienstleistungsnutzer** ist die Verwendung eines speziellen Qualitätsrahmens von großer Bedeutung. Ist in einem Land kein spezieller Rahmen vorhanden, so sollte ein solcher auf der Grundlage des **freiwilligen europäischen Qualitätsrahmens für Sozialdienste** (siehe Kapitel 1 oben) erarbeitet werden.



In Kapitel 9 der Leitlinien werden Möglichkeiten zur Definition, Überwachung und Bewertung der Qualität der Dienstleistungen diskutiert.

2.6 Beteiligung von Partnern

Das OP sollte eine Liste der „Maßnahmen zur Einbindung der Partner in die Erstellung der operationellen Programme und die Rolle der Partner bei Durchführung, Monitoring und Evaluierung der operationellen Programme“ umfassen.³¹ Zu den einzubindenden Partnern gehören Nutzer der Dienstleistungen und ihre Vertretungsorganisationen, Familien und Dienstleistungsanbieter. Siehe Kapitel 4 unten, *Erfahrungen aus dem aktuellen Programmplanungszeitraum*.

2.7 Checklisten für operationelle Programme

Die folgenden Checklisten wurden entwickelt, um den Verhandlungsgremien der operationellen Programme (Europäische Kommission und Mitgliedstaaten) dabei zu helfen, sicherzustellen, dass alle wesentlichen Elemente für eine strategische und koordinierte Unterstützung des Übergangs von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft durch ESF und EFRE in den OP enthalten sind.

Indikative Checkliste für operationelle Programme des ESF

Bedarfsermittlung		
Wichtige Informationen über Menschen in Einrichtungen/anderen Betreuungsformen	<i>Dies wird zeigen, wo der Investitionsbedarf am größten ist.</i>	
Wesentliche Informationen zum Betreuungs-/Unterstützungssystem	<i>Dies wird zeigen, wo der Investitionsbedarf am größten ist.</i>	
Rechtfertigung der Auswahl der Investitionsprioritäten		
Die „Erleichterung des Zugangs zu erschwinglichen, nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen“ ist eine ausgewählte Investitionspriorität	<i>Dies wird sicherstellen, dass die Deinstitutionalisierung in das OP integriert wird.</i>	
Die Deinstitutionalisierung ist als Leitaktion im Rahmen dieser Investitionspriorität integriert	<i>Dies wird sicherstellen, dass die Deinstitutionalisierung in das OP integriert wird.</i>	
Prioritätsachse „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“		
Der Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der Gemeinschaft ist als eines der spezifischen Ziele integriert	<i>Dies wird sicherstellen, dass die Deinstitutionalisierung in das OP integriert wird.</i>	

³¹Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe e Ziffer iii.

Es werden wesentliche ESF-Maßnahmen zur Umsetzung einer Strategie zur Deinstitutionalisierung beschrieben	<i>Deinstitutionalisierung in das OP integriert wird. Es wird deutlich, welche Maßnahmen geplant sind; außerdem wird gewährleistet, dass die geplanten Maßnahmen im Einklang mit der Strategie zur Deinstitutionalisierung (sofern vorhanden) stehen, dass Outputs und Ergebnisse überwacht und bewertet werden können und dass die Koordination zwischen ESF und EFRE gut ist.</i>	
Eine Strategie zur Deinstitutionalisierung für die geplanten ESF-Aktionen ist vorhanden und wird als Referenzrahmen erwähnt; ODER eine Strategie zur Deinstitutionalisierung ist noch nicht vorhanden, ist jedoch als vorrangige Maßnahme geplant, die im Rahmen der Technischen Hilfe des OP finanziert werden soll		
Es werden Mechanismen zur Koordinierung der ESF-Aktionen mit EFRE und ELER beschrieben		
Beteiligung von Partnern		
Eine Liste von durchgeführten Aktionen zur Beteiligung von Partnern an allen Phasen der Programmplanung sowie der Umsetzung des OP ist integriert	<i>Dies wird sicherstellen, dass alle Partner sinnvoll an der Erarbeitung des OP beteiligt sind.</i>	

Indikative Checkliste für operationelle Programme des EFRE

Bedarfsermittlung		
Wesentliche Informationen zu allen Langzeit-Wohnheime	<i>Dies wird zeigen, wo der Investitionsbedarf am größten ist.</i>	
Wesentliche Informationen zur Infrastruktur von Wohnungen, Betreuung in der lokalen Gemeinschaft und Dienstleistungen		
Rechtfertigung der Auswahl der Investitionsprioritäten		
„Investitionen in die Gesundheits- und die soziale Infrastruktur“ sind eine ausgewählte Investitionspriorität	<i>Dies wird sicherstellen, dass die Deinstitutionalisierung in die OP integriert wird.</i>	
Die Deinstitutionalisierung ist als Leitaktion im Rahmen dieser Investitionspriorität integriert		
Prioritätsachse „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“		
Der Übergang von der institutionellen zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft ist als eines der spezifischen Ziele	<i>Dies wird sicherstellen, dass</i>	

integriert		
Eine Strategie zur Deinstitutionalisierung für die geplanten EFRE-Aktionen ist vorhanden und wird als Referenzrahmen erwähnt; ODER	die Deinstitutionalisierung in das OP integriert wird. Es wird deutlich, welche Maßnahmen geplant sind; außerdem wird gewährleistet, dass die geplanten Maßnahmen im Einklang mit der Strategie zur Deinstitutionalisierung (sofern vorhanden) stehen, dass Outputs und Ergebnisse überwacht und bewertet werden können und dass die Koordination zwischen ESF und EFRE gut ist.	
Es werden wesentliche EFRE-Maßnahmen zur Umsetzung einer Strategie zur Deinstitutionalisierung beschrieben		
Es werden Mechanismen zur Koordinierung der ESF-Aktionen mit EFRE und ELER beschrieben		
Output- und Ergebnisindikatoren sind integriert		
Beteiligung von Partnern		
Eine Liste von durchgeführten Aktionen zur Beteiligung von Partnern an allen Phasen der Programmplanung sowie der Umsetzung des OP ist integriert	Dies wird sicherstellen, dass alle Partner sinnvoll an der Erarbeitung des OP beteiligt sind.	

Kapitel 3: Umsetzung

Nach Annahme der operationellen Programme (OP) müssen die für die Verwaltung der OP zuständigen nationalen oder regionalen Behörden der Mitgliedstaaten (d. h. die Verwaltungsbehörden) die spezifischen Finanzierungsverfahren zur Unterstützung der Umsetzung der Strategien und Aktionspläne zur Deinstitutionalisierung durch die Ausarbeitung von Auswahlkriterien, die Organisation von Auswahlausschüssen und die Entscheidung über die Zuteilung von finanziellen Mitteln für Projekte erarbeiten. Dies geschieht oftmals im Rahmen eines offenen Ausschreibungsverfahrens. Vor dem Start des Ausschreibungsverfahrens gibt es üblicherweise eine öffentliche Konsultation, während der Änderungen an den Auswahlkriterien vorgenommen werden können.

Dieser Abschnitt befasst sich damit, wie die Verwaltungsbehörden und Monitoringausschüsse in den Mitgliedstaaten sicherstellen können, dass die von ESF und EFRE (sowie gegebenenfalls anderen Finanzierungsinstrumenten) unterstützten ausgewählten Projekte mit den in den OP genannten Investitionsprioritäten zur Unterstützung des Übergangs von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft sowie mit dem allgemeinen Ziel der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung im Einklang stehen.

Allgemeine Koordinierung und Monitoring

Die Umsetzung umfassender Strategien erfordert die Beteiligung verschiedener Ministerien wie beispielsweise die Ressorts Soziales, Gesundheit, Bildung, regionale Entwicklung und Beschäftigung. Es ist von größter Bedeutung, dass dieser Prozess von einem **interministeriellen Lenkungsausschuss** überwacht wird, der für Koordinierung und Überwachung der allgemeinen Umsetzung verantwortlich ist. Idealerweise hat dieser Lenkungsausschuss seinen Sitz im Büro des Ministerpräsidenten (bzw. eines vergleichbaren Postens), um so die Beteiligung aller relevanten Ministerien und Agenturen sicherzustellen.

1. Auswahlkriterien

Im ersten Schritt sollte durch die von den Verwaltungsbehörden entwickelten Auswahlkriterien für die zu finanzierenden Projekte klargestellt werden, dass **Projekte zum Aufbau neuer Einrichtungen der Langzeitpflege oder zur Renovierung (bzw. Modernisierung) bestehender Einrichtungen – egal für welche Personengruppen – nicht förderfähig sind**. Möglicherweise reicht dies jedoch nicht aus, um sicherzustellen, dass die finanzierten Dienstleistungen Menschen nicht segregieren oder aus der Gesellschaft ausgrenzen oder dass sie den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft tatsächlich unterstützen. Die in den Ausschreibungen aufgeführten Auswahlkriterien sollten daher sorgfältig von den Monitoringausschüssen untersucht werden. Die Beteiligung der Dienstleistungsnutzer und ihrer Vertretungsorganisationen ist in dieser Phase von größter Bedeutung.

Es sei darauf hingewiesen, dass Projektausschreibungen manchmal übermäßig umfangreich und komplex sind, was kleine NRO und Nutzerorganisationen von einer Bewerbung abschreckt. Dennoch bieten gerade diese Organisationen oftmals hervorragende gemeinschaftsnahe Dienste und wären mit der richtigen Unterstützung für die

Entwicklung neuer Dienstleistungen gut geeignet. Die Verwaltungsbehörden sollten in Erwägung ziehen, Ausschreibungen in kleinere Teile aufzugliedern. Zudem könnten Programme finanzielle Mittel für den Kapazitätsaufbau in kleineren NRO bzw. Nutzerverbänden bereitstellen, damit diese am Ausschreibungsverfahren teilnehmen können.

Die folgende Liste von Fragen und Indikatoren soll eine Richtschnur für die Beantwortung der Frage bieten, ob vorgeschlagene Kriterien den Anforderungen der Strukturfondsverordnungen sowie des relevanten EU-Rechts und der EU-Politik entsprechen (insbesondere den Anforderungen der UN-Konventionen, die die EU und/oder ihre Mitgliedstaaten unterzeichnet haben). Diese Fragen sind absichtlich so allgemein angelegt, dass sie sowohl auf von ESF und EFRE als auch von anderen Instrumenten finanzierte Projekte angewendet werden können. Darüber hinaus werden zahlreiche **Fallstudien** mit entsprechenden **Erfahrungen** für ein informiertes Auswahlverfahren hervorgehoben.

2. Checkliste für die Auswahl von Projekten: Fragen und Indikatoren für Verwaltungsbehörden und Monitoringausschüsse

Informationen zum Verfahren	
Ist die vorgeschlagene Aktion Teil einer breiter angelegten nationalen oder regionalen Strategie für den Übergang von institutioneller zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft (wie z. B. einer Strategie zur Deinstitutionalisation, zur Eingliederung von Kindern, zur Bekämpfung der Armut usw.)?	
Sollte ein entsprechendes Dokument nicht vorliegen, wird die vorgeschlagene Aktion zur Erarbeitung einer Strategie für den Übergang von der institutionellen zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft beitragen?	
Gibt es Belege dafür, dass die vorgeschlagene Aktion auf den echten Bedürfnissen der Bevölkerung in einer bestimmten Region basiert? Belege wären beispielsweise die Anzahl der in Einrichtungen betreuten Personen, die Anzahl der Personen, die in ihrer Gemeinschaft nicht die erforderliche Unterstützung erhalten usw. Zudem sollte erklärt werden, warum eine bestimmte Region/Einrichtung für eine bestimmte Investition ausgewählt wurde, und jeder Aktionsplan muss auf einer umfassenden Bedarfserhebung basieren.	

Informationen über die Zielgruppen	
Wird ausreichend darüber informiert, wie die vorgeschlagene Aktion die Lebensqualität der Begünstigten verbessern wird?	
Wird ausreichend darüber informiert, wie die vorgeschlagene Aktion die soziale Eingliederung der Begünstigten erleichtern wird?	
Gewährleistet die vorgeschlagene Aktion, dass keine Personengruppen aufgrund ihrer Behinderung (z. B. aufgrund psychischer Probleme oder aufgrund der Komplexität ihres Betreuungsbedarfs) oder aus anderen Gründen von der Unterstützung ausgeschlossen werden?	
Macht die Aktion im Hinblick auf Kinder deutlich, dass sowohl Kinder mit als auch Kinder ohne Behinderungen gleichermaßen von der Aktion profitieren werden?	

Informationen zu den Rechts- und Verwaltungsvorschriften

Wird erläutert, wie die vorgeschlagene Aktion zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bzw. des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes beitragen wird? ³²	
Gibt es Schutzmechanismen, die sicherstellen, dass die vorgeschlagene Aktion keine Rechte der Begünstigten verletzt?	
Wird ausreichend über die Qualitätsstandards informiert, die die vorgeschlagene Aktion erfüllen muss (z. B. welcher Qualitätsrahmen verwendet wird, um nachzuweisen, dass die unterstützten Dienstleistungen qualitativ hochwertig sind, und um eine Überwachung der Qualität zu ermöglichen)?	
Für den Fall, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des betreffenden Landes den Übergang zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft nicht unterstützen: Wird ausreichend darüber informiert, wie die vorgeschlagene Aktion zur Entwicklung bzw. Änderung dieses Rahmens beitragen wird?	-

Informationen zu den Dienstleistungen	
Wohneinheiten³³	
Falls das Ziel der Aktion die Schaffung von Wohneinheiten ist, gibt es Schutzmechanismen, die sicherstellen, dass diese ein eigenständiges Leben bzw. im Fall von Kindern eine familienähnliche Betreuung ermöglichen?	
Geht klar hervor, dass die vorgeschlagene Aktion nicht darauf abzielt, Wohngemeinschaften für eine Gruppe von Personen zu schaffen, sondern dass diese Personen auf ganz normale Gemeinschaften verteilt werden und dort leben sollen?	
Geht klar hervor, dass die vorgeschlagene Aktion nicht darauf abzielt, Wohneinheiten auf den Grundstücken bereits bestehender Einrichtungen der Langzeitpflege zu bauen?	
Sind ausreichende Schutzmechanismen vorhanden, dass zu schließende Pflege- und Betreuungseinrichtungen nicht in eine andere Art der Heimbetreuung umgewandelt werden?	
Geht klar hervor, dass die vorgeschlagene Maßnahme nicht darauf abzielt, Wohnungen und bereitgestellte Unterstützung miteinander zu verbinden, d. h. dass die Menschen nicht gezwungen werden, eine bestimmte Wohnform in Anspruch zu nehmen, nur weil sie dort Unterstützung erhalten?	
Geht, wenn die vorgeschlagene Aktion den Bau von Wohngruppen für Kinder erlaubt, klar hervor, dass dies im Interesse der Kinder geschehen muss und als vorübergehende Lösung bzw. letzter Ausweg anzusehen ist (z. B. wenn alle Anstrengungen im Hinblick auf eine Eingliederung der Kinder in die leibliche oder eine Pflegefamilie unternommen wurden)? Sind Schutzmechanismen vorhanden, die sicherstellen, dass solche Wohngruppen eine familienähnliche Betreuung bieten und dass sie in gewöhnlichen Gemeinschaften angesiedelt	

³² Die Liste der Länder, die das CRPD ratifiziert haben, ist hier abrufbar:

<http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=12&pid=166>. Alle EU-Mitgliedstaaten haben das UNCRC ratifiziert.

³³Der Begriff „betreute Wohneinheit“ bezieht sich auf einen Ort – Zimmer, Wohnung, Haus oder Gebäude –, an dem Menschen entweder allein oder mit anderen zusammen leben.

sind? Sind andere Aktionen vorgesehen, die sicherstellen, dass in diesen Wohngruppen lebende Kinder Zugang zu allgemeinen Dienstleistungen in der Gemeinschaft (z. B. zu lokalen Schulen) haben? Sind Schutzmechanismen vorhanden, die sicherstellen, dass die Kinder unter Berücksichtigung ihrer Sicherheit, ihres Schutzes und ihrer Entwicklungsbedürfnisse angemessen in Gruppen eingeteilt werden?	
Zugang zu sonstigen Unterstützungsdiesten	
Sind ausreichende Schutzmechanismen vorhanden, damit die Dienstleistungen nicht in einem Umfeld erbracht werden, das die Segregation verstärkt?	
Stellen ausreichende Schutzmechanismen sicher, dass keine „parallelen“ Dienstleistungen entwickelt werden, dass die vorgeschlagene Aktion jedoch den Zugang der relevanten Gruppen zu allgemeinen Dienstleistungen (wie z. B. Beschäftigung, Bildung, Gesundheit usw.) erleichtern wird? Dies bedeutet nicht, dass keine spezialisierten Dienstleistungen entwickelt werden sollen.	
Stellen ausreichende Schutzmechanismen sicher, dass die Dienstleistungen keine Gruppe aufgrund ihrer Behinderung ausschließen? Wird im Rahmen der Aktion beispielsweise vorgeschlagen, einen persönlichen Betreuungsdienst zu finanzieren, so darf Menschen mit geistigen Behinderungen oder psychischen Problemen der Zugang nicht verweigert werden.	
Wird die Vermeidung einer Institutionalisierung ausreichend betont, d. h. gibt es Pläne zur Entwicklung von Präventivdiensten?	

Informationen zu den (finanziellen und personellen) Ressourcen	
Sind im Rahmen der vorgeschlagenen Aktion Investitionen in die Bereiche Verwaltung und Koordinierung vorgesehen? Geht für den Fall, dass die Aktion auf die Schließung von Einrichtungen der Langzeitpflege und die Entwicklung von gemeinschaftsnahen Dienstleistungen abzielt, klar hervor, dass ein Teil der Investitionen in den Bereich der Verwaltung der Schließungen fließen muss?	
Ist eine Unterstützung der Ausbildung bzw. Umschulung von Personal vorgesehen, das in den neuen Dienstleistungen arbeiten soll?	
Geht klar hervor, wie die vorgeschlagene Aktion nach Abschluss der Investitionen finanziert werden soll, d. h. wird gezeigt, dass die Aktion nach Ablauf der EU-Förderung nachhaltig ist? Gibt es Pläne oder Mechanismen, die sicherstellen, dass die Budgets für den Betrieb der Einrichtungen zweckgebunden (und somit geschützt) sind und auf die neu entwickelten, gemeinschaftsnahen Dienstleistungen übertragen werden?	

Informationen zur Beteiligung der Nutzer	
Geht klar hervor, wie die vorgeschlagene Aktion die Dienstleistungsnutzer und ihre Vertretungsorganisationen sowie gegebenenfalls die Familien im Einklang mit dem Partnerschaftsgrundsatz sinnvoll an der Entwicklung der finanzierten Dienstleistungen beteiligen wird?	

Monitoring und Evaluierung	
Sind im Rahmen der vorgeschlagenen Aktion regelmäßige Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen vorgesehen? Sind hinreichende Kriterien für die Durchführung festgelegt?	
Geht klar hervor, wie die Dienstleistungsnutzer und ihre	

Vertretungsorganisationen sowie gegebenenfalls Familien sinnvoll an Monitoring und Evaluierung der finanzierten Dienstleistungen beteiligt werden?

Fallstudie: Ungarn – Bau von „Heimen“ für bis zu 50 Bewohner

Am 27. Januar 2012 veröffentlichte/n die nationale Entwicklungsagentur Ungarns/die ungarischen Behörden eine Ausschreibung mit dem Titel „Deinstitutionalisierung – Sozialwohnungen Komponente A“.³⁴ Der Wert dieser Ausschreibung beläuft sich auf 7 Milliarden HUF, was etwa 24 Millionen EUR entspricht. Die aus dem EFRE und dem ungarischen Staatshaushalt finanzierte Ausschreibung sah die Finanzierung von bis zu zehn Projekten zur Unterstützung des Deinstitutionalisierungsplans der Regierung vor. Bewerbungen konnten zwischen dem 1. Juli und dem 1. Oktober 2012 eingereicht werden.

Die Ausschreibung ermöglicht den Verwaltern von sozialen Einrichtungen, sich um eine Finanzierung zur Umsetzung eines von drei Zielen zu bewerben:

1. Bau oder Renovierung von Wohnungen in der Gemeinschaft.
2. Bau oder Renovierung von „Wohngruppen“ mit laut ungarischem Recht mindestens 8 und maximal 14 Betten.
3. Bau so genannter Wohnzentren („lakócentrum“). Hierbei handelt es sich um Gruppen von Gebäuden mit einer Struktur von Wohnungen, in denen bis zu 50 Menschen mit Behinderungen zusammen wohnen können.

Von ungarischen NRO und Expertengruppen festgestellte Probleme der Ausschreibung

Laut einer Koalition aus ungarischen NRO und Expertengruppen sollte die Option des Baus von „Wohnzentren“ gestrichen werden, da dies ihrer Ansicht nach lediglich eine andere Bezeichnung für Einrichtungen ist, die sowohl gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen als auch der Gesetze der Europäischen Union durch Alternativen ersetzt werden sollen.

Nach Meinung der Koalition erfüllt die erste Option zwar die geltenden Gesetze vollumfänglich, jedoch erfüllen Optionen 2 und 3 nicht die Vorschriften von Artikel 19 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und verstößen angesichts der Ratifizierung des CRPD durch die EU gegen die Vorschriften der allgemeinen Verordnung der EU über Kohäsionsfonds. Im Hinblick auf Option 3 besagt die Ausschreibung, dass diese Option nur in Ausnahmefällen gezogen wird, wenn es „aufgrund des Betreuungsbedarfs der Bewohner gerechtfertigt ist“; die Begriffe „Ausnahmefälle“ bzw. „Betreuungsbedarf“ werden jedoch nicht definiert. Eine Einrichtung für bis zu 50 Menschen kann nichts Anderes sein als eine Einrichtung, in der Menschen segregiert werden. Diese Option verstößt damit gegen Artikel 19 des CRPD.

Folglich basiert der in der Ausschreibung vorgesehene Plan in seiner aktuellen Form nicht auf den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen. Er basiert eher auf der Annahme,

³⁴Die Ausschreibung ist in ungarischer Sprache abrufbar unter:

http://www.nfu.hu/download/38466/Palyazati_utmutato_Bentlakasos_intezmenyek_kivalasa_A.pdf.

dass Menschen Einrichtungen „brauchen“, in denen eine bestimmte Anzahl von Menschen untergebracht ist, anstatt auf der Tatsache, dass sie Unterkünfte brauchen, die sie mit Personen ihrer Wahl teilen. Da in normalen Haushalten üblicherweise nicht 50 Menschen zusammen leben, scheint dieser Plan in vollem Umfang dienstleistungs- statt bedürfnisorientiert zu sein.

Zudem erfordert Artikel 4 Absatz 3 des CRPD eine Zusammenarbeit zwischen den Staaten und Menschen mit Behinderungen als aktive Interessengruppen beim Prozess der Deinstitutionalisierung, damit der Plan tatsächlich auch auf ihren Sorgen, Bedürfnissen und Wünschen basiert. Das Leben in der Gemeinschaft kann nicht isoliert von Ausbildung, Bildung, Beschäftigung, Freizeitaktivitäten, Gesundheit, sozialen Aktivitäten, Barrierefreiheit oder anderen im CRPD erwähnten Lebensbereichen betrachtet werden. All diese Bereiche müssen umfassend bewertet und geplant werden – diese Elemente fehlen im aktuellen Plan.

Fallstudie: Serbien – Geplante Renovierung von Einrichtungen der Langzeitpflege

Im Rahmen der Ausschreibung mit dem Titel „Projekt Nummer 11 der zentral verwalteten IPA-Programme: Unterstützung der Deinstitutionalisierung (DI) und sozialen Eingliederung von Menschen mit geistigen Behinderungen und Krankheiten CRIS-Nummer 2011/022-585“ plante die Regierung Serbiens die Investition von 5,17 Millionen EUR aus Mitteln der Europäischen Union (IPA) in die Sanierung von 6 Einrichtungen der Langzeitpflege für Menschen mit geistigen Behinderungen und psychischen Problemen in Serbien. Ziel des vorgeschlagenen Projekts war es, „durch eine Umgestaltung von Einrichtungen zur Verbesserung der Dienste bei gleichzeitiger Förderung des Prozesses der Deinstitutionalisierung einen Beitrag zur Deinstitutionalisierung und sozialen Eingliederung von Menschen mit geistigen Behinderungen und Krankheiten auf lokaler Ebene zu leisten“.

Von der Europäischen Expertengruppe zum Übergang von institutioneller zu ambulanter Betreuung (EEG) festgestellte Probleme der Ausschreibung

Trotz des angegebenen Projektziels war die EEG besorgt, dass das Projekt die Umgestaltung von Einrichtungen und die Schaffung gemeinschaftsnaher Dienstleistungen nicht erleichtern würde. Zwar war die Ausschreibung hinsichtlich der Sanierung und Ausstattung der sechs Einrichtungen (die weit über eine Beseitigung der Risiken für Gesundheit und Sicherheit der Bewohner hinausging) sehr spezifisch, jedoch wurden mit Ausnahme der Mittel für Umgestaltungs- und Entwicklungspläne keine Mittel für die Entwicklung gemeinschaftsnaher Dienstleistungen zugeteilt. Diese Pläne sollten innerhalb einer bestimmten Frist fertig gestellt sein, allerdings bestand kein zeitlicher Rahmen für den Übergang zu gemeinschaftsnahen Dienstleistungen.

Am 31. März 2011 verabschiedete das Parlament der Republik Serbien das Sozialhilfegesetz, das die Deinstitutionalisierung und Dezentralisierung der Betreuung als wesentliche Prioritäten definiert. Dieses Gesetz fördert die Entwicklung moderner, lokaler Sozialdienste und sieht eine finanzielle Unterstützung der Entwicklung gemeinschaftsnaher Dienstleistungen auf vor. Es fordert zwar nicht ausdrücklich die Schließung von 13 Einrichtungen in Serbien, stellt jedoch in Artikel 207 klar, dass Folgendes aus dem Staatshaushalt unterstützt wird: 1) die Entwicklung von Sozialdiensten in unterentwickelten Gemeinschaften; 2) die Entwicklung von Sozialdiensten in Gemeinschaften mit vorhandenen

Betreuungseinrichtungen; sowie 3) die Entwicklung innovativer Sozialdienste sowie von Dienstleistungen mit besonderer Bedeutung für die Republik Serbien. Aus diesem Grund wies die EEG darauf hin, dass Mittel der EU zur Unterstützung der Umsetzung der Gesetze Serbiens im Bereich der Sozialdienste zu verwenden sind, d. h. zur Ergänzung nationaler Fonds zur Deinstitutionalisierung und Dezentralisierung des Sozialsystems.

Auf Empfehlung von serbischen und internationalen NRO sowie mit Unterstützung der Europäischen Kommission wurde die Ausschreibung von den serbischen Behörden dahingehend revidiert, dass statt einer Modernisierung vorhandener Einrichtungen die Entwicklung gemeinschaftsnaher Dienstleistungen unterstützt werden soll.

Kapitel 4: Monitoring und Evaluierung

1. Monitoring

Monitoring ist überaus wichtig, um sicherzustellen, dass die Strukturfonds im Einklang mit der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und den fondsspezifischen Verordnungen verwendet werden, dass sie das Recht auf ein Leben in der Gemeinschaft unterstützen und dass sie Kindern die Möglichkeit bieten, in einem familiären Umfeld aufzuwachsen. Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb von drei Monaten nach der Annahme eines operationellen Programms (OP) einen Monitoringausschuss einrichten. Die Erfahrungen aus dem aktuellen Programmplanungszeitraum 2007-2013 werden nachstehend erläutert.



In Kapitel 9 der Leitlinien werden Möglichkeiten zu Monitoring und Evaluierung der Qualität der Dienstleistungen sowie der Umsetzung der Strategien zur Deinstitutionalisierung vorgeschlagen.

Beteiligung von Partnern an den Monitoringausschüssen – Artikel 42

Gemäß Artikel 42 der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen muss sich der Monitoringausschuss aus „Vertretern der Verwaltungsbehörde und der zwischengeschalteten Stellen und aus **Vertretern der Partner**“ zusammensetzen. Im Kontext des Übergangs zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft sollten Verbände für Menschen mit Behinderungen, Menschen mit psychischen Problemen, Kinder und ältere Menschen an der Arbeit der Monitoringausschüsse der relevanten OP beteiligt werden.

Angesichts der Bezugnahme einer der *Ex-ante*-Konditionalitäten auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und angesichts Artikel 4 Absatz 3 des CRPD, der eine intensive Konsultation und eine aktive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen (einschließlich Kindern) bei allen sie betreffenden Verfahren vorschreibt, ergibt sich ferner, dass auch Verbände für Menschen mit Behinderungen an der Überwachung entsprechender OP zu beteiligen sind.

Unter Berücksichtigung der von den Monitoringausschüssen im Programmplanungszeitraum 2007-2013 berichteten Probleme³⁵ müssen alle Vertretungsorganisationen von Dienstleistungsnutzern die Möglichkeit erhalten, sich sinnvoll an der Arbeit der Ausschüsse zu beteiligen, anstatt nur passive Beobachter zu sein. Eine aktive Beteiligung der Europäischen Kommission, die sich beratend in die Arbeit der Ausschüsse einbringen kann, ist ebenfalls hilfreich, um die Einhaltung der relevanten Vorschriften der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sowie der fondsspezifischen Verordnungen durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Überprüfung des Fortschritts beim Erreichen der festgelegten Ziele – Artikel 43

Der Monitoringausschuss „prüft die Durchführung des Programms und die Fortschritte beim Erreichen der Zielsetzungen“. Hierbei muss er die „**Indikatoren**, den **Fortschritt bei**

³⁵ Hierzu gehörten fehlende Möglichkeiten für Vertreter der Zivilgesellschaft, Entscheidungen der Monitoringausschüsse zu beeinflussen. Siehe ECCL-Bericht, *op. cit.* S.36.

quantifizierten Zielwerten sowie die **Etappenziele**“ berücksichtigen, die während der Programmplanungsphase definiert wurden. Auf der Grundlage dieser Bewertung kann der Monitoringausschuss der Verwaltungsbehörde Empfehlungen unterbreiten und sicherstellen, dass diesen entsprechende Maßnahmen folgen. Alle von der Verwaltungsbehörde am vorgeschlagenen OP vorgenommenen Änderungen müssen auch vom Monitoringausschuss genehmigt werden.

Während der Programmplanungsphase sollten unter intensiver Beteiligung der Dienstleistungsnutzer und deren Vertretungsorganisationen Indikatoren, Zielwerte und Etappenziele definiert werden, die eine Überwachung der Fortschritte hin zum Leben in der Gemeinschaft sowie der Qualität des Übergangs von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft ermöglichen. (Beispiele für Output- und Ergebnisindikatoren siehe Kapitel 2).

Berichterstattung über erzielte Fortschritte – Artikel 44 bis 46

Jeder Mitgliedstaat muss zwischen 2016 und 2022 einen Jahresbericht über die Durchführung des Programms vorlegen. Der Abschlussbericht ist bis September 2023 vorzulegen. Diese Berichte müssen *unter anderem* Informationen zu „**Indikatoren, quantifizierten Zielwerten** (einschließlich Änderungen der Ergebnisindikatoren) sowie den erreichten **Etappenzielen**“ umfassen. Vor allem müssen sie auch die „**zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten ergriffenen Maßnahmen** und etwaige Probleme, die sich auf die Leistung des Programms auswirken“, darlegen. Der Bericht des Jahres 2019 und der Abschlussbericht müssen zudem Informationen und eine Bewertung hinsichtlich des Fortschritts beim „Erreichen der EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ enthalten.

Die Jahresberichte bieten den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Beitrag der Strukturfonds zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft sowie zur Umsetzung des CRPD zu bewerten. Werden Probleme festgestellt, sollte dies Änderungen der OP oder sonstige Aktionen zur Folge haben. Darüber hinaus bieten die Jahresberichte der Europäischen Kommission die Möglichkeit, gegebenenfalls durch Empfehlungen zur Durchführung des Programms zu intervenieren (Artikel 44 Absatz 7).

Auch die Frage, ob die OP zur Umsetzung der Strategien zur Deinstitutionalisierung sowie zur Umsetzung des CRPD in den Mitgliedstaaten beigetragen haben, sollte im Rahmen der **jährlichen Überprüfungssitzungen** diskutiert werden, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten organisiert werden (Artikel 45). Die Dienstleistungsnutzer sollten über ihre Vertretungsorganisationen an diesen Sitzungen beteiligt sein.

Schließlich müssen die 2017 und 2019 fälligen **Fortschrittsberichte** darüber informieren und bewerten, „ob die zur Erfüllung der zum Datum der Annahme der Partnerschaftsvereinbarung nicht erfüllten *Ex-ante-Konditionalitäten* ergriffenen Maßnahmen gemäß dem aufgestellten Zeitplan durchgeführt wurden bzw. werden“. So wird sichergestellt, dass die relevanten Strategien für den Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft sowie für die Umsetzung des CRPD während des Programmplanungszeitraums eingerichtet werden. Bei Unterlassung kann die Finanzierung durch die Kommission ausgesetzt werden (Artikel 17 Absatz 5).

Checkliste zum Monitoring

Die Dienstleistungsnutzer (Kinder, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit psychischen Problemen, ältere Menschen) und ihre Vertretungsorganisationen werden sinnvoll an der Arbeit der relevanten Monitoringausschüsse beteiligt; es gibt Belege dafür, dass ihre Meinungen den Prozess beeinflussen; es gibt Belege für die Bemühungen zur Einbeziehung der Überzeugungen und Meinungen von Kindern und Erwachsenen mit Kommunikationsproblemen.	
Der Schwerpunkt der Monitoringausschüsse liegt <i>unter anderem</i> auf Indikatoren, dem Fortschritt beim Erreichen quantifizierter Zielwerte und der Etappenziele, die während der Programmplanungsphase definiert wurden	
Die Fortschrittsberichte enthalten Informationen zur Erfüllung der <i>Ex-ante</i> -Konditionalitäten, d. h. im Hinblick auf den Übergang von der institutionellen zur ambulanten Betreuung sowie auf die Umsetzung des CRPD	
Die jährlichen Überprüfungssitzungen, an denen Vertreter der Dienstleistungsnutzer beteiligt sind, werden dazu genutzt, die Fortschritte beim Erreichen der festgelegten Zielwerte und Etappenziele sowie bei der Erfüllung der <i>Ex-ante</i> -Konditionalitäten zu diskutieren	
Empfehlungen der Monitoringausschüsse oder der Kommission ziehen angemessene Aktionen nach sich	
Werden die <i>Ex-ante</i> -Konditionalitäten bei der Durchführung des Programms nicht erfüllt, ergreift die Kommission entsprechende Maßnahmen	
Der Öffentlichkeit wird eine zugängliche Zusammenfassung der Fortschrittsberichte zur Verfügung gestellt	

Im Hinblick auf die Gewährleistung der Transparenz bei der Verwendung von Strukturfonds veröffentlichen die Mitgliedstaaten eine „**Bürgerinfo**“ zum Inhalt der Jahres- und Abschlussberichte. Diese Zusammenfassungen müssen genügend Informationen zu den finanzierten Projekten enthalten, damit die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, ob die Strukturfonds zum Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft sowie zur Umsetzung des CRPD beigetragen haben.

Erfahrungen aus dem Programmplanungszeitraum 2007-2013

Festgestelltes Problem	Empfehlung
Die Beteiligung der Dienstleistungsnutzer (d. h. ihrer Vertretungsorganisationen) ist oftmals formaler Natur und ohne Möglichkeit einer Beeinflussung der Entscheidungsfindung	Den Vertretern der Dienstleistungsnutzer sollte ein Stimmrecht in den Monitoringausschüssen eingeräumt werden; Informationen sind rechtzeitig vor der jeweiligen Sitzung in einem zugänglichen Format bereitzustellen; ihre Meinungen zum Prozess der Entscheidungsfindung sind zu dokumentieren
Der Schwerpunkt des Monitoring liegt eher auf technischen Kriterien als auf den mittel- und langfristigen Auswirkungen des Projekts	Der Ausschreibung sollte eine Strategie zur Deinstitutionalisierung bzw. Kriterien/Qualitätsstandards für den Prozess der Deinstitutionalisierung beigefügt sein, die die Grundlage für die Arbeit der Ausschüsse bilden
Den Vertretern der Dienstleistungsnutzer fehlen die Kapazitäten, um sich sinnvoll in die Arbeit der Monitoringausschüsse einzubringen	Für den Kapazitätsaufbau in Vertretungsorganisationen der Dienstleistungsnutzer sollte technische Hilfe genutzt werden
Häufig zeigt sich in den Monitoringausschüssen nicht, dass ein einzelnes OP mehrere Nutzergruppen umfasst	Eine Koordinierung der Vertreter verschiedener Nutzergruppen kann sicherstellen, dass die Mitglieder des Monitoringausschusses die Interessen von mehr als einer Gruppe vertreten können; zum Aufbau entsprechender Plattformen kann technische Hilfe genutzt werden
NRO verfügen nicht über ausreichend Informationen zur Arbeit der Monitoringausschüsse	Sitzungsprotokolle sollten veröffentlicht werden, und Sitzungen können per Livestream im Internet übertragen werden, um eine maximale Transparenz der Arbeit zu gewährleisten

2. Evaluierung

Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen sieht eine *Ex-ante*-, eine fortlaufende sowie eine *Ex-post*-Evaluierung vor. Evaluierungen werden zur Verbesserung der „Qualität der Gestaltung und Umsetzung von Programmen sowie zur Bewertung ihrer **Wirksamkeit, ihrer Effizienz und ihrer Auswirkungen**“ vorgenommen (Artikel 47). Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die im Rahmen der Evaluierung erfassten Daten den während der Programmplanungsphase definierten Zielwerten (d. h. den Output- und Ergebnisindikatoren) entsprechen, damit die Mitgliedstaaten und die Kommission den Fortschritt beim Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft messen können.

Wird das Hauptaugenmerk auf die Auswirkungen der Strukturfonds auf die Begünstigten gelegt, sollte eine Vermeidung der im Rahmen des aktuellen Programmplanungszeitraums

2007-2013 festgestellten Probleme möglich sein.³⁶ Somit sollten die **Ex-ante-Evaluierungen** unter anderem Folgendes umfassen (Artikel 48):

- die Relevanz und Klarheit der vorgeschlagenen Programmindikatoren;
- wie der erwartete Output zu den Ergebnissen beiträgt;
- die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme; sowie
- die Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Mitgliedstaaten müssen während des Programmplanungszeitraums außerdem für jedes Programm **fortlaufende Evaluierungen** „der Wirksamkeit, der Effizienz und der Auswirkungen“ vornehmen (Artikel 49). Sowohl die Monitoringausschüsse (unter Beteiligung der Dienstleistungsnutzer und anderer Interessengruppen) als auch die Kommission müssen die Bewertungen überprüfen. Etwaige, im Rahmen der Evaluierungen festgestellte Probleme können bewirken, dass die notwendigen Änderungen an den OP vorgenommen werden, und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die Strukturfonds zur Deinstitutionalisierung in den Mitgliedstaaten beitragen. Sie können auch die Notwendigkeit einer Evaluierung durch die Kommission selbst aufzeigen.

Die **Ex-post-Evaluierungen** werden in enger Zusammenarbeit von Kommission und Mitgliedstaaten durchgeführt. Der Schwerpunkt sollte auf dem Beitrag der Strukturfonds zur Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum liegen (Artikel 50).

Ressourcenausstattung und unabhängiges Fachwissen – Artikel 47

Damit die Evaluierungen die Zuteilung der finanziellen Mittel verbessern können, müssen angemessene Ressourcen bereitgestellt werden. Die Evaluierungen „werden von Experten vorgenommen, die von den für die Programmdurchführung zuständigen Behörden funktional unabhängig sind“. Vertreter der Zivilgesellschaft, darunter auch Nutzer der Dienstleistungen, sowie die Europäischen Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft können zur Unabhängigkeit der Evaluierungen beitragen.

Darüber hinaus sollten die Informationen zu den finanzierten Projekten und ihren Auswirkungen öffentlich zugänglich sein.

Checkliste zur Evaluierung

Die Evaluierung umfasst alle Phasen der Programmplanung und -durchführung – vorher, während und danach	
Der Schwerpunkt liegt auf der Wirksamkeit, der Effizienz und den Auswirkungen der finanzierten Projekte	
Die Evaluierungen bieten angemessene Informationen zu den finanzierten Projekten	
Die Monitoringausschüsse prüfen die Evaluierungen unter Beteiligung von Vertretern	

³⁶ Einige Mitgliedstaaten konzentrieren sich tendenziell eher auf technische und administrative Fragen als auf mittel- und langfristige Auswirkungen des finanzierten Projekts. Siehe ECCL-Bericht, *op. cit.* S.36.

der Zivilgesellschaft	
Die Mitgliedstaaten oder die Kommission ergreifen auf der Grundlage der Ergebnisse der Evaluierungen die erforderlichen Maßnahmen	
Für die Evaluierung werden angemessene Ressourcen bereitgestellt	
Die Evaluierungen werden von unabhängigen Experten durchgeführt	
Die Evaluierungen stehen der Öffentlichkeit in einem zugänglichen Format zur Verfügung	

Anhang 1: Beispiele für Strukturfonds zur Unterstützung des Prozesses der Deinstitutionalisation

Fallstudie: Bulgarien³⁷

In Bulgarien wurde im Rahmen des OP „Entwicklung von Humanressourcen“ ein Projekt mit dem Titel „**Kindheit für alle**“ durch den ESF finanziert. Die Gesamtaufzeit des Projekts beträgt 54 Monate (Juni 2010 bis Dezember 2014). Dieses Projekt ist die wesentliche Säule der in Bulgarien andauernden Reform zur Deinstitutionalisation, da es auf die Schaffung eines nachhaltigen Modells für den Übergang von der institutionellen Betreuung zur Betreuung in der lokalen Gemeinschaft von Kindern mit Behinderungen abzielt.

Das Projekt umfasst zwei Komponenten: „Planung von Maßnahmen zur Deinstitutionalisation“ (2,5 Millionen EUR) und „Bereitstellung von Sozialdiensten in der lokalen Gemeinschaft“ (16,5 Millionen EUR). Zusätzlich zur Unterstützung dieses Projekts durch den ESF haben EFRE und ELER 54,6 bzw. 8,5 Millionen EUR zur Unterstützung von Gemeinschaften in städtischen und ländlichen Regionen bereitgestellt, um neue soziale Infrastrukturen aufzubauen, die die traditionellen Einrichtungen der Langzeitpflege ersetzen sollen.

Ziel des Projekts ist eine Veränderung der Philosophie der Betreuung von Kindern mit Behinderungen – der schwächsten Gruppe institutionalisierter Kinder. Der Schwerpunkt soll auf Vermeidung des Risikos einer Institutionalisierung, auf Familienförderung und auf Bereitstellung eines familiären oder familienähnlichen Umfelds für jedes Kind liegen, das in einer speziellen Einrichtung für Kinder mit Behinderungen untergebracht ist. Das Projekt möchte Kindern den Zugang zu einem Paket an Dienstleistungen ermöglichen, die auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Auf diese Weise erhalten die Kinder die Möglichkeit, in einer Familie oder einem familienähnlichen Umfeld zu leben, wo ein neuer Betreuungsansatz verfolgt wird. Momentan gibt es nicht genügend Dienstleistungen zur gemeinschaftsnahen Unterstützung von Kindern mit Behinderungen. Zudem sind die vorhandenen Dienstleistungen nicht gleichmäßig entsprechend den Bedürfnissen der Zielgruppen verteilt. Dies erschwert eine Verhinderung der Vernachlässigung von Kindern und eine gute Unterstützung von Kindern mit Behinderungen und ihren Familien. Das Projekt geht dieses Problem durch die Planung eines Pakets gemeinschaftsnaher Dienstleistungen an, die eine langfristige Alternative für Kinder und Familien darstellen werden.

Wesentliche Aktivitäten:

- Überprüfung und Analyse der vorhandenen Bewertungen und des individuellen Aktions- und Betreuungsplans jedes Kindes, einschließlich einer Bewertung jedes in einer Einrichtung betreuten Kindes mit Behinderungen sowie einer Beschreibung einer möglichen Wiedereingliederung in die Gemeinschaft.
- Festlegung der geeigneten Dienstleistungsarten und der Gemeinschaften, in denen die Dienstleistungen für alle institutionalisierten Kinder eingeführt werden sollen,

³⁷ Diese Fallstudie wurde von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration (Referat F/5 Rumänien, Bulgarien, Malta) der Europäischen Kommission eingereicht.

- einschließlich einer Prüfung der in der jeweiligen Region vorhandenen Sozialdienste.
- Aktivitäten zur Wiedereingliederung auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung und Analyse der vorhandenen Bewertungen jedes Kindes, einschließlich einer Vorbereitung des Transfers des Kindes aus der jeweiligen Einrichtung.
 - Motivation und Sensibilisierung der Interessengruppen durch die Betonung positiver Effekte der Deinstitutionalisation.
 - Ausbildung und Auswahl von Personal, das die Dienstleistungen für Kinder erbringen soll, auf der Grundlage des für die jeweilige Region geplanten Dienstleistungspakets.
 - Aktivitäten zur Erweiterung des Systems der Pflegefamilien sowie zur Auswahl und Schulung von Pflegeeltern.
 - Dienstleistungen zur Unterstützung von Menschen, die Kinder mit Behinderungen adoptieren wollen.
 - Fokussierte Maßnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die geplanten Aktivitäten, einschließlich Maßnahmen zur Änderung der Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Kindern mit Behinderungen sowie leicht verständlicher Erläuterungen der unterschiedlichen Arten von Sozialdiensten und der Zielgruppen dieser Dienste.
 - Aktivitäten zur Verbreitung von Informationen sowie Bereitstellung der Projektergebnisse für die Öffentlichkeit.

Bisherige Ergebnisse:

- Überprüfung und Analyse der Beurteilungen von Kindern und Jugendlichen – 1.797 Kinder und Erwachsene wurden beurteilt; an den Beurteilungen in 56 Einrichtungen waren 245 Spezialisten beteiligt;
- Besserer Zugang zum Gesundheitswesen – 468 untersuchte Kinder, 402 zusätzliche Konsultationen mit Spezialisten, 284 zusätzliche Untersuchungen, 59 geänderte Diagnosen;
- Einführung intensiver Kommunikationsmethoden und Verbesserung der Ernährung – 124 Sitzungen mit 316 Kindern und Jugendlichen;
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Ernährung von 161 Kindern und Jugendlichen;
- Unterstützung kommunaler Infrastrukturprojekte zur Verbesserung der Funktionalität der neuen Dienstleistungen;
- Fortlaufende Ausbildung von 200 Sozialarbeitern zur Beurteilung der elterlichen Fähigkeiten im Hinblick auf eine Wiedereingliederung.

Die Beurteilung wurde zur Erstellung einer „*Nationalen Karte der Wohnangebote und Unterstützungsdiene*“ verwendet, die als Grundlage für die Investitionskomponente der Maßnahmen diente. Die nationale Karte umfasst 149 Zentren für familienähnliche Unterbringung und 36 Einrichtungen für betreutes Wohnen. Man geht davon aus, die Bedürfnisse von 1.797 Kindern und Jugendlichen mit den neuen Dienstleistungen befriedigen und einen einheitlichen Zugang zu 37 neuen Tagesstätten für Kinder mit Behinderungen sowie 34 neuen Zentren zur gesellschaftlichen Rehabilitation und Wiedereingliederung bieten zu können. Laut der Karte muss die neue soziale Infrastruktur in 81 Gemeinschaften in Bulgarien aufgebaut werden – 62 Gemeinschaften in städtischen Ballungsgebieten und 19 Gemeinschaften in ländlichen Regionen.

Herausforderungen bei der Umsetzung des Projekts³⁸:

- Das Budget für Dienstleistungen für Kinder mit Behinderungen ist unzureichend. Es besteht das Risiko negativer Auswirkungen auf die Qualität der Betreuung. Das Verhältnis von Betreuern zu Kindern in kleinen Wohngruppen für Kinder soll (gemäß dem ersten Überwachungsbericht des Aktionsplans zur Deinstitutionalisierung) 1:4 sein, kann jedoch effektiv bei 1:9 oder sogar 1:10 liegen.
- Laut Monitoringbericht werden die 149 neu zu errichtenden Wohngruppen über eine Kapazität von 12 Kindern pro Haus mit einer Möglichkeit für 2 zusätzliche Notunterbringungen verfügen. Diese Zahl ist zu hoch, um eine qualitativ hochwertige Betreuung auf der Grundlage der individuellen Bedürfnisse jedes Kindes zu gewährleisten. Gepaart mit unzureichenden finanziellen Mitteln bergen derart große Kapazitäten die Gefahr, dass große Einrichtungen einfach durch kleinere ersetzt werden.
- Hinsichtlich der Entwicklung von Dienstleistungen für Kinder mit Behinderungen mangelt es auf Gemeinschaftsebene an einer Koordinierung mit dem Bildungsbereich. Ohne Zugang zu allgemeiner Schulbildung werden die Kinder auch in den neuen Heimen isoliert sein.
- Weder der Aktionsplan zur Deinstitutionalisierung noch das „Projekt Kindheit für alle“ gehen auf die Bedürfnisse von als verhaltensauffällig eingestuften Kindern und Jugendlichen ein. Es mangelt an einer Strategie, an ausgebildeten Fachleuten bzw. geplanten Maßnahmen zur Arbeit mit diesen Kindern sowie zur Sicherstellung ihrer sozialen Eingliederung. Für verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche wird eine Institutionalisierung noch immer als bevorzugte Lösung angesehen.

³⁸ Der Großteil dieser Kommentare wurde am 18. April 2012 vom nationalen bulgarischen Netzwerk eingereicht. Die vollständige Stellungnahme ist erhältlich unter: <http://nmd.bg/en/Position/which-are-the-problem-areas-in-the-deinstitutionalization/>.

- Ressourcenbedarf und Kosten der umfassenden individuellen Beurteilung und Planung der Unterbringung sowie der Kinderschutzinterventionen in ernsten Fällen, bei denen Kinder in unmittelbarer Gefahr waren, wurden in erheblichem Maße unterschätzt. Dieser Ressourcenmangel wurde von einer internationalen NRO geschlossen.
- Anfänglich wurde die Notwendigkeit eines engagierten und angemessen ausgebildeten Teams zur Verwaltung des gesamten Veränderungsprogramms in erheblichem Maße unterschätzt. Zur Schließung dieser Lücke wurden zusätzliche EU-Fonds herangezogen.

Anhang 2: Auswahl von Berichten zum Thema Institutionalisierung von Kindern und Erwachsenen in Ländern mit Zugang zu Strukturfonds und IPA

Allgemeine Berichte

Quinn, G. & Doyle, S. (2012) Taking the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities Seriously: The Past and Future of the EU Structural Funds as a Tool to Achieve Community Living. („Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ernst nehmen: Vergangenheit und Zukunft der EU-Strukturfonds als Instrument zur Förderung des Lebens in der Gemeinschaft“.) In „The Equal Rights Review“ (Ausgabe 9). „Der Equal Rights Trust“.

Parker, C. & Clements, L. (2012) The European Union Structural Funds and the Right to Community Living. (Die Strukturfonds der Europäischen Union und das Recht auf ein Leben in der Gemeinschaft“). In „The Equal Rights Review“ (Ausgabe 9). Der „Equal Rights Trust“.

Mulheir, G. et al. (2012). Deinstitutionalisation – A Human Rights Priority for Children With Disabilities. („Deinstitutionalisation – Ein vorrangiges Menschenrecht für Kinder mit Behinderungen“). In „The Equal Rights Review“ (Ausgabe 9). Der „Equal Rights Trust“.

UNICEF, [At Home or In a Home, Formal Care and Adoption of Children in Eastern Europe and Central Asia](#) („Zu Hause oder in einem Heim, Formelle Pflege und Adoption von Kindern in Osteuropa und Zentralasien“) (2011)

Eurochild, [Strengthening the Role of the Children's Rights NGOs in the delivery of de-institutionalisation processes through the effective use of structural funds](#) („Stärkung der Rolle von NRO für die Rechte von Kindern im Hinblick auf die Deinstitutionalisation durch die effektive Verwendung von Strukturfonds“) (2011) (mit Fallstudien für Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien)

Eurochild, [Children in Alternative Care](#) („Kinder in alternativer Betreuung“), Nationale Erhebungen (2010)

Europäische Koalition für ein Leben behinderter Menschen in der Gemeinschaft, [Wasted Time, Wasted Money, Wasted Lives ... A Wasted Opportunity?](#) („Zeit verschwendet, Geld verschwendet, Leben verschwendet... Eine verpasste Gelegenheit?“) – Ein Schwerpunktbericht zur Untersuchung der Frage, wie die aktuelle Verwendung von Strukturfonds zur Aufrechterhaltung der sozialen Ausgrenzung von Menschen mit Behinderungen in Mittel- und Osteuropa beiträgt, da sie den Übergang von institutioneller Betreuung zu gemeinschaftsnahen Dienstleistungen nicht unterstützt (2010)

Akademisches Netzwerk für europäische Behindertenpolitik, [The Implementation of Policies Supporting Independent Living for Disabled People in Europe: Synthesis Report](#) („Die Umsetzung von Strategien zur Unterstützung eines eigenständigen Lebens von Menschen mit Behinderungen in Europa: Synthesebericht“) (2009) (Länderberichte für alle EU-Mitgliedstaaten sind ebenfalls erhältlich)

Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. & Beecham, J. (2007) *Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study. Volume 2: Main Report*. („*Deinstitutionalisierung und ein Leben in der Gemeinschaft – Ergebnisse und Kosten: Bericht über eine europäische Untersuchung. Ausgabe 2: Hauptbericht*“) Canterbury: Tizard Centre, Universität Kent

Mulheir, G. & Browne, K. (2007) *De-Institutionalising and Transforming Children's Services: A Guide to Good Practice* („*Deinstitutionalisierung und Umwandlung der Dienstleistungen für Kinder: Ein Leitfaden für bewährte Verfahrensweisen*“), Birmingham: University of Birmingham Press

UNICEF, *Children and Disability in Transition in CEE/CIS and Baltic States* („*Kinder und Behinderungen im Wandel in den Mittel- und Osteuropa, der GUS und den baltischen Staaten*“) (2005)

Disability Monitor Initiative South East Europe („Initiative zur Überwachung des Bereichs Behinderung in Südosteuropa“), *Beyond De-institutionalisation, The Unsteady Transition towards an Enabling System in South East Europe* („*Jenseits der Deinstitutionalisierung. Der unstete Übergang hin zu einem System der Unterstützung in Südosteuropa*“) (2004)

Freyhoff, G., Parker, C., Coué, M. & Grieg, N., *Included in Society – Results and Recommendations of the European Research Initiative on Community-Based Residential Alternatives for Disabled People* („*In die Gesellschaft integriert – Ergebnisse und Empfehlungen der Europäischen Forschungsinitiative zu gemeinschaftsnahen Unterkunftsalternativen für Menschen mit Behinderungen*“) (2004)

Bulgarien

Bulgarisches Helsinki-Komitee, *Outstanding Problems in the Implementation of Bulgaria's Obligations Under the UN Convention on the Rights of the Child* („*Wesentliche Probleme bei der Umsetzung der bulgarischen Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*“) (2008)

Bulgarisches Helsinki-Komitee, *Human Rights in Bulgaria's Closed Institutions* („*Menschrenrechte in den geschlossenen Einrichtungen Bulgariens*“) (2006)

Bulgarisches Helsinki-Komitee, *The Archipelago of the Forgotten: Social Care Homes for People with Mental Disorders in Bulgaria* („*Das Archipel der Vergessenen: Sozialpflegeheime für Menschen mit geistigen Behinderungen in Bulgarien*“) (2005)

Amnesty International, *Bulgaria, Far From the Eyes of Society: Systematic Discrimination against People with Mental Disabilities* („*Bulgarien, Abseits der Aufmerksamkeit der Gesellschaft: Systematische Diskriminierung von Menschen mit geistigen Behinderungen*“) (2003)

Ungarn

Bugarszki, Zsolt et. al., *'One Step Forward, Two Steps Backwards', Deinstitutionalisation of large institutions and promoting community-based living in Hungary through the use of the*

Structural Funds of the European Union („Ein Schritt nach vorne, zwei Schritte zurück. Deinstitutionalisation großer Einrichtungen und Förderung des Lebens in der Gemeinschaft in Ungarn mithilfe der Strukturfonds der Europäischen Union“) (2010)

MDAC - Mental Disability Advocacy Center („Zentrum zur Unterstützung von Menschen mit geistigen Behinderungen“), Guardianship and Human Rights in Hungary, Analysis of Law, Policy and Practice („Vormundschaft und Menschenrechte in Ungarn, Analyse von Recht, Politik und Praxis“) (2007)

MDAC - Mental Disability Advocacy Center („Zentrum zur Unterstützung von Menschen mit geistigen Behinderungen“), Cage Beds, Inhuman and Degrading Treatment in Four Accession Countries („Gitterbetten, Unmenschliche und entwürdigende Behandlung von Menschen in vier Beitrittsländern“) (2003)

Lettland

Lettisches Zentrum für Menschenrechte, Human Rights in Mental Health Care in Baltic Countries („Menschenrechte in der psychiatrischen Gesundheitsfürsorge in den baltischen Ländern“) (Datum nicht angegeben)

Lettisches Zentrum für Menschenrechte, Monitoring Report on Closed Institutions in Latvia („Monitoring-Bericht über geschlossene Einrichtungen in Lettland“) (2006)

Litauen

Bericht des Beauftragten für die Rechte von Kindern zu Einrichtungen für Kinder von 0 bis 3 Jahren (2011, in litauischer Sprache)

Institut zur Überwachung der Menschenrechte/Globale Initiative für Psychiatrie/Viltis/Zentrum für psychologische und soziale Rehabilitation Wilna, Human Rights Monitoring in Closed Mental Health Care Institutions („Überwachung der Menschenrechte in geschlossenen Einrichtungen der psychiatrischen Gesundheitsfürsorge“) (2005)

Rumänien

Institute for Public Policy („Institut für öffentliche Ordnung“), European Funds – opportunity or barrier for social inclusion of people with mental disabilities from Romania („Europäische Fonds – Chance oder Hindernis für die soziale Eingliederung von Menschen mit geistigen Behinderungen in Rumänien“) (2010)

Zentrum für juristische Ressourcen, Report Concerning Observance of Rights and Liberties of Persons Committed to Healthcare and Social Establishments for People with Mental Disabilities („Bericht über die Wahrung der Rechte und Freiheiten von Menschen, die im Gesundheitswesen und in sozialen Einrichtungen für Menschen mit geistigen Behinderungen tätig sind“) (2009)

Center for Legal Resources, Protection Mechanisms for Persons with Mental Disabilities in Medical-Social Institutions - Illusion to Reality („Schutzmechanismen für Menschen mit geistigen Behinderungen in medizinisch-sozialen Einrichtungen - Illusion und Realität“) (2007)

Mental Disability Rights International, [Hidden Suffering: Romania's Segregation and Abuse of Infants and Children with Disabilities](#) („Verstecktes Leiden: Segregation und Missbrauch von Säuglingen und Kindern mit Behinderungen in Rumänien“) (2006)

/UNICEF, [Monitoring the Rights of Mentally Disabled Children and Young People in Public Institutions](#) („Überwachung der Rechte von geistig behinderten Kindern und Jugendlichen in öffentlichen Einrichtungen“) (2006)

Amnesty International, [Romania, State Duty to Effectively Investigate Deaths in Psychiatric Institutions](#) („Rumänien, Die Verpflichtung des Staates zur effektiven Untersuchung von Todesfällen in psychiatrischen Einrichtungen“) (2005)

Mulheir, G. et al (2004) De-institutionalisation of Children's Services in Romania. A Good Practice Guide. („Deinstitutionalisierung der Kinderbetreuung in Rumänien. Ein Leitfaden für bewährte Verfahrensweisen“). UNICEF.

Kroatien

MDAC - Mental Disability Advocacy Center („Zentrum zur Unterstützung von Menschen mit geistigen Behinderungen“) und Association for Social Affirmation of People with Mental Disabilities („Verband zur sozialen Stärkung von Menschen mit geistigen Behinderungen“) (Shine), [Out of Sight: Human Rights in Psychiatric Hospitals and Social Care Institutions in Croatia](#) („Außer Sichtweite: Menschenrechte in psychiatrischen Krankenhäusern und Sozialpflegeeinrichtungen in Kroatien“) (2011)

Human Rights Watch, ['Once you Enter, You Never Leave': Deinstitutionalisation of Persons with Intellectual or Mental Disabilities in Croatia](#) („'Einmal drin, nie mehr raus': Deinstitutionalisierung von Menschen mit intellektuellen und geistigen Behinderungen“) (2010)

Andere Länder in Mittel- und Osteuropa

Mental Disability Rights International, [Torment not Treatment: Serbia's Segregation and Abuse of Children and Adults with Disabilities](#) („Quälerei statt Behandlung: Segregation und Missbrauch von Kindern und Erwachsenen mit Behinderungen in Serbien“) (2007)

Vann, B. & Šiška, J., [From 'Cage Beds' to Inclusion: The Long Road for Individuals with Intellectual Disability in the Czech Republic](#) („Von „Gitterbetten“ zur Eingliederung: Der lange Weg für Menschen mit intellektuellen Behinderungen in der Tschechischen Republik“) (2006)

STATISTIKEN

Mansell, J., Knapp, M., Beadle-Brown, J. & Beecham, J. (2007) Deinstitutionalisation and community living – outcomes and costs: report of a European Study (Deinstitutionalisierung und das Leben in der Gemeinschaft: Bericht über eine europäische Studie). Ausgabe 2: Hauptbericht. Canterbury: TizardCentre, Universität Kent

UNICEF-TransMONEE-Datenbank: Daten zu Kindern in Mittel- und Osteuropa sowie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, www.transmonee.org

Kontaktinformationen

Weitere Informationen sind beim Autor der Leitlinien unter coordinator@community-living.info oder bei allen Mitgliedern der Europäischen Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft erhältlich:

Bund der Familienorganisationen in der Europäischen Union	secretariat@coface-eu.org
Eurochild	info@eurochild.org
Europäischer Verband der Dienstleister für Menschen mit Behinderungen	info@easpd.eu
Europäisches Behindertenforum	info@edf-feph.org
Europäischer Verband der nationalen Vereinigungen im Bereich der Obdachlosenhilfe	office@feantsa.org
Europäisches Netzwerk für selbstbestimmtes Leben/Europäische Koalition für ein Leben behinderter Menschen in der Gemeinschaft	secretariat@enil.eu
Europäisches Soziales Netzwerk	info@esn-eu.org
Inclusion Europe	secretariat@inclusion-europe.org
Lumos	info@lumos.org.uk
Mental Health Europe	info@mhe-sme.org
Regionales Büro des OHCHR für Europa	brussels@ohchr.org
UNICEF	jclegrand@unicef.org

Das Toolkit ist auf Englisch sowie einer Reihe weiterer Sprachen unter www.deinstitutionalisationguide.eu abrufbar

EUROPEAN EXPERT GROUP ON TRANSITION FROM INSTITUTIONAL TO COMMUNITY-BASED CARE



in cooperation with OHCHR Regional Office for Europe and UNICEF