

**Satzung zur Änderung der Satzung über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie die Gestaltung und Ausstattung unbebauter Flächen bebauter Grundstücke (Freiflächen- und Gestaltungssatzung) vom 10.03.2021 (Abl. 124); Regelung zur Ablösung der Verpflichtung zur Herstellung von Kinderspielplätzen und weitere Änderungen;
Behandlung der Stellungnahme der Fraktion CSU/LM/JL/BfL vom 13.11.2022**

Gremium:	Bausenat	Öffentlichkeitsstatus:	öffentlich
Tagesordnungspunkt:	3	Zuständigkeit:	Referat 5
Sitzungsdatum:	02.12.2022	Stadt Landshut, den	11.11.2022
Sitzungsnummer:	43	Ersteller:	Rottenwallner, Thomas

Vormerkung:

1. Ablösung der Verpflichtung zur Herstellung von Kinderspielplätzen

Die Freiflächen- und Gestaltungssatzung enthält in ihrer geltenden Fassung in § 4 bereits Regelungen zu Kinderspielplätzen. Gemäß Art. 81 Abs. 1 Nr. 3 BayBO in der Fassung, die er durch das Gesetz zur Vereinfachung baurechtlicher Regelungen und zur Beschleunigung sowie Förderung des Wohnungsbaus vom 23.12.2020 (GVBl. S. 663) mit Inkrafttreten am 01.02.2021 erhalten hat, können die Gemeinden durch Satzung im eigenen Wirkungskreis örtliche Bauvorschriften über die Ablösung der Pflicht zur Herstellung von Kinderspielplätzen in Art. 7 Abs. 3 BayBO erlassen. Bei der Errichtung von Gebäuden mit mehr als drei Wohnungen ist nach Art. 7 Abs. 3 Satz 1 BayBO ein ausreichend großer Spielplatz anzulegen. Erfasst wird vom Tatbestand bei richtiger Auslegung auch die Änderung von Gebäuden, wenn durch sie mehr als drei Wohnungen entstehen (z. B. Aufstockung) (*Busse/Kraus/Taft* BayBO Art. 7 Rn. 128; *Wallraven-Lindl*, in: *Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß*, BayBO, Stand: Mai 2022, Art. 7 Rn. 41; BeckOK BauordnungsR Bayern/Schönfeld BayBO Art. 7 Rn. 25). Wegen der Verweisung in Art. 7 Abs. 3 Satz 2 BayBO gilt Art. 47 Abs. 3 BayBO entsprechend. D. h., die Spielplatzpflicht kann wahlweise erfüllt werden durch 1. Herstellung der notwendigen Spielplätze auf dem Baugrundstück, 2. Herstellung der notwendigen Spielplätze auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe des Baugrundstücks, wenn dessen Benutzung für diesen Zweck gegenüber dem Rechtsträger der Bauaufsichtsbehörde rechtlich gesichert ist, oder 3. Übernahme der Kosten für die Herstellung der notwendigen Spielplätze durch den Bauherrn gegenüber der Gemeinde (Ablösevertrag). Die Gemeinde hat gemäß Art. 7 Abs. 3 Satz 3 BayBO den Geldbetrag für die Ablösung von Kinderspielplätzen für die Herstellung oder Unterhaltung einer örtlichen Kinder- oder Jugendfreizeiteinrichtung zu verwenden.

Die Regelung in **§ 4 Abs. 4**, wonach die Größe und Ausstattung von Kinderspielplätzen reduziert werden kann, wenn ein öffentlicher Spielplatz der die Anforderungen von Abs. 1 erfüllt, in fußläufiger Entfernung von nicht mehr als 200 m vom Hauseingang entfernt liegt und auf für Kinder geeigneten Wegen erreichbar ist, wird aufgehoben. Öffentliche Spielplätze dienen dem über den von privaten Spielplätzen hinausgehenden Bedarf. In § 4 Abs. 4 wird nunmehr geregelt, dass bei der Ermittlung der Anzahl der Wohnungen solche, bei denen ein Spielplatz wegen ihrer Art nicht erforderlich ist, außer Betracht bleiben, etwa Wohnungen mit bis zu 40 m² oder Wohnheimen für Senioren und Auszubildende unberücksichtigt bleiben.

In **§ 4 Abs. 5 Satz 1** der Freiflächen- und Gestaltungssatzung soll geregelt werden, dass die in § 7 Abs. 1 bis 4 dieser Satzung inhaltlich konkretisierte Pflicht zur Herstellung von Kinderspielplätzen abgelöst werden kann. Die Zulässigkeit der Ablösung ist nach dem seit 01.02.2021 geltenden Recht nicht mehr davon abhängig, dass der notwendige Spielplatz weder auf dem eigenen Grundstück noch auf einem Grundstück in der Nähe errichtet werden kann.

Der Bauherr hat heute vielmehr ein Wahlrecht, ob er einen Kinderspielplatz errichten oder die Verpflichtung zu seiner Herstellung ablösen will.

In **§ 4 Abs. 5 Satz 2** der Freiflächen- und Gestaltungssatzung soll klargestellt werden, dass es zur Ablösung eines Vertrages zwischen der Stadt Landshut und dem Bauherrn bedarf. Beim Ablösevertrag handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (Art. 54 Satz 1 BayVwVfG). Darin wird die Verpflichtung des Bauherrn zur Zahlung eines genau bezifferten Ablösebetrages an die Stadt Landshut begründet.

In **§ 4 Abs. 5 Satz 3** der Freiflächen- und Gestaltungssatzung soll die Berechnung des Ablösebetrages mit Hilfe einer Formel geregelt werden. Die Formel lautet:

$$A = (BRW + HK) \times F$$

Dabei bedeuten

- A Ablösebetrag
- BRW Bodenrichtwert des Baugrundstücks je m² in Euro
- HK Herstellungskosten der Spielplatzfläche je m² in Euro
- F Erforderliche Spielplatzfläche in m²

Zur Größe der erforderlichen Spielplätze finden sich in der Literatur unterschiedliche Angaben (z. B. *Neufert*, Bauentwurfslehre, 39. Aufl. 2009, S. 202: 40 m² Mindestgröße und 5 m² Spielfläche pro Wohneinheit). Unter Berücksichtigung der von anderen bayerischen Städten (z. B. München, Regensburg) angenommenen Werte sollen 1,5 m² Spielplatzfläche je 25 m² Wohnfläche verlangt werden, mindestens aber 60 m². Die Berechnung der Wohnfläche erfolgt nach der Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche (Wohnflächenverordnung – WoFIV) in ihrer jeweils gültigen Fassung.

Die *Grunderwerbskosten* sollen anhand des Bodenrichtwerts (§ 13 ImmoWertV) ermittelt werden. Dagegen in der Literatur teilweise geäußerte Bedenken, weil auf dem einem Kinderspielplatz dienenden Grundstücksteil keine Wohnungen errichtet werden können und der Wert deshalb zu hoch bemessen wäre (*Kraus*, Spielplatzpflicht – Erfüllung nach der BayBO 2021, KommPr By 2022, 9 [10]), lassen sich im Fall der Stadt Landshut nicht bestätigen. Der Gutachterausschuss für Grundstücke hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die ermittelten Bodenrichtwerte, die auf der Datenbasis der beiden vergangenen Jahre vor dem Bodenrichtwertstichtag berechnet wurden, in der Regel unter den aktuellen Kaufpreisen liegen. Bei einer Auswertung der Kaufpreissammlung habe sich ergeben, dass in den Jahren 2020/2021 für Grundstücke, die zur Bebauung mit mehr als drei Wohneinheiten herangezogen worden sind, der Kaufpreis im Mittel rund 35 % über dem Bodenrichtwert lag. Trotz der erheblichen Überschreitung in Einzelfällen sollte nach Auffassung der Verwaltung kein höherer Wert vorgeschrieben werden.

Die *Herstellungskosten* sind anhand der Kosten für einen Spielplatz zu ermitteln, den der Bauherr ohne die Ablösung auf seinem Grundstück errichten hätte müssen. Heranzuziehen sind die geltenden technischen Standards (insb. DIN 18034-1 – Spielplätze und Freiräume zum Spielen – Anforderungen für Planung, Bau und Betrieb) und hinsichtlich der Schätzung der Kosten die DIN 276 – Kosten im Bauwesen.

Maßgeblich ist auf die Anzahl der Wohnungen abzustellen. Im Jahr 2019 wurden beispielsweise folgende Wohnungsbauvorhaben verwirklicht.

Anzahl der Wohnungen (> 3 Wohnungen)	Anzahl der Vorhaben
--------------------------------------	---------------------

4	1
6	3
7	1
8	4
9	1
10	1
11	2
12	1
16	1
21	2
27	1
31	1
32	1

Am häufigsten (4mal) wurden in diesem Jahr Vorhaben mit 8 Wohnungen realisiert. Beim größten Vorhaben (1mal) sind 32 Wohnungen entstanden. Die Herstellungskosten variieren in Abhängigkeit von der jeweils erforderlichen Spielplatzgröße und Ausstattung deutlich. Dem soll durch abgestufte Kostensätze Rechnung getragen werden.

Kinderspielplatz	Kostensätze
Wohngebäude 4 bis 12 Wohneinheiten*	141,67 €/m ²
Wohngebäude 13 bis 30 Wohneinheiten**	171,88 €/m ²
Wohngebäude 31 und mehr Wohneinheiten***	175,00 €/m ²

- *) Wohngebäude mit 12 Wohneinheiten mit 960 m² Wohnfläche: 60 m² großer Spielplatz mit 4 m² Spielsandbereich (Sandtisch), einem fest installierten Spielgerät (Wipptier) einer Sitzbank, einem Mülleimer und den erforderlichen landschaftsbaulichen Maßnahmen (Kostenschätzung: 8.500 €).
- **) Wohngebäude mit 20 Wohneinheiten und 1.600 m² Wohnfläche: 96 m² großer Spielplatz mit Spielhaus und Sandkasten, Wippe, zwei Sitzbänken, einem Mülleimer und den erforderlichen landschaftsbaulichen Maßnahmen (Kostenschätzung: 16.500 €).
- ***) Wohngebäude mit 40 Wohneinheiten und 3.200 m² Wohnfläche: 192 m² großer Spielplatz mit Spielkombination, einsitziger Schaukel, Wipptier, Sandkasten und Sandtisch, Schaukelplatten, drei Bänken und einem Mülleimer sowie den erforderlichen landschaftsbaulichen Maßnahmen (Kostenschätzung: 33.600 €).

Sind mehrere Wohngebäude durch gemeinsame Einrichtungen (z. B. Tiefgarage) miteinander verbunden, gelten diese als ein Wohngebäude.

Beispiele für die Berechnung der Herstellungskosten:

A) Wohngebäude mit 8 Wohneinheiten und einer Wohnfläche von insgesamt 640 m²

Ablösesatz 141,67 €/m²

Fiktive Spielplatzgröße: $640 : 25 \times 1,5 = 38,4 \text{ m}^2 \rightarrow 60 \text{ m}^2$ (Mindestgröße)

= 141,67 €/m² x 60 m² = **8.500,20 €**

B) Wohngebäude mit 20 Wohneinheiten und einer Wohnfläche von insgesamt 1.600 m²

Ablösesatz 171,88 €/m²

Fiktive Spielplatzgröße: $1.600 : 25 \times 1,5 = 96 \text{ m}^2$

= 171,88 €/m² x 96 m² = **16.500,48 €**

C) Wohngebäude mit 50 Wohneinheiten und einer Wohnfläche von insgesamt 4.000 m²

Ablösesatz 175,00 €/m²

Fiktive Spielplatzfläche: $4.000 : 25 \times 1,5 = 240 \text{ m}^2$

= 175,00 €/m² x 240 m² = **42.000 €**

Die Angemessenheit der angenommenen Herstellungskosten sollte im Abstand von 3 bis 4 Jahren überprüft und gegebenenfalls im Wege der Satzungsänderung angepasst werden.

Die *Unterhaltungskosten* dürfen bei der Ermittlung des Ablösebetrages nicht mehr berücksichtigt werden. Dies ergibt sich daraus, dass in Art. 47 Abs. 3 Nr. 3 BayBO, dessen entsprechende Geltung Art. 7 Abs. 3 Satz 2 BayBO anordnet, ausdrücklich von der „*Übernahme der Kosten der Herstellung*“ und eben nichts anderem spricht (*Taft*, in: Busse/Kraus BayBO Art. 7 Rn. 164; ebenso *Kraus*, a. a. O., S. 10).

Geeignete Regelungsalternativen zur hier vorgeschlagenen Ermittlung des Ablösebetrages sind nicht ersichtlich. Ein einheitlicher, für alle Fälle im Stadtgebiet gleichermaßen geltender Ablösesatz (Euro/m² Spielplatzfläche) würde dem Differenzierungsgebot nicht gerecht. Für eine Zonierung des Stadtgebietes mit Festlegung zonenbezogener Ablösesätze gibt es keine hinreichenden städtebaulichen und sonstigen Anhaltspunkte.

Die Einnahmen aus Ablösevereinbarungen dürfen gemäß Art. 7 Abs. 3 Satz 2 BayBO zur Sanierung öffentlicher Spielplätze in der Stadt Landshut verwendet werden. Es handelt sich dabei um insgesamt 52 solcher Anlagen. Der bis 2025 ermittelte Finanzbedarf liegt bei rund 1,7 Mio. €.

2. Änderung der die Überdeckung oberirdischer Bauteile betreffenden Maßeinheit in § 6 Abs. 2 Satz 1 der Freiflächen und Gestaltungssatzung

In **§ 6 Abs. 2 Satz 1** der geltenden Freiflächen- und Gestaltungssatzung wurde irrtümlich geregelt, dass die Decken der oberirdischen Bauteile (insbesondere von Tiefgaragen) mit mindestens 0,45 cm unter das geplante Geländeneiveau abzusenken und ebenso hoch mit einem durchwurzelbaren Bodenaufbau zu bedecken und zu begrünen sind. Das dem Regelungszweck entsprechende Maß liegt bei 0,45 m.

3. Behandlung der Stellungnahme der CSU/LM/JL/BfL-Fraktion vom 13.11.2022

Der Bausenat hat am 21.10.2022 beschlossen, dass der Entwurf der Satzung zur Diskussion in die Fraktionen verwiesen wird. Eine erneute Behandlung wurde für den Dezember-Bausenat vorgesehen.

Zu einzelnen bei der Sitzung des Bausenats aufgeworfenen Fragen wurde eine Stellungnahme der Regierung von Niederbayern eingeholt. Diese hat sich hierzu mit E-Mail vom 17.11.2022 wie folgt geäußert:

a) Muss die Stadt Landshut eine Satzungsregelung zur Ablösung der Pflicht zur Herstellung von Kinderspielplätzen erlassen?

*„Ob und für welche besonderen Verhältnisse die Kommune örtliche Bauvorschriften erlässt, steht grds. in ihrem **pflichtgemäßen Ermessen**. Das Ermessen der Kommune verdichtet sich erst dann zu einer echten Rechtspflicht, wenn ohne das Tätigwerden der Kommune das Wohl der Allgemein gefährdet wäre – also nur in krassen Ausnahmefällen. Das Wohl der Allgemeinheit kann z. B. gefährdet sein, wenn es an den im Interesse der Gesunderhaltung der Kinder notwendigen Kinderspielplätzen insgesamt fehlt. Grundsätzlich kann eine Satzung im Sinne einer einheitlichen und transparenten Regelung dazu beitragen, einen reibungslosen Verwaltungsvollzug zu unterstützen.“*

b) Kann in der Satzung die Möglichkeit der Ablösung gegenüber der Herstellung auf dem Baugrundstück oder in dessen Nähe ausgeschlossen werden?

*„Einen generellen Ausschluss einer Ablöse sieht das Gesetz nicht vor. Grundsätzlich hat der Bauherr das Wahlrecht. Der Abschluss eines Ablösevertrags bedarf allerdings der Zustimmung der Kommune. Insoweit gilt der Grundsatz der Vertragsfreiheit. Ohne **sachlichen Grund** kann der Abschluss eines Ablösevertrages nicht verweigert werden. Ein sachlicher Grund ist z.B., dass die Herstellung eines Kinderspielplatzes auf dem Grundstück möglich ist und die Kommune in diesem Fall regelmäßig den Abschluss eines Ablösevertrages ablehnt. Eine dahingehende Regelung könnte auch in eine Spielplatzsatzung aufgenommen werden.“*

c) Muss eine die Ablösung betreffende Satzungsregelung im gesamten Stadtgebiet gelten?

„Räumliche Differenzierungen für Gebiete sind zwar denkbar. Aus dem Willkürverbot, Gleichheitsgrundsatz, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie dem Grundsatz der Bestimmtheit heraus können sich allerdings Grenzen bzw. Einschränkungen ergeben – dies ist auch ein Grund dafür, warum eine räumliche Beschränkung des Geltungsbereichs in der Praxis wohl eher zu Schwierigkeiten oder ggfs. Benachteiligungen führen kann. Letztlich lässt eine Differenzierung einen schwierigen und konfliktbehafteten Verwaltungsvollzug erwarten.“

Mit E-Mail von Herrn Stadtrat Ludwig Schnur vom 13.11.2022 hat die CSU/LM/JL/BfL-Fraktion Stellung genommen. Zu den einzelnen Punkten aus der Sicht der Verwaltung Folgendes:

a) Ausschluss der Herstellungspflicht in einem bestimmten Radius zu öffentlichen Spielplätzen

Der Vorschlag, die Herstellungspflicht in einem bestimmten Radius zu vorhandenen öffentlichen Spielplätzen auszuschließen, steht im Widerspruch zum Vorschlag der Verwaltung, die in § 4 Abs. 4 der Satzung enthaltene Regelung aufzuheben, weil öffentliche Spielplätze dem Spiel von Kindern dienen, die aus unterschiedlichen Gründen über keinen privaten Spielplatz verfügen.

- Hausgärten sind für das Spiel von Kindern häufig zu klein.
- In Gebieten, in denen überwiegend Gebäude mit weniger als 3 Wohnungen vorhanden sind, gibt es keine oder nur wenige private Spielplätze.
- Schließlich gibt es Gebiete, in denen im Zeitpunkt der Entstehung der Bebauung noch keine Spielplatzpflicht bestanden hat und infolge dessen private Spielplätze fehlen.

Öffentliche Spielplätze sind grundsätzlich nicht dazu bestimmt, an die Stelle privater Herstellungspflichten zu treten oder diese irgendwie entbehrlich erscheinen zu lassen.

b) Konkretisierung der Möglichkeit der Erfüllung der Herstellungspflicht in der Nähe des Baugrundstücks

Der in Art. 7 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Art. 47 Abs. 3 Nr. 2 BayBO enthaltene unbestimmte Rechtsbegriff „in der Nähe des Baugrundstücks“ muss bei der Rechtsanwendung im Wege der Auslegung konkretisiert werden. Eine nicht im Einzelfall, sondern im Wege der Satzungsgebung stattfindende generelle Normkonkretisierung (etwa durch Angabe einer fußläufigen Entfernung des öffentlichen Spielplatzes zum Baugrundstück) begegnet erheblichen Bedenken. Wegen der unterschiedlichen städtebaulichen Strukturen in der Stadt Landshut und der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Einzelfälle lässt sich kein einheitlicher Maßstab entwickeln, zumal einzelne Fragen der erforderlichen Nähebeziehung heute noch stark umstritten sind. Während beispielsweise *Taft* (in: Busse/Kraus, Art. 7 BayBO Rn. 151) ein unmittelbares Angrenzen oder eine Lage in Ruf- und Sichtweite für entbehrlich hält, sind *Schönfeld* (in: Spannowsky/Manssen, Art. 7 BayBO Rn. 32) und *Walraven-Lindl* (in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, Art. 7 BayBO Rn. 53) genau gegenteiliger Auffassung. Die Rechtsprechung hat sich hiermit, soweit ersichtlich, noch nicht beschäftigt.

c) Kein Ausschluss der Herstellungspflicht bei Wohnungen mit einer Größe von 40 m²

Die vorgeschlagene Regelung zur Freistellung von der Herstellungspflicht erscheint weder mit Blick auf die Wohnungsgröße von 40 m² noch die Möglichkeit einer späteren Nutzungsänderung für "zu weitgehend."

Nach den sozialrechtlichen Vorgaben für die Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunft im Vollzug des SGB II besteht für eine Person ein abstrakter Wohnraumbedarf von 50 m² und für 2 Personen von 65 m² (Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales vom 04.04.2019 – I3/6074 04-1/113, S. 21). *Taft* (in: Busse/Kraus, Art. 7 BayBO Rn. 133) ist der Ansicht, dass bei einer Wohnfläche von 50 m² in einem Apartmenthaus nicht mit der Anwesenheit von Kindern zu rechnen sei. Dem folgt die überwiegende Kommentarliteratur (*Schönfeld*, in: Spannowsky/Manssen, Art. 7 BayBO Rn. 48; *Schwarzer/König*, Art. 7 BayBO Rn. 10; andere Ansicht wohl nur *Jäde*, in: Dirnberger/Bauer/Weiß, Art. 7 BayBO Rn. 60). Vor diesem Hintergrund ist die im Zusammenhang mit der Satzungsänderung vorgeschlagene Wohnungsgröße von 40 m² keinesfalls zu beanstanden (vgl. hierzu beispielsweise § 1 Abs. 2 der Satzung der Großen Kreisstadt Erding über die Herstellung und Ablösung von Kinderspielplätzen vom 28.07.2022).

Dass durch eine Nutzungsänderung in jedem Fall eine Spielplatzpflicht hervorgerufen wird, ist nicht gesagt, etwa wenn aus einem Ledigenheim ein Arbeiterwohnheim werden sollte. Im Übrigen dürfte für die Forderung eines Nutzungskonzepts und seine Einhaltung während der Bestandszeit des Gebäudes keine Rechtsgrundlage vorhanden sein. Sollte eine Nutzungsänderung eine Spielplatzpflicht zur Folge haben, lebt diese im Genehmigungsverfahren auf und kann durchgesetzt werden (*Taft*, in Busse/Kraus, Art. 7 BayBO Rn. 129; *Schönfeld*, in: Spannowsky/Manssen, Art. 7 BayBO Rn. 25).

d) Mit der Berechnungsmethode der Stellplatzablöse besteht Einverständnis.

Weitere Stellungnahmen zum Satzungsentwurf wurden (bis 18.11.2022) nicht vorgelegt.

Beschlussvorschlag:

Dem Plenum wird empfohlen zu beschließen:

Der Erlass der vom Referenten vorgelegten, ausführlich erläuterten und einen Bestandteil dieses Beschlusses bildenden Satzung zur Änderung der Satzung über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie die Gestaltung und Ausstattung unbebauter Flächen bebauter Grundstücke (Freiflächen- und Gestaltungssatzung) vom 10.03.2021 wird beschlossen.

Anlagen:

Anlage 1 – Satzungsentwurf

Anlage 2 – Stellungnahme des Gutachterausschusses vom 04.02.2022

Anlage 3 – Kalkulation des Stadtgartenamtes

Anlage 4 – Stellungnahme der Regierung von Niederbayern vom 17.11.2022

Anlage 5 – Stellungnahme der CSU/LM/JL/BfL-Fraktion vom 13.11.2022