

19. Wahlperiode

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Temporäre Fußgängerüberwege ermöglichen – sichere Querung beschleunigt umsetzen
Drucksachen 19/3074 und 19/3161

Der Senat von Berlin
MVKU IV F 3
9025 - 1660

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -
über

Temporäre Fußgängerüberwege ermöglichen - sichere Querung beschleunigt umsetzen

- Drucksache Nr. 19/3074 und 19/3161

Der Senat legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 07.05.2026 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert:

1. gemeinsam mit den Bezirken geeignete Regelungswerke zu entwickeln, die es ermöglichen, für bereits verkehrsbehördlich angeordnete dauerhafte Fußgängerüberwege (FGÜ), diese schon vor deren baulicher Realisierung temporär umzusetzen;
2. sich hierbei an den bereits bestehenden Regelungen für temporäre FGÜ, die aufgrund von Baumaßnahmen errichtet werden, zu orientieren;
3. die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen für temporäre FGÜ in geeigneter Weise - etwa über Allgemeinverfügungen oder Verwaltungsvorschriften - verbindlich zu definieren, um unnötige Verzögerungen in den Bezirken zu vermeiden;
4. sicherzustellen, dass bei der Umsetzung temporärer FGÜ insbesondere Schulwege, Senioreneinrichtungen, Spielplätze und Haltestellen vorrangig berücksichtigt werden, sofern dort eine dauerhafte Querung bereits angeordnet wurde.

Dem Abgeordnetenhaus bis zum 31. August 2026 über den Stand der Umsetzung zu berichten.“

Hierzu wird berichtet:

Zu 1 bis 3)

In Deutschland sind Vorgaben zu Fußgängerüberwegen (FGÜ) in mehreren Rechtsnormen sowie Richtlinien/Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) enthalten. Von besonderer Relevanz sind:

- Die Straßenverkehrsordnung (StVO) ist rechtsverbindlich. § 26 StVO regelt das Verhalten aller am Verkehr Teilnehmenden an Fußgängerüberwegen. Hier ist insbesondere festgelegt, dass Fahrzeuge - mit Ausnahme von Schienenfahrzeugen -Zufußgehenden sowie bestimmten anderen Verkehrsteilnehmenden das Überqueren der Fahrbahn am FGÜ ermöglichen müssen. Des Weiteren beinhaltet die StVO die erforderlichen Verkehrszeichen zur Kennzeichnung eines FGÜ.
- Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) ist bindend für die Straßenverkehrsbehörden (des Bezirks oder der Hauptverwaltung). Diese enthält Vorgaben für die Anordnung von Fußgängerüberwegen und verweist auf die Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) - aktuelle Fassung R-FGÜ 2001.
- Die R-FGÜ wird bei Planung und Anordnung regelmäßig angewendet. Sie ist das wichtigste technische Regelwerk für Planung und Gestaltung und behandelt unter anderem: Einsatzkriterien, Breite des Überwegs, Beleuchtung, Sichtfelder, Beschilderung und Markierung, Barrierefreiheit, Mittelinseln.
- Die Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (RASt), die Empfehlung von Fußgängerverkehrsanlagen (EFA) und die Richtlinie für die Markierung von Straßen (RMS) sind technische Planungsregelwerke der FGSV. Diese enthalten allgemeine Planungsgrundsätze für Stadtstraßen, geben Hinweise zur Lage und Einbindung von Querungsstellen und Anforderungen an die Barrierefreiheit. Weiterhin werden die Ausführungen von Markierungen geregelt.
- Die Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über Geh- und Radwege (AV Geh- und Radwege) konkretisieren als Verwaltungsvorschrift den Entwurf und die bauliche Gestaltung sowie die Bautechnik der Geh- und Radwege im Land Berlin. Sie legen fest, wie Querungsstellen ausgestaltet und gebaut werden sollen, damit die Planungsgrundsätze und Vorschriften umgesetzt werden und weil eine einheitliche Ausgestaltung der Straßenentwurfselemente zur Verbesserung der Wiedererkennung und Nutzbarkeit beiträgt.
- DIN-Normen geben die technischen Standards, insbesondere für Barrierefreiheit und Beleuchtung vor. Die DIN 32984 enthält Anforderungen an taktile Bodenindikatoren für blinde und sehbehinderte Menschen und ist relevant für barrierefreie Fußgängerüberwege. Die DIN 13201 legt Anforderungen an die

Beleuchtung öffentlicher Verkehrsflächen fest und ist relevant für die Beleuchtung von Fußgängerüberwegen. Die R-FGÜ 2001 verweist im Hinblick auf die notwendige Beleuchtung von FGÜ und deren Adaptionstrecken auf die DIN 13201 und 67523.

Für die Planung und Anordnung eines Fußgängerüberwegs sind insbesondere die Kombination aus StVO, VwV-StVO und den R-FGÜ 2001 maßgeblich. Diese drei Regelwerke bilden die zentrale Grundlage für Entscheidung, Ausgestaltung und Betrieb eines Fußgängerüberwegs. Bisher gibt es für temporäre FGÜ in den hier aufgelisteten Verordnungen, Richtlinien und Gesetzen keine separaten Vorgaben. Als bundeseinheitliche Regelwerke kann das Land Berlin zudem nur begrenzt Einfluss auf die Aufnahme von Regelungen für temporäre FGÜ hinwirken.

Die Forderung nach temporären FGÜ zielt darauf ab, Querungsstellen schneller umzusetzen. Um die bestehenden Hürden und mögliche Beschleunigungspotenziale zu verstehen, ist es sinnvoll, den gesamten Prozess von der Antragstellung bis zur Umsetzung zu betrachten.

Die Planung und Umsetzung von Querungshilfen liegt in der Verantwortung der Bezirke. Verzögerungen entstehen dabei regelmäßig durch personelle und finanzielle Engpässe in den Straßenverkehrsbehörden der Bezirke – etwa bei der Erstellung von Baustellenanordnungen – sowie in den bezirklichen Straßen- und Grünflächenämtern, die für die Bauplanung sowie die Begleitung der Baumaßnahmen zuständig sind. Ein weiteres Problem besteht darin, dass für kleinteilige Ausschreibungen zur baulichen Umsetzung von Querungshilfen oft keine Baufirmen gefunden werden können.

Zur Unterstützung der Bezirke wurde durch die SenMVKU die Arbeitsgruppe „Förderung des Fußverkehrs / Querungshilfen“ gegründet, welche zur Prozessoptimierung und Beschleunigung bestimmte der o.g. bezirkeigenen Aufgaben mit übernimmt. So wird in der Arbeitsgruppe geprüft, ob an einem vorgeschlagenen Standort eine Querungshilfe sinnvoll und möglich ist. Pro Jahr werden hier etwa 80 bis 100 Standorte behandelt. An der Arbeitsgruppe sind Vertreter der Bezirksämter, der Straßenverkehrsbehörden und der Polizei beteiligt. Die Prozessschritte sind damit bereits gebündelt und optimiert, dennoch übersteigt die Anzahl der Standortvorschläge die Kapazitäten der Arbeitsgruppe.

Für eine verkehrsrechtliche Anordnung von FGÜ sind ein Verkehrszeichenplan, eine verkehrliche Begründung sowie eine lichttechnische Untersuchung erforderlich. Bei einem FGÜ ist die Beleuchtung der Wartebereiche und Adaptionstrecken Bestandteil der Anordnung, die Einhaltung der DIN-13201 und 67523 ist ein wesentlicher Bestandteil zur Gewährleistung einer verkehrssicheren Querung am FGÜ. Aus Gründen der Verkehrssicherheit können Teile der verkehrsrechtlichen Anordnung nicht ausgesetzt

werden – auch nicht bei einer temporären Umsetzung. Diese muss die identische Wirkung und Zuverlässigkeit wie eine dauerhafte Lösung gewährleisten.

Gemäß Rn. 15 VwV-StVO zu § 26 müssen Straßenverkehrsbehörden und Straßenbaulastträger sicherstellen, dass die Beleuchtungskriterien nach den Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) eingehalten werden (§ 45 Absatz 5 Satz 2 StVO). Durch die Novelle der StVO bzw. der VwV-StVO wurde zudem klargestellt: „Gegebenenfalls notwendige Beleuchtungseinrichtungen sind durch die Straßenverkehrsbehörde anzuordnen.“ Nach § 45 Absatz 5 StVO ist der Baulastträger für die Beschaffung, Anbringung, Unterhaltung und Entfernung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sowie deren Betrieb – einschließlich der Beleuchtung – verantwortlich. Kommt es zu einem Unfall und wird während der Ermittlung des Unfallhergangs festgestellt, dass die Beleuchtung nicht den Vorgaben der DIN EN 13201 und DIN 67523 entsprach, bestünde für das Land Berlin mindestens die Gefahr einer Mithaftung.

Erfahrungsgemäß entspricht die vorhandene Straßenbeleuchtung nicht den Vorgaben der DIN 13201 und 67523, die Ertüchtigung ist daher Bestandteil der Planung und Umsetzung des FGÜ. Die Notwendigkeit zusätzlicher Beleuchtung bei temporären FGÜs wirft jedoch die Frage auf, ob die Vorteile eines Provisoriums – das langfristig durch eine dauerhafte Lösung ersetzt wird – die Nachteile überwiegen. Denn neben den zusätzlichen Kosten für das Provisorium (mehrfacher Mitteleinsatz an einer Stelle) fallen auch Aufwände für Kontrolle und mögliche Nachbesserungen während der provisorischen Phase an (vgl. unten).

Nach erfolgter straßenverkehrsbehördlicher Anordnung durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde – SenMVKU für das übergeordnete Straßennetz und Bezirk für das untergeordnete Straßennetz – erfolgt die Umsetzung durch den verantwortlichen Straßenbaulastträger: den Bezirk. Infolge der o.g. Gründe dauert die Umsetzung durch die Bezirke oftmals an.

Um den entstandenen Umsetzungsstau bei bereits angeordneten Maßnahmen zu verringern, hat die SenMVKU die Umsetzung hilfsweise in zwei Paketen übernommen. Dabei wurden Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung gebündelt, um die Realisierung zu beschleunigen und von Skaleneffekten zu profitieren. Dennoch übersteigt der Bedarf an neuen Querungshilfen auch die verfügbaren Kapazitäten der Abteilungen und es warten weiterhin viele angeordnete Querungshilfen auf bauliche Umsetzung.

Auch bei temporären FGÜ sind Ausschreibungen und Baufirmen erforderlich, um diese umzusetzen. Hier fehlen jedoch die gleichen notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen. Ein weiteres zentrales Problem stellt die provisorische Infrastruktur dar, zu der unter anderem Beleuchtung des Wartebereiches und der Adaptationsstrecke und gelbe Markierungen (i.d.R. als Klebestreifen aufgebracht) gehören. Diese müssen im

Rahmen der Verkehrssicherungspflicht fortlaufend kontrolliert und bei Bedarf nachgebessert werden. Besonders wichtig ist dabei die Kontrolle der Markierungen, da das Verkehrszeichen 293 (die offizielle Fahrbahnmarkierung für einen FGÜ) als solches erkennbar bleiben muss. In der Praxis kommt es vor, dass gelbe Klebestreifen unsachgemäß aufgebracht werden und Teile der Markierung fehlen, sodass das Zeichen nicht mehr erkennbar ist. Die Haltbarkeit dieser provisorischen Markierungen variiert stark und hängt von Faktoren wie der Fachkunde beim Aufbringen, dem Zustand des Untergrunds, der Witterung sowie der Verkehrsbelastung – einschließlich des Einflusses von Kurvenfahrten – ab. Der Aufwand zur Sicherung der Verkehrssicherheit ist bei provisorischer Infrastruktur also in der Regel höher. Dies ist insbesondere vor den oben ausgeführten Haftungsfragen problematisch.

Bei Baustellen obliegen die Aufgaben der Kontrolle und Nachbesserung von Markierungen und provisorischen Verkehrszeichen dem jeweiligen Bau- oder Verkehrssicherungsunternehmen. Die damit verbundenen Kosten sind bereits in der Kalkulation der Baumaßnahme enthalten. Würden temporäre FGÜ jedoch nicht im Rahmen von Baustellen, sondern im Regelbetrieb umgesetzt, wären diese Aufgaben ausschließlich in der Verantwortung der Bezirksämter. Diesen stehen dafür jedoch bisher keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung. Zudem gibt es bei temporären FGÜ Defizite in Bezug auf die Barrierefreiheit, etwa durch fehlende Bordsteinabsenkungen, die oft nur durch „Asphaltkeile“ hilfsweise ausgeglichen werden. Diese entsprechen jedoch nicht den vorgeschriebenen Richtwerten für Barrierefreiheit, insbesondere dem Neigungswinkel von weniger als sechs Prozent. Auch taktile Leitelemente, die für sehbeeinträchtigte und blinde Menschen essenziell sind, fehlen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die Umsetzung von temporären FGÜ als Alternative zu oder auch im Vorgriff auf die dauerhafte Umsetzung von FGÜ ist aus Gründen der Verkehrssicherheit und aus verwaltungsökonomischen Gründen keine beschleunigende Maßnahme. Demnach wird von der Umsetzung temporärer FGÜ als Alternative zu sowie auch im Vorgriff auf die Umsetzung dauerhafter FGÜ abgeraten. Die gewünschte Anpassung von Rechtsnormen – StVO und VwV-StVO – müsste vom Bundesministerium für Verkehr als zuständiger Ordnungsgeber erfolgen.

SenMVKU hat zusammengefasst bereits erhebliche Potentiale zur Bündelung und Beschleunigung der Umsetzung von Querungshilfen gehoben. Alternative Möglichkeiten zur beschleunigten Umsetzung von Querungshilfen bestünden im Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen bei den Straßenverkehrsbehörden und Straßen- und Grünflächenämtern.

Zu 4)

Sensible Einrichtungen wie Schulen, Senioreneinrichtungen oder Haltestellen haben im gesamten Planungsprozess eine besondere Bedeutung. Schon bei der Auswahl der

Standorte ist das ein wichtiges Merkmal. Hierzu gibt es intensive Abstimmung am Anfang jeden Jahres zwischen SenMVKU und den Bezirken, welche Standorte von der Hauptverwaltung über das Unterstützungsprogramm finanziert werden sollen. Mit dem lokalen Wissen der Bezirke werden die Maßnahmen ausgewählt, wo der Handlungsbedarf am größten ist. Gleichzeitig können die Bezirke über das Unterstützungsprogramm hinaus in eigener Zuständigkeit Querungshilfen umsetzen.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Die Finanzierung von Querungshilfen erfolgt grundsätzlich aus dem Globalsummenhaushalt der Bezirke. Zusätzlich werden den Bezirken unterstützend aus dem Kapitel 0730; Titel 52121 Mittel per auftragsweiser Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt (2026 4,8 Mio. € und 2027 4 Mio. €). Aus diesem Haushaltstitel wird auch die hilfsweise zentrale Umsetzung ausgewählter Maßnahmen durch SenMVKU finanziert. Würden Mittel aus dem Globalsummenhaushalt oder dem Unterstützungsprogramm der SenMVKU nun für temporäre FGÜ genutzt, die später verstetigt werden sollen, entstünden für das Land in Summe höhere Kosten und somit könnten in Gänze weniger Maßnahmen umgesetzt werden. Es fände ein mehrfacher Mitteleinsatz an einer Stelle statt.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Für die Umsetzung temporärer FGÜ stehen die gleichen personellen Kapazitäten in den Bezirken und bei der SenMVKU wie für die Umsetzung dauerhafter FGÜ. Dementsprechend können gleichbleibende personelle Ressourcen weniger Maßnahmen umsetzen. Der Aufwand zur Sicherung der Verkehrssicherheit ist bei provisorischer Infrastruktur in der Regel sogar höher.

Wir bitten, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 25. August 2026

Der Senat von Berlin

Kai Wegner

Ute Bonde

Regierender Bürgermeister

Senatorin für Mobilität, Verkehr,
Klimaschutz und Umwelt