

bezieht sich ausdrücklich nur auf die Generationengerechtigkeit, also die Frage, ob Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 20a GG auch zugunsten künftiger Generationen Schutzwirkungen entfalten und bejaht dies. Treten nun aber auch geschlechtsspezifische Ungerechtigkeiten hinzu, stellt sich das Problem, dass weder in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG noch in Art. 20a GG konkrete Anhaltspunkte für einen spezifischen Schutz ersichtlich sind. Der Schutz vor einer Benachteiligung aufgrund des Geschlechts ist aber in Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 GG verankert.<sup>30</sup>

Möglicherweise könnte das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung dahingehend erweitert werden, dass auch künftige geschlechtsbedingte Klimaungerechtigkeiten schon jetzt zu berücksichtigen und zu verhindern sind.

Diese Erweiterung verwischt jedoch die strukturellen Unterschiede zwischen Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten. Das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung ist eine spezifisch freiheitsrechtliche Konstruktion, die konkret auf die Schutzpflichten abstellt.<sup>31</sup> Eine Heranziehung des Art. 3 Abs. 2 GG als Gleichheitsrecht mit relativem Charakter liegt somit fern.<sup>32</sup> Im Wesentlichen ist auch Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ein Gleichheitsrecht mit relativem Charakter, weist jedoch Schutzgehalte auf,<sup>33</sup> allerdings ist kein Förderauftrag zum Abbau der tatsächlichen Unterschiede enthalten.<sup>34</sup> Für die Absicherung eines intertemporalen Freiheitsrechts scheint dies nicht ausreichend.

Grundsätzlich muss zwischen gegenwärtigen, also bereits manifestierten, und künftigen Ungleichheiten/Ungerechtigkeiten unterschieden werden. Auch die verfassungsrechtliche Einschätzung dieser beiden Szenarien divergiert. Eine in die Zukunft gerichtete Geltendmachung von geschlechtsspezifischen Aspekten der Klimagerechtigkeit scheidet aus. Potenziell

drohende Gefahren für Frauen künftiger Generationen können nicht verfassungsrechtlich geltend gemacht werden. Es bleibt bei einem verfassungsrechtlichen Schutz vor gegenwärtigen Ungleichheiten im Rahmen von Klimaungerechtigkeiten.

#### IV. Fazit

Die Klimagerechtigkeit umfasst somit grundsätzlich auch die Verteilungsfragen zwischen den Geschlechtern. Zudem finden sich Ansatzpunkte in der Verfassung, die dazu herangezogen werden können, um subjektive Rechte auf geschlechterbezogene Klimagerechtigkeit zu begründen. Der Schutzzumfang der Verfassung ist allerdings auf gegenwärtige, geschlechts- und klimabezogene Ungleichbehandlungen durch staatliche Stellen zugeschnitten und nicht auf künftige Ungleichbehandlungen.

TEHG – BEHG – Kommentar, München 2022, § 3 Rn. 22; Hofmann, Ekkehard, Der Klimaschutzbeschluss des BVerfG – Rezeption, Dogmatik, Kritik, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2021, 1587–1590 (1588 f.); Faßbender, Kurt, Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen, Neue Juristische Wochenschrift 2021, 2085–2091 (2088 f.); Sachs, Michael, Grundrechte: Klimawandel, Juristische Schulung 2021, 708–711 (710).

- 30 Siehe dazu näher Jarass, Hans D., in: ders./Pieroth, Bodo (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 17. Auflage, München 2022, Art. 3 Rn. 100, 138.
- 31 Schlacke, Sabine, Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2021, 912–917 (917).
- 32 Jarass, Hans D., in: ders./Pieroth, Bodo (Begr.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 17. Auflage, München 2022, Art. 3 Rn. 103.
- 33 Ebd., Rn. 132, 150.
- 34 Ebd., Rn. 150.

DOI: 10.5771/1866-377X-2023-2-59

## Urbane Frauen und Klimaschutz – Zum Rechtsrahmen einer feministischen Verkehrspolitik

**Dr. Stefanie Killinger, LL.M. (Lond.)**

Präsidentin des Verwaltungsgerichts, Göttingen

**Prof. Dr. Kristin Pfeffer**

Hochschule der Akademie der Polizei, Hamburg

**Dr. Anne-Sophie Ritter**

Richterin am Verwaltungsgericht, Rhein-Pfalz-Kreis

Die Neue Leipzig Charta 2020 empfiehlt für eine klimagerechte Stadt: „Städtische Verkehrs- und Mobilitätssysteme sollten effizient, klimaneutral, sicher und multimodal sein. Aktive und emissionsarme Formen der Fortbewegung und Logistik sollten gefördert werden. Dazu gehört, dass anteilig mehr Menschen öffentliche Verkehrsmittel nutzen, zu Fuß gehen oder Rad fahren.“<sup>41</sup>

Die so beschriebene klimagerechte Stadt ist auch eine frauengerechte Stadt. Wir zeigen in unserem Beitrag *erstens*, aus welchen Gründen Frauen typischerweise ein anderes – und im Ergebnis klimafreundlicheres – Mobilitätsverhalten haben als Männer, *zweitens*, welche Anforderungen an eine geschlechtergerechte (städtische) Verkehrsplanung und -steuerung aus rechtlicher Sicht zu stellen sind, und *drittens*, wie Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung geschlechtergerecht weiterentwickelt werden können.

- 1 Die Neue Leipzig Charta – Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, vom 20. November 2020, verabschiedet vom Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung, S. 5 f., online: [https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/die\\_neue\\_leipzig\\_charta.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikationen/die_neue_leipzig_charta.pdf?__blob=publicationFile&v=7) (Zugriff: 01.05.2023).

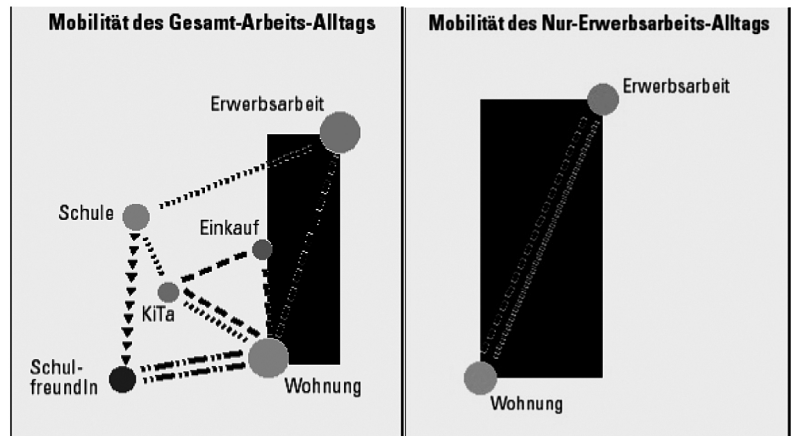
### 1. Geschlechterspezifisches Mobilitätsverhalten

Nach wie vor ist die städtische Mobilität nicht geschlechtsneutral. Aktuelle Studien zum Mobilitätsverhalten in Großstädten zeigen, dass Frauen immer noch deutlich mehr zu Fuß gehen<sup>2</sup> und Bus und U-Bahn deutlich häufiger nutzen.<sup>3</sup> Verantwortlich hierfür ist die nach wie vor geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Alltag, die sich erheblich auf das jeweilige Mobilitätsverhalten der Geschlechter in der Stadt auswirkt. So sind es immer noch mehr Frauen, die überwiegend die Versorgungs- und Care-Arbeit übernehmen, d.h. sich um Kinder kümmern, den Einkauf und die Pflege von Angehörigen erledigen. Frauen haben aus verschiedenen Gründen nach wie vor einen schlechteren Zugang zu Ressourcen wie Zeit, Geld, Ausbildung und Technologien.<sup>4</sup> Sie verdienen nach wie vor deutlich weniger als Männer. So lag der Gender-Pay-Gap in Deutschland 2022 bei 18 Prozent pro Stunde.<sup>5</sup>

Wer aber überwiegend die Versorgungs- und Care-Arbeit übernimmt, muss in seinen Gesamtarbeitsalltag regelmäßig verschiedenste Wege, räumliche Ziele und Zeiten und mehrere Personen integrieren. Typisch für Frauen ist daher das sog. Trip-Chaining-Behaviour, d.h. das Integrieren der Wege z. B. zur Kita, zur Schule, zum Arbeitsplatz, zum Supermarkt, zur Reinigung, zum Abholen eines Kindes von der Schulfreund\*in, der Weg zu Ärzt\*innen usw.<sup>6</sup> Sie legen dabei häufiger kürzere Strecken zurück als Männer.<sup>7</sup> Weiter haben sie dabei auch höhere Anforderungen an die Barrierefreiheit der Infrastrukturen, unter anderem auch, weil sie öfter mit Kindern unterwegs sind. Nicht zu vernachlässigen ist auch die spezifische Körpererfahrung von Frauen, wenn sie mobil sind. Beispielsweise ist die Nutzung des öffentlichen Verkehrs in der Nacht für viele Frauen mit Angst vor Übergriffen verbunden.<sup>8</sup>

Der bis heute noch deutlich höhere CO<sub>2</sub>-Fußabdruck von Männern resultiert nachweislich aus deren abweichendem Mobilitätsverhalten. Männer fahren nach aktuellen Studien zu Großstädten immer noch deutlich mehr Auto als Frauen, die signifikant häufiger Beifahrerinnen sind.<sup>9</sup> Dabei benutzen sie häufiger größere Autos und dies auch auf längeren Strecken als Frauen.<sup>10</sup> Dies liegt vor allem daran, dass die männliche Mobilität immer noch stärker von einem Nur-Erwerbsalltag geprägt ist: Morgens wird lediglich der Weg zur Arbeitsstätte und abends wieder der Weg zurück nach Hause zurückgelegt.<sup>11</sup> Auch das sog. Dienstwagenprivileg, das derzeit aus klimapolitischer Sicht stark kritisiert wird, wird hier als erheblicher Einflussfaktor gesehen. Weil Dienstwagen mit höheren Einkommen verbunden sind, haben Frauen aufgrund schlechterer Positionen und Bezahlung hierzu weniger Zugang.<sup>12</sup> Auch haben Frauen öfter Berufe ohne Bereitstellung eines Dienstwagens.

Eine Verkehrsplanung, die auch auf die sog. Versorgungsökonomie und Care-Ökonomie zugeschnitten ist, müsste als wesentliche Faktoren also Aspekte berücksichtigen wie Zeitaufwandsminderung, Zeiträume, physische und soziale Eignung des Verkehrs zwischen Wohn-/Hausarbeitsort und Alltagseinkaufsmöglichkei-



▲ Quelle: Reproduktionsarbeits-Mobilität. Theoretische und empirische Erfassung, Dynamik ihrer Entwicklung und Analyse ökologischer Dimensionen und Handlungsstrategien. In: Holzapfel, H. et al. (Hrsg.), (1999): Entwicklung der Arbeits- und Freizeitmobilität – Rahmenbedingungen von Mobilität in Stadtregionen. Forschungsberichte Ökologisch verträgliche Mobilität Bd. 5, S. 40, S. 79 ff.

- 2 Allan, Levers for Improving Transportation for Women in Cities. Data, Security, and Access. (Zugriff: 01.05.2023); Meeting of the Minds webinar 2019, online: <https://meetingoftheminds.org/cal/transportation-for-women-in-cities> (Zugriff 01.03.2023); CIVITAS Policy Note, Gender equality and mobility: mind the gap!, Wikiproject, 2015; ICLEI, Drăgutescu, Land, Meskovic, 2020. Addressing Gender Equity and Vulnerable Groups in SUMP; Kawgan-Kagan, Ines: Are women greener than men? A preference analysis of women and men from major German cities over sustainable urban mobility. Transportation Research Interdisciplinary Perspectives. Volume 8, November 2020; Porrazzo/Samson, Gendered transport planning: how Danish transport planning processes blackbox gender, Aalborg University Master's thesis 2020; Strandbygaard, Passengers' fear of crime at train stations: the influence of the build environment, PhD thesis, Technical University of Denmark, 2019; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH: Gender and Urban Transport. Bonn 2017, online: [https://w4c.org/sites/default/files/2019-02/W4C\\_Report\\_Mobility\\_Is\\_Gendered.pdf](https://w4c.org/sites/default/files/2019-02/W4C_Report_Mobility_Is_Gendered.pdf) (Zugriff: 01.05.2023).
- 3 Gender and (smart) Mobility, Ramboll Smart Mobility Green paper, March 2021, S. 56 ff. Untersuchung zu Helsinki, Espoo and Vantaa, Oslo, Copenhagen, Stockholm, Berlin, New Delhi, and Singapore, online [https://ramboll.com/-/media/files/rgr/documents/markets/transport/g/gender-and-mobility\\_report.pdf?la=en](https://ramboll.com/-/media/files/rgr/documents/markets/transport/g/gender-and-mobility_report.pdf?la=en) (Zugriff: 01.05.2023).
- 4 Spitzner/Beik, Reproduktionsarbeits-Mobilität. Theoretische und empirische Erfassung, Dynamik ihrer Entwicklung und Analyse ökologischer Dimensionen und Handlungsstrategien, in: Holzapfel, H. et al. (Hrsg.), Entwicklung der Arbeits- und Freizeitmobilität – Rahmenbedingungen von Mobilität in Stadtregionen. Forschungsberichte Ökologisch verträgliche Mobilität Bd. 5, 1999, S. 40, S. 79 ff.
- 5 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 036 vom 30.01.2023, online: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23\\_036\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_036_621.html) (Zugriff: 01.05.2023).
- 6 Spitzner/Beik, Reproduktionsarbeits-Mobilität, a.a.O., S. 40, S. 60 ff.
- 7 Gender and (smart) Mobility, Ramboll Smart Mobility Green paper, March 2021, a.a.O., S. 19.
- 8 Vgl. etwa Studie des Plan International Deutschland e.V., 2020, online: <https://www.plan.de/news/detail/frauen-erleben-in-ihren-staedten-angst-belaestigung-und-gewalt.html> (Zugriff: 01.05.2023).
- 9 Gender and (smart) Mobility, Ramboll Smart Mobility Green paper, March 2021, a.a.O., S. 68 ff.
- 10 Brand/Goodman/Rutter/Song/Ogilvie, Associations of individual, household and environmental characteristics with carbon dioxide emissions from motorised passenger travel. Applied Energy, 2013, S. 158 ff.
- 11 Spitzner/Beik, Reproduktionsarbeits-Mobilität, a.a.O., S. 40, S. 79.
- 12 Spitzner zu Dienstwagenprivileg, zitiert von Kirchner, Klimareporter, in: „An der Kita halten keine großen Dienstwagen“, 5.8.2021, online: <https://www.klimareporter.de/gesellschaft/an-der-kita-halten-keine-grossen-dienstwagen> (Zugriff: 01.05.2023).

ten, die Erreichbarkeit von Erwerbsarbeitsort, selbst bestimmten Sozialkontakten, Familienangehörigen, Schulen, medizinischen Versorgungsstätten etc.<sup>13</sup> Wegen ihres geringeren verfügbaren Einkommens sind Frauen auch stärker auf kostenlose oder kostengünstige Mobilität sowie kostenlose Angebote im öffentlichen Raum angewiesen, wie etwa auf kostenlosen Zugang zu WC-Anlagen, kostenlose Kulturangebote oder öffentliche Plätze mit hoher Aufenthaltsqualität, aber ohne Konsumzwang.

Stattdessen werden in der Verkehrsplanung bisher überproportional die im Ergebnis besonders klimaschädlichen Verkehrsanforderungen der Erwerbsökonomie berücksichtigt, die für Männer als „Berufspendler“ die Hauptrolle spielt, d. h. der Verkehr zwischen Wohn- als arbeitsfreiem Ort und Orten der Erwerbsarbeit.<sup>14</sup> Männliche Lebensmuster und Präferenzen werden als Zentrum und Norm verstanden, die von Frauen dagegen als Abweichung von dieser Norm und somit als „andere“, „spezifische“ und „außerhalb des Eigentlichen“ behandelt (sog. Androzentrismus).<sup>15</sup> In Forschung wie Politik werden bisher Männlichkeitsperspektiven – insbesondere bei Problemdefinitionen, theoretischen oder strategischen Ansätzen, Kategorien- und Begriffsbildung, empirischen Untersuchungen und politischen Instrumenten – immer noch zum Maßstab erhoben und für verallgemeinerbar erachtet, als „nützlich für alle“.<sup>16</sup>

## 2. Anforderungen an eine geschlechtergerechte städtische Verkehrsplanung

Die klimapolitische Debatte um die Verteilung – und damit: Neuverteilung – des öffentlichen Raums in Städten bietet die Chance, diese zugleich geschlechtersensibel auszugestalten. Das öffentliche Interesse an einer feministischen Verkehrsplanung konvergiert, wie wir oben gesehen haben, in wesentlichen Aspekten mit den Zielen der klimagerechten, emissionsarmen Stadt.

In der Bauleitplanung der Kommunen ist eine Abwägung unter Berücksichtigung von Genderaspekten gesetzlich längst vorgesehen. Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau wurden bereits vor knapp 20 Jahren die Belange von Frauen und Männern in die Aufzählung von Abwägungsgeboten aufgenommen. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB sind bei der Bauleitplanung auch die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere (auch) unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer zu berücksichtigen. Welche Anforderungen an eine geschlechtersensible Bauleitplanung auf dieser Grundlage zu stellen sind, ist längst ausgearbeitet.<sup>17</sup> Dass sie konsequent beachtet werden, ist nach einer Auswertung der erreichbaren Kommentarliteratur und Rechtsprechung zum Thema allerdings für uns nicht zu erkennen.

Manche, nicht alle Kommunen haben sich die geschlechtersensible Planung öffentlichkeitswirksam zur Aufgabe gemacht; nirgendwo ist eine Verkehrswende in diesem Sinne in den Städten wirklich in Gang gekommen. Es mangelt nicht lediglich am politischen Willen in den Kommunen. Es mangelt an gesetzlichem Handlungsspielraum und zugleich an normativer Steuerung. Kommunen bedürfen außerdem einer besseren finanziellen Ausstattung, insbesondere zum Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. Wir schließen uns in beiden Aspekten den Forderungen an, die seit einiger Zeit aus klimapolitischer Perspektive erhoben werden.

Zum einen müssen gesetzliche Grundlagen für eine geschlechtergerechte Verkehrsplanung durch die Landesgesetzgeber (vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG) neu geschaffen werden. Sie sollten für die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung Standards setzen und sie jedenfalls für urbane Räume auch verbindlich machen.<sup>18</sup> Zu diesen Standards sollte – § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB entsprechend – gleichberechtigt auch die Herstellung von Chancengleichheit im Sinne einer geschlechtersensiblen Verkehrsplanung zählen. Zu einer geschlechtergerechten Verkehrsplanung gehört nach unserer Auffassung auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die auf Geschlechtersensibilität abhebt; auch diese sollte Gegenstand des landesgesetzlichen Rahmens sein.

Mit der Abkehr vom Begriff des Verkehrs, der das Straßenrecht prägt (dazu sogleich), hin zu dem Begriff der Mobilität hat Berlin mit dem Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018 vorgemacht, wie Landesgesetzgebung die Verkehrsplanung steuern kann. Laut seiner Präambel schafft das Gesetz ausdrücklich auch die Grundlagen für eine diskriminierungsfreie und damit chancengleiche Verkehrsplanung.<sup>19</sup> Das Gesetz sollte auch in Flächenländern Nachahmung finden, wo es jedenfalls für Städte mit mehr als 50.000 Einwohnenden eine Blaupause für eine chancengleiche und zugleich klimaschonende Verkehrsplanung werden könnte.<sup>20</sup>

Zum anderen Teil richtet sich hier der Blick auf bereits bestehende Gesetze, die die Nutzung des öffentlichen Raums regeln. Das sind im Wesentlichen die Straßengesetze der Länder. Gegenstand dieser Gesetze sind die Planung, Errichtung und Unterhaltung von Straßen und Wegen, mit der Verantwortlich-

13 Spitzner/Weiler/Rahmah/Turner, Städtische Mobilität und Gender, Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs im Großraum Jakarta, 2007, S. 6, online [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2007\\_08\\_FE\\_Weiler-Transport-und-Gender\\_D.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2007_08_FE_Weiler-Transport-und-Gender_D.pdf) (Zugriff: 01.05.2023).

14 Ebd., S. 6.

15 Der Begriff Androzentrismus wurde erstmals verwendet von Gilman, *The Man-Made World or Our Androcentric Culture*, 1911; dazu insbesondere auf die Verkehrsplanung bezogen Spitzner/Beik, *Reproduktionsarbeits-Mobilität*, a.a.O., S. 40 ff.

16 Dazu auch Criado-Perez, *Unsichtbare Frauen – Wie eine von Daten beherrschte Welt die Hälfte der Bevölkerung ignoriert*, 11. Auflage 2023, S. 17 ff.

17 Vgl. beispielhaft DIFU, *Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung – Eine Handreichung mit Checklisten*, 2007, online: [https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/131443/1/2007\\_difu-paper\\_gender-mainstreaming.pdf](https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/131443/1/2007_difu-paper_gender-mainstreaming.pdf) (Zugriff: 01.05.2023).

18 Vgl. Reese, *Nachhaltige urbane Mobilitätsentwicklung – Potentiale eines Gemeindeverkehrsplanungsgesetzes*, ZUR 2020, S. 401, 402, 404; Kment, *Die nachhaltige Stadt der Zukunft – Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen?*, NJW-Beil 2022, S. 48, 49; *Beschlüsse des 73. Deutschen Juristentages Bonn 2022*, S. 17, III.16, online: <https://djt.de/wp-content/uploads/2022/09/Beschluesse.pdf> (Zugriff: 01.05.2023); zum Vorschlag eines Bundesmobilitätsgesetzes Baumgart, *Rechtliche Herausforderungen für eine nachhaltige Stadt der Zukunft*, NJW-Beil 2022, 52, 53.

19 „Dieses Gesetz schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine in allen Teilen Berlins gleichwertige, an den Mobilitätsbedürfnissen von Stadt und Umland ausgerichtete, individuelle Lebensgestaltung, unabhängig von Alter, Geschlecht, Einkommen und persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen sowie von Lebenssituation, Herkunft oder individueller Verkehrsmittelverfügbarkeit. Die durch dieses Gesetz geregelte Mobilität umfasst die besonderen Anforderungen aller Mobilitätsgruppen [...]“

20 Dazu Reese, a.a.O., S. 403.

keit für und die Gestaltung von Straßenland und Wegflächen (sog. Straßenbaulast) sowie die Festlegung ihrer dem Verkehr dienenden Funktion durch Widmung. Maßgebliches Kriterium ist die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse. Dem Straßenrecht liegt damit implizit eine Bedarfslage zugrunde mit dem Ergebnis, dass bei einem zunehmenden Verkehr bestimmter Handlungsdruck dahin entsteht, diesem Platz zu verschaffen. Auf dieser Grundlage ist dem Autoverkehr als der Verkehrsart mit dem größten Flächenbedürfnis seit den 1960er Jahren kontinuierlich mehr öffentlicher Raum zur Verfügung gestellt worden.<sup>21</sup> Auch die Verengung der Zwecksetzung der Straßengesetze auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs sowie, ergänzend, städtebauliche Belange scheint keinen Raum zu lassen für die Berücksichtigung von anderen Belangen wie dem der Geschlechtergerechtigkeit.

Die enge Auslegung der Straßengesetze ist nach unserer Auffassung allerdings verfehlt. Sowohl der Begriff des „regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses“ als auch der Sinn und Zweck des Straßenrechts sind einer anderen Auslegung zugänglich, die nicht nur die gleich- oder vorrangige Berücksichtigung von weniger platzbedürftigen Verkehrsarten, sondern auch des sog. kommunikativen Gemeingebrauchs des öffentlichen Raums zulässt. Das gilt nach unserer Überzeugung gerade für die Berücksichtigung von Geschlechtergerechtigkeit, die als klassisches Querschnittsziel konkrete Anforderungen an die Planung und Gestaltung des öffentlichen Straßenraums hin zu mehr Fuß- und Radverkehr und größerer Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums stellt.

Allerdings sollte auch der Landesgesetzgeber hier unterstützen und ausdrücklich öffentliche Belange – etwa die Geschlechter- oder Chancengerechtigkeit – benennen, die bei der Widmung, (Teil-)Einziehung und der Gestaltung und Unterhaltung des Straßenraums zu berücksichtigen sind. Derzeit finden sich nur in einzelnen Landesstraßengesetzen punktuell Bestimmungen, die es ausdrücklich bereits zulassen, den Bau und die Unterhaltung von Straßen auch an weiteren Bedürfnissen auszurichten. So erlauben neben Umweltschutzbelangen<sup>22</sup> einzelne Landesstraßengesetze mit dem Ziel, eine möglichst weit reichende Barrierefreiheit zu erreichen, beim Bau und Unterhaltung der Straßen auch die Berücksichtigung der Belange von Kindern,<sup>23</sup> von Personen mit Kleinkindern,<sup>24</sup> von behinderten<sup>25</sup> und alten Menschen,<sup>26</sup> von Personen mit sonstigen Mobilitätsbeschränkungen<sup>27</sup> bzw. von im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personengruppen<sup>28</sup> sowie des öffentlichen Personennahverkehrs,<sup>29</sup> des Rad- und Fußgängerverkehrs<sup>30</sup> und von der Funktion als Aufenthaltsort.<sup>31</sup> Mit konsequenten Interventionen könnten die Landesgesetzgeber die Straßengesetze nutzen, die Geschlechtergerechtigkeit zum straßenrechtlichen Gestaltungsprinzip zu machen und der straßenrechtlichen Logik als „sektorales Eigenrecht“<sup>32</sup> zugunsten einer Gemeinwohlorientierung des öffentlichen Raums ein Ende zu bereiten.

Wie wir einleitend gezeigt haben, gehört schließlich auch der geschlechtersensible Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs zu einer geschlechtergerechten Verkehrsplanung. In den landesrechtlichen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzen, die die Zuwendungen des Landes an die Nahverkehrsträger regeln,

sollte die auskömmliche Förderung von bedarfsgerechten, auch kleinteiligen öffentlichen Nahverkehrsverbindungen ausdrücklich Berücksichtigung finden. Hierbei kann schon die Zielsetzung auf die geschlechtergerechte öffentliche Nahverkehrsversorgung abgestimmt werden, etwa indem das Ziel der Herstellung von „verträglichen Lebensbedingungen“ (§ 2 Abs. 1 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz) entsprechend präzisiert wird. Demgegenüber sollte die wirtschaftliche Kosten-/Nutzenabwägung mit den Interessen des motorisierten Individualverkehrs, wie es sich in § 2 Abs. 3 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz findet, aufgegeben werden. Ziel sollte jedenfalls sein, auch Querverbindungen oder Verbindungen in Außenbezirken förderfähig zu machen, die ein klimafreundliches Trip-Chaining-Behaviour ermöglichen und erleichtern.

### 3. Geschlechtergerechte Weiterentwicklung von StVG und StVO

Für verkehrsregelnde Maßnahmen, die für den öffentlichen Verkehr bereits gewidmete Flächen betreffen, sind vor allem das Bundesstraßenverkehrsgesetz (StVG) und die Straßenverkehrsordnung (StVO) zu berücksichtigen. Damit eine geschlechtergerechte Verkehrsplanung bei bestehenden Verkehrsflächen tatsächlich auch umgesetzt werden kann, fehlt es im StVG und der StVO derzeit aber noch an wirksamen Initiativ- und Mitwirkungsrechten der Gemeinden sowie an einer § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB vergleichbaren ausdrücklichen Zweckbestimmungen (dazu gleich) im StVG und der StVO.

Einzelne verkehrsregelnde Maßnahmen, die insbesondere Frauen mit Care-Aufgaben zugutekommen, wie beispielsweise innerstädtische Geschwindigkeitsbegrenzungen, die Einrichtung verkehrsberuhigter Bereiche oder von Fußgängerzonen, können zumeist nicht selbst durch die Gemeinde vor Ort, sondern nur

- 21 Klinski, *Modernisierung des Straßen- und Straßenverkehrsrechts: Reformbedarf und Reformansätze für ein zukunftsfähiges Recht der Straßennutzung*, ZUR 2020, S. 394, 396; Badenhausen-Fähnle, *Der Rechtsrahmen für die Stärkung des Radverkehrs in der Verkehrswende*, DÖV 2023, S. 163.
- 22 § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG B-W; § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Bremen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Hessen; § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 10 Abs. 2 S. 3 StrWG S-H; § 11 Abs. 1 StrWG M-V; § 9 Abs. 1 S. 3 ThürStrG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Sachsen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A.
- 23 Art. 9 Abs. 1 S. 4 BayStrWG; § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 2. HS LStrG RLP; § 10 Abs. 2 S. 2 2. HS StrWG S-H.
- 24 § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 2. HS LStrG RLP.
- 25 § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG B-W; § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Bremen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Hessen; § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW; § 9 Abs. 3 Satz 1 2. HS LStrG RLP; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Sachsen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A; § 10 Abs. 2 S. 2 1. HS StrWG S-H.
- 26 Art. 9 Abs. 1 S. 5 BayStrWG („älterer Menschen“); § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 2. HS LStrG RLP; § 10 Abs. 2 S. 2 2. HS StrWG S-H („ältere Menschen“).
- 27 § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG B-W; Art. 9 Abs. 1 S. 5 BayStrWG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Bremen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Hessen; § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Sachsen; § 10 Abs. 2 S. 2 1. HS StrWG S-H.
- 28 § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG; § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW.
- 29 § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A.
- 30 § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A.
- 31 § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG.
- 32 Klinski, a.a.O., S. 399.

durch die jeweilige Straßenverkehrsbehörden angeordnet werden (vgl. § 44 Abs. 1 S. 1 StVO, § 45 StVO). Die Umsetzung einer angeordneten Maßnahme obliegt wiederum dem jeweiligen Baulastträger, § 45 Abs. 5 StVO. Aus dieser Zuständigkeitsverteilung folgt, dass die Gemeinden geschlechtergerechte Verkehrskonzepte, die verkehrsregelnde Maßnahmen vorsehen, nicht selbst umsetzen können. Zwar darf die Straßenverkehrsbehörde Maßnahmen, die die Planungshoheit der Gemeinden berühren, nicht ohne das Einvernehmen der Gemeinde anordnen (vgl. § 45 Abs. 1b S. 2, Abs. 1c S. 1 und Abs. 1i S. 1 StVO). Im StVG bzw. in der StVO fehlen aber gesetzliche Regelungen für effektive Initiativ- und Mitwirkungsrechte von Gemeinden.<sup>33</sup> Wirksame gemeindliche Mitwirkungsrechte gegenüber den Straßenverkehrsbehörden sind für Gemeinden jedoch essentiell, damit ein geschlechtergerechtes Verkehrskonzept im gemeindlichen Gebiet vor Ort auch tatsächlich verwirklicht werden kann. Denn nur solche würden es den Gemeinden erlauben, die Straßenverkehrsbehörden zur Anordnung von in Verkehrskonzepten vorgesehenen einzelner verkehrsregelnden Maßnahmen anzuhalten und ggf. auch verpflichten zu können. Die Forderung von annähernd 600 Städten in Deutschland nach mehr kommunaler Entscheidungsfreiheit bei Geschwindigkeitsbegrenzungen wird mittlerweile auch von den Ländern unterstützt.<sup>34</sup>

§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB entsprechend bedarf es zudem einer gesetzlichen Zweckregelung im StVG und der StVO, die es erlaubt, verkehrsregelnde Maßnahmen zur Förderung eines geschlechtergerechten Verkehrs zu kodifizieren. Zwar wird die StVO häufig als grundsätzlich privilegienfeindlich bezeichnet, da die gesetzliche Zweckbestimmung der StVO als Rechtsverordnung durch § 6 Abs. 1 Nr. 9 StVG auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränkt sei.<sup>35</sup> Nach unserer Auffassung ist eine geschlechtergerechte Stadt aber schon kein besonders zu rechtfertigendes Privileg. Vielmehr ist die einseitige Bevorzugung des Autoverkehrs<sup>36</sup> mit dem Ziel der Förderung der „Leichtigkeit“ des Verkehrs deutlich gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern bzw. weniger raumgreifenden Verkehrsarten rechtfertigungsbedürftig.

Maßnahmen zum Schutz eines geschlechtergerechten städtischen Verkehrs werden häufig mit Beschränkungen des Autoverkehrs und damit des fließenden Verkehrs im Sinne der StVO verbunden sein. Beschränkungen des fließenden Verkehrs können aber derzeit insbesondere nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO nur dann angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine über das Risiko einer allgemeinen Beeinträchtigung hinausgehende konkrete Gefahrenlage besteht.<sup>37</sup> Auch etwa die Anordnung einer Tempo-30-Zone nach § 45 Abs. 1c StVO erfordert gemäß § 45 Abs. 9 S. 1 StVO, dass dies aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse „zwingend erforderlich“ ist.<sup>38</sup> Eine gesetzliche Änderung des StVG und der StVO entsprechend der für das Baurecht bereits getroffenen Zweckbestimmung in § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB würde es ermöglichen, der derzeitigen deutlichen Privilegierung des Autoverkehrs in der StVO entgegenzutreten und eine geschlechtergerechtere Verkehrssituation nicht nur planen, sondern auch tatsächlich umsetzen zu können.

#### 4. Fazit

Frauen haben auch heute noch typischerweise ein anderes, im Ergebnis emissionsärmeres Mobilitätsverhalten als Männer. Sie gehen statistisch mehr zu Fuß oder nutzen Rad oder den öffentlichen Nahverkehr als Männer. Sie bewegen sich auch anders im öffentlichen Raum als Männer, wenn sie sich nicht linear zwischen Wohn- und Arbeitsort bewegen, sondern auf diesem Weg viele Zwischenstopps machen, um ihre Care-Aufgaben zu erfüllen (sog. Trip-Chaining-Behaviour). Außerdem haben sie andere Anforderungen an den öffentlichen Raum als Kommunikationsraum, weil sie durchschnittlich über geringere Ressourcen verfügen; kostenlose Angebote und eine hohe Aufenthaltsqualität ohne Konsumzwang spielen für sie eine größere Rolle. Diesen Anforderungen wird die übliche Verkehrsplanung und -steuerung nicht gerecht, wenn sie auf die vermeintlich „wichtigsten“ Strecken fokussiert ist und dem Autoverkehr bei der Verteilung des knappen öffentlichen Raums regelmäßig den Vorrang einräumt. Eine geschlechtergerechte und damit zugleich auch klimagerechte Verkehrswende in den Kommunen hängt indes nicht allein vom politischen Willen ab. Vielmehr müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen verbessert werden.

Zum einen richtet sich diese Forderung an den Landesgesetzgeber. Landesrechtliche Verkehrsplanungsgesetze mit konkreten Anforderungen entsprechend den Abwägungsgeboten aus dem Bauplanungsrecht sind zu schaffen; Geschlechtergerechtigkeit ist als Zielsetzung zu berücksichtigen. Die landesrechtlichen Straßengesetze, die den Bestand des öffentlichen Straßenraums regeln, benötigen eine erweiterte Zwecksetzung, die das Ziel der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs um das Querschnittsziel der Geschlechtergerechtigkeit ergänzt und damit eine stärkere Betonung des Gemeinwohls zulässt. Schließlich sind die Länder nicht nur dazu aufgerufen, den öffentlichen Nahverkehr besser zu fördern, sondern auch die Förderbedingungen in den

- 33 Vgl. auch Salzborn/Klinski, Die Verkehrswende braucht auch eine Wende des Verkehrsrechts, ZUR 2019, S. 578; zur Notwendigkeit, Kommunen bessere Mittel zur aktiven Gestaltung der Verkehrswende an die Hand zu geben, ausführlich auch Ringwald, Der rechtliche Handlungsspielraum für Kommunen bei der Förderung nachhaltiger Mobilität im öffentlichen Raum, ZUR 2019, S. 659 ff.
- 34 Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 22./23.03.2023, TOP 6.11 (2), online: [https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/23-03-22-23-vmk/23-03-22-23-beschluss.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/23-03-22-23-vmk/23-03-22-23-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Zugriff: 01.05.2023).
- 35 Zur sog. „Privilegien und Präferenzfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts“ als sachlich begrenztes Ordnungsrecht s. BVerwG, Urt. v. 23.09.2010 – 3 C 32.09 -, NVwZ-RR 2011, S. 93, Rn. 47 unter grundlegender Bezugnahme auf BVerwG, Urt. v. 28.05.1998 – 3 C 11.97 -, NJW 1998, S. 2840, Rn. 35; vgl. a. Steiner, Innerstädtische Verkehrlenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, S. 3164; und Friedrich, in: BeckOK StVR, 18. Aufl. (15.01.2023), § 39, Rn. 28; Zur „verkehrspolitischen Neutralität“ des Straßenverkehrsrechts s. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 612.
- 36 Vgl. ausführlich hierzu Klinski, a.a.O., S. 397 f., der überzeugend darstellt, dass das Ziel der „Leichtigkeit des Verkehrs“ als solches nicht ausdrücklich geregelt ist und derzeit herrschend mit der „Ordnung“ des Verkehrs gleichgesetzt wird; im Ergebnis auch Badenhausen-Fähnle, a.a.O., S. 164 und Salzborn/Klinski, a.a.O., S. 587.
- 37 Vgl. m.w.N. zum Erfordernis einer gesteigerten Gefahrenlage etwa Will, in: BeckOK StVR, 18. Aufl. (15.01.2023), § 45, Rn. 41 ff.
- 38 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.09.2017 – 3 B 50.16 -, SVR 2018, S. 68, Rn. 7.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzen geschlechtergerecht auszugestalten.

Zum anderen richten sich unsere Forderungen an den Bundesnormgeber, der für das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrsordnung zuständig ist. Die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Straßenverkehrsbehörde auf Landesebene und den Kommunen behindert die Kommunen darin, verkehrsregelnde Maßnahmen zu treffen, die insbesondere Frauen mit Care-Aufgaben zugutekommen, wie beispielsweise innerstädtische Geschwindigkeitsbegrenzungen oder die Einrichtung verkehrsberuhigter Bereiche. Die Normen der StVO, die Beschränkungen für den bislang im Ergebnis privilegierten Autoverkehr ermöglichen, haben dazu einen engen gefahrenabwehrrechtlichen Fokus. Hier würde neben dem Abbau von Rechtfertigungshürden in den einzelnen Regelungen eine Ergänzung der Zwecksetzung

des Straßenverkehrsrechts um die Geschlechtergerechtigkeit Abhilfe schaffen.

Für solche gesetzgeberischen Interventionen besteht ein guter Grund. Eine feministische Verkehrsplanung und -gestaltung dient nicht nur dem Klimaschutz. Sie ist im besten Sinn „nützlich für alle“<sup>39</sup> und sollte zum neuen Standard des Verkehrsrechts werden.

39 In diesem Sinne Kleinhubbert, Verkehrspolitik – Wenn Feministinnen den Männern helfen, online: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/verkehrspolitik-wenn-feministinnen-den-maennern-helfen-a-6a95297b-1fd0-415a-92fb-a7b08e98bfc7> (Zugriff: 01.05.2023).

DOI: 10.5771/1866-377X-2023-2-64

## Feministische Perspektiven im Umweltvölkerrecht

**Marike Bosse**

Rechtsreferendarin am OLG Celle, aktuell mit Station in der djB-Geschäftsstelle in Berlin

Weiblich gelesene Personen sind in besonderer Weise von Klimakrise und Umweltzerstörung betroffen. Strukturen sozialer Ungleichheit bedingen für sie eine höhere Komplexität und Intensität der Auswirkungen des Klimawandels.<sup>1</sup> So führt etwa die Übernahme von Care-Arbeit zu einer stärkeren räumlichen Gebundenheit.<sup>2</sup> Die Benachteiligung in wirtschaftlicher Hinsicht bewirkt eine erhöhte Verletzlichkeit in Krisen.<sup>3</sup> Dabei stellt das soziale Geschlecht jedoch nur einen von mehreren intersektional zu verstehenden Faktoren für Klimavulnerabilität dar.<sup>4</sup>

Zugleich sind die Auswirkungen des Klimawandels geeignet die Geschlechterungleichheit zu verstärken. Beispielsweise wird bei Beeinträchtigungen der Versorgungsinfrastruktur, etwa durch Überschwemmungen oder Hitzewellen, die Lücke in der Gesundheits- und Nahrungsmittelversorgung überwiegend durch Mehrarbeit von Frauen kompensiert. Hierdurch wird die Doppelbelastung von Frauen durch Erwerbs- und Sorgearbeit verschärft.<sup>5</sup> Eine gender-responsive Gestaltung von entsprechenden Maßnahmen birgt dagegen wechselwirkend das Potential, Beiträge zur Geschlechtergerechtigkeit zu leisten.<sup>6</sup>

Die hieraus folgende Relevanz der Geschlechtergerechtigkeit im Umweltrecht gilt im Besonderen für das Völkerrecht. Der Klimawandel kann als globales Phänomen nicht allein auf nationaler Ebene adressiert werden. Durch das Umweltvölkerrecht sollte deswegen ein rechtlicher Rahmen zur „Bewahrung des Klimas als Teil des gemeinsamen Erbes der Menschheit“ geschaffen werden.<sup>7</sup>

Hier soll daher aufgezeigt werden, inwiefern Fragen der Geschlechtergerechtigkeit im Umweltvölkerrecht Berücksichtigung finden. Der Fokus soll dabei auf der Analyse liegen, inwieweit

der Schutz von Klimavulnerabilität, die gender-responsive und gender-sensitive Gestaltung von Maßnahmen, sowie die Partizipation von Frauen in Entscheidungs- und Gestaltungsprozessen rechtlich Niederschlag finden.

### 1. Rechtsquellen des Umweltvölkerrechts

Das vertragliche Umweltvölkerrecht steht im Kontext der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (KRRK).<sup>8</sup> Diese legt die Parameter für den globalen Diskurs über Fragen des

- 1 Westphal, Ida, *Geschlecht im Umweltrecht*, in: Dux, Elisabeth / Groß, Johanna / Kraft, Julia / Militz, Rebecca / Ness, Sina (Hrsg.): *Frau.Macht.Recht 100 Jahre Frauen in juristischen Berufen – Interdisziplinäre Tagung am 15. Juni 2022 in Heidelberg, Baden Baden 2023*, S. 239-265 (240).
- 2 Bericht von UM Women „Gender, Climate & Security – Sustaining inclusive peace on the frontlines of climate change“, 11. Juni 2020, S. 20, online: <[https://unwomen.de/wp-content/uploads/2022/03/Gender\\_\\_Climate\\_\\_and\\_Security.pdf](https://unwomen.de/wp-content/uploads/2022/03/Gender__Climate__and_Security.pdf)> (Zugriff: 02.03.23).
- 3 Ebd., S. 13.
- 4 Iniesta-Arandia, Irene / Ravera, Federica / Buechler, Stephanie et al., *A synthesis of convergent reflections, tensions and silences in linking gender and global environmental change research*, online: <<https://doi.org/10.1007/s13280-016-0843-0>> (Zugriff: 02.03.23).
- 5 Stieß, Immanuel / Hummel, Diana / Kirschner, Anna, *Arbeitshilfe zur gleichstellungsorientierten Klimapolitik*, S. 16, online: <[GIA\\_v5\\_fin.pdf](https://genanet.de) (genanet.de)> (Zugriff: 02.03.23).
- 6 Bericht von UM Women „Gender, Climate & Security – Sustaining inclusive peace on the frontlines of climate change“, 11. Juni 2020, S. 19, online: <[https://unwomen.de/wp-content/uploads/2022/03/Gender\\_\\_Climate\\_\\_and\\_Security.pdf](https://unwomen.de/wp-content/uploads/2022/03/Gender__Climate__and_Security.pdf)> (Zugriff: 02.03.23).
- 7 General Assembly resolution 43/53, „Protection of global climate for present and future generations of mankind“, A/RES/43/53, 06.12.1988, online: <43rd Session (1988-1989) – UN General Assembly Resolutions Tables – Research Guides at United Nations Dag Hammarskjöld Library> (Zugriff: 02.03.23).
- 8 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 09.05.1992, ILM 32 (1992) 851, UNTS Vol. 1771, 107; BGBl. 1993 II 1784, in Kraft getreten am 21.03.1994.