

- Gutknecht, R. (1989): Die neue ÖPNV-Struktur – Deregulierung und Privatisierung in Großbritannien, in: v+t Verkehr und Technik, 3/89, 76 – 81
- Hammerschmidt, G. / Markgraf, W. / Ziegner, J.-D. (1994): Das Regionalisierungsmodell Vogtland, in: Der Nahverkehr, 3/94, 16 – 23
- Heimerl, G. (1986): Wirtschaftlichkeit des ÖPNV? Der ÖPNV im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Betriebsführung und gesellschaftlicher Aufgabenstellung, in ETR, 35, 791 – 796
- Isaac, J. K. (1994): Deregulierung und Privatisierung des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, 5/94, 6 – 8
- Knieps, G. (1993): Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64, 249 – 259
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): Das neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln
- Krämer, R. (1993): Das Konzernmodell der Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung, in: Verwaltungsrundschau, 12/93, 415 – 422
- Laux, E. (1993): Deregulierung, in: Wittmann, W. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 5. Aufl. (Schäffer – Poeschel) Stuttgart, Sp. 746 – 753
- Ludwig, D. / Emmerich, H. / in der Beek, M. (1994): Erfahrungen mit der ersten Stadtbahn auf Bundesbahngleisen, in: Der Nahverkehr, 1-2/94, 42 – 50
- Miller, M. (1994): Bemerkungen zur betriebswirtschaftlichen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: DVP, 7/94, 278 – 289
- Nickel, B. E. (1993): Deregulierter ÖPNV in Schweden, in: Der Nahverkehr, 3/93, 66 – 76
- o. V. (1989): Reorganisation des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr, in: nahverkehrs-praxis, 7/1989, 265
- Prahalad, C. K. / Hamel, G. (1991): Nur Kompetenzen sichern das Überleben, in: HARVARDmanager, 2/91, 66 – 78
- Stein, A. (1994): Leistungsmerkmale öffentlicher Verkehrsbetriebe, in: Der Nahverkehr, 9/94, 24 – 29
- Treuhandanstalt – Sonderbevollmächtigter Verkehrswesen (Hrsg.) (1991): Grundsätze der Treuhandanstalt zur Reorganisation der Verkehrsbetriebe des öffentlichen Personennahverkehrs in den neuen Bundesländern, Berlin
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) / Socialdata GmbH (Hrsg.) (1993): Chancen für Busse und Bahnen, Köln
- Zemlin, H. (1989): Strukturen öffentlicher Verkehrsbetriebe – Notwendigkeiten zur Veränderung? in: Studiengesellschaft Nahverkehr (Hrsg.): Stadtverkehr 2000 Chancen des öffentlichen Nahverkehrs – Notwendigkeiten zur Veränderung? (Schriftenreihe für Verkehr und Technik) (Erich Schmidt) Bielefeld, 43 – 47

„Menschenrecht“ auf Mobilität – kann, darf gegengesteuert werden? Juristische Perspektiven*)

VON MICHAEL RONELLENFITSCH, TÜBINGEN

1. Einleitung

Als ich vor drei Jahren das Grundrecht auf Mobilität – einschließlich der Mobilität mit dem Auto – aus der Taufe hob¹⁾, wurde mir entgegengehalten, daß im Grundrechtekatalog des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland die Mobilität – mit oder ohne Auto – nicht erwähnt wird. Diesem Einwand kann man auf zweifache Weise begegnen. Erstens ist der Einwand entkräftet, wenn der Grundrechtekatalog des Grundgesetzes nicht abschließend ist, wenn sich aus den geschriebenen weitere ungeschriebene Grundrechte, darunter das Grundrecht auf Mobilität, ableiten lassen. Zweitens könnte es sich bei der Mobilität um ein Menschenrecht handeln. Grundrechte setzen zwar häufig Menschenrechte positivrechtlich um. Menschenrechte beanspruchen aber Geltung aus sich selbst heraus, so daß der jeweilige Verfassungstext letztlich nicht ausschlaggebend ist. Beide Aspekte, vor allem die namentlich im EU-Bereich bedeutsame Frage, ob die Mobilität einen Menschenrechtsgehalt hat, möchte ich anschließend behandeln.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung

2.1 Die Unterscheidung von Grund- und Menschenrechten

Mit Grundrechten und Menschenrechten ist Verschiedenes gemeint, obwohl beide Begriffe vielfach synonym verwendet werden.²⁾ Dies folgt schon aus der historischen Entwicklung der Menschen- und Grundrechte. Während die amerikanischen Rechtserklärungen nur „rights“ oder „inherent“ bzw. „natural rights“ garantierten,³⁾ unterschied die französische Erklärung von 1789/1791 schon in der Überschrift Menschen- und Bürgerrechte. Die

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. jur. Michael Ronellenfisch
Universität Tübingen
Wilhelmstraße 7
72074 Tübingen

*) Der Text basiert auf Vortrag, den der Verfasser auf der von der Herbert Quandt Stiftung am 12./13. 1. 1995 in Brüssel veranstalteten Fachkonferenz „Europäische Verkehrspolitik zwischen Integration, Wachstum und Umweltschutz“ gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

1) Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, Deutsches Autorecht (DAR) 1992, 321 ff. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorbemerkungen zur Mobilität mit dem Auto, DAR 1994, 7 ff.; Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen zur Mobilität mit dem Auto, Tübinger Universitätsreden Neue Folge, Band 13, 1994.

2) Die japanische Verfassung vom 3. Mai 1947 spricht (in deutscher Übersetzung) sogar den „Grundmensenrechten“, die dem Volk durch die Verfassung garantiert, zugleich aber den gegenwärtigen und zukünftigen Generationen als unverletzliche Rechte übertragen werden.

3) Declaration of Colonial Rights and Grievances (1774); Virginia Bill of Rights (1776).

restaurative „Charte Constitutionnelle“ von 1814 verwendete ganz bewußt nur noch den Ausdruck „Rechte“, wie dann auch die Belgische Verfassung 1831 von „des Belges et de leurs droits“ sprach. Der moderne Begriff der Grundrechte setzte sich erst nach dem Ersten Weltkrieg durch. In den Verfassungsurkunden der europäischen Staaten wurden die Grundrechte vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg verankert.

Grundrechte sind durch die Verfassungen gewährleistet („positivierte“) Rechte. Bei den Menschenrechten handelt es sich um vorstaatliche Rechte, denen auch dann Geltungskraft zukommt, wenn sie nicht ausdrücklich in den jeweiligen Verfassungen niedergelegt sind. Um die Geltung solcher vorstaatlicher und überstaatlicher Menschenrechte wurde in den vergangenen Jahrhunderten erbittert gerungen. Ersparen Sie mir einen Überblick über die philosophischen, vernunftrechtlichen, naturrechtlichen oder gar theologischen Begründungsversuche. Im Zeitalter des Positivismus wies man die Vorstellung einer überstaatlichen Begründung der Grundrechte weit von sich. Deswegen gab es in Deutschland auch kaum verfassungsrechtliche Bedenken, als 1933 die Grundrechte der Weimarer Verfassung suspendiert wurden. Das Grundgesetz zog die Konsequenzen aus dieser historischen Erfahrung. Nach Art. 1 Abs. 2 GG bekennt sich das Deutsche Volk zu unverletzlichen und unveräußerlichen *Menschenrechten* als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt. Demgegenüber binden nach Art. 1 Abs. 3 GG die einzeln aufgeführten nachfolgenden *Grundrechte* die deutsche Staatsgewalt. Damit ist das Problem, wie sich überpositive Rechtsgrundsätze logisch begründen lassen, noch nicht gelöst. Darauf wird zurückzukommen sein. Für den Moment genügt die Feststellung, daß es überpositive Menschenrechte gibt. In der gegenwärtigen Staatengemeinschaft dürfte allgemein anerkannt sein, daß Menschenrechte solche Rechte sind, die jeder Mensch besitzen muß, um das Leben eines Menschen führen zu können. Die Menschenrechte hängen also unmittelbar mit der Würde der menschlichen Person zusammen. Die Stärke der Menschenrechte besteht darin, daß sie auch dann Geltung beanspruchen, wenn sie nicht in einer konkreten Verfassung niedergeschrieben wurden. Ihre Schwäche liegt in ihrer Unbestimmtheit. Daher sind die moderneren europäischen Verfassungen dazu übergegangen, Menschenrechte in Grundrechtekataloge aufzunehmen. Grundrechte und Menschenrechte überschneiden sich dann.

Erstes Zwischenergebnis: Sollte ein Menschenrecht auf Mobilität nachweisbar sein, so müssen alle Staaten dieses Menschenrecht auch dann beachten, gewährleisten und schützen, wenn sich ihre Verfassungen nicht ausdrücklich zur Mobilität der Menschen bekennen. Mobilität kann aber nur dann ein Menschenrecht sein, wenn es sich um eine Voraussetzung menschenwürdiger Lebensgestaltung handelt.

2.2 Mobilität als Grundbedürfnis

Die Mobilität in einem allgemeinen Wortsinn ist zweifellos Voraussetzung für eine menschenwürdige Lebensgestaltung. Allgemein bedeutet Mobilität lediglich Beweglichkeit. Beweglichkeit ist ein menschliches Grundbedürfnis wie Essen, Trinken und Wohnen. In allen Lebensbereichen – von der persönlichen Lebensgestaltung, über den Wirtschaftsverkehr bis hin zur Sozialpolitik – ist sie unerlässlich. Für die alten Römer war der „homo mobilis“ ein sprunghafter, nicht sesshafter und daher wenig vertrauenswürdiger Mensch. Heutzutage ist nur noch die Automobilität für manche ein Unwort. Damit bin ich aber

schon bei der Verkehrsmobilität angelangt. Das Fachschrifttum unterscheidet bei der räumlichen Mobilität die „Wanderungsmobilität“, d.h. die Bewegung von Haushalten zum dauerhaften Wechsel von Wohnort und Wohnung, und die „zirkuläre“ Mobilität.⁴⁾ Letztere ist die Verkehrsmobilität. In der Möglichkeit, sich fortzubewegen, Entfernungen zurückzulegen sowie Personen und Güter zu transportieren, einschließlich der Freizeitbeschäftigungen (Wandern, Schwimmen, Radfahren, Boot fahren), eben in der Verkehrsmobilität, liegt heutzutage die Hauptbedeutung der Mobilität. Sieht man von der irrationalen Autofeindschaft ab, dürfte Konsens bestehen, daß auch die Verkehrsmobilität ein menschliches Grundbedürfnis darstellt. Sogar Greenpeace hat eine „MobilCard“ herausgebracht.

Zweites Zwischenergebnis: Sowohl die Mobilität im allgemeinen wie auch die Verkehrsmobilität sind menschliche Grundbedürfnisse und damit für eine menschenwürdige Lebensgestaltung unverzichtbar. Die Verkehrsmobilität hat damit grund- und menschenrechtliche Relevanz.

2.3 Mobilität in den nationalen Rechtsordnungen

Es würde sich lohnen, die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten auf den Mobilitätsgehalt ihrer Grundrechte näher zu hinterfragen. Ich muß mich aus Zeitgründen auf wenige Stichworte beschränken, wobei ich exemplarisch von der Rechtslage in Deutschland ausgehe. Die Grundrechte des Grundgesetzes sind primär Freiheitsrechte, die sich auf eine allgemeine Freiheitsposition der Bürger, die allgemeine Handlungsfreiheit, zurückführen lassen. Die allgemeine Handlungsfreiheit wird durch speziellere Vorschriften konkretisiert (benannte Freiheitsrechte). Das schließt nicht aus, (noch) unbenannte Freiheitspositionen auf die allgemeine Handlungsfreiheit zu stützen, wie das etwa beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschehen ist. Auch beim Grundrecht auf Mobilität könnte man so vorgehen. Der Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit erübrigt sich aber, soweit benannte Grundrechte in ihrem Schutzbereich einen eigenständigen Mobilitätsgehalt aufweisen. Dies ist bei den meisten Grundrechten der Fall. So ist die Menschenwürde berührt, wenn man Menschen, deren Mobilität ohnehin eingeschränkt ist, Mobilitätschancen vorenthält. Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit hängt oftmals von Rettungshandlungen durch „mobile“ Krankentransporte ab. Mobilität ist Existenzbedingung der kommunikativen Grundrechte; zur Meinungsfreiheit gehört die Möglichkeit, Meinungen so zu verbreiten, daß sie rechtzeitig ankommen. Daß die Presse und sonstige Medien mobil sein müssen, ist offensichtlich. Die Demokratie funktioniert nur, wenn die Mobilität des Informationsflusses gewährleistet ist. Die Versammlungsfreiheit setzt die Möglichkeit voraus, überhaupt zusammenkommen zu können. Über den Mobilitätsgehalt der Freizügigkeit sind keine Worte zu verlieren. Zur Freizügigkeit zählt sachlich auch die Ausreisefreiheit. Das Recht auf Auswanderung setzt logisch eine Einreisemöglichkeit in einem anderen Land voraus. Die wirtschaftlichen Grundrechte laufen ohne Mobilität leer.

Ich breche ab: Der Überblick über die Einzelgrundrechte könnte leicht vertieft werden. Immer ergibt sich das gleiche Bild. Existenzbedingung der Grundrechte ist die Mobilität, so daß man abstrahierend ein Grundrecht auf Mobilität vor die Klammer ziehen kann.

4) Vgl. Hautzinger, H. / Pfeiffer, M. / Tassaux-Becker, B., Mobilität, Ursachen, Meinungen, Gestaltbarkeit, Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e. V., Heilbronn 1994, S. 12.

In den anderen EU-Mitgliedstaaten stellt sich die Rechtslage nicht wesentlich anders dar. Allerdings ist in Ländern mit älteren Verfassungstexten, oder denen eigene diktatorische Erfahrungen erspart blieben, der Grundrechtsschutz generell schwächer ausgeprägt. Dadurch kommt auch der Mobilitätsgehalt der Grundrechte weniger deutlich zum Vorschein. Restriktiv sind in diesem Sinne die belgische und die niederländische Verfassung sowie die Verfassungen von Luxemburg, Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden. Konstitutiver Bestandteil der französischen Verfassung ist die erwähnte Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, welche zeitlos die allgemeine Handlungsfreiheit als Freiheit definiert, alles tun zu dürfen, was anderen nicht schadet. Speziellere Mobilitätsrechte werden nicht gewährleistet. Ähnliches gilt für den Sonderfall Großbritannien, das keine geschriebene Verfassungsurkunde besitzt. Das verfassungsrechtliche Verhältnis der Bürger zum Staat ist aber weitestgehend schriftlich fixiert, wobei die grundrechtsrelevanten historischen Texte zeitgemäß umgedeutet werden. So bestimmte schon die Magna Charta, daß alle Kaufleute das Recht haben sollen, in England zu Lande und auf dem Wasser umherzuziehen. Die Verfassung der Republik Irland erkennt übrigens als einzige Verfassung das Recht des ungeborenen Lebens ausdrücklich an und betont in diesem speziellen Zusammenhang die Reisefreiheit zwischen Irland und anderen Staaten. Als mobilitätsfreundlicher erweisen sich die griechische, die portugiesische und die spanische Verfassung. Am interessantesten für die Anerkennung eines speziellen Grundrechts auf Mobilität ist die italienische Verfassung, die folgende Aussage trifft: „Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale.“ Damit ist offenbar die „libertà di movimento“ gemeint. (Stichwort: zirkuläre Mobilität).

Drittes Zwischenergebnis: Das Grundrecht auf Mobilität ist in allen Staaten der EU in der allgemeinen Handlungsfreiheit enthalten (und damit nur schwach geschützt). Ein spezifisches Grundrecht auf Mobilität läßt sich aus den Mobilitätsgehalten der Einzelgrundrechte abstrahieren, wie sie in Deutschland, Griechenland, Portugal und Spanien näher ausformuliert sind. Den stärksten sprachlichen Anknüpfungspunkt für die Mobilität findet man in der italienischen Verfassung. Die Verfassungen der EU-Staaten bekennen sich zudem zu den Menschenrechten und Menschenrechtskonventionen, so daß es von Interesse ist, ob sich die Mobilitätsgehalte der Grundrechte durch ein Menschenrecht auf Mobilität verstärken und absichern lassen.

2.4 Mobilität als Menschenrecht

Auch wenn Menschenrechte aus sich selbst heraus gelten, ist es sinnvoll, sie zu kodifizieren. Die Kodifizierung wurde noch vor wenigen Jahrzehnten als Angelegenheit der innerstaatlichen Rechtsordnungen angesehen. Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs begann sich aber die Erkenntnis durchzusetzen, daß ein internationaler Menschenrechtsschutz geboten sei. Zu diesem Zweck wurden Menschenrechtskonventionen verabschiedet, deren Verbindlichkeit jedenfalls von den europäischen Staaten anerkannt wird. Die Durchsicht der internationalen Menschenrechtskonventionen (Charta der Vereinten Nationen; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturellen Rechte, Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten) ergibt im Hinblick auf das Menschenrecht auf Mobilität einen ähnlichen Befund wie die Würdigung der Verfassungsurkunden der EU-Mitgliedstaaten.

Explizit erwähnen die Menschenrechtskonventionen das Menschenrecht auf Mobilität nicht. Die meisten in den Menschenrechtskatalogen aufgeführten Menschenrechte würden jedoch ohne Mobilität leerlaufen. Schon dies legt es nahe, abstrahierend von einem Menschenrecht auf Mobilität zu sprechen. Aber auch ohne Kodifikation ist die Verkehrsmobilität als Menschenrecht geschützt. An dieser Stelle komme ich auf das Überpositivitätsproblem der Menschenrechte zurück. Wie *Roman Herzog* ausgeführt hat, können überpositive Menschenrechte logisch nur so gedacht werden, daß es sich bei ihnen um Grundaxiome handelt, die bei den meisten Menschen eines bestimmten Kulturkreises völlig unbestritten sind und für die diese Menschen notfalls „auf die Barrikaden zu gehen bereit“ sind.⁵⁾ Dies trifft auf die Mobilität zu. Die Deutschen haben hiermit die nachhaltigste Erfahrung. Eine Bevölkerung läßt sich auf Dauer nicht durch Mauern festhalten. Vor allem für die Ausreisefreiheit gingen die Bürger der „DDR“ auf die Barrikaden.

Viertes Zwischenergebnis: Das Menschenrecht auf Mobilität liegt den internationalen Menschenrechtskonventionen implizit zugrunde und wird durch diese mitgeschützt. Davon unabhängig handelt es sich um ein überpositives Menschenrecht, weil ohne Mobilität eine menschenwürdige Lebensgestaltung ausgeschlossen ist.

2.5 Zeitlicher und geographischer Bezug des Menschenrechts auf Mobilität

Einleitend wurde darauf hingewiesen, daß die Schwäche der Menschenrechte in ihrer Unbestimmtheit liegt. Je abstrakter man die Menschenrechte bestimmt, desto leichter wird es, einen Grundsatz der Universalität der Menschenrechte zu propagieren, wonach Menschenrechte zu allen Zeiten und weltweit gleiche Geltung beanspruchen. Je mehr man dagegen in die Einzelheiten geht, desto stärker muß man den zeitlichen und geographischen Bezug auch der Menschenrechte betonen. Auch das Menschenrecht auf Mobilität bedarf in diesem Sinne der Präzisierung. Da Menschenrechte historisch bedingt sind, steht der Inhalt des Menschenrechts auf Mobilität nicht ein für allemal fest. Bereits die ersten Menschenrechte der Reformationszeit waren ohne Mobilität undenkbar. In und nach den Religionskriegen erwies sich die eminente Bedeutung der Glaubensfreiheit, die faktisch von der Ausreisefreiheit abhing. Als die Menschenrechtsentwicklung mit den Revolutionen am Ende des 18. Jahrhunderts in ihr entscheidendes Stadium trat, hatte sich der gesellschaftspolitische Hintergrund grundlegend gewandelt. An die Stelle der statischen alteuropäischen Gesellschaft war die bürgerliche Gesellschaft getreten, für die der Handel charakteristisch ist. Die amerikanische Revolution wurde primär von Kaufleuten in Gang gesetzt, die französischen Generalstände von 1789 hat man als eine „Gläubigerversammlung“ des französischen Königs bezeichnet.⁶⁾ Der Handel verlangte nach Mobilität. Dies steigerte sich mit der im 19. Jahrhundert einsetzenden Ökonomisierung des Lebens. Die Umwälzungen in der Landwirtschaft, die Krisen und sozialen Revolutionen der 40er Jahre zogen Landflucht und Auswanderungswellen nach sich, die eine mobilitätsgerechte Infrastruktur erst ermöglichte. Die Eisenbahn erschloß den bisher lokal gebundenen Menschen unbekannte Räume; Auswanderungen in größerem Umfang setzten Verkehrsverbesserungen und -verbill-

5) Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 371.

6) Vgl. *Bauer, L., Matis, H.*, Geburt der Neuzeit, 1988, S. 237.

gungen bei der Schifffahrt voraus. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts nahm dann der technische Fortschritt solche Formen an, daß sich das gegenwärtige Zeitalter der Industriegesellschaft anbahnte.

Der Staat der Industriegesellschaft ist gekennzeichnet durch die technische Realisation,⁷⁾ die ihren Ausdruck vor allem in der Motorisierung findet. Damit rückt das Element der Geschwindigkeit, d.h. der schnellen Raumüberwindung und Raumüberbrückung, in den Vordergrund. Personen können schneller transportiert, Güter und Informationen können rascher beschafft werden, sind für jedermann zugänglich, verlieren aber auch schneller an Wert und Nutzen. Zur heutigen Mobilität gehört somit untrennbar der Zeitbezug. Unter zeitlichem Aspekt erzeugte die Industriegesellschaft Formen der Mobilität, von denen frühere Generationen nur träumen konnten. Die moderne Verkehrsmobilität begann mit dem Bau der Eisenbahnen. Erfüllt wurde der individuelle Mobilitätsraum durch das Automobil. Seit Beginn der 60er Jahre wurde das Automobil zum Garant der Mobilität der Masse der Bevölkerung in den westlichen Industriestaaten. Die Trennung von Wohnung und Arbeitsstätte hängt dort seither nicht mehr von der Zugänglichkeit der Eisenbahn oder des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs ab, sondern von der Verkehrsinfrastruktur, vor allem in den Verdichtungsräumen. Das Auto ist jedenfalls in den westlichen Industriestaaten zum unverzichtbaren Gebrauchsgut geworden. Nun beanspruchen überpositive Menschenrechte Geltung überall auf der Welt. Das gilt auch für den Kernbereich der Verkehrsmobilität. Bei der näheren Ausgestaltung der Menschenrechte muß man aber auf jeweilige kulturelle und soziale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Verständlicherweise wird dieser Ansatz aus der Sicht der Entwicklungsländer mit Argwohn betrachtet.⁸⁾ Die Menschenrechte haben jedoch ihre ausschließliche Stoßrichtung als Abwehrrechte gegen den Staat verloren. Für die Menschen der modernen Industriegesellschaften ist die Teilhabe an staatlichen Leistungen oftmals wichtiger als die Abwehr von Eingriffen. Soweit Menschenrechte Teilhaberechte sind, ist der Menschenwürdegehalt im Gleichbehandlungsgrundsatz verankert. Die Gleichbehandlung variiert geographisch nach den verschiedenen örtlichen Gegebenheiten. Wenn in Staaten mit ausgebautem Straßennetz ein Menschenrecht auf Mobilität mit dem Auto besteht, muß dies in Ländern ohne vergleichbare Infrastruktur nicht gelten.

Fünftes Zwischenergebnis: Das Menschenrecht auf Verkehrsmobilität ist in seinem Kernbestand (Möglichkeit der Ortsveränderung) weltweit geschützt. Es muß in doppelter Hinsicht zeitgemäß verstanden werden. Garantiert ist nicht nur die Ortsveränderung. Auch die Geschwindigkeit der Ortsveränderung ist von Belang. Die Geschwindigkeit der Ortsveränderung hängt vom technischen Entwicklungsstand ab. Das Menschenrecht auf Mobilität umfaßt die Teilhabe an den gegenwärtigen Verkehrsmitteln. Der heutige homo mobilis ist nicht mehr der Fußgänger des Mittelalters. Da die Verkehrsinfrastruktur von Land zu Land variiert, hängt der Inhalt des Menschenrechts auf Mobilität in begrenztem Umfang davon ab, wo man sich geographisch aufhält. Das Menschenrecht auf Mobilität besteht in dem Recht, alle jeweils verfügbaren Verkehrsmittel benutzen zu dürfen.

7) Grundlegend Forsthoff, E., Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, S. 30 ff.

8) Vgl. Mbaya, E., Die Menschenrechtskonvention von Wien 1993, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1994, 256 ff.

3. Folgerungen

3.1 Kann und darf dem Menschenrecht gegengesteuert werden?

Die Mobilität besteht nicht schrankenlos. Selbstverständlich kann und darf ihr aus gegebenem Anlaß und aus sachgerechten Erwägungen heraus gegengesteuert werden. Das ist dann der Fall, wenn so bedeutende Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit der Mitmenschen und Tiere, der Eigentumsschutz oder der Umweltschutz mit der Mobilität kollidieren. Erforderlich ist dann eine Güterabwägung. Für die Abwägung ist es aber wichtig, daß die der Mobilität gegenläufigen Rechtsgüter nicht von vornherein höherrangig sind. Auch die Verkehrsmobilität hat als menschliches Grundbedürfnis grund- und menschenrechtliche Relevanz.

3.2 Konsequenzen

Grund- und Menschenrechte sind auf Umsetzung durch die nationalen Rechtsordnungen angelegt. Die Tragweite des Menschenrechts auf Mobilität erweist sich erst auf der Ebene des Verwaltungsrechts. Hierzu kann ich mich heute nicht mehr näher äußern. Ich begnüge mich mit der Schlußbemerkung, daß eine mobilitätsfeindliche Umgestaltung des Verwaltungsrechts – mag sie ökologisch noch so gut gemeint sein – gegen das Menschenrecht auf Mobilität verstößt. Hier kann, darf und muß gegengesteuert werden. Mobilität gehört zur Natur des Menschen. Auch Straßen sind „natürliche“ Lebensgrundlagen. Vielleicht wird man eines Tages erkennen, daß manche Automobilclubs letztlich auch Menschenrechtsorganisationen sind.

Abstract

In all the EU states, the basic right to mobility is contained in the general freedom of action. In some states a particular basic right to mobility can be abstracted from the contents referring to mobility and are more specifically expressed in the individual basic rights. Also it is possible to substantiate a human right to mobility. Countermeasures against this human right are possible to protect other human beings or the environment, but have to be weighted carefully; the colliding rights must not be rated higher than mobility from the very outset.