



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 013-2021
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2021.RRGR.38

Eingereicht am: 07.03.2021

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1045/2021 vom 08. September 2021
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Corona-Pandemie und ihre Folgen zerstören Fortschritte bei Gleichberechtigung für Frauen: Fakten und Massnahmen im Kanton Bern

Wie verschiedene Berichte zeigen, hat die Corona-Pandemie verheerende Auswirkungen auf die Gleichberechtigung von Frauen. Erste Studien deuten darauf hin, dass Frauen von der Krise stärker betroffen sind als Männer. So waren Schweizerinnen – laut Bundesamt für Statistik – im letzten Quartal 2020 etwa doppelt so häufig vom Verlust ihres Arbeitsplatzes betroffen wie Männer. In erster Linie trifft die Ungleichheit – einmal mehr – die Mütter. Jene Frauen also, die auch unabhängig von der Pandemie einen Grossteil der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit leisten und dafür Lohnneinbussen, kleinere Renten und Mehrfachbelastungen in Kauf nehmen müssen. Die Krise verschärft dieses Ungleichgewicht zusätzlich. Insbesondere deshalb, weil Familien durch Schulschliessungen im Frühjahr, durch Kontaktbeschränkungen und den Ausfall ausserfamiliärer Betreuungsangebote stärker auf sich allein gestellt waren.

Dies zeigt auch jüngst ein Bericht der EU: «In Europa und darüber hinaus hat die Pandemie die bestehenden Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in fast allen Lebensbereichen verschärft und hart erkämpfte Fortschritte der vergangenen Jahre wieder zunichtegemacht», teilte die Brüsseler Behörde in einer Pressemitteilung mit.¹ Es wird bemängelt, dass es in Corona-Krisenstäben einen «eklatanten» Mangel an Frauen gebe. Eine Studie, die auch 17 EU-Länder betrachtet, habe ergeben, dass mehr als 85 Prozent dieser Gremien hauptsächlich männlich besetzt seien. Frauen stehen in der Pandemie auch an vorderster Front, aber eben selten in Führungspositionen: Allein 86 Prozent der Pflegekräfte im Gesundheitswesen sind laut Kommissionsangaben Frauen. Auch allgemein trifft die Pandemie Frauen am Arbeitsmarkt härter als Männer. So sei die Arbeitslosigkeit bei Frauen laut Eurostat zwischen April und September 2020 von

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_1011: Report on Gender Equality in the EU. International Women's Day 2021: COVID-19 pandemic is a major challenge for gender equality: https://ec.europa.eu/info/files/2021-report-on-gender-equality-in-the-eu_en

6,9 auf 7,9 Prozent angewachsen, bei Männern von 6,5 auf 7,1 Prozent im selben Zeitraum. Zudem habe die Pandemie zu mehr häuslicher Gewalt gegen Frauen geführt.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Beobachtet die Regierung genderspezifische Auswirkungen der Corona-Pandemie?
2. Wenn ja, was tut die Regierung, um die verfassungsmässig verankerte Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern?
3. Wie analysiert die Berner Regierung die Auswirkungen von Corona auf dem Arbeitsmarkt?
4. Wie sind Frauen (und Männer) im Kanton Bern unterschiedlich von Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen?
5. Wie sind Frauen (und Männer) im Kanton Bern unterschiedlich vom Verlust ihrer Unternehmungen betroffen? Was ist die Situation insbesondere von Kleinstunternehmerinnen?
6. Haben Frauen und Männer im gleichen Umfang Zugang zu den wirtschaftspolitischen Massnahmen (insbesondere Härtefallregelung) und ist ihr Anteil an den genehmigten Beiträgen proportional?
7. Wie sind Frauen (und Männer) im Kanton Bern im Bereich der Verantwortung für unbezahlte Arbeit (Kinderbetreuung usw.) unterschiedlich von der Corona-Krise betroffen?
8. Wie sind Frauen (und Männer) im Kanton Bern als Kulturschaffende unterschiedlich von der Corona-Krise betroffen?
9. Falls dazu keine Daten vorliegen: Gedenkt der Regierungsrat die relevanten Daten zu erheben bzw. einen Bericht zu erstellen?

Antwort des Regierungsrates

Die durch COVID-19 ausgelöste Pandemie wird auch mittel- und langfristig tiefgreifende Auswirkungen haben auf Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt in der Schweiz und im Kanton Bern. Übergeordnete Entwicklungen, die bereits vorher eingesetzt haben – beispielsweise die Digitalisierung – wurden in den letzten Monaten verstärkt. Das Ausmass und die Richtung der Veränderungen sind noch nicht erkennbar. Der Regierungsrat beobachtet die Entwicklungen laufend und legt dabei auch ein Augenmerk auf allfällige geschlechtsspezifische Auswirkungen der Pandemie bezüglich Erwerbsquote, Erwerbspensum, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit.

Zu den in der Interpellation aufgeworfenen Fragen nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Eine umfassende Analyse zu den genderspezifischen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie für die Schweiz und für den Kanton Bern liegt nicht vor. Aus verschiedenen Studien, die seit Beginn der Covid-19-Pandemie veröffentlicht wurden und aus Erkenntnissen verschiedener Politikbereiche ergeben sich jedoch erste Hinweise auf Auswirkungen in unterschiedlichen Lebensbereichen, die auch für den Kanton Bern Gültigkeit haben dürften. Es ist davon auszugehen, dass sich gewisse Auswirkungen erst verzögert werden feststellen lassen, da statistische Daten zu verschiedenen Politikfeldern noch nicht vorliegen.

Hinweise auf die Belastung von Familien und geschlechtsspezifische Unterschiede ergeben sich beispielsweise aus der Studie «Schweizer Familien in der Covid-19-Pandemie», welche im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann durch die Forschungsstelle sotomo

erstellt wurde: Demnach wirkte sich der erhöhte Kinderbetreuungsaufwand während der Schliessung in der ersten Pandemie-Welle im Frühling 2020 nach Geschlecht unterschiedlich auf die Erwerbstätigkeit aus. Der erhöhte Betreuungsbedarf der Kinder führte bei Frauen deutlich häufiger zu einer Reduktion der beruflichen Arbeitskapazität als bei Männern. Den erhöhten Kinderbetreuungsaufwand empfanden Frauen und Männer hingegen als gleichermassen belastend. Zudem hatte der Umstand, ob jemand in einem Haushalt mit Kindern lebte oder nicht, einen entscheidenden Einfluss auf die individuelle Wahrnehmung, wie sich die behördlich verordneten Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf die Stimmung in den eigenen vier Wänden auswirkten².

Weiter zeigte die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2020 zwar schweizweit keine signifikante Erhöhung bei Gewaltstraßen im häuslichen Bereich, es gab aber teilweise Hinweise auf vermehrte Konflikte innerhalb von Familien. In Bezug auf den Kanton Bern ergeben sich aus der Kriminalstatistik 2020 1'557 Fälle von häuslicher Gewalt, was einer Zunahme um 21 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht³. Der Regierungsrat teilt die Ansicht der Task Force «Häusliche Gewalt» von Bund und Kantonen, wonach diese Thematik weiterhin erhöhte Wachsamkeit benötigt⁴.

2. In Bezug auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie hat der Kanton Bern, ergänzend zu den unabhängig von der Pandemie bestehenden Massnahmen, unter anderem die folgenden gleichstellungsrelevanten Massnahmen ergriffen:

In der ersten Pandemie-Welle wurden die Eltern aufgerufen, ihre Kinder nach Möglichkeit nicht in die Kindertagesstätten oder zu den Tagesfamilien zu schicken, sondern diese zu Hause zu betreuen. Für Familien, welche daher in der Zeit vom 17. März bis 16. Mai 2020 ihre familienexternen Betreuungsplätze nicht in Anspruch nahmen, beteiligte sich die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) an den betreffenden Kosten, wenn den Eltern für diese Zeit durch die Leistungserbringer keine Gebühren erhoben wurden⁵. Damit wurden Familien finanziell entlastet.

Dem Kantonspersonal konnten während der ersten Pandemie-Welle bezahlte Kurzurlaube für die benötigte Zeit bewilligt werden, wenn Kinder aufgrund der Schulschliessungen von den Mitarbeitenden während der Arbeitszeit betreut werden mussten⁶.

Die Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt lancierte die Kampagne #stressathome. Diese ist auf die Herausforderungen ausgerichtet, welche die Covid-19-Pandemie mit sich bringt und die für Spannungen und Konflikte zu Hause führen können (z.B. ständiges Zusammensein, existenzielle Ängste, fehlende Ausgleichsmöglichkeiten, Herausforderung der Kinderbetreuung). Im Rahmen dieser Kampagne verbreitet die Berner Interventionsstelle gegen Häusliche Gewalt über soziale Medien fünf gängige, einfache und klare Botschaften zur Prävention von häuslicher Gewalt. Sie richtet sich an direkt Betroffene, wie auch an Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt⁷.

3. Der Regierungsrat beobachtet die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt vor allem anhand der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Diese basiert auf den bei den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen RAV registrierten arbeitslosen Personen. Der Kanton Bern publiziert jeden Monat eine Medienmitteilung

² sotomo, Schweizer Familien in der Covid-19-Pandemie, Spezialauswertung des SRG-Corona-Monitors zu Familien- und Betreuungsstrukturen im Kontext der Krise, Studie im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Juni 2020, S. 4 ff.

³ Kantonspolizei Bern, Kriminalstatistik 2020 Kanton Bern, 22.3.2021, S. 43.

⁴ Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Häusliche Gewalt während Corona-Pandemie - Wachsamkeit weiterhin nötig, Medienmitteilung vom 22.3.2021.

⁵ Verordnung über die Bewältigung der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (CKKBV).

⁶ RRB 190/2020 vom 4.3.2020 und RRB 265/2020 vom 13.3.2020.

⁷ <https://www.pom.be.ch/pom/de/index/direktion/ueber-die-direktion/big/KampagneBIG.html>

zur Situation auf dem Arbeitsmarkt⁸. Die Veröffentlichung der Zahlen zur Arbeitslosigkeit erfolgt nach Geschlecht, Alter, Branche, Berufsgruppe und Verwaltungsregion bzw. Verwaltungskreis.

Männer sind in der Schweiz und im Kanton Bern generell stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Frauen, was sich in einer höheren Arbeitslosenquote widerspiegelt. Die Arbeitslosenquote bei den Männern zeigt zudem über den Jahresverlauf stärkere Schwankungen. Der Grund dafür liegt im Umstand begründet, dass Männer häufiger in Branchen arbeiten, die stärker von saisonalen und konjunkturellen Effekten betroffen sind (z.B. Baugewerbe, Industrie).

Seit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie hat die Arbeitslosigkeit in der Schweiz und im Kanton Bern zugenommen. Die Arbeitslosenquote der Frauen ist zwischen März 2020 und Mai 2021 stärker angestiegen als der entsprechende Wert für die Männer. Der Grund dafür ist, dass Frauen häufiger als Männer in Branchen arbeiten, die von den bundesrechtlich angeordneten Betriebsschliessungen betroffen waren wie das Gastgewerbe und der Detailhandel.

Arbeitslosenquote Schweiz und Kanton Bern

	Schweiz		Kanton Bern	
	März 2020	Juli 2021	März 2020	Juli 2021
Frauen	2.7%	2.7%	2.0%	2.1%
Männer	3.1%	2.8%	2.4%	2.2%
Total	2.9%	2.8%	2.2%	2.2%

Quelle: SECO

4. Daten zur Erwerbslosigkeit und zur Unterbeschäftigung basieren auf der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE. Die Angaben zur Erwerbslosigkeit (gemäss der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation ILO) sind nur für die Schweiz und die Grossregionen verfügbar, nicht aber für die einzelnen Kantone. Daten zur Unterbeschäftigung sind nur für die Schweiz, nicht aber für einzelne Kantone verfügbar.

Die Erwerbslosigkeit hat sich im 2020 gegenüber dem Vorjahr ähnlich entwickelt wie die Arbeitslosigkeit. Frauen sind somit auch in Bezug auf die Erwerbslosigkeit stärker von der Pandemie betroffen als Männer.

⁸ https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen_meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2021/06/20210604_1539_die_arbeitslosigkeit-gehtweiterzurueck

Erwerbslosenquote gemäss ILO, Jahresdurchschnitt, Schweiz und Espace Mittelland

	Schweiz		Espace Mittelland ⁹	
	2019	2020	2019	2020
Frauen	4.7%	5.0%	3.7%	4.2%
Männer	4.1%	4.7%	3.9%	4.3%
Total	4.4%	4.8%	3.8%	4.3%

Quelle: BFS

5. Das Bundesamt für Statistik publiziert Daten zu den Unternehmensschliessungen für die Schweiz und die Kantone¹⁰, differenziert nach Branchen und Unternehmensgrösse. Die neusten verfügbaren Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2016. Aussagen zu den Auswirkungen der Pandemie auf Unternehmensschliessungen generell sind somit nicht möglich.

Die Betreibungs- und Konkursämter des Kantons Bern (BAKA) veröffentlichen jeden Monat die aktuellen Konkurszahlen. Creditreform¹¹ publiziert Zahlen zu den Konkursen in der Schweiz. Beide Statistiken machen keine Angaben zur Eigentümerschaft oder zur Geschäftsführung. Deshalb sind keine Aussagen möglich, inwieweit Frauen oder Männer vom Konkurs ihrer Unternehmung betroffen sind.

Aufgrund der Covid-19-Krise bestehen Befürchtungen, dass zahlreiche Unternehmen vom Konkurs betroffen sein werden. Bisher ist jedoch noch keine Zunahme der Konkurse zu verzeichnen. Im Jahr 2020 wurden in der Schweiz mit 4'142 Konkursen rund 20 Prozent weniger Konkurse gemeldet als 2019 (4'923). Im Kanton Bern betrug dieser Rückgang 17 Prozent (369 Konkurse im 2019, 307 Konkurse im 2020). Dieser scheinbare Widerspruch kann insbesondere mit den Massnahmen der Behörden, wie die Entbindung der Unternehmen von der Pflicht zur Überschuldungsanzeige, «Covid-19-Stundung» für KMU und finanziellen Härtefallhilfen, begründet werden.

6. Die Kantonale Härtefallverordnung¹² legt die Kriterien fest, nach denen Unternehmen Soforthilfe beantragen können. Die Gesuche der Unternehmen für Härtefallhilfen werden nach Rechtsform und Branchen erfasst, nicht aber nach Eigentümerschaft und/oder Geschäftsführung. Deshalb sind keine Aussagen möglich, wie viele Beiträge an Unternehmen ausgerichtet werden, die im Eigentum von Frauen oder unter der Leitung von Frauen bzw. Männern sind.
7. Diese Frage lässt sich im Rahmen einer Interpellation nicht abschliessend beantworten, da hierfür eine vertiefte Studie für den Kanton Bern notwendig wäre. Es gibt aber verschiedene nationale und internationale Studien zum Einfluss der Covid-19-Pandemie auf die Verteilung der unbezahlten Arbeit auf die Geschlechter. Es gibt keine Hinweise dafür, dass die Erkenntnisse aus diesen Studien nicht auch für den Kanton Bern relevant sind.

Die bei Frage 1 bereits erwähnte Studie der Forschungsstelle sotomo kommt zum Schluss, dass die Pandemie in der Schweiz insbesondere die bereits vorhandenen Strukturen sichtbar macht: Über

⁹Die Grossregion Espace Mittelland umfasst die Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg, Jura und Solothurn.

¹⁰<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/unternehmensdemografie/schliessungen.assetdetail.14960758.html>

¹¹<https://www.creditreform.ch/index.html>

¹²Kantonale Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Kantonale Härtefallverordnung, BSG 901.112) vom 18.12.2020

80 Prozent aller Frauen sind erwerbstätig, viele in Teilzeitpensen und sie übernehmen in «normalen Zeiten» mehr Verantwortung für Haushalt und Kinderbetreuung¹³. Gemäss der Studie wirkt sich diese Mehrfachbelastung in der aussergewöhnlichen Situation der Pandemie noch stärker aus. Die Studie hält aber auch fest, dass die längerfristigen Auswirkungen der Pandemie noch nicht absehbar sind und auch eine gewisse Aufweichung von vorherrschenden Strukturen denkbar ist, da beispielsweise Unternehmen die während der Pandemie eingeführten flexiblen Arbeitsregelungen beibehalten könnten¹⁴.

Zahlreiche weitere Studien kommen zum Schluss, dass die Corona-Pandemie den zeitlichen Aufwand für unbezahlte Arbeit von Frauen erhöht und damit den diesbezüglichen Unterschied zwischen den Geschlechtern verstärkt hat¹⁵. Der Regierungsrat verfolgt diese Entwicklung aufmerksam und beobachtet, ob sich der während der Covid-19-Pandemie verstärkte Unterschied zwischen den Geschlechtern nach Ende der Pandemie wieder verringert.

8. Die Kulturschaffenden sind seit dem Frühling 2020 unabhängig von ihrem Geschlecht stark von den Folgen der Covid-19-Pandemie betroffen. Bund und Kantone haben für sie rasch finanzielle Hilfe bereitgestellt. Selbständigerwerbende Kulturschaffende können seit Anfang März 2020 durchgehend Entschädigungen für abgesagte oder verschobene Veranstaltungen und reduzierte Einnahmen beantragen. Für freischaffende Kulturschaffende steht diese Unterstützung für Schäden zur Verfügung, die seit dem 26. September entstanden sind. Die Covid-19-Finanzhilfen im Kulturbereich werden auf der Basis von effektiv entgangenen Einnahmen berechnet. Sie sind subsidiär zu vorgelagerten wirtschaftlichen Massnahmen wie Corona-Erwerbsersatz oder Arbeitslosenentschädigung. Falls diese Sozialversicherungsbeiträge aufgrund tieferer Einkommen geringer ausfallen, können die Covid-19-Finanzhilfen im Kulturbereich diese Ungleichheiten bis zur Höhe des effektiven Schadens ausgleichen. Davon werden den Gesuchstellenden 80 Prozent ausbezahlt.

Auf der Basis der Daten, die im Gesuchsportal der kantonalen Kulturförderung erhoben werden, lassen sich keine statistisch verlässlichen Aussagen dazu machen, inwiefern Frauen und Männer von den Auswirkungen der Pandemie unterschiedlich betroffen sind. Im Rahmen des Vollzugs werden alle gleichbehandelt.

9. Der Regierungsrat stützt sich bei der Beobachtung der Entwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitsmarkt auf die verfügbaren Daten ab. Die Erhebung zusätzlicher Daten ist nicht nur mit hohem Aufwand verbunden, sondern bedingt auch eine entsprechende Rechtsgrundlage, sofern die Datenerhebung nicht freiwillig ist. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sind erst mittelfristig erkennbar. Deshalb hat der Regierungsrat im heutigen Zeitpunkt keine zusätzlichen Datenerhebungen und keinen Bericht vorgesehen.

Verteiler

– Grosser Rat

¹³ Siehe dazu auch: Bundesamt für Statistik, Familien in der Schweiz, Statistischer Bericht 2021, 2021, S. 33 ff. Zu beachten ist, dass dieser Bericht keine Daten zu den Entwicklungen in der Corona-Pandemie liefert, sondern die Aufteilung von Haus- und Familienarbeit im Jahr 2018 abbildet.

¹⁴ Sotomo, Schweizer Familien in der Covid-19-Pandemie, Spezialauswertung des SRG-Corona-Monitors zu Familien- und Betreuungsstrukturen im Kontext der Krise, Studie im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, Juni 2020, S. 18.

¹⁵ Siehe dazu beispielsweise: OECD, Women at the core of the fight against COVID-19 crisis, 2020, online abrufbar unter: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis&_ga=2.6809010.1628261113.1622126344-18410022.1622126344>; Kohlrusch/Zucco, Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt, Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit, Mai 2020, online abrufbar unter: <file:///C:/Users/nah2/Downloads/p_wsi_pb_40_2020.pdf>; McKinsey&Company, COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects, 15.7.2020, online abrufbar unter: <<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects>>; World Economic Forum, COVID-19 has worsened gender inequality, These charts show what we can do about it, 4.9.2020, online abrufbar unter: <<https://www.weforum.org/agenda/2020/09/covid-19-gender-inequality-jobs-economy/>> sowie World Economic Forum, Global Gender Gap Report, März 2021 (S. 43 ff.) und Studie der Hochschule Luzern, Prof. Lucia Lanfranconi (erscheint voraussichtlich im Juli 2021)