

**Teilnahme des Nachbarschaftsverbandes am Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“**

	TOP	am	Beschluss
Sitzung der Verbandsversammlung	01	14.02.2025	

**Beschluss/Antrag:**

1. Der Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim nimmt in Kooperation mit dem Verband Region Rhein-Neckar an einem Modellvorhaben der Raumordnung „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ (MORO) teil. Der Bericht zum erreichten Sachstand wird zur Kenntnis genommen.
2. Einer Fortführung der mit dem MORO erstellten Konzepte entsprechend der Abschnitte 2.2 und 3.2 des Sachverhalts wird zugestimmt.

gez. Specht

# **Modellvorhaben der Raumordnung „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“**

## **Sachverhalt**

### **1. Zusammenfassender Sachstand**

Der Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim nimmt in Kooperation mit dem Verband Region Rhein-Neckar (VRRN) an einem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) teil. Zentrales Ziel ist es, im Wohnungsbau in enger Kooperation mit den Kommunen zu einer langfristig flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region zu kommen.

Die Verbandsversammlung des Nachbarschaftsverbandes hat bereits am 13.12.2018 (vgl. Vorlage N 01/2018) einen Grundsatzbeschluss gefasst, angesichts des Zielkonfliktes zwischen Wohnungsnot und Freiraumschutz zu einem gemeinsamen Verständnis für die interkommunale Wohnungsbauentwicklung zu kommen. Auf dieser Basis wurden zunächst aktuelle Gebietsentwicklungen in den Mitgliedsgemeinden des Nachbarschaftsverbandes vertieft betrachtet, um deren Beitrag für eine flächensparende Entwicklung zu erfassen. Gleichzeitig wurde sichtbar gemacht, wie zukünftige Siedlungsentwicklungen flächensparend ausgestaltet werden können (vgl. Vorlage N 01/2022). Die Ergebnisse wurden nachfolgend in den Gremien der Mitgliedsgemeinden des Nachbarschaftsverbandes vorgestellt. Dabei wurde deutlich, dass in den Kommunen ein breites Einvernehmen für eine freiraumschonende und flächensparende Siedlungsentwicklung besteht.

Auf Basis dieser Vorarbeiten erfolgt in Kooperation mit dem VRRN die Teilnahme am MORO „Regionale Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung“ (vgl. Vorlage N 03/2023).

Ziel eines MORO ist es, zu bundesweit relevanten Fragestellungen der Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene neue Lösungswege zu erproben. Als eine von sieben teilnehmenden Modellregionen haben sich die beiden Planungsverbände das Ziel gesetzt, im Zeitraum von November 2022 bis Juni 2025 eine flächensparende interkommunale und regionale Wohnbaustrategie zu entwickeln. Dabei stehen zwei Bausteine im Mittelpunkt:

Zum einen wurde ein „Beirat für flächensparendes Bauen“ ins Leben gerufen, mit dem Gemeinden, die sich die Entwicklung eines Wohngebietes vornehmen, bei der Erstellung einer flächensparenden städtebaulichen Konzeption unterstützt werden. Dabei werden gemeinsam mit externen Experten sowie örtlichen Vertretern (Bürgermeister, Vertreter der Fraktionen,

Verwaltung) ortsangepasste flächensparende Siedlungskonzepte entwickelt. Wesentliches Ziel ist es, in enger Kooperation mit den lokale Vertretern Lösungen zu entwickeln, die die örtlichen Sichtweisen berücksichtigen, die eine harmonische Fortentwicklung des Siedlungskörpers darstellen und die dabei möglichst flächensparend sind. Näheres dazu kann Kap. 2 entnommen werden.

Zweiter Baustein ist die Erstellung eines informellen „Siedlungsdichtekonzeptes“ (vgl. Kap. 3). Da viele Entwicklungen im gewachsenen Siedlungsbestand stattfinden, soll sich das Konzept sowohl auf den Innenbereich als auch auf die Entwicklungsflächen des Flächennutzungsplans im Außenbereich beziehen. Auf Basis der bisherigen Schritte, insbesondere der Ergebnisse der Analyse „Wohnungsbau im Nachbarschaftsverband 2005-2021“ (vgl. Vorlage N 01/2022) sowie des „Beirats für flächensparendes Bauen“ liegen vielfältige Erkenntnisse vor, in welcher Weise flächensparende Siedlungskonzepte in der örtlichen Perspektive in der Regel als angemessen wahrgenommen werden. Im Zuge des MORO wurden in diesem Zusammenhang eine Siedlungsanalyse (vgl. Vorlage N 03/2023) sowie die Erstellung von Vorschlägen für angemessene Siedlungsdichten beauftragt. Darauf basierend soll ein flächendeckendes Siedlungsdichtekonzept erarbeitet werden, was als informelles Konzept im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB wirkt.

Mit dem MORO konnten unter Verwendung von Fördermitteln die bisherigen Schritte zur Entwicklung einer Wohnbaustrategie fortgeführt werden. Die Vorlage umfasst eine Darstellung der bisherigen Arbeiten zu diesen Schritten und einen Beschluss zur Fortsetzung der beiden Bausteine auch über die Laufzeit des MORO hinaus (vgl. Kap.2.2 und 3.2).

## **2. Beirat für flächensparendes Bauen**

Mit dem „Beirat für flächensparendes Bauen“ wurden drei Gebietsentwicklungen im Nachbarschaftsverband begleitet. Dazu gehören die Flächen „Sichelkrümme“ in Ilvesheim, „ABB-Gelände“ in Ladenburg sowie „Rennäcker“ in Hirschberg.

Die drei Modellkommunen wurden ausgewählt, da hier Baugebiete vorgesehen sind, ohne dass bereits eine nähere Konzeption vorliegt. Zudem unterscheiden sich die jeweiligen Gebiete im Hinblick auf ihre Flächengröße und den räumlichen Kontext. Während es sich in Ilvesheim um eine vergleichsweise kleine Fläche im Außenbereich handelt, steht in Ladenburg

eine größere Innenentwicklung im Fokus. In Hirschberg geht es um eine Außenbereichsentwicklung in einem besonders attraktiven Landschaftsraum.

## **2.1 Aktueller Sachstand**

Zwischen Dezember 2023 und Januar 2025 fanden in den drei Modellkommunen jeweils zwei Beiratssitzungen statt. Mitglieder des Beirats waren Frau Prof. Giseke, ehem. Fachgebietsleitung Landschaftsarchitektur und Freiraumplanung an der TU Berlin, Frau Prof. Merk, Stadtbaurätin der Stadt München sowie Herr Prof. Rettich, Professor am Fachgebiet Städtebau der Universität Kassel. Dabei wurden für jede Fläche in direkter Zusammenarbeit mit örtlichen Vertretern (Bürgermeister, ein Vertreter je Gemeinderatsfraktion, Verwaltung) sowie Vertretern des Nachbarschafts- und des Regionalverbandes drei verschiedene städtebauliche Konzepte entwickelt.

In der ersten Beiratssitzung ging es im Wesentlichen um die Frage, welchen grundlegenden Charakter das Gebiet im Zusammenwirken mit dem gewachsenen Siedlungsgefüge haben könnte. Bei der Konzeption baulicher Dichten ist von zentraler Bedeutung, dass die Übergänge zu benachbarten Siedlungsstrukturen sensibel ausgestaltet werden, so dass diese als ortsangepasst und hochwertig wahrgenommen werden können. Darüber hinaus geht es darum, vielfältige weitere Erfordernisse wie öffentliche und private Grünräume, Kleinklima, Regenwasserbewirtschaftung oder Voraussetzungen für eine nachhaltige Energieversorgung abzubilden. Letztlich müssen qualitativ wertige Räume entstehen, in denen man gerne lebt.

Im Weiteren wurden die Ergebnisse städtebaulich sowie im Hinblick auf die Umsetzbarkeit (Verkehrerschließung, Parkraumbewirtschaftung, Abstände der Baukörper) durch ein Planungsbüro ausgearbeitet. In der jeweils zweiten Beiratssitzung ging es dann im Wesentlichen um die weitere Qualifizierung der Entwürfe.

Nach Abschluss des MORO erfolgt eine vollständige Information der Verbandsversammlung. Der aktuelle Sachstand stellt sich wie folgt dar:

### Ladenburg

In Ladenburg wurden für das ABB-Areal, eine ca. 11 ha große, bislang gewerblich genutzte Fläche im Westen der Stadt, drei städtebauliche Konzepte erstellt. Zentrales Entwurfselement ist eine Freiraumverbindung in Ost-West-Richtung, die die siedlungsstrukturell derzeit eher entkoppelte Weststadt mit der Altstadt verbindet. Auf Basis der zentralen Achse ergibt sich

ein gemeinsames Erschließungs- und Freiraumgerüst, aus dem mehrere Baufelder für die Quartiersentwicklung entstehen. Aufgrund der stadträumlichen Lage und der baulichen Nachbarschaft ist eine eher gewerbliche Nutzung im Norden und ansonsten eine wohnbauliche Entwicklung vorgesehen. Alle Entwürfe enthalten Vorschläge für einen flächensparenden Wohnungsbau, die sich städtebaulich in den Varianten unterscheiden. Die Dichtewerte variieren zwischen 73 und 94 Wohneinheiten je Hektar.



Abb. 1: Ladenburg – Variante 1. © MESS Stadtplaner.

Im September 2024 wurden die Entwürfe im Gemeinderat und im Dezember 2024 im Rahmen einer Bürgerinformationsveranstaltung vorgestellt. Es ist vorgesehen, dass sich der Gemeinderat im ersten Quartal 2025 damit befasst, in welcher Weise die Entwürfe in die weiteren Planungen für das ABB-Areal integriert werden.

### Ilvesheim

In Ilvesheim wurden für das Baugebiet „Sichelkrümme“ drei unterschiedliche städtebauliche Varianten erstellt. Hierbei handelt es sich um eine Arrondierungsfläche mit einer Größe von ca. 1 ha am nördlichen Ortsrand der Gemeinde. Alle Entwürfe vereint ein Hochpunkt im Nor-

den der Fläche, der den neuen Ortseingang ausbildet. Im Detail unterscheiden sich die Konzeptionen im Hinblick auf ihre Höhenentwicklung und die Bezüge zur Landschaft. Die Dichtewerte der drei Varianten haben eine Bandbreite zwischen 79 und 114 Wohneinheiten pro Hektar und bilden die Unterschiede in den jeweiligen städtebaulichen Konzeptionen und Bautypologien ab.

Im November 2024 hat der Gemeinderat Ilvesheim beschlossen, dass Variante 3 Grundlage für das Baugebiet „Sichelkrümme“ werden soll. Der Entwurf sieht ein Ensemble aus einem freistehenden siebengeschossigen Hochpunkt am Ortseingang und zwei abgewinkelte Zeilenbauten vor, die zwei Höfe ausbilden. Die Geschossigkeit der beiden Baukörper variiert zwischen drei und fünf Geschossen. Zur bestehenden südlichen Nachbarschaft wird durch die zurückgesetzten Gebäude ein angemessener baulicher Abstand eingehalten.



Abb. 2: Ilvesheim – Variante 3. © MESS Stadtplaner.

### Hirschberg

Die für die Entwicklung vorgesehene Fläche „Rennäcker“ mit einer Größe von ca. 5 ha liegt im Nordwesten des Ortsteils Hirschberg-Leutershausen. In Hirschberg fand die zweite Beiratssitzung am 20.01.2025 statt, so dass es aktuell um die abschließende Ausarbeitung der

Planentwürfe geht. Es ist vorgesehen, die Entwürfe im Frühjahr 2025 im Gemeinderat vorzustellen und einen Beschluss darüber zu fassen, in welcher Weise die Ergebnisse bei der weiteren Gebietsentwicklung berücksichtigt werden sollen.



Abb. 3: Hirschberg – Plangebiet „Rennäcker“. © Staatsanzeiger Baden-Württemberg.

### **Zwischenfazit**

Wesentliches Ziel des „Beirats für flächensparendes Bauen“ war es, eine flächensparende Siedlungsentwicklung möglichst nah an die kommunalen Entscheidungswege heranzutragen. Durch die gemeinsame Zusammenarbeit in zwei Beiratssitzungen ist es gelungen, bei der Frage angemessener städtebaulicher Dichten die örtlichen Perspektiven gut einzubeziehen, so dass die städtebaulichen Kubaturen und Dichten durchweg als angemessen beurteilt wurden. Die Entwürfe nehmen auf das bestehende Siedlungsgefüge Rücksicht und bilden einen harmonischen Übergang zu den Nachbarschaften aus. Dabei geht es nicht nur um Dichte, sondern um einen qualitätvollen Städtebau, der ein attraktives Wohnumfeld beinhaltet. Der Prozess und der kooperative Ansatz der Beiratssitzungen wurden von den beteiligten Modellkommunen durchweg als positiv wahrgenommen.

Im Hinblick auf die bauliche Dichte wurde ermittelt, mit wie vielen Wohneinheiten pro Hektar zu rechnen ist. Sowohl in Ilvesheim als auch in Ladenburg ist je nach städtebaulicher Konzeption und Bautypologie von Dichten in einer Bandbreite von etwa 60 bis 100 Wohneinheiten pro Hektar auszugehen. Diese Werte ergeben sich aus einem Städtebau, der – wie oben bereits erwähnt – als fachlich qualitativvoll und ortsangepasst zu bewerten ist. Diese Dichten sind durchweg als hoch anzusehen und stehen gut in Einklang mit vergleichbaren aktuellen Baugebieten im Verdichtungsraum.

In den aktuellen Dichtewerten der Regional- und Landesplanung wird ein Wert von 25 Wohneinheiten pro Hektar für Ilvesheim und Hirschberg sowie 40 Wohneinheiten für Ladenburg als „Unterzentrum“ angestrebt. Diese Werte liegen damit deutlich unterhalb der oben genannten Dichten. Seitens des VRRN ist vorgesehen, auf Grundlage des MORO die Dichtewerte auf Ebene der Regionalplanung zu überprüfen und mittelfristig im Rahmen der Gesamtfortschreibung des Einheitlichen Regionalplans Rhein-Neckar strukturraumbezogen fortzuschreiben.

## **2.2 Fortführung des „Beirats für flächensparendes Bauen“**

Mit dem „Beirat für flächensparendes Bauen“ ist es gelungen, in enger Kooperation mit den Kommunen Konzepte für die Entwicklung von Wohngebieten zu entwickeln, die städtebaulich als ortsverträglich wahrgenommen werden und die als Grundlage für die weiteren Verfahrensschritte dienen. Der Prozess wurde von allen drei Kommunen als gewinnbringend und wertvoll erachtet, weshalb der Beirat auch zukünftig angeboten werden soll.

Mit dem VRRN, Kooperationspartner im MORO, besteht Einvernehmen, den „Beirat für flächensparendes Bauen“ auch über die Laufzeit des MORO hinaus fortzuführen. Sowohl Mitgliedsgemeinden aus dem Nachbarschaftsverband als auch aus der Metropolregion Rhein-Neckar sollen die Möglichkeit erhalten, durch externe Unterstützung ortsangepasste Konzepte für flächensparende Wohngebiete zu entwickeln.

## **Vorgesehener zukünftiger Ablauf des Beirats**

Zukünftig soll der „Beirat für flächensparendes Bauen“ wie folgt organisiert werden:

Auftakt: Ein informeller Erstkontakt zwischen Kommune und Nachbarschaftsverband / VRRN sollte möglichst frühzeitig erfolgen, um über die örtlichen Ziele zu informieren sowie die Eignung und das nähere Vorgehen abzustimmen. In zeitlicher Hinsicht ist von Bedeutung, dass eine Gebietsentwicklung belastbar absehbar sein sollte, jedoch noch keine verfestigte städtebauliche Konzeption vorliegt. Auch wenn mögliche Gebiete eher kleinräumig sind oder im Innenbereich liegen, sind diese in der Regel für den Beirat geeignet. Der Auftakt endet mit einem abgestimmten Vorgehen zu Kosten, Beauftragungen und Zeitablauf.

Ablauf: Zunächst werden gemeinsam mit dem Planungsbüro die Rahmenbedingungen ausgewertet und erste Skizzen zu städtebaulichen Varianten erstellt. Daran schließt sich eine Sitzung des „Beirats für flächensparendes Bauen“ mit kommunalen Vertretern, Mitgliedern des Beirats, dem Planungsbüro und Vertretern der Planungsverbände an. Ziel der Beiratssitzung ist es, über mögliche Varianten zu diskutieren und die Entwürfe zu qualifizieren. Im Anschluss werden die Konzepte vom Planungsbüro ausgearbeitet und die Umsetzbarkeit abgesichert.

Externe Leistungen und Kosten: Neben örtlichen Vertretern und Vertretern der beiden Planungsverbände sollen ein Planungsbüro sowie externe Experten herangezogen werden. Dem Planungsbüro kommt die Aufgabe zu, die Planungen auszuarbeiten und die Umsetzbarkeit sicherzustellen. Die externen Experten sind aufgerufen, im Zuge der Beiratssitzung in enger Kooperation mit den örtlichen Vertretern Ideen und Konzepte zu entwickeln. Die bisherigen Kosten des Beirats wurden durch Bundesmittel finanziert. Für die Fortführung des Beirats sollen Haushaltsmittel bereitgestellt werden, die eine Beiratssitzung mit externen Fachleuten ermöglicht. Das Planungsbüro sollte durch die Gemeinde finanziert werden, so dass die Kosten aufgeteilt sind.

### Ergebnisse:

Im Ergebnis liegen städtebauliche Entwürfe vor, die eine Vorstellung über angemessene Dichten erlauben, auf Realisierbarkeit geprüft sind und als Grundlage für nachfolgende Beschlüsse und Schritte in der Gebietsentwicklung dienen.

### **3. Siedlungsstrukturanalyse und -dichtekonzept**

Von 2011 bis 2022 ist die Bevölkerung im Nachbarschaftsverband um 6,1 % von 654.031 auf 693.754 Einwohner gewachsen (Bevölkerungszahl Zensus). Nach allen Prognosen ist auch zukünftig von einem weiteren Wachstum auszugehen, so dass die Frage des Zielkonflikts zwischen Freiraumschutz und Wohnraumbereitstellung relevant bleiben wird.

Hinzu kommt, dass sich die Bedarfe nach Wohnungen verstärkt ausdifferenziert haben. Von der aktuellen Wohnungsnot sind nahezu alle Nachfragegruppen betroffen. Mit einem erhöhten Anteil an Geschosswohnungsbau lassen sich Angebote für bezahlbares Wohnen, altersgerechtes Wohnen oder unterschiedliche Wohnungsgrößen deutlich besser bereitstellen.

Neben dem „Beirat für flächensparendes Bauen“ ist es daher – wie oben bereits erwähnt – im Zuge des MORO vorgesehen, als zweiten zentralen Baustein ein „Siedlungsdichtekonzept“ zu erstellen.

#### **3.1 Aktueller Sachstand**

In den vergangenen Jahren kam es im Verbandsgebiet zu einem deutlichen Zuwachs der Bevölkerung und des Wohnungsbestandes, obwohl die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich rückläufig war. Dies begründet sich insbesondere aus fortlaufenden Entwicklungen im Innenbereich. Dabei geht es häufig nicht um größere Flächen, sondern das Wachstum ergibt sich überwiegend durch die Summe eher kleinräumiger Entwicklungen. Meist ergeben sich neue Wohnbauvorhaben durch Nutzungsaufgaben oder den Abriss älterer Gebäude, so dass sich Größe und Zeitpunkt nicht näher prognostizieren lassen. Derzeit gibt es nur wenige Erkenntnisse, in welchen Teilräumen eher mit Entwicklungen gerechnet werden kann (z.B. älterer Gebäudebestand, Nutzungsdurchmischte Gebiete) und in welchen eher nicht (z.B. Baugebiete jüngeren Datums). Ziel der Analyse ist es, die Siedlungsstrukturen, in denen solche Potenziale grundsätzlich erwartet werden können, näher zu erfassen.

In einem weiteren Schritt wird für diese Teilräume und für „typische“ städtebauliche Situationen näher betrachtet, welche Dichten jeweils angemessen sind. Für unterschiedliche Rahmenbedingungen soll ausgearbeitet werden, wie ein flächensparender Städtebau aussehen kann. Die Ergebnisse sind dann Grundlage für das Siedlungsdichtekonzept. Dieses wird sich sowohl auf den Innenbereich als auch auf den Außenbereich (Wohnbauentwicklungsflächen in den jeweiligen Fachplänen) beziehen.

Der Regionalverband und der Nachbarschaftsverband haben gemeinsam das Fachbüro berchtoldkrass beauftragt, die bestehende Raum- und Siedlungsstruktur zu analysieren und einen Vorschlag für ein differenziertes Siedlungsdichtekonzept zu erstellen. Das Büro wird für den Verband Region Rhein-Neckar sowie im Lupenraum des Nachbarschaftsverbandes die bestehende Siedlungsstruktur auf verschiedenen Maßstabsebenen auswerten, so dass eine gute Fachgrundlage für die oben genannten Fragestellungen entsteht.

Seitens des VRRN ist vorgesehen, dass die Ergebnisse fachliche Grundlage für die Aktualisierung der regionalplanerischen Dichtewerte werden, die für die gesamte Region differenziert nach regionalplanerischen Attributen (z.B. strukturräumliche Lage, verkehrliche Anbindung) gelten sollen.

### **3.2 Erstellung eines Siedlungsdichtekonzepts**

Mit den Ergebnissen des Beirats für flächensparendes Bauen, der Analyse der bisherigen Gebietsentwicklungen sowie der beauftragten Siedlungsanalyse mit Vorschlägen für Siedlungsdichten liegen umfassende Voraussetzungen für ein flächendeckendes Siedlungsdichtekonzept vor. Die Verbandsverwaltung wird auf Basis dieser Grundlagen ein Siedlungsdichtekonzept erstellen und zur Diskussion stellen. Weitere Aspekte wie die räumliche Nähe zu schienengebundenen Haltepunkten können entsprechend berücksichtigt werden. Daran schließen sich die weiteren Schritte bis zur Beschlussfassung des Konzeptes durch die Verbandsversammlung an.

Es ist vorgesehen, das Konzept als „städtebauliches Entwicklungskonzept“ im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als informelles Konzept zu beschließen. Das Konzept soll Grundlage für die Konzeption konkreter Wohnbauentwicklungen werden und wirkt als Teil der kommunalen Abwägungs- und Ermessensentscheidung. Rechtlich ist es in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Damit ist es nicht zwingend anzuwenden, Abweichungen sind möglich.