Schattenbericht des Frauennetzes zu dem in den Schlussbemerkungen des CEDAW Ausschusses (CEDAW/C/LIE/CO/4) geforderten Follow-up Berichts der Liechtensteinischen Regierung

Vaduz, Mai 2013

Frauennetz Liechtenstein

Im Frauennetz arbeiten seit 1997 Frauen aus derzeit 16 Nicht - Regierungsorganisationen (NGOs), politischen Parteien und Regierungsorganisationen
gemeinsam daran, die Chancengleichheit von Frauen und Mädchen zu verbessern.
Das Frauennetz versteht sich als eine Plattform, die dem gegenseitigen
Informationsaustausch dient, wo gemeinsame Veranstaltungen wie der jährliche
internationale Tag der Frau am 8. März, Projekte wie der Preis für Zivilcourage
DemoGrazia oder die Europäische Kleinstaatenkonferenz 2011 organisiert werden.
Drehscheibe und Koordinationsstelle für die Aktivitäten des Frauennetzes ist die
Stabsstelle für Chancengleichheit.

Gemäss den Schlussbemerkungen des CEDAW Ausschusses (CEDAW/C/LIE/CO/4) nimmt das Frauennetz Liechtenstein hiermit gerne die Gelegenheit wahr, einen Schattenbericht zum Follow-up Bericht der Liechtensteinischen Regierung vorzulegen.

Seite 13: Weiterverfolgung der Schlussbemerkungen 46. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, innerhalb von zwei Jahren schriftliche Informationen über die unternommenen Schritte zur Umsetzung der in den Absätzen 25 und 29 oben enthaltenen Empfehlungen zu unterbreiten.

Wir konzentrieren uns in unseren Ausführungen auf die Umsetzung der Empfehlung 29.

- 29. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:
- (a) zeitweilige Sondermassnahmen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 des Ausschusses einzuführen, wie zum Beispiel eine gesetzliche Quote, ein System der Geschlechterparität für Nominierungen für Staatsorgane und eine Verknüpfung der Finanzierung der politischen Parteien an die Bedingung der gleichen Vertretung von Frauen in deren parteiinternen Gremien und auf deren Kandidatenlisten, um die Vertretung von Frauen in Entscheidungspositionen in gewählten und bestellten Gremien zu erhöhen; und
- (b) insbesondere männliche Staatsangestellte und Politiker in Bezug auf Gleichstellung auszubilden, um das Verständnis zu stärken, dass die volle und gleiche Vertretung von Frauen und Männern im politischen und öffentlichen Leben eine Vorbedingung für die vollständige Umsetzung des Übereinkommens ist, und um dadurch eine günstigere Umgebung für die Teilnahme von Frauen am politischen und öffentlichen Leben zu schaffen.

1. Politische Partizipation der Frauen in Liechtenstein

Die Liechtensteiner Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben Anfang Februar 2013 ein neues Parlament (Landtag) gewählt. Der Wahl haben sich 50 männliche und 18 weibliche Kandidaten gestellt. In den Landtag gewählt wurden 20 Männer und 5 Frauen.

Kandidaten männlich 50 (73,5 %) gewählt 20 (80 % der Mandate)

Kandidaten weiblich 18 (26,5 %) gewählt 5 (20 % der Mandate)

Im Vergleich zu den Wahlen 2009 hat sich die Situation nochmals verschlechtert: Damals kandidierten 42 Männer und 20 Frauen, 6 Frauen erreichten ein Mandat (24%).

Auch in den Gemeinderäten der elf Gemeinden stagniert der Frauenanteil und liegt 2011 bei 27.4 %.

Beunruhigend ist nicht nur der Rückgang der gewählten Frauen, sondern auch die rückläufige Tendenz bei der Anzahl von Kandidatinnen. Eine Ursache mag in der fehlenden Bereitschaft der Frauen liegen, sich öffentlichen Wahlen zu stellen. Doch

die wesentlichen Faktoren sind in gesellschaftlichen Gegebenheiten und strukturellen Hindernissen zu suchen:

- Insgesamt sind die l\u00e4ndlich patriarchalen und monarchischen (f\u00fcrstliches Hausgesetz) Strukturen Liechtensteins einer politischen Beteiligung von Frauen abtr\u00e4glich.
- ➢ In der Bevölkerung fehlt grösstenteils das Bewusstsein für Gleichstellungsanliegen. Die Veröffentlichung der Analyse zu den Parlamentswahlen 2013 steht noch aus. Ein schon bekanntes Resultat ist jedoch bezeichnend. Auf die Frage, "Haben Sie bei den Landtagswahlen bewusst Frauen gewählt " antworteten: 12% der Männer von 18 bis 65 Jahre mit Ja, bei den über 65-jährigen 20%. 20% der Frauen von 18 bis 65 Jahre mit Ja, bei den über 65-jährigen 32%. Verglichen mit früheren Umfragen ist die "bewusste Frauenwahl" seit 2001 bei Frauen und Männern rückläufig.
- ➢ Bei den beiden konservativen Volksparteien (FBP: 10 Mandate, VU 8 Mandate) ist gegen aussen keine Förderung von Frauen sichtbar. Es fehlt vor allem an einem langfristigen und zielgerichteten Aufbau von Frauen in den Parteigremien. In den Parteivorständen sind Frauen kaum vertreten.
- Trotz der Empfehlung 29 a) hat die Regierung seit 2011 keine entsprechenden Massnahmen vorbereitet und umgesetzt. Im Hinblick auf die Wahlen wurden einzig ein paar schon früher durchgeführte Sensibilisierungsmassnahmen ergriffen: zum Beispiel der Politiklehrgang für Frauen, die Homepage frauenwahl.li oder die Diskussionsrunden mit den weiblichen Landtagsabgeordneten.
- ▶ Die Antwort auf eine "Kleine Anfrage" der Freien Liste (Oppositionspartei) bezüglich "zeitweiliger Sondermassnahmen" vom Oktober 2012 (siehe Beilage) zeigt auf, dass sich die Regierung bezüglich der besseren Wahlchancen für Frauen sehr auf die Stabsstelle für Chancengleichheit stützt, obwohl diese Stelle aufgrund der personellen Unterbesetzung und der fehlenden Neubesetzung der Stellenleitung nicht mehr über die notwendigen Ressourcen verfügt (siehe Ausführungen 2. Stabstelle für Chancengleichheit).
- Im Oktober 2012 legt die Regierungskommission für die Gleichstellung von Frau und Mann einen Bericht und Antrag zur "Einführung von Geschlechterquoten auf den Wahllisten auf Gemeinde- und Landesebene" vor. In diesem Bericht und Antrag schlägt sie der Regierung die Einführung einer Geschlechterquote von 50% auf den Wahllisten vor. Zur Zielerreichung beantragt die Kommission u.a. folgendes Vorgehen:
 - o Die Gleichstellungskommission stellt einen Antrag an die Regierung
 - o Beschlussfassung durch die Regierung
 - Diskussion des Antrags mit den Frauen-Landtagsabgeordneten, anschliessend mit allen Abgeordneten und den politischen Parteien
 - Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage bezüglich der Einführung von Geschlechterquoten auf den Wahllisten
 - Die Einführung der Listenquote soll auf die Gemeindewahlen 2015 erfolgen

➤ Die Regierung nimmt diesen Bericht und Antrag der Kommission Ende 2012 zur Kenntnis ohne jeglichen weiterführenden Auftrag an die Kommission damit zu verbinden.

Resümee: In Anbetracht der oben beschriebenen ungünstigen Voraussetzungen für eine ausgewogene politische Partizipation der Frauen scheint uns der Vorschlag der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann zur Einführung einer 50%-Geschlechterquote auf den Wahllisten eine unumgängliche Massnahme zu sein. Die Weiterverfolgung dieser konkreten zielgerichteten Sondermassnahme ist jedoch mehr denn je in Frage gestellt. Der seit März 2013 neu zuständige Minister Mauro Pedrazzini erteilte der Kommisssion für die Gleichstellung von Frau und Mann in einem Gespräch am 2. Mai diesbezüglich eine klare Absage.

2. Stabsstelle für Chancengleichheit

Im Februar 2012 legte das Frauennetz dem UNO-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) und dem International Women's Rights Action Watch (IWRAW) einen ausführlichen Bericht vor. In diesem schildert das Frauennetz die unbefriedigende Situation in der Stabsstelle und informiert über die Vorschläge des Frauennetzes zur Verwaltungsreform.

Im heutigen Schattenbericht wiederholen wir kurz den Inhalt des oben erwähnten Berichts und geben Auskunft über den weiteren Verlauf in dieser Angelegenheit.

Aufbau und Erweiterung der Stabsstelle

Am 1. Mai 1996 wurde die Stabsstelle Gleichstellungsbüro der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann eingesetzt. Der Leiterin des Gleichstellungsbüros standen zur Umsetzung der Aufgaben 60 Stellenprozent zur Verfügung. Bis 2005 gelang es, die Stelle auf 100% zu erhöhen. Zudem waren ab 2002 fortlaufend Praktikantinnen und Praktikanten für die Stabsstelle tätig.

Im Februar 2005 beschloss die Regierung die Erweiterung der Stabsstelle Gleichstellungsbüro zur Stabsstelle für Chancengleichheit.

Folgende Themenfelder wurden der Stabsstelle zugeordnet:

- o Gleichstellung von Frau und Mann
- Migration und Integration von Ausländer/innen
- Behinderung
- o soziale Benachteiligungen
- sexuelle Orientierung.

Für den Bereich Gleichstellung von Frau und Mann sind die Aufgaben im Gleichstellungsgesetz verankert. Für den Bereich Integration im Ausländergesetz. Mit dem Beschluss die Stabsstelle zu erweitern, sprach der Landtag ihr zusätzliche 100 Stellenprozent zu, also insgesamt 200 Stellenprozent.

Personeller Abbau. Keine Besetzung der Stabsstellenleitung

Seit 2008 ist die Stabsstelle unterbesetzt, da beim Austritt von Mitarbeiterinnen keine konsequente Nachbesetzung stattfand. Seit der Kündigung der Stellenleiterin auf April 2011 hat die Unterbesetzung prekäre Ausmasse angenommen. Mit der Begründung der bevorstehenden Verwaltungsreform wurde die Stellenleitung erst mehr als ein Jahr später, im Juli 2012 ausgeschrieben und ist im April 2013, also fast zwei Jahre später, immer noch unbesetzt.

Offiziell wurde die Ressortsekretärin des Ressorts Familie und Chancengleichheit zur interimistischen Stellenleiterin ernannt; sie war jedoch war für diese Aufgabe nicht entsprechend freigestellt und dementsprechend inaktiv. So wird die Stabsstelle im Alltag von einer Mitarbeiterin und – nun in einer aufgabenorientierten Beraterfunktion – von der ehemaligen Stabsstellenleiterin am Leben erhalten. In dieser personellen Situation kann die Stabsstelle ihre gesetzlich definierten Aufgaben in keiner Weise erfüllen. Umso mehr als ab Sommer 2013 die Mitarbeiterin wegen Mutterschaftsurlaubs ausfällt und die ehemalige Leiterin ihre Beratungstätigkeit definitiv beendet.

Die Verwaltungsreform

Konstruktive Vorschläge des Frauennetzes

Im Rahmen der anstehenden Verwaltungsreform schlug das Frauennetz 2011 vor. die Stabsstelle für Chancengleichheit (SCG) in ein Amt für Menschenrechte überzuführen und in Kombination dazu eine unabhängige Menschenrechtsinstanz in Form einer Ombudsstelle für Menschenrechte zu errichten. Letztere ist notwendig, weil die Stabsstelle schon bisher Aufgaben wie die Beratung von Privaten und Behörden, die Durchführung von Untersuchungen und die Öffentlichkeitsarbeit nicht in der gesetzlich definierten Unabhängigkeit wahrnehmen kann. Dies führte anlässlich des vierten Länderberichtes zur Frauenkonvention 2011 zu Kritik seitens der UNO und zur Empfehlung, in Liechtenstein eine unabhängige Menschenrechtsinstitution zu schaffen (siehe CEDAW/C/LIE/CO/4, Schlussbemerkung vom 08.02.2011, Empfehlung 14 und 15). Am 30. Januar 2013 fand die zweite Überprüfung der Menschenrechtslage Liechtensteins im Rahmen der UPR (UNO-Menschenrechtsrat in Genf) statt. Auch hier erhielt Liechtenstein unter anderem zehn Empfehlungen, welche die Einsetzung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution zum Thema haben (siehe A/HRC/WG.6/15/L.12, 1.2. 2013).

Vernehmlassung zur Verwaltungsreform

Im Herbst 2012 erschien der Vernehmlassungsbericht. Die Regierung schlug die Schaffung eines Amtes für Soziales und Gesellschaft vor, in dem das bisherige Amt für Soziale Dienste und Aufgaben der Stabsstelle für Chancengleichheit, des Ausländer- und Passamtes und der beiden Ressorts Soziales sowie Familie und Chancengleichheit zusammengeführt werden. Mit Freude erfuhr das Frauennetz, dass die eingebrachte Idee einer Ombudsstelle für Menschenrechte von der Regierung positiv aufgenommen wurde, wenn auch nicht in der gewünschten

rechtlichen Form. Die unabhängige Menschenrechtsinstanz sollte unter dem Namen "Zentrum für Menschenrechte" als öffentlich-rechtliche Stiftung ausgestaltet werden. In der Vernehmlassung begrüssten die Teilnehmenden grundsätzlich das Menschenrechtszentrum, einzig die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Stiftung wurde kritisiert. Gemäss Einschätzung des Frauennetzes, Amnesty International und teils auch der Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche gewährt eine öffentlichrechtliche Stiftung nicht die notwendige Unabhängigkeit. Dazu der entsprechende Abschnitt aus der Stellungnahme des Frauennetzes:

Mit der Einrichtung eines Zentrums für Menschenrechte wird der wiederholten Kritik verschiedener internationaler Gremien Rechnung getragen und internationale Verpflichtungen werden umgesetzt. Sehr zu befürworten ist in diesem Zusammenhang auch die Zielsetzung, das neue Zentrum für Menschenrechte so auszugestalten, dass es vom Internationalen Coordinating Committee (ICC) akkreditiert werden kann.

Umso mehr erstaunt die vorgeschlagene Rechtsform einer öffentlich rechtlichen Stiftung, die – wie die Regierung an anderer Stelle des Vernehmlassungsberichtes erwähnt – eine Rechtsform darstellt, die nicht grösstmögliche Unabhängigkeit, sondern gerade staatlichen Einfluss gewährleistet:

S. 53/54

"...Die Ausgestaltung als öffentlich-rechtlicher Träger ermöglicht der Regierung die Steuerung der Geldströme und das Setzen der strategischen Schwerpunkte bei den Leistungen. Die Qualifizierung der Stiftung als öffentliches Unternehmen durch ein Spezialgesetz ermöglicht der Regierung zudem grösseren Einfluss auszuüben und insbesondere die Informationen zu erhalten, wie sie im Rahmengesetz...vorgesehen sind."

Seite 68 Art. 7

"Der Stiftungsrat soll aus 5 – 7 Mitgliedern bestehen, die von der Regierung auf die Dauer von 4 Jahren bestellt werden, wobei die Regierung den Präsidenten bestimmt. … Bei der Besetzung des Stiftungsrates kommt dem Land als Eigner grosser Einfluss zu."

Die notwendige Unabhängigkeit kann demnach mit einer öffentlich rechtlichen Stiftung nicht gewährleistet werden. Diese Rechtsform steht im Widerspruch zur erforderlichen Unabhängigkeit, da die Regierung über die Eignerstrategie, die Wahl des Stiftungsrates und des Präsidenten sowie über die Oberaufsicht auf personeller und strategischer Ebene massgeblich Einfluss nimmt.

Bericht und Antrag zur Verwaltungsreform

Ende November 2012 verabschiedete die Regierung den Bericht und Antrag Nr. 149/2012. Dieser sieht nun wieder von der Schaffung eines Zentrums für Menschenrechte ab und will nun doch die Stabsstelle für Chancengleichheit beibehalten. Dies mit der einzigen Begründung, dass aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse die Regierung zur Ansicht gelangt sei, dass die vorgebrachten Bedenken gegenüber der Schaffung eines Zentrums für Menschenrechte in Form einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zu beachten und diese Punkte einer weiteren umfassenden Prüfung zuzuführen sind.

Im Bericht und Antrag schreibt die Regierung S.58/59:

Aus dem Grundsatz der Verwaltungsreform, Organisationen mit einer bestimmten Mindestgrösse zu schaffen, wurde das Projekt für die Zusammenführung der Stabstelle für Chancengleichheit und des Amtes für Soziale Dienste lanciert. In einer Arbeitsgruppe, welche aus Vertretern des Ressorts Familie und Chancengleichheit, des Ressorts Soziales, des Amtes für Soziale Dienste sowie der Stabsstelle für Chancengleichheit bestand, wurden mögliche Lösungsvarianten zur Zusammenführung der Stabsstelle für Chancengleichheit und des Amtes für Soziale Dienste ausgearbeitet. Der Arbeitsgruppe wurde schnell bewusst, dass eine blosse Zusammenführung der Stabstelle für Chancengleichheit und des Amtes für Soziale Dienste auf Grund der gesetzlich geforderten Unabhängigkeit gewisser Aufgaben der Stabsstelle für Chancengleichheit im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann nicht möglich ist. Im Vernehmlassungsbericht wurde folglich die Schaffung eines Zentrums für Menschrechte vorgeschlagen, welches die Tätigkeiten, für welche Unabhängigkeit benötigt wird, wahrnehmen hätte sollen.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse ist die Regierung jedoch zur Ansicht gelangt, dass die vorgebrachten Bedenken gegenüber der Schaffung eines Zentrums für Menschenrechte in Form einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zu beachten und diese Punkte einer weiteren umfassenden Prüfung zuzuführen sind.

Es sollen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt bzw. mit Inkrafttreten der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen jene Aufgaben der Stabsstelle für Chancengleichheit in das Amt für Soziales und Gesellschaft überführt werden, welche behördlicher Natur sind und die Bereiche Migration und Integration von Ausländer/innen, Behinderung und soziale Benachteiligung betreffen.

Bei den genannten behördlichen Aufgaben handelt es sich v.a. um: das Umsetzen von Projekten, teils auch in Zusammenarbeit mit Amtsstellen und Organisationen (bspw. Sensibilisierung im Behindertenbereich), das Beraten und Weitervermitteln von Privaten und Behörden sowie Beantwortung von Anfragen von internationalen oder nationalen Gremien, das Leiten und Mitwirken in Arbeits- und Projektgruppen, die Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen sowie das Verfassen von Stellungnahmen, die Durchführung interregionaler Projekte, etc.

Entgegen der Vorgaben der Verwaltungsreform soll die Stabsstelle für Chancengleichheit als "reduzierte Amtsstelle" eingerichtet werden: die bisherigen behördlichen Aufgaben der Stabsstelle für Chancengleichheit sollen ins Amt für Soziales und Gesellschaft überführt werden. Unklar bleibt, ob dies auch die behördlichen Aufgaben im Bereich Gleichberechtigung von Frau und Mann betrifft. Für die Stabsstelle für Chancengleichheit bleiben demnach die Aufgaben übrig, welche gemäss Gleichstellungsgesetz unabhängig wahrgenommen werden müssen sowie vermutlich die behördlichen Aufgaben im Bereich Gleichberechtigung von Frau und Mann.

Die Stabsstelle für Chancengleichheit, die schon bisher zu geringe Kapazitäten hat (siehe CEDAW/C/LIE/CO/4, Anmerkung 14 und 15) wird nochmals massiv verkleinert. In Bezug auf die Unabhängigkeit wird damit kein Fortschritt erzielt, sondern dies bedeutet einen weiteren, massiven Rückschritt.

Neuwahlen in Liechtenstein

Der Bericht und Antrag wurde 2012 nicht mehr für den Landtag traktandiert, im Februar 2013 fanden Parlamentswahlen statt. 16 der 25 Abgeordneten sind neu und das Parlament zählt lediglich 5 (20 %) weibliche Abgeordnete. Auch vier der fünf Regierungsmitglieder sind neu im Amt. Die Ressorts bzw. die in einem ersten Schritt der Verwaltungsreform beschlossenen Ministerien wurden neu besetzt. Unter diesen Prämissen ist anzunehmen, dass die Umsetzung der Verwaltungsreform noch viel Zeit in Anspruch nehmen wird.

Stellenausschreibung für die Stabsstelle für Chancengleichheit

Die Ausschreibung der StabsstellenleiterIn wurde im Juli 2012 getätigt, die entsprechenden Gespräche mit BewerberInnen geführt. Im März 2013 erhielten diese jedoch ihre Bewerbungsunterlagen mit der Bemerkung zurück, dass die Stelle momentan nicht besetzt werde. Trotz gesetzlicher Grundlage (Gleichstellungsgesetz) soll also die Stabsstellenleitung vakant bleiben, der Stelle nicht die nötigen Ressourcen zur Erfüllung ihrer gesetzlich definierten Aufgaben zugeteilt werden. Anders stellt sich die Situation für das Amt für Soziale Dienste dar. Trotz der Ungewissheit, wann und wie die im Bericht und Antrag geplante Umwandlung in ein neues Amt für Soziales und Gesellschaft stattfindet, wurde im Januar 2013 ein neuer Amtsleiter bestellt. Es befremdet doch sehr, wie unterschiedlich zwei ähnliche Sachverhalte behandelt werden.

Zusammenfassung

Das Frauennetz Liechtenstein, dem verschiedenste Frauenorganisationen angehören, ist ungehalten und sehr besorgt über die Tatsachen, dass

- > die Stellenprozente der Stabsstelle sukzessive abgebaut wurden;
- die Stelle der Leiterin der Stabsstelle nach Eingabe der Kündigung im Ende 2010 nicht umgehend ausgeschrieben wurde;
- die Praktikumsstelle der SCG erst nach einigen Vorstössen des Frauennetzes bei der Regierung in eine befristete Stelle umgewandelt wurde;
- > keine neue Praktikumsstelle besetzt wurde;
- eine regierungsinterne interimistische Leiterin bestellt wurde, ohne ihr die entsprechenden Stellenprozente zur Verfügung zu stellen;
- die Stelle der Stabsstellenleitung im Sommer 2012 ausgeschrieben wurde, aber bis heute vakant ist;
- die Stelle des Amtsleiters für das neu zu schaffende Amt für Soziales und Gesellschaft besetzt wurde, die Stelle der Stabsstellenleiterin hingegen nicht;
- die Unabhängigkeit für die Arbeit im Bereich Gleichberechtigung und Chancengleichheit nach wie vor nicht gegeben ist;
- das Menschenrechtszentrum ad acta gelegt wurde, obwohl es in der Vernehmlassung grundsätzlich begrüsst wurde;
- ➤ Die Kritik an der Ausgestaltung des Menschenrechtszentrums als Stiftung dazu führte, dass vom grundsätzlich befürworteten Menschenrechtszentrum als Ganzes wieder abgesehen wurde, statt in Bezug auf die Rechtsform einen neuen Vorschlag einzubringen.

Nach Auffassung des Frauennetzes Liechtenstein widerspricht das Vorgehen der Regierung bezüglich der zeitweiligen Sondermassnahmen und der Stabsstelle für Chancengleichheit den international eingegangenen Verpflichtungen und Empfehlungen des CEDAW Ausschusses. Im Besonderen der Empfehlung 15 a) und b) sowie der in den Schlussbemerkungen Punkt 46 geforderten Forcierung der Umsetzung der Empfehlung 29.

Das Frauennetz Liechtenstein bittet den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau um wohlwollende Kenntnisnahme des Schattenberichts.

Beilage:

Kleine Anfrage im Parlament, Oktober 2012