

Sperrfrist
23. Mai 2022, 9.30 Uhr

23. Mai 2022
Mediendossier

Gender-Analyse der staatlichen Massnahmen während der Covid-19-Krise





An die Medien

Bern, 13. Mai 2022

Einladung zum Mediengespräch

Gender-Analyse der staatlichen Massnahmen während der Covid-19-Krise

Der Höhepunkt der Covid-19-Pandemie ist vorbei, im April wurde die «besondere Lage» aufgehoben. Es ist Zeit, Bilanz zu ziehen. Wie haben sich die staatlichen Massnahmen während der Pandemie auf Frauen und Männer ausgewirkt? Die EKF hat das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS beauftragt, die Einschränkungen und Unterstützungsmassnahmen des Bundes während der Pandemie einer Geschlechteranalyse zu unterziehen.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sowie die Empfehlungen der EKF werden am Mediengespräch vorgestellt.

Veranstaltung	Mediengespräch
Datum / Uhrzeit	Montag, 23. Mai 2022, 9.30 Uhr
Ort	Bern, Hotel Bern, Unionssaal 2
Programm / Anwesende	Die Covid-19-Krise: Ein wichtiges Thema für die EKF Dr. Bettina Fredrich, Geschäftsleiterin EKF Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19: Wichtigste Studienergebnisse Severin Bischof, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS Empfehlungen der EKF Prof. Dr. Karin Schwiter, Universität Zürich und Dr. Jacques-Antoine Gauthier, Universität Lausanne, Mitglieder EKF Leitung Yvonne Schärli, Präsidentin EKF
Unterlagen	Die Medienmitteilung und das Mediendossier werden den Teilnehmenden vor Ort abgegeben oder auf Anfrage elektronisch mit Sperrfrist 23. Mai 2022, 9.30 Uhr versandt.
Sperrfrist	Montag 23. Mai 2022, 9.30 Uhr
Anmeldung Weitere Infos	Erwünscht unter ekf@ebg.admin.ch Bettina Fredrich, Geschäftsleiterin EKF, 079 283 48 74



Medienmitteilung

Sperrfrist:

23. Mai 2022, 9:30 Uhr

Verschärfte Geschlechterungleichheiten während der Pandemie: Studie und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF

Bern, 23. Mai 2022 – Der Höhepunkt der Covid-19-Pandemie ist vorbei, im April wurde die «besondere Lage» aufgehoben. Es ist Zeit, Bilanz zu ziehen, auch aus Geschlechterperspektive. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF hat die Einschränkungen und Unterstützungsmassnahmen des Bundes einer Geschlechteranalyse unterzogen und Empfehlungen formuliert.

Bereits zu Beginn der Pandemie zeigte sich, dass Frauen und Männer unterschiedlich von der Krise betroffen waren. Berufsfelder mit hohen Frauenanteilen wie Pflege oder Kinderbetreuung wurden über Nacht als systemrelevant erkannt. Schulschliessungen und Home-Office forderten etablierte familiäre Care-Arrangements heraus. In dieser Situation gab die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF beim Büro BASS eine Gender-Impact-Analyse in Auftrag. Gefragt wurde, wie sich Schutzmassnahmen und Bundeshilfen auf die Erwerbs- und Familienarbeit auswirkten. Welche Effekte hatte die Pandemie auf Beschäftigung, Einkommen und familiäre Arbeitsteilung? Haben Frauen und Männer gleichermassen von den Bundeshilfen profitiert? Antworten liegen jetzt mit der Studie «Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19» vor. Ziel ist es, Lehren und Empfehlungen für künftige Krisen abzuleiten.

Die Massnahmen verstärkten geschlechterspezifische Schieflagen

Untersucht wurde einerseits die Wirkung einschränkender Massnahmen wie Kita- und Schulschliessungen oder Home-Office-Pflicht auf Männer und Frauen. Wie für andere Länder gilt auch für die Schweiz: Die Schliessung von Betreuungs- und Bildungs-

einrichtungen verstärkte die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung. Frauen übernahmen mehr Kinderbetreuung und reduzierten ihre Erwerbstätigkeit. Zudem verschärfte die Home-Office-Pflicht zum Teil Vereinbarkeitskonflikte, insbesondere wenn die Rahmenbedingungen nicht geregelt waren und gleichzeitig Kinder betreut werden mussten.

Frauen in Kleinstpensen, Haushalte mit tiefen Einkommen und Beschäftigte in Privathaushalten sind die Verliererinnen der Pandemie

Dank der guten wirtschaftlichen Lage und weil der Bund umgehend Finanzhilfen beschloss, konnten in der Schweiz viele Stellen erhalten werden. Dennoch ging die Beschäftigung in einigen Branchen stark zurück. Das Gastgewerbe war von diesem Rückgang besonders betroffen. Am stärksten zurückgegangen ist das Arbeitsvolumen bei Frauen mit Arbeitspensen unter 50 Prozent. Den Finanzhilfen ist zudem zu verdanken, dass das generelle Lohnniveau nicht sank. Trotzdem zeigen vertiefte Analysen, dass sich die Lage am unteren Ende der Einkommen zuspitzte. Vor allem Haushalte mit tiefen Einkommen und damit überdurchschnittlich viele Frauen verdienten weniger. Die Untersuchung der staatlichen Geldflüsse zeigt auch, dass weniger Hilfen in Form von Kurzarbeitsentschädigung und finanziellen Hilfen an Betriebe in die Branche der «sonstigen Dienstleistungen» flossen als erwartet. Dazu gehören persönliche Dienstleistungen wie Coiffeur- und Kosmetiksalons mit einem hohen Frauenanteil an den Beschäftigten. Für Selbständige stand Covid-Erwerbsersatz zur Verfügung. Doch es ist zu vermuten, dass Solo-Selbständige mit Teilzeitpensum das festgesetzte Mindesteinkommen nicht immer erreichten und ihnen dann der Zugang zu den Hilfen verwehrt blieb. Prekär war die Covid-19-Krise aber vorab für Erwerbstätige, die von den Covid-Hilfen ganz ausgeschlossen waren. Dies traf speziell auf Beschäftigte in privaten Haushalten zu. Fast 90 Prozent davon sind Frauen, oft mit sehr tiefen Einkommen und unsicherem Aufenthaltsstatus. Sie wurden nicht unterstützt, sondern einfach an die Arbeitslosenversicherung verwiesen, obwohl sie in der Pandemie zu den besonders vulnerablen Gruppen gehörten.

Entscheidende Daten fehlen

Einmal mehr hat man es beim Pandemiemanagement verpasst, von Beginn weg geschlechtersegregierte Daten zu erheben. Bei der Kurzarbeit beispielsweise, mit 13 Milliarden bis 2021 die wichtigste Unterstützungsmassnahme des Bundes, wissen wir heute nicht genau, wie viele Frauen bzw. Männer Gelder erhalten haben. Dies erschwert nicht nur die Analyse, sondern auch das Ableiten von Lessons learnt und geschlechterspezifischen Massnahmen für künftige Krisen.

Gleichstellung macht die Gesellschaft resilient

Dass die Pandemie-Massnahmen Geschlechterungleichheiten verschärft haben, lag zu einem wesentlichen Teil daran, dass sie auf bereits bestehende Schief lagen trafen. Jetzt ist die Zeit, das Geschlechterverhältnis in eine gute Balance zu bringen.

Dazu sollen die Empfehlungen der EKF beitragen. Denn je gleichberechtigter eine Gesellschaft ist, desto resilienter ist sie auch gegenüber Krisen.

Die EKF sieht neben den spezifischen Forderungen auch ganz grundsätzlich den Bund in der Pflicht, die Gleichstellung der Geschlechter voranzutreiben, gleichstellungspolitische Expertise bei Krisen von Beginn weg einzubeziehen und Daten geschlechtersegregiert zu erheben und auszuwerten.

Erkenntnisse und Empfehlungen auf einen Blick

- 1 Kita und Schulschliessungen beeinträchtigen die Erwerbsintegration von Müttern
→ **Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sowie deren Finanzierung durch die öffentliche Hand ausbauen und den Betrieb in Krisen aufrechterhalten**
- 2 Home-Office-Pflicht kann Vereinbarkeitskonflikte verstärken
→ **Rahmenbedingungen für Home-Office definieren und Care-Arbeit egalitär verteilen**
- 3 Entwicklung der Beschäftigung: Teilzeitbeschäftigte besonders betroffen
→ **Erwerbsintegration von Frauen stärken und Anrecht für Eltern auf eine Pensenreduktion nach der Geburt eines Kindes mit Rückkehrrecht auf das ursprüngliche Pensum einführen**
- 4 Entwicklung der Einkommen: Tieflohnbeziehende besonders betroffen
→ **a) Nachqualifizierung von Frauen gezielt fördern**
→ **b) Tieflohnarbeit aufwerten und im Krisenfall besseren Lohnschutz gewähren**
- 5 Zugang zu Unterstützungsmassnahmen: Persönliche Dienstleistungen untervertreten
→ **Bedürfnisse von Kleinunternehmen in frauentypischen Branchen berücksichtigen**
- 6 Lücken im Auffangnetz: Beschäftigte in privaten Haushalten
→ **Spezifische Unterstützung für Beschäftigte in privaten Haushalten anbieten**
- 7 Wirkung der Kurzarbeitsentschädigungen: Entscheidende Daten fehlen
→ **Geschlechterspezifische Daten erheben und auswerten**
- 8 Geschlechterungleichheiten haben sich in der Pandemie verstärkt
→ **Kriseninterventionsmassnahmen geschlechtergerecht gestalten**
- 9 Massnahmen treffen auf bereits bestehende Schieflagen
→ **Mit mehr Gleichstellung die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft stärken**

Studie

Heidi Stutz, Severin Bischof und Lena Liechti: Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, XXI,107 S., Bern, Mai 2022.

Empfehlungen

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF: Empfehlungen zur Studie «Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19», Mai 2022.

Beides verfügbar unter www.frauenkommission.ch

Auskunft

Yvonne Schärli, Präsidentin der Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Tel. +41 79 371 85 94
yvonne.schaerli@bluewin.ch

Severin Bischof, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS
Tel. +41 31 380 60 85
severin.bischof@buerobass.ch

Bettina Fredrich, Geschäftsleiterin Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Tel.+41 58 483 99 40 / +41 79 283 48 74
bettina.fredrich@ebg.admin.ch

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Schwarztorstrasse 51, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 92 75
ekf@ebg.admin.ch
[Twitter: @ekf_cfqf](https://twitter.com/ekf_cfqf)
[LinkedIn](#)



Zusammenfassung der Studie

Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19

Erstellt im Auftrag der EKF von
Heidi Stutz, Severin Bischof, Lena Liechti, Büro BASS, März 2022

Zusammenfassung

Im Kontext der Corona-Krise hat die unterschiedliche Betroffenheit von Frauen und Männern international viel Aufmerksamkeit erhalten. In der Schweiz hat ein Policy Brief der COVID-19 Science Task Force des Bundes ebenfalls ungleiche Effekte erwartet und die Notwendigkeit einer detaillierten Analyse der wirtschaftlichen Ausgleichsstrategien unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung unterstrichen. Ähnliche Forderungen wurden in einem offenen Brief von über 50 Frauenorganisationen an den Bundesrat formuliert. Und auch in den Eidgenössischen Räten wurden verschiedene Vorstösse zum Thema eingereicht.

In dieser Situation liess die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) die **geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Einkommenseffekte** der Covid-19-Krise, ihre Auswirkungen auf die **Arbeitsteilung in der Familie, geschlechtsspezifische Unterschiede und Auswirkungen der finanziellen Hilfen** des Bundes sowie weitere **genderspezifische Effekte** untersuchen, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen.

Die vorliegende Studie stützt sich einerseits auf eine Auswertung bestehender **Literatur** und Datenanalysen. Andererseits wurden eigene **Datenauswertungen** durchgeführt. Die Resultate im Überblick:

Staatliche Einschränkungen

Starke geschlechtsspezifische Wirkungen gehen potenziell von den **Lockdown-Massnahmen** während der Covid-19-Krise aus. Die internationale Literatur zeigt klar, dass Lockdown-Massnahmen und insbesondere die Schliessung von Schulen und Kinderbetreuungsinstitutionen sich insgesamt für Frauen ungünstiger auswirkten als für Männer, weil überwiegend sie die zusätzliche Haus- und Familienarbeit übernahmen. Dies zeigt sich auch in der Schweiz.

Insgesamt waren Frauen nicht häufiger von Betriebsschliessungen betroffen. In den von Lockdowns **besonders hart getroffenen Gruppen** finden sich jedoch **mehr Frauen** als Männer: zu denken ist an Hausangestellte und dort besonders auch an Care-Migrantinnen, an Sexarbeiterinnen und generell Sans-Papiers bzw. Personen mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus. In all diesen Fällen verschärft der **Migrationsstatus** die Lage und führt mit zu einer **schlechten sozialen Absicherung**. Auch **Alleinerziehende** standen insbesondere beim Wegfall der Kinderbetreuung und beim Homeschooling vor besonderen Herausforderungen.

Homeoffice half in der Corona-Krise tendenziell, Arbeitsplätze zu sichern. Dieser **Schutzfaktor** stand jedoch nicht allen gleichermassen zur Verfügung. **Rund die Hälfte der Erwerbstätigen** hat in der Schweiz zumindest zeitweise im Homeoffice gearbeitet, gemäss allen ausgewerteten Erhebungen **Männer etwas öfter als Frauen**. In der obersten Einkommensgruppe konnten 60% im Homeoffice weiterarbeiten, in der untersten nur 28%. Hinzu kommt, dass **Mütter in höherem Mass** als Väter **im Homeoffice mit Vereinbarkeitsproblemen zu kämpfen** hatten. Der Unterschied ist am grössten bei Eltern mit Kindern im Schulalter.

Sowohl für die Lockdown-Massnahmen wie für das Homeoffice gilt: Die **erheblichsten geschlechtsspezifischen Wirkungen** entstehen durch die **Arbeitsteilung** bei den (zusätzlichen) familiären Betreuungsaufgaben, wobei bei Alleinerziehenden das Problem gerade darin bestand, dass sie diese Betreuungsaufgaben nicht teilen konnten. In der ersten Lockdown-Phase des Frühlings 2020 haben Mütter aufgrund der zusätzlichen Betreuungsaufgaben die **Erwerbsarbeit stärker eingeschränkt als Väter**. Ob hier von einer Retraditionalisierung gesprochen werden soll, ist eine Frage der Einschätzung. Denn es wurden weitgehend die Arbeitsteilungsmuster weitergeführt, die bereits vorher bestanden. Immerhin gab es bei gutqualifizierten Paaren auch eine Tendenz, dass Väter, die zuhause bleiben mussten, sich stärker an der Haus- und Familienarbeit beteiligten als zuvor.

Da in der Schweiz die **staatlichen Lockdown-Massnahmen minimiert** wurden und insbesondere auch die Zeit der **Schliessung von Schulen und Kinderbetreuungsinstitutionen kurz** blieb, traten diese Effekt nur für kurze Zeit auf. Daher ist mit **weniger «Bremsspuren» in der Entwicklung zu mehr Gleichstellung** zu rechnen als in anderen Ländern. Für die künftige Praxis im Homeoffice dürfte für die Geschlechtereffekte entscheidend sein, wieweit damit die Vorstellung einhergeht, jederzeit für Betreuungsaufgaben verfügbar zu sein. Dient das Homeoffice dazu, die familien- und schulergänzende Betreuung aus Kostengründen zu minimieren, kann sich dieser Cocktail aus entgrenzter Berufs- und Familienarbeit für die Gleichstellung kontraproduktiv auswirken.

Finanzielle Hilfen des Bundes

Kurzarbeitsentschädigungen waren ein zentrales Instrument, um in der Covid-Krise Arbeitsplätze zu erhalten (13 Mrd. CHF bis Mitte 2021). Sie wurden an die Betriebe ausbezahlt und das **Geschlecht der Betroffenen nicht erhoben**,

Zusammenfassung

was keine differenzierten Analysen erlaubt. Die branchenspezifische Verteilung entspricht weitgehend der unterschiedlichen Betroffenheit durch staatliche Einschränkungen. Sie war in den für Frauen wichtigen Branchen ganz unterschiedlich. Im für die Beschäftigung wichtigsten Gesundheits- und Sozialwesen wie auch in Unterricht und Erziehung war Kurzarbeit nicht weit verbreitet. Dagegen war dies in Branchen mit durchschnittlich tiefer qualifizierten Arbeitnehmerinnen stärker der Fall, mit Abstand am häufigsten im Gastgewerbe.

Innerhalb der Betriebe mit Kurzarbeit haben Frauen häufiger Kurzarbeit bezogen als Männer. Dies ergibt eine Auswertung Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Dies gilt für Frauen mit und ohne Kinder, aber die Differenz ist bei Eltern mit Kindern im Schulalter prozentual am grössten. Allenfalls kamen die Betriebe teilweise Müttern mit Vereinbarkeitsproblemen entgegen, indem sie diese zuerst in Kurzarbeit schickten.

Gerade weil die Kurzarbeitsentschädigungen ein sehr wichtiges Instrument zur Sicherung der Arbeitsplätze und der Einkommen waren, ist zudem wesentlich, wer davon **ausgeschlossen** blieb. Ein Teil dieser Personen hat **Covid-Erwerbserersatz** (3.36 Mrd. CHF bis Mitte 2021) erhalten. Obwohl dieser für helvetische Verhältnisse sehr rasch konzipiert und eingesetzt wurde und die Auszahlungen vielfach auch rückwirkend erfolgten, bestand für die Betroffenen eine Phase wirtschaftlicher Unsicherheit, bevor die Massnahmen griffen. Zudem waren die Leistungen immer zeitlich befristet, es kam zu Lücken und abrupten Wechseln. Bei den Selbständigen waren ein AHV-versicherter Verdienst von 10'000 CHF im Jahr 2019 eine Voraussetzung für Hilfe, was Teilzeitarbeitende mit tiefen Pensen von der sozialen Sicherung ausschloss.

Ganz ausgeschlossen blieben **Beschäftigte in Privathaushalten** (88% Frauen) sowie ab September 2020 **Temporärbeschäftigte**. Sie wurden an die Arbeitslosenversicherung verwiesen. Hinzu kommt, dass Frauen weniger Dienstjahre bei der gleichen Firma aufweisen und häufiger eher marginal (unstet oder zu tiefen Pensen) und informell beschäftigt sind, was ihren Zugang zu den Covid-Hilfen erschwerte.

Die Beschäftigung wurde auch indirekt über **Kredite** an Privatunternehmen gestützt. Deshalb wurde untersucht, wie hoch der Frauenanteil an den Beschäftigten in den unterstützten Unternehmen der verschiedenen Branchen war.

Beim erheblichen Finanzvolumen der analysierten **Covid-Überbrückungskredite** (17 Mrd. CHF)

liegt der Frauenanteil an Beschäftigten in Unternehmen mit Krediten bei 42% und damit unter dem Frauenanteil an allen Erwerbstätigen von 46%, was mit der häufigeren Beschäftigung von Frauen im öffentlichen Sektor zusammenhängen dürfte, der nicht über diese Instrumente unterstützt wurde. Bei den sonstigen Dienstleistungen (u.a. persönliche Dienstleistungen) war diese Form der Unterstützung relativ wenig verbreitet. Ansonsten scheint die Abstufung der Betroffenheit das Ausmass der Covid-Einschränkungen zu reflektieren.

Die **Härtefall-Kredite** (228 Mio. CHF bis Mitte 2021) traten im Herbst 2020 an die Stelle der Covid-Überbrückungskredite, machen aber nur einen Bruchteil der dort vergebenen Summe aus. Der Grossteil der Unterstützung ging ans Gastgewerbe, das auch vom zweiten Lockdown betroffen war. **Bereichsspezifische Kredite** und Garantien wurden an den Luftverkehr (1.34 Mrd. CHF) und an den Mannschaftssport (101 Mio. CHF) vergeben. Letztere gingen fast ausschliesslich an die obersten Männerligen von Fussball und Eishockey, was mit der ungleichen Professionalisierung der Männer- und Frauenligen zusammenhängt.

Über **A-fonds-perdu-Beiträge des Härtefallprogramms an Unternehmen** (2.84 Mrd. CHF bis Mitte 2021) wurden deutlich weniger Beschäftigte mit kleineren Pro-Kopf-Beiträgen unterstützt als über Kurzarbeitsentschädigungen. In nahezu allen Branchen waren im Vergleich zu ihrem Gesamtanteil an den Erwerbstätigen unter ihnen mehr Frauen als Männer. Im Gastgewerbe, in das der Grossteil der Gelder floss, waren die Geschlechterverhältnisse jedoch ausgeglichen. **Bereichsspezifische A-fonds-Beiträge** (1.78 Mrd. CHF bis Mitte 2021) gingen an den öffentlichen Verkehr, Sport, Luftverkehr, Kultur und Kinderbetreuungsinstitutionen, wobei der letzte Betrag mit bisher 26 Mio. CHF mit Abstand am kleinsten war.

Bei allen finanziellen Hilfen, die an Betriebe und Unternehmen und nicht an Einzelpersonen bezahlt wurden, sind Kleinunternehmen mit 1-9 Angestellten untervertreten. Sie wurden also am schlechtesten erreicht.

Beschäftigungs- und Einkommenseffekte

Ein Ziel der finanziellen Hilfen war, die Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten und Kündigungen zu vermeiden. Ob dies gelang, zeigt die Entwicklung der Anstellungen aus **vertraglicher Sicht**. Die Zahl der beschäftigten Männer und

Zusammenfassung

Frauen ging im zweiten Quartal 2020 leicht zurück, hat sich aber schnell wieder erholt. Die zweite Lockdownphase anfangs 2021 führt nur noch bei den Männern zu einer leichten Delle, die sich nicht klar von saisonalen Schwankungen abgrenzen lässt. Die Arbeitsplätze blieben also für Männer wie Frauen insgesamt gesichert.

Die **Branchen** haben sich jedoch ganz unterschiedlich entwickelt. Am stärksten litt die vertragliche Beschäftigung im **Gastgewerbe**, wo der Rückgang der Arbeitsverträge vom zweiten Quartal 2019 bis zum zweiten Quartal 2021 16% betrug. Und innerhalb des Gastgewerbes ging die Zahl der beschäftigten Frauen stärker zurück, nämlich um 22%, was jedoch in Vollzeitäquivalenten nur 18% entspricht. Dies zeigt, dass Teilzeitarbeitende vom Rückgang besonders stark betroffen waren.

In der Wichtigkeit für die Beschäftigung von Frauen kommt das Gastgewerbe jedoch erst an siebter Stelle. In den diesbezüglich bedeutenderen Branchen Gesundheits- und Sozialwesen sowie Erziehung und Unterricht hat Beschäftigung im gleichen Zeitraum zugelegt. Im Handel und dem Zweiten Sektor hatte sie sich bis Mitte 2021 noch nicht ganz erholt, lag aber nur 1-2% unter dem Niveau von 2019. Von einem starken Rückgang betroffen waren Frauen auch bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen, zu denen auch die Reisebranche gehört, wo der Tiefpunkt im ersten Quartal 2021 lag, dann aber eine starke Erholung einsetzte. Dies ist allerdings vor allem einem starken Anstieg der Temporärarbeit zu verdanken, die ebenfalls zu dieser Branche gehört - wohl nicht zuletzt aufgrund von Anstellungen in Impf- und Testzentren sowie Contract Trainings. Aus der vertraglichen Sicht gab es auch **unter den Frauen** also **sehr unterschiedlich betroffene Gruppen**.

Das **tatsächlich erbrachte Arbeitsvolumen** ging 2020 gegenüber 2019 mit 3.7% relativ stark zurück. Dass dies nicht auf die Arbeitsverträge durchschlug, ist den finanziellen Hilfen zu verdanken. Insgesamt war der Rückgang bei Frauen und Männern fast gleich gross, aber innerhalb der Gruppe der Frauen waren **Teilzeitarbeitende mit einem Pensum unter 50% die grossen Verliererinnen**. Ihr Arbeitsvolumen ging um 9.1% zurück, die Zahl der Anstellungen sank um 2.2% (ca. 15'000 Personen). Noch stärker ist der prozentuale Rückgang bei Frauen mit Kleinstpensum.

Wird der **zeitliche Verlauf bei den tatsächlichen Arbeitsstunden** betrachtet, so wird deutlich, dass diese in der ersten Welle bei den Frauen

stärker zurückgingen, nämlich um durchschnittlich 3 Stunden gegenüber 2.4 Stunden bei den Männern. Bei Frauen mit tiefem Ausbildungsniveau ist der kurzfristige Rückgang am stärksten ausgeprägt. In der zweiten Lockdownphase anfangs 2021 ist der Rückgang geringer und es besteht kein Unterschied nach Geschlecht.

Erwerbslosigkeit, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Die auf Selbstangaben beruhende **Erwerbslosenquote** zeigt die reale Betroffenheit von Arbeitsmarktschwierigkeiten gerade für Frauen am besten auf und wird aus diesem Grund auch in den internationalen Statistiken verwendet. Diese Quote schwankte bereits in den Jahren vor der Krise und befand sich Ende 2019 auf einem tiefen Niveau. Gleichwohl hat die Pandemie Spuren hinterlassen. Die Erwerbslosenquote der Frauen sinkt im zweiten Quartal 2020, was widerspiegelt, dass sich **Mütter in Zeiten zusätzlicher Betreuungsaufgaben häufiger als dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehend deklarieren**. Ausser in dieser ersten Lockdown-Phase aber liegt die Erwerbslosenquote der Frauen schon vor der Covid-Krise und bis Mitte 2021 über jener der Männer.

Den höchsten Punkt erreicht die Erwerbslosigkeit für beide Geschlechter erst mit dem zweiten Lockdown im Januar 2021. Hier liegt die Quote der Frauen weit über jener der Männer, was mit einer unterschiedlichen Betroffenheit im Gastgewerbe zusammenhängen dürfte. Zu vermuten ist, dass die unregelmässigen und häufig im Stundenlohn bezahlten Arbeitsverhältnisse von Frauen als Erstes wegfielen. Bis Mitte 2021 sinken die Erwerbslosenquoten für beide Geschlechter wieder in eine übliche Bandbreite und nähern sich auch an.

Erwerbslosigkeit ist vor und während der Krise viel häufiger bei **Personen ohne Berufsabschluss** und reagierte in dieser Gruppe auch stärker auf die Covid-19-Krise, besonders bei den Frauen. Dies dürfte mit coronabedingt fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten im Gastgewerbe, der Reinigungsbranche und im Verkauf zusammenhängen. Weil der Strukturwandel im Arbeitsmarkt weitergeht, dürfte diese Gruppe weiterhin gefährdet bleiben. Bei den **Hochqualifizierten** ist die Erwerbslosenquote deutlich tiefer, liegt aber ebenfalls bei den Frauen über jener der Männer, was mit den boomenden Jobchancen im ICT-Bereich zusammenhängen dürfte, von denen Frauen seltener profitierten.

Die **zahlreichste Gruppe** unter den Erwerbslosen waren Frauen von **25 bis 49 Jahren**, vor den

Zusammenfassung

Männern dieser Altersgruppe. Es handelt sich also um Personen, die häufig minderjährige Kinder haben. Gegenüber dem Vorkrisenniveau **stark erhöhte Erwerbslosenquoten** wiesen vor allem Anstellungen in Privathaushalten (9.4%), sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen, zu denen die Reisebranche gehört (8.5%), und Kunst, Unterhaltung und Erholung (5.1%). Dagegen lag die Erwerbslosigkeit im Gastgewerbe auf dem bereits hohen Niveau der Vorjahre. Es gab sowohl Branchen, in denen Frauen häufiger erwerbslos waren als Männer wie umgekehrt.

Die **Arbeitslosenquote** liegt im Vergleich zur Erwerbslosenquote generell tiefer, weil sie nur die **offiziell gemeldeten Personen** berücksichtigt. Sie blieb über die ganze Coronakrise relativ tief, und die Kurve der **Männer** liegt hier **über** jener der **Frauen**, was auf die **unterschiedliche Absicherungssituation der Geschlechter** zurückzuführen ist. Es gab während der Covid-Krise 2020 wenig Neueintritte in die Arbeitslosenversicherung, aber – teils aufgrund der verlängerten Bezugsdauer – auch wenig Austritte.

Im Unterschied zur Erwerbslosenquote hat sich die **Unterbeschäftigungsquote** im Laufe der Krise kaum verändert. Unterbeschäftigung war und bleibt ein Frauenphänomen.

Entwicklung der Einkommen

Im ersten Jahr der Covid-Krise gingen die **Haushaltseinkommen** in der niedrigsten Einkommensgruppe mit 20% am stärksten zurück. Weil in diesen Haushalten überproportional viele Frauen leben, waren sie davon stärker betroffen. Dagegen gingen die **Erwerbseinkommen** der Männer und Frauen, die ihre Anstellung halten konnten, nicht zurück. Mit anderen Worten waren die Hauptbetroffenen Selbständigerwerbende und Personen, die ihre Arbeit verloren.

Vertiefte Gruppen

Die Zahl der **Tieflohnbeziehenden** nimmt seit längerem ab, dies 2020 bei den Frauen stärker als bei den Männern. Entsprechend ist auch die Zahl ihrer tatsächlichen Arbeitsstunden über die Jahre rückläufig. Diese Entwicklung hat sich der Covid-Krise noch akzentuiert.

Bei den stark von der Krise betroffenen **Selbständigerwerbenden** sank das Arbeitsvolumen bei den Männern 2020 gegenüber 2019 um 3%, bei den Frauen um 11%, also mehr als dreimal so stark. Weil gleichzeitig die Zahl der selbständigerwerbenden Frauen nicht zurückging, lässt sich schliessen, dass sie ihr Arbeitspensum massiver reduzieren mussten, was insbesondere Zwangs-

schliessungen bei den persönlichen Dienstleistungen im ersten Lockdown geschuldet sein dürfte. Unter den Frauen weisen die selbständigen Ausländerinnen mit einem Minus von 18% den markantesten Rückgang auf.

Das **Erwerbseinkommen** der selbständigerwerbenden Frauen ist im Schnitt in den vergangenen Jahren gesunken (Median-Einkommen 2017: 36'000 CHF; 2020 bei 31'984 CHF). Der Anteil selbständiger Frauen in den unteren Einkommensbereichen hat 2020 zugenommen. Wesentlich mehr **Frauen** als Männer **erreichen die Anspruchsvoraussetzung für Covid-Erwerbssatz**, 2019 ein AHV-versichertes Einkommen von mindestens 10'000 CHF gehabt zu haben, **nicht**. Dies ist de facto ein Ausschluss von Teilzeitarbeit mit tieferen Pensen von der sozialen Sicherung.

Vereinbarkeit und Aufteilung der unbezahlten Arbeit

Der Rückgang der **tatsächlichen Arbeitsstunden** betrifft Mütter und Väter in allen Familiensituationen. Die **Erwerbslosenquote** steigt ebenfalls bei allen, bei den Müttern mit Kindern von 0-6 Jahren jedoch verzögert, da sie in der ersten Lockdownphase häufiger angeben, dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung zu stehen. Danach ist die Erwerbslosigkeit in dieser Gruppe am höchsten und liegt deutlich über jener der Väter mit Kindern in diesem Alter. Dies dürfte widerspiegeln, dass in der Schweiz immer noch viele Mütter nach der Geburt ihrer Kinder aufgrund von Pensenwechseln eine andere Stelle suchen, was während der Covid-Krise schwieriger war. Dass Mütter häufiger erwerbslos sind als Väter, trifft auch auf Eltern mit Kindern von 7-14 Jahren zu, aber der Unterschied ist hier nicht grösser als vor der Krise.

Unterbeschäftigung ist weitgehend ein Phänomen der Mütter mit Kindern von 7-14 Jahren. Im ersten Lockdown stieg in dieser Gruppe die Unterbeschäftigungsquote an, sank aber bereits im folgenden Quartal wieder aufs Ausgangsniveau. Der Kriseneffekt war also auf eine kurze Zeit beschränkt.

Auch die Zahl der **Nichterwerbspersonen** reagierte nur während dem ersten Lockdown kurzfristig leicht auf die Covid-Krise. Sie stieg insbesondere unter den Müttern mit Kindern von 0-6 Jahren im zweiten Quartal 2020 um 20'000 Personen, senkte sich aber im nächsten Quartal wieder um dieselbe Zahl. Die Covid-Krise hat also in der Schweiz zu **keinen bleibenden Erwerbsaufgaben unter Müttern** geführt. Im Übrigen hat sich auf deutlich tieferem Niveau parallel die Zahl der nichterwerbstätigen Väter mit Kindern

Zusammenfassung

von 0-6 Jahren leicht erhöht und lag Ende 2020 immer noch geringfügig über dem Ausgangsniveau.

Generell hat die **Arbeitsteilung in Paarhaushalten** nur geringfügig auf die Krise reagiert. Bei Paaren mit Kindern von 0-6 Jahren, aber auch bei Paaren ohne Kinder haben die Mütter während dem ersten Lockdown einen leicht tieferen Anteil der **unbezahlten Arbeit** übernommen als davor und danach. Bei den Müttern mit Kindern von 7-14 Jahren sank der Anteil ebenfalls geringfügig und blieb danach auf dem leicht tieferen Niveau. Der Anteil an der **bezahlten Arbeit** ging umgekehrt bei den Müttern mit Kindern von 0-6 Jahren im zweiten Quartal 2020 leicht zurück, stieg danach aber sofort wieder aufs alte Niveau. Männer wie Frauen haben in der ersten Lockdownphase deutlich mehr unbezahlte Arbeit geleistet. Wird die Analyse allerdings auf **Betreuungsarbeit** für Kinder oder gesundheitlich eingeschränkte Personen begrenzt, sind die Frauen im Allgemeinen stärker eingesprungen als die Männer. Auf eine Retraditionalisierung, wie sie in der internationalen Literatur teilweise beobachtet wird, lässt sich aus den Resultaten nicht schliessen. Es bestehen jedoch höchsten marginale und auf die Lockdown-Phase beschränkte Veränderungen in Richtung einer egalitäreren Arbeitsteilung.

Weitere genderspezifische Effekte

Zu den weiteren Kriseneffekten, die im Rahmen des vorliegenden Projekts nicht vertieft werden konnten, gehört die starke zeitliche und psychische Belastung des Gesundheits- und insbesondere des **Pflegepersonals**, die auch mit einer grösseren Ansteckungsgefahr einherging. Sie waren gleichzeitig mit spezifischen Problemen der Vereinbarkeit konfrontiert. Gleichzeitig ist die Bedeutung dieser Arbeit ins öffentliche Bewusstsein gerückt.

Die Krise hatte auch Auswirkungen auf die **psychische Gesundheit**, wovon Frauen stärker betroffen waren, wie Zahlen zum Anteil Depressionsgefährdeter zeigen. Die Belastungssituation der Krise und insbesondere Lockdowns zuhause erhöhten die **Gefahr häuslicher Gewalt**. Auch in der Schweiz stellten Opferberatungsstellen eine Zunahme von Neumeldungen fest, Frauenhäuser waren stark ausgelastet und die Zahl der Polizeieinsätze wegen häuslicher Gewalt stieg in Kantonen, welche sie statistisch erfassen.

Die Krise hat die Lücken in der **sozialen Sicherung** klar aufgezeigt, die Frauen stärker betreffen, und sie hat die grosse Bedeutung von **Kinderbetreuungsstrukturen**, die erstmals als es-

senzieller Sektor anerkannt wurden, deutlich gemacht. Sie hat überdies die grosse Exponiertheit jenes Teils der **Migrationsbevölkerung** mit prekärem oder ungeklärtem Status ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Auch in dieser Gruppe finden sich viele Frauen. Es liegt an der Politik, aus diesen Erfahrungen Schlüsse für künftige Verbesserungen zu ziehen.

Schlussfolgerungen

Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Schweiz, was die **Wirtschaftslage** und die **Schuldenlast** aufgrund der Corona-Massnahmen angeht, in einer **privilegierten Situation**. Dies hilft auch den Schwächeren im Wirtschaftssystem, zu denen viele Frauen gehören. Generell griff die soziale Absicherung in der Krise. Aber **marginalere Arbeitsverhältnisse** mit tiefen Pensen, Aushilfscharakter und nur zeitweisen Einkommen sind in der Krise nicht nur **häufiger verschwunden**, sie waren in der Regel auch **sozial schlechter abgesichert**, was sich in der Kombination stark auswirkte.

Die Erfahrung im Lockdown hat gezeigt, dass sich der Schaden dieser Massnahme für die Mütter nur dadurch **in Grenzen hielt**, dass die rigorosen Einschränkungen mit **Schul- und Kitaschliessungen** in der Schweiz **nur über eine kurze Zeit** in Kraft waren und für die Hälfte der Erwerbstätigen ein Ausweichen ins **Homeoffice** möglich war. Das Homeoffice hat, wenn es nicht zur abgewerteten und ausschliesslichen Heimarbeit verkommt und gut geregelt wird, das Potenzial, das Leben für Männer und Frauen und insbesondere Väter und Mütter zu vereinfachen. Wichtig ist, dass auch im Homeoffice die Kinderbetreuung in den Arbeitszeiten geregelt bleibt und nicht der Anspruch erhoben wird, die Kinder in dieser Zeit parallel selber zu betreuen.

Wie für andere Länder gilt, dass die **ungleichen Folgen der Krise auf vorbestehenden Ungleichheiten basieren**, auch auf der ungleichen Erwerbsintegration der Geschlechter. Es sind nicht gänzlich neue Probleme, vor denen die Gleichstellungspolitik steht. Sie traten nun aber wie unter einem Brennglas klarer hervor und ihre Dringlichkeit wurde durch die Pandemie unterstrichen. Deutlich wurde auch, dass die **Ungleichheit unter den Frauen gross** ist und eine Orientierung am Gesamtdurchschnitt das Ausmass der Probleme für einzelne Gruppen erheblich unterschätzt.

Zwei grosse **exponierte Gruppen** sind **aus dem Ausland zugewanderte Frauen**, insbesondere wenn sie über keinen anerkannten Berufsabschluss verfügen, **sowie generell Mütter**. Deren

Zusammenfassung

Arbeitsmarktschwierigkeiten hängen stark mit Brüchen in der Erwerbsbiographie wie Stellen- und Pensenwechseln oder Erwerbsunterbrüchen nach der Geburt der Kinder zusammen. Mütter bringen es zu weniger Dienstjahren in der gleichen Firma als Väter, führen als Selbständige weniger finanzstarke Firmen und sind entsprechend weniger etabliert und abgesichert. Zudem sind tiefe Teilzeitpensen, das hat Corona klar gezeigt, bei einem krisenbedingt schrumpfenden Arbeitsvolumen besonders gefährdet.

Seit Jahren geben Mütter in Bevölkerungsbefragungen an, dass sie gerne vermehrt erwerbstätig wären. Die Rahmenbedingungen sind nicht so, dass sie diesen Wunsch in der Realität umsetzen (können). Die Verbesserung der **Vereinbarkeitsmöglichkeiten** ist heute **eine entscheidende Stellschraube der Gleichstellungspolitik**. Sie bedingt diverse Massnahmen, die bereits diskutiert werden. Aufgrund der Krisenerfahrung erscheinen sie dringlicher denn je. Alles was die Kontinuität der Erwerbsbiographien von Müttern stützt und die Beteiligung der Väter an den Betreuungsaufgaben stärkt, verbessert die Position der betreffenden Frauen.

Das zweite grosse Thema, das besonders Ausländerinnen der ersten Generation betrifft, sind **Lücken in der sozialen Absicherung**, wie sie in den Schlangen vor Lebensmittelausgaben offensichtlich wurden. Die Lücken wurden in der Pandemie teilweise als Problem erkannt und Gegenmassnahmen ergriffen, obschon nicht alle Betroffenen erreicht und wirksam abgesichert wurden. Einen seltsamen **weissen Fleck auf der Landkarte** der Sicherungssysteme bildet die **Beschäftigung in Privathaushalten**, die zu 88% Frauen betrifft. Probleme bestanden jedoch auch für weitere nicht ins Schema des stabilen Normalarbeitsverhältnisses oder der klassischen Selbständigkeit passende Arbeitsformen, weil die Anspruchsvoraussetzungen nicht erreicht wurden.

Dass in der Schweiz auch während der Covid-19-Krise erst auf der Stufe der Sozialhilfe eine universale soziale Sicherung bestand, die erst nach Abbau aller Ersparnisse das Existenzminimum deckt, traf Frauen härter als Männer.

Welche **langfristigen Auswirkungen** der Corona-Krise auf die Gleichstellung bleiben, ist heute nicht in Stein gemeisselt, sondern abhängig davon, welche Lehren aus den beobachteten Benachteiligungen gezogen werden. Wie die Literatur zeigt, bestehen bezüglich Homeoffice, aber auch bei der sozialen Absicherung oder dem Digitalisierungsschub Chancen und Risiken. Die Krise hat in diesen Punkten (unfreiwillige) Erfahrungen und Erkenntnisse generiert.

Die internationale Literatur empfiehlt auch aufgrund ökonomischer Überlegungen, die **Prioritäten** erstens bei einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Eltern zu setzen und die Väter stärker in die Betreuung einzubinden, zweitens dem Zusammenspiel von Marktwirtschaft und unbezahlter Care-Arbeit besser Rechnung zu tragen, drittens mit konzentrierten Qualifikationsmassnahmen den Gender Gap bezüglich Digitalisierung abzubauen, damit die Jobchancen im aufblühenden ICT-Bereich und der «green economy» allen offenstehen, viertens die soziale Sicherung für alle zugänglich zu gestalten, und fünftens dafür zu sorgen, dass genügend geschlechterdifferenzierte Datengrundlagen und Analysen als Entscheidungsgrundlagen vorhanden sind. Im letzten Punkt bestand bei Studien zu den wirtschaftlichen und sozialen Covid-Folgen in der Schweiz ein eklatanter Mangel.

Die abzubauenen Ungleichheiten bleiben die gleichen wie vor der Krise, aber die Krise hat den Handlungsbedarf in neuer Dringlichkeit aufgezeigt.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Mai 2022

**Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur
Bekämpfung des Coronavirus Covid-19**

**Empfehlungen der Eidgenössischen
Kommission für Frauenfragen EKF**



A. Vorbemerkungen

- Aus der Krise lernen und die Resilienz stärken

Die Covid-19-Krise traf die Schweiz im Frühjahr 2020 unvermittelt und heftig. Die föderalistische Schweiz war auf dieses Pandemieszenario ungenügend vorbereitet. Kommt hinzu: Das Virus war eine grosse Unbekannte und in seiner Wirkung unberechenbar. Rückwirkend und ganz generell gilt es hier festzuhalten: Die Schweiz hat diese Krise bis anhin gut gemeistert.

Mit der vorliegenden Analyse und den Empfehlungen verfolgt die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF die Absicht, den Umgang der Schweiz mit der Covid-19-Krise zu analysieren und zu lernen: Was sind die *lessons learnt* aus Geschlechterperspektive? Wie haben sich die Stützungsmaßnahmen auf Männer und Frauen ausgewirkt? Was könnten wir in einer nächsten Krise allenfalls besser machen? Wie werden wir als Gesellschaft resilienter?

- Frauen und Männer sind von Covid-19-Massnahmen unterschiedlich betroffen

Bereits in den ersten Wochen der Covid-19-Krise zeichnete sich ab, dass sich die staatlichen Massnahmen zur Eindämmung des Covid-19-Virus auf die Erwerbs- und Familiensituationen von Frauen und Männern ungleich auswirken würden. Inzwischen belegen internationale Studien, dass Frauen von der Krise stärker betroffen waren und einen schlechteren Zugang zu staatlichen Unterstützungsmaßnahmen hatten.

Vor diesem Hintergrund gab die EKF beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS ein umfassendes Gender Impact Assessment in Auftrag mit dem Ziel, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 auch in der Schweiz systematisch zu untersuchen. Die jetzt vorliegende Analyse «Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19», verfasst von Heidi Stutz, Severin Bischof und Lena Liechti, berücksichtigt einschränkende Massnahmen wie beispielsweise Homeoffice-Pflicht, Kita- und Schulschliessungen ebenso wie unterstützende Massnahmen in Form verschiedener Finanzhilfen. Untersucht wurde, in welcher Weise sich Geschlechterungleichheiten im Erwerbsleben und in der familiären Arbeitsteilung durch die getroffenen Massnahmen reduzierten oder zuspitzten. Ziel der Gender-Impact-Analyse ist es, Lehren für künftige Krisen abzuleiten und Empfehlungen zu formulieren.

Die untersuchten Massnahmen kamen nicht in allen Branchen gleichermaßen zum Einsatz. So waren beispielsweise die mehrheitlich weiblichen Beschäftigten im Gesundheits- und Bildungswesen während der Covid-19-Pandemie sehr stark gefordert. In dieser arbeitsmarktbezogenen Analyse stehen sie jedoch nicht im Zentrum, da sie kaum von Erwerbsausfällen und Stellenverlusten betroffen waren und entsprechend auch kaum Unterstützungszahlungen erhielten. Ebenfalls nicht im Fokus der ökonomischen Analyse standen weitere geschlechtsspezifische Auswirkungen, beispielsweise auf häusliche Gewalt oder psychische Gesundheit. Zudem basiert die Analyse auf einer binären Konzeption von Geschlecht, da die verfügbaren Statistiken – soweit geschlechtsspezifische Daten überhaupt vorhanden sind – nur Männer und Frauen unterscheiden und beispielsweise trans und non-binäre Geschlechtsidentitäten nicht sichtbar machen.

- Covid-19 Massnahmen treffen auf bestehende Ungleichheiten

Bei der Analyse der Massnahmen zur Überwindung der Covid-19-Krise aus Geschlechterperspektive darf nicht vergessen werden, dass diese nicht auf eine geschlechtsneutrale Wirklichkeit, sondern auf geschlechterspezifische «Schieflagen» in den Lebensverhältnissen von Frauen und Männern treffen. Die Wirkung der Massnahmen hängt massgeblich mit dieser Ausgangslage zusammen.

Gleichzeitig gilt es zu beachten, dass die Ungleichheiten auch innerhalb der Kategorien «Frauen» bzw. «Männer» gross sind. Es war deshalb auch ein Anliegen der Analyse, die vulnerablen Gruppen unter den Frauen zu identifizieren, um gezielte Massnahmen formulieren zu können.

B. Geschlechtsspezifische Wirkung einschränkender Massnahmen

1 Kita- und Schulschliessungen beeinträchtigen die Erwerbsintegration von Müttern

Kita- und Schulschliessungen wirkten sich für Mütter ungünstig aus. Die BASS-Studie zeigt, dass sie den grössten Teil der zusätzlichen Haus- und Betreuungsarbeit übernahmen und ihre Erwerbsarbeit stärker einschränkten als Väter. Im Frühling 2020 gaben zeitweise 25 Prozent aller Mütter an, ihr Erwerbsspensum wegen ausserordentlichen Betreuungsaufgaben reduziert zu haben (BASS 2022, S. 62).

Im Vergleich zu anderen Ländern wurden die Kitas und Schulen in der Schweiz nur während eines kurzen Zeitraums vollständig geschlossen. Während diesem kam es auch hierzulande zu einer verstärkten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, welche die Erwerbsintegration von Frauen beeinträchtigte (Retraditionalisierung). Frauen übernahmen mehr Kinderbetreuungsarbeit und reduzierten gleichzeitig ihre Erwerbsarbeit.

→ **Empfehlung 1: Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sowie deren Finanzierung durch die öffentliche Hand ausbauen und den Betrieb in Krisen aufrechterhalten**

Um die Erwerbsintegration von Frauen zu erhöhen, sind familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsstrukturen auch jenseits von Krisen unerlässlich. Um sie für alle Familien zugänglich zu machen, braucht es eine Finanzierung durch die öffentliche Hand. Während der Pandemie wurden Schulen und Kitas gar essenziell. Sie sind nicht nur für Kinder und Jugendliche unersetzlich, sondern tragen auch dazu bei, dass sich die ungleiche Erwerbsintegration von Frauen und Männern in Krisen nicht verschärft. Anstelle von Schliessungen gilt es, Kinder und Beschäftigte in den entsprechenden Institutionen bestmöglich zu schützen.

2 Homeoffice-Pflicht kann Vereinbarkeitskonflikte verstärken

Die geschlechtsspezifischen Effekte von Homeoffice im Allgemeinen werden in der Forschung mittlerweile differenziert beurteilt. Zeitersparnis durch wegfallendes Pendeln und eine erhöhte Zeitautonomie können sich positiv auf die Erwerbsintegration und den Erwerbsumfang von Müttern auswirken. Hingegen gilt eine dauernde Abwesenheit vom Arbeitsplatz als Karrierehindernis. Weitere Probleme entstehen insbesondere, wenn während der Erwerbsarbeitszeit Kinder oder Angehörige betreut und versorgt werden müssen wie während des Lockdowns. Konzentriertes Arbeiten ist in diesem Kontext nur beschränkt möglich.

Die BASS Studie zeigt für die Schweiz: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf war für Mütter massiv schwieriger als für Väter. In Familien mit Primarschulkindern beurteilten 65 Prozent der Mütter und 25 Prozent der Väter die Vereinbarkeit während des ersten Lockdowns im Frühling 2020 als in hohem oder sehr hohem Masse schwierig (BASS 2022, S. 10). Der grosse Unterschied zwischen den Geschlechtern weist darauf hin, dass auch während der Homeoffice-Pflicht für alle Erwerbstätigen die Betreuung von Kindern und Angehörigen ungleich zwischen Frauen und Männern aufgeteilt wurde und insbesondere Mütter besonders stark von Vereinbarkeitsproblemen betroffen waren.

→ **Empfehlung 2: Rahmenbedingungen für Homeoffice definieren und Care-Arbeit egalitär verteilen**

Einen Teil der Arbeitszeit im Homeoffice absolvieren zu können, hat das Potenzial, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu vereinfachen. Die Homeoffice-Pflicht in Kombination mit Schul- und Kita-Schliessungen während der Covid-19-Krise verstärkte jedoch die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen. Als die familienexterne und schulergänzende Kinderbetreuungsinfrastruktur ausfiel, stellte das Homeoffice für Mütter eine grosse Belastung dar. Das heisst, die Vorteile des Homeoffice können nur bei gleichzeitigem Betrieb der Betreuungseinrichtungen greifen. Die Rahmenbedingungen des Homeoffice sind also entscheidend. Zudem zeigt sich: Je egalitärer die Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen verteilt ist, desto kleiner sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede während der Krise. Dies gilt es deshalb künftig zu fördern.

C. Geschlechtsspezifische Wirkungen unterstützender Massnahmen

3 Entwicklung der Beschäftigung: Teilzeitbeschäftigte besonders betroffen

Obwohl die Krise die Schweiz in einer guten wirtschaftlichen Lage traf und der Bund umgehend Finanzhilfen beschloss, ging die Beschäftigung in einigen Branchen stark zurück. Im besonders betroffenen Gastgewerbe sank die Beschäftigtenzahl bei den Frauen um 22 Prozent, bei den Männern um 18 Prozent (BASS 2022, S. 76). Besonders ausgeprägt ist der Rückgang bei den Teilzeitarbeitenden. Das tatsächliche Arbeitsvolumen von Frauen mit einem Erwerbsspensum unter 50 Prozent ist 2020 im Vergleich zu 2019 um 9.1 Prozent gesunken. Diese Kleinstpensen

sind am stärksten eingebrochen. Die Pandemie bestätigt die prekäre Position von Teilzeitarbeitenden mit kleinen Pensen auf dem Arbeitsmarkt. In Krisen sind sie besonders stark von einem Erwerbsverlust bedroht.

→ **Empfehlung 3: Erwerbsintegration von Frauen stärken und Anrecht für Eltern auf eine Pensenreduktion nach der Geburt eines Kindes mit Rückkehrrecht auf das ursprüngliche Pensum einführen**

Die Krise bestätigt den Handlungsbedarf für eine bessere Erwerbsintegration von Frauen. Es gilt, die negativen Erwerbsanreize für Frauen wie hohe Kinderbetreuungskosten, fehlende Tagesschulen oder steuerliche Abhalteeffekte zu eliminieren. Gleichzeitig braucht es Möglichkeiten für beide Geschlechter, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, beispielsweise mit einer Elternzeit für Väter und Mütter oder dem Anrecht auf eine Pensenreduktion nach der Geburt eines Kindes. Dabei muss Eltern die Möglichkeit gewährt werden, nach einer vorübergehenden Reduktion wieder zum ursprünglichen Pensum zurückzukehren. Dies ist wichtig, damit sowohl Väter als auch Mütter vom Recht auf eine Pensenreduktion Gebrauch machen können, ohne ihre längerfristige finanzielle Sicherheit zu gefährden. Eine gleichwertige Erwerbsintegration der Geschlechter – tendenziell höhere Pensen für Frauen und tiefere für Männer – trägt nicht nur dazu bei, dass die unbezahlte Care-Arbeit besser verteilt ist. Sie reduziert auch die Gefahr, dass Frauen ihre Arbeit ganz verlieren.

4 Entwicklung der Einkommen: Tieflohnbeziehende besonders betroffen

Die Analyse der Einkommensentwicklung zeigt, dass nur relativ wenige Beschäftigte ihre Stellen verloren und das generelle Lohnniveau nicht sank. Die Finanzhilfen des Bundes gelten deshalb auch als Erfolgsgeschichte. Trotzdem verzeichneten im ersten Pandemiejahr 20 Prozent der Haushalte tiefere Einkommen als zuvor. Von sinkenden Haushaltseinkommen waren insbesondere Selbständige und Personen mit tiefen Einkommen betroffen. Wie Studien übereinstimmend dokumentieren, ist die Einkommensungleichheit durch die Covid-19-Krise insgesamt gestiegen. Frauen sind davon überdurchschnittlich betroffen, da sie rund zwei Drittel der Tieflohnbeziehenden ausmachen und auch häufiger als Männer in Haushalten mit tiefen Einkommen leben (BASS 2022, S. 77). Unter ihnen findet sich ein hoher Anteil an Migrantinnen, die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus in der Schweiz nur eingeschränkten Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen haben.

→ **Empfehlung 4a: Nachqualifizierung von Frauen gezielt fördern**

Es braucht heute also insbesondere für Frauen Wege, die aus den Tieflohnbranchen in eine nachhaltigere Erwerbsintegration führen. Dazu müssen ausfinanzierte Weiterbildungsoffensiven für ein gezieltes Reskilling weiblicher Arbeitskräfte geschaffen werden, die trotz grossem Potenzial in Tieflohnbranchen verbleiben, weil sie keinen Zugang zu Ausbildungen haben. Dies bedingt konsequent modular ausgestaltete Angebote, die mit Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit vereinbar sind sowie Instrumente zur Finanzierung der indirekten Bildungskosten. Eine solche Offensive wird entscheidend zur Reduktion von Frauenarmut beitragen.

Darüber hinaus gilt es, zukünftige Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt zu antizipieren: So hat die Covid-19-Pandemie die Digitalisierung forciert und den Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften in der Informatik massgeblich erhöht. Nun braucht es gezielte Massnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in diesem Bereich. Dies reduziert nicht nur die berufliche Geschlechtersegregation, sondern ermöglicht zudem, den Arbeitskräftebedarf im Informatikbereich vermehrt mit lokalen Arbeitskräften zu decken.

→ **Empfehlung 4b: Tieflohnarbeit aufwerten und im Krisenfall besseren Lohnschutz gewähren.**

Die Arbeit, die heute im Tieflohnbereich geleistet wird, ist für das Funktionieren der Gesellschaft unerlässlich. Sie muss deshalb zwingend aufgewertet und ihrer Bedeutung und Verantwortung entsprechend entlohnt werden. Darüber hinaus muss im Krisenfall für Tieflohnbeziehende ein besserer Lohnschutz greifen. Nur so lässt sich verhindern, dass in zukünftigen Krisen ausge-rechnet die finanziell schwächsten Personen am stärksten von Einkommensverlusten betroffen sind.

5 Zugang zu Unterstützungsmassnahmen: Persönliche Dienstleistungen untervertreten

Die Analyse der Geldflüsse zeigt, dass markant weniger Hilfen in den Bereich der «Sonstigen Dienstleistungen» flossen als in ähnlich stark betroffene Branchen. Aus Geschlechterperspektive ist dies relevant, weil zu diesem Bereich die persönlichen Dienstleistungen wie Coiffeur-, Massage- und Kosmetiksalons, Saunas und ähnliche Betriebe zählen, in denen Frauen überdurchschnittlich häufig tätig sind. Die BASS-Studie erklärt die unterdurchschnittliche Unterstützung dieser Branche mit der kleinteiligen Struktur ihrer Unternehmen und dem hohen Anteil an Selbständigerwerbenden (BASS 2022, S. 75). Es ist zu vermuten, dass Kleinbetriebe die Hilfen wegen grossem administrativem Aufwand und tiefer Entschädigung nicht in Anspruch nahmen. Teilzeitlich tätige Selbständige werden vermehrt auch die Voraussetzung von mindestens 10'000 CHF AHV-versichertem Einkommen vor der Krise nicht erfüllt haben. Generell zeigt sich, dass Kleinbetriebe mit bis zu 9 Beschäftigten prozentual weniger Hilfen bezogen als grössere Unternehmen.

→ **Empfehlung 5: Bedürfnisse von Kleinunternehmen in frauentypischen Branchen berücksichtigen**

Künftig gilt es zu beachten, dass Unterstützungsmassnahmen in Krisen auch die Bedürfnisse von Kleinunternehmen und teilzeittätigen Selbständigen in frauentypischen Branchen berücksichtigen. Zentral ist ein möglichst niederschwelliger Zugang zu den Hilfen. Dazu gehören ein tiefer administrativer Aufwand und der Verzicht auf Mindestumsätze oder Mindestverdienste, die von Kleinunternehmen vielfach nicht erreicht werden können.

6 Lücken im Auffangnetz: Beschäftigte in privaten Haushalten

Prekär war die Covid-19-Krise vorab für Erwerbstätige, die von den staatlichen Hilfen ausgeschlossen waren. Wie die BASS-Studie hervorhebt, traf dies insbesondere auf Beschäftigte in privaten Haushalten zu. Von allen Branchen haben die Beschäftigten in privaten Haushalten mit 88 Prozent den höchsten Frauenanteil und umfassen rund 50'000 Personen. Viele von ihnen zählen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus und ihres tiefen Einkommens zu den besonders vulnerablen Gruppen. Der Bund rechtfertigt ihren Ausschluss mit dem Argument, sie hätten weiterarbeiten dürfen oder Anrecht auf Lohnfortzahlung durch den Haushalt gehabt und ansonsten stehe ihnen die Arbeitslosenversicherung offen. In dieser Argumentation widerspiegelt sich ein Desinteresse und eine eklatante Unwissenheit über die effektiven Lebensrealitäten dieser Beschäftigten in der Krise.

→ **Empfehlung 6: Spezifische Unterstützung für Beschäftigte in privaten Haushalten anbieten**

Die EKF erachtet es als gravierenden Mangel, dass mit den privaten Haushalten genau die Branche mit dem höchsten Frauenanteil von jeglichen pandemie-spezifischen Unterstützungsleistungen ausgeschlossen wurde. Künftig muss der Privathaushalt als vollwertiger Arbeitsort anerkannt werden. Da in diesem Bereich nicht Betriebe, sondern Privatpersonen als Arbeitgebende auftreten und viele Beschäftigte aufgrund ihres Aufenthaltsstatus besonders vulnerabel sind, braucht es spezifische Massnahmen, damit sie in Krisen gleichermassen Unterstützung erhalten. Jenseits von Kriseninterventionen erfordert dies, dass Arbeitnehmende in Privathaushalten dem Arbeitsgesetz unterstellt werden. Dies ermöglicht, Arbeitnehmende in Privathaushalten sozial besser abzusichern und die Gesellschaft als Ganzes widerstandsfähiger gegenüber Krisen zu machen.

7 Wirkung der Kurzarbeitsentschädigungen: Entscheidende Daten fehlen

Die Finanzhilfen des Bundes dienten dazu, Arbeitsplätze in betroffenen Branchen zu erhalten. Obwohl die Ausweitung der Kurzarbeitsentschädigungen als wichtigste Unterstützungsmassnahme für Arbeitnehmende gewährt wurde, erhob der Bund im vereinfachten Verfahren keine Angaben zum Geschlecht der betroffenen Beschäftigten. Es ist deshalb nicht möglich zu evaluieren, zu welchen Anteilen diese Frauen und Männern zu Gute kamen und ob innerhalb der Betriebe eine Ungleichbehandlung von Frauen und Männern stattfand. Einzig aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE lassen sich gewisse Erkenntnisse dazu ableiten. Die SAKE-Daten zeigen, dass in fast allen Branchen Frauen zu einem grösseren Anteil von Kurzarbeit betroffen waren als Männer (BASS 2022, S. 17).

In weiteren Befragungen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie wurde das Geschlecht zwar erhoben, aber anschliessend keine geschlechtsspezifischen Auswertungen durchgeführt.

→ **Empfehlung 7: Geschlechterspezifische Daten erheben und auswerten**

Daten nicht geschlechtsspezifisch zu erheben und auszuwerten ist problematisch. Ohne diese Grundlage können zentrale Lehren für künftige Krisen nicht gezogen und keine entsprechenden Vorbereitungen getroffen werden. Es ist deshalb unerlässlich, auch in Krisenzeiten, wenn kurzfristige Unterstützungsmassnahmen verlangt sind, das Geschlecht der Begünstigten systematisch zu erheben. Zudem sind bei Studien, die von öffentlichen Stellen in Auftrag gegeben oder mit öffentlichen Geldern mitfinanziert werden, stets geschlechterdifferenzierte Auswertungen einzufordern. Nur so lässt sich feststellen, wie getroffene Massnahmen wirken und ob sie geeignet sind, Ungleichheiten abzubauen, oder ob sie diese verstärken.

D. Schlussfolgerungen

8 Geschlechterungleichheiten haben sich in der Pandemie verstärkt

Insgesamt dokumentiert die Geschlechteranalyse des Forschungsbüro BASS, dass die Covid-Bekämpfungsmassnahmen entscheidend dazu beigetragen haben, Stellenverluste und Einkommenseinbussen für eine breite Zahl an Haushalten zu verhindern oder zu minimieren. Auch die im Vergleich zum Ausland kürzere Schliessung von Kitas und Schulen verursachte geringere negative Langzeitfolgen für die Erwerbsintegration von Müttern als in anderen Ländern.

Dennoch haben sich auch in der Schweiz Geschlechterungleichheiten in der Erwerbs- und Familienarbeit während der Pandemie verstärkt. Dies bestätigt die Schlüsselerkenntnis, dass Massnahmen, die pauschal mit Standarderwerbstätigen im Blick gestaltet werden, den spezifischen Situationen von Frauen im Arbeitsmarkt nur ungenügend Rechnung tragen. Wie die Analyse des Büro BASS aufzeigt, produzieren sie unbeabsichtigte negative Effekte auf die Gleichstellung der Geschlechter und bürden die Kosten der Krise übermässig den Frauen auf.

→ **Empfehlung 8: Kriseninterventionsmassnahmen geschlechtergerecht gestalten**

Damit Frauen und Männer tatsächlich gleichermassen Unterstützung erhalten, müssen Massnahmen vor ihrem Erlass aus geschlechterdifferenzierter Perspektive geprüft werden. Bestehende Ungleichheiten gilt es zu berücksichtigen und Unterstützung gezielt mit Blick auf die Situation von Frauen und anderen vulnerablen Gruppen auszugestalten. Dies bedingt, dass Gleichstellungswissen in den relevanten Entscheidungsgremien vorhanden ist. Unterstützungsmassnahmen müssen derart gestaltet werden, dass sie die Exponiertesten erreichen.

9 Massnahmen treffen auf bereits bestehende Schief lagen

Über Kriseninterventionen hinaus dokumentiert das Gender-Impact-Assessment die dringende Notwendigkeit, die gesellschaftliche Position von Frauen generell zu stärken: «Alles was die Kontinuität der Erwerbsbiographien von Müttern stützt und die Beteiligung der Väter an den Betreuungsaufgaben stärkt, verbessert die Position der Frauen.» (Bass 2022, S. 83). Einer-

seits braucht es eine bessere Erwerbsintegration von Frauen, andererseits bessere Möglichkeiten für Männer, einen grösseren Anteil an der unbezahlten Arbeit in den Familien zu übernehmen.

→ **Empfehlung 9: Mit mehr Gleichstellung die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft stärken**

Mit Investitionen in eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer kann die Resilienz der Schweizer Gesellschaft für zukünftige Krisen gestärkt werden. Massnahmen, welche die Erwerbsintegration von Frauen fördern (Elternzeit, Recht auf Pensenreduktion), die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vereinfachen (bezahlbare Kinderbetreuung) und lebenslange Bildung fördern, machen die Gesellschaft in Krisen resilienter. Ebenso wichtig ist es, die unbezahlte Arbeit gerechter auf Frauen und Männer zu verteilen und sozial abzusichern. Internationale Studien kommen zum Schluss, dass sich die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern während der Krise nicht zuletzt deshalb verstärkten, weil sie bereits vor der Krise bestanden. Weitsichtiges Krisenmanagement setzt genau hier an und baut Ungleichheiten in «normalen Zeiten» ab. Dazu gehört beispielsweise die hohe geschlechtsspezifische Segregation in den Berufsfeldern der Pflege oder der Informatik. Auch hier macht eine gute Durchmischung die Gesellschaft als Ganzes resilienter.

Erkenntnisse und Empfehlungen auf einen Blick

- 1 Kita und Schulschliessungen beeinträchtigen die Erwerbsintegration von Müttern
→ *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sowie deren Finanzierung durch die öffentliche Hand ausbauen und den Betrieb in Krisen aufrechterhalten*
- 2 Home-Office-Pflicht kann Vereinbarkeitskonflikte verstärken
→ *Rahmenbedingungen für Home-Office definieren und Care-Arbeit egalitär verteilen*
- 3 Entwicklung der Beschäftigung: Teilzeitbeschäftigte besonders betroffen
→ *Erwerbsintegration von Frauen stärken und Anrecht für Eltern auf eine Pensenreduktion nach der Geburt eines Kindes mit Rückkehrrecht auf das ursprüngliche Pensum einführen*
- 4 Entwicklung der Einkommen: Tieflohnbeziehende besonders betroffen
→ *a) Nachqualifizierung von Frauen gezielt fördern*
→ *b) Tieflohnarbeit aufwerten und im Krisenfall besseren Lohnschutz gewähren*
- 5 Zugang zu Unterstützungsmassnahmen: Persönliche Dienstleistungen untervertreten
→ *Bedürfnisse von Kleinunternehmen in frauentypischen Branchen berücksichtigen*
- 6 Lücken im Auffangnetz: Beschäftigte in privaten Haushalten
→ *Spezifische Unterstützung für Beschäftigte in privaten Haushalten anbieten*
- 7 Wirkung der Kurzarbeitsentschädigungen: Entscheidende Daten fehlen
→ *Geschlechterspezifische Daten erheben und auswerten*
- 8 Geschlechterungleichheiten haben sich in der Pandemie verstärkt
→ *Kriseninterventionsmassnahmen geschlechtergerecht gestalten*
- 9 Massnahmen treffen auf bereits bestehende Schief lagen
→ *Mit mehr Gleichstellung die Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft stärken*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Medientexte

Die Covid-19-Krise: Ein wichtiges Thema für die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF

Dr. Bettina Fredrich, Geschäftsleiterin Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF

Die Covid-19-Krise traf die Schweiz im Frühjahr 2020 unvermittelt. Die föderalistische Schweiz war auf die Pandemie ungenügend vorbereitet. Das Virus war unbekannt und in seiner Wirkung unberechenbar. Rückblickend können wir festhalten: Die Schweiz hat diese Krise gut gemeistert. Gleichwohl zeigten sich von Beginn weg wichtige Geschlechterunterschiede. Frauen und Männer waren nicht nur vom Virus selbst, sondern auch von den Massnahmen des Bundes unterschiedlich betroffen. Berufsfelder mit hohen Frauenanteilen wie Pflege oder Kinderbetreuung wurden über Nacht systemrelevant. Schulschliessungen und Home-Office forderten etablierte familiäre Care-Arrangements heraus. Die EKF hat ihre Reflexionen in dieser ersten Phase in einer Artikelserie publiziert. Mitglieder der EKF, d.h. Expertinnen und Experten der Gleichstellung aus Wissenschaft, Frauenverbänden, Sozialpartnern und Praxis, hielten ihre Beobachtungen in dieser frühen Phase der Corona-Krise fest (vgl. [Stimmen zu Corona \(admin.ch\)](#)).

Frauen und Männer sind von Covid-19-Massnahmen unterschiedlich betroffen

Mit der Bewältigung der Krise rückten die Massnahmen auf Bundesebene in den Fokus. Wer erhielt wie viel Unterstützung? Welche Effekte hatten Einschränkungen und Unterstützungsmassnahmen auf Beschäftigung, Einkommen und familiäre Arbeitsteilung? Um diese zentralen Fragen zu beantworten, gab die EKF beim Büro BASS ein umfassendes Gender-Impact-Assessment in Auftrag mit dem Ziel, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 auch in der Schweiz systematisch zu untersuchen. Die vorliegende Analyse trägt den Titel «Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19» und berücksichtigt einschränkende Massnahmen wie beispielsweise Homeoffice-Pflicht, Kita- und Schulschliessungen ebenso wie unterstützende Massnahmen in Form verschiedener Finanzhilfen. Untersucht wurde, in welcher Weise sich Geschlechterungleichheiten im Erwerbsleben und in der familiären Arbeitsteilung durch die getroffenen Massnahmen reduzierten oder zuspitzten. Ziel der Gender-Impact-Analyse ist es, Lehren für künftige Krisen abzuleiten.

Aus der Krise lernen und die Resilienz stärken

Aus den Erkenntnissen der Analyse hat eine Arbeitsgruppe der EKF Empfehlungen abgeleitet. Wie können wir widerstandsfähiger gegenüber Krisen werden? Welchen Beitrag können

gleichstellungspolitische Massnahmen hier leisten und was sind die *lessons learnt* aus Geschlechterperspektive? In neun Bereichen formuliert die EKF konkrete Empfehlungen für die Zukunft.

Die EKF analysiert Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Schweiz

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF wurde 1976 vom Bundesrat als ständige ausserparlamentarische Kommission eingesetzt. Sie zählt 20 Mitglieder, darunter Frauenverbände, Sozialpartner und Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft. Als beratendes Organ des Bundes befasst sich die EKF mit allen Fragen, die die Situation der Frauen in der Schweiz und die Gleichstellung der Geschlechter betreffen. Die EKF beobachtet und analysiert die Entwicklung der Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Schweiz, evaluiert getroffene Massnahmen und erarbeitet Empfehlungen zur Umsetzung der Gleichstellung von Frau und Mann, zu Handen des Bundesrates, der Departemente und weiterer politischer Akteurinnen und Akteure. Neben der Tagespolitik beschäftigt sich die EKF in der laufenden Legislatur mit den Schwerpunkten Digitalisierung, junge Frauen* und der Diskriminierung während der Familienphase.

Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19

Severin Bischof, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS

Die Studie untersucht die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte der Covid-19-Krise für Frauen und Männer in der Schweiz, ihre Auswirkungen auf die Arbeitsteilung in der Familie sowie geschlechtsspezifische Unterschiede und Auswirkungen der finanziellen Hilfen des Bundes. Sie stützt sich auf bestehende Literatur und eigene Datenanalysen.

Lockdown-Massnahmen und insbesondere die Schliessung von Schulen und Kinderbetreuungsstrukturen haben sich für Frauen ungünstiger ausgewirkt als für Männer, weil sie einen leicht höheren Anteil der zusätzlichen Betreuung übernahmen und dazu die Erwerbstätigkeit stärker einschränkten. Insbesondere Alleinerziehende, grossmehrheitlich Frauen, standen vor grossen Herausforderungen. Die Zahl der Nichterwerbstätigen stieg kurzfristig an. Der Effekt blieb jedoch zeitlich begrenzt, weil diese Phase kurz war.

Betriebsschliessungen haben Frauen im Gesamtdurchschnitt nicht häufiger betroffen als Männer. In den besonders hart durch die Krise getroffenen Gruppen wie Hausangestellte, Sexarbeiterinnen, Selbständige mit kleinen Pensen und Aushilfen ohne fixes Arbeitspensum finden sich jedoch mehr Frauen: In all diesen Fällen verschärfte die schlechte soziale Absicherung die Lage der Betroffenen.

Homeoffice half, Arbeitsplätze zu sichern. Rund die Hälfte der Erwerbstätigen hat in der Covid-Krise zeitweise im Homeoffice gearbeitet, Männer etwas öfter als Frauen. In der obersten Einkommensgruppe waren es rund doppelt so viele wie in der untersten. Insbesondere Mütter mit Primarschulkindern hatten im Homeoffice in viel höherem Mass als Väter mit Vereinbarkeitsproblemen zu kämpfen.

Kurzarbeitsentschädigungen waren ein zentrales Instrument, um Arbeitsplätze zu erhalten. Sie wurden an die Betriebe ausbezahlt und das Geschlecht der Betroffenen nicht erhoben. Die branchenspezifische Verteilung entspricht weitgehend der unterschiedlichen Betroffenheit durch staatliche Einschränkungen. Kurzarbeitsentschädigungen waren in für Frauen wichtigen Branchen wie dem Gesundheitswesen oder im Bereich Erziehung und Unterricht wenig verbreitet, jedoch in Branchen mit tiefen qualifizierten Arbeitnehmerinnen (insb. Gastgewerbe). Eine Ausnahme bildet die ebenfalls stark betroffene Branche «sonstige Dienstleistungen», in welcher Kurzarbeit vergleichsweise wenig verbreitet war. Zu dieser Branche gehören auch die

für die Beschäftigung von Frauen wichtigen persönlichen Dienstleistungen. Innerhalb der Betriebe haben Frauen häufiger Kurzarbeit bezogen als Männer. Die Differenz ist bei Eltern mit Kindern im Schulalter am grössten.

Der **Covid-Erwerbsersatz** wurde für helvetische Verhältnisse rasch konzipiert und eingesetzt und war für die Absicherung der Selbständigerwerbenden sehr wichtig. Die Ausgestaltung erschwerte teilweise den Zugang, etwa bei den Selbständigen: Da mindestens ein AHV-versicherter Verdienst von 10'000 CHF vorliegen musste, blieben Selbständigerwerbende mit kleinen Pensen ausgeschlossen, vor allem Frauen. Diese hatten auch keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung. Ganz von Covid-Hilfen ausgeschlossen blieben Beschäftigte in Privathaushalten.

Bei der Unterstützung von Betrieben durch **Covid-Überbrückungskredite und Härtefallgelder** lassen sich wenig systematische Ungleichheiten feststellen. Allerdings haben Kleinbetriebe davon seltener profitiert, und diese sind bei persönlichen Dienstleistungen besonders verbreitet, die ihrerseits für die Beschäftigung von Frauen relevant sind. Zudem waren bei den reichsspezifischen Finanzhilfen jene an Kinderbetreuungsinstitutionen mit Abstand am tiefsten.

Die **Beschäftigung** hat sich in den für Frauen wichtigen Branchen ganz unterschiedlich entwickelt. Generell war die Entwicklung ungünstiger für tieferqualifizierte Frauen sowie für Teilzeitarbeitende mit einem Pensum unter 50%. Ihr Arbeitsvolumen ging 2020 gegenüber dem Vorjahr um 9.1% zurück, die Zahl der Anstellungen sank um 2.2%. Noch stärker ist der prozentuale Rückgang bei Frauen mit Kleinstpensen.

Die **Erwerbslosenquote** der Frauen stieg nach der ersten Lockdownphase bei Müttern mit Kindern von 0-6 Jahren am stärksten an und lag deutlich über jener der Väter mit Kindern in diesem Alter. Den höchsten Punkt erreichte die Erwerbslosigkeit für beide Geschlechter mit dem zweiten Lockdown im Januar 2021. Hier liegt die Quote der Frauen weit über jener der Männer. Bis Mitte 2021 sanken die Erwerbslosenquoten für beide Geschlechter wieder in eine übliche Bandbreite und näherten sich auch an.

Im ersten Jahr der Covid-Krise gingen die **Haushaltseinkommen** in der niedrigsten Einkommensgruppe mit 20% am stärksten zurück. Weil in diesen Haushalten überproportional viele Frauen leben, waren sie davon stärker betroffen. Dagegen gingen die **Erwerbseinkommen** der Männer und Frauen, die ihre Anstellung halten konnten, nicht zurück.

Die **ungleichen Folgen der Krise basieren auf vorbestehenden Ungleichheiten**, auch auf der ungleichen Erwerbsintegration der Geschlechter. Arbeitsverhältnisse mit tiefen Pensen, Aushilfscharakter und nur zeitweisen Einkommen sind in der Krise nicht nur häufiger ver-

schwunden, sie waren in der Regel auch sozial schlechter abgesichert, was sich in der Kombination stark auswirkte. Zwei grosse exponierte Gruppen sind diesbezüglich generell Mütter und aus dem Ausland zugewanderte Frauen, vor allem bei tiefer Qualifikation.

Die abzubauenen Ungleichheiten bleiben also die gleichen wie vor der Krise, aber die Krise hat den Handlungsbedarf in neuer Dringlichkeit aufgezeigt. Welche **langfristigen Auswirkungen** der Covid-19-Krise auf die Gleichstellung bleiben, ist heute nicht in Stein gemeisselt, sondern abhängig davon, welche Lehren aus den beobachteten Benachteiligungen gezogen werden.