

Positionspapiere zum Fortschrittsbericht der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus der Geschlechterperspektive

Mobilität

1. Ist das Ziel aus Genderperspektive stimmig?

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Transportintensität im **Personenverkehr** um rund 20 % und im **Güterverkehr** um 5% bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Niveau von 1999 zu vermindern.

Eine konsequente Reduzierung der Verkehrsintensität ist aus Genderperspektive grundsätzlich und ausdrücklich zu begrüßen. Ein höheres Mobilitätsniveau, die Ermöglichung von mehr räumlich-zeitlicher Bewegungsfreiheit – mehr Mobilität - durch Verminderung des Verkehrs und des Verkehrsaufwands sind seit den 80er Jahren zentrale Forderungen feministischer Fachfrauen-Netzwerke und Verkehrsplanerinnen, mit denen sich auch der Deutsche Bundestag seit 1990 wiederholt befasst hat.

Dem Verständnis von Mobilität in Unterscheidung zu Verkehr, wie es dem Ziel der Verminderung von Verkehrsintensitäten zugrunde liegt und wie es die Bundesregierung in ihrer Analyse beschreibt, kommt aus Gender-Perspektive besondere Bedeutung zu, weil es endlich einen zentralen **Paradigmenwechsel** in der Politik ankündigt. Dessen Realisierung würde die bisher ausstehende Versachlichung der Fachpolitiken gegenüber bisher vorherrschenden irrationalen Überhöhungen von Verkehrstechnologien und symbolischen Aufladungen unterstützen. Nur eine Verkehrspolitik, die gezielt größere Unabhängigkeit von sozial und ökologisch problematischen Verkehrsmitteln erhält und schafft, den Motorisierungsdruck auf (noch) Nicht-Motorisierte mindert und private Haushalte in Stadt und Land davon entlastet, für Versorgungs- und Alltagszwecke wachsende Distanzen mit zunehmenden Geschwindigkeiten bewältigen zu müssen, kann allgemeine Bewegungsfreiheiten, freie Verkehrsmittelwahl, die Voraussetzungen für ökologisches Verkehrsverhalten und Chancen zur eigenständigen Existenzsicherung für Frauen und Männer sichern.

Strategisches Ziel der Bundesregierung ist es, ein hohes Mobilitätsniveau möglichst *verkehrseffizient* zu erreichen und die heute vom Verkehr ausgehenden Belastungen der *Umwelt* zu vermindern. Dazu will sie eine Entwicklung einleiten, in der Wirtschaftsleistung und Verkehrsleistung entkoppelt werden.

Diese strategischen Zielsetzungen sind aus Gender-Perspektive allerdings in dreierlei Hinsicht problematisch. Das strategische Ziel der **Verkehrseffizienz** beinhaltet, dass Aufwand/Lasten und Nutzen, deren Verhältnis optimiert (effektiviert) werden soll, definiert und konkretisiert werden. Aus Gender-Perspektive macht die Steigerung der Verkehrseffizienz grundsätzlich dann Sinn, wenn Verkehrsaufwand ebenso wie der Nutzen nicht eindimensional und dimensional isoliert, sondern in einem integrierten Nachhaltigkeitsverständnis, d.h. in Bezug auf die Wechselwirkungen zwischen ökologischen, haushaltlich-wirtschaftenden, sozialen und institutionellen Nachhaltigkeitsdimensionen, definiert werden. Außerdem muss bei der Bewertung von Aufwand wie Nutzen die unterschiedliche

Situation der Geschlechter in Bezug auf die verschiedenen Ökonomien, sozialen und ökologischen Verhältnisse Berücksichtigung finden. An wen sollen die Effizienzgewinne gehen? Effizienzsteigerung im Verkehrssektor in dem Sinne, dass der Aufwand/ die Lasten an motorisierten Personen- bzw. Güter-Tonnen-Kilometern, gewichtet mit deren verkehrsmittelspezifischen und geschwindigkeitsspezifischen ökologischen, reproduktiv-ökonomischen und sozialen Unverträglichkeiten, gezielt reduziert werden gegenüber dem ökologischen, reproduktiv-ökonomischen und sozialen Nutzen aus Bewegungsfreiheit und gesellschaftlicher Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen bzw. aus der Versorgung der privaten Haushalte mit Gütern und Dienstleistungen, wäre aus Gender-Perspektive zu begrüßen.

Das strategische Ziel, von den vom Verkehr ausgehenden Belastungen nur und isoliert die für die **Umwelt** in Blick nehmen zu wollen, wie dies sowohl die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wie auch das Positionspapier der Umweltverbände anstreben, wird nicht nur dem Konzept der Nachhaltigkeit nicht gerecht, sondern verfehlt, die gerade im Verkehrsbereich komplexen Dynamiken der Ineffizienz und unverträglichen Verkehrserzeugung als Strukturproblematik nachhaltiger Mobilität in den Blick zu bekommen. Das strategische Ziel der **Entkopplung der Verkehrsleistung von Wirtschaftsleistung** macht für den unternehmerischen Sektor aus Gendersicht vor dem Hintergrund krasser Externalisierung der Kosten und Folgen aus privatwirtschaftlichem Verkehr zulasten der öffentlichen und privaten Haushalte im Zusammenhang mit ökonomischen Instrumenten der Reinternalisierung Sinn. Anreizpolitiken können nicht befürwortet werden. Die Entkopplung der Verkehrsleistung von Wirtschaftsleistung in Bezug auf bisher immer noch weitgehend von Frauen zu bewältigenden Versorgungsarbeit wird in der Nachhaltigkeitsstrategie ausgespart. Eine ökonomisch instrumentierte Gegensteuerung gegen unternehmensökonomische Kalküle, die mehr noch als planerische Konzepte die wachsenden Transportintensitäten der Hauswirtschaftsleistungen verursachen, bleibt unreflektiert.

2. Was ist die Position aus der Genderperspektive?

Bewegungsfreiheiten und die Verfügbarkeit über Chancen der räumlich-zeitlichen Integration von Aktivitäten (Erreichbarkeiten i.w. Sinne) sind ähnlich wie Einkommen/Vermögen und Zeit wichtige Ressourcen, um Einfluss, Handlungsoptionen und Lebensqualität realisieren zu können. Die Frage, wie sich der **Zugang und Besitz von Integrationsmöglichkeiten** unter den Geschlechtern verteilt, ist mit Zahlen über die erheblichen geschlechtsspezifischen Unterschiede auf vielen Ebenen nachgewiesen: in der Verfügbarkeit über Pkw angesichts der auf Autoverkehr ausgelegten Mobilitätsbedingungen und Personenverkehrspolitiken in Bund, Ländern und Gemeinden, über die von Frauen im Gegensatz zu Männern signifikant stärker praktizierte ökologisch verträglichere Mobilität (Verkehrsmittelnutzung, Geschwindigkeiten, Entfernungen), über erheblich größere Zeitrestriktionen durch bezahlte und unbezahlte Arbeit für andere und geschlechtsspezifische Verteilung der Delegationschancen der Versorgungsarbeit für den persönlichen Bedarf an das andere Geschlecht etc.. Zugleich ist unbestritten, dass die Gestaltungsmacht über verkehrsrelevante Infrastrukturen im öffentlichen wie auch im privaten Besitz und die Entscheidungskompetenzen über die Mobilitäts-Bedingungen überwiegend in männlicher Hand liegen. Dies bezieht sich auf die Unterrepräsentanz von Frauen in entscheidenden Positionen in Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft, vorhandene Einkommens- und Vermögensdifferenzen zwischen den Geschlechtern, Prägung verantwortlicher Institutionen und Verfahren zur Gestaltung der Mobilitätsbedingungen durch subjektive androzentrische Rationalitäten etc..

Dabei polarisiert sich in Deutschland aktuell die **Verortung von Umwelt-, Gemeinwohl- und Versorgungsverantwortung** in einerseits kumulierter Zuschreibung *privater* Verantwortlichkeit und andererseits Abweisung *öffentlicher* Verantwortlichkeit. Beides vollzieht sich auf dem Rücken derjeni-

gen, die sich ökologischer bewegen, bereits den größten Teil der sozialen Verantwortung wahrnehmen und Versorgungsarbeit leisten: auf dem Rücken von Frauen. Die Steuerungsfunktion des Zieles der Reduzierung der Transportintensität im Personenverkehr ist mit Nachdruck in Frage zu stellen, wenn dieses nicht zwischen Verkehrsarten, Verkehrsintensität der gesellschaftlichen Geschlechterrollen-Entwürfe und Mobilitäts-Zwecken nach deren sozialen, ökologischen und versorgungsökonomischen Bedeutung unterscheidet.

Zu fordern ist deshalb dringend eine **Differenzierung** dieser quantitativen Zielformulierung, wenn die Transportintensitäten ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltig gesteuert werden sollen. Dabei müssen drei Ebenen in den Blick genommen werden: a) die Unterscheidung nach Art des Verkehrsträgers, nach der Weite der zurückgelegten Entfernung und den dabei erreichten Geschwindigkeiten, b) der geschlechtsspezifische Anteil an der Gesamt-Transportintensität und c) eine Unterscheidung nach Zweck-Kategorien, die auf der Basis versorgungsökonomischer Rationalitäten und Zusammenhänge entwickelt werden müssen.

Um der Feminisierung der re-produktiven Arbeitslasten, der sozialen und der Umwelt-Verantwortung entgegenzuwirken, ist wichtig zu klären: Sind die **Adressaten** für eine erfolgreiche Verminderung des Verkehrs geschlechtergerecht und entsprechend korrekt identifiziert?

An der Zunahme der **Verkehrsintensitäten im sog. Freizeitverkehr** sind, was den ökologisch problematischsten **Flugverkehr** angeht, Männer in wesentlich stärkerem Maße beteiligt. Ein weiterer nicht zu unterschätzender (allerdings für Deutschland bisher nicht quantifizierter) Teil des Freizeit-Verkehrs ist kein wirklicher Verkehr in der „Frei“-Zeit, sondern die methodische Zurechnung des Verkehrsaufwands der versorgenden Person zu Mobilitätszwecken Dritter (Begleitverkehr). Dieser Versorgungsarbeitsverkehr, der entsteht, weil keine eigenständige Mobilität möglich ist, sei es durch strukturelle männliche Gewalt, mangelnde Sicherung qualitativer Mobilitätsbedingungen oder niveauvoller Versorgung mit gebrauchsfähigem ÖPNV, wird dadurch künstlich zu etwas „anderem“, nachrangig, unsichtbar und zu etwas stets (verkehrs-) politisch Voraussetzbarem, zur vernutzbaren Ressource gemacht. Nicht nur konkrete Anliegen von Frauen, sondern auch ihre strukturellen Lebens- und Arbeitsverhältnisse – die Versorgungsarbeit, die potentielle Bedrohung durch sexualisierte Gewalt etc., mit der nahezu alle Frauen umgehen müssen - werden der "privaten", also nicht-öffentlichen und politisch zu verantwortenden Sphäre zugerechnet. Ebenso wird der Bereich des Haushaltens und Wirtschaftens mit sozialen, leiblichen und naturalen Grundlagen und Qualitäten der "**Nicht-Ökonomie**", das erhaltend und erneuernde (innovative) Erwirtschaften (Re-Produktion) dem "Verbrauch" zugerechnet und sozial-relationales, versorgungsökonomisch-rationales Handeln der "individuellen" (z.B. Verkehrsmittel-) Wahl bzw. dem Nicht- (Infra-) Strukturellen zugeschrieben.

Die Forderung der Umweltverbände nach einer pauschalen Reduzierung des **Verkehrsaufwands Pro-Kopf** wirkt nur dann nicht geschlechterhierarchisierend, wenn – wie bereits in den Zeitbudget-Studien angewandt - zwischen versorgungsökonomischem Verkehrsaufwand und Verkehrsaufwand für persönliche Zwecke unterschieden und ersterer denen, die die Versorgung in Anspruch nehmen, zugerechnet wird. Der versorgungsökonomische Politikbedarf würde dann in Problemzusammenhängen nachhaltiger Mobilität evident.

Am verkehrsintensiven Konsum von Freizeitgroßeinrichtungen sind beide Geschlechter beteiligt. Kaum beachtet wird jedoch, dass dies auch eine Reaktion auf eine verfehlte qualitative, gendergerechte Stadtverkehrsentwicklung ist (Belastung durch Verkehr, Reduzierung der Bewegungsspielräume, fehlende ÖPNV-Angebote und Mangel an kind- oder altersgerechter Umwelt). Die hohe Zahl derjenigen, die sich mehr Raum und geringere Zeitverdichtung für das Zusammensein mit älteren Menschen oder Kindern wünschen, widerspricht dem vermeintlich unabänderlichen Konsumwunsch

nach Event- und Großveranstaltungscentren. Zu fragen ist, ob nicht überwiegend für Frauen der Besuch von Freizeit-Großeinrichtungen eher eine „second-best-Lösung“ darstellt, der dem Verantwortungsbewusstsein für Qualitätssicherung der Betreuung angesichts der belastenden Einschränkungen durch den Mangel an männlicher Übernahme der Versorgungsarbeit und an Vereinbarkeit von Beruf mit Familie entspricht.

Von bisherigen fiskalischen Instrumenten wie der **Entfernungspauschale** profitieren finanziell insbesondere gut Verdienende, Vollzeitwerbstätige (eher männlich). Umgekehrt sind die Elastizitäten von Versorgungswegen eher gering, so dass davon keine ökologischen Steuerungseffekte, wohl aber Belastungen für die Versorgungsarbeitenden zu erwarten sind.

3. Forderungen aus Genderperspektive

Grundsätzlich ist die von den Umweltverbänden geforderte Ausgestaltung ökonomischer Lenkungsinstrumente zur Verkehrsvermeidung zur konsequenten Umsetzung der Klimaschutzziele zu unterstützen. Zur Korrektur einer jahrelang verfehlten Verkehrserzeugungspolitik allerdings sind unter Gendergesichtspunkten stringenter die **erwerbswirtschafts-politisch induzierten Transportintensitäten** sowie die ökonomischen motivierten Entscheidungen von Unternehmen in den Blick zu rücken, die durch Standortwahl nach Bodenpreisgefällen, angestrebten Einzugradien für das unternehmerische Angebot, zur Ausnutzung von Skalen etc. Verkehr und insgesamt höhere Verkehrsintensitäten erzeugen: Belieferungsverkehr, KundInnen- und Beschäftigtenverkehr, Entsorgungsverkehr etc. Im Einzelnen ist zu fordern:

- Entwicklung und Einführung des Instruments der **Verkehrserzeugungsabgabe**, wie sie von der Klima-Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages 1992 diskutiert wurde¹ als Vorsorge gegen Externalisierungen von Folgelasten aus unternehmerischen Rationalisierungs- oder Absatzerweiterungsstrategien etc. zu Lasten der privaten Haushalte und der unbezahlten bzw. unterbezahlten, geschlechtsspezifisch zugewiesenen Versorgungsökonomie;

gender-gerechte Weiterentwicklung der im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums 1993 entwickelten **Verkehrsauswirkungs-Prüfung** nichtverkehrlicher bundespolitischer Entscheidungen und Einführung als verbindliches Regelverfahren;

- Verankerung von Pflichten zu und qualifizierten Rechten auf qualitativ definierte räumliche und zeitliche Erschließungs- und Bedienungs-Standards durch Infrastrukturen (**Qualitätsstandards**, Bindung des Bundes, der Länder und Kommunen an gleichstellungsorientierte ökologische und soziale Leistungsaufträge an Verkehrsdienstleistungen des öffentlichen Verkehrs), insbesondere für die Regionen, für die ungewiss ist, ob sich ein Markt herstellt oder erhält. Verankerung in den aktuellen EU-Regelwerken zu Daseinsvorsorge;

- Regeleinführung von **gender-orientierten Erreichbarkeitsanalysen** in die verkehrsrelevanten Planungsverfahren;

- Geschlechtshierarchisch wirksame Methoden der Wissensgenerierung durch solche ersetzen, die in Bezug auf Gleichstellungsprobleme (unausgewogene Verteilung und Minderwürdigung der Versorgungsarbeit, s.o.) lösungsorientiert sind (KONTIV²-Novellierung zugunsten von Transparenz über Versorgungsarbeitsverkehr);

¹ verursachergerechte ökonomische Anlastung der Erzeugung von Verkehrsaufwand durch private Wirtschaft (oberhalb eines Konzentrationsniveaus)

² KONTIV = kontinuierliche Erhebungen zum Verkehrsverhalten

- an Gleichstellungs-Problemen und -Zielen orientierte Überarbeitung der relevanten Regelwerke (u.a. Richtlinien der FGSV), insbesondere der Gesetze, Verordnungen etc., die Lasten- und Rechte verteilen - zwischen Verkehrsanbietern und NutzerInnen (VerbraucherInnenschutz im Verkehrsbereich), zwischen ökologisch, versorgungsökonomisch und sozial verträglichen Verkehrsträgern (FußgängerInnen-Verkehr, Aufenthalt, langsamer Verkehr im öffentlichen Raum, Straßenbahnverkehr etc.) und wenig verträglichen (Pkw-Verkehr, U-Bahnverkehr, beschleunigte Verkehre etc.) zur Wahrung von Chancen zu sozial-ökologischen Verkehrs-Konsums; insbesondere auch Novellierung der – die Haftungspflichten, Gewährleistungspflichten, Sanktionierungen regelnde – StVO sowie der Regelwerke zum Bahnverkehr (die sog. „Tarife“ u.a.).

4. Was steht in nationalen/internationalen Vereinbarungen?

Sowohl in nationalen wie auch internationalen Vereinbarungen zum Thema nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung wird die Geschlechterperspektive weder direkt noch indirekt benannt. Allenfalls wird auf unerwünschte soziale Folgen verwiesen, worunter erschwingliche Preise und Erwerbsarbeitsplätze angesprochen werden.

5. Ist die Umsetzung der Genderforderungen erkennbar?

Nein, in keiner Weise. Weder ist eine konsequente, substantielle Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie derzeit erkennbar, noch werden spezifische Forderungen aus Genderperspektive (s.o.) auch nur in Ansätzen umgesetzt.

6. Was folgt daraus für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie?

Das quantitative Ziel (Reduzierung Personenverkehr) differenzieren nach Zwecken, die sozial, versorgungsökonomisch und ökologisch verträglich sind, gegenüber diesbezüglich problematischen (z.B. Geschäftsreiseverkehr);

- Entwicklung von Maßnahmen zur **Vorsorge gegen Externalisierungen** von Kosten und Aufwand für Transport-Dienstleistungen zu Lasten von Zeit, Kraft und unbezahlter Arbeit in privaten Haushalten (z.B. zur Verminderung der versorgungsökonomisch und auch in Bezug auf ökologische Sozialisation wenig sinnvollen Begleitverkehre, die als nachhaltigkeits-problematische Dienstleistungen private Haushalte belasten).
- Prüfung der Wirkungen von zu reformierenden ökonomischen Lenkungsinstrumenten auf unterschiedliche Zielgruppen (Alter, Einkommen, kultureller Hintergrund, Versorgungsarbeitsbiographie, Erwerbsbiographie) und die dabei jeweils die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern vor ihrer Einführung prüfen (GIA);
- Bewertung von Verkehrsinfrastrukturprojekten nach ihrem Beitrag zur Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele: Unterstützung nachhaltiger Versorgungsarbeitsbedingungen, Sicherung eigenständiger Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen, der Erreichbarkeiten von alltagsrelevanten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, Verortung der Gemeinwohlverantwortung im Politischen, Erneuerung von Öffentlichkeit, Stärkung der Ressourcen/Gestaltungsmacht gleichstellungspolitischer Institutionen; insbesondere der Bundesverkehrswegeplanung (Gender Budget);
- Beseitigen von Wissenslücken zu Motiven und Ursachen des Motorisierungsdrucks, der ökonomisch induzierten Verkehrserzeugungs-Dynamiken und der Hemmnisse gegenüber nachhaltigen gesellschaftlichen Entfernungs- und Beschleunigungs-Verhältnissen durch gezielte genderkompetente Forschungsförderung.

7. Wo gibt es Informationen zum Thema?

Becker, Ruth (1994): Vom Fleischverbrauch der Vegetarierinnen. Zur Verkehrsplanungsdiskussion. In: FOPA - Feministische Organisation von Planerinnen und Architektinnen e.V. (Hg.): Entschleunigung - Die Abkehr von einem Leit(d)bild. FreiRäume Bd. 7. Bielefeld: 39-48.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2003): Bibliographie zu Gender Mainstreaming & Stadtentwicklung, Verkehr, Städtebau. nach Sachthemen und Handlungsfeldern gegliederte Arbeitshilfe. Teil IV der Expertise „Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Städtebaupolitik des Bundes“ i.A. des BMVBW,

www.bbr.bund.de/exwost/forschungsfelder/ff_index.html?/exwost/forschungsfelder/029_themen.html

Enquete-Kommission "Zukunft der Mobilität" des Landtag Nordrhein-Westfalen (2000): Soziale Aspekte der Mobilität. Information Nr. 13/ 0034 des Landtags NRW. Düsseldorf.

Netzwerk "Frauen in Bewegung" (1997): Regionalisierung des öffentlichen Nahverkehrs - Eine Chance für Frauen? Handreichung für die Nahverkehrsplanung aus feministischer Sicht. Hg. Bundesvorstand von Bündnis 90/ Die Grünen. Bonn.

Spitzner, Meike (1994): Strukturelle Verkehrsvermeidung - Reduzierung von Verkehrserzeugung. Analyse und Handlungsfelder einer ökologischen Verkehrswende aus der Perspektive feministischer Verkehrsforschung. In: Buchen, Judith et al. (Hg.): Das Umweltproblem ist nicht geschlechtsneutral. Feministische Perspektiven. Bielefeld (Kleine Verlag, Wissenschaftliche Reihe Bd. 62): 202-234.

Spitzner, Meike (2002): Zwischen Nachhaltigkeit und Beschleunigung. Technikentwicklung und Geschlechterverhältnisse im Bereich Verkehr. In: *Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis* 2/11: 56-69. Auch: www.itas.fzk.de/tatup/022/spit02a.htm

Striefler, Katja (1998): Erreichbarkeits- und Mängelanalyse aus Frauensicht in ÖPNV-Angebotskonzepten. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Hg. v. Apel/ Holzapfel/ Kiepe/ Lehmbrock/ Müller. 23. Ergänzungslieferung zur Lose Blatt-Sammlung Kapitel 3.4.8.2. Bonn (Economics): 1-34.

Kontakt

genanet – Leitstelle Geschlechtergerechtigkeit und Nachhaltigkeit

LIFE e.V.

Hohenstaufenstr. 8

D-60327 Frankfurt

Fon 069.740757

Fax 069.740842

leitstelle@genanet.de

www.genanet.de

Das Positionspapier Mobilität wurde erstellt von Meike Spitzner/Wuppertal Institut