

FOKUS ENTWICKLUNGSPOLITIK

Positionspapiere der KfW Entwicklungsbank

August 2007

Städtische Mobilität und Gender ***Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs im Großraum Jakarta***

AutorInnen: Meike Spitzner (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie)
Frank Weiler (KfW Entwicklungsbank)
Rahmah Andi (Pelangi Indonesia)
Jeff Turner (Independent Consultant)

Redaktion: Stefani Klos

Die Förderung von Gleichstellung der Geschlechter auf allen gesellschaftlichen Ebenen (Gender Mainstreaming) ist nicht nur in den Millenniumsentwicklungszielen der UN verankert und damit ein international anerkanntes Handlungsfeld, sondern auch ein zentraler Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Entsprechend dem Gender Mainstreaming Ansatz sind die unterschiedlichen Lebensumstände von Männern und Frauen durchgängig in allen Handlungsfeldern der EZ und über alle Projektphasen zu berücksichtigen und es sollen systematisch positive Gender-Wirkungen durch Beiträge zur Lösung wesentlicher Gleichberechtigungsprobleme (Gender-Potentiale) erreicht werden. Im Sinne des Gleichbegriffungskonzeptes des BMZ hat die KfW Entwicklungsbank im Juli 2005 eine Genderstrategie verabschiedet, deren Ziel es ist, ihre operative Arbeit im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter weiter zu professionalisieren und damit auch die Qualität der FZ-Programme durch bessere Armutsreduktions- und MDG-Wirkungen zu steigern. Zugleich hat sich seit 2005 ein neues Verständnis der Einordnung von Gender-Wirkungen durchgesetzt, das die strukturellen Wirkungen von Entwicklungsmaßnahmen auf das Geschlechterverhältnis in den Vordergrund rückt. D.h. statt Frauen nur als Zielgruppen spezifischer Fördermaßnahmen zu sehen, werden Vorhaben nunmehr darauf ausgerichtet, positive Wirkungen hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter (Abbau struktureller Unterschiede im Verhältnis der Geschlechter und Ermöglichung einer gleichberechtigten Teilhabe an gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen) zu erzielen.

Gleichberechtigung – Grundsatz der deutschen EZ

"Gleiche Rechte, gleiche Pflichten, gleiche Chancen und gleiche Macht für Frauen und Männer" ist ein Grundsatz der deutschen Entwicklungspolitik. Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein Querschnittsthema, das sich durch alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit zieht. Die Bundesrepublik orientiert sich dabei an den internationalen Vereinbarungen für Frauenrechte. Das Gleichbegriffungskonzept des BMZ setzt bei den gesellschaftlich bestimmten veränderbaren Rechten und Pflichten von Frauen und Männern an. Da diese stark voneinander abhängen, müssen Männer einbezogen werden, wenn geschlechterspezifische Benachteiligungen überwunden werden sollen. Ziel ist, Frauen und Männer gleichberechtigt am Entwicklungsprozess zu beteiligen. Langfristig soll dadurch eine Verbesserung der Stellung von Frauen und deren Machtgleichstellung (empowerment) erreicht werden.

Im Zuge der Umsetzung der Genderstrategie gab die KfW Entwicklungsbank 2006 eine Studie zur Untersuchung der Gender-Wirkungen des öffentlichen Nahverkehrs und der Mobilität in asiatischen Metropolen am Beispiel des Großraums Jakarta in Auftrag, die weitgehend Neuland betrat.

Hinweis: Dieses Papier gibt die Meinung der Autoren wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position der KfW.

Die Untersuchung hatte zum Ziel, Gleichberechtigungsprobleme aufzuzeigen, die durch Stadtverkehrspolitiken entstehen oder reproduziert werden, sowie Möglichkeiten auszuloten, die positive Gender-Wirkungen durch Stadtverkehrsprojekte fördern. Ein Expertenteam entwickelte hierfür ein Analysemodell, das „Transport Development – Gender Impact Assessment“ (TD-GIA), das unter verschiedenen sozioökonomischen Bedingungen sowie für städtische und ländliche Verkehrsvorhaben anwendbar ist. Gleichzeitig wurden Instrumente erarbeitet, mit denen die KfW Entwicklungsbank bei der Projektplanung, der Weiterentwicklung bestehender Projektkonzepte sowie bei der Bewertung abgeschlossener Projekte den jeweiligen Gender-Wirkungsbeitrag erkennen und bewerten kann.

Städtischem Verkehr kommt aufgrund der Relevanz sowohl von Metropolen als auch von Verkehr für mögliche Modernisierungsprozesse eine besondere Bedeutung für eine verbesserte Stellung von Frauen und deren Machtgleichstellung zu. Aufgrund seiner hohen Entwicklungsdynamik eignet sich der Großraum Jakarta in Indonesien gut für eine Gender-Analyse des Stadtverkehrs. Außerdem erlaubt er gleichzeitig auch die Begutachtung eines bereits laufenden S-Bahn-Vorhabens der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ). Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziert die KfW als erstes Maßnahmenpaket zur Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Jabotabek-Region 10 neue Züge sowie die dringlichsten Verbesserungen der Reparaturwerkstätten, Stromversorgung und Signalanlagen für das rund 160 km lange S-Bahnnetz im Gebiet zwischen den Städten Jakarta, Bogor, Tangerang und Bekasi ("Jabotabek").

Die Abschätzung des Gender-Potentials des Projektansatzes ergab: Das Vorhaben setzt gerade dort an, wo im bisherigen Infrastrukturausbau, in der Wahrnehmung der Verkehrsprobleme und in den Prioritätensetzungen der Verkehrssystemgestaltung die folgenreichste Gender-bedingte Schiefelage entstand. Zudem setzt es dort an, wo – neben der Verminderung der Verkehrserzeugung – die stärksten Beiträge zur Minderung der Gender-Probleme durch Verkehrsmaßnahmen geliefert werden können. Das vorliegende Papier fasst einige der wesentlichen Ergebnisse zusammen und zieht erste Schlussfolgerungen.¹

• Gender-Analyse von Städtischem Verkehr: Der Großraum Jakarta

Jakarta, die Hauptstadt des überwiegend islamischen Inselstaats Indonesien, ist mit seinen rund 8,5 Mio. Einwohnern eine der am schnellsten wachsenden und sich wandelnden Megacities der Welt. Im Großraum Jakarta leben mittlerweile rund 21 Millionen Menschen, in den kommenden zwanzig Jahren wird ein Anstieg auf rund 30 Mio. Einwohner erwartet. Das rasante Wachstum steht im Zusammenhang mit einer in den meisten asiatischen Entwicklungsländern zu beobachtenden, auch verkehrs- und Gender-bedingten Abwanderung vom Land in die Städte.

Der städtische Wandel ist nicht geschlechtsneutral. Die Stadtentwicklungs- und Modernisierungspolitiken folgen dabei häufig einseitig männlichen Sichtweisen und Interessen. Unbezahlte Haushalts- und Versorgungsarbeit für sich und andere (Versorgungsökonomie) steht danach – anders als für die meisten Frauen – nicht im Zentrum des Wirtschaftens. Sie wird daher nicht als wert erachtet, (weiterhin) Raum im Stadtzentrum zu beanspruchen, sondern wird verdrängt. Zugleich werden Erwerbsarbeit, -produkte und marktvermittelte Dienstleistungen als eine von der Versorgungsökonomie (personell, räumlich und zeitlich) abtrennbare Sphäre definiert und erhalten wert-

¹ Die Ergebnisse der Gesamtuntersuchung einschließlich der hier nicht vorgestellten Instrumente und Verfahrensempfehlungen sind dargestellt in Meike Spitzner: Urban Transport, Megacities, Modernisierungspfade und das neue Transport Development – Gender Impact Assessment (TD-GIA) - Ergebnisse aus der Genderjustierung der deutschen Entwicklungspolitik. Theoretische, methodische und praktische Ansätze aus der Fallstudie zu „Stadtverkehr und Gender“ in Greater Jakarta im Auftrag der KfW. November 2006 (Veröffentlichung in Vorbereitung).

volle Anteile am knappen stadtzentralen Raum – ohne dass ihrer Abhängigkeit von Ort, Zeit- und Arbeitskraftbedarf („Vereinbarkeit von Familie und Beruf“) planerisch Rechnung getragen wird.

Die Folgen sind vielschichtig und teilweise widersprüchlich: Konsum-Malls mit Angeboten für wohlhabende Bevölkerungsschichten, Bauboom an Hotels, Business Districts, mehr als achtspurige Straßen für den Wirtschafts- und motorisierten Individualverkehr und 24-Stunden-Rhythmus der Stadt auf der einen Seite. Auf der anderen Seite Armut, Kleingewerbevielfalt, Hausarbeit, informelle Beschäftigung und öffentliches Leben auf den wenigen, öffentlich nutzbaren Plätzen und verwahten, rabiart verschmälerten Fußwegen, zerstörte Mobilitätsnetze, Luftverschmutzung und – nur über wenige Nachtstunden unterbrochene – Lärmbelastung. Umgesiedelten und Neuzuwanderern bleibt Wohnraum oft nur in der Peripherie, da sich die Mietpreise im Zentrum Jakartas an gewerblicher Nutzung orientieren und demzufolge für die Versorgungsökonomie meist zu hoch sind.

Das Zerreißen von Lebens-, Versorgungs- und Erwerbsräumen und die Behinderungen durch den Straßenverkehr machen eine eigenständige Mobilität für vulnerable Bevölkerungsteile (Ältere, Kranke, Kinder etc.) weitgehend unmöglich, sodass Begleitung und Transporte nötig werden. Alles zusammen erzeugt immensen Verkehrsaufwand und zerstört gleichzeitig Mobilität im Sinne von Bewegungsfreiheit, Erreichbarkeit und Flexibilität. Diese Entwicklung der städtischen Siedlungsstruktur führt zu wachsenden Distanzen mit hohen Zeit- und Raumüberwindungskosten. Bei der verfügbaren Transportinfrastruktur ist eine öffentliche Privilegierung der Infrastruktur für den motorisierten Individualverkehr bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Infrastruktur für den Öffentlichen Nah- und Regionalverkehr zu beobachten. Dies führt zu einer wachsenden symbolischen und materiellen Abhängigkeit von motorisierten Verkehrsmitteln des Individualverkehrs wie dem Auto oder Motorrad. Die Individualverkehrsmittel sind nur bei entsprechend hohem Einkommen verfügbar. Insbesondere Frauen sind hier aufgrund ihres häufig geringeren verfügbaren Einkommens auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen. Diese Problematik kann nur Gender-spezifisch bewältigt werden.

Betroffen sind Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise, insbesondere da für den Großteil der Versorgungsökonomie (Hausarbeit, Einkäufe, Versorgung und Pflege der eigenen Person, von Familienmitgliedern etc.) Männer kaum die Verantwortung übernehmen, diese selten mit Erwerbstätigkeit in Einklang bringen müssen und somit über ein größeres Zeitbudget verfügen als Frauen. So verwundert es wenig, dass Frauen durch die räumliche Desintegration der Arbeitssphären und den auto-orientierten Straßenbau mit viel größerem und zusätzlichem Verkehrsaufwand beaufschlagt werden als Männer. Frauen sind viel stärker auf verlässliche und für sich und andere erschwingliche Transportmittel angewiesen. Sie messen daher den öffentlichen Nahverkehrssystemen einen weitaus größeren Stellenwert bei als Männer.

Tagtäglich pendeln mehrere hunderttausend Frauen und Männer von den Vororten Jakartas in die Metropole und zurück. Sie bewältigen den Verkehrsaufwand überwiegend mit dem ÖPNV, da Taxis und private PKW für die arme Bevölkerung unbezahlbar sind. Die Nutzung von Krafträdern ist ebenfalls teuer und verkehrsbedingt äußerst gefährlich; Gender-spezifische Risikowahrnehmung und direkt Gender-bezogene Motive (Einübung dominanter Männlichkeitsmodelle) machen es weitgehend nur zu einem Männerverkehrsmittel. Busse stehen oft selbst im Stau und tragen zudem zur versorgungsökonomischen Entwertung des Stadtraums bei, z.B. durch Gefährdung von Fußgängern sowie Lärm und Luftverschmutzung. Eine positive Ausnahme bildet das in den letzten Jahren schrittweise eingeführte Transjakarta-Schnellbussystem, ein innerstädtisches Bussystem mit separaten, für den Autoverkehr gesperrten Fahrspuren. Das System funktioniert weitgehend staufrei und nutzt den knappen öffentlichen Raum öffentlich zugänglich und effizienter als der private motorisierte Individualverkehr.

Das S-Bahnnetz verbindet insbesondere die peripheren Wohn- und Hausarbeitsorte mit dem Zentrum. Es erleichtert den Menschen im Großraum Jakarta sowohl den Zugang zu sozialen und Ver-

sorgungsinfrastrukturen, öffentlichem und politischem Leben, zu Erwerbsmöglichkeiten, zu anderen zu versorgenden Haushalten, zu Bildungsstätten, selbstbestimmten Sozialkontakten und „Freizeitleben“. Dabei ist die S-Bahn sozial, physisch und ökonomisch weniger ausschließend, umwelt- und klimafreundlicher, energie- und flächeneffizienter sowie wesentlich unfallsicherer als der Straßenverkehr. Das alte S-Bahnsystem befindet sich jedoch in einem schlechten Zustand mit wenigen Linien und viel zu wenig Zügen. In den letzten Jahren wurde – anders als beim motorisierten Straßenverkehr – kaum in Infrastruktur und Züge investiert.

• **Genderwirkungsanalyse: Dimensionen und Ergebnisse**

Obwohl Mobilität und Verkehr international als sehr Gender-relevante Handlungsfelder gelten², findet sich kaum Literatur zum Thema "Gender und städtischer Verkehr in Entwicklungsländern". Zu "Gender-Problemen und -politiken Indonesiens" existiert eine aktuelle und umfassende Untersuchung der Asiatischen Entwicklungsbank (AsDB), die jedoch ausdrücklich auf einen noch ganz erheblichen Forschungs- und Daten-Bedarf verweist. Fragen zu "Gender und Verkehr in Indonesien" wurden zuvor nicht untersucht. Die Untersuchung zu „Stadtverkehr und Gender“ im mega-urbanen Großraum Jakarta mitsamt der Gender-Untersuchung zur S-Bahn Jabotabek betrat somit weitgehend Neuland.

Fundierte Aussagen ließen sich zunächst aus der Gender-Analyse des aktuellen Verkehrsentwicklungsplans, den Informationen aus der Landes-Gender-Studie, aus teilnehmender Beobachtung vor Ort und der Gender-kritischen Analyse der Projektkonzeption ableiten. Eine indonesische Verkehrsexpertin, die das internationale Studienteam ergänzte, führte eine nach Geschlecht und Gender-Problemen differenzierte Befragung durch. Sie interviewte 150 Fahrgäste der S-Bahn – 100 Frauen und als Referenzgruppe 50 Männer. Die Expertinnen führten zudem auf Gender fokussierte, strukturierte Interviews mit hochrangigen VertreterInnen offizieller Institutionen: mit Ministerien, der leitenden Professorin der *Gender Studies* der Universität Jakarta, mit der Gender- und der „Resettlement“-Beauftragten der AsDB sowie Stakeholdern: der gleichstellungsorientierten landesweiten Frauenzeitschrift, um die sich die wichtige Frauenbewegung sammelt, Vertretern der indonesischen Eisenbahn PT.KAI und mit dem indonesischen Fahrgastverband.

Das Gender-Potential des Jabotabek-Vorhabens wurde anhand der sechs Dimensionen der TD-GIA analysiert (siehe Box). Dieses wurde für die Entwicklungszusammenarbeit konzipiert und baut auf dem Infrastruktur-Gender Impact Assessment auf (Spitzner für DifU/ ISOE im Auftrag des BMBF 2004), das wiederum aus dem Europäischen Gender Impact Assessment (GIA 1996/2002) sowie dem GIA des deutschen Bundesumweltministeriums (BMU 2002) für den Verkehr und andere netzgebundene Infrastrukturen weiterentwickelt wurde.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung hinsichtlich des Jabotabek S-Bahnprojekts lassen sich wie folgt skizzieren:

- **Das S-Bahn-System hat ein sehr hohes Gender-Wirkungspotential:** An Frauen im Großraum Jakarta stellen sich besonders hohe Anforderungen an Mobilität. Versorgungsarbeit kostet sie rund doppelt so viel Zeit wie die im Rahmen der Untersuchung befragten Männer. Versorgungsökonomisch effiziente Mobilitätsangebote sind die Voraussetzung, die Versorgungsökonomie bewältigen zu können (Gender-Dimension 1: Versorgungsökonomie). Gemäß der eingangs erwähnten AsDB-Studie zu Gender gehen 37,5% aller Frauen in Indonesien im erwerbsfähigen Alter bezahlter Erwerbsarbeit nach; im Großraum Jakarta dürfte dieser Wert jedoch eher das Doppelte betragen. Insbesondere für die Doppelbelas-

² Auf der Bewältigungsseite wegen ihres Einflusses auf die alltäglichen Lebensbedingungen bei hoher Beanspruchung öffentlicher Gelder und auf der Gestaltungs- und Empowerment-Seite wegen der bis heute stark männlich ausgerichteten Planungs- und Entscheidungsinstitutionen und -methoden

tung durch Erwerbs- und Versorgungsarbeit spielen Zeit- und Verlässlichkeitsaspekte der Transportmittel eine sehr wichtige Rolle: Je mehr Zeit für beiderlei Arbeit und Mobilität verbraucht wird, desto größer ist der Mangel an freier Zeit, die genutzt werden kann, um das "emanzipative Potential", das gerade der urbane Raum Frauen zu bieten hat, zu erschließen (Gender-Dimension 2: Ressourcen). Die im Rahmen der Gender-Untersuchung durchgeführte Befragung ergab, dass 59% der Frauen (gegenüber 42% der Männer) die Benutzung der S-Bahn bevorzugen, weil ihre Reisezeit wesentlich kürzer ist als bei allen anderen öffentlichen Verkehrsmitteln im Großraum Jakarta; 37% (gegenüber 34%) gaben den günstigen S-Bahn-Tarif als wichtigsten Grund für deren Nutzung an. Für viele Frauen und Männer dürfte die S-Bahn eine Voraussetzung dafür sein, dass sie versorgungsökonomischen Pflichten überhaupt nachkommen, das gleichstellende Potential der Großstadt nutzen und Erwerbstätigkeit nachgehen können. Gemäß GM ist ebenso wichtig, wie diese Bewältigungsseite der Folgen auch die Verminderung der Verursachung von Gender-Problematiken: die Überwindung der beschriebenen öffentlich-institutionellen Einseitigkeiten auf der Gestaltungs- und Empowermentseite. Die S-Bahn-Förderung ist ein positiver Beitrag zur geforderten öffentlichen Revision der bestehenden Verkehrssystem-Prioritäten (Gender-Dimension 3: Androzentrismus). Sie leistet in diesem Sinne einen positiven Beitrag zur Geschlechtergleichstellungspolitik.

- **Die Nutzbarkeit der S-Bahn für Frauen kann weiter verbessert werden:** Neben einem generellen Ausbau der Kapazitäten zwecks Abbau der derzeitigen Überlast, der insbesondere Frauen wegen der zu großen Enge in den Abteilen und dem damit einhergehenden Risiko, Belästigung durch Männer erfahren zu müssen (Gender-Dimension 6: Übergriffligkeit), ergab die Befragung, dass 100% der Frauen und 48% der Männer die Existenz spezieller Frauenabteile befürworteten. Wichtig ist, dass die Kennzeichnung solcher Frauenabteile nicht auf Schutz-„Bedürftigkeit“ von Frauen verweist, sondern die „männliche Grenzverletzungsbereitschaft“ symbolisiert und somit offensiv in die Öffentlichkeit hineinträgt (Gender-Dimensionen 5: Symbolische Ordnung und 3: Androzentrismus). Eine Kennzeichnung "Nicht für Männer" trägt diesem Anliegen eher Rechnung als die Kennzeichnung "Nur für Frauen" oder "Nur für Frauen und Kinder“.
- **Seitens des Trägers/Betreibers besteht die Bereitschaft, das Thema Gender ernst zu nehmen:** Im Partnerland existiert eine institutionalisierte Gleichstellungspolitik, die jedoch an Ressourcenmangel leidet und in finanzintensive infrastrukturelle Planungs- und Entscheidungsprozesse bisher kaum einbezogen wird (Gender-Dimension 5: Gender Composition). Das indonesische Kabinett bereitet ein Gender Mainstreaming für alle Ressorts vor; das federführende Entwicklungsministerium zeigte großes Interesse an den Arbeiten zu Gender und Transport der KfW, da es sich dieser Aufgabe in Kürze selbst ebenfalls widmen wird. Bahngesellschaft und Verkehrsministerium waren ebenfalls interessiert am Thema: Die Bahngesellschaft verband das Thema mit Erhalt und Ausweitung ihrer KundInnengruppe, betrieblichen Optimierungswünschen, Fragen der Unternehmensmodernisierung sowie mit betrieblichen Problemen durch männlicher Übergriffligkeit. Das Verkehrsministerium verband das Thema mit der eigenen Suche nach tragfähigen Modernisierungspfaden, eigenständiger, vom Westen unabhängiger Strukturentwicklung des Staates und aufgeklärter gesellschaftlicher Entwicklung. Beide sahen in Bezug auf die 6. Gender-Dimension angesichts der recherchierten Fälle von sexueller Belästigung im S-Bahnbetrieb sofortige Handlungsmöglichkeiten und initiierten in einer vom Ministerium organisierten konzertierten Aktion die regelgerechte Einführung von Frauenabteilen, die in einem früheren, bahnseitigen Modellversuch u.a. mangels institutioneller Unterstützung und offensiver Informationspolitik gescheitert war.

Dimensionen der Genderwirkungsanalyse für Transportvorhaben (Überblick)

1. **Versorgungsökonomie:** Berücksichtigt das Vorhaben in ausgewogenem Maße zu anderen Wirtschaftssektoren die Mobilitätsanforderungen der Versorgungsökonomie, für die bisher durch Rollenzuschreibungen Frauen überproportional, Männer unterproportional verantwortlich gemacht werden (z.B. Zeitaufwandsminderung, Zeiträume, physische und soziale Eignung des Verkehrs zwischen Wohn-/Hausarbeitsort und Alltagseinkaufsmöglichkeiten, Erwerbsarbeitsort, selbst bestimmten Sozialkontakten, Familienangehörigen, Schulen, medizinischen Versorgungsstätten etc.) und nicht überproportional die Verkehrsanforderungen der Erwerbsökonomie, die für Männer die Hauptrolle spielt (Verkehr zwischen Wohn- als arbeitsfreiem Ort und Orten der Erwerbsarbeit, "Berufspendler")?
2. **Ressourcen:** Kommen die finanziellen Mittel und Maßnahmen eines Vorhabens Frauen in gleichem Maße zugute wie Männern? Bewirkt das Vorhaben eine ausgewogenere Verteilung des öffentlichen Raums und öffentlicher Gelder zwischen Frauen und Männern? Fördert es eine wirtschaftliche Entwicklung, die den Interessen und Prioritäten von Frauen ebenso entspricht wie denen von Männern?
3. **Androzentrismus:** Fördert das Vorhaben in Institutionen und entscheidungsrelevanten Zusammenhängen die Sichtweise, dass männliche Lebensmuster und Denkweisen als Zentrum und Norm verstanden, die von Frauen als Abweichung von dieser Norm und somit als „andere“, „spezifische“ und „außerhalb des Eigentlichen“ behandelt? Oder unterstützt es die Relativierungs- und Revisionsnotwendigkeit bisheriger Verallgemeinerungen männlicher Perspektiven und deren Anspruch auf „Objektivität“ bzw. „allgemeiner Nützlichkeit“ und trägt zu ihrer institutioneller Verankerung (Revision/Anpassung gängiger Methoden, Definitionen, Verfahren, Kriterien etc.) bei?
4. **Gender Composition:** Inwieweit trägt das Vorhaben dazu bei, dass Frauen und VertreterInnen von Gleichstellungsinteressen verstärkt Einfluss bei Konzeptionen, Planung und Entscheidungen erhalten? Welchen Beitrag leistet das Vorhaben zur Erhöhung des Anteils von Frauen und von Gleichstellungsinteressen in wichtigen Positionen?
5. **Symbolische Ordnung:** Schafft oder verstärkt das Vorhaben Symbole, die die Bedeutung von Frauen aufwerten, bzw. schwächt oder beseitigt es abwertende Symbole? Stabilisiert das Vorhaben Gender-einseitige Zuschreibungen von Pflichten bzw. Rechten oder befördert es Individualisierungschancen für Frauen und Teilungspflichten von Männern?
6. **Übergreiflichkeit:** Trägt das Vorhaben dazu bei, männliche Übergriffsbereitschaft, Ausbeutung und sexuelle Belästigung von Frauen zu mindern? Trägt es dazu bei, diese zum Gegenstand politischer, öffentlicher, infrastruktureller oder unternehmerischer Problembewältigung zu machen? Trägt es dazu bei, Frauen von Bedrohungen, Einschränkungen und Sanktionierungsanstrengungen zu entlasten?

• Empfehlungen für das weitere Engagement der KfW Entwicklungsbank bei der Regionalbahn Jabotabek

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass die Unterstützung der S-Bahn Jabotabek auch unter Gender-Gesichtspunkten sinnvoll ist. Um das Gender-Potential des Vorhabens stärker als bislang zu nutzen, wurde eine Reihe sehr konkreter Empfehlungen unterbreitet, deren Umsetzung mit dem Projektpartner diskutiert werden sollte. Weitere darüber hinausreichende Empfehlungen bieten sich als Thema für den Sektordialog an. Die wesentlichen Empfehlungen lauten:

- **Frauenabteile:** Die spontane Wiedereinführung von Frauenabteilen ist zu begrüßen. Sie sollten rund um die Uhr im gesamten Netz mit einer geeigneten Kennzeichnung der Abteile umgesetzt und durch Gender-sensitive Information und Werbung flankiert werden ("moderne S-Bahn", "Frauen als für die Bahn wichtige Kundengruppe", etc.). Zusätzlich erforderlich ist eine Kontrolle, dass die Frauenabteile von Männern tatsächlich nicht genutzt werden (ggf. durch Frauen, die auch beim Einstieg helfen und damit gleichzeitig die Kundengruppe Frauen aufwerten, was eine symbolische Neuordnung fördert, indem Frauen mit Sanktionierungsmacht ausgestattet werden).

- **Haltegriffe:** Ausstattung der Wagen mit Haltegriffen auf für Frauen adäquaterer Höhe (oder mit vertikalen Haltestangen); zu hohe Haltegriffe erleichtern sexuelle Belästigung in gemeinsam genutzten Abteilen.
- **Einstiege:** Erleichterung des Einstiegs von Frauen in die Waggon, z.B. durch Stufen am Waggon oder auf den Bahnsteigen, da die traditionelle weibliche Bekleidung (Sarong) den Einstieg sonst erschwert oder unmöglich macht.
- **Toiletten:** Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von sauberen Toiletten für Frauen.
- **Versorgung während der Reise:** Die derzeitige sehr gute und an die Bedürfnisse von Frauen angepasste Versorgung mit Getränken, Obst, Kurzwaren etc. in den Haltestationen und teilweise auch während der Fahrten sollte unbedingt beibehalten werden und nicht einer vermeintlichen "Modernisierung des S-Bahn-Betriebs" zum Opfer fallen.
- **Haltestellen:** Ausreichende Beleuchtung und die Sicherstellung eines gewissen Grades an Belebtheit der Bahnsteige und Bahnhofsgänge, der teilweise jedoch durch das Verbot informeller Beschäftigung gerade verhindert wird.
- **Integration in andere Verkehrssysteme:** Eine bessere Integration des S-Bahn-Systems in bestehende Transportsysteme, insbesondere Bus- und Fußwegenetze (Sicherung vom Autoverkehr geschützter Zugänge zu den Bahnhöfen), aber auch Fernverkehrsnetze, käme den Mobilitätsbedürfnissen von Frauen entgegen.
- **Tarifgestaltung:** Hohe Transporttarife belasten die Haushalte und wirken sich insbesondere auf Frauen aufgrund überproportional hoher Mobilitätsanforderungen und unterproportional niedriger Einkommen (das geschätzte weibliche monetäre Durchschnittseinkommen liegt laut AsDB bei etwa 51% des männlichen) negativ aus. Bislang werden die Tarife in der günstigsten Klasse staatlich reguliert und subventioniert. Dies wirkt Gender-positiv. Falls dennoch diese Subventionierung reduziert werden sollte, sollten Mittel nicht über die Transporttarife, sondern durch die übrigen Nutznießer des S-Bahn-Systems (z.B. Restaurants, Hotels, Unternehmen) sowie über eine stärkere Belastung des motorisierten Individualverkehrs mobilisiert werden. Tarifintegration (eine Fahrkarte für Bus- und Bahnbenutzung), spezifische Frauen- sowie familienfreundliche Tarife (Mutter/Kind oder Familienticket, günstige Tickets für „Neben“-verkehrszeiten) könnten dem ÖPNV insgesamt KundInnengruppen erhalten und neue erschließen und hierdurch dessen finanzielle Situation verbessern helfen.
- **Genderkompetenz beim Träger/Betreiber:** Der Prozess des Gender-Mainstreaming sollte – aufbauend auf den UN-Verpflichtungen der Partnerländer und ihren eigenen Verordnungen – bei den Trägern und den Betreibern intensiviert werden. Hierzu sind organisatorische Veränderungen erforderlich. Bislang gibt es z.B. bei der Bahngesellschaft weder einen Frauenförderplan (Festlegungen hinsichtlich Fristen, Verantwortlichkeiten, Ressourcen für das Erreichen von Gleichstellung), noch die Organisationseinheiten, die die personalpolitische (Gleichstellungsstelle) und die fachlich-inhaltliche (gleichstellungsorientierte Infrastruktur-Gestaltung) Beseitigung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen leiten. Zudem sollte auf eine Vernetzung zwischen Gender- und Verkehrsexpertise hingewirkt werden.
- **"Gender-sensible" Verkehrssystemplanung:** Bei der Planung von Verkehrssystemen sollten die Erfordernisse der Versorgungswirtschaft stärker berücksichtigt werden, möglichst durch Einbeziehen von Frauen und kompetenten Repräsentantinnen von Gleichstellungsinteressen. Andernfalls wird nämlich oft nicht ausreichend berücksichtigt, dass der Straßenverkehr einfache Erreichbarkeiten zerstört und dem knappen innerstädtischen Raum wesentliche Flächenanteile entzieht – Raum, der in großem Maße von Frauen genutzt wird, sei es als Händlerinnen, zum Aufenthalt oder um zu mehreren Frauen einfach

zu Fuß mobil zu sein. Die Umwidmung dieses öffentlichen Raums allein zum Zwecke des motorisierten Individualverkehrs, an dem Frauen erheblich unterproportional beteiligt sind, hat äußerst negative Gender-Wirkungen.

• Fazit

Die Gender-Analyse des Stadtverkehrs und des S-Bahn-Vorhabens im Großraum Jakarta unterstreicht dessen entwicklungspolitische Bedeutung und Gender-Wirksamkeit. Die aus der neuen Genderwirkungsanalyse (GIA) abgeleiteten Empfehlungen verdeutlichen, dass durch ein auf die Genderproblemdimensionen bezogenes systematisches Vorgehen positive Beiträge zur Herstellung von Gleichberechtigung geleistet werden können und eine bessere Nutzung des Gender-Potentials auf verschiedenen Ebenen möglich ist: auf der Projektebene, der Träger- und Sektorebene (Bahn) sowie auch auf der übergeordneten Planungsebene (Stadtplanung in Verbindung mit Nah-, Regional- und Fernverkehr). Darüber hinaus berühren die Empfehlungen sehr unterschiedliche Dimensionen von Gender-Mainstreaming: die stärkere Berücksichtigung der Mobilitätsbedürfnisse von Frauen, eine stärkere Beteiligung von Frauen, Gleichstellungsstellen und Genderexpertise an Entscheidungsprozessen, eine objektivere und stärker am Gemeinwohl orientierte Wahrnehmung von Verkehrsaufgaben sowie eine veränderte Wahrnehmung der Rechte und Pflichten von Frauen und Männern. Nicht alle Aspekte dieser Dimensionen sind im Rahmen einzelner Transportvorhaben adressierbar. Jedoch zeigen die Empfehlungen, dass eine sorgfältige Gender-Analyse zu sehr konkreten Verbesserungsvorschlägen innerhalb eines Projektes führen kann, die mit den Partnern und Partnerinnen diskutiert werden und das Projektdesign und die Initiierung weiterer Projekte verbessern können. Identifizierte Veränderungsbedarfe auf übergeordneten Ebenen können im Rahmen eines Politik- oder Sektordialogs aufgegriffen werden.

Zudem hat sich gezeigt, dass das Thema Gender in Gesprächen vor Ort nicht zwangsläufig auf Ablehnung stößt, sondern großes Interesse in Ministerien, Zivilgesellschaft, Forschung und Unternehmen hervorruft und eine Dynamik initiieren kann, wie die spontane Entwicklung eines Runden Tisches zu Gender und Transport in Jakarta und die Wiedereinführung von Frauenabteilungen verdeutlicht. Das gängige Vorurteil, dass Gender im Partnerland "kein Thema" sei, ist eben oft nur ein Vorurteil. Auch können existierende institutionelle Verankerungen von Gleichstellungsinteressen bzw. Gender-Kompetenz durch ihren Einbezug in die professionelle Projektvorbereitung und Mittelverwendungsentscheidungen gestärkt werden – hier wie im Partnerland. Dies ist bereits ein nicht zu unterschätzender Beitrag zum Gender-Mainstreaming.

Schließlich bleibt zu betonen, dass die Chancen einer stärkeren Teilhabe von Frauen an gesellschaftspolitischen Veränderungsprozessen im urbanen Raum höher sind als auf dem Lande. Damit Männer verstärkt zur Gleichstellung von Frauen beitragen können, brauchen sie Genderkompetente Resonanz und Fachöffentlichkeit, auch und gerade in der Verkehrs- und Entwicklungszusammenarbeit. Und Frauen benötigen bezahlbare Mobilität, was bei fortschreitender Urbanisierung und Verkehrserzeugung in Großstädten und Agglomerationen den Auf- und Ausbau sozial-verträglicher, versorgungsökonomisch effizienter umwelt- und klimafreundlicher ÖPNV-Systeme dringend erforderlich macht. Die Unterstützung der S-Bahn Jabotabek versteht sich als Beitrag dazu.

Weitere Informationen: Meike Spitzner (meike.spitzner@wupperinst.org) und Frank Weiler (frank.weiler@kfw.de)