

Erster Jahresbericht 2021/2022 der Koordinierungsgruppe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

1. Zusammenfassung

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, kurz Istanbul-Konvention, trat am 1. Oktober 2021 in Liechtenstein in Kraft. Die von der Regierung eingesetzte Koordinierungsgruppe, die sich mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention befasst, hat sich seither zu mehreren Arbeitssitzungen getroffen.

Im Februar 2022 führte die Koordinierungsgruppe eine Umfrage bei Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen durch, um Informationen über bestehende Angebote und Massnahmen, Herausforderungen und Handlungsbedarf sowie Anregungen und Wünsche zu erfahren. 27 von 32 angeschriebenen Institutionen beteiligten sich an der Umfrage. Sowohl bei den Herausforderungen wie auch beim Handlungsbedarf wurde die Sensibilisierung sowie die Erreichung und Betreuung der Zielgruppen am häufigsten genannt.

Im Juni 2022 führte die Koordinierungsgruppe einen ersten Fachaustausch mit Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen durch, an dem 29 Vertreterinnen und Vertreter ihrer jeweiligen Institution teilnahmen. Der Fachaustausch diente einerseits der Rückmeldung zu den Ergebnissen der Umfrage sowie andererseits der Diskussion der Schwerpunkte, die sich aus der Umfrage ergeben hatten. Der Fachaustausch brachte wertvolle Einblicke in unterschiedliche Aufgabengebiete und einen ebenso wertvollen Erfahrungsaustausch.

Sowohl die Ergebnisse der Umfrage wie auch die Erkenntnisse aus dem Fachaustausch dienten der Koordinierungsgruppe unter anderem als Basis für die Handlungsempfehlungen an die Regierung.

2. Bestellung, Zusammensetzung und Aufgaben der Arbeitsgruppe

Am 1. Oktober 2021 ist das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) in Liechtenstein in Kraft getreten.

Mit Beschluss vom 29. September 2021 hat die Regierung die folgenden Ämter beauftragt, eine Vertretung in die Koordinierungsgruppe gem. Art. 10 Istanbul-Konvention zur Umsetzung dieser zu ernennen:

- Amt für Soziale Dienste
- Amt für Auswärtige Angelegenheiten
- Ausländer- und Passamt
- Landespolizei
- Opferhilfestelle

Das Amt für Soziale Dienste ist mit zwei Personen (Vorsitz und Beisitz) in der Koordinierungsgruppe vertreten.

Die Koordinierungsgruppe wurde mit den Aufgaben gemäss Art. 10 der Istanbul-Konvention betraut, d. h. mit der Koordinierung, Umsetzung, Beobachtung und Bewertung der politischen und sonstigen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung aller von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt. Zum Aufgabenbereich gehören auch gemäss Art. 11 der Istanbul-Konvention die Koordination und Analyse der Daten über das Vorkommen und die Häufigkeit dieser Formen von Gewalt, die von verschiedenen Behörden und Institutionen gesammelt werden. Die Ergebnisse sind der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Weiter wurde die Koordinierungsgruppe beauftragt, sich mindestens einmal pro Jahr mit relevanten verwaltungsexternen Institutionen und Organisationen, namentlich Organisationen aus der Zivilgesellschaft, auszutauschen.

Die Koordinierungsgruppe hat sich mindestens zweimal pro Jahr zu Sitzungen zu treffen und der Regierung jährlich Bericht über ihre Arbeit zu erstatten. Bei Bedarf können weitere Fachpersonen zu den Sitzungen hinzugezogen werden.

3. Sitzungen/Themen

Die Koordinierungsgruppe traf sich am 25. November 2021, dem Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen, zur ersten Sitzung. Traktanden waren die Erstellung eines Überblicks über vorhandene Strukturen, Vernetzungen, Massnahmen und Datensammlungen und die inhaltliche Vorbereitung des ersten Fachaustauschs mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen. Des Weiteren wurde der Ablauf der ersten Evaluationsrunde unter der Istanbul-Konvention thematisiert, welche von der zuständigen Expertengruppe (GREVIO) durchgeführt wird.

Im Februar 2022 wurde eine Umfrage bei Behörden und Nichtregierungsorganisationen durchgeführt, um den Überblick über Strukturen, Vernetzungen, Massnahmen und Datensammlungen zu vervollständigen. Angeschrieben wurden insgesamt 32 Behörden und Institutionen, von den 27 Rückmeldungen wurden 23 Rückmeldungen inhaltlich ausgewertet (vier Organisationen gaben bekannt, dass das Thema zurzeit keine Priorität aufweist; vgl. Auswertung im Anhang).

Am 24. März 2022 traf sich die Koordinierungsgruppe zur zweiten Sitzung zur Kenntnisnahme der Umfrage-Ergebnisse sowie zur Vorbereitung des ersten Fachaustauschs mit Behörden und Nichtregierungsorganisationen, welcher im Juni stattfand.

Die dritte Sitzung am 19. September 2022 befasste sich mit einem Rückblick auf den ersten Fachaustausch, das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der informellen Arbeitsgruppe «Häusliche Gewalt», der Gesetzeslage bei Vergewaltigungen und möglichem Handlungsbedarf in Liechtenstein sowie mit der Erstellung des Jahresberichts und der Empfehlungen an die Regierung.

Zu ihrer letzten Sitzung im Jahr 2022 und unter neuem Vorsitz traf sich die Koordinierungsgruppe am 14. Dezember virtuell und thematisierte insbesondere den vorliegenden Jahresbericht, den anstehenden GREVIO-Länderbesuch im Februar 2023 und den zweiten Fachaustausch im Jahr 2023. Ausserdem wurde über das Treffen der nationalen Koordinierungsgruppen in Helsinki und die Sitzungen des Komitees der Vertragsparteien in Strassburg berichtet (vgl. Kapitel 7.5 und 7.6 dieses Jahresberichts).

4. Erste Evaluationsrunde (Staatenbericht)

Die erste Evaluationsrunde wurde 2022 von GREVIO eingeleitet. Basierend auf den GREVIO-Fragebogen erstellte das Amt für Auswärtige Angelegenheiten – in Zusammenarbeit mit den für die jeweiligen Sachfragen zuständigen Ämtern – einen Staatenbericht. Als Ausgangslage dienten die Inhalte des Berichts und Antrags der Regierung an den Landtag betreffend die Ratifikation der Istanbul-Konvention (BuA Nr. 15/2021). Der Staatenbericht wurde am 7. Oktober 2022 bei GREVIO eingereicht. Zudem bestand die Möglichkeit, Schattenberichte durch Nichtregierungsorganisationen einzureichen. Neun Nichtregierungsorganisationen und der Verein für Menschenrechte (VMR) erarbeiteten einen Schattenbericht. Zusätzlich haben sich zwei Nichtregierungsorganisationen mit dem Bericht assoziiert. Der Schattenbericht wurde am 15. Dezember 2022 beim GREVIO-Sekretariat eingereicht und am 13. Januar 2023 veröffentlicht.

GREVIO stattete in Liechtenstein vom 14. bis zum 17. Februar 2023 einen Länderbesuch ab, um mit Vertreterinnen und Vertretern von Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen Gespräche zu führen und einen Basis-Evaluationsbericht zu erstellen. Der Evaluationsbericht wird im Sommer 2023 der Regierung zur Stellungnahme unterbreitet und im November 2023 veröffentlicht. Gestützt auf diesen wird das Komitee der Vertragsparteien im Dezember 2023 voraussichtlich dringliche Empfehlungen verabschieden, deren Umsetzung am erforderlichsten erscheinen. Liechtenstein ist dann bis zum Dezember 2026 eingeladen, einen weiteren Umsetzungsbericht einzureichen.

5. Konsultation und Austausch mit internen und externen Stellen

5.1 Austausch mit dem Amt für Statistik betreffend Sammlung und Analyse der Daten über geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt

Die statistische Erfassung von häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen ist gemäss Istanbul-Konvention ein zentraler Ansatz, um politische Ansätze und Massnahmen gestützt auf Fakten anzustossen und überprüfen zu können. Des Weiteren tragen präzise statistische Daten zur Sensibilisierung bei und widerspiegeln die Schwere des Problems. Die Verbesserung der Datenlage bzw. der Erfassung und Verfügbarkeit ist daher ein zentraler Aspekt der Koordinierungsgruppe.

Vor diesem Hintergrund trafen sich Mitglieder der Koordinierungsgruppe am 27. April 2022 mit einem Vertreter des Amtes für Statistik, um das Vorgehen betreffend Sammlung und Analyse der Daten über das Vorkommen und die Häufigkeit der von der Istanbul-Konvention erfassten Formen von Gewalt zu besprechen. Diskutiert wurden unter anderem die gemäss Istanbul-Konvention respektive die gemäss der ersten anstehenden Evaluationsrunde zu berücksichtigenden Kategorien von Daten, die Datensammlungen von Landespolizei und Opferhilfe sowie die Herausforderung, die Daten von Nichtregierungsorganisationen unter Berücksichtigung des Datenschutzes miteinbeziehen zu können, damit zusammengehörende Fälle nicht mehrfach in einer Statistik aufscheinen.

Der Vertreter des Amtes für Statistik informierte darüber, dass gemäss Statistik-Programm 2022/2023 die Erstellung einer Kriminalstatistik in Zusammenarbeit mit der Landespolizei geprüft wird. Das Amt für Statistik ist zudem bereit, die Koordinierungsgruppe bei der Datenerhebung zu unterstützen.

Die Verbesserung der Datenerhebung wird die Koordinierungsgruppe auch über die kommende Berichtsperiode beschäftigen.

5.2 Durchführung des ersten Fachaustauschs

Am 29. Juni 2022 fand der erste Fachaustausch zur Umsetzung der Istanbul-Konvention statt. Es nahmen 29 Personen von 26 Behörden und Institutionen daran teil. Nach einer Vorstellung der Koordinierungsgruppe sowie der Ergebnisse der Umfrage (siehe Anhang) befasste sich der Fachaustausch prioritär mit der Erreichung der Zielgruppen. Dieses Handlungsfeld wurde in der Umfrage am häufigsten genannt.

Folgende Empfehlungen wurden festgehalten: Für eine zielgruppengerechte Präventionsarbeit ist eine Erhebung von Belastungsfaktoren wichtig, Prävention und Opferschutz sind durch eine obligatorische Beratung von Tatpersonen zu verstärken und niederschwellige Angebote sollten besser koordiniert werden. Weiter wurde angeregt, dass die Koordinierungsgruppe bezüglich Datensammlung durch die Nichtregierungsorganisationen ein Formular für eine einheitliche Erhebung der Daten entwerfen könnte.

5.3 Austausch mit Bewährungshilfe

Im Rahmen der Nachbearbeitung des Fachaustauschs fanden im Herbst Gespräche zwischen der Koordinierungsgruppe und der Bewährungshilfe statt, um das Thema der Gewaltpräventionsberatung anhand des Beispiels von Österreich zu vertiefen. Seit dem 1. September 2021 gibt es in Österreich die verpflichtende Gewaltpräventionsberatung für Personen, gegen die ein Betretungs- und Annäherungsverbot ausgesprochen wurde. In der Zwischenzeit gibt es österreichische Erfahrungswerte. Vonseiten der Bewährungshilfe wurde zuhanden der Koordinierungsgruppe ein entsprechendes Papier zusammengestellt, das anlässlich ihrer dritten Sitzung ausführlich diskutiert wurde.

5.4 Austausch mit Botschafter Domenik Wanger

Auf Einladung des VMR informierte am 23. September 2022 der liechtensteinische Botschafter beim Europarat in Strassburg, Domenik Wanger, der seit 2022 Vizepräsident im Komitee der Vertragsstaaten der Istanbul-Konvention ist, über die Tätigkeiten und die Funktionsweise der Organe der Istanbul-Konvention und teilte Erfahrungen über die Berichterstattung und die Umsetzung der Istanbul-Konvention in anderen Staaten. An der Veranstaltung nahmen Vertreterinnen und Vertreter von insgesamt elf Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen teil.

6. Öffentlichkeitsarbeit

Aus Anlass des Internationalen Tages gegen Gewalt an Frauen wurde am 25. November 2021 ein Artikel in der Grossauflage des Liechtensteiner Volksblatts veröffentlicht («Istanbul-Konvention: Fortschrittlichster Menschenrechtsvertrag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt»). In diesem Artikel wurden die Ziele der Istanbul-Konvention und die Ursachen für Gewalt gegen Frauen sowie für häusliche Gewalt thematisiert. Zudem wurde darin auch auf die Aktion «16 Tage gegen Gewalt gegen Frauen», die jedes Jahr ab diesem Tag bis zum 10. Dezember dauern, vorgestellt und auf die jährlich in Liechtenstein durchgeführte Brottüten-Aktion («Häusliche Gewalt kommt nicht in die Tüte») hingewiesen. Des Weiteren veröffentlichte das Amt für Auswärtige Angelegenheiten sowohl im Jahr 2021 als auch im Jahr 2022 einen Tweet zum Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen und den darauffolgenden «Orange Days».

7. Regionale / Internationale Tätigkeit

7.1 Erstes Fachtechnisches Treffen der deutschsprachigen Länder

Die Schweiz initiierte ein erstes, virtuell durchgeführtes Treffen der Koordinierungsstellen der deutschsprachigen Länder am 11. Juni 2021, also einige Tage, bevor Liechtenstein die Ratifikationsurkunde beim Europarat hinterlegte. Dennoch wurde Liechtenstein bereits zu diesem Treffen mit der Schweiz, Österreich, Deutschland und Luxemburg eingeladen. Eine Vertreterin des Amtes für Soziale Dienste nahm an diesem Treffen teil. Es wurden unter

anderem Themen wie Massnahmen und Herausforderungen, Umgang mit anderen Ressorts und Nichtregierungsorganisationen sowie Daten und Datenaufbereitung angesprochen. Das nächste Treffen ist für den 9. Juni 2023 in Bern geplant.

7.2 Treffen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Das 63. Treffen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten am 21. September 2021 in Bern befasste sich unter anderem mit den Handlungsfeldern der Istanbul-Konvention, dem Zusammenspiel verschiedener Akteure für eine wirksame Umsetzung und die koordinierte Umsetzung durch Bund und Kantone. Eine Vertreterin des Fachbereichs Chancengleichheit des Amtes für Soziale Dienste war an dieser Konferenz vertreten.

7.3 Internationale Konferenz «Women's Access to Justice»

An der virtuellen Konferenz des Europarats «Women's Access to Justice – Moving closer to full ratification and implementation of the Istanbul Convention» am 7. und 8. Oktober 2021 nahmen zwei Mitglieder der Koordinierungsgruppe teil. Dank der virtuellen Durchführung konnten die Themen einzeln ausgewählt und mitverfolgt werden.

7.4 Nationale Konferenz «Neue Rechtsgrundlagen zum Schutz vor Gewalt»

Am 2. November 2021 fand die hybrid durchgeführte Nationale Konferenz «Neue Rechtsgrundlagen zum Schutz vor Gewalt» statt. Zwei Mitglieder der Koordinierungsgruppe nahmen (vor Ort in Bern sowie virtuell) an der Konferenz teil. Die Konferenz befasste sich mit aktuellen Gesetzesanpassungen zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen sowie mit Good-Practice-Beispielen (z. B. Lernprogramme gegen Gewalt, Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei Sorgerechtsentscheiden oder Grenzen einer elektronischen Überwachung).

7.5 Erstes Treffen der nationalen Koordinierungsgruppen gemäss Istanbul-Konvention

Am 15. November 2022 luden das GREVIO-Sekretariat sowie das Auswärtige Amt Finnlands zum ersten Treffen der nationalen Koordinierungsgruppen gemäss Istanbul-Konvention nach Helsinki ein, an welcher eine Vertreterin der liechtensteinischen Koordinierungsgruppe teilnahm. Die Konferenz war die erste ihrer Art und soll künftig regelmässig erfolgen. Die Veranstaltung diente als Erfahrungsaustausch und thematisierte insbesondere «best practices» und Feststellungen der bisherigen GREVIO-Länderbesuche und Umsetzungsmassnahmen. Im Zuge dessen wurden generelle Herausforderungen von Koordinierungsstellen präsentiert. Aus liechtensteinischer Perspektive war dieser Austausch besonders interessant, da Liechtenstein erst am Anfang des Überprüfungszyklus steht und von den Erfahrungen der anderen Staaten profitieren kann.

7.6 Teilnahme an den Sitzungen des Komitees der Vertragsparteien

Am 7. Dezember 2021, am 8. Juni 2022 sowie am 5. und 6. Dezember 2022 fanden die ersten drei Sitzungen des Komitees der Vertragsparteien gemäss Istanbul-Konvention statt, an welchen Liechtenstein im Anschluss an die Ratifikation durch ein Mitglied der Koordinierungsgruppe vertreten war. Die Aufgaben dieses Komitees sind die Wahl des Expertenkomitees GREVIO, die Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens, das Verfassen von Empfehlungen (neben jenen von GREVIO) sowie die Prüfung der Ergebnisse von Untersuchungen der Vertragsparteien. Botschafter Domenik Wanger wurde am 7. Dezember 2021 zum ersten Vizepräsidenten im Büro des Komitees gewählt und am 6. Dezember 2022 für ein weiteres Jahr bestätigt, dies neben der französischen Präsidentin und dem slowenischen zweiten Vizepräsidenten. Die Sitzung vom Dezember 2022 wurde durch eine high-level Konferenz zum Thema «*Joining forces: applying the cybercrime frame to digital violence against women*» umrahmt, zu welcher die isländische Präsidentschaft des Europarats einlud.

8. Empfehlungen an die Regierung

8.1 Schlussfolgerungen aus der Umfrage vom Februar 2022

Gemäss der Umfrage vom Februar 2022 bei Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen stehen sowohl bei den Herausforderungen wie auch beim Handlungsbedarf die Sensibilisierung, die Zielgruppenerreichung und deren Betreuung an oberster Stelle. An zweiter und dritter Stelle folgen bei den Herausforderungen knappe und fehlende Ressourcen sowie nicht ausreichende gesetzliche Grundlagen und Verfahren. Beim Handlungsbedarf wurden die Anpassung von gesetzlichen Grundlagen und die Strafverfolgung sowie die Weiterentwicklung der bestehenden Angebote hervorgehoben. Da auch anlässlich des Fachaustauschs im Juni die Prävention durch obligatorische Beratung von Tatpersonen als wünschenswerte Massnahme genannt wurde, traf sich im Anschluss daran ein Mitglied der Koordinierungsgruppe mit der Bewährungshilfe, die das österreichische Modell als gangbare Variante in Vorschlag brachte (vgl. Kapitel 5.3).

8.2 Analyse und Priorisierung von Empfehlungen an die Regierung

Im Nachgang zum Fachaustausch besprach die Koordinierungsgruppe Grundlagen betreffend die Empfehlungen an die Regierung und kam zur Überzeugung, dass eine geringe Anzahl von konkreten umzusetzenden Massnahmen priorisiert werden soll. Die Koordinierungsgruppe empfiehlt, dass aufgrund der Umfrage sowie aufgrund des Fachaustauschs vom Juni 2022 in den kommenden ein bis zwei Jahren

- die verpflichtende Gewaltpräventionsberatung (nach dem Vorbild von Österreich) durch eine Gesetzesanpassung eingeführt; und
- der Einsatz von sogenannten Ersatzmassnahmen für Tatpersonen verstärkt wird.

Bei der ersten Empfehlung handelt es sich um eine Massnahme, die im Sinne einer opfergeschützorientierten Täterarbeit bereits nach einer polizeilichen Intervention, aber vor einem gerichtlichen Verfahren zum Tragen kommen soll. Gefährder/innen sollen verpflichtend

eine Gewaltpräventionsberatung im Ausmass von sechs Stunden bei einer Beratungsstelle für Gewaltprävention in Anspruch nehmen müssen. Die Erstberatung soll binnen 14 Tagen nach Kontaktaufnahme durch die Beratungsstelle stattfinden. Ziel der Beratung ist, dass gewaltausübende Personen das eigene Verhalten kritisch hinterfragen, die Eigenverantwortung herausarbeiten und Verantwortung für ihr Handeln übernehmen. Die Klienten und Klientinnen sollen zu einer weiteren vertieften Beratung motiviert werden. Das oberste Ziel ist die Vermeidung weiterer Gewalthandlungen.

Die zweite Empfehlung setzt nach einem gerichtlichen Verfahren an. Unter Ersatzmassnahmen werden verbindliche Auflagen verstanden, die milder als (Untersuchungs-)Haft sind (z. B. Kontaktverbot, Meldepflicht, ärztliche/therapeutische Behandlung, Auflage zur Alkohol- und/oder Drogenabstinenz, Lernprogramme). (Anmerkung: Lernprogramme, wie beispielsweise «Partnerschaft ohne Gewalt», verfolgen das Ziel einer Rückfallsenkung, indem Beschuldigte ihr Verhalten verstehen und Methoden bzw. Kompetenzen wie Selbstkontrolle, Ärger- oder Stressbewältigung trainieren. Am Beispiel des Kantons Zürichs ist erkennbar, dass für die Umsetzung und Kontrolle von Ersatzmassnahmen die Verfahrensleitung – also Staatsanwaltschaft, nach Anklageerhebung das Gericht – zuständig ist.)

Beide Massnahmen werden als sehr wirkungsvoll erachtet und sollten idealerweise kombiniert umgesetzt werden.

9. Ausblick

Im ersten Jahr ihres Bestehens konnte die Koordinierungsgruppe eine Standortbestimmung vornehmen und im Austausch mit Nichtregierungsorganisationen in Liechtenstein, anlässlich internationaler Konferenzen sowie anhand von gesellschaftspolitischen Debatten Handlungsfelder und Themen eruieren, die in den kommenden Jahren im Mittelpunkt bleiben oder neu aufscheinen werden. In vielen Staaten wurde und wird beispielsweise die Debatte geführt, unter welchen Umständen sexuelle Handlungen einvernehmlich sind und wann eine Nötigung oder Vergewaltigung vorliegt. Zum Zeitpunkt der Finalisierung dieses Jahresberichts sprach sich der schweizerische Nationalrat für den Ja-heisst-Ja-Ansatz aus. Die Koordinierungsgruppe wird die Debatte dazu verfolgen.

Zu den wichtigsten Meilensteinen im Jahr 2023 gehört der GREVIO-Länderbesuch im Februar mit den nachgelagerten Berichten und Empfehlungen. Basierend auf den Erfahrungen des ersten Fachaustauschs und den Erkenntnissen aus dem Länderbesuch wird im Sommer/Herbst der zweite Fachaustausch stattfinden.

Koordinierungsgruppe, Schaan, im Juni 2023