

Spielplätze

Mehr Freiräume für Kinder durch strengere gesetzliche Regelungen?

von Peter H. Kramer

Am 10. Dezember 2008 hat der niedersächsische Landtag das 35 Jahre alte Spielplatzgesetz ersatzlos aufgehoben. Die Opposition warf der Regierung vor, kinderfeindlich zu sein. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Niedersachsen eines der strengsten und formalsten Spielplatzgesetze. In den anderen Bundesländern ist weiterhin die Anlage von Spielplätzen gesetzlich vorgeschrieben. Die Situation stellt sich aus Sicht der Kinder in den Bundesländern jedoch ähnlich desolat dar. Wie kam es dazu?

Spielplätze und ggf. noch die „Ferienpass“ u.ä. Aktionen sind die häufigsten Leistungen, die neben den Kindergärten und Schulen eine Stadt oder Gemeinde für ihre Kinder und Halbwüchsigen erbringt. In fast allen Bundesländern werden sie zur Anlage von Spielplätzen sie aufgrund gesetzlicher Vorgaben gezwungen. Fast jede Gemeinde veranstaltet bzw. organisiert Ferienaktionen. Veranstaltungen sind nicht Gegenstand dieser Betrachtung. In diesem Beitrag geht es um Gemeinbedarfseinrichtungen, zu denen auch die Spielplätze gehören. Im Zusammenhang mit meiner Arbeiten zur Bevölkerungs- und Gemeinbedarfsentwicklung habe ich mit meinem Büro in den letzten Jahren mehrere Hundert Spielplätze in verschiedenen Städten und Gemeinden in Niedersachsen und Schleswig-Holstein untersucht. Viele dieser Spielplätze verwaisen, nur wenige werden intensiv von Kindern genutzt. Um zu verstehen wie es dazu gekommen ist, wollen wir uns zunächst der Entwicklungsgeschichte vergegenwärtigen.

Schon in den 50er Jahren wurden auch in den kleineren Gemeinden Spielplätze angelegt. Viele der gesetzliche Forderungen zur Anlage von Spielplätzen entstanden in den frühen 70er Jahren. Das aufgehobene Niedersächsische Spielplatzgesetz (NSpPG) stammte aus dem Jahr 1973. Sie entstanden vor dem Hintergrund der Babyboomjahre. Aber schon das preußische Fluchtliniengesetz von 1875 forderte die Anlage von Spielplätzen.

Spielplätze sind zunächst eine Reaktion auf die hochverdichteten Stadtquartiere aus der Gründerzeit (hygienisches Grün). In den Nachkriegsjahren und den Babyboomjahren herrschte noch „Wohnungsnot“. Die Siedlungsdichte war wesentlich höher, d.h. in den Wohnungen und Wohngebieten lebten weitaus mehr Menschen als heute. Die Nutzungskonflikte zwischen der stark und ungehindert emittierenden Industrie und dem Wohnen waren beträchtlich. Durch das Trennen dieser Nutzung sollte dem entgegen gewirkt werden. Wir nennen dies Zonierung. Damit sollte das Wohnen störungsfrei erfolgen und das Gewerbe sich ungehindert entwickeln können. Diese Zonierung beschleunigte damit dann allerdings auch die Zunahme des Verkehrsauf-

kommens. Der Verkehr wurde unter der Zielsetzung möglichst reibungslos zu funktionieren optimiert. Kinder störten auf den Straßen und Wegen den Verkehrsfluss. Also schuf man für sie eine eigene Zone – den Spielplatz. Damals waren die Wohnungen sehr klein, eigene Kinderzimmer gab es kaum. Die Frau und Mutter wirtschaftete im Haushalt. Folglich spielten die vielen Kinder „draußen“ oder wurden zum spielen „vor die Tür“ geschickt. Sie spielten auf dem Gehweg, der Straße oder der Brache in der Nähe der Wohnung. War ein Spielplatz vorhanden, so trafen sie sich auch dort, ohne sich dafür verabreden zu müssen. Damals entstanden die ersten Siedlungen. Dort bauten nahezu ausschließlich junge Familien mit Kindern „ihr Häuschen im Grünen.“ Aber auch die neuen Mehrfamilienhaussiedlungen, später des „sozialen Wohnungsbaues“ wurden vornehmlich von jungen Familien bezogen. Sie sollten auch dorthin ziehen, da man beschlossen hatte, die überkommenen Innenstädte mit einem „Kahlschlag“ zu sanieren. Die Zonierung des Raumes nach Nutzungsarten führte vor allem in den Nachkriegsjahren auch zur Herauslösung des kindlichen Spieles aus dem gesamten Lebenszusammenhang. Dieser speziellen Raumnutzung wurde der Spielplatz zugeordnet. Anders formuliert: Kinder störten in der geordneten, zonierten Welt und vor allem störten spielende Kinder auf der Straße und auf den Gehwegen den Verkehrsfluss. Ihnen wurden die Spielplätze als „Reservate“ zugewiesen. Im übrigen Raum war kein Platz mehr für Kinder. Die Spielplätze wurden auf die vermuteten Belange der Kinder zugeschnitten. Allerdings gleichen viele noch heute eher einem militärischen Exerzierparcour.

Die Idee, öffentliche Plätze speziell für Kinder herzurichten stammt aus den USA. In der Kleinsiedlungsbewegung der 20er Jahre wird darauf verwiesen¹. Hier wird das Bild der fröhlich matschenden und bolzenden Kinder auf der Spielwiese kolportiert, die konzeptionell bis in die Sprachformulierung Anleihen bei der Freikörperkultur nehmen. Aber auch Paul Wolf (Stadtbaurat in Hannover) formulierte schon 1919 Anforderungen an Umfang und Art der Spielplätze. Sie unterscheiden sich kaum von den heutigen². Das Thema Kinderspielplatz wird in den 40er und 50er Jahren von den Vertretern des gegliederten und aufgelockerten Städtebaus allenfalls am Rande thematisiert. Erst mit der Kritik an ihrer Art des Städtebaus in den 60er Jahren³ werden Forderungen nach mehr Spielplätzen laut. So wird 1972 von Eike Schmidt in der Oktoberausgabe der „Garten und Landschaft“ mit dem Themenschwerpunkt „Forderungen zur Stadtentwicklung“ kritisch angemerkt, dass z.B. die Bayerische Bauordnung nur allgemein fordert, im Zuge der Siedlungsentwicklung auch Spielplätze anzulegen. „Das klingt ganz gut. Aber was steht für den Bauherren Verbindliches drin? Ist eine Fläche, auf der – natürlich auch – Kinder spielen *können*, bereits ein Kinderspielplatz? Doch beileibe nicht. Ebenso können Hubschrauber darauf landen.“

¹ Muthesius, H.: Kleinhaus und Kleinsiedlung, München 1920 Seite 219

² Wolf, Paul, Städtebau – Das Formproblem der Stadt in Vergangenheit und Zukunft. Leipzig 1919

³ Mitscherlich, Alexander: Die Unwirtlichkeit der Städte – Anstiftung zum Unfrieden. Ffm. 1965

Das Land Niedersachsen hatte in seinem Spielplatzgesetz aus dem Jahr 1973 die Forderungen konkretisiert. Danach war nicht die Anzahl der Kinder als nachfragende Bevölkerungsgruppe für die Größe des Spielplatzes ausschlaggebend, sondern die städtebaurechtlich zulässige Geschossfläche. Soweit es überhaupt einen Zusammenhang zwischen einer festgesetzten Geschossfläche und dem Spielplatzbedarf gibt, so wird er noch schwächer ausgeprägt sein als bei der Bezugsgröße Wohnfläche (gilt für die Berechnung der Kleinkinderspielplätze), da es ohnehin kaum einen feststellbaren Zusammenhang zwischen der festgesetzten, maximal zulässigen Geschossfläche und der tatsächlich realisierten Wohnfläche gibt. Dies ist ohnehin nur ein Grenzwert unter vielen. Das NSpPG forderte, dass die Größe der Spielfläche 2% der maximal zulässigen Geschossfläche betragen soll. In Neubaugebieten gilt es fast immer eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Bedarfsspitze abzudecken, bedingt durch die enge räumliche Bindung der Spielplätze an die Wohnungen. Tendenziell werden bei der Bezugsgröße Geschossflächenzahl die Kinder in den Mehrfamilienhausgebieten gegenüber den Kindern in exklusiven Eigenheimgebieten benachteiligt, insbesondere wenn viele Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues entstehen. Dabei stellt sich die Freiraumsituation für Kinder in den Eigenheimgebieten zumeist wesentlich besser dar als die in den Mehrfamilienhaussiedlungen. Der Gesetzgeber fordert jedoch den Bau von Spielplätzen, wenn Neubaugebiete entstehen. Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet daher keineswegs eine ausreichende Versorgung mit Spielmöglichkeiten, statt dessen verstärkt sie soziale Ungleichheiten. Spielplätze werden vor allem im Zusammenhang mit der Realisierung von Neubaugebieten gebaut. Dies ist und war auch in den Ländern ohne strenge formale Regelung der Fall. Die Spielplätze decken dort zumeist nur eine vorübergehende Bedarfsspitze ab. Dadurch vergrößern sich die Unterschiede im Versorgungsgrad der Kinder mit Spielplätzen. Nicht selten steht infolgedessen in einigen Gebieten Kindern zehn mal mehr Spielraum zur Verfügung als in anderen Gebieten. Nicht dort wo ein Bedarf besteht, forderte der Gesetzgeber Spielplätze anzulegen, sondern dort wo gebaut wird. Außerhalb von Niedersachsen ist dies noch immer die Regel. Dabei wird indirekt unterstellt, dass der Spielplatzbedarf in den Neubaugebieten größer ist als in bestehenden Ortslagen. D.h., eine „Innenentwicklung“ etwa durch eine verstärkte Nutzung von Baulücken, Umnutzungen (Konversion), Bestandserweiterungen oder bei einem Generationswechsel in älteren Baugebieten führt zu einer schlechteren Spielplatzversorgung für Kinder im Gegensatz zu den Neubaugebieten „auf der grünen Wiese“. In den Neubaugebieten sind die Wohnungen überdurchschnittlich groß, es sind viele Freiflächen vorhanden und die Wohnfläche je Einwohner fällt überdurchschnittlich hoch aus. In den Neubaugebieten wohnt die deutsche etablierte Mittel- und Oberschicht, in der Innenstadt die Unterschicht und die Migranten. Die konsequente Umsetzung des Niedersächsischen Spielplatzgesetzes führte zwangsläufig zu einer sozialen Ungleichbehandlung. Mit Projekten wie dem der „Sozialen Stadt“ muss dann mühselig und kostenträchtig versucht werden, die Folgen u.a. dieser gesetzlichen Regelung zu beseitigen.

Was geschieht nun aber nachdem die Wohnungen und Spielplätze gebaut wurden. Nun zunächst wurden die Kinder älter. Irgend wann interessierten sie sich nicht mehr für Spielplätze und zogen letztendlich aus der elterlichen Wohnung aus. Auch der Spielplatz alterte. Das üppig wuchernde

Begleitgrün hüllte ihn in Vergessenheit. Damit sank auch die Siedlungsdichte. D.h., immer weniger Personen und insbesondere immer weniger Kinder wohnten im gleichen Gebiet. Damit sank auch die Wahrscheinlichkeit, sich zufällig zum Spielen zu treffen rapide. Das wohnortnahe Konzept der Versorgung mit Spielplätzen funktionierte nicht mehr. Hinzu kommt die Änderung der Spielgewohnheiten. Im Haushalt war mehr Platz vorhanden. Die Mechanisierung drängte die Hausarbeit zurück. Kinder hatten ein eigenes Zimmer. Die Kinder spielten kaum noch „draußen“. Der Fernseher und die Spielkonsole leisteten ihren Beitrag. In den USA entstanden im hochurbanen Umfeld neue Spielmoden, das Skateboard usw.. Sie wurden nicht auf Spielplätzen gespielt, sondern im öffentlichen Raum, auf Gehwegen, U-Bahn-Eingängen, Treppen usw.. In die Innenstädte zogen die zahlreich zuwandernden Gastarbeiter in die von den Einheimischen aufgelassenen Wohnungen. Sie wollten und sollten ja auch nur vorübergehend in Deutschland bleiben. Ihren Kindern mutet man das Spielen auf den zunehmend verkehrsbelasteten Straßen zu. Die Kinder in den Neubaugebieten spielten, soweit sie überhaupt draußen waren, lieber auf den Brachen, etwa den noch nicht bebauten Grundstücken. Ihre Aneignung dieser Freiräume wurde aber nicht akzeptiert. Es entstanden die ersten Abenteuerspielplätze. In den Neubaugebieten wurde das „anarchische“ Spielen der Kinder auf der Straße durch die Einführung der Spielstraße legalisiert.

Wie stellt sich die Situation gegenwärtig dar? Die Versorgung der Kinder mit Spielplätzen ist sehr unterschiedlich. Im Zusammenhang mit meinen Arbeiten zur Bevölkerungs- und Gemeinbedarfsentwicklung habe ich mit meinem Büro in den letzten Jahren mehrere Hundert Spielplätze in verschiedenen Städten und Gemeinden untersucht. In einigen Stadt- und Ortsteilen gibt es gar keine Spielplätze. In anderen Stadt- und Ortsteilen stand jedem Kind im Alter von 6 bis unter 12 Jahren bis zu 125 m² Bruttospielplatzfläche zur Verfügung bzw. 10 bis 190 Kindern des Gebietes stand ein Spielplatz zur Verfügung. Dabei gibt es keinen Zusammenhang zwischen der städtebaulichen Struktur des Gebietes (bzw. der Freiraumsituation) und dem Spielplatzangebot. Infolge der gesetzlichen Regelungen und infolge der demographischen Entwicklung steigt die Spielplatzfläche je Kind in den nächsten 15 Jahren in einigen Gebieten bis auf 250 m² Spielplatzfläche je Kind an. Gleichzeitig gibt es in anderen Gebieten weiterhin keine Spielplätze. Die Art und die Intensität der Nutzung von Spielplätzen lässt sich anhand der Nutzungsspuren relativ genau bestimmen. Unsere Bestandsaufnahmen haben gezeigt, dass in den Städten und Gemeinden etwa ein Drittel aller Spielplätze gar nicht genutzt werden, etwa die Hälfte nur gelegentlich und nur sehr wenige intensiv und dies häufig nur für eine kurze Zeit. Gleichzeitig stehen ärmeren Kindern und vor allem Kindern mit Migrationshintergrund wohnungsnah gar keine Spielplätze und öffentliche Freiräume zur Verfügung. Dieser Lagebefund gilt für ganz Deutschland. Es gibt auch keine Unterschiede zwischen Kommunen mit vielen oder wenigen Kindern, hoher oder geringer Geburtenhäufigkeit, hoher oder niedriger Regelungsdichte.

Dem Bedürfnis der Kinder zu spielen, wird in Gesetzen und Durchführungsverordnungen Rechnung getragen. Das führt zunächst einmal dazu, dass man sich inhaltlich gar nicht mehr mit

diesem Thema auseinandersetzt. Das NSpPG schrieb im Zuge eines Bauleitplanverfahrens auf Grundlage der zulässigen Bebaubarkeit der Grundstücke die Mindestgröße der Spielplätze vor. Andere Bundesländer beschränken sich auf die Forderungen, dass die Planung von Neubaugebieten auch Spielplätze anzulegen sind. Folgt man dieser Forderung, so hat man scheinbar den Interessen der Kinder ausreichend und vor allem für die genehmigende Behörde nachprüfbar Rechnung getragen. Also braucht man sich auch nicht weiter damit zu befassen. Diese Regelung setzt ein Bauleitplanverfahren voraus, wie es bei der Planung von Neubaugebieten in der Regel der Fall ist. D.h., in geplanten Neubaugebieten müssen Spielplätze angelegt werden. Diese Neubaugebiete werden heute nicht nur von jungen Familien bezogen. In einigen Gebieten sind sie eher die Ausnahme als die Regel. Unsere Eigenheimneubaugebiete sind sehr gut mit privaten Freiflächen versorgt. Auf jedem Grundstück mit Kindern stehen die Spielgeräte. Sie sind Applikationen der Spielplätze. Sie werden von den Kindern kaum genutzt, sind aber für die Eltern wichtige Statussymbole. Die Kinder spielen mehr im Haus, in ihrem eigenen Zimmer (TV, Spielkonsole) usw.. Wollen sie mit anderen Kindern spielen, so müssen sie sich erst verabreden. Dies ermöglicht den Eltern eine soziale Kontrolle. D.h., sie entscheiden wann ihr Kind und vor allem mit wem ihr Kind spielt. In diesem Zusammenhang steht auch die Entwicklung der Spielkreise. Die Chance, dass sich Kinder zufällig auf dem Spielplatz treffen tendierte gegen Null. Wenn man sich also ohnehin verabreden muss, so kaum um auf dem langweiligen Spielplatz zu spielen. Auch die Möglichkeiten sich auf dem Spielplatz zu treffen werden durch Ganztagskindergärten, verlässliche Grundschule, Hort usw. immer geringer. In der Folge werden die Spielplätze kaum noch von Kindern genutzt, wenn sind sie in der Regel in Begleitung ihrer Eltern oder Großeltern, die dann bewundernd die erfolgreiche Absolvierung des Parcours ihrer Sprösslinge goutieren. Sind die Neubaugebiete gerade in der Entstehung, besteht zumindest die Möglichkeit, dass die Spielplätze hin und wieder auch von den Kindern genutzt werden. Spätestens wenn sie größer geworden sind, verwaisen auch diese Spielplätze. Sie werden dann von anderen Gruppen zweckentfremdet, als Hundeklo, Drogenumschlagplatz, für Sauforgien, Vandalismus usw.. Die Lage und die Ausstattung dieser Spielplätze fördert diese Entwicklung. Sie liegen abseits und sind häufig zugewachsen. Damit ist eine soziale Kontrolle kaum und in einigen Fällen gar nicht mehr möglich.

Das eigentliche Problem liegt (auch) hier in der statischen Betrachtungsweise bzw. in der nicht Beachtung der zeitlichen Abläufe insbesondere der demographischen Entwicklung eines Quartiers. Der Bedarf wird auf einen fiktiven in der Realität niemals erreichten Zustand hin „berechnet“. Dabei werden weder die demographischen Prozesse im betreffenden Gebiet noch die gesellschaftlichen Entwicklungen beachtet.

Wie kommt es nun zu dem Verharrungsvermögen? Warum wird an dem Spielplatzkonzept festgehalten? Neben den Regelungen im Bauleitplanverfahren führen auch die umfangreichen Regelungen zu den Spielgeräten zu diesem Verharrungsvermögen. Die einseitig funktionale Zuordnung der Flächen als Spielplätze behindert eine anderweitige Nutzung. Die Aufhebung eines Spielplatzgesetzes lässt sich als kinderfeindlichen Akt publikums- und auflagenträftig

leicht inszenieren. Dem sieht sich das Land Niedersachsen derzeit ausgesetzt.

Will man also die Entwicklung von Kindern fördern, gilt es sich mit den konkreten Lebensumständen der Kinder auseinander zu setzen und ihnen die Aneignung des öffentlichen Freiraumes zu ermöglichen⁴. Durch die gesetzlichen Regelungen ist allerdings das Wissen zur Freiraumnutzung in den Kommunen weitgehend verloren gegangen. Dieses Wissen muss in den Städten und Gemeinden erst wieder verfügbar gemacht werden. Auch wenn eine Gemeinde sich um ihre zahlreichen Kinder bemüht, führt dies ohne Fachwissen nicht zum Ziel. Folgende durchaus typische Situation konnten wir in kinderreichen Kommunen immer wieder beobachten: Die zahlreichen Kleinkinder spielen auf der Straße vor den Haustüren mit Blickkontakt zur Mutter. Sie haben sich die Straße angeeignet, bemalt und mit ihren Spielutensilien ausgestattet. Die ebenfalls zahlreichen Halbwüchsigen haben sich das benachbarte, kaum einsehbare, unbebaute Grundstück angeeignet, zwei Pflöcke in die Erde gerammt und spielen Fußball. Der Spielplatz im Quartier wird derweil intensiv vom Bürgerpaten gepflegt und wurde von den Kindern in den zurückliegenden Tagen gar nicht genutzt.

Hier bedarf es dringend einer qualifizierten Freiraumplanung. Kosteneinsparungen bei Anlage und Unterhalt der Spielplätze rechtfertigen diesen relativ geringen finanziellen Aufwand allemal. Dabei kann eine Kommune mit geringem Aufwand viel erreichen. Kinderfreundlichkeit bemisst sich nicht an der Regelungsdichte gesetzlicher Vorschriften, sondern an den tatsächlichen Lebensumständen der Kinder. Die Aufhebung starrer gesetzlicher Regelungen ermöglicht es jetzt auch und nicht nur in Niedersachsen, Freiräume für Kinder zu schaffen. Die Kommunen müssen ihre Möglichkeiten nur wahrnehmen.

Grünenplan, den 22. Januar 2009

Dipl.-Ing. Peter H. Kramer

Büro für angewandte Systemwissenschaften
in der Stadt- und Gemeindeentwicklung
Hermann-Löns-Str. 6 Tel. 05722 / 95 48 470
31707 Bad Eilsen www.kramergutachten.de

⁴ Weiterführende Literatur: Böse, Helmut : Die Aneignung von städtischen Freiräumen – Beiträge zur Theorie und zur sozialen Praxis des Freiraumes. Gesamthochschule Kassel, Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadt- und Landschaftsplanung, Heft 22. Kassel 1981