

LARISSA NATHALJA NICOLAUS

Versorgungsverkehr im Recht der nachhaltigen urbanen Mobilität

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

36

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

36



Larissa Nathalja Nicolaus

Versorgungsverkehr im Recht der nachhaltigen urbanen Mobilität

Mohr Siebeck

Larissa Nathalja Nicolaus, geboren 1999; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Münster; 2023 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig-Fröhler-Institut München; 2025 Promotion; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am VG Düsseldorf; Rechtsreferendariat am OLG Düsseldorf.
orcid.org/0009-0008-0145-7578



Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



DKT

sowie die
Wirtschaftsministerien
der Bundesländer

Zugleich Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität; Jahr 2025.

ISBN 978-3-16-200575-5 / eISBN 978-3-16-200576-2

DOI 10.1628/ 978-3-16-200576-2

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Larissa Nathalja Nicolaus.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Meiner Familie

Vorwort

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2025/26 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertationsschrift angenommen. Für die Drucklegung konnten Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung bis Juni 2025 berücksichtigt werden.

Mein aufrichtiger Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Professor Dr. *Martin Burgi*, für die exzellente fachliche Unterstützung, die engagierte Betreuung dieser Arbeit und die vielfältigen Einblicke in die Welt des Öffentlichen Wirtschaftsrechts. Professor Dr. *Jens Kersten* danke ich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Schriften zum Infrastrukturrecht“ gilt mein besonderer Dank Professor Dr. Dr. *Wolfgang Durner*, LL.M. (LSE) und Professor Dr. *Martin Kment*, LL.M. (Cambridge).

Meine ebenso spannende wie lehrreiche Promotionszeit am *Ludwig-Fröhler-Institut München* war geprägt von einem interdisziplinären Austausch und einem hohen Maß an wissenschaftlicher Freiheit. Für diese besondere und bereichernde Arbeitsatmosphäre möchte ich dem Geschäftsführer Dr. *Markus Glasl* sowie den leitenden Professoren Dr. *Gunther Friedl* und Dr. *Martin Burgi* danken. Herzlicher Dank gilt zugleich meinen lieben Kolleginnen und Kollegen am Institut. Für die akribische Durchsicht meines Manuskripts sowie für wertvolle Hinweise und Anregungen bedanke ich mich bei *Josef Heiler*, *Elena Hauff*, *Moritz Röder* und Dr. *Nicolas Hauschild*, LL.M. (Harvard).

Von ganzem Herzen danke ich Dr. *Maximilian Wirsén* für seine immerwährende Zuversicht und Motivation.

Widmen möchte ich diese Arbeit meiner Familie. Ohne die bedingungslose Unterstützung meiner Eltern, *Susanne* und Dr. *Michael Nicolaus* wäre mein bisheriger Werdegang nicht möglich gewesen. Ihnen, meinem Bruder *Alexander Nicolaus* sowie meiner Großmutter *Erika Witthöft* werde ich für ihren liebevollen Rückhalt und Zuspruch immer dankbar sein.

Düsseldorf, im April 2026

Larissa Nathalja Nicolaus

Ausschließlich zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit auf die geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen.

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Einführung	1
<i>A. Hintergrund und Aktualität der Arbeit</i>	2
<i>B. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung</i>	3
Kapitel 1: Nachhaltige Mobilität und Versorgungsverkehr in der Stadt	5
<i>A. Herausforderungen einer nachhaltigen urbanen Mobilität</i>	5
I. Begriffliche Grundlagen	6
II. Historie	7
III. Status Quo der urbanen Mobilität	9
<i>B. Urbaner Versorgungsverkehr</i>	11
I. Begriffliche Grundlagen	11
II. Praktische Bedürfnisse	14
III. Praktische Schwierigkeiten	15
<i>C. Resümee: Ausgangslage des Versorgungsverkehrs</i>	16
Kapitel 2: Berührte Rechtsmaterien und Kompetenzen	17
<i>A. Rechtsmaterien</i>	17
I. Öffentliches Baurecht	17
II. Straßenrecht	19
III. Straßenverkehrsrecht	20
IV. Immissionsschutzrecht	21

<i>B. Kompetenzen</i>	22
I. Vorrang des Straßenverkehrsrechts und Vorbehalt des Straßenrechts	23
II. Reichweite des Kompetenztitels „Straßenverkehr“	27
III. Kombination verschiedener Kompetenztitel	30
IV. Gestaltungsbefugnisse der Gemeinden	32
V. Konsequenz für den Versorgungsverkehr	33
<i>C. Zwischenresümee</i>	35
 Kapitel 3: Regelungssituationen im nachhaltigen urbanen Verkehrsgeschehen	37
<i>A. Streckenbezogene Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i> . . .	37
I. Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB)	38
II. Straßenrechtliche Maßnahmen	43
III. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungsbefugnisse	49
<i>B. Urbane Parkraumgestaltung</i>	52
I. Baurechtliche Instrumente	53
II. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	55
III. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungsbefugnisse	56
IV. Zwischenresümee	57
<i>C. Flächendeckende Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i> . . .	57
I. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungsbefugnisse	58
II. Bauplanungsrechtliche Anordnungsbefugnisse	59
III. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	60
IV. Immissionsschutzrechtliche Maßnahmen	60
V. Straßenbenutzungsabgaben („City-Maut“)	64
<i>D. Ausblick: Integrierte Verkehrsplanung</i>	66
 Kapitel 4: Impulse und Grenzen: Verfassungs- und Unionsrecht	69
<i>A. Grundrechte</i>	69
I. Verfassungsrechtlicher Status des Versorgungsverkehrs	70
II. Verfassungsrechtlicher Status der Anlieger	93
III. Exkurs: Gewerbe des Versorgungsverkehrs als Anlieger	111

<i>B. Europäischer Rechtsrahmen</i>	113
I. Gemeinsame Verkehrspolitik	113
II. Beschränkung der Grundfreiheiten	114
<i>C. Ergebnis zur Untersuchung des höherrangigen Rechts</i>	117

Kapitel 5: Möglichkeiten zur Berücksichtigung des Versorgungsverkehrs im einfachen Recht *de lege lata* und *de lege ferenda*

119

<i>A. Streckenbezogene Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i> . . .	119
I. Flächen mit besonderer Zweckbestimmung	120
II. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	125
III. Straßenverkehrsrechtliche Instrumente	137
<i>B. Urbane Parkraumgestaltung</i>	155
I. Flächen mit besonderer Zweckbestimmung	156
II. „Ruhender Versorgungsverkehr“ als Sondernutzung?	158
III. Straßenverkehrsrechtliche Instrumente	162
<i>C. Flächendeckende Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i> . . .	177
I. Immissionsschutzrechtliche Berücksichtigungsmöglichkeiten	178
II. Straßennutzungsabgaben („City-Maut“)	184
III. Integrierte kommunale Verkehrsplanung	185
IV. Zwischenresümee	191
<i>D. „Versorgungsverkehrsgesetz (VersVG)“</i>	191
I. Notwendigkeit eines Gesetzes für den Versorgungsverkehr	192
II. Formulierungsvorschlag	193

Schlussbetrachtungen: Der Versorgungsverkehr in der Stadt der Zukunft

197

<i>A. Wesentliche Erkenntnisse</i>	197
<i>B. Fazit und Ausblick</i>	198

Literaturverzeichnis	199
Sachregister	221

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Einführung	1
<i>A. Hintergrund und Aktualität der Arbeit</i>	2
<i>B. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung</i>	3
Kapitel 1: Nachhaltige Mobilität und Versorgungsverkehr in der Stadt	5
<i>A. Herausforderungen einer nachhaltigen urbanen Mobilität</i>	5
I. Begriffliche Grundlagen	6
1. Mobilität	6
2. Nachhaltigkeit	6
II. Historie	7
III. Status Quo der urbanen Mobilität	9
<i>B. Urbaner Versorgungsverkehr</i>	11
I. Begriffliche Grundlagen	11
1. Versorgung	11
2. Versorgungsverkehr	13
II. Praktische Bedürfnisse	14
III. Praktische Schwierigkeiten	15
<i>C. Resümee: Ausgangslage des Versorgungsverkehrs</i>	16
Kapitel 2: Berührte Rechtsmaterien und Kompetenzen	17
<i>A. Rechtsmaterien</i>	17
I. Öffentliches Baurecht	17
II. Straßenrecht	19

III. Straßenverkehrsrecht	20
IV. Immissionsschutzrecht	21
<i>B. Kompetenzen</i>	22
I. Vorrang des Straßenverkehrsrechts und Vorbehalt des Straßenrechts	23
II. Reichweite des Kompetenztitels „Straßenverkehr“	27
III. Kombination verschiedener Kompetenztitel	30
IV. Gestaltungsbefugnisse der Gemeinden	32
V. Konsequenz für den Versorgungsverkehr	33
<i>C. Zwischenresümee</i>	35
 Kapitel 3: Regulationssituationen im nachhaltigen urbanen Verkehrsgeschehen	37
<i>A. Streckenbezogene Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i>	37
I. Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB)	38
II. Straßenrechtliche Maßnahmen	43
1. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	43
2. Umstufung von öffentlichen Straßen	47
3. Straßenbaupflichten	48
4. Zwischenresümee	48
III. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungsbefugnisse	49
<i>B. Urbane Parkraumgestaltung</i>	52
I. Baurechtliche Instrumente	53
1. Bauplanungsrecht	53
2. Bauordnungsrecht	54
II. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	55
III. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungsbefugnisse	56
IV. Zwischenresümee	57
<i>C. Flächendeckende Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i>	57
I. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungsbefugnisse	58
II. Bauplanungsrechtliche Anordnungsbefugnisse	59
III. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	60
IV. Immissionsschutzrechtliche Maßnahmen	60
V. Straßenbenutzungsabgaben („City-Maut“)	64
<i>D. Ausblick: Integrierte Verkehrsplanung</i>	66

Kapitel 4: Impulse und Grenzen: Verfassungs- und Unionsrecht	69
A. Grundrechte	69
I. Verfassungsrechtlicher Status des Versorgungsverkehrs	70
1. Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	70
a) Schutzbereich	70
b) Eingriff in den Schutzbereich	71
c) Rechtfertigung des Eingriffs	75
aa) Geeignetheit zur Förderung legitimer Belange des Gemeinwohls	77
bb) Erforderlichkeit	79
cc) Angemessenheit	79
(1) Abwägungsbelange	80
(a) Umwelt- und Klimaschutz	80
(b) Gesundheitsschutz und Verkehrssicherheit	83
(c) „Gerechte Mobilität“	84
(d) Städtebauliche Belange	85
(e) Versorgung der Stadtbevölkerung	86
(2) Abwägungsentscheidung	87
c) Zwischenresümee	89
2. Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)	89
3. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	91
4. Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)	91
5. Zwischenresümee	93
II. Verfassungsrechtlicher Status der Anlieger	93
1. Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)	94
a) Anlieger im Schutzbereich der Eigentumsfreiheit	94
aa) „Kehrtwenden“ der Rechtsprechung	95
bb) Angemessene Nutzung des Grundeigentums	97
cc) Ausnahme für den „Anliegerversorgungsverkehr“?	98
dd) Gewerbliche Anlieger	99
b) Ausgestaltung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	100
2. Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)	101
a) Leistungsdimension	102
b) Abwehrrechtliche Dimension	103
aa) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	103
bb) Rechtfertigung	105
3. Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)	107
a) Schutzbereich	107
b) Eingriff	108

c) Rechtfertigung	109
4. Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)	110
5. Zwischenresümee	111
III. Exkurs: Gewerbe des Versorgungverkehrs als Anlieger	111
<i>B. Europäischer Rechtsrahmen</i>	113
I. Gemeinsame Verkehrspolitik	113
II. Beschränkung der Grundfreiheiten	114
<i>C. Ergebnis zur Untersuchung des höherrangigen Rechts</i>	117
 Kapitel 5: Möglichkeiten zur Berücksichtigung des Versorgungverkehrs im einfachen Recht <i>de lege lata</i> und <i>de lege ferenda</i>	119
<i>A. Streckenbezogene Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i>	119
I. Flächen mit besonderer Zweckbestimmung	120
1. Berücksichtigung <i>de lege lata</i>	120
a) Innerhalb der Festsetzung	120
b) Ausnahme nach § 31 Abs. 1 BauGB	123
2. Berücksichtigung <i>de lege ferenda</i>	124
II. Teileinziehung von öffentlichen Straßen	125
1. Berücksichtigung <i>de lege lata</i>	125
a) „Schlichter Gemeindegebrauch“	126
b) Berücksichtigung in der Teileinziehung	127
c) Sondernutzungserlaubnis und Sondernutzungssatzung	128
d) Zwischenresümee	131
2. Berücksichtigung des Versorgungverkehrs <i>de lege ferenda</i>	132
a) Entwicklung eines neuen Status	133
b) Verankerung in den Vorschriften zum Anliegergebrauch	133
c) Verankerung in den Vorschriften zur Teileinziehung	134
d) Verankerung in den Vorschriften zur Sondernutzung	136
e) Zwischenresümee	137
III. Straßenverkehrsrechtliche Instrumente	137
1. Berücksichtigung <i>de lege lata</i>	137
a) Verordnungsermächtigung gemäß § 6 StVG	137
b) Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 StVO	139
c) Zusatzzeichen: Anlieger oder Lieferverkehr frei	142
aa) Anlieger frei	142
bb) Lieferverkehr frei	144

d) Verkehrsversuch	146
e) Rechtfertigender Notstand, § 16 OWiG	147
2. Berücksichtigung <i>de lege ferenda</i>	148
a) Verordnungsermächtigung gemäß § 6 Abs. 4a StVG	148
b) Sonderzeichen „Versorgungsverkehr frei“	149
c) Verankerung in § 45 StVO	151
d) Verankerung in § 46 StVO	151
e) Berücksichtigung in der Verwaltungsvorschrift zur StVO	153
f) Zwischenresümee	154
<i>B. Urbane Parkraumgestaltung</i>	155
I. Flächen mit besonderer Zweckbestimmung	156
1. Berücksichtigungsmöglichkeiten <i>de lege lata</i>	156
2. Berücksichtigungsmöglichkeiten <i>de lege ferenda</i>	157
II. „Ruhender Versorgungsverkehr“ als Sondernutzung?	158
1. Berücksichtigungsmöglichkeit <i>de lege lata</i>	158
a) Situation vor einer Teileinziehung	159
b) Situation nach einer Teileinziehung	161
2. Berücksichtigungsmöglichkeit <i>de lege ferenda</i>	162
3. Zwischenresümee	162
III. Straßenverkehrsrechtliche Instrumente	162
1. Berücksichtigungsmöglichkeiten <i>de lege lata</i>	163
a) Ausnahmegenehmigungen („Parkausweise“)	163
aa) Voraussetzungen für die Erteilung	164
bb) Gebietsübergreifende Erteilung von Parkausweisen?	166
cc) Zwischenresümee	168
b) Parkmöglichkeiten in Ladebereichen (Zeichen 230)	168
2. Berücksichtigungsmöglichkeiten <i>de lege ferenda</i>	169
a) Parkausweis „Versorgungsverkehr“	169
b) Verankerung in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 StVG	172
c) Ausgestaltung in § 45 Abs. 1 StVO	173
aa) Erlaubnis und Bevorrechtigung von Fahrzeugen des Versorgungsverkehrs	173
bb) Konzeption von Parkbereichen („Quartiersparken“)	174
cc) Ergänzung der Verwaltungsvorschrift zu § 45 StVO	176
3. Zwischenresümee	177
<i>C. Flächendeckende Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote</i>	177
I. Immissionsschutzrechtliche Berücksichtigungsmöglichkeiten	178
1. Berücksichtigungsmöglichkeiten <i>de lege lata</i>	178

2. Berücksichtigungsmöglichkeiten <i>de lege ferenda</i>	182
II. Straßennutzungsabgaben („City-Maut“)	184
III. Integrierte kommunale Verkehrsplanung	185
1. Integration <i>de lege lata</i>	185
2. Integration <i>de lege ferenda</i>	188
IV. Zwischenresümee	191
<i>D. „Versorgungsverkehrsgesetz (VersVG)“</i>	191
I. Notwendigkeit eines Gesetzes für den Versorgungsverkehr	192
II. Formulierungsvorschlag	193
 Schlussbetrachtungen: Der Versorgungsverkehr in der Stadt der Zukunft	 197
<i>A. Wesentliche Erkenntnisse</i>	197
<i>B. Fazit und Ausblick</i>	198
 Literaturverzeichnis	 199
Sachregister	221

Einführung

Die innerstädtische Mobilität ist geprägt von Nutzungskonflikten zwischen verschiedenen Verkehrstypen. Der motorisierte Individualverkehr einschließlich der Carsharing-Fahrzeuge, der Rad- und Fußverkehr, E-Roller sowie der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) konkurrieren täglich innerhalb des öffentlichen Straßenraums. Die öffentlichen Straßen sollen dem Verkehrsaufkommen gerecht werden und darüber hinausgehende Erwartungen erfüllen. Sie sind seit jeher mehr als nur Orte des fließenden und ruhenden Verkehrs und können etwa der Kommunikation, der Zusammenkunft, der Umwelt, der Arbeit, der Kunst, dem Einkauf oder sogar der Bewirtung dienen.¹ Bereits *Otto Mayer* stellte im Jahr 1924 fest:

„Ein großer Teil des Lebens der Bevölkerung spielt sich auf der Straße ab. Man lässt allerlei Geräte, Karren und Fässer da herumstehen, stellt sich des Abends Bänke vors Haus, um Luft zu schnappen, der Handwerksbetrieb findet teilweise auf der Straße statt, wie nicht minder die Kindererziehung.“²

Die Frage, wie die städtischen Straßen den verschiedenen Anforderungen gerecht werden können, ist ein wesentlicher Bestandteil der Stadtplanung. Dabei wächst zugleich das Interesse an der Ermöglichung und Förderung eines nachhaltigen und klimaschonenden Verkehrsgeschehens.³ Ziel ist dabei die Reduzierung der weiterhin hohen CO₂-Belastung innerhalb des Verkehrssektors, der ein wesentlicher Verursacher von Treibhausgasen in Deutschland ist.⁴ Die Interessenlage innerhalb der Verkehrsinfrastruktur ist so vielfältig wie die Verkehrs-

¹ Zu dem Konzept von Straßen als „Mehrzweckinstitute“ vgl. *Stelkens*, *VerwArch* 2 (2025), 103 (109 ff.).

² *Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 1924, S. 81.

³ Vgl. etwa *Guckelberger*, in: *Siegel/Troidl*, *Straßenrecht*, 2025, § 5 Rn. 68 ff.: „Klimaschutz durch Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht“.

⁴ Im Jahr 2023 war der Verkehrssektor für 22 Prozent aller Treibhausgasemissionen (circa 146 Millionen Tonnen) in Deutschland verantwortlich, vgl. *UBA*, *Bausteine für einen klimagerechten Verkehr*, 11.3.2025, S. 1, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/366/dokumente/uba-bausteine_fuer_einen_klimavertraeglichen_verkehr_2025-03_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

typen und Funktionen einer Straße selbst, sodass letztlich „mehrdimensionale [...] Anforderungen an städtische Straßenräume“⁵ bestehen.

Ein gewichtiges Interesse und zugleich eine Anforderung an die Planung des öffentlichen Straßenraums ist die Versorgung der städtischen Bevölkerung. Weit verstanden, wird Versorgung im öffentlichen Sinn beispielsweise gewährleistet durch Abfallentsorgung, den Rettungs- oder Polizeiverkehr. Doch auch der Lieferverkehr kann als ein Teil der Versorgung der urbanen Bevölkerung begriffen werden. Diese Versorgung findet oftmals innerhalb weniger Minuten statt oder es bestehen bereits eigenständige (Ausnahme-)Regelungen.⁶

Bislang im Hintergrund, gleichwohl von wesentlicher Bedeutung, ist auch die Versorgung mit Leistungen aus den Bereichen Medizin, Pflege und Handwerk. Diese Art der Versorgung ist in der Regel nur mittels motorisierter Fahrzeuge möglich, die zugleich für eine gewisse Zeit in der Nähe des Patienten oder Kunden geparkt werden müssen. Gleichzeitig existieren für solche Versorgungsdienstleister bislang nur wenige explizite Sonderregelungen.⁷ Mit den längst überfälligen Mobilitäts- und Verkehrswenden, die durch eine massive Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs zu nachhaltigeren und lebenswerteren Städten führen und damit einen Beitrag zum Klimaschutz leisten sollen, steht dieser Verkehr vor großen Herausforderungen. Die vorliegende Arbeit will deshalb zeigen, wie eine Nutzung des öffentlichen Straßenraums durch den Versorgungsverkehr in einer neuen, nachhaltigen urbanen Mobilität ausgestaltet werden kann.

A. Hintergrund und Aktualität der Arbeit

Während die Funktionen und Möglichkeiten der städtischen Straße neu entdeckt werden, vernachlässigen Konzepte zur Mobilitäts- und Verkehrswende bislang den Verkehr, der für eine Quartiersversorgung⁸ zwingend notwendig ist. Anders als es für den privaten motorisierten Verkehr möglich ist, können die Dienstleister des Versorgungsverkehrs in der Regel nicht auf andere Verkehrsarten umsteigen. Sie sind dem innerstädtischen Verkehr und seinen Folgen ausgesetzt.

⁵ Notz, IR 2018, 22.

⁶ Vgl. etwa für die Bundespolizei, die Feuerwehr und die (Landes-)Polizei § 35 Abs. 1 StVO sowie das Zusatzzeichen 230 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO („Ladebereich“).

⁷ Eine Ausnahme bildet etwa die in der VwV-StVO zu § 46 StVO zu Nr. 11 vorgesehene Möglichkeit einer „Parkerleichterung für Ärzte“.

⁸ Das urbane Quartier wird im Kontext dieser Arbeit als Synonym für das Stadtviertel verwendet; zu dem Begriff des Quartiers und seiner urbanen Bedeutung im Allgemeinen vgl. *Berding/Bukow, Die Zukunft gehört dem urbanen Quartier*, 2020.

Längere Anfahrtszeiten, gesperrte Straßen und große Parkraumnot führen im schlimmsten Fall zu einer Abwanderung der Dienstleister aus den Städten. Die Aktualität dieser Problematik wird durch Schlagzeilen wie „Parkplatzfrust bei Pflegediensten [...]“⁹ oder „[...] Warum Handwerker nicht mehr in die Großstadt kommen wollen“¹⁰ deutlich.

Die Folge ist so eindeutig wie besorgniserregend: Es droht eine mangelnde Versorgung der stetig anwachsenden urbanen Bevölkerung.¹¹ Die Aktualität der Problematik illustriert die Dringlichkeit eines verkehrspolitischen und -rechtlichen Handelns. Ungeachtet dessen wurde sich bislang zwar der Frage gewidmet, wie eine integrierte Verkehrsplanung aussehen könnte.¹² Die konkrete Berücksichtigung einer Verkehrsgruppe, wie der des Versorgungsverkehrs, erfolgte bislang nur vereinzelt.¹³

B. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung

Das übergeordnete Ziel der Arbeit liegt in der Beantwortung der Frage, wie eine Integration des Versorgungsverkehrs in das Recht der nachhaltigen urbanen Mobilität gelingen kann, sodass eine Versorgung der städtischen Bevölkerung gesichert ist und weiterhin möglich bleibt. Abzugrenzen davon ist die Frage, inwieweit die Betriebe des Versorgungsverkehrs von Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverboten an dem eigenen Betriebsstandort betroffen sind. Diese Problematik, der insbesondere auf bauplanungsrechtlicher Ebene zu begegnen ist,¹⁴ soll nicht Teil der vorliegenden Arbeit sein.

⁹ *Burgmayer*, Parkplatzfrust bei Pflegediensten: Sonderrechte sind möglich, *Hamburger Abendblatt*, 24.6.2023, abrufbar unter <https://www.abendblatt.de/region/norderstedt/article238770783/Parkplatzfrust-bei-Pflegediensten-Sonderrechte-sind-moeglich.html> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

¹⁰ *Haus*, Warum Handwerker nicht mehr in die Großstadt kommen wollen, *F.A.Z.*, 23.9.2024, abrufbar unter <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/frankfurt-warum-handwerker-nicht-mehr-in-die-grossstadt-kommen-wollen-19998773.html> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

¹¹ Vgl. zum Wachstum der Großstädte in der Vergangenheit *Siedentop/Polivka/Heider/Scholz/Eisenberg*, in: BBSR, Großstädte als Wohnorte, S. 26 ff.

¹² Siehe etwa *Boos*, Der kommunale Straßenverkehrsplan, 2001; *Alscher*, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011; *Fimpel*, Planerische Neuausrichtung der urbanen Mobilität, 2023; *Kment*, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag, 2020, D 29 ff.; *Baumgart*, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag, 2020, E 16 ff.

¹³ *Burgi*, WiVerw 2023, 97 beschäftigt sich in einem Beitrag bereits mit dem Status des Handwerkersverkehrs; für den Lieferverkehr vgl. *Sommer*, Städtischen Lieferverkehr umweltgerecht gestalten, 2021 und *Pflüger*, in: *Kment/Rossi*, Urbane Mobilität, 2021, S. 103 ff.

¹⁴ Vgl. dazu für Handwerksbetriebe *Spannowsky*, Das Handwerk im Bauplanungs- und

Die vorliegende Arbeit befasst sich in *Kapitel 1* zunächst mit dem Konzept und den Begrifflichkeiten einer nachhaltigen urbanen Mobilität sowie der Natur des Versorgungsverkehrs. Das Kapitel bildet die notwendige Grundlage der Arbeit, indem der Kontext und die praktischen Herausforderungen des Versorgungsverkehrs herausgearbeitet werden. In *Kapitel 2* werden die berührten Rechtsmaterien sowie die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten allgemein erläutert. Dabei wird deutlich, dass das Recht der nachhaltigen urbanen Mobilität aus verschiedenen Rechtsmaterien besteht, wobei auch die jeweiligen Kompetenzen variieren. Ziel des Kapitels ist die Heranführung an die Rechtsmaterien und die Zuständigkeitsordnung, um die Berücksichtigungsmöglichkeiten des Versorgungsverkehrs im einfachen Recht verorten und nachvollziehen zu können. Es folgt in *Kapitel 3* der Arbeit eine Schilderung von Regulationssituationen, die sich aus dem Konzept einer nachhaltigen urbanen Mobilität entwickeln und in denen sich der Versorgungsverkehr täglich wiederfindet. Dabei wird der jeweilige Rechtsrahmen betrachtet, um später eine Berücksichtigung des Versorgungsverkehrs innerhalb der Situationen zu ermöglichen. *Kapitel 4* widmet sich dem höherrangigen Recht, das im Hinblick auf den Status des Versorgungsverkehrs Impulse setzt und Grenzen zieht. Es gibt damit den rechtlichen Rahmen vor, in dem sich der Versorgungsverkehr bewegt. Gleichzeitig bietet dieser Teil der Arbeit die verfassungsrechtliche Argumentationsgrundlage für die Berücksichtigung des Versorgungsverkehrs im Recht der nachhaltigen urbanen Mobilität. Der einfachrechtliche Status des Versorgungsverkehrs wird sodann in *Kapitel 5* erörtert. Dafür wird jede Situation und dazugehörige Rechtsmaterie in der nachhaltigen urbanen Mobilität danach untersucht, ob und wie sich der Versorgungsverkehr *de lege lata* und *de lege ferenda* integrieren lässt. Das Ziel dieses Kapitels besteht zunächst darin, die zahlreichen Möglichkeiten aufzuzeigen, durch die sich der Versorgungsverkehr nach bereits geltender Rechtslage berücksichtigen lässt. Gleichzeitig werden bei dieser Betrachtung die Grenzen der einfachrechtlichen Möglichkeiten *de lege lata* deutlich, so dass anschließend Überlegungen zu einer Berücksichtigung des Versorgungsverkehrs *de lege ferenda* folgen.

Umweltrecht, 2019, S. 91 ff.; Eibl, GewArch 2022, 134; damit im Zusammenhang steht auch die Thematik einer vielfältigen und ausgewogenen Stadtentwicklung und die Idee einer „Stadt der kurzen Wege“, vgl. dazu auch Baumgart, NJW-Beil. 2022, 52; Just, IR 2024, 27 (30).

Kapitel 1

Nachhaltige Mobilität und Versorgungsverkehr in der Stadt

Deutsche Städte steuern auf eine „Verkehrskrise“ zu: Die städtische Bevölkerung wächst,¹ mit ihr der motorisierte Individualverkehr, die Flächeninanspruchnahme durch den Verkehr sowie das Lärmaufkommen.² Gleichzeitig sind die Städte besonders von den Gefahren des Klimawandels betroffen.³ Sie stehen deshalb in der Verantwortung, klimaschützende Maßnahmen zu ergreifen und Klimaanpassungsstrategien zu entwerfen, um damit ein nachhaltiges urbanes Leben zu ermöglichen.⁴ Innerhalb der urbanen Verkehrsinfrastruktur ist deshalb eine Umstellung auf eine nachhaltige Mobilitäts- und Verkehrsordnung längst überfällig. Im ersten Teil des Kapitels wird die Idee der nachhaltigen, urbanen Mobilität erläutert (A). Der dabei bislang nicht ausreichend berücksichtigte Versorgungsverkehr soll Bestandteil des zweiten Abschnitts sein, wobei insbesondere die praktischen Bedürfnisse und Hindernisse in der urbanen Mobilität verortet werden (B).

A. Herausforderungen einer nachhaltigen urbanen Mobilität

Um die aktuellen Herausforderungen einer nachhaltigen urbanen Mobilität (III.) zu verstehen, bedarf es einer Erläuterung der zentralen Begriffe (I.), sowie einer kurzen Vergewisserung der Historie und Entwicklung von urbaner Mobilität (II.).

¹ Zum Wachstum der Großstädte im Zeitverlauf und zur aktuellen Tendenz des langsamen bzw. stagnierenden Bevölkerungswachstums vgl. *Siedentop/Polivka/Heider/Scholz/Eisenberg*, in: BBSR, Großstädte als Wohnorte, S. 26 ff.

² Eingehend *Kment*, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag, 2020, D21 ff.

³ Anschaulich bei *Albrecht*, ZUR 2020, 12; *Albrecht*, IR 2024, 37.

⁴ Ausdrücklich ist dies beispielsweise innerhalb des Städtebaurechts in der Klimaschutzklausel des § 1a Abs. 5 BauGB verankert.

1. Begriffliche Grundlagen

1. Mobilität

Eine universelle Definition für den Begriff der Mobilität (lat. *mobilitas*, dt. *Beweglichkeit*⁵) ist nicht vorhanden, sodass nur eine Annäherung möglich ist.⁶ In der Wissenschaft wird zwischen zwei Arten von Mobilität differenziert: Die soziale Mobilität meint die Bewegung innerhalb eines sozialen Gefüges, wie den gesellschaftlichen Auf- oder Abstieg.⁷ Für diese Arbeit von Relevanz ist hingegen die räumliche Mobilität, die als potenzielle Bewegungsmöglichkeit⁸ in Form der Ortsveränderung von Dingen, Personen oder Ideen begriffen wird.⁹ Sie ist nicht gleichzusetzen mit dem Verkehrsbegriff, der die tatsächliche, kollektive Ortsveränderung von Objekten meint.¹⁰ Der Verkehr entsteht also erst aufgrund räumlicher Mobilität. Im Zusammenspiel mit dem Wort „urban“ (lat. *urbs*, dt. Stadt) soll die urbane Mobilität auf die Mobilität in Städten¹¹ – im Gegensatz zu der ländlichen Mobilität¹² – abzielen.

2. Nachhaltigkeit

Der Begriff der Nachhaltigkeit ist vielfältig, findet in zahlreichen Kontexten Anwendung und ist weder gesetzlich noch wissenschaftlich einheitlich definiert.¹³

⁵ Vgl. *Canzler/Knie*, Möglichkeitsräume, 1998, S. 30.

⁶ Ähnlich *Fimpel*, Planerische Neuausrichtung der urbanen Mobilität, 2023, S. 16.

⁷ Ausführlich zur sozialen Mobilität *Hradil/Schiener*, in: Endruweit/Trommsdorff/Burzan, Wörterbuch der Soziologie, 2014, S. 321 ff.; siehe auch *Manderscheid*, Soziologie der Mobilität, 2022, S. 29 f.; *Schneider*, Urbane Mobilität im Umbruch, 2018, S. 9 f.; *Graf*, Akzeptanz multimodaler Mobilität, 2025, S. 8.

⁸ Zum Konzept der Möglichkeitsräume vgl. *Canzler/Knie*, Möglichkeitsräume, 1998, S. 30 ff., 117 ff.

⁹ Zu dem Begriff der räumlichen Mobilität siehe auch *Rodi*, in: ders., Recht auf Mobilität, 2006, S. 5 f.; *Wetzchewald*, Exnovation und Verkehrswende, 2023, S. 45 ff.; *Graf*, Akzeptanz multimodaler Mobilität, 2025, S. 7 ff.; ausführlich *Fimpel*, Planerische Neuausrichtung der urbanen Mobilität, 2023, S. 17 ff.

¹⁰ Vgl. auch *Hradil/Schiener*, in: Endruweit/Trommsdorff/Burzan, Wörterbuch der Soziologie, 2014, S. 321; zum Verhältnis von Mobilität und Verkehr siehe auch *Canzler/Knie*, Möglichkeitsräume, 1998, S. 28 ff.; *Rammert*, Mobilitätsplanung, 2024, S. 6 ff.; *Rodi*, in: ders., Recht auf Mobilität, 2006, S. 5 f.; zum Begriff der Verkehrswende vgl. *Jung, C.*, IR 2017, 220 (221).

¹¹ Die Einordnung als Stadt im juristischen Sinn erfolgt nach der Einwohneranzahl. Die konkreten Zahlen sind in den Landesgesetzen bzw. entsprechenden Verwaltungsvorschriften geregelt, zum Beispiel in § 4 Abs. 2 bis 4, §§ 6 und 7 GO NRW.

¹² Zur Mobilitätsversorgung und Mobilitätswende im ländlichen Raum vgl. *Baasch*, in: Brunnengräber/Haas, Baustelle Elektromobilität, 2020, S. 215 ff.

¹³ Der Begriff der Nachhaltigkeit geht auf Hans Carl von Carlowitz aus dem Jahr 1713 zurück, vgl. *Carlowitz*, Anweisung Zur Wilden Baum-Zucht, 1713, S. 105; im Brundtland-Bericht 1987 wurden erste Grundlagen für den rechtspolitischen Nachhaltigkeitsbegriff erarbeitet, vgl.

Um Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff zu erfassen, bietet sich die Aufteilung in die drei Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales an.¹⁴ Eine nachhaltige urbane Mobilität soll folglich umweltverträglich (ökologisch), langfristig finanziell umsetzbar und wirtschaftlich tragfähig (ökonomisch) sowie gerecht (sozial) sein.¹⁵ Während der Aspekt der Ökologie in der Idee der nachhaltigen urbanen Mobilität lange Zeit dominierte, gewinnen die ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitsziele zunehmend an Bedeutung.¹⁶ Nicht immer werden diese drei Ziele miteinander in Einklang gebracht werden können, so dass es zwingend zu Abwägungen und Kompromissen – auch im Rahmen der urbanen Mobilität – kommen muss.¹⁷

Zusammenfassend ist die nachhaltige urbane Mobilität im Kontext dieser Arbeit als eine potenzielle Ortsveränderung innerhalb des Stadtgebiets zu verstehen, die auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit basiert.

II. Historie

Verkehrs- und Mobilitätsstrukturen weisen einen engen Zusammenhang zu kulturellen und technischen Möglichkeiten auf.¹⁸ Im Zuge der Industrialisierung

Vereinte Nationen, „Our Common Future“, S. 54 ff.; es folgten unter anderem die 17 Ziele für Nachhaltigkeit der Vereinten Nationen, abrufbar unter <https://sdgs.un.org/goals> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026); zu dem Begriff siehe auch *Ketteler*, NuR 2002, 513; *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 18 ff.; *Klippel/Otto*, in: Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 39 ff.; *Kment*, Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips, 2019, S. 7 ff.; *Podszun/Rohner*, Nachhaltigkeit und Recht, 2024, § 2 Rn. 25; *Nischwitz/Burgi*, in: Lausen/Müller, Handbuch Nachhaltigkeit im Vergaberecht, 2024, § 1 Rn. 4 ff.; *Nischwitz*, Nachhaltigkeit durch konditionierte Wirtschaftssubventionen, 2024, S. 56 ff.

¹⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Abschlussbericht der Enquete Kommission, BT-Drs. 13/11200, 1998, S. 18; *Berg*, in: Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 430 f.; *Kment*, Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips, 2019, S. 8; anschaulich bei *Podszun/Rohner*, Nachhaltigkeit und Recht, 2024, § 2 Rn. 25 ff.; zu den drei Zielen vgl. auch *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 22 ff.; bezogen auf die Verkehrspolitik *Rodi*, in: ders., Recht auf Mobilität, 2006, S. 2 ff.; parallel dazu hat sich die Bezeichnung „ESG“ (Environmental, Social, Governance) entwickelt, die insbesondere im Unternehmenskontext Anklang gefunden hat, vgl. etwa zum Begriff der Governance *Spießhofer*, NZG 2022, 435; kritisch gegenüber dem dreidimensionalen Nachhaltigkeitsverständnis *Kersten*, NVwZ 2024, 614 (615).

¹⁵ Ausführlich dazu *Butz*, Mindful Mobility, 2023, S. 17 ff.; zu dem allgemeinen Leitbild einer nachhaltigen Stadt siehe *Aust*, Das Recht der globalen Stadt, 2017, S. 278 ff.

¹⁶ Zur sozialen Nachhaltigkeit *Glaser*, in: Kahl, Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 630 ff.

¹⁷ Kritisch gegenüber einer sinnvollen Abwägung der Interessen im Rahmen des dreidimensionalen Nachhaltigkeitsbegriffs *Kersten*, NVwZ 2024, 614 (615); zu der Schwierigkeit Mobilität in Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen zu bringen *Kuhnimhof*, in: Beier et al., Die UN-Nachhaltigkeitsziele, 2024, S. 15 ff.

¹⁸ Vgl. *Vallée/Gertz*, in: Vallée/Engel/Vogt, Stadtverkehrsplanung, Bd. 1, 2021, S. 48; *Buhl*,

Mitte des 19. Jahrhunderts stieg die Zahl an Produktionsstätten und mit ihr der Bedarf an Wohnraum für Arbeitskräfte, wobei eine räumliche Trennung von Arbeitsstätte und Wohnort aufgrund gesundheitsschädlicher Emissionen vorgesehen war.¹⁹ Diese Trennung der verschiedenen Lebensbereiche dominierte die Stadtplanung bis weit in das 20. Jahrhundert. Auch die Charta von Athen aus dem Jahr 1933 sah diese Funktionstrennung vor und legte ferner Wert auf eine gute Erreichbarkeit innerhalb der Stadt.²⁰ Das wachsende Bedürfnis an einer schnellen Zurücklegung der Strecken zwischen den Lebensbereichen führte im Ergebnis zu einem Ausbau des Straßen- und Wegenetzes.²¹

Im Zuge der Massenmobilisierung entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg das Leitbild einer autogerechten Stadt.²² Das Ziel aller Planungsmaßnahmen war es, die Erreichbarkeit mit dem Auto sicherzustellen,²³ wobei im Zentrum die Flexibilität des (motorisierten) Individuums stand.²⁴ Die Idee der „autogerechten Stadt“²⁵ prägt bis heute die Anordnung von Verkehrswegen in deutschen Städten.²⁶ Allerdings existieren gegenläufige Ansätze der Stadtplanung: Bereits 1964 wurde vereinzelt angedacht, nicht nur Autos, sondern verschiedene Verkehrstypen zu integrieren.²⁷ 2007 folgte die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäi-

in: Siebenpfeiffer, *Mobilität der Zukunft*, 2021, S. 105 ff.; grundlegend im Hinblick auf den öffentlichen Verkehr *Gegner/Schwedes*, in: Schwedes, *Öffentliche Mobilität*, 2014, S. 48 ff.; zur Entwicklung des motorisierten Straßenverkehrs in Städten vgl. *Schmucki*, in: Koch, *Rechtliche Instrumente einer dauerhaft umweltgerechten Verkehrspolitik*, 2000, S. 18 ff.

¹⁹ *Vallée/Gertz*, in: *Vallée/Engel/Vogt*, *Stadtverkehrsplanung*, Bd. 1, 2021, S. 49.

²⁰ *Hilpert*, *Le Corbusiers „Charta von Athen“*, 1984, S. 157; ausführlich *Vogt*, in: *Vallée/Engel/Vogt*, *Stadtverkehrsplanung*, Bd. 3, 2021, S. 24 ff.; *Sinder*, *Die Verwaltung* 54 (2021), 157 (161 ff.).

²¹ Zu der historischen Entwicklung von Verkehrsnetzen im 19. und 20. Jahrhundert *Vogt*, in: *Vallée/Engel/Vogt*, *Stadtverkehrsplanung*, 2021, Bd. 3, S. 11 ff.

²² Vgl. *Reichow*, *Die autogerechte Stadt*, 1959, S. 82 ff.; *Canzler/Knie*, *ZPol* 2017, 475 (476 f.); *Buhl*, in: *Siebenpfeiffer*, *Mobilität der Zukunft*, 2021, S. 109 f.; *Bernhardt*, *ZF* 2017, 526 (530 ff.); exemplarisch zu der umstrittenen autogerechten Planung der Stadt München in den Sechzigerjahren siehe *Grundner*, *Städtebaulicher Sündenfall*, *Süddeutsche Zeitung* vom 4.8.2021, S. R5.

²³ Anschaulich *Vallée/Gertz*, in: *Vallée/Engel/Vogt*, *Stadtverkehrsplanung*, Bd. 1, 2021, S. 51.

²⁴ Zum Zusammenhang zwischen Individuum und Automobilität vgl. *Bernhardt*, *ZF* 2017, 526 (536 ff.).

²⁵ Der Begriff wurde Ende der 1950er Jahre geprägt von *Reichow*, *Die autogerechte Stadt*, 1959.

²⁶ Siehe dazu und zu den ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen *Cardinali*, in: *Bukow/Rolshoven/Yildiz*, *(Re-) Konstruktion von lokaler Urbanität*, 2023, S. 146 ff.

²⁷ *Deutscher Bundestag*, Bericht der Sachverständigenkommission 1964, Drs. IV/2661, 1964, S. 11; *Buhl*, in: *Siebenpfeiffer*, *Mobilität der Zukunft*, 2021, S. 111 f.

schen Stadt,²⁸ die 2020 umfassend aktualisiert wurde.²⁹ Der Fokus hat sich dabei von einer autogerechten Stadt auf eine nachhaltige, produktive und alle Verkehrsteilnehmer inkludierende Stadt verlagert.³⁰ Die heutige Stadt- und Verkehrsplanung verfolgt das Ziel einer „Stadt der kurzen Wege“³¹, getragen von der übergeordneten Idee einer „Smart City“.³²

III. Status Quo der urbanen Mobilität

Gemessen am Modal Split³³ dominiert der motorisierte Individualverkehr das Verkehrsaufkommen in Deutschland.³⁴ In Abgrenzung zum Öffentlichen Personenverkehr zeichnet sich der Individualverkehr durch die eigenständige Bestimmung von Art, Zeit und Strecke des Verkehrs aus.³⁵ Diese Flexibilität, Unabhängigkeit und wohl auch die deutsche „Autokultur“³⁶ führen zu einem weiterhin wachsenden Anteil des motorisierten Individualverkehrs,³⁷ bei gleichzeitiger

²⁸ Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, 2007, abrufbar unter https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Initiative/Leipzig-Charta/Leipzig-Charta-2007/leipzig-charta-2007_node.html (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026); dazu auch *SRU, Wohnungsneubau langfristig denken*, 2018, S. 21 ff.

²⁹ Neue Leipzig-Charta, 2020, abrufbar unter https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/DE/Initiative/Leipzig-Charta/Neue-Leipzig-Charta-2020/neue-leipzig-charta-2020_node.html;jsessionid=1B77ECAD8AE6D49C33C67BA6A29D73CC.live11314 (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026); siehe auch *Battis*, DVBl. 2022, 193.

³⁰ Neue Leipzig-Charta, 2020, S. 4 ff.

³¹ *Monheim*, IR 2017, 236 (237); *Engel*, in: Vallée/Engel/Vogt, Stadtverkehrsplanung, Bd. 3, 2021, S. 62 ff.

³² Dazu *Balland*, Wohlgeordnetes Mobilitätsrecht, 2022, S. 52 ff.; *Peuker*, in: Kment/Rossi, Urbane Mobilität, 2021, S. 53 f.; *Burgi*, NJW 2022, 2726 (2729 f.); *Schuster/Unbereit/Maguhn*, RD 2023, 432 (434); zu den Verkehrskonzepten in einer Smart City vgl. *Wilde*, Vernetzte Mobilität, 2023, S. 121 ff.; zur Smart City Charta, die unter anderem auf der Leipzig-Charta basiert *BBSR*, Smart City Charta, abrufbar unter https://www.smart-city-dialog.de/system/files/media/181/1689337882/2021_Smart-City-Charta.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

³³ Der Modal Split gibt den Anteil der einzelnen Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsaufkommen wieder, vgl. *Bertram/Bongard*, Elektromobilität, 2014, S. 7; *Becker*, Grundwissen Verkehrsökologie, 2016, S. 33 ff.

³⁴ Vgl. *BMDV*, Verkehr in Zahlen 2024/2025, 2024, S. 100; dazu auch *Butz*, Mindful Mobility, 2023, S. 25.

³⁵ Innerhalb des Individualverkehrs kann wiederum zwischen dem motorisierten (z. B. Pkw, Motorrad, Privatflugzeug) und nicht motorisierten Verkehr (z. B. Fahrrad, Fußgänger) unterschieden werden, vgl. dazu *Bertram/Bongard*, Elektromobilität, 2014, 7 f.

³⁶ Vgl. *Vášek*, Land der Lenker, 2019, S. 75: „Das Automobil steckt tief in unseren Köpfen“.

³⁷ Der Anteil an Menschen, die ein Kraftfahrzeug besitzen, steigt: 49,1 Millionen Kraftfahrzeuge sind in Deutschland zugelassen, verteilt auf 1000 Einwohner sind das im Schnitt 580 Autos, vgl. *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. N051 v. 8.10.2024 abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/10/PD24_N051_46.html#:~:

Stagnation der Mobilität.³⁸ Im Zusammenspiel mit einer – historisch bedingten – autogerechten Stadtplanung droht derzeit eine urbane Mobilitätskrise, die durch den motorisierten Individualverkehr verursacht wird.³⁹

Als Symptom für eine solche Krise kann unter anderem die Luftverschmutzung durch den motorisierten Verkehr herangezogen werden. Schadstoffe wie Kohlendioxid (CO₂), Feinstaub (PM) und Stickstoffoxide (NO_x) werden durch das hohe Verkehrsaufkommen in Städten freigesetzt und können sich massiv auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt auswirken.⁴⁰ Auch die Lärmbelastung ist zum Großteil auf den Straßenverkehr zurückzuführen und kann gesundheitsschädliche Auswirkungen haben.⁴¹ Gleichzeitig nimmt der Flächenverbrauch für den – fließenden wie ruhenden – Verkehr zu⁴² und wirkt sich in negativer Weise auf ökonomische, ökologische und soziale Aspekte der urbanen Mobilität aus.⁴³ Ebenso stieg in der Vergangenheit die Zahl der Straßenverkehrsunfälle mit dem zunehmenden Verkehr auf den Straßen.⁴⁴ Zuletzt sei noch auf die hohen Stauzahlen⁴⁵ in deutschen Städten hingewiesen, die symptomatisch für das überlastete urbane Straßenverkehrsnetz sind.

text=Wie%20das%20Statistische%20Bundesamt%20(Destatis,Einwohnerinnen%20und%20Einwohner%20580%20Personenkraftwagen (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

³⁸ Vgl. dazu und zum Wachstum des motorisierten Individualverkehrs auch *Fimpel*, Planerische Neuausrichtung der urbanen Mobilität, 2023, S. 20, 25 ff.

³⁹ Vgl. etwa *Kment*, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag, 2020, D 14, der die urbane Mobilität als „Krankheitsfall“ bezeichnet.

⁴⁰ Zu den Schadstoffen und deren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt siehe auch *Senders*, Urbaner Verkehr, 2024, S. 35 ff., 42 ff.; *Butz*, Mindful Mobility, 2023, S. 38; exemplarisch *UBA*, Bausteine für einen klimagerechten Verkehr, 11.3.2025, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#rolle> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

⁴¹ Vgl. *UBA*, Umweltmonitor 2024, S. 86; *Wothge*, UMID 2016, 38.

⁴² Vgl. zu der wachsenden Zahl an Kraftfahrzeugen bereits *Jung*, C., IR 2017, 220; zu der wachsenden Größe von Kraftfahrzeugen vgl. *Pflügl*, 20 Zentimeter länger: Autos sind seit 2000 viel größer geworden, *Der Standard*, 24.4.2023, abrufbar unter <https://www.derstandard.de/story/2000145777148/20-zentimeter-laenger-autos-sind-seit-2000-viel-groesser-geworden> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

⁴³ Ausführlich zu dieser Problematik *Bovet*, ZUR 2020, 31; *Fimpel*, Planerische Neuausrichtung der urbanen Mobilität, 2023, S. 13; siehe auch *Kment*, Gutachten zum 73. Deutschen Juristentag, 2020, D23 mit dem Hinweis auf den Flächenverbrauch des ruhenden Verkehrs.

⁴⁴ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Unfälle und Verunglückte im Straßenverkehr, 16.7.2025, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Verkehrsunfaelle/Tabellen/unfaelle-verunglueckte-.html> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026), wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Zahl der Verunglückten im Jahr 2024 erstmalig gesunken ist.

⁴⁵ In 29 deutschen Städten entstand Autofahrern aufgrund von Staus eine zusätzliche Fahrzeit von mindestens 30 Prozent, vgl. TomTom Traffic Index, abrufbar unter <https://www.tomtom.com/traffic-index/ranking/?country=DE> (zuletzt aufgerufen am 27.2.2026).

Sachregister

- Abwägung 60, 77 ff., 87 ff.
- Anlieger
 - Anliegergebrauch 126 f., 132 f.
 - Anliegerrechte 90, 94 ff., 100
 - Gewerbe des Versorgungsverkehr 111 f.
 - Gewerbliche 99
 - Verfassungsrechtlicher Status 70 ff., 93 ff.
- Berliner Mobilitätsgesetz (MobG Berlin) 185 ff.
- Berufsfreiheit 70 ff., 107 ff.
- Carsharing 34, 56, 132 ff., 136
- City-Maut *siehe* Straßenbenutzungsabgaben
- CO₂-Emissionen 10, 77, 80 ff., 112
- Daseinsvorsorge 86 f., 165
- Dienstleistungsfreiheit 114 ff., 185
- Eigentumsfreiheit 89, 94 ff., 126
- Elektromobilität 6, 56, 156, 163
- Ermessen 84, 129, 152, 158
- Europäischer Rechtsrahmen 113 ff.
- Feinstaub 10, 61
- Flächen
 - Flächenkonkurrenz 175
 - Flächennutzung 52, 121, 138
 - Flächenverbrauch 10
 - Flächendeckende Verkehrsverbote *siehe* Verkehr
 - mit besonderer Zweckbestimmung 156 ff.
- Fußverkehr 50 f., 187
- Gemeingebrauch 24, 96, 125 ff., 159 ff.
- Gemeinsame Verkehrspolitik *siehe* Verkehr
- Gestaltungsbefugnisse der Gemeinden 32 ff.
- Halteverbot 12
- Handwerk 12, 82, 86, 98, 154, 164
- Immissionsschutzrecht 21 f., 60 ff., 178 ff.
- Innenstadt 57 ff., 98
- Integrierte Verkehrsplanung *siehe* Verkehr
- Klima
 - Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts 46, 80 f., 105
 - Klimaschutz 30, 80 ff.
 - Klimaschutzziele 121 f.
- Kompetenzen. 22 ff.
 - Straßenverkehrsrecht 23 ff., 27 ff.
 - Kombination 30 ff.
 - Gemeindliche Befugnisse 32 ff.
 - City-Maut 65 f.
 - Versorgungsverkehrsgesetz *siehe* Versorgungsverkehrsgesetz (VersVG)
- Ladeinfrastruktur 39, 156
- Lastenrad *siehe* Radverkehr
- Lärm 30, 58, 77, 83
- Lärmaktionsplan 63, 139
- Lieferverkehr 13 ff., 144 ff., 168 ff.
- Lieferzone *siehe* Ladezone 15, 169
- Luftreinhalteplan 61 ff.
- Luftverschmutzung 10
- Mobilität 6
 - Gerechte Mobilität 84 f.
 - Historie 7 f.
 - Mobilitätsplanung 53, 67, 188
 - Mobilitätswende 15, 188
- Modal Split 9
- Nachhaltigkeit 6 ff.

ÖPNV 50, 54, 87

Parken

- Gebietsübergreifende Parkausweise 166 ff.
 - Gemeingebrauch 55
 - Handwerkerparkausweis 164, 167, 170
 - Parkausweis 163 ff.
 - Parkausweis „Versorgungsverkehr“ 169 ff.
 - Parkraummanagement 52
 - Sondernutzung 158 ff.
 - Straßenverkehrsrechtliche Anordnungenbefugnisse 56 f., 173 f.
 - Quartiersparken 174 ff.
- Pflegedienst 86, 104, 106, 160

Quartiersparken 172, 174 ff.

Radverkehr 50, 129, 137, 161

- Lastenrad 15, 73

Smart City 9

Sondernutzung 126 f., 136, 192

- Ruhender Versorgungsverkehr *siehe* Verkehr
- Sondernutzungserlaubnis 128 ff.
- Sondernutzungssatzung 128 ff.

Stadt der kurzen Wege 4, 9

Straßen

- Straßenbaupflichten 48
- Straßennutzungsabgaben 184

Teileinziehung 43 ff., 55, 60, 125 ff., 159 ff.

Treibhausgas 113

Umstufung 47

Umweltzone 61 ff., 183

Urbane Mobilität 6 ff.

- Historie 7 ff.

- Status Quo 9 ff.

Verkehr

- Verkehrsaufkommen 53, 78
- Beschränkungen 37 ff., 57 ff., 119 ff., 177 ff.
- Gemeinsame Verkehrspolitik 113 f.
- Lieferverkehr *siehe* Lieferverkehr
- Integrierte Verkehrsplanung 66 ff., 185 ff.
- Personenwirtschaftsverkehr 13, 186
- Sicherheit 83, 121, 134
- Verkehrsverbote 37 ff., 57 ff., 119 ff., 177 ff.,
- Verkehrsversuch 146 f.
- Verkehrszeichen 20, 142 ff., 168 f.

Versorgung 11, 86

Versorgungsverkehr

- Anlieger *siehe* Anlieger
- Begriff 11 ff.
- „Ruhender Versorgungsverkehr“ 158 ff.
- Verfassungsrechtlicher Status 70 ff.

Versorgungsverkehrsgesetz *siehe* Versorgungsverkehrsgesetz (VersVG)

Versorgungsverkehrsgesetz (VersVG)

- Kompetenz 193
- Formulierungsvorschlag 193 ff.

Vision Zero 113

Widmung 19, 32, 135, 161

Wirtschaftsverkehr 13, 81, 186 ff.