

Untersuchung zur Anlage von Spielplätzen durch nicht-öffentliche Bauherren/-träger in deutschen Großstädten

Eine Untersuchung des Deutschen Kinderhilfswerks e.V.
in Kooperation mit dem Kronberger Kreis für Dialogische
Qualitätsentwicklung e.V.

im Auftrag des SENATOR FÜR UMWELT, BAU UND VERKEHR
und der SENATORIN FÜR SOZIALES, JUGEND, FRAUEN
INTEGRATION UND SPORT

Autor: Dr. Felix Brandhorst

Fragestellung und Ziele

- **Verpflichtung zur Anlage von privaten Spielplätzen im Zuge des Wohnungsbaus in deutschen Großstädten – Vergleich der rechtlichen Situation und der Praxis der Umsetzung**
- Vergleich der länderspezifischen und kommunalen Vorschriften
- Analyse der Umsetzungs- und Auslegungspraxis in den untersuchten Kommunen
- Einschätzungen zum Zusammenhang zwischen Vorschriften, Umsetzungspraxis und Qualität privater Spielplätze in großstädtischen Kommunen

Themenfelder der Untersuchung

1. Regel bzw. Regelung zur Herstellungspflicht
2. Ausnahmen
3. Ablösung
4. Kontrolle
5. Qualitätsbestimmungen (Größe und Standort, Ausstattungsqualität, Gestaltungsqualität, Unterhalt und Instandsetzung, Orientierung an Bestimmungen der DIN, Beteiligung)
6. Probleme und Regulierungsbedarfe

Teilnehmende Kommunen

- **18 Kommunen aus 8 Bundesländern**
- = **Zweidrittel aller Großstädte mit mehr als 250.000 Einwohnern**

- **Essen, Bonn, Dortmund, Wuppertal, Bochum, Münster, Köln / Nordrhein-Westfalen**
- **Augsburg, München, Nürnberg / Bayern**
- **Stuttgart, Karlsruhe, Mannheim / Baden-Württemberg**
- **Leipzig / Sachsen**
- **Frankfurt am Main / Hessen**
- **Berlin**
- **Hamburg**
- **Bremen**

Datenbasis

- 18 Fragebögen
- 8 Landesbauordnungen
- 12 kommunale Satzungen für private Spielplätze
- 13 Experteninterviews mit Vertreter/innen aus 11 Kommunen
 - 7 Telefoninterviews / Baubehörden
 - 4 Telefoninterviews / Ämter für Grünflächen
 - 1 Telefoninterview / Jugendamt (Kinderbüro)
 - 1 Telefoninterview / Landesbehörde

Gesetzliche Systematik

- **Musterbauordnung (MBO)**, Fassung 2002, letzte Änderung 13.05.2016:
Zweiter Teil, Das Grundstück und seine Bebauung
§ 8 Nicht überbaute Flächen der bebauten Grundstücke,
Kinderspielplätze
Absatz 2, Satz 1-3.
- **Landesbauordnungen (LBO)**: In den jeweils geltenden Fassungen.
Zweiter Teil, Das Grundstück und seine Bebauung
§ 8, 9 oder 10: Nicht überbaute Flächen der bebauten
Grundstücke, Kinderspielplätze
- **Kommunale Regelwerke**: Satzungen, Ortsgesetze etc. für private
Spielflächen

Gesetzliche Systematik

- Viele LBO enthalten starke Abweichungen von der MBO:
 - Teilweise umfangreiche Zusatzbestimmungen und teilweise entgegen gesetzte Festlegungen
 - Beispiel Ausnahme von der Spielplatzpflicht in der MBO:
Spielplatz in unmittelbarer Nähe vorhanden →
In Hamburg, Bremen und Baden-Württemberg gilt diese Ausnahme nicht
- In 12 von 18 untersuchten Kommunen liegen zudem jeweils individuell gestaltete kommunale Regelungen zur Ergänzung und Konkretisierung der Bestimmungen der LBO vor.
- Daraus ergeben sich kommunal sehr große Unterschiede bezüglich der Regelungen zur Anlage von privaten Spielplätzen und eine große Bandbreite an spezifischen Vorschriften.

Zentrale Ergebnisse: Regel

- In allen 18 untersuchten Kommunen besteht die Verpflichtung zur Anlage von privaten Spielplätzen im Wohnungsbau, wenn es sich um Gebäude mit mehreren Wohnungen handelt.
- **In vielen großstädtischen Kommunen steht die Spielplatzpflicht aktuell unter Druck:**
 - **Mangel an Wohnraum**
 - **Knappheit an Baugrundstücken**
 - **Beengte Flächen im Innenstadtbereich**
 - **Steigende Bodenpreise**
 - **Teilweise hohe Flächenforderungen für private Spielplätze**

Zentrale Ergebnisse: Ausnahmen

- Einraumwohnungen
- Einfamilienhäuser mit Gartenanteil
- Gebäude mit besonderer Zweckbestimmung (z.B. Seniorenwohnungen)
- Gebäude, die vor einem bestimmten Stichtag errichtet wurden
- Gemeinschaftsanlage oder öffentlicher Spielplatz befindet sich in unmittelbarer Nähe
- Spielplatz ist wegen der Art und Lage der Wohnungen/Gebäude nicht erforderlich
- Es besteht kein Bedarf, weil keine Kinder einziehen
- Vertraglich geregelte Errichtung eines aus privaten Mitteln finanzierten öffentlichen Spielplatzes auf privatem Bauland

Zentrale Ergebnisse: Ausnahmen

- **Es kommt seitens der Bauherren/-träger immer häufiger zu dem Versuch, die Spielplatzpflicht durch Berufung auf eine Ausnahmeregelung zu umgehen.**
- Ausnahmeregelungen, die sich in mehreren Kommunen als problematisch erweisen:
 - Einfamilienhäuser mit Gartenanteil (hier insbesondere Reihenhäuser mit sehr kleinen Freiflächenzuteilungen)
 - Wenn sich ein öffentlicher Spielplatz in unmittelbarer Nähe befindet
 - Wenn kein Bedarf besteht, weil keine Kinder einziehen

Zentrale Ergebnisse: Kontrolle

- In 15 der 18 Kommunen findet eine Kontrolle der Spielplätze im Rahmen einer angeordneten Überwachung des Bauzustandes statt.
- Allerdings findet in mindestens 11 der 18 Kommunen in der Schlussabnahme i.d.R. keine Kontrolle privater Spielplätze statt.
- Die Anlage der privaten Spielplätze wird in diesen Kommunen im Vorfeld geprüft, indem die Bauherren/-träger in den Planungsunterlagen eine ausreichend große Fläche auf dem Baugrundstück für den Spielplatz ausweisen müssen.
- Rechtliche Hintergründe dieser Kontrollpraxis sind das Genehmigungsfreistellungsverfahren und das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren.
- **Ergebnis: I.d.R. findet keine Kontrolle der tatsächlich errichteten Spielplätze statt.**

Zentrale Ergebnisse: Ablösung

- In 16 der 18 Kommunen sind keine verbindlichen Regelungen für Ablösezahlungen vorhanden.
- In 4 dieser 16 Kommunen ist es aber im Einzelfall möglich, dass Bauherren/-träger einen individuellen kompensatorischen Kostenbeitrag auf Vertragsbasis an die Kommune entrichten, wenn auf dem Baugrundstück kein Spielplatz errichtet werden kann.
- **In 2 der 18 Kommunen sind Ablösezahlungen vorgesehen, wenn auf dem Baugrundstück kein Spielplatz errichtet werden kann.**
- **Berechnungsgrundlage:** Grundstückskosten bzw. Bodenrichtwert, Herstellungs- und Anschaffungskosten, Pflege- und Unterhaltungskosten für eine Laufzeit von 10 bzw. 20 Jahren

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Größe:

- In 15 Kommunen werden Vorgaben zur Mindestgröße gemacht.
- **Es werden mindestens 25 bis 100 qm und im Durchschnitt 43 qm gefordert.**
- Diese Mindestforderungen erhöhen sich je nach Anzahl der Wohnungen.

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Standort:

- In allen 18 Kommunen gilt, dass die Spielplätze auf dem Baugrundstück oder in unmittelbarer Nähe auf einem geeigneten Grundstück angelegt sein müssen, dessen dauerhafte Nutzung für diesen Zweck öffentlich-rechtlich gesichert sein muss.
- In 16 der 18 Kommunen gelten weitere Standortvorgaben:
 - Ruf- und Sichtweite zu den Wohnungen
 - Mindestabstand von 10 Metern zu den Gebäuden
 - Standortvorgaben zur Sicherheit und Gefahrenabwehr (z.B. Abgrenzung gegen Verkehrsflächen, betriebs- und feuergefährlichen Anlagen, Emissionen)
 - sonnige und windgeschützte Lage
 - Vorgaben zur Erreichbarkeit der Spielplätze für Kinder

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Ausstattungsqualität:

- Vorschriften zur Ausstattungsqualität existieren nur in den 12 der 18 untersuchten Großstädte, die über kommunale Spielplatzsatzungen verfügen:
 - In 4 Kommunen wird gefordert, dass Spielplätze ab einer gewissen Größe sowohl für Kleinkinder als auch für Kinder ab sechs Jahren geeignet sein müssen
 - 2 Kommunen geben verbindliche Ausstattungsempfehlungen unterschiedlicher Spielbereiche vor
 - Weitere Vorschriften zur Ausstattung: Anlage eines Sandspielbereichs, ortsfester Sitzmöglichkeiten, Spielgeräte bzw. Spieleinrichtungen und Abfalleimer

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Gestaltungsqualität:

- Vorschriften zur Gestaltungsqualität existieren nur in den 12 der 18 untersuchten Großstädte, die über kommunale Spielplatzsatzungen verfügen:
 - Vorgaben zur Gefahrenabwehr (Von der Gestaltung und Bepflanzung dürfen keine Gefahren für die Kinder ausgehen)
 - Vorgaben zur Gliederung und Beschattung durch Bepflanzung
 - Vorgaben zur Schaffung von Rasenflächen, Bodenmodellierungen und Spielbereichen

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Orientierung an Vorschriften der DIN:

- 9 kommunale Satzungen beziehen sich auf Bestimmungen der DIN
- Vorschriften zur Beschaffenheit und Sicherheit der Spielgeräte mit Bezug auf Bestimmungen der DIN:
 - DIN EN 1176 „Spielplatzgeräte und Spielplatzböden“
 - DIN EN 1177 „Stoßdämpfende Spielplatzböden“
 - DIN 18034 „Spielplätze und Freiräume zum Spielen – Anforderungen für Planung, Bau und Betrieb“
- Zumeist nur Bezugnahme auf Teilbereiche der DIN 18034 und der DIN EN 1176 und 1177
- Z.B. auf die Bestimmungen zur Anlage von Sandspielbereichen, zur Begrenzung der Spielflächen durch Bepflanzung oder zu der Anordnung und den Abständen der Spielgeräte

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Unterhalt und Instandsetzung:

- Vorschriften zu Unterhalt und Instandsetzung existieren nur in den 12 der 18 untersuchten Großstädte, die über kommunale Spielplatzsatzungen verfügen:
 - In 10 Kommunen gilt, dass private Spielplätze in einem benutzbaren Zustand zu erhalten sind
 - In 11 Kommunen muss der Spielsand mindestens einmal im Jahr ausgetauscht werden
 - In 7 Kommunen dürfen Veränderungen an privaten Spielplätzen nur mit Zustimmung der Baubehörden vorgenommen / Ordnungswidrigkeitsverfahren
 - In 2 Kommunen ist festgelegt, dass nicht mehr benutzbare Spielgeräte ersetzt werden müssen
 - In 2 Kommunen wird eine regelmäßige bzw. mindestens jährliche Prüfung und Wartung der Spielgeräte vorgeschrieben

Zentrale Ergebnisse: Qualität

Beteiligung:

- Die Beteiligung von Kindern und Familien bei der Planung von privaten Spielplätzen wird nur in einer kommunalen Satzung ausdrücklich empfohlen.

Zentrale Ergebnisse: Probleme und Regulierungsbedarfe

- **Teilweise noch immer fehlende Akzeptanz von Anwohnern/Nachbarn für die Anlage von hausnahen Spielplätzen**
- **Druck auf die Spielplatzpflicht durch Mangel an Wohnraum, steigende Bodenpreise, fehlendes Bauland, beengte Flächen im Innenstadtbereich und teilweise hohe Flächenforderungen**
- **Zunehmende Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen durch Bauherren/-trägern**
- **Zunehmende Praxis der formellen Erfüllung der Spielplatzpflicht und der Errichtung von „Alibi-Spielplätzen“**
- **Zu wenige Qualitätsvorschriften und Kontrollvorgaben, zu viele Ausnahmen, fehlende finanzielle Ablösung**

Zentrale Ergebnisse: Vergleich mit öffentlichen Spielplätzen

Im Vergleich hohe Qualität öffentlicher Spielplätze aufgrund ...

- umfangreicherer Vorschriften und Kontrollen
- der Expertise der kommunalen Ämter für Grünflächen in der Planung, Anlage und Unterhaltung von Spielplätzen
- der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei der Planung von öffentlichen Spielplätzen
- der Einbindung der Planung und Gestaltung öffentlicher Spielplätze in ein partizipationsorientiertes Konzept zur Entwicklung einer kinder- und jugendfreundlichen Stadt, z.B. Spielleitplanung
- der unterschiedlichen Nutzungsbestimmungen privater und öffentlicher Spielplätze

Zusammenfassende Betrachtung

- **Es besteht ein Zusammenhang zwischen den städtebaulichen Entwicklungen, den kommunalen Vorschriften, der Kontrolltätigkeit der Kommunen und der Qualität privater Spielplätze.**
- **Differenziertes Bild: Die Qualität privater Spielplätze ist derzeit vielerorts vom individuellen Anspruch des Bauherren/-trägers abhängig.**
- **Kommunale Satzungen stellen das zentrale Instrument zur Einflussnahme auf die Qualität privater Spielflächen dar.**
- **Aber trotz einer Vielzahl unterschiedlicher Vorschriften wird nur in wenigen Kommunen ein über Sicherheitsstandards hinausgehender Qualitätsanspruch an die Anlage privater Spielplätze formuliert.**

Empfehlungen

- **Systematisierung im Sinne von bundesweit wirksamen Mindestanforderungen an die Qualität privater Spielplätze für das hausnahe, beaufsichtigte Spiel von Kleinkindern**
- **Gewährung von Ausnahmen von der Pflicht zur Anlage eines Spielplatzes nur unter strengen Voraussetzungen und auf Antragstellung**
- **Erhebung einer angemessenen Ablösesumme für die Anlage öffentlicher Spielplätze in begründeten Einzelfällen**
- **Kontrolle der Realisierung, Unterhaltung und Instandsetzung und Möglichkeit der Verhängung eines Bußgeldes**
- **Erfassung privater Spielflächen in einem kommunalen Kataster**
- **Planung privater Spielplätze von Garten- und Landschaftsarchitekt/innen**

Empfehlungen

- **Voll umfängliche Orientierung an der DIN 18034 (z.B. Forderung von Spielraumqualitäten wie Anregungsvielfalt, Gestaltbarkeit, naturnahe Gestaltung)**
 - **Beteiligung der zukünftigen Bewohner/innen an der Planung und Schaffung des Spielraumes → Voraussetzung: Anlage der Spielplätze erst nach Einzug der Familien**
 - **Förderung kooperativer Lösungen zur Einbeziehung der Expertise der Grünflächenämter in die Planung und Gestaltung der Spielplätze**
 - **Qualitätsansprüche beschreiben: Vorgabe detaillierter Ausstattungs- und Gestaltungsvarianten zur Auswahl**
- denn hausnahe Spielplätze sind für Kinder und Eltern von großer Bedeutung!**

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!