Metropolregion
Rhein-Neckar

Vorlage PLA

Vorlage: VO-PLA/2025/063

Aktenzeichen: 023 03
Verfasser: Preuss, Maren/Busch, Olaf

Datum	Gremium	Zuständigkeit	Öffentlichkeitsstatus
21.11.2025	Planungsausschuss	Entscheidung	öffentlich

TOP 3: MORO - Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung
hier: Bericht zum Projektabschluss

I. Beschlussvorschlag

Der Planungsausschuss nimmt den Bericht zum Projektabschluss zur Kenntnis und beauftragt die Verbandsverwaltung auf Basis der Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben weiterzuarbeiten.

II. Sachverhalt

Hintergrund

Der Verband Region Rhein-Neckar und der Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim haben zwischen Dezember 2022 und September 2025 gemeinsam mit sechs weiteren Regionen an einem Forschungsprojekt der Bundesraumordnung im Rahmen des Aktionsprogramms "Modellvorhaben der Raumordnung" (MORO) des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zum Thema „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ mitgewirkt. Das Modellprojekt auf Ebene der Metropolregion zielte darauf ab, flächensparende Siedlungskonzepte möglichst nah an die kommunalen Entscheidungswege heranzubringen (kurz: MORO „Fläche“).

Konkret verfolgt wurde das Ziel, eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Metropolregion Rhein-Neckar zu stärken. Dabei sollten Ansätze erprobt werden, um flächensparende Siedlungskonzepte möglichst nah an kommunale Entscheidungswege heranzubringen und insbesondere neue Wohngebiete in der Region zukünftig kompakter und flächeneffizienter auszugestalten. Das Projekt wurde mit rund 200.000 € durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gefördert und durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) begleitet.

Im Mittelpunkt der Umsetzung des MOROs standen drei Bausteine:

Baustein „Beirat für flächensparendes Bauen“

Zum einen wurde ein Beirat für flächensparendes Bauen ins Leben gerufen, mit dem Gemeinden bei der Entwicklung eines Wohngebietes unterstützt wurden, indem gemeinsam eine flächensparende städtebauliche Konzeption erstellt und die Ideen durch ein Planungsbüro ausgearbeitet wurden. Dabei wurden zu konkreten Wohnbauprojekten gemeinsam mit renommierten Expertinnen und

Experten (Professorinnen und Professoren aus den Bereichen Stadt-/Freiraumplanung) sowie örtlichen Vertretern (Bürgermeister, Gemeinderat und Verwaltung) ortsangepasste flächensparende Siedlungskonzepte entwickelt. Wesentliches Ziel war es, in enger Kooperation mit den lokalen Vertretern Lösungen zu entwickeln, die die örtlichen Sichtweisen berücksichtigen, eine harmonische Fortentwicklung des Siedlungskörpers darstellen und dabei möglichst flächensparend sind. Insgesamt haben vier Modellkommunen (Freinsheim, Hirschberg, Ilvesheim und Ladenburg) am MORO teilgenommen. Dabei wurden jeweils drei städtebauliche Entwürfe entwickelt, deren Dichten durchweg über den bisherigen Maßgaben der Regional- und Landesplanung liegen. Im Ergebnis ist in allen Kommunen vorgesehen, die Ergebnisse des „Beirats für flächensparendes Bauen“ als Grundlage für die weitere Gebietsentwicklung zu nutzen. Der Beirat stieß durchweg auf ein positives Echo.

Baustein „Flächendeckende Analyse des Raum- und Siedlungsgefüges“

Ziel war es, anhand verfügbarer Daten auszuwerten und sichtbar zu machen, wie sich die bestehenden Wohnbauflächen hinsichtlich Baustruktur und Dichte darstellen, welche räumlichen Verflechtungen z.B. im Hinblick auf Verkehr und Arbeitsplatzschwerpunkte bestehen und in welchen Teilräumen welche Dynamik in der baulichen Entwicklung erkennbar ist. Für den Verband Region Rhein-Neckar liegen damit detaillierte Betrachtungen vor, die für die perspektivisch vorgesehene Gesamtfortschreibung des Regionalplans von zentraler Bedeutung sind. Für das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes stand eine EDV-gestützte Analyse des Siedlungsbestandes mit dem Fokus auf den Siedlungsdichten im Vordergrund.

Baustein „Flächendialog Rhein-Neckar“

Der Baustein Flächendialog war ein Kommunikations- und Austauschformat, bei dem externe Referentinnen und Referenten Impulse zu verschiedenen Themenschwerpunkten einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung gaben. So konnten das Wissen und der Austausch mit den Kommunen der Metropolregion zum Thema weiter vertieft werden. Die Veranstaltungsreihe stieß mit jeweils über 50 Teilnehmenden (überwiegend auf Ebene der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister) auf großes Interesse mit einem durchweg positiven Echo. Begleitet wurde das Projekt zudem durch eine durchgehende Kommunikation über das Rhein-Neckar-Info.

Ergebnisse

Die Umsetzung der bundesweiten Zielsetzungen zum flächensparenden Wohnungsbau hängt wesentlich von Entscheidungen auf kommunaler Ebene ab, wie zum Beispiel Beschlüssen zur Aufstellung und Ausgestaltung von Bebauungsplänen. Aufgrund des üblichen Verfahrensablaufs der Stadtplanung nimmt die Diskussion über die konkrete städtebauliche Ausgestaltung von Baugebieten in den örtlichen Gremien häufig eine untergeordnete Rolle ein und die Konzeption wird weitestgehend den beauftragten Planungsbüros überlassen. Mit dem kooperativen Ansatz des Beirats ist es in den Modellkommunen gelungen, die Gemeinderäte vor dem ersten Entwurfsstand in den Planungsprozess einzubinden und diesen die Möglichkeit zu geben, selbst entwerferisch tätig zu werden. Dadurch konnte die örtliche Perspektive in die Entwurfserstellung miteinbezogen und dabei städtebaulich qualitätvolle Entwürfe mit Ideen zu verkehrlicher Erschließung, einem Freiraumangebot und guten Dichteentwicklungen ausgelotet werden. In allen vier Kommunen wurden so Testentwürfe entwickelt, die als wesentliche Grundlage für den weiteren Diskussions- und Planungsprozess mit Blick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung gesehen werden.

Die Impulse der drei Fachexperten, die ihre fachliche Expertise und einen Blick von außen einbrachten, wurden dabei ebenso wie der kreative und kooperative Prozess als sehr gewinnbringend erachtet. Diese Form der Beratung stellt insbesondere für die Kommunen einen Mehrwert dar, die über keine große Bauverwaltung oder ein eigenes Stadtplanungsamt verfügen.

Die Ergebnisse waren in den Modellkommunen die Basis für vielfältige Beschlüsse zur Weiterarbeit mit den vorgesehenen städtebaulichen Entwicklungen.

In Ilvesheim war der ausgewählte Entwurf gleichzeitig die Basis für ein Investorenauswahlverfahren zur konkreten Umsetzung des gewählten städtebaulichen Testentwurfs.

In Hirschberg wurde auf Basis der favorisierten Variante ein Aufstellungsbeschluss für den künftigen Bebauungsplan getroffen.

Bei den jeweils über 10 Hektar großen städtebaulichen Entwicklungen in Ladenburg sowie in Freinsheim werden die drei Entwürfe mit ihren Bausteinen die Grundlage für den weitere Beteiligungs- und Entscheidungsprozess für die künftige Stadtentwicklung bilden.

Raumanalyse auf Ebene der MRN

Beide Planungsverbände (VRRN und Nachbarschaftsverband) haben den gesetzlichen Auftrag, sich mit der flächendeckenden Steuerung des Raum- und Siedlungsgefüges zu befassen. Auch wenn sich die Aufgaben und Maßstabsebenen unterscheiden, wurde zunehmend festgestellt, dass die bisher fachlich anerkannten Planungsmethoden und Beurteilungsgrundlagen für die Komplexität der Aufgabe nicht mehr ausreichend differenziert sind. Sowohl für die Fortschreibung des Einheitlichen Regionalplans durch den VRRN als auch für die zukünftige Flächennutzungsplanung des Nachbarschaftsverbandes wurde es als notwendig erachtet, die bestehende Raum- und Siedlungsstruktur als auch die Dynamiken in der siedlungsstrukturellen Entwicklung deutlich präziser zu erfassen.

Ziel der Siedlungsdichte und -strukturanalyse war es, den Raum kleinräumig, datenbasiert und EDV-gestützt zu analysieren, um daraus Rückschlüsse auf vorhandene Raumstrukturen, bestehende Siedlungsdichten und mögliche Erklärungsansätze für diese ziehen zu können. Im Wesentlichen ging es um die Frage, Muster der räumlichen Strukturen und bestehende Entwicklungsdynamiken sichtbar zu machen und mit den Steuerungszielen der bestehenden Planwerke in Beziehung zu setzen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen insbesondere im Hinblick auf die Begründung zukünftig anzustrebender baulicher Dichten dienen, die im Hinblick auf regionale Lage und örtliche Struktur deutlich differenzierter ausgestaltet werden sollen. So können z.B. die Ziele der dezentralen Konzentration oder verkehrssparender Siedlungsstrukturen deutlich besser umgesetzt werden, in dem Kriterien wie z.B. die Entfernung zu Arbeitsplatzschwerpunkten oder die Lage am schienengebundenen Nahverkehr stärker in Fragen der Siedlungsentwicklung einfließen. Gleichzeitig geht es darum, dass sich bauliche Dichten zwar an der bestehenden Bebauung orientieren und die örtliche Sichtweise integrieren, aber mit Blick auf eine flächensparenden Siedlungsentwicklung auch im Sinne zukunftsorientierter Quartiere weiterentwickelt werden.

Grundlage für diese datenbasierte Analyse waren vielfältige verfügbare Daten. Diese bezogen sich sowohl auf die bestehende Siedlungsstruktur zu Wohnen (z.B. bauliche Dichten, Einwohnerdichten) als auch auf die Frage der räumlichen Verflechtungen (z.B. Erschließung mit dem ÖPNV, Arbeitsplatzschwerpunkte). Dabei erfolgte eine abgestufte Betrachtungs- und Vorgehensweise. Ausgehend von einer großmaßstäblichen, regionalen Betrachtung für die Gesamtregion wurden in einem zweiten Schritt jeweils Teilaspekte für den Nachbarschaftsverband als „Lupenraum“ inhaltlich und maßstäblich detaillierter betrachtet. Aus den Ergebnissen für das Gebiet des Nachbarschaftsverbands können dann wiederum Rückschlüsse und Erkenntnisse gezogen werden, die auch auf andere Kommunen in der Region übertragbar sind. Diese sollen im Rahmen der Verbandsversammlung des Nachbarschaftsverbandes vorgestellt werden.

Betrachtung auf Ebene des Verbandes Region Rhein-Neckar

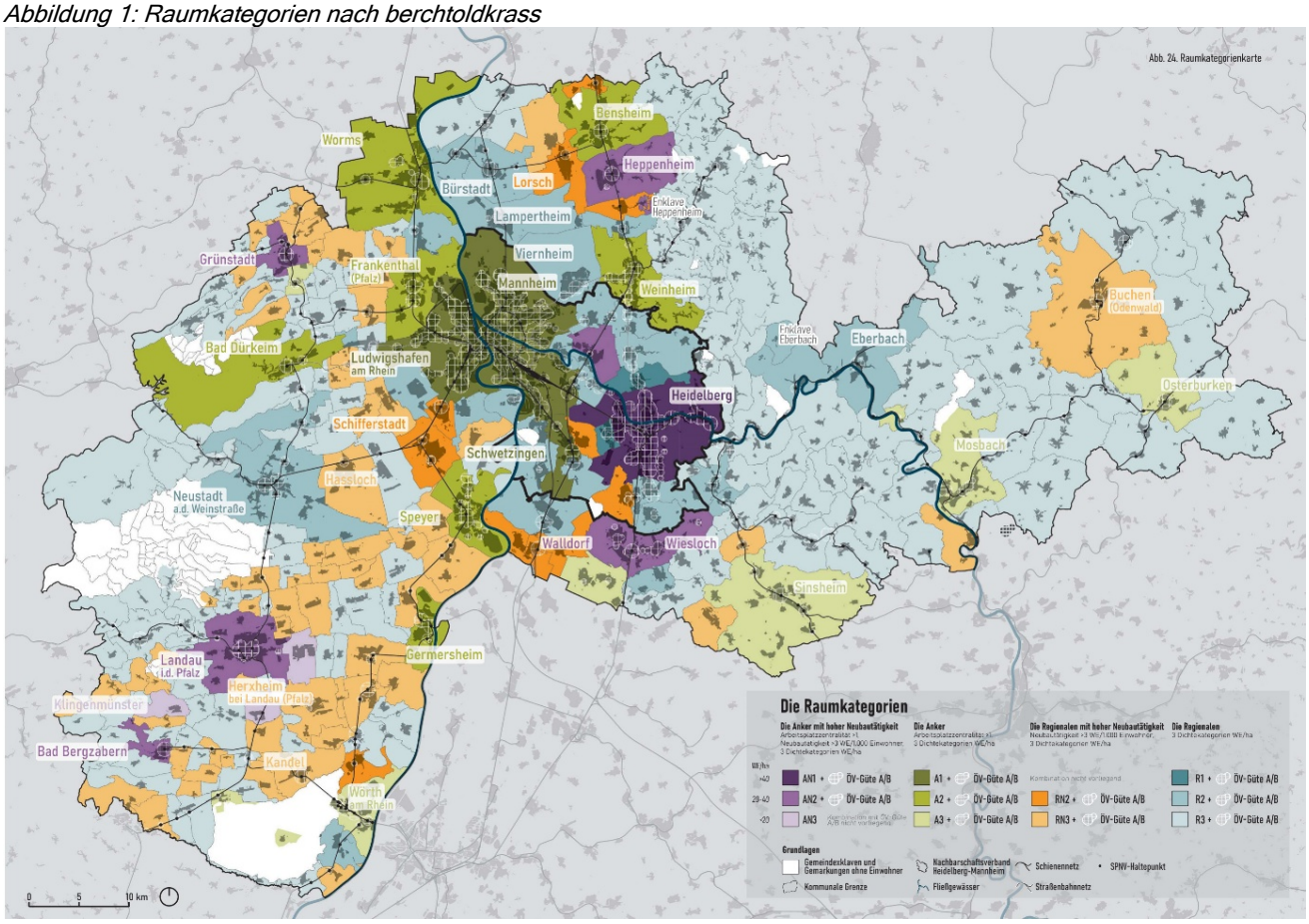
Ziel der Siedlungsdichte und -strukturanalyse war es, den Raum kleinräumig, datenbasiert und EDV-gestützt zu analysieren, um daraus Rückschlüsse auf vorhandene Raumstrukturen, bestehende Siedlungsdichten und mögliche Erklärungsansätze für diese ziehen zu können. Im Laufe des Prozesses wurde deutlich, dass die Zielsetzung aufgrund mangelnder Datenqualität und fehlender

notwendiger Detailtiefe unterhalb der kommunalen Ebene teilweise angepasst werden musste. Dennoch konnten auf regionaler Ebene zentrale Erkenntnisse gewonnen werden, die eine wesentliche Grundlage für die künftigen Arbeiten am Einheitlichen Regionalplan bilden. Im Rahmen der Raumanalyse wurden zunächst verfügbare Daten aus dem Zensus 2022, der Bundesagentur für Arbeit, der Regionaldatenbank Deutschland der statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie eigens aufbereitete Datensätze räumlich dargestellt. Dadurch konnte eine breite Vielfalt räumlicher Muster sichtbar gemacht und zentrale Fragestellungen für künftige regionalplanerischen Überlegungen zur Siedlungsdichte ermittelt werden. So zeigte sich z.B.:

- Die Bestandsdichten stehen weniger im Zusammenhang mit den zentralörtlichen Funktionen als mit der konkreten Lage im Raum, da die Funktionszuweisungen in den drei Bundesländern unterschiedlich erfolgt.
- Ein Abgleich von regionalplanerischen Soll- und Bestandsdichten zeigt Verzerrungen zwischen den Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Gemeindestrukturen auf.
- Die Bestandsdichten stehen nicht in direktem Zusammenhang mit den Raumkategorien im Einheitlichen Regionalplan, die auf der Kategorisierung der drei Bundesländer basieren.

Aus den vielfältigen Analysen wurden schließlich als Grundlage für einen neuen Ansatz der Raumkategorisierung rein datenbasiert Kriterien herangezogen, mithilfe derer abgebildet werden sollte, welche Räume in der Region eine besonders dynamische Entwicklung durchlaufen, welche Räume heute und perspektivisch für eine Entwicklung geeignet sind und welche Ausgangslage in Bezug auf Dichte vorliegt. Ziel dabei war es, die oben genannten länderspezifischen Verzerrungen zu vermeiden und einheitliche Kriterien zu finden, die aus planerischer Sicht eine differenzierte Entwicklung künftiger Siedlungsdichten rechtfertigen. Aus der Kombination der Kriterien Arbeitsplatzzentralität, Neubautätigkeit und Bestandsdichte im Siedlungskörper sowie vorliegender ÖV-Güte konnten schließlich datenbasiert unterschiedliche Räume in der Region abgegrenzt werden.
Dabei bilden nach der grundlegenden Analyse Kommunen mit einer positiven Arbeitsplatzzentralität die „Anker“ in der Raumkategorisierung ab, während die „Regionalen“ eine negative Arbeitsplatzzentralität aufweisen.

Abbildung 1: Raumkategorien nach berchtoldkrass

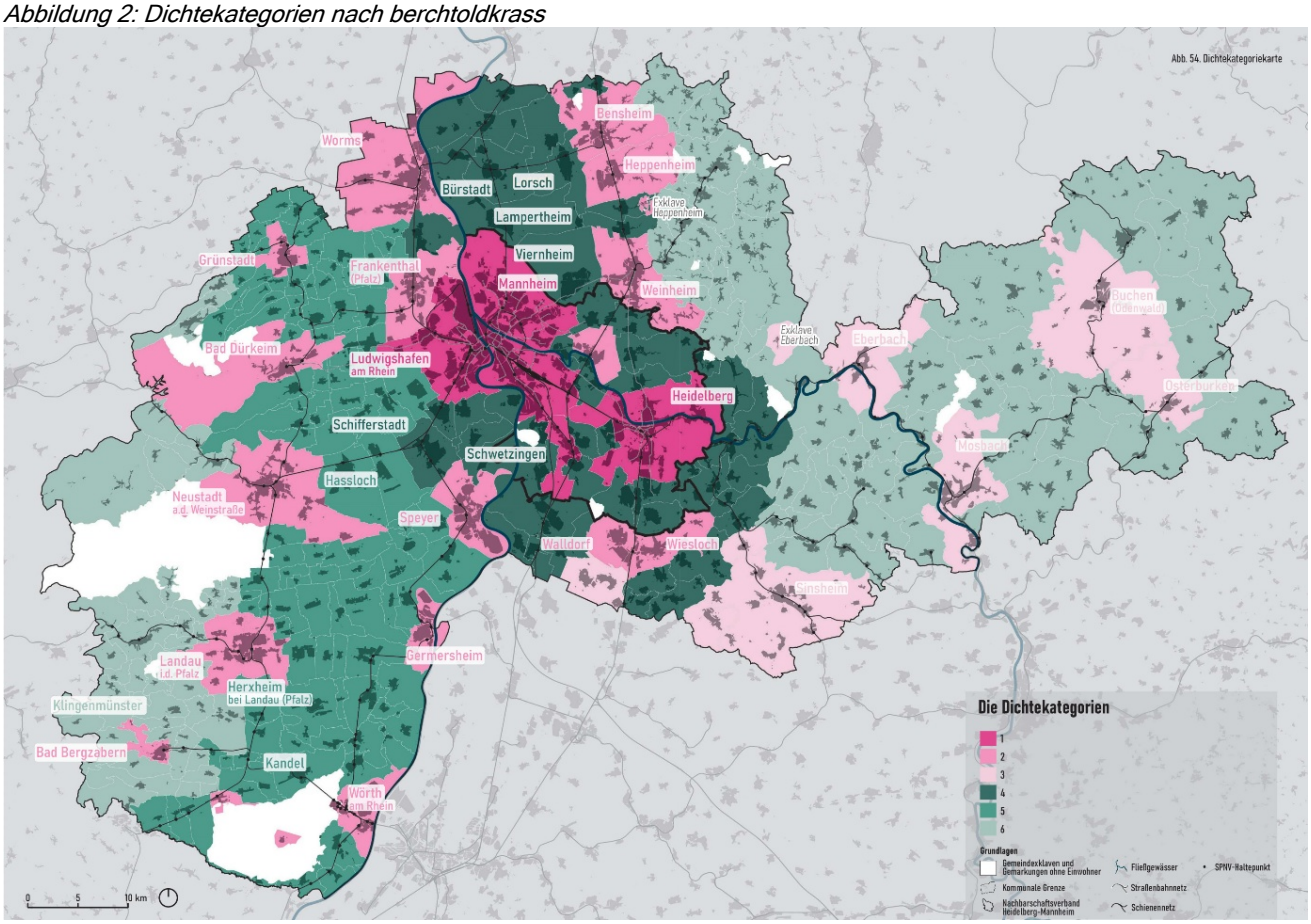


Zentrale Erkenntnisse aus der Raumkategorisierung sind:

- Die Bestandsdichten im Kernraum zeigen eine deutliche Verdichtung unabhängig der zentralörtlichen Funktionszuweisungen der Gemeinden. Die Soll-Dichtewerte überschreitet häufig die im ERP für die einzelnen Gemeinden vorgegeben Dichtewerte.
- Verstärkte wohnbauliche Entwicklungen wurden teilweise in Räumen sichtbar, die aufgrund der Lage, ihrer verkehrlichen Anbindung und der Funktionszuweisung nicht für eine Ausweitung der Wohnfunktionen vorgesehen sind.
- Außerhalb des verdichteten Kernraums zeigte die Raumkategorisierung weitere Räume auf, die analog der dezentralen Konzentration wichtige „Anker“ im Raum darstellen.
- Die Bestandsdichten zeigen, dass in der Kategorie der „Regionalen“ bisher eher geringe Dichten vorhanden sind, die für eine Aufrechterhaltung zentraler Funktionen im Ortskern und eine flächeneffiziente wie ressourcenschonende Siedlungsentwicklung vertieft betrachtet werden sollen.

Vor dem Hintergrund der Fragestellung wie diese Raumkategorien künftig für regionalplanerischen Siedlungsdichtevorgaben operationalisiert werden könnten, wurden die in der Datenanalyse ermittelten Raumkategorien schließlich in sechs Dichtekategorien überführt. Dabei wurden Harmonisierungen der Kategorisierungen aufgrund räumlicher Zuordnungen und konzeptioneller Überlegungen vorgenommen.

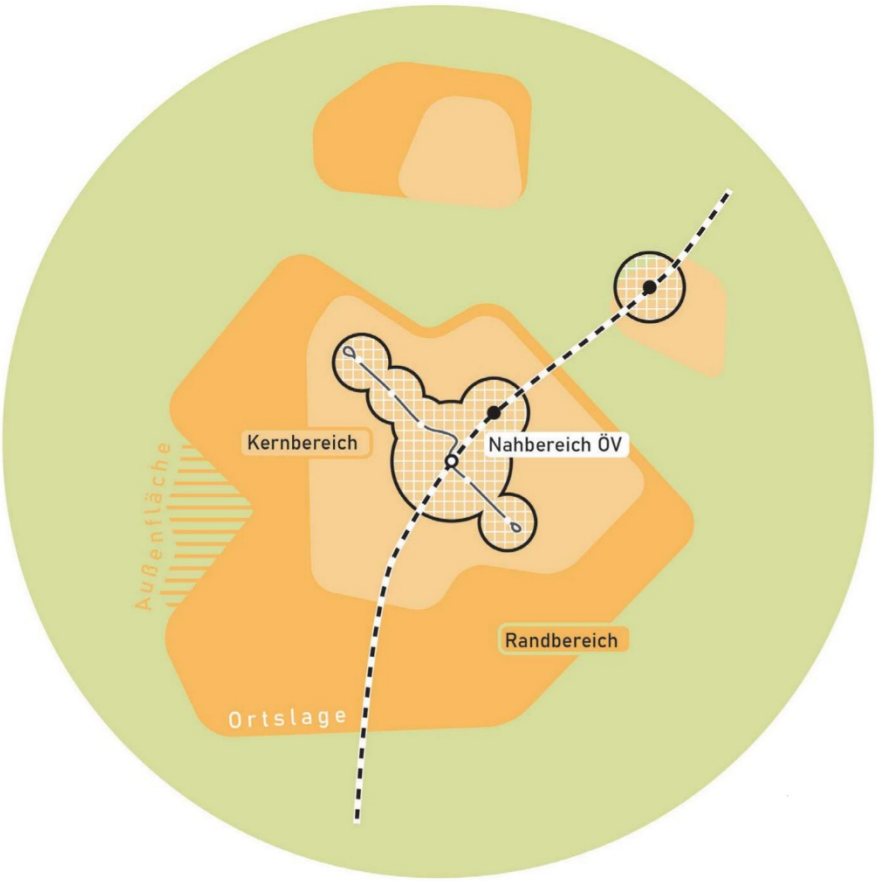
Abbildung 2: Dichtekategorien nach berchtoldkrass



Um auch bei unterschiedlichen Gemeindestrukturen künftig eine vergleichbare Differenzierung von Soll-Dichtewerten zu ermöglichen, schlägt das mit der Untersuchung beauftragte Büro berchtoldkrass space&options zudem ein von der Gemeindestruktur unabhängiges Differenzierungsprinzip als weitere Ebene für eine Differenzierung der Dichte innerhalb eines Siedlungskörpers vor. Bei diesem soll zum einen die Lage einer Entwicklungsfläche innerhalb des Siedlungszusammenhangs und zum anderen die ÖPNV-Erschließung Berücksichtigung finden. Die Lage im Siedlungskörper wird nach Kern- und Randbereich differenziert. Bei der Beurteilung der Lage ist dem Konzept nach die spezifische Situation vor Ort zu betrachten: Der Kernbereich eines Siedlungskörpers zeichnet sich demnach, im Vergleich zum Randbereich, durch ein breiteres Angebot an sozialer Infrastruktur und/oder Nahversorgungsangeboten aus. Im Kernbereich liegt - sofern vorhanden - meist der zentrale Bus- oder Bahnhalt eines Ortes und oft finden sich hier die dichtesten Strukturen des Siedlungskörpers. Wird die Lokalbevölkerung zudem nach dem „Zentrum“ des Siedlungskörpers gefragt, würde dieser Ort genannt werden. Dieser Bereich muss aber nicht zwangsläufig im Inneren des Siedlungsbereichs liegen. Der Randbereich eines Siedlungskörpers zeichnet sich, im Vergleich zum Kernbereich, vorwiegend durch Wohnnutzungen aus. Im Verhältnis zum Kernbereich sind die Strukturen weniger dicht bebaut. Der Ansatz, die höchsten Dichtewerte an ÖV-Haltepunkten anzusetzen, zielt vor allem darauf ab, die vorhandene Nutzung vorhandener ÖV-Infrastrukturen zu fördern und somit die weiteren Verkehrsachsen zu entlasten, die Verknüpfung zwischen Arbeitsplatzzentren und Wohnstandorten zu stärken und das ÖV-Angebot möglichst vielen Menschen im Rahmen einer nachhaltigen und sozialverträglichen Mobilitäts- und Siedlungsentwicklung zugänglich zu machen.

Abbildung 5: Prinzipabbildung zur räumlichen Differenzierung von Dichtekörpern innerhalb des

kommunalen Siedlungskörpers



Für die verschiedenen Dichtekategorien hat das beauftragte Büro jeweils Vorschläge für differenzierte Dichtewerte erarbeitet. So ergibt sich je Dichtekategorie eine Spanne von Dichtewerten, deren Anwendung sich je nach Lager einer Entwicklungsfläche innerhalb des Gemeindegebietes entscheidet. Grundlage für diese Vorschläge sind verschiedene Skizzen für die ermittelte exemplarische Situationen im bestehenden Siedlungsgefüge, die ermittelten Werte in den städtebaulichen Testentwürfen des Beirates für flächensparendes Bauen sowie verschiedene in einem Dichtekatalog zusammengeführte Beispiele. Diese im Forschungsvorhaben entwickelte Methodik könnte als Grundlage für den weiteren Dialog über künftige Dichteziele dienen und künftig regionseinheitlich und bundesländerübergreifend angewandt werden. Die vorgeschlagenen Dichtewerte werden derzeit von der Verbandsverwaltung geprüft und sollen in Verbindung mit Wissenschaft und Praxis weiter entwickelt werden, damit diese im Rahmen der vorgesehenen Raumdialoge in Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene erörtert werden können.

Ein zentrales Ergebnis der Forschungsarbeit war, dass flächeneffiziente Siedlungsstrukturen mit städtebaulichen Qualitäten einhergehen und in Verbindung mit guter ÖPNV-Anbindung realisiert werden sollten. Dabei sind Mehrfamilienhäuser ein wichtiger Bestandteil für eine gebotene Erhöhung der Wohnungsvielfalt, so dass im Kontext des Generationenwechsels für Jung und Alt vor Ort notwendige Angebote geschaffen werden und gleichzeitig flächenschonende Siedlungskonzepte realisiert werden können.

Für die zukünftige Weiterarbeit mit dem Thema Siedlungs- und Dichteentwicklung – auch in Hinblick auf eine Neuaufstellung des Einheitlichen Regionalplans von 2014 - können aus der Analyse vielfältige Erkenntnisse für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema gewonnen werden. Diese sollen in einem künftigen Raumdialog mit den Kommunen gespiegelt und diskutiert werden.

Ausblick

Das Erfolgsmodell des Beirats für flächensparendes Bauen zeigt, wie mit ebenenübergreifender Zusammenarbeit und Kommunikation gemeinsam eine zukunftsweisende Siedlungsentwicklung unterstützt werden kann. Daher verfolgt der VRRN das Ziel, das Modell des Beirats weiterzuführen und für weitere interessierte Kommunen anzubieten. Gegenüber dem Ansatz des Modellvorhabens, bei dem der Beirat anteilig über Fördermittel finanziert werden konnte, muss hier vor dem Hintergrund der Haushaltslage der Verbände ein angepasstes Finanzierungsmodell gefunden werden, in dem die Kosten zwischen Region und Kommune ausgehandelt werden. Hierzu werden die Verbände weitere Überlegungen anstellen.

Mit den Ergebnissen aus der Raumanalyse und dem daraus entwickelten Dichtebild liegen nun eine fundierte Wissensbasis und ein Vorschlag für künftige Entwicklung der Siedlungsdichtewerte seitens des beauftragten Büros vor. Diese bieten die Grundlage, um in Vorbereitung einer künftigen Fortschreibung des Einheitlichen Regionalplans in einen regionalen Dialogprozess einzutreten. In diesem sollen die Ergebnisse des Forschungsvorhabens mit den Kommunen gespiegelt und weiter diskutiert werden.

Auch das Onlineformat der Flächendialoge hat sich im Rahmen des MORO bewährt. Es bietet ein gutes Dialogformat, um vielfältige Themen und Wissen im Zusammenhang mit einer ressourcen- und flächeneffizienten Siedlungsentwicklung zu adressieren und den innerregionalen Austausch zu befördern. Daher ist geplant, die Flächendialoge auch in Zukunft fortzuführen.

III. Einordnung des Sachverhalts in die weiteren Maßnahmen der Regionalplanung

Der Einheitliche Regionalplan Rhein-Neckar bildet die formelle Grundlage für eine flächenschonende und nachhaltige Siedlungsentwicklung. Mit dem MORO Fläche wurden Ansätze erprobt, wie die praktische Umsetzung der regionalplanerischen Zielsetzungen vor Ort in den Kommunen unterstützt werden kann. Mit der Raumanalyse und dem Raumbild zur Siedlungsdichte konnten zudem erste Grundlagen erarbeitet werden, auf der die künftigen Arbeiten zur Fortschreibung des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar aufbauen können.

IV. Finanzierung

Unter dem Vorbehalt der laufenden Haushaltsverhandlungen sind für den Beirat für flächensparendes Bauen als Unterstützungsangebot an die kommunale Ebene Mittel für eine Weiterführung im Jahr 2026 vorgesehen.

gez.
Ralph Schlusche