

Diese Seite wurde maschinell übersetzt [\[Link\]](#). Maschinelle Übersetzungen können Fehler enthalten, die die Klarheit und Genauigkeit beeinträchtigen können. Der Bürgerbeauftragte übernimmt keine Haftung für etwaige Unstimmigkeiten. Die zuverlässigsten Informationen und die größte Rechtssicherheit finden Sie in der verlinkten Originalversion auf Englisch. Weitere Informationen finden Sie in unserer [Sprachen- und Übersetzungsregelung \[Link\]](#).

Beschluss über die Initiativuntersuchung, wie die Europäische Kommission die Struktur- und Investitionsfonds der EU überwacht, um sicherzustellen, dass sie zur Förderung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf unabhängiges Leben und Inklusion in der Gemeinschaft eingesetzt werden (OI/2/2021/MHZ)

Entscheidung

Fall OI/2/2021/MHZ - **Geöffnet am** 03/02/2021 - **Entscheidung vom** 27/04/2022 - **Betroffene Institution** Europäische Kommission (Keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt) |

Die Untersuchung betraf die Frage, wie die Europäische Kommission überwacht, dass die Mitgliedstaaten EU-Struktur- und Investitionsfonds (ESI) verwenden, um das Recht von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen auf unabhängiges Leben und Inklusion in der Gemeinschaft zu fördern (Deinstitutionalisierung), und ob die Kommission Sanktionen verhängt, wenn dies nicht der Fall ist.

Im Zuge der Untersuchung erhielt der Bürgerbeauftragte Beiträge von nationalen Bürgerbeauftragten und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Der Bürgerbeauftragte stellte fest, dass die Kommission klarere Leitlinien für die Notwendigkeit geben könnte, die Deinstitutionalisierung im Zusammenhang mit der Verwendung von ESI-Mitteln zu fördern. Sie vertritt ferner die Auffassung, dass die Kommission Maßnahmen ergreifen könnte, um die Überwachung der ESI-finanzierten Tätigkeiten zu verbessern, und dass sie einen proaktiveren Ansatz bei der Durchsetzung verfolgen sollte, insbesondere wenn Bedenken geäußert werden, dass ESI-finanzierte Tätigkeiten im Widerspruch zur Verpflichtung zur Förderung der Institutionalisierung stehen. Der Bürgerbeauftragte wies auch darauf hin, dass bei den im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität eingesetzten Mitteln besonders wachsam sein müsse.



Der Bürgerbeauftragte schloss die Untersuchung ab und unterbreitete zehn Vorschläge zur Verbesserung der Leitlinien der Kommission und des Überwachungsprozesses. Sie betont, dass die Kommission angesichts der zusätzlichen Finanzierungsprogramme, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie geschaffen wurden, sowie angesichts der jüngsten Änderungen der geltenden Vorschriften rasch voranschreiten müsse.

Der Bürgerbeauftragte wird erwägen, in Zukunft zu diesem Thema zurückzukehren, um die Fortschritte zu bewerten.

Hintergrund der Initiativuntersuchung

1. Die EU ist Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD), dessen Bestimmungen nunmehr fester Bestandteil des EU-Rechts sind [1]. In Artikel 19 des Übereinkommens heißt es: *„Die Vertragsparteien des Übereinkommens erkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen an, in der Gemeinschaft mit gleichwertigen Entscheidungen zu leben, und ergreifen wirksame und geeignete Maßnahmen, um den Menschen mit Behinderungen die uneingeschränkte Teilhabe an diesem Recht und ihre uneingeschränkte Einbeziehung und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern“*. Die EU hat ein unabhängiges Leben und das Recht auf soziale Eingliederung als EU-Zuständigkeit eingestuft. [2]

2. „Deinstitutionalisierung“ [3] ist ein spezifisches Ziel des CRPD. Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen [4] hat erklärt, dass die fortgesetzten Investitionen in die institutionelle Pflege die volle Verwirklichung des Rechts auf selbständiges Leben behindern und in die Gemeinschaft einbezogen werden. [5] Der UN-Ausschuss empfahl, dass *„die EU einen Ansatz entwickelt, um die Deinstitutionalisierung zu leiten und zu fördern und die Überwachung der Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds zu verstärken, um sicherzustellen, dass sie ausschließlich für die Entwicklung von Unterstützungsdiensten für Menschen mit Behinderungen in lokalen Gemeinschaften und nicht für die Sanierung oder den Ausbau von Institutionen verwendet werden“*. Der Ausschuss empfahl ferner, dass die EU *„Zahlungen aussetzen, zurückziehen und einziehen sollte, wenn die Pflicht zur Achtung der Grundrechte verletzt wird“*. [6]

3. Die „Verordnungen mit gemeinsamen Bestimmungen“ [7] [8] enthalten die Regeln für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“). Sie erklären, dass die ESI-Fonds in einer Weise umgesetzt werden sollten, die den Übergang von institutioneller zu familienbasierter und gemeinschaftlicher Betreuung fördert. [9]

4. In früheren beschwerdegestützten Untersuchungen versuchte der Europäische Bürgerbeauftragte zu prüfen, wie konsequent dies angewendet wird. [10] Zivilgesellschaft äußern weiterhin Bedenken hinsichtlich der Verwendung von EU-Mitteln für den Bau institutioneller Betreuungseinrichtungen für Menschen mit Behinderungen. [11]



5. Die COVID-19-Pandemie konzentrierte sich erneut auf die Situation von Menschen in Pflegeeinrichtungen, wobei Anhaltspunkte dafür waren, dass unzureichende Maßnahmen zum Schutz der institutionellen Pflege ergriffen wurden. Im Mai 2020 schrieben der damalige VN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der VN-Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessenes Wohnen an die Europäische Kommission, um Bedenken hinsichtlich der Übereinstimmung bestimmter EU-finanzierter Projekte mit Artikel 19 des VN-Übereinkommens zu äußern. [12] Insbesondere wiesen sie darauf hin: „*Durch die weitere finanzielle Unterstützung von Projekten, die die Institutionalisierung von Menschen mit Behinderungen fördern und festigen, unterstützt, legitimiert und trägt die Europäische Kommission aktiv zur Fortführung des medizinischen Modells der Behinderung bei und untergräbt damit die Fortschritte, die mit der Verabschiedung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erzielt wurden, und fordert die Staaten auf, veraltete, ineffektive und diskriminierende Rahmen beizubehalten, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen verletzen.*“

Die Untersuchung

6. Die Bürgerbeauftragte leitete aus eigener Initiative eine Untersuchung ein, um zu prüfen, wie die Kommission überwacht, ob die Mitgliedstaaten die EU-Struktur- und Investitionsfonds (ESI) nutzen, um das Recht auf ein unabhängiges Leben von Menschen mit Behinderungen zu fördern, und ob die Kommission Sanktionen verhängt, wenn dies nicht der Fall ist.

7. Im Laufe der Untersuchung erhielt der Bürgerbeauftragte die Antwort der Kommission auf die spezifischen Fragen des Bürgerbeauftragten. Der Bürgerbeauftragte ersuchte die Organisationen der Zivilgesellschaft um ihre Anmerkungen zur Antwort der Kommission. [13]

8. Der Bürgerbeauftragte bat die Mitglieder des Europäischen Netzes der Bürgerbeauftragten (ENO) auch um ihren Beitrag dazu, wie das Recht auf unabhängiges Leben in ihrem Mitgliedstaat auf der Grundlage von Beschwerden, die sie bearbeitet haben, oder auf Informationen, auf die sie aufmerksam geworden sind, umgesetzt wird. Der Bürgerbeauftragte fragte sie auch, ob es für sie machbar und wünschenswert sei, sich an nationalen „Überwachungsausschüssen“ zu beteiligen, die die Leistung von EU-finanzierten Programmen im Einklang mit der Charta der Grundrechte der EU und dem VN-BRK prüfen würden. [14] 13 nationale Bürgerbeauftragte antworteten. [15]

Überwachung

Fragen des Bürgerbeauftragten an die Kommission

9. Der Bürgerbeauftragte stellte der Kommission ausführliche Fragen mit folgenden Fragen:

A) Ob die Kommission beabsichtigt, ihre Rolle bei der Überwachung der Verwendung von



ESI-Mitteln zur Förderung der Institutionalisierung zu stärken?

(B) Ob die Kommission Änderungen oder Verbesserungen in Bezug auf diese Frage in den praktischen Leitlinien für ihre Mitarbeiter und die nationalen Behörden für die Bearbeitung von EU-finanzierten Projekten plant?

C) Ob die Kommission zusätzliche Maßnahmen oder Finanzmittel im Hinblick auf die aktive Förderung der Deinstitutionalisierung auf der Grundlage der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ermittelten akuten Probleme plant?

(D) Ob die Kommission spezifische Anforderungen für Finanzierungsprogramme zur Förderung der Institutionalisierung anwenden will?

10. Die Bürgerbeauftragte forderte die Kommission ferner auf, ihre Antwort auf das Schreiben zu übermitteln, das der VN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf angemessene Wohnraum gemeinsam an die Kommission übermittelt haben.

Antwort der Kommission

11. Im Finanzierungszeitraum 2021-2027 wird die Kommission die nationalen Programme weiterhin genehmigen und sie regelmäßig überwachen und prüfen, um sicherzustellen, dass einzelne Projekte den vereinbarten Prioritäten, den Durchführungsbestimmungen und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in Bezug auf den EU-Haushalt entsprechen. Die nationalen Behörden tragen jedoch die Hauptverantwortung und verfügen über einen Ermessensspielraum bei der Auswahl und Überwachung einzelner Projekte zur Finanzierung im Einklang mit der EU-Charta und der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen.

12. Obwohl die Verwendung von ESI-Mitteln für Wohneinrichtungen nicht endgültig verboten ist, müssen die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Förderung unabhängiger Lebensregelungen und der Deinstitutionalisierung erzielen. In den Leitlinien der Kommission für die Mitgliedstaaten zur Verwendung von ESI-Mitteln für den Zeitraum 2014-2020 heißt es, dass unabhängig von ihrer Größe keine Mittel für den Bau oder die Renovierung von Pflegeeinrichtungen gewährt werden könnten. In mehreren Fällen beantragten die Mitgliedstaaten jedoch Mittel für Wohnbetreuungseinrichtungen und argumentierten, dass dies Teil des Prozesses sei, um eine Deinstitutionalisierung und ein unabhängiges Leben zu gewährleisten. Sie argumentierten, dass dieser Prozess die Entwicklung von individualisierten Dienstleistungen, die geplante Schließung von langfristigen Wohneinrichtungen und die Bereitstellung allgemeiner Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen erfordert.

13. Der Kommission zufolge sollte der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) eine klare Priorität haben, um die Bereitstellung gemeinschaftlicher und familienbezogener Dienstleistungen zu unterstützen. Als ergänzender Schritt in diesem Prozess hätten Mittel aus



dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Infrastrukturentwicklungen zur Gewährleistung eines unabhängigen Lebens bereitgestellt werden können.

14. Für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 bleibt die Förderung der Institutionalisierung eine Priorität für ESI-Fonds. Die Kommission beabsichtigt, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Förderung des unabhängigen Lebens und der Eingliederung in die Gemeinschaft herauszugeben.

15. Die Kommission erläuterte die Voraussetzungen für die Ausführung der ESI-Fonds. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden sie als „Ex-ante-Konditionalitäten“ bezeichnet. Für den Förderzeitraum 2021-2027 werden sie als „Ermöglichungsbedingungen“ bezeichnet, wobei es zwei verschiedene Kategorien gibt: horizontale Bedingungen, die für alle EU-Mittel gelten, und thematische Bedingungen, die für den Übergang von institutioneller zu gemeinschaftlicher Betreuung relevant sind. [16]

16. Die Überwachung der Kommission umfasst die Bewertung, ob diese Bedingungen von den Mitgliedstaaten erfüllt sind. Sie beabsichtigt, ein Schulungsmodul zu entwickeln und technische Unterstützung zu leisten, um sicherzustellen, dass die Bedingungen umgesetzt werden. Die Kommission wird die Durchführung der Programme durch Sitzungen des Begleitausschusses, jährliche Durchführungsberichte, jährliche Überprüfungsitzungen und technische Sitzungen überwachen. Darüber hinaus nutzt die Kommission zusätzliche Überwachungsressourcen wie externe Sachverständige, Lernseminare und Schulungen für ihre eigenen „Desk Officer“, die die Finanzierungsprogramme in den Mitgliedstaaten verfolgen.

17. Die Kommission erklärte, dass die Begleitausschüsse Grundrechtsgremien wie nationale Menschenrechtsinstitutionen umfassen sollten, die eine Rolle dabei spielen könnten, dass EU-finanzierte Programme im Einklang mit der Charta konzipiert und umgesetzt werden. Relevante Interessenträger, wie Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, sollten an der Konzeption und Durchführung der Programme beteiligt werden, und ihr Fachwissen und ihre Beiträge sollten gründlich genutzt werden.

18. In Bezug auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Finanzierungsbeschlüsse erklärte die Kommission, dass die Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise [17] die Unterstützung von Vorhaben umfassten, die darauf abzielen, die Ausbreitung des Virus in Wohneinrichtungen zu begrenzen und die Entwicklung von häuslichen Betreuungs- und kommunalen Dienstleistungen zu fördern. Im Rahmen der Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas (REACT-EU) wurden zusätzliche Mittel im Rahmen des ESF+ und des EFRE für den Kauf von Schutzausrüstungen für Pflegekräfte sowie für erweiterte Gesundheits- und Sozialdienste bereitgestellt.

19. In ihrer Antwort an die UN-Sonderberichterstatter erklärte die Kommission, dass die Förderung des Übergangs von institutionellen zu gemeinschaftlichen Diensten in einigen Fällen Übergangslösungen erfordern kann, die darauf abzielen, gesunde und sichere Lebensbedingungen zu gewährleisten. Sie betonte, dass sie sicherstellen soll, dass dadurch das Gesamtziel von Artikel 19 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit



Behinderungen nicht beeinträchtigt wird.

20. Auf die Frage der VN-Berichterstatter zur Verwendung von ESI-Mitteln zur Ersetzung großer Institutionen durch kleinere Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen erklärte die Kommission, dass es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, zu entscheiden, welche Projekte unterstützt werden sollen, aber sie müssen die Voraussetzungen erfüllen.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

21. Die Bewertung des Bürgerbeauftragten berücksichtigt die Antworten der nationalen Bürgerbeauftragten und der Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Rahmen der Untersuchung konsultiert wurden, die im Anhang enthalten sind.

22. In der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen heißt es, dass die Mitgliedstaaten zwar für die Vorbereitung der operationellen Programme [18] und der Partnerschaftsvereinbarungen [19] sowie für die Durchführung von Programmen im Einklang mit geltendem nationalen Recht und EU-Recht [20] verantwortlich sind, die Kommission jedoch für die Überwachung zuständig ist, ob die ESI-Mittel gemäß den in der Verordnung festgelegten Zielen und Standards verwendet werden.

23. Bei der Überwachung der ESI-Fonds sollte die Kommission prüfen, ob die Mitgliedstaaten die von ihnen festgelegten Leitlinien befolgen. In ihrer *Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-30* [21] kündigte die Kommission an, dass sie 2023 Leitlinien annehmen wird, in denen *den Mitgliedstaaten Verbesserungen in Bezug auf das unabhängige Leben und die Eingliederung in die Gemeinschaft empfohlen werden*. Es ist von größter Bedeutung, dass die Kommission diesen Leitfaden in Absprache mit Organisationen erstellt, die Menschen mit Behinderungen vertreten.

24. Darüber hinaus ist die Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass die Kommission ihren eigenen Mitarbeitern aktualisierte und eindeutige Leitlinien zur Verfügung stellen sollte, damit sie genau überwachen können, ob die Verwendung der EU-Mittel durch die Mitgliedstaaten mit Artikel 19 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vereinbar ist. Die einzigen öffentlich zugänglichen Leitlinien für Kommissionsbedienstete zur Deinstitutionalisierung stammen aus dem Jahr 2014 [22]. Sie enthält keine Checkliste mit Elementen, die die Bediensteten der Kommission bei der Bewertung nationaler Dokumente berücksichtigen sollten. Die Anleitung ist beschreibend und würde von einer praktischen Umsetzung profitieren. [23]

25. Angesichts der Änderungen der neuen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und der zusätzlichen Finanzierungsprogramme, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie geschaffen wurden, ist die Herausgabe neuer Leitlinien für die Mitgliedstaaten und das Personal der Kommission eine Priorität. Sobald sie angenommen wurden, sollten sie online veröffentlicht werden, um die öffentliche Kontrolle zu erleichtern.



Leitlinien für die Mitgliedstaaten

26. Die Kommission genehmigt die Partnerschaftvereinbarungen und anschließend die Programme zur Durchführung der entsprechenden Fonds [24] . Für den Förderzeitraum 2014–2020 [25] war die Genehmigung von der Existenz von Verwaltungskapazitäten für die Umsetzung und Anwendung des CRPD [26] und dem Bestehen eines strategischen politischen Rahmens für die Armutsbekämpfung abhängig, der auch Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von institutioneller zu gemeinschaftlicher Betreuung umfasst. [27]

27. Nationale Programme [28] bestätigen nicht immer ausdrücklich das Bestehen einer spezifischen nationalen Strategie für die Deinstitutionalisierung. Die Kommission sollte versuchen, dies für den laufenden Programmplanungszeitraum 2021-2027 [29] anzugehen, indem sie beispielsweise die Mitgliedstaaten auffordert, klare Informationen über ihre Deinstitutionellenisierungsstrategien vorzulegen.

28. Für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 ist die Kommission verpflichtet, zu überprüfen, ob die nationalen Programme die grundlegenden Voraussetzungen erfüllen. [30]

29. In Bezug auf die Einhaltung der horizontalen Bedingungen stellt der Bürgerbeauftragte fest, dass die Kommission bereits Leitlinien herausgegeben hat, einschließlich einer Checkliste zur Einhaltung der Charta der Grundrechte bei der Verwendung von ESI-Mitteln [31] . Dies geschah als Reaktion auf eine frühere Untersuchung des Bürgerbeauftragten [32] .

30. In Bezug auf die beiden für die Deinstitutionalisierung relevanten thematischen Bedingungen [33] sind die Kriterien für die Erfüllung dieser beiden Bedingungen allgemein. Die künftigen Leitlinien für die Mitgliedstaaten sollten versuchen, dies anzugehen, indem sie beispielsweise Beispiele für mögliche Maßnahmen enthalten, die die Deinstitutionalisierung und den Übergang zu familiärer und gemeinschaftlicher Betreuung unterstützen könnten. Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, sollten hierzu konsultiert und aufgefordert werden, mögliche Merkmale solcher Maßnahmen vorzuschlagen.

31. Der Bürgerbeauftragte fordert die Kommission ferner auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Mittel im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität der EU auch Deinstitutionalisierung fördern.

Leitlinien für Kommissionsbedienstete

32. In ihrer *Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-30* erklärte die Kommission, dass im vergangenen Programmplanungszeitraum die Verwendung von ESI-Mitteln für den Bau oder die Renovierung langfristiger Wohneinrichtungen ausgeschlossen sei. Die Kommission räumt jedoch ein, dass sie in der Praxis die Verwendung von ESI-Mitteln für Institute akzeptiert, wenn die Mitgliedstaaten nachweisen können, dass die Finanzierung Teil des „Deinstitutionellen Prozesses“ ist. [34]



33. Dies ist problematisch, wenn man sich gegen die klaren Aussagen und Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen stellt. In den Leitlinien für ihre Bediensteten müsste die Kommission daher sehr klar festlegen, was ein solcher Prozess mit sich bringt [35] und Indikatoren für deren Definition festlegen. Darüber hinaus sollte die Kommission überprüfen, ob das Verfahren transparent ist, damit es einer öffentlichen Kontrolle unterzogen wird. In den Leitlinien sollte klargestellt werden, dass Ausnahmen vom Verbot von Finanzierungsinstitutionen eng ausgelegt werden sollten, und der Bemerkung des UN-Ausschusses Rechnung tragen, dass keine neuen „*langfristigen Einrichtungen*“ gebaut werden sollten und dass ältere „*Wohneinrichtungen für Langzeitpflege*“ nicht über *die dringendsten Maßnahmen hinaus saniert werden sollten, die zum Schutz der physischen Sicherheit der Bewohner erforderlich sind* .

Überwachungsinstrumente

34. Die im Rahmen der nationalen Programme erzielten Fortschritte können nur bewertet werden, wenn der Kommission aussagekräftige und rechtzeitige Informationen über ihre Leistung zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission muss sich zwar auf die von den nationalen Behörden bereitgestellten Informationen stützen, sie sollte aber auch unabhängige Informationsquellen stärker berücksichtigen. Zu diesem Zweck sollte sie systematisch auf die Berichte nationaler und regionaler Bürgerbeauftragter zurückgreifen, von denen viele auch Teil der Überwachungsrahmen für die Behindertenrechtskonvention sind [37] . Die Kommission könnte sich auch direkt mit ihnen in Bezug auf spezifische Fragen in Verbindung setzen, um ihre Bewertung zu bereichern.

35. Die Kommission betonte die Bedeutung der nationalen Begleitausschüsse. [38] Da die in den nationalen Programmen enthaltenen Informationen allgemein sind, benötigt die Kommission möglicherweise Informationen über die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, um die Einhaltung der Anforderung beurteilen zu können, dass die finanzierten Maßnahmen zur Deinstitutionalisierung beitragen. Die Begleitausschüsse erörtern und kommentieren die Vorschläge. Sie sind auch an der Festlegung der Methodik und der Kriterien für die Auswahl von Projekten beteiligt.

36. Die Beteiligung von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen an Überwachungsausschüssen vertreten, könnte eine entscheidende Rolle in diesem Prozess spielen. Die Kommission sollte daher die Mitgliedstaaten auffordern, die Beteiligung von Vertretern solcher Organisationen zu erleichtern. Die Kommission sollte auch die Mitgliedstaaten auffordern, dafür zu sorgen, dass Beschlüsse des Überwachungsausschusses, insbesondere Empfehlungen an die nationalen Behörden zur Finanzierung, auf den Websites der zuständigen nationalen Behörden in einem zugänglichen Format veröffentlicht werden. Die Kommission könnte die Mitgliedstaaten auch ermutigen, nationale Bürgerbeauftragte einzuladen, sich in geeigneter Funktion (als Berater oder Mitglieder) an den Begleitausschüssen zu beteiligen.



Abhilfemaßnahmen und Vertragsverletzungsverfahren

Fragen des Bürgerbeauftragten an die Kommission

37. Im Jahr 2020 gingen bei der Kommission Vertragsverletzungsbeschwerden gegen Österreich und Polen ein, die den Bau von Einrichtungen der institutionellen Versorgung betreffen, die aus ESI-Fonds kofinanziert wurden. [39] Der Bürgerbeauftragte fragte die Kommission nach dem Stand dieser Vertragsverletzungsbeschwerden.

38. Der Bürgerbeauftragte fragte ferner, unter welchen Umständen die Kommission in Erwägung ziehen würde, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat in Bezug auf die Verwendung von ESI-Mitteln einzuleiten.

39. Schließlich wollte der Bürgerbeauftragte wissen, welche Maßnahmen vorgesehen sind, wenn ESI-Mittel im Widerspruch zu den Anforderungen des CRPD verwendet werden.

Antwort der Kommission

40. Die Kommission erklärte, die österreichische Beschwerde betreffe die Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, die im Rahmen des österreichischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums kofinanziert würden, das 2014-20 aus dem EFRE unterstützt wurde. Die polnische Beschwerde betrifft acht Projekte, die aus dem EFRE kofinanziert werden. Die Kommission prüft derzeit beide Beschwerden.

41. Die Kommission stellte fest, dass die Kommission, wenn ein Verstoß gegen die Charta oder das CRPD in einer institutionellen Pflegeeinrichtung vorliegt, die Unterstützung aus den ESI-Fonds erhalten hat, und wenn dieser Verstoß mit finanzierten Tätigkeiten verbunden ist und der Mitgliedstaat nicht versucht hat, dies zu korrigieren, „finanzielle Verwaltungsmaßnahmen“ (Unterbrechung oder Aussetzung von Zahlungen oder Finanzkorrekturen) anwenden kann. Dabei berücksichtigt die Kommission die Art, die Schwere und die finanziellen Auswirkungen des Verstoßes bei der Festlegung der in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen vorgesehenen Abhilfemaßnahmen.

42. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, kann die Kommission beschließen, die entsprechenden Ausgaben nicht zu erstatten.

Bewertung des Bürgerbeauftragten

43. Die Bewertung des Bürgerbeauftragten berücksichtigt die Antworten der nationalen Bürgerbeauftragten und der Organisationen der Zivilgesellschaft, die im Rahmen der Untersuchung konsultiert wurden, die im Anhang enthalten sind.



44. Das CRPD [40] und die EU-Grundrechtecharta [41] verbieten Diskriminierungen aufgrund von Behinderungen. In der Charta wird das Recht auf unabhängiges Leben festgelegt. [42] In der Charta wird das Recht für Menschen mit Behinderungen festgelegt, Maßnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit in Anspruch zu nehmen. [43] In den Verordnungen mit gemeinsamen Bestimmungen wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission für die Einhaltung des EU-Rechts [44], einschließlich der Einhaltung der Charta und des CRPD [45], bei der Ausführung der ESI-Fonds sorgen sollten.

45. Im Jahr 2021 äußerte der VN-Ausschuss Bedenken hinsichtlich der Verwendung von EU-Mitteln in mehreren EU-Mitgliedstaaten und gab Empfehlungen ab, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Mittel im Einklang mit Artikel 19 des CRPD verwendet werden. [46] Der Bürgerbeauftragte ist jedoch nicht bekannt, dass die Kommission förmlich Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat wegen Verwendung von ESI-Mitteln für Tätigkeiten eingeleitet hat, die nicht mit dem CRPD vereinbar sind, oder dass er beschlossen hat, Zwischenzahlungen auf der Grundlage einer mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 258 AEUV auszusetzen. [47]

46. Die Kommission hat klargestellt, dass sie ein Vertragsverletzungsverfahren nur als letztes Mittel einleiten wird, wenn keine Einigung mit dem Mitgliedstaat erzielt werden kann, der verdächtigt wird, das Unionsrecht nicht zu befolgen. [48] Zu diesem Zweck hob sie die Rolle der nationalen Gerichte bei der Durchsetzung des EU-Rechts hervor, unter anderem durch Vorlage von Rechtssachen an den Gerichtshof der Europäischen Union. [49]

47. Im Rahmen einer früheren Untersuchung [50] hob der Bürgerbeauftragte hervor, dass Vertragsverletzungsverfahren nützlich sind, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Grundrechteverpflichtungen nachkommen und individuelle Grundrechteverletzungen vermeiden. Dies hat angesichts der schutzbedürftigen Lage, in der sich viele Menschen mit Behinderungen befinden, und der Herausforderungen, denen sie bei der Verfolgung von Gerichtsverfahren auf nationaler Ebene gegenüberstehen, von besonderer Bedeutung.

48. Der Bürgerbeauftragte bedauert, dass die Kommission diesem Ansatz offenbar nicht gefolgt zu sein scheint, insbesondere um Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zu nutzen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Deinstitutionalisierung fördern und nicht behindern und damit die Charta und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei der Verwendung von EU-Mitteln einhalten.

49. Im Rahmen einer früheren Bürgerbeauftragten-Untersuchung [51] stellte sich heraus, dass die Kommission einen intensiven Dialog mit den ungarischen Behörden über ein von der EU finanziertes Projekt führte, das der Verpflichtung zur Förderung der Deinstitutionalisierung nicht nachgekommen war, nachdem der VN-Ausschuss Bedenken geäußert hatte [52]. Der Bürgerbeauftragte ist der Ansicht, dass die Kommission diesen Ansatz systematischer verfolgen könnte.

50. Obwohl die Mitgliedstaaten für die Auswahl und Durchführung von Projekten, die ESI-Mittel



erhalten, zuständig sind, ist die Kommission dafür zuständig, tätig zu werden, wenn ihr bewusst wird, dass ein Projekt nicht mit dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und den Verordnungen mit gemeinsamen Bestimmungen übereinstimmt, insbesondere in Bezug auf die Verpflichtung zur Förderung der Institutionalisierung. Insbesondere sollte die Kommission, wenn der VN-Ausschuss Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit von EU-finanzierten Tätigkeiten mit den Bestimmungen des Übereinkommens über die Deinstitutionalisierung äußert, die Angelegenheit aktiv mit dem betreffenden Mitgliedstaat befassen und die Verhängung finanzieller Sanktionen erwägen, wie in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen [53] vorgesehen.

Schlußfolgerung

Auf der Grundlage der Untersuchung schließt der Bürgerbeauftragte diesen Fall mit folgender Schlussfolgerung ab:

Diese Untersuchung ist abgeschlossen, da zum jetzigen Zeitpunkt keine weiteren Untersuchungen gerechtfertigt sind. Nachfolgend finden Sie eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen.

Die Europäische Kommission, die Mitglieder des Europäischen Netzes der Bürgerbeauftragten und die Mitglieder des EU-Rahmens gemäß Artikel 33 Absatz 2 der VN-BRK werden über diesen Beschluss unterrichtet .

Verbesserungsvorschläge

Anleitung

(I) Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten und ihren eigenen Mitarbeitern klarere Orientierungshilfen für die Notwendigkeit geben, die Deinstitutionalisierung im Zusammenhang mit der Verwendung von ESI-Mitteln sowie der im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellten Mittel zu fördern. Die Herausgabe neuer Leitlinien ist angesichts der Änderungen der neuen Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen und der zusätzlichen Finanzierungsprogramme, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie geschaffen wurden, eine Priorität. Sobald sie angenommen wurden, sollten die Leitlinien online veröffentlicht werden, um die öffentliche Kontrolle zu erleichtern.

... an die Mitgliedstaaten

II) In den Leitlinien, die für 2023 vorgesehen sind, sollte die Kommission klare und eindeutige Informationen über die Notwendigkeit der Förderung der Deinstitutionalisierung und darüber liefern, wie dies erreicht werden kann, insbesondere im Zusammenhang mit den thematischen Rahmenbedingungen gemäß der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen. Die Leitlinien



sollten Beispiele für mögliche Maßnahmen enthalten, die die Deinstitutionalisierung und den Übergang zu familiärer und gemeinschaftlicher Betreuung unterstützen könnten.

III) Bei der Ausarbeitung dieser Leitlinien sollte die Kommission Beiträge von Organisationen einholen, die Menschen mit Behinderungen vertreten.

(IV) Die Leitlinien sollten die Mitgliedstaaten anweisen,

A) in ihre nationalen Programme Informationen über ihre Strategien zur Deinstitutionalisierung aufzunehmen;

B) dafür zu sorgen, dass die „Partnerschaftsvereinbarungen“ und die operationellen Programme, die sie der Kommission zur Genehmigung vorlegen, hinreichend detailliert sind, so dass darin kein Anwendungsbereich für den Aufbau von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen besteht;

C) sicherzustellen, dass Tätigkeiten, die sie im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfähigkeit der EU finanzieren, zur Förderung der Institutionalisierung beitragen;

D) sich bemühen, Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, systematisch in die Konzeption, Auswahl, Durchführung, Überwachung und Bewertung der von ESI-Mitteln abgedeckten Projekte einzubeziehen.

... für Kommissionsbedienstete

(V) Bei ihrer Bewertung der Frage, ob nationale Strategien und Pläne mit dem CRPD und den EU-Rechtsvorschriften und -Politiken („horizontale Grundlagenbedingungen“) im Einklang stehen, sollte die Kommission

A) die nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen so früh wie möglich zu konsultieren;

B) nach Möglichkeit Untersuchungen nationaler Bürgerbeauftragter zu berücksichtigen, ob die Verwendung von EU-Mitteln mit dem Ziel der Förderung der Institutionalisierung vereinbar ist;

C) den Stellungnahmen zu den Mitgliedstaaten des VN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Vorrang einzuräumen.

(VI) Die Kommission sollte Indikatoren für die Festlegung des Prozesses der Deinstitutionalisierung festlegen, einschließlich der Notwendigkeit, zu überprüfen, ob die Deinstitutionalisierungsprozesse der Mitgliedstaaten existieren und transparent sind.

(VII) In den Leitlinien sollte klargestellt werden, dass Ausnahmen vom Verbot von Finanzierungseinrichtungen eng ausgelegt werden sollten, und der Bemerkung des UN-Ausschusses Rechnung tragen, dass keine neuen „langfristigen Einrichtungen“ gebaut



werden sollten und dass ältere „Wohneinrichtungen für Langzeitpflege“ nicht über die dringendsten Maßnahmen zum Schutz der physischen Sicherheit der Bewohner hinaus saniert werden sollten.

Begleitausschüsse

(VIII) Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten ermutigen, die Beteiligung von Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, in den Begleitausschüssen zu erleichtern. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten ferner ermutigen, nationale Bürgerbeauftragte einzuladen, sich in geeigneter Funktion (als Berater oder Mitglieder) an der Arbeit der Begleitausschüsse zu beteiligen.

(IX) Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten auffordern, dafür zu sorgen, dass Beschlüsse des Überwachungsausschusses, insbesondere Empfehlungen an die nationalen Behörden zur Finanzierung, auf den Websites der zuständigen nationalen Behörden in einem zugänglichen Format veröffentlicht werden.

Durchsetzung

(x) Die Kommission sollte einen proaktiveren Ansatz bei der Durchsetzung verfolgen, auch im Wege von Vertragsverletzungsverfahren, insbesondere wenn Bedenken geäußert werden, dass ESI-finanzierte Tätigkeiten im Widerspruch zur Verpflichtung zur Förderung der Institutionalisierung stehen.

Emily O'Reilly Europäische Bürgerbeauftragte

Straßburg, 27.4.2022

ANHANG I: Antworten von Bürgerbeauftragten und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen der Untersuchung des Bürgerbeauftragten Überwachung

Antworten der nationalen Bürgerbeauftragten

51. Einige Befragten gaben an, dass die ESI-Fonds verwendet wurden, um den Wechsel von großen zu kleineren Instituten zu finanzieren, und dass sie erwarten, dass die Mittel weiterhin für die Verbesserung bestehender Institute oder den Aufbau neuer Institute verwendet werden.

52. Mehrere Befragte waren der Auffassung, dass ihre nationalen Behörden eine spezifische



Strategie für die Deinstitutionalisierung entwickeln sollten. [54] Kleine Sozialdienstleister sollten einen besseren Zugang zu ESI-Mitteln haben, um zur Förderung der Deinstitutionalisierung beizutragen. [55] Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, sollten systematisch in die Konzeption, Auswahl, Durchführung, Überwachung und Bewertung der Projekte einbezogen werden, die aus ESI-Mitteln finanziert werden.

53. In Bezug auf die mögliche Beteiligung der Bürgerbeauftragten in den Begleitausschüssen betonten die Befragten, die die Idee unterstützten, die Notwendigkeit, die derzeitige Methodik zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Überwachung wirksam ist. Wenn die Mandate des Bürgerbeauftragten die Teilnahme an Ausschüssen nicht vorsehen, und dies mit zusätzlichen Mitteln verbunden ist, müsste dies berücksichtigt werden. [56] Die meisten Befragten gaben an, dass die Überwachung der Mittel außerhalb ihres Mandats liegt, dass sie aber die Überwachungsgremien beaufsichtigen können. [57] Einige wiesen darauf hin, dass die Teilnahme an den Überwachungsausschüssen ihre institutionelle Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte.

Antworten zivilgesellschaftlicher Organisationen

Unterstützung im Rahmen von ESI-Mitteln für den Übergang zur gemeinschaftlichen und familiären Betreuung

54. Das Europäische Behindertenforum (EDF) stellte fest, dass die thematische Bedingung der Deinstitutionalisierung in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt wird. Die von der Kommission vorgesehenen Leitlinien sollten sehr klar und ehrgeizig sein und mit dem Beitrag von Organisationen erstellt werden, die Menschen mit Behinderungen vertreten.

55. Das Europäische Netz für unabhängiges Leben (ENIL) erklärte, dass die Ex-ante-Konditionalitäten im Programmplanungszeitraum 2014-2020 Investitionen in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen nicht verhindert haben. Dies wird sich ihrer Ansicht nach an den für den Programmplanungszeitraum 2021-2027 geltenden grundlegenden Bedingungen nicht ändern, da

(I) Die Kommission hat den Standpunkt vertreten, dass Investitionen für Langzeitaufenthaltseinrichtungen für Personen, die eine ständige Betreuung und ärztliche Überwachung benötigen, zulässig sind, solange die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Gewährleistung eines unabhängigen Lebens und einer Deinstitutionalisierung erzielen [58].

II) Bei ihrer Beurteilung, ob die grundlegenden horizontalen Voraussetzungen von den Mitgliedstaaten erfüllt sind, stützt sich die Kommission auf die Ansichten der nationalen Verwaltungsbehörden und sucht nicht nach den Ansichten der nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Überwachung durch die Kommission



56. Der EEF sagte, dass die Kommission „überlastet“ zu sein scheint. Es gibt auch eine übermäßige Abhängigkeit von lokalen und nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft, um über den Missbrauch von Geldern zu berichten. Aber diese Organisationen haben nur begrenzte Kapazitäten, um so intensive Arbeit zu leisten. Darüber hinaus können sie nicht leicht auf Informationen über Maßnahmen zugreifen, die für EU-Mittel vorgesehen sind, und daher können sie häufig erst nach Beginn des Baus/der Sanierung von Institutionen, was zu spät ist, Bemerkungen einreichen.

57. Die ENIL erklärte, dass die Überwachungssysteme in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene nicht robust genug sind, um die Verwendung von ESI-Mitteln für Projekte zu verhindern, die die soziale Ausgrenzung und die Segregation von Menschen mit Behinderungen aufrechterhalten. Die Kommission sollte eine größere Verantwortung dafür übernehmen, dass Projekte, die von den Mitgliedstaaten ausgewählt werden, um ESI-Mittel zu erhalten, den Prioritäten wie der Deinstitutionalisierung entsprechen. Die der Kommission zur Genehmigung vorgelegten „Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programme“ sind jedoch oft vage genug, um den Aufbau von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen abzudecken.

Rolle der Zivilgesellschaft in den nationalen Begleitausschüssen

58. Der EEF erklärte, dass diese Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die nationalen Begleitausschüsse von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist. Behindertenorganisationen (nationale Behindertenräte und lokale Organisationen) sollten in die Auswahl und Überwachung von EU-finanzierten Maßnahmen einbezogen werden, insbesondere im Hinblick auf Investitionen zur Gewährleistung der Deinstitutionalisierung.

59. Die ENIL ist der Auffassung, dass die Organisationen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, nicht ausreichend an der Durchführung, Überwachung und Bewertung von Projekten beteiligt sind. Es gibt keine Mittel, um technische Unterstützung zu leisten, die ihre Teilnahme ermöglicht. Viele kleine Organisationen verfügen nicht über ausreichende Informationen über die Arbeit der Überwachungsausschüsse oder über die Art und Weise, wie sie Mitglied werden können. Es mangelt auch an Transparenz über die von ESI-Fonds abgedeckten Investitionen, wobei auch Informationen oft nicht in einem zugänglichen Format bereitgestellt werden. Selbst wenn zivilgesellschaftliche Organisationen erhebliche Anstrengungen investieren, um zu Konsultationen zu diesen Fragen beizutragen, werden ihre Bemerkungen oft ohne Erklärung zurückgewiesen.

60. Organisationen, die Mitglieder von Überwachungsausschüssen sind, stellen fest, dass die Sitzungen zu selten stattfinden, zu viele Bereiche abdecken und sehr technisch sind. Infolgedessen sind die Organisationen nicht in der Lage, Fragen zu diskutieren, die sie betreffen. Die Sitzungen finden oft zu spät statt, nachdem potenziell problematische Maßnahmen/Projekte, die ESI-Mittel erhalten, bereits begonnen haben.

Auswirkungen der Pandemie auf die Deinstitutionalisierung



61. Der EEF erklärte, dass die Gefahr besteht, dass unverhältnismäßige gesundheitliche Auswirkungen in den Einrichtungen der institutionellen Versorgung während der Pandemie dazu führen werden, dass die Mitgliedstaaten mehr in die institutionelle Versorgung investieren wollen, was die Fortschritte bei der Deinstitutionalisierung erheblich untergraben würde. Der EEF räumt zwar ein, dass die Kommission versucht hat, Vorschläge für Investitionen in Institutionen, die in einigen nationalen Aufbau- und Resilienzplänen enthalten sind, abzulehnen, befürchtet jedoch, dass diese Investitionen noch fortgesetzt werden könnten. Angesichts der größeren Flexibilität, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität im Vergleich zu den ESI-Mitteln eingeräumt wird, fordert der EEF die Kommission nachdrücklich auf, ihre eigene Überwachung zu verstärken und Organisationen der Zivilgesellschaft, die sie bei der Überwachung unterstützen könnten, finanzielle Unterstützung anzubieten.

62. ENIL äußerte seine Besorgnis darüber, dass Mittel im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zur Stärkung der institutionellen Betreuung insbesondere für ältere Menschen verwendet werden. Diese EU-Mittel könnten beispielsweise für die Bereitstellung von Isolations- oder physischen Distanzierungseinrichtungen verwendet werden. ENIL fand Beweise in einigen Entwürfen nationaler Aufbau- und Resilienzpläne für geplante Investitionen in Institutionen in einigen Ländern.

63. ENIL wies auch darauf hin, dass große Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (für Kinder, Erwachsene und ältere Menschen) weiterhin von ESI-Mitteln profitieren. Viele Kinder mit Behinderungen wurden in kleinere Wohneinrichtungen verlegt, anstatt in ihre Familien zurückzukehren oder mit anderen Formen der familiären Betreuung versorgt zu werden. Es gibt nicht genügend Investitionen für persönliche Hilfe und barrierefreien Wohnraum im Rahmen der ESI-Fonds. In den meisten Mitgliedstaaten, in denen *der Übergang von institutioneller zu gemeinschaftlicher Betreuung als Förderpriorität erfolgt ist, wurden Menschen mit Behinderungen* von großen in kleinere Einrichtungen verlegt (unter verschiedenen Bezeichnungen). Die Kommission sollte die zweite Überprüfung der EU durch den Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2022 nutzen, um Lehren aus dem Programmplanungszeitraum 2014-20 zu ziehen.

Abhilfemaßnahmen und Vertragsverletzungsverfahren

Bemerkungen von Organisationen der Zivilgesellschaft

64. ENIL erklärte, dass das Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich und Polen (sowie das Verfahren gegen Rumänien aus dem Vorjahr) seit mehr als einem Jahr anhängig seien. Die Kommission teilte der ENIL mit, dass sie beabsichtige, alle drei Verfahren einzustellen. ENIL machte geltend, die Kommission beziehe sich ausschließlich auf die Ansichten der nationalen Behörden. Sie forderte beispielsweise nicht die Stellungnahmen der polnischen oder österreichischen Bürgerbeauftragten. ENIL konsultierte den polnischen Bürgerbeauftragten zu der Vertragsverletzungsbeschwerde in Bezug auf Polen. Laut ENIL äußerte der polnische Bürgerbeauftragte seine Besorgnis über den Prozess der Deinstitutionalisierung in Polen und seine Einhaltung der Menschenrechtsnormen. Laut ENIL ist der polnische Bürgerbeauftragte in der Lage zu beurteilen, ob von der EU finanzierte Aktivitäten die Fortschritte bei der Deinstitutionalisierung untergraben.



65. Die ENIL erklärte, dass die Kommission bisher keinen Verstoß gegen das EU-Recht festgestellt oder andere Sanktionen in Bezug auf vom ESI finanzierte Maßnahmen im Zusammenhang mit Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und ältere Menschen verhängt habe.

[1] Siehe z. B.: C-335/11 und C-337/11, *HK Danmark gegen Dansk almennyttigt Boligselskab und HK Danmark gegen Dansk Arbejdsgiverforening*, Urteil vom 11. April 2013, Rn. 30 <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-335/11&language=EN> [Link]; und

C-363/12, *Z. gegen A Government Department, Der Vorstand einer Gemeinschaftsschule*, Urteil vom 18. März 2014, Rn. 73 <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-363/12> [Link]

[2] 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
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0048> [Link]

[3] Das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte hat die Deinstitutionalisierung als *einen Prozess beschrieben, der eine Verschiebung der Lebensgestaltung für Menschen mit Behinderungen vorsieht, von institutionellen und anderen segregierenden Einrichtungen zu einem System, das soziale Teilhabe ermöglicht, wenn Dienstleistungen in der Gemeinschaft nach individuellem Willen und Präferenz erbracht werden*. Siehe: Generalversammlung der Vereinten Nationen (2014), Thematische Studie über das Recht von Menschen mit Behinderungen, unabhängig zu leben und in die Gemeinschaft aufgenommen zu werden: Bericht des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, A/HRC/28/37, Ziff. 25.

[4] <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/committee-on> [Link]

[5] Allgemeine Bemerkung Nr. 5 vom 27. Oktober 2017, Ziffern 15 und 15 Buchstabe e: <https://digitallibrary.un.org/record/1311739?ln=en> [Link]

[6] Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht der Europäischen Union vom 2. Oktober 2015, Ziffer 51: <https://digitallibrary.un.org/record/812354?ln=en> [Link]

[7] Verordnung (EU) 2021/1060 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie Finanzvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und



Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Unterstützung für Grenzmanagement und Visapolitik

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060> [Link]

[8] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303> [Link]

[9] Begründungserwägung, 13. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und sechster Erwägungsgrund sowie Art. 9.3 der Verordnung 2021/1060.

[10] Rechtssache 417/2018/JN und 1233/2020/MMO.

[11] Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat die Verwendung der ESI-Fonds durch die Mitgliedstaaten für den Bau und die Renovierung institutioneller Pflegeeinrichtungen bewertet:

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-independent-living-part-ii-funding-budgeting_en.pdf [Link]

[12]

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25267> [Link]

[13] Ihre Antworten finden Sie unter:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/155220> [Link]

[14] Die Mitgliedstaaten müssen Begleitausschüsse benennen, um zu überprüfen, ob die operationellen Programme, die ESI-Mittel verwenden, ordnungsgemäß durchgeführt werden. Die Ausschüsse werden von der nationalen Verwaltungsbehörde geleitet und bestehen aus regionalen, wirtschaftlichen und Sozialpartnern. Die Europäische Kommission hat eine beratende Funktion innerhalb des Ausschusses.

[15] Ombudsteute aus Österreich, dem Baskenland, Belgien, der Tschechischen Republik, Kroatien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Island, Lettland, Malta, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Schweden und Trient in Italien antworteten. Ihre Antworten finden Sie unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/155220> [Link]

[16] Die grundlegenden Voraussetzungen sind in der Verordnung 2021/1060 festgelegt: „Horizontale Voraussetzungen“: Die Mitgliedstaaten sollten einen nationalen Rahmen für die Umsetzung des VN-Übereinkommens für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen, Datenerhebungs- und -überwachungsmechanismen und Vorkehrungen



schaffen, um sicherzustellen, dass ihre Politiken, Rechtsvorschriften und Standards in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen bei der Vorbereitung und Durchführung von Programmen, die ESI-Mittel erhalten, angemessen berücksichtigt werden. Ist eine solche Voraussetzung nicht erfüllt, kommt der Vorschlag nicht für eine Finanzierung in Betracht.

„Thematische Grundlagenbedingungen“: (I) Um Fördermittel für die Integration marginalisierter Gemeinschaften zu erhalten, müssen die Mitgliedstaaten über einen nationalen strategischen politischen Rahmen für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung verfügen, der Maßnahmen zur Förderung des Übergangs von institutioneller zu gemeinschaftlicher Betreuung enthält. (II) Um für eine Finanzierung für einen gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung in Betracht zu kommen, müssen die Mitgliedstaaten über einen nationalen oder regionalen strategischen Rahmen für die Gesundheitspolitik verfügen, der Maßnahmen zur Förderung gemeinschaftlicher Dienstleistungen enthält.

[17] Ein im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds eingerichtetes Soforthilfeprogramm:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2020/coronavirus-response-investment-i
[Link]

[18] Präambel, 13. Erwägungsgrund und Art. 21-24 der Verordnung 2021/1060. „*Jedes Programm enthält eine Strategie für den Beitrag des Programms zu den politischen Zielen (...), die aus einer oder mehreren Prioritäten besteht.*“

[19] Präambel, 18. Erwägungsgrund und Art. 10-14 der Verordnung 2021/1060. „*Die Partnerschaftsvereinbarung sollte ein prägnantes und strategisches Dokument sein, das die Verhandlungen zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat über die Gestaltung von Programmen lenkt (...).*“

[20] Präambel, 55. Erwägungsgrund der Verordnung 2021/1060.

[21] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1484> [Link]

[22] Es gibt zwei Leitlinien für das Personal der Kommission in Bezug auf die Deinstitutionalisierung. Der erste enthält allgemeine Ratschläge zur Anwendung der *Ex-ante-Konditionalitäten*, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Deinstitutionalisierung:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf
[Link]. Der zweite Leitfaden konzentriert sich auf die Art und Weise, wie die

Deinstitutionalisierung durch die Fonds „operationalisiert“ werden kann. Darin werden Beispiele für Maßnahmen genannt, die aus dem ESF und dem EFRE finanziert werden sollen, wie etwa die Entwicklung von Deinstitutionalisierungsstrategien und die Anpassung der Infrastruktur an gemeinschaftliche Dienste:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_deinstitutionalisation.pdf
[Link].



[23] Im November 2019 erarbeitete die Europäische Expertengruppe für den Übergang von der institutionellen zur gemeinschaftlichen Betreuung ein umfassendes Dokument: [eine Checkliste](#), mit der sichergestellt wird, dass EU-finanzierte Maßnahmen zu einem unabhängigen Leben beitragen, indem der Zugang zu familien- und gemeinschaftsbasierten Dienstleistungen entwickelt und sichergestellt wird. [\[Link\]](#)

[24] Artikel 23 der Verordnung 2021/1060

[25] Durch die Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 abgedeckt

[26] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 – allgemeine Ex-ante-Konditionalität 3.

[27] Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 – thematische Ex-ante-Konditionalität 9.1.

[28] Verfügbar unter https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes [\[Link\]](#)

[29] Durch die Verordnung 2021/1060 abgedeckt

[30] Artikel 15.4 der Verordnung 2021/1060.

[31] Anhang III der Leitlinien zur Gewährleistung der Achtung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bei der Durchführung der ESI-Fonds:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723(01)) [\[Link\]](#)

[32] OI/8/2014/AN <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59836> [\[Link\]](#)

[33] Anhang IV Nummern 4.4 und 4.6 der Verordnung 2021/1060: „Strategischer politischer Rahmen für Gesundheit und Langzeitpflege“ und „Nationaler strategischer politischer Rahmen für soziale Inklusion und Armutsbekämpfung“

[34] Siehe Ziffer 13 seiner Entscheidung.

[35] Nach dem Besuch der Europäischen Kommission (und anderer EU-Institutionen) im März 2022 stellte der UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Menschen mit Behinderungen fest, dass „*die Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsvorschrift im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (und in der Tat in der EU-Charta) der „progressiven Verwirklichung“ nicht zuträglich ist* .

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/un-expert-hails-eu-commitment-disability-rights> [\[Link\]](#)

[36] Allgemeine Bemerkung Nr. 5 vom 27. Oktober 2017, Ziffer 49:

<https://digitallibrary.un.org/record/1311739?ln=en> [\[Link\]](#)

[37] Artikel 33.2 des UNCRPD schreibt vor, dass die Vertragsstaaten einen Rahmen zur



Förderung, zum Schutz und zur Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens schaffen.

[38] Gemäß Artikel 38-40 der Verordnung 2021/1060 beteiligt sich die Kommission in beratender Funktion an diesen Ausschüssen.

[39] Im Jahr 2019 erhielt die Kommission auch eine Vertragsverletzungsbeschwerde gegen Rumänien in derselben Angelegenheit.

[40] Artikel 5 der CRPD.

[41] Art. 21 der Charta.

[42] Artikel 19 des CRPD besagt, dass die Parteien Maßnahmen ergreifen sollten, um das Recht von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, unabhängig zu leben und in die Gemeinschaft aufgenommen zu werden.

[43] Art. 26 der Charta sieht das Recht von Menschen mit Behinderungen vor, Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und einer Beteiligung am Gemeinschaftsleben in Anspruch zu nehmen.

[44] Präambel, 55. Erwägungsgrund, Verordnung 2021/1060, 12. Erwägungsgrund und Art. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

[45] Artikel 9 der Verordnung 2021/1060.

[46] Datenbank des UN-Vertrags, abrufbar unter:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4&DocTypeID=5
[Link]

[47] Die Kommission kann eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben und Zahlungen aussetzen, *sofern „ein hinreichend direkter Zusammenhang zwischen der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme behandelten Angelegenheit und den betreffenden Ausgaben besteht, um deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu gefährden“*.
Begründungserwägung, 70. Erwägungsgrund der Verordnung 2021/1060

[48] Mitteilung der Kommission, EU-Recht: bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG
[Link]

[49] Ibidem, Rn. 2.

[50] OI/8/2014/AN <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59836> [Link]



[51] Rechtssache 1233/2019/MMO: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/55112>
[Link]

[52] CRPD/C/HUN/IR/1, 17. September 2020 unter: <https://bit.ly/3elqo31>

[53] Wie in der Verordnung 2021/1060 vorgesehen. Zum Beispiel die Unterbrechung der Zahlungsfrist (Artikel 96) oder die Aussetzung von Zahlungen (Artikel 97).

[54] Ombudsleute von Österreich, Baskenland, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Slowenien

[55] Ombudsleute Österreichs, Kroatiens, der Tschechischen Republik, Estlands und Sloweniens

Dänemark , Estland, Finnland, Malta, Portugal,

[57] Österreich, Baskenland, Tschechische Republik, Kroatien, Rumänien, Slowenien, Spanien, Schweden

[58] ENIL verwies auf ein Rechtsgutachten, das Gegenstand einer früheren Beschwerde an den Bürgerbeauftragten war (417/2018/JN):
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/52034> [Link]