

Elke Pahl-Weber

Städtebaulicher Rahmenplan

S. 2409 bis 2413

URN: urn:nbn:de: 0156-55992270



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Städtebaulicher Rahmenplan

Gliederung

- 1 Begriff
- 2 Entstehung der Rahmenplanung
- 3 Anwendung

Literatur

Auch wenn für den Begriff Städtebaulicher Rahmenplan keine Legaldefinition existiert, so ist er als informelles Instrument, das dem Bauleitplan oder der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme vorgeschaltet ist, aus der Planungspraxis nicht mehr wegzudenken. Er verbindet verschiedene Planungsebenen miteinander und kann, wenn er von der Gemeinde beschlossen wurde, beim Abwägungsvorgang der Bauleitplanung berücksichtigt werden.

1 Begriff

Eine eindeutige Definition des Begriffs Städtebaulicher Rahmenplan liegt nicht vor, in Literatur und Praxis wird er vielfältig verwendet. Von anderen Plantypen unterscheidet sich der städtebauliche Rahmenplan trotz unterschiedlicher Definitionen und Anwendungen insoweit, als dass er in der Regel für die Vorbereitung von \triangleright *Bauleitplanung* und städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen eingesetzt wird. Der städtebauliche Rahmenplan ist aber selbst kein Bauleitplan, sondern den informellen Plänen (\triangleright *Informelle Planung*) zuzurechnen. Der Begriff ist mit dem „Baugesetzbuch von 1986 ins baurechtliche Blickfeld geraten“ (Albers/Wekel 2008: 59), weil der damaligen Novellierung des Bundesbaugesetzes (BBauG) eine Phase der Diskussion über diesen Plantyp vorangegangen war. Das *besondere Städtebaurecht* (\triangleright *Besonderes Städtebaurecht*) sieht bis heute vor, dass die Vorbereitung einer Sanierung unter anderem die städtebauliche \triangleright *Planung* umfasst, „hierzu gehört auch die Bauleitplanung oder Rahmenplanung, soweit sie für die Sanierung erforderlich ist“ (§ 140 Nr. 4 BauGB). Eine Vorschrift, wie ein solcher Rahmenplan zu erstellen ist und welche Inhalte er haben soll, ist im Unterschied zu Bauleitplänen nicht vorhanden. Während das städtebauliche Entwicklungskonzept schon im Baugesetzbuch (BauGB) als Voraussetzung für die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung benannt ist (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) und damit für einzelne Themen wie die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (\triangleright *Zentraler Versorgungsbereich*) zu berücksichtigen ist (§ 9 Abs. 2a BauGB), findet sich der Begriff des Rahmenplans lediglich im Teil des besonderen Städtebaurechts. Als Plantypen bilden sie beide die Voraussetzung für die Einleitung von formellen Verfahren. Bei der \triangleright *Abwägung* unterschiedlicher Belange kann der Rahmenplan, der von der Gemeinde beschlossen wird, zudem im Sinne der Selbstbindung ein wichtiges Kriterium darstellen.

Zu den Eigenschaften des städtebaulichen Rahmenplans zählt, dass er unterschiedliche Planebenen miteinander verbindet. Somit kann er auf der Ebene der Gesamtstadt (\triangleright *Stadtentwicklungsplanung*) angesetzt sein und ebenso die kleinräumigere Ebene der Stadtteilplanung betreffen oder auch die Planung von nicht verwaltungsbezogenen, sondern städtebaulich-funktional abgegrenzten Gebieten wie etwa ein Wettbewerbsgebiet oder einen Block.

„Der Rahmenplan gibt den ‚Rahmen‘ für die zukünftige Entwicklung eines Stadtteils oder Quartiers vor. Er wird für das erweiterte Plangebiet erstellt und bettet diesen in den räumlichen Zusammenhang ein. Der Bezug zur Umgebung des Plangebiets wird aufgegriffen und dargestellt. Die Maßstäbe bewegen sich zwischen M 1:5000 und 1:2000“ (Reicher 2012: 175). Der städtebauliche Rahmenplan kann mehrere Planungsebenen ansprechen und als Planungswerk angesehen werden, das zwischen unterschiedlichen Ebenen vermittelt.

Damit dient der städtebauliche Rahmenplan der Konkretisierung planerischer Aussagen für eine räumlich abgegrenzte Einheit, vorwiegend für einen städtischen Teilbereich. „Durch das frühzeitige und umfassende Einbeziehen der von den Planungen Betroffenen soll die spätere Umsetzung der Bebauungspläne und ihre Einfügung in den städtebaulichen Kontext erleichtert werden. Dadurch bildet der städtebauliche Rahmenplan einen geeigneten Handlungs- und Orientierungsrahmen für eine flexible und bürgernahe Planung. Außerdem dient der städtebauliche Rahmenplan als Entscheidungshilfe für übergeordnete Behörden bei der Beurteilung, Förderung und Genehmigung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen sowie der Information für Träger öffentlicher Belange und Investoren über die Absichten der Gemeinde“ (Pahl-Weber/Henckel 2008; \triangleright *Beteiligung*).

Während die Bauleitplanung das entscheidende Instrument in der Ausübung der kommunalen Planungshoheit (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) ist, werden deren Inhalte sowie auch Vorgaben für deren Umsetzung in der Regel in informellen Planwerken wie Rahmenplanungen vorbereitet. Insofern kommt auch der städtebaulichen Rahmenplanung eine große Bedeutung für die Wahrnehmung der kommunalen Planungshoheit zu. Städtebauliche Rahmenplanung wird in der Regel in einem Prozess des Planungsdialogs erstellt. Ihre Bestandteile sind der Plan oder mehrere Pläne, ein Bericht und ergänzende Illustrationen, Beschreibungen, gegebenenfalls auch Modelle. Rahmenplanung ist dabei immer eine interdisziplinäre Aufgabe; bei der Erarbeitung der Planung wird stets der Austausch zwischen den Akteuren gesucht, die diese Planung mittragen, Einfluss auf diese Planung haben, sie umsetzen sollen oder Betroffene sind. Damit ist städtebauliche Rahmenplanung auch ein Instrument der ▷ *Stadtentwicklung* als kooperative Aufgabe von Politik, Verwaltung, institutionellen Interessenträgern und Bürgerinnen und Bürgern (▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*).

2 Entstehung der Rahmenplanung

Mit der Einführung des Bundesbaugesetzes als Vorläufer des heute gültigen Baugesetzbuches in Deutschland und damit der zweistufigen Planung aus ▷ *Flächennutzungsplan* und ▷ *Bebauungsplan* stellte sich die Frage, mit welchem Planotyp diese Stufen zu verknüpfen seien. Zehn Jahre nach Einführung des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 wurde diese Lücke auch in der Praxis unverkennbar und eine dritte Planstufe gefordert (Kissel 1982: 9). Zunehmend erarbeiteten Gemeinden die Planungsgrundlagen und die zukünftige Entwicklung in besonderen Plänen, die die zweistufige Planung ergänzten. Das Innenministerium in Baden-Württemberg berief 1972 einen Arbeitskreis „Städtebaulicher Rahmenplan“ ein. Auch in anderen Ländern und Gemeinden wurde mehr und mehr mit diesem Planungstyp gearbeitet, um damit die Planungen nach Bundesbaugesetz vorzubereiten.

Seit Ende der 1970er Jahre widmete sich die ▷ *Stadtforschung* der Entstehung der teilsräumlichen Planung (Curdes 1980) und der Analyse teilsräumlicher Pläne in deutschen Großstädten, die auch als Stadtteilentwicklungspläne, Rahmenpläne, Stadtteilentwicklungsprogramme oder Entwicklungskonzepte bezeichnet wurden. Es zeigte sich, dass in fast allen deutschen Großstädten die teilsräumliche Planung vorhanden war und sehr vielseitig eingesetzt wurde: zur Konkretisierung gesamtstädtischer Zielsetzungen, Vorbereitung der Bauleitplanung, Koordination der Fachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*), Vorbereitung mittelfristiger Finanz- und Investitionsplanung, Entscheidungsvorbereitung für politische Gremien, Verbesserung der Bürgerbeteiligung und zur Lösung besonderer Probleme im Planungsraum (Curdes/Fehl 1980: 182). Die städtebauliche Rahmenplanung wies ursprünglich einen engen Bezug zur ▷ *Stadterneuerung* auf. So wurde aus dem Arbeitskreis in Baden-Württemberg berichtet, dass bei dem vom Bundesministerium für Städtebau und Wohnungswesen 1970 durchgeführten Seminar zur Stadt- und Dorferneuerung und bei der zugleich gezeigten Ausstellung hinsichtlich aller vorgestellten Beispiele ein langfristiger Leitplan aufgestellt worden war, der meist als Rahmenplan bezeichnet wurde.

Städtebaulicher Rahmenplan

Die Einführung dieser Planungsstufe in der Praxis ist aber keine gänzlich neue Erfindung. Bereits vor der Einführung des Baugesetzbuches fanden sich in den Planwerken zum Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Planotypen mit dem Ziel langfristiger Rahmensezung, wie etwa den Wirtschaftsplan oder den Baunutzungsplan; der Begriff Rahmenplanung wurde allerdings nicht verwendet (Kissel 1982: 7 ff.). Mit der Verbreitung des Planotyps „Städtebaulicher Rahmenplan“ in den 1970er Jahren ging die Herstellung von Bindungswirkung einher. Die Gemeinden beschließen seitdem den Rahmenplan in der Regel als Plan mit Selbstbindung. Dadurch erhält er unter anderem als Abwägungsmaterial bindende Wirkung für die nachfolgenden Planwerke. Die übergeordneten Behörden ziehen den Rahmenplan als Entscheidungshilfe für städtebauliche Planungen heran, die Träger öffentlicher Belange nutzen diese Rahmenpläne als Informationsträger.

Die traditionellen Anwendungsbereiche der Rahmenplanung wie die Stadterneuerung haben sich bis heute erhalten, die Anwendungspalette ist aber insgesamt weitaus breiter geworden. Während der städtebauliche Rahmenplan in den 1970er und 1980er Jahren eher als Planungsebene zwischen der gesamtstädtischen (Flächennutzungsplan) und teilraumbezogenen Planung (Bebauungsplan) angesiedelt war, bezieht er sich heute auch auf andere Planungsebenen, etwa auf die gesamte \triangleright *Stadt* oder sogar auf stadtregionale Zusammenhänge. Er ist als Planotyp informell geblieben, eine Veränderung des Planungssystems in der Rahmengesetzgebung des Bundes ist nicht erfolgt; die Notwendigkeit dafür wird aber immer wieder betont. So wird angesichts steigender Komplexität von Planungsentscheidungen die Erarbeitung von konzeptionellen Plänen auch als „unverzichtbares Abwägungsmaterial“ bezeichnet (Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke 2013: 249).

3 Anwendung

Städtebauliche Rahmenplanung hat immer einen räumlichen Bezug und eine räumliche Darstellung (\triangleright *Raum*). Der Planotyp ist nicht spezifisch für Deutschland, es gibt ihn in unterschiedlicher Fassung auch in anderen Ländern. Dort wird vielfach der Begriff Masterplan verwendet. Masterpläne können dabei sowohl strategische Pläne (\triangleright *Strategische Planung*) mit räumlich eher unscharfen Aussagen als auch Pläne mit gebäudescharfer Darstellung umfassen.

Ortsübergreifende Rahmenplanungen auf vermittelnder Ebene zwischen der \triangleright *Regionalplanung* und der Flächennutzungsplanung werden auf regionaler Ebene erstellt oder bezeichnen den Zusammenhang zwischen verschiedenen Orten und lassen sich keiner Verwaltungsebene, etwa Planungsregion oder Kreis, zuordnen.

Dabei werden eine Stadt und ihre Beziehung zu den umliegenden Gebieten (\triangleright *Stadt-Umland-Beziehungen*) thematisiert und von der Stadt selbst oder durch die Planungsregion erarbeitet. Ein solcher Plan kann aber auch Rahmenplanungen unterschiedlicher Gemeinden zu einem überregionalen Thema in Bezug setzen.

Teilräumliche städtebauliche Rahmenplanungen erfolgen auf der Ebene städtischer Gebiete, sowohl für die Vorbereitung von Neubaugebieten (\triangleright *Stadterweiterung*) als auch, wie im Baugesetzbuch gefordert, bei der Bestandsentwicklung. Im Rahmen des besonderen Städtebaurechts findet sich die Vorbereitung von Maßnahmen durch Rahmenplanungen für alle Programme

der ▷ *Städtebauförderung* (Stadterneuerung, ▷ *Stadtumbau*, ▷ *Soziale Stadt* und Aktive Orts- und Stadtteilzentren) an zahlreichen Orten in Deutschland. Dabei handelt es sich je nach Programm um die Erneuerung bestehender Gebiete, um die Konversion von Teilräumen, um Innenstadt-erneuerung (▷ *Innenstadt*) oder auch um Großsiedlungsentwicklung. Städtebauliche Rahmenplanungen werden nach dem besonderen Städtebaurecht aber auch sehr kleinräumig erarbeitet, etwa für Platz- oder Straßenraumgestaltungen (▷ *Öffentlicher Raum*).

Literatur

- Albers, G.; Wekel, J. (2008): *Stadtplanung: Eine illustrierte Einführung*. Darmstadt.
- Curdes, G. (Hrsg.) (1980): *Teilräumliche Planung. Der Stand der Stadtteilplanung in der Bundesrepublik*. Stuttgart. = Politik und Planung 11.
- Curdes, G.; Fehl, G. (Hrsg.) (1980): *Teilräumliche Planung II*. Stuttgart. = Politik und Planung 13.
- Düwel, J.; Gutschow, N. (2001): *Städtebau in Deutschland im 20. Jahrhundert. Ideen – Projekte – Akteure*. Stuttgart.
- Kissel, H. (1982): *Städtebauliche Rahmenplanung. Inhaltliche und methodische Hinweise zum Verfahren einer neuen Planart*. Hannover. = Plan 25 des Instituts für Städtebau, Wohnungswesen und Landesplanung und der Universität Hannover.
- Pahl-Weber, E.; Henckel, D. (eds.) (2008): *The planning system and planning terms in Germany. A glossary*. Hannover. = Studies in Spatial Development 7.
- Reicher, C. (2012): *Städtebauliches Entwerfen*. Wiesbaden.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2013): *Städtebaurecht. Einführung und Handbuch*. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 09/2018