

REGIONALVERBAND HEILBRONN-FRANKEN

Verbandsversammlung

26. Juni 2026 – öffentlich Tagesordnungspunkt 3
Bearbeiter: Dr. Andreas Schumm, Sascha Weisser,
Dr. Martin Heberling, Cornelius van Vugt

VORLAGE:
(VV) 11/169

Anlagen: 2

Vorgang:

Zielabweichungsverfahren auf Antrag der Stadt Ilshofen zum Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“

Beschluss über die Stellungnahme der Verwaltung

Der Regionalverband Heilbronn-Franken wurde mit Schreiben vom 07.05.2026 vom Regierungspräsidium Stuttgart als nach § 24 Landesplanungsgesetz (LplG) verfahrensführende Stelle im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens zum Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“ gehört. Die Frist zur Abgabe einer Stellungnahme wurde auf den 19.06.2026 gesetzt, der Regionalverband Heilbronn-Franken hat um Fristverlängerung bis einschließlich 30.06.2026 gebeten. Diese wurde gewährt. Die Stellungnahme der Verbandsverwaltung ist der Vorlage als **Anlage 1** beigelegt. Die Abgabe der Stellungnahme obliegt laut Organisationssatzung den regionalen Gremien. Die Stellungnahme deckt sich grundsätzlich mit der Stellungnahme, welche die Verbandsverwaltung am 29.01.2026 zum Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“ abgegeben und dem Planungsausschuss am 27.03.2026 zur Kenntnis vorgelegt hat (Vorlage (PA) 11/166).

Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens ist laut Antragsunterlagen der Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“, der die Erweiterung der Verkaufsfläche eines bestehenden Edeka-Markts in nicht integrierter Lage von 1.060 m² auf 1.400 m² zum Gegenstand hat. Der genaue Sachverhalt ist in der Stellungnahme ausführlich behandelt, die Lage des Vorhabens ergibt sich aus der als **Anlage 2** beigelegten Raumnutzungskarte. Vorliegend wird die Betroffenheit eines Plansatzes erkannt (hier: Plansatz 2.4.3.2.2 Teilfortschreibung Einzelhandel (TF EZH)), allerdings wird der Plansatz nicht angewandt. Die Verbandsverwaltung sieht mit Blick auf den Umgang mit dem Regionalplan und den darin festgelegten Plansätzen, die im konkreten Anwendungsfall unliebsam sein mögen, eine grundsätzliche Bedeutung dieses Verfahrens.

Raumordnung soll nach § 2 Abs. 2 ROG die räumlichen Voraussetzungen für den Erhalt der Innenstädte und örtlichen Zentren als Zentrale Versorgungsbereiche schaffen. Raumstrukturen sind hierbei so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird, wobei die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise zu gewährleisten ist. Zu diesem Zwecke wurden in der Region Heilbronn-Franken Plansätze zur Steuerung großflächigen Einzelhandels in einem transparenten Prozess diskutiert und am 14.06.2024 durch die Verbandsversammlung als TF EZH satzungsbeschlossen. Nach Genehmigung durch das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen wurde die TF EZH am 15.08.2025 rechtsverbindlich. Dabei war und ist es Ziel der Verbandsverwaltung, alle 111 Kommunen innerhalb des Regionalverbands fair, d. h. regelgerecht, zu behandeln. Aus diesem

Grund wurden zum Beispiel die Kriterien offengelegt, wonach die städtebauliche Integration beurteilt werden kann.

Das Zielsystem der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung besteht nach Landesentwicklungsplan 2002 und TF EZH aus vier Zielen der Raumordnung (Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot, Integrationsgebot), ergänzt um u. a. die Agglomerationsregel sowie Definitionen zu Sortimenten und städtebaulich integrierten Standortlagen. Die Erfahrung zeigt, dass die konsequente Anwendung der Regeln häufig die Voraussetzung dafür ist, dass Innenstadtstandorte bzw. Standorte in den örtlichen Zentren und wohnortnahe Standorte im Falle von Einzelhandelsbetrieben der Grundversorgung überhaupt erst diskutiert werden. Ohne diese planerischen Vorgaben würden weit überwiegend Standorte umgesetzt, die aus rein betriebswirtschaftlicher Perspektive interessanter sind, wie Standorte in autokundenorientierter Ortsrandlage, wo z. B. Fragen des Lärmschutzes, Fragen zu baulichen Restriktionen oder zu Grundstückspreisen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die regelgemäße Anwendung der einzelhandelsbezogenen Ziele der Raumordnung sorgt einerseits für Verlässlichkeit und einen fairen Umgang, erfordert andererseits aber auch, die Regeln konsequent und gleichermaßen anzuwenden und durchzusetzen. Dies fand in der Region Heilbronn-Franken bislang statt und reichte bis hin zu Beschlüssen der Verbandsversammlung über einzelhandelsbezogene Planungsgebote nach § 21 LplG, durch die Kommunen zu Änderung geltender Bebauungspläne zur Verhinderung einzelhandelsbezogener Zielverstöße angehalten wurden.

Dabei ist sich der Regionalverband Heilbronn-Franken dessen bewusst, dass die Sicherstellung der Grundversorgung gerade im Ländlichen Raum mit seiner dispersen Siedlungsstruktur vor dem Hintergrund der genannten Regeln vor Herausforderungen steht, weshalb in der Vergangenheit Zielabweichungsverfahren im erforderlichen Fall immer positiv begleitet wurden.

In den vergangenen zehn Jahren wurden zehn Zielabweichungsverfahren durchgeführt. Diese waren z. B. darin begründet, dass im Einzelfall noch keine adäquate Versorgung vorhanden war. In diesen Fällen ist infolge der Zielabweichung ein erstmaliges Angebot entstanden. Auch in Fällen einer erheblichen Unterausstattung eines Raumes wurden zwei Zielabweichungsverfahren positiv begleitet. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass in beiden Fällen die Unterausstattung derart erheblich war, dass die Unterausstattung auch nach der Vorhabenverwirklichung infolge der Zielabweichung bestand und nach wie vor Bestand hat. Darüber hinaus wurden bereits im Vorgriff der TF EZH Zielabweichungen durchgeführt. In diesen Zielabweichungsverfahren waren Standorte Gegenstand, die erst im Zuge der TF EZH als zulässige Versorgungsstandorte festgelegt werden sollten. Weiterer Gegenstand von Zielabweichungsverfahren waren Bebauungspläne, die Einzelhandel unbeschränkt zuließen und durch die erstmals Begrenzungen der Verkaufsflächen und Sortimente festgesetzt wurden.

Der vorliegende Zielabweichungsantrag weicht in erheblichem Maße von den gesetzten Maßstäben, die bislang an Zielabweichungen angelegt wurden, ab. Mit Blick auf die vorgetragenen Argumente stehen bei einer positiven Zielabweichungsentscheidung nicht nur die Agglomerationsregel, die vom Antragsteller erkannt, aber nicht angewandt wird, zur Disposition, sondern auch das Konzentrationsgebot und das Integrationsgebot. Die fachliche

Begründung ist der Stellungnahme in **Anlage 1** zu entnehmen. Im Ergebnis ist von einer erheblichen Präzedenzfallwirkung auszugehen, da sich der Fall Ilshofen nach Einschätzung der Verbandsverwaltung auf über hundert Bestandsstandorte in der Region Heilbronn-Franken übertragen lässt; bezogen auf Neuansiedlungen steigt die Vorbildwirkung auf eine weit größere Zahl. So hat bereits im gegenständlichen Zielabweichungsverfahren eine Nachbarkommune angekündigt, sich auf den Bescheid dieses Zielabweichungsverfahrens berufen zu wollen, um eine aktuell durch den Regionalverband als zielwidrig eingeschätzte Planung weiterverfolgen zu können.

Auf der anderen Seite wurde die Verbandsverwaltung mehrfach von Kommunen, Projektentwicklern und Filialbetreibern kontaktiert, die in der Vergangenheit ihre Ansiedlungen und Erweiterungsvorhaben im Rahmen der Ziele der Raumordnung tätigten bzw. tätigen mussten, um eine Einhaltung der einzelhandelsbezogenen Regeln sicherzustellen. Sie bringen nunmehr ihre Irritation über die derzeit diskutierten Standorte zum Ausdruck. Eine Investitionsentscheidung für einen Standort, der im Einklang mit den Zielen der Raumordnung steht, rückt durch das laufende Zielabweichungsverfahren in ein neues Licht. Auf weitere derzeit in der Schwebe befindlichen Standortdiskussionen dürfte dieses Verfahren somit ebenfalls ausstrahlen.

Aus der Sicht der Verwaltung des Regionalverbands Heilbronn-Franken verletzt die Nichtanwendung eines betroffenen Plansatzes des Regionalplans – hier konkret der Agglomerationsregel, deren Anwendbarkeit und Anwendung im Jahr 2011 durch das Bundesverwaltungsgericht am Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 entschieden wurde – die Rechte des Regionalverbands Heilbronn-Franken derart, dass eine rechtliche Überprüfung der Rechtsposition des Regionalverbands Heilbronn-Franken im Falle einer positiven Bescheidung durch das Regierungspräsidium Stuttgart erforderlich wäre. Dies gilt umso mehr, als dass dieser Fall über die TF EZH hinaus Auswirkungen auf den Umgang mit anderen Plansätzen des geltenden Regionalplans (wie die Freihaltung Regionaler Grünzüge) oder künftige Teilfortschreibungen (wie die Sicherung und Freihaltung von Vorranggebieten zum Rohstoffabbau) haben kann.

Die Verwaltung des Regionalverbands Heilbronn-Franken kann sich zwar schwer vorstellen, dass derart offenkundig über einen wirksam festgelegten Plansatz hinweggegangen wird, allerdings wird eine Entscheidung nach § 24 LplG voraussichtlich in oder nach der Sommerpause fallen, sodass eine erneute Befassung durch die Gremien des Regionalverbands Heilbronn-Franken innerhalb etwaiger Rechtsmittelfristen voraussichtlich nicht möglich sein wird. Aus diesem Grund ist es erforderlich, die Verwaltung vorzubereiten, sollte über den Zielabweichungsantrag wider Erwarten positiv entschieden werden.

Der nachstehende Beschlussvorschlag sieht daher nicht nur den Beschluss über den Entwurf der Stellungnahme vor, sondern ermächtigt die Verwaltung auch, das rechtliche Vorgehen gegen eine positive Zielabweichungsentscheidung weiter zu prüfen bzw. prüfen zu lassen und gegen eine positive Zielabweichungsentscheidung ggfls. vorzugehen.

Beschlussvorschlag:

1. Die Verbandsversammlung beschließt die in Anlage 1 beigefügte Stellungnahme vom 09.06.26 im Zielabweichungsverfahren zum Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“.
2. Die Verbandsversammlung ermächtigt die Verbandsverwaltung, im Falle eines positiven Zielabweichungsbescheids als Ergebnis des Zielabweichungsverfahrens, Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Regierungspräsidiums Stuttgart einzulegen.

Anlagen:

- Anlage 1: Stellungnahme der Verbandsverwaltung vom 09.06.2026 im Zielabweichungsverfahren auf Antrag der Stadt Ilshofen, Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“ einschließlich Anlagen
- Anlage 2: Auszug aus der Raumnutzungskarte Teilbereich Ilshofen



Regionalverband Heilbronn-Franken • Am Wollhaus 17 • 74072 Heilbronn

Regierungspräsidium Stuttgart
Postfach 80 07 09
70507 Stuttgart

Datum: 09.06.2026
Bearbeiter: Vu/Hg
Az.: 3-1-6-21/Ilshofen
Ihr Az.: RPS21-2434-353/18/3

Stellungnahme im Rahmen des Zielabweichungsverfahrens auf Antrag der Stadt Ilshofen zum Bebauungsplanverfahren „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Beteiligung an dem o. g. Verfahren. Der Regionalverband Heilbronn-Franken nimmt unter Bezugnahme auf die mit Schreiben vom 07.05.2026 zur Verfügung gestellten Unterlagen wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Der Regionalverband Heilbronn-Franken hält die beantragte Zielabweichung für nicht genehmigungsfähig; die wesentlichen Gründe werden eingangs wie folgt zusammengefasst:

1. Der Antrag stellt ausschließlich auf die Erweiterung des Edeka-Marktes von 1.060 m² auf 1.400 m² Verkaufsfläche ab. Der Edeka-Markt bildet allerdings gemeinsam mit Lidl, Rossmann, KiK, TEDI und TelemediaTec eine Einzelhandelsagglomeration im Sinne von Plan-satz 2.4.3.2.2 der Teilfortschreibung Einzelhandel (TF EZH). Die Agglomeration umfasst insgesamt mindestens 4.030 m² Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente. Eine isolierte Betrachtung einzelner Bestandteile dieser Agglomeration ist raumordnungsrechtlich unzulässig. Die Agglomerationsregel dient gerade dazu, die kumulative Wirkung mehrerer räumlich zusammenhängender Einzelhandelsbetriebe zu erfassen. Der Zielabweichungsantrag ermittelt daher den raumordnungsrechtlich relevanten Sachverhalt unzutreffend.

2. Dem Vorhaben steht nicht nur das Integrationsgebot entgegen. Aus Sicht des Regionalverbands verstößt die Einzelhandelsagglomeration schon heute gegen weitere Ziele der Raumordnung. Vieles spricht für einen zusätzlichen Verstoß gegen das Konzentrationsgebot. Die Einhaltung des Kongruenzgebots wurde nicht auf der Grundlage des tatsächlich relevanten Gesamtstandorts untersucht; sie kann daher derzeit nicht festgestellt werden. Die beantragte Zielabweichung betrifft damit nicht einen isolierten Zielkonflikt, sondern einen Sachverhalt, bei dem mehrere zentrale Ziele der Raumordnung berührt sind.
3. Die Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG ist ein Ausnahmeinstrument für atypische Sachverhalte. Eine Zielabweichung ist nur dann zulässig, wenn sie einen atypischen Einzelfall betrifft, der bei der Planaufstellung nicht vorhersehbar war, unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung unberührt lässt. Vorliegend handelt es sich jedoch nicht um einen atypischen Sachverhalt, sondern um eine typische Erweiterung eines Lebensmittelvollsortimenters innerhalb einer bestehenden Einzelhandelsagglomeration an einem KFZ-orientierten Standort in städtebaulicher Randlage. Die zur Begründung angeführten Umstände (Modernisierungsbedarf, Wettbewerbsdruck, betriebliche Optimierung und Flächenerweiterung von Edeka) sind nicht außergewöhnlich. Sie finden sich bei einer Vielzahl vergleichbarer Standorte. Ein Härtefall für Edeka ist ebenfalls nicht erkennbar. Die behauptete Gefahr einer Marktschließung wird weder durch betriebswirtschaftliche Nachweise noch durch die vorgelegte GMA-Analyse selbst belegt. Im Gegenteil: Der Markt erzielt nach den selbst vorgelegten Unterlagen schon heute einen erheblichen Teil der prognostizierten Umsätze. Die beantragte Erweiterung dient danach vor allem der Erschließung zusätzlicher Umsatzpotenziale und damit in erster Linie wirtschaftlichen Interessen. Sie dient nicht der Sicherung des Fortbestands des Standorts. Die Voraussetzungen für eine Zielabweichung sind daher schon unter dem Gesichtspunkt der raumordnerischen Vertretbarkeit nicht erfüllt.
4. Die beantragte Zielabweichung hätte weitreichende Auswirkungen über den Einzelfall hinaus. In der Region Heilbronn-Franken befinden sich zahlreiche vergleichbare großflächige oder „großflächigkeitsnahe“ Lebensmittelmärkte in städtebaulich nicht integrierten Lagen. Eine positive Entscheidung würde zwangsläufig als Referenzfall für weitere Erweiterungs- und Ansiedlungsbegehren herangezogen werden. Die begehrte Zielabweichung würde das Integrationsgebot für bestehende großflächige Einzelhandelsstandorte in nicht integrierten Lagen faktisch suspendieren. Sie würde damit den Grundzügen der regionalplanerischen Steuerung des Einzelhandels zuwiderlaufen.

Die Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 ROG liegen daher nicht vor. Der Regionalverband Heilbronn-Franken hält für erforderlich, den Antrag auf Zielabweichung abzulehnen.

Im Einzelnen:

1. Raumordnungsrechtliche Beurteilungsgrundlage

Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens ist der Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ils-hofen, 1. Änderung“, der die Erweiterung der Verkaufsfläche eines bestehenden Edeka-Markts von 1.060 m² auf 1.400 m² zum Gegenstand hat.

Vorliegend ist die Agglomerationsregel nach Plansatz 2.4.3.2.2 TF EZH zu beachten (1.1). Unerheblich für die raumordnungsrechtliche Beurteilung ist darüber hinaus, ob eine

Bestandssicherung, eine Bestandserweiterung oder eine Ansiedlung Gegenstand der Planung ist. Maßgebend sind die Festsetzungen der Bebauungspläne (1.2). Auf dieser Grundlage werden die Bebauungspläne ermittelt, die der Zielabweichung unter Berücksichtigung der Agglomerationsregel zugrunde gelegt hätten werden müssen (1.3).

1.1 Agglomerationsregel nach Plansatz 2.4.3.2.2 TF EZH:

Vorliegend ist die Agglomerationsregel nach Plansatz 2.4.3.2.2 TF EZH zu beachten. Diese lautet wie folgt:

- (1) Mehrere selbständige, je für sich nicht großflächige Einzelhandelsbetriebe sind bei einer räumlichen Konzentration als Agglomeration anzusehen und damit als großflächiger Einzelhandelsbetrieb bzw. als Einkaufszentrum zu behandeln, sofern raumordnerische Wirkungen wie bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb bzw. Einkaufszentrum zu erwarten sind.
- (2) Absatz 1 gilt auch bei einer räumlichen Konzentration von einem oder mehreren großflächigen Einzelhandelsbetrieben und einem oder mehreren nicht großflächigen Einzelhandelsbetrieben.

Am Vorhabenstandort befinden sich neben Edeka mit Lidl, Rossmann, KiK und TEDI und TelemediaTec in räumlicher Konzentration weitere Einzelhandelsbetriebe. Eine räumliche Konzentration ist insbesondere dann zu bejahen, wenn:

- die Grundstücke der Betriebe so aneinandergrenzen, dass ein gemeinsamer Parkplatz betrieben werden kann oder
- die Entfernung der Kundeneingänge der Einzelhandelsbetriebe kleiner als 150 m ist oder
- die Erschließung über einen gemeinsamen Zubringer erfolgt; abgehend von der frequenzbringenden Hauptstraße könnte ein Wegweiser auf die Standortlage verweisen (Wegweiskriterium).

Alle Merkmale für die räumliche Konzentration sind vorliegend erfüllt (**siehe Anlage 1**). Die Selbstbezeichnung als „Einkaufszentrum Ilshofen“ bestätigt dies. Die raumordnerische Beurteilungsgrundlage ist daher nicht Edeka, sondern die Einzelhandelsagglomeration nach Plansatz 2.4.3.2.2 TF EZH, bestehend aus Edeka (1.400 m²), Lidl (800 m²), Rossmann (700 m²), KiK (575 m²), TEDI (400 m²) und TelemediaTec (155 m² BPLAN) mit in Summe 4.030 m² Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente.

Die Konsequenz der Agglomerationsregel ist, dass „[s]olche als isolierte Einzelfälle gegebenenfalls für sich unbedenkliche Vorhaben [...] in ihrem Zusammenhang gesehen werden [müssen]“ (Einzelhandelserlass, Seite 10).

Aus dem Anhörungsschreiben geht hervor, dass das Regierungspräsidium Stuttgart (RPS) die Auffassung teilt, wonach die vorliegende Planung Teil einer Agglomeration ist. „Der Edeka-Markt liegt in Agglomerationslage mit den Märkten Rossmann, Kik, Tedi und Lidl, welche jedoch nicht Teil der infrage stehenden Planung sind“ (Anhörungsschreiben, S. 1). Dabei wird zudem festgestellt, dass sich der Antrag auf Zielabweichung lediglich auf den Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“ beziehen soll, also auf einen Teil der Agglomeration beschränkt und KiK, TEDI, Lidl, Rossmann und TelemediaTec (letzter Betrieb fehlt in der Aufzählung im Anhörungsschreiben), die ebenfalls Bestandteil der Agglomeration sind, außen vor lässt.

Eine solche segmentierte Betrachtung einer Agglomeration, in der ein Teil aus der Agglomeration herausgelöst und einer isolierten Betrachtung unterzogen wird, ist jedoch rechtlich nicht zulässig. Die Agglomerationsregel des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020 war Gegenstand höchstgerichtlicher Rechtsprechung (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21. September 2010 – 3 S 324/08 – Rn 34 ff.; BVerwG, 10. November 2011 - 4 CN 9.10, BVerwGE 141, 144-151, Rn. 6 ff.; vgl. zur regionalplanerischen Zulässigkeit von Regelungen über Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09 –, Rn. 45; Beschluss vom 18. Mai 2016 – 8 S 703/16 –, Rn. 10). Sie ist daher Vorbild für die Regelung des Sachverhalts einer Agglomeration. Die TF EZH hat die ursprünglich im Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 verankerte Agglomerationsregel aus dem Grund der Rechtssicherheit wortgleich übernommen. Eine Agglomeration ist nicht nur festzustellen, die Agglomerationsregel ist in der Folge auch anzuwenden.

Eine segmentierte Betrachtungsweise entbehrt hingegen jeder Grundlage. Wäre das Herauslösen eines Sachverhalts aus der Agglomeration möglich, wäre eine Agglomerationsregel überflüssig. Schließlich würde die Agglomerationsregel in der Folge durch kleinteilige Planungen unterlaufen werden, indem z. B. Einzelhandelsausschlüsse im Gewerbegebiet in separaten Verfahren Grundstück für Grundstück herausgenommen werden.

Der Zielabweichungsantrag beruht daher aus Sicht des Regionalverbands auf einer unzutreffenden Bewertung der Rechtslage zur Agglomeration. Infolgedessen wird der für die Entscheidung maßgebliche raumordnungsrechtliche Sachverhalt bislang nicht vollständig ermittelt und bewertet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Entscheidung über eine Zielabweichung nicht um eine planerische Gestaltungsentscheidung handelt, sondern um ein Verwaltungsverfahren. Die Zielabweichungsentscheidung ist keine eigenständige Planungsentscheidung, sondern eine konditional ausgestaltete Einzelfallentscheidung. Die zuständige Raumordnungsbehörde hat nicht eine neue planerische Konzeption zu entwickeln, sondern zu prüfen, ob sich das konkrete Vorhaben trotz der Abweichung von einzelnen Zielen der Raumordnung mit der Grundkonzeption des Raumordnungsplans vereinbaren lässt. Voraussetzung einer rechtmäßigen Entscheidung ist daher eine vollständige und zutreffende Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts. Hieran fehlt es vorliegend. Der Antrag beschränkt die Betrachtung auf den Edeka-Markt und blendet die bestehende Einzelhandelsagglomeration aus, obwohl diese die maßgebliche Beurteilungseinheit bildet. Damit werden die tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen des Vorhabens nicht auf der Grundlage des vollständig ermittelten Sachverhalts bewertet.

Solange die raumordnungsrechtlich relevante Agglomeration nicht als Beurteilungsgrundlage herangezogen wird, fehlt es an einer tragfähigen Grundlage für die Prüfung der Voraussetzungen des § 24 Satz 1 LplG, § 6 Abs. 2 ROG. Eine positive Bescheidung des Antrags scheidet deshalb nach Auffassung des Regionalverbands aus.

1.2 Bauleitplanung als raumordnungsrechtliche Beurteilungsgrundlage

Die raumordnerische Beurteilung unterscheidet nicht zwischen Bestand und Ansiedlung. Das Land Baden-Württemberg formuliert: „Bei der raumordnerischen Beurteilung von Erweiterungsvorhaben ist auf Warenangebot, Umfang und Auswirkungen des Gesamtbetriebs nach Erweiterung abzustellen“ (Einzelhandelserlass BW, Seite 15). Aus der Sicht des Regionalverbands würde eine Unterscheidung zwischen Bestand und Ansiedlung zudem gegen die Dienstleistungsrichtlinie nach EU-Recht verstoßen (Artikel 16), wonach Dienstleistungserbringern ein diskriminierungsfreier Zugang zum Markt in den Mitgliedsstaaten ermöglicht werden soll

(Niederlassungsfreiheit). Nach Auffassung des Regionalverbands ist dies nur möglich, wenn Raumordnungsrecht nicht zwischen alteingesessenen Betrieben und hinzutretenden Betrieben unterscheidet, sondern für alle Marktteilnehmer in gleicher Weise gilt. Ganz pragmatisch stellt der Einzelhandelserlass Niedersachsen fest, dass die Ziele der Raumordnung aufgrund von § 1 Abs. 4 BauGB durch die nachfolgende Bauleitplanung zu beachten sind. Ob der Bebauungsplan einen bestehenden Betrieb überplant oder die Genehmigungsgrundlage für einen hinzuziehenden Betrieb sein soll, ist unerheblich. Entscheidend ist allein, in welchem Umfang Einzelhandel auf Ebene der Bauleitpläne zulässig ist bzw. zulässig sein soll.

Entsprechend wird das Zielabweichungsverfahren zugunsten des Bebauungsplans „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“ durchgeführt. Aufgrund der falschen Bewertung der Rechtslage zur Agglomeration, greift diese Betrachtung jedoch zu kurz.

1.3 Raumordnungsrechtliche Beurteilungsgrundlage unter Berücksichtigung der Agglomerationsregel

Einschlägig für die raumordnungsrechtliche Beurteilung sind die Bebauungspläne, die Einzelhandel in räumlichem Zusammenhang zulassen. Nach unserem Kenntnisstand handelt es sich hierbei um folgende Bebauungspläne:

- Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung:
Der Regionalverband weist darauf hin, dass der Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“, zu dessen Gunsten die Zielabweichung erfolgen soll, nicht Bestandteil der Verfahrensunterlagen ist. Auch wird nicht auf einen bestimmten Stand der Planunterlagen abgestellt. Die fehlende Verknüpfung des Zielabweichungsverfahrens mit konkreten Planunterlagen stellt einen Verfahrensmangel dar.

Soweit sich das Zielabweichungsverfahren auf die in der Beteiligung mitversandten Unterlagen bezieht und diese nicht verändert worden sind oder geändert werden sollen, ist festzustellen, dass die Verkaufsfläche durch die Festsetzung einer Verkaufsflächenzahl vorgenommen wird. Die Verkaufsflächenzahl bestimmt mit einem Faktor, bezogen auf die Grundstücksgröße, die in den jeweiligen Grundstücken zulässige Verkaufsfläche. Zu den grundsätzlichen Schwierigkeiten, die mit der Verkaufsflächenzahl verbunden sind, verweist der Regionalverband auf die eigene Stellungnahme im Bebauungsplanverfahren.

Im Weiteren geht der Regionalverband davon aus, dass die Festsetzungen das Vorhaben entsprechend des Vorhabenbeschriebs im Antrag auf Zielabweichungen begrenzen. Zugrunde zu legen sind folglich 1.400 m² Verkaufsfläche für Betriebe mit dem Sortimentschwerpunkt Lebensmittel.

- Südöstlicher Ortsrand V, 4. Änderung:
Im Geltungsbereich des Bebauungsplans sind Drogeriemärkte bis 700 m² Verkaufsfläche zulässig.
- Südöstlicher Ortsrand V + VI, 1. Änderung:
Der Regionalverband geht davon aus, dass der Bebauungsplan „Südöstlicher Ortsrand V + VI, 1. Änderung“ die Genehmigungsgrundlage für KiK, TEDI, Lidl und TelemediaTec ist. Die Inhalte dieses Bebauungsplans sind dem Regionalverband nicht bekannt. Denkbar ist, dass ein Gewerbegebiet ohne Einzelhandelsausschluss festgesetzt ist, wodurch – soweit die Baufenster eine entsprechende Bautätigkeit ermöglichen – mehrere

Einzelhandelsbetriebe sortimentsunabhängig bis 800 m² zulässig wären. Der Regionalverband geht für die weitere Beurteilung davon aus, dass eine über den genehmigten Bestand hinaus gehende Verwertung der Grundstücke nicht möglich ist. Das sind mit 800 m² Lidl, 575 m² KiK, 400 m² TEDI und 155 m² TelemediaTec in Summe 1.930 m². Im Weiteren wird diese Verkaufsfläche als Beurteilungsgrundlage verwendet. An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die zulässige und realisierungsfähige Verkaufsfläche mit dieser Betrachtung sicher unterschätzt ist.

- Sammeländerung „Einzelhandelskonzept Ilshofen“:
Um die vorliegende Einzelhandelsagglomeration herum wurde in den Jahren 2011/2012 unter Hinwirken des Regionalverbands Heilbronn-Franken zentrenrelevanter Einzelhandel durch den Bebauungsplan „Einzelhandelskonzept Ilshofen“ ausgeschlossen. Der Bebauungsplan wurde bereits beklagt; er ist rechtskräftig (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 08. Februar 2018, 8 S 2446/17).

Im Ergebnis ist eine Agglomeration mit einer Verkaufsfläche für zentrenrelevante Sortimente von mindestens 4.030 m² die raumordnungsrechtliche Beurteilungsgrundlage. Die Sortimente teilen sich in Sortimente der Grundversorgung (1.400 m² + 800 m² + 700 m² = 2.900 m²) und sonstige zentrenrelevante Sortimente (575 m² + 400 m² + 155 m² = 1.130 m²) auf.

Diese bereits in der Vergangenheit gegen die Ziele der Raumordnung entstandene Einzelhandelsagglomeration wurde schließlich durch einen Einzelhandelsausschluss unter Hinwirken des Regionalverbands Heilbronn-Franken planungsrechtlich gefasst. Verstöße gegen Konzentrationsgebot und Integrationsgebot stehen für uns fest. Die Einhaltung des Kongruenzgebots ist nicht gezeigt.

Die vorgesehene Zielabweichung konterkariert die Bemühungen des Regionalverbands, die zielwidrig entstandene Situation abschließend zu fassen.

2. Zielabweichungsverfahren

Das Zielabweichungsverfahren ist in § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) geregelt. Dieser Paragraph wurde 2023 neu gefasst.

Die Formulierung

*„Von den Zielen der Raumordnung kann abgewichen werden [...],“
(ROG 2017, § 6 Abs. 2, 1. Halbsatz)*

wurde zu:

*„Die zuständige Raumordnungsbehörde soll einem Antrag auf Abweichung von einem Ziel der Raumordnung stattgeben [...],“
(ROG 2023, § 6 Abs. 2, 1. Halbsatz)*

Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass diese Änderung insbesondere darauf abzielt, dem Vorwurf der Europäischen Kommission im Vertragsverletzungsverfahren (Dienstleistungsrichtlinie) zu begegnen, der Entscheidungsmaßstab bei Zielabweichungsverfahren sei zu intransparent (BT-Drs.: 20/4823, S.22). Das eingeräumte Ermessen, das der zuständigen Behörde ermöglicht, eine Zielabweichung trotz Vorliegen der Voraussetzungen abzulehnen, wird durch die Sollformulierung reduziert: Bei Vorliegen der Voraussetzungen soll die Zielabweichung grundsätzlich beschlossen werden. Verlangt ist, „[die] Zielabweichung regelhaft zuzulassen“ (Raschke u. Roscher

2024, ZfBR, Heft 2, S. 117). Gleichwohl betont die Gesetzesbegründung auch, dass die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein und vor allen Dingen die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen. Durch die letztgenannten Tatbestandsvoraussetzungen, die unberührt bleiben, wird gerade gewährleistet, dass ein Zielabweichungsverfahren auch zukünftig auf Einzelfälle begrenzt bleibt und als allgemeines Instrument zur Planänderung nicht zur Verfügung steht (BT-Drs. 20/4823, S. 22).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zu bemerken, dass nach Kenntnisstand des Regionalverbands zu keinem Zeitpunkt unter Verweis auf das eingeräumte Ermessen die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens und eine damit zusammenhängende Bescheidung abgelehnt worden wäre – soweit die Voraussetzungen vorlagen. Zudem folgten die Zielabweichungsverfahren aus den vergangenen Jahren einem kriteriengestützten Muster, das regelhaft zur Anwendung kam (z. B. im Vorgriff auf eine Planänderung). Insofern ist darauf hinzuweisen, dass der Sachverhalt, der dem vorliegenden Zielabweichungsverfahren zugrunde liegt, von jenen bisheriger Zielabweichungsverfahren im Zuständigkeitsbereich des Regionalverbands Heilbronn-Franken erheblich abweicht.

Vor dem Hintergrund, dass sich an den Voraussetzungen für die Zulassung einer Zielabweichung nichts geändert hat, wäre eine positive Bescheidung deshalb inkonsequent und mit Blick auf die Folgewirkungen aufgrund der Selbstbindung der Verwaltung, in ähnlichen Fällen dieselbe Entscheidung zu treffen, in höchstem Maße problematisch.

Das Schrifttum weist zwar auf die Gefahr hin, dass „die raumordnungsrechtliche Abwägungsentscheidung nach § 7 Abs. 2 ROG erschüttert wird, wenn die im Wege der Abwägung zum Teil mühsam erarbeiteten planerischen Kompromisse durch § 6 Abs. 2 ROG zur individuellen Disposition gestellt sind. Dies kann letztlich den gesamten Raumordnungsplan gefährden.“ (NK ROG/Kment, 2. Aufl. 2026, ROG § 6 Rn. 9), allerdings erwartet der überwiegende Teil der Veröffentlichungen unter Verweis auf die unveränderten Zulassungsvoraussetzungen kein Ansteigen der Zielabweichungen (so z. B. Eckhardt 2024, ZfBR, Heft 23, S. 1779), sondern vielmehr einen Anstieg der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen (Kümper 2023, ZfBR, Heft 7, S. 633).

In der Tat ist die Frage klärungsbedürftig, unter welchen Gegebenheiten die Voraussetzungen für eine Zielabweichung vorliegen und in welchen nicht. Bislang war die Frage nach Kenntnisstand des Regionalverbands nicht Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung (Kümper 2023, ebd.)

Die Voraussetzungen für die Zielabweichung sind gesetzlich durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie folgt normiert:

1. unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar
2. die Grundzüge der Planung werden nicht berührt

Vorliegend soll das Integrationsgebot durch die Zielabweichung überwunden werden. Aufgrund der falschen Bewertung der Rechtslage zur Agglomeration, wurde allerdings der weitere Zielverstoß gegen das Konzentrationsgebot nicht erkannt und ein weiterer möglicher Zielverstoß gegen das Kongruenzgebot nicht adäquat untersucht. Doch selbst unter isolierten Bedingungen wäre die Zielabweichung abzulehnen, da die Voraussetzungen für eine Zielabweichung (raumordnerische Vertretbarkeit und Vereinbarkeit mit den Grundzügen der Planung), insbesondere aufgrund der typischen Fallgestaltung mit hoher Präcedenzwirkung, aus unserer Sicht nicht vorliegen. Dies begründet sich im Einzelnen wie folgt:

2.1 Raumordnerische Vertretbarkeit:

Eine Zielabweichung ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar, wenn der durch die Abweichung angestrebte Zustand mit den Grundentscheidungen der Raumordnung noch vereinbar ist und im Rahmen eines rechtmäßigen Planungsverfahrens hätte festgelegt werden können. Maßgeblich ist, ob der durch die Zielabweichung entstehende Zustand seiner Art nach planbar gewesen wäre und damit innerhalb des raumordnungsrechtlichen Steuerungssystems liegt. Die Zielabweichung darf nicht dazu dienen, Ergebnisse zu ermöglichen, die auf dem Weg einer rechtmäßigen planerischen Entscheidung nicht erreichbar wären. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Anforderungen an die Raumordnungsplanung im Wege der Zielabweichung umgangen werden (vgl. z. B. NK ROG/Kment, 2. Aufl. 2026, ROG § 6 Rn. 79 m.w.Nw.)

Da der Plangeber mit dem Zielsatz eine abschließend abgewogene Entscheidung getroffen hat, ist die Zielabweichung „ein Ausnahmeinstrument für atypische Einzelfälle, die bei der Planaufstellung (noch) nicht erkennbar waren.“ (Priebis in: STN der ARL zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrecht, 29.04.2026). Das Bundesverwaltungsgericht stellt ebenfalls auf den Begriff der „Atypik“ ab (BVerwG, Beschluss vom 13. November 2012 – 4 B 21.12 –, Rn. 4). Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg spricht von „besonders gelagerten Einzelfällen“, in welchen die Anwendung der abstrakten Zielfestlegung zu einem unverhältnismäßigen „Härtefall“ für die Gemeinde führt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. November 2012 – 8 S 2525/09 –, Rn. 52 und Urteil vom 5. März 2014 – 8 S 808/12 –, Rn. 35: „Zudem trägt die Möglichkeit der Zielabweichung gemäß § 6 Abs. 2 ROG Härtefällen und damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung“). Auch die Gesetzesbegründung zur ROG-Novelle 2023 stellt klar, dass die Zielabweichung „auch zukünftig auf Einzelfälle begrenzt bleibt“ (BT-Drs.: 20/4823, S. 22).

Einigkeit besteht in allen Näherungen zum Sachverhalt darüber, dass der zur Zielabweichung stehende Gegenstand einer Besonderheit bedarf, die ihn von anderen Fällen unterscheidet. Im Ergebnis darf aus Sicht des Regionalverbands durch die Kriterien, die eine Zielabweichung im Einzelfall begründen, kein Sachverhalt erfasst sein, der regelmäßig auftritt und in der Folge geeignet ist, das festgelegte Ziel zu unterlaufen. Die Zielabweichung setzt somit voraus, dass angenommen werden kann, dass der zu beurteilende Sachverhalt ein Einzelfall ist und kein Sachverhalt, der in einer Vielzahl auftritt. Nach Kenntnisstand des Regionalverbands hat eine solche Prüfung nicht stattgefunden.

In Vorgesprächen verweist das RPS darauf, dass das Integrationsgebot in Kleinzentren und nicht-zentralen Orten anders zu beurteilen sei als in Unter-, Mittel- und Oberzentren, da im einen Fall Plansatz 2.4.3.2.6 Abs. 1 TF EZH bzw. Plansatz 3.3.7.2 Landesentwicklungsplan (LEP) einschlägig sei und im anderen Fall Plansatz 2.4.3.2.6 Abs. 2 u. 3. TF EZH. Mit Blick auf Plansatz 2.4.3.2.6 Abs. 1 TF EZH, der Plansatz 3.3.7.2 LEP entlehnt ist, seien die an ein Zielabweichungsverfahren gerichtete Hürden niedriger.

Der Regionalverband hält die Diskussion um die Höhe von Hürden nicht für zielführend, entscheidend ist die Befassung mit der Hürde selbst. Das vorgetragene Argument ist formaler Natur und trägt in keiner Weise zur Beantwortung der Frage bei, ob die Voraussetzungen, die an eine Zielabweichung gerichtet sind, vorliegen oder nicht. In beiden Anwendungsfällen ist sicherzustellen, dass die Zielabweichung im beantragten Sachverhalt erstens raumordnerisch vertretbar ist und zweitens die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Erst die daran anknüpfende Argumentation ist inhaltlicher Natur.

Sollte aus der Tatsache im Vergleich der Anwendungsfälle tatsächlich – mit Kriterien hinterlegt – eine unterschiedliche Behandlung von Unter- und Mittelzentren sowie dem Oberzentrum auf der einen Seite und Kleinzentren und nicht-zentralen Orten auf der anderen Seite erwachsen, müsste der Regionalplan entsprechend angepasst werden. Der Regionalverband Heilbronn-Franken strebt an, dass für alle Städte und Gemeinden in der Region Heilbronn-Franken bei Zielabweichungen vom Integrationsgebot dieselben Maßstäbe angelegt werden. Eine Anpassung der TF EZH zur Klarstellung wird derzeit im Zuge der anstehenden 21. Änderung des Regionalplans geprüft.

Die dem Regionalverband bislang nur mündlich benannten Kriterien zur Bestimmung des Einzelfalls bzw. der Besonderheit sind untauglich. Sie stehen im Widerspruch zum Willen des Plangebers. Die ausführliche Befassung findet sich in Anlage 2 zur Stellungnahme. Auch zur o. g. Differenzierung zwischen Unter- und Mittelzentren sowie dem Oberzentrum auf der einen Seite und Kleinzentren und nicht-zentralen Orten auf der anderen Seite nimmt der Regionalverband darin ausführlich Stellung.

Aus Sicht des Regionalverbands handelt es sich vorliegend um eine vollkommen typische Situation. Gegenstand der Antragstellung ist ein typischer Lebensmittelvollsortimenter, der sich im Zusammenhang einer typischer Agglomerationslage befindet. Der Standort befindet sich dabei in typischer autokundenorientierter, städtebaulicher Randlage, die das Integrationsgebot erfasst, um die Ausweisung, Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten auszu-schließen. Der Begriff Einzelhandelsgroßprojekt ist durch Plansatz 2.4.3.2.2 TF EZH um den Unterfall der Agglomeration erweitert (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. November 2011 – 4 CN 9/10 –, BVerwGE 141, 144-151, Rn. 6).

Schließlich ist auch ein Härtefall nicht zu erkennen. Die in der Antragstellung vorgetragene Befürchtung, der Markt könne schließen, kann nicht geteilt werden. Hierfür gibt es keine Anhaltspunkte. Der Markt wirkt modern und wettbewerbsfähig. Vielmehr geht selbst die dem Antrag beige-fügte GMA-Untersuchung davon aus, dass der bestehende Edeka-Markt bereits heute eine Umsatzleistung von rund 6,6 Mio. EUR erzielt. Durch die Erweiterung soll diese Umsatzleistung auf rund 7,5 Mio. EUR gesteigert werden. Das zusätzlich erschließbare Umsatzpotenzial beläuft sich damit nur auf ca. 0,9 Mio. EUR. Zugleich stellt das Gutachten ausdrücklich fest, dass die bereits heute erzielten Umsätze auch künftig gebunden bleiben werden, da sich weder die generellen Standortbedingungen noch das Kundeneinzugsgebiet grundlegend verändern. Wenn aber schon nach diesen Annahmen, die dem Antrag zugrunde liegen, der weit überwiegende Teil des Umsatzes unabhängig von der Erweiterung dauerhaft erzielt wird und nur zusätzliche Umsatzpotenziale erschlossen werden sollen, lässt sich daraus eine Existenzgefährdung des bestehenden Betriebs offensichtlich nicht ableiten. Die Erweiterung mag aus betriebswirtschaftlicher Sicht wünschenswert sein; sie erscheint jedoch nicht als Voraussetzung für den Fortbestand des Standorts. Die behauptete Schließungsgefahr bleibt spekulativ. Sie wird weder durch betriebswirtschaftliche Nachweise noch durch die vorgelegte Marktanalyse belegt.

Der Standort ist aufgrund der unmittelbaren Anbindung an den überörtlichen Verkehr betriebswirtschaftlich attraktiv. Selbst im worst-case, einer Schließung von Edeka, ist davon auszugehen, dass die im Moment zulässige Verkaufsfläche von rd. 1.000 m² sofort von der Konkurrenz übernommen würde. Die Grundversorgung bliebe selbst im Falle einer Filialschließung grundsätzlich gesichert. Eine Markterkundung, die ein fehlendes Interesse am Standort dokumentieren würde,

existiert nicht. Vielmehr ist von einem betriebswirtschaftlich sehr attraktiven Umfeld auszugehen, was die Erweiterungsbegehren von Edeka und Lidl¹ (ebenfalls Teil der Agglomeration) nahelegen. Eine Schließung ist jedenfalls an autokundenorientierten, frequenzstarken Standorten baden-württembergweit nicht bekannt.

Nicht verkannt werden soll jedoch die Tatsache, dass Wohnbebauung in der Nähe ist:

Das Gutachten der GMA stellt auf Seite 13 dar, dass rd. ein Drittel der Einwohner der Kernstadt in einer fußläufigen Entfernung von 800 m lebe. Es ist darauf hinzuweisen, dass die gekennzeichnete Fläche ein Drittel der Kernstadt umfassen mag, aber vermutlich kaum ein Drittel der Wohnbevölkerung der Kernstadt erfasst, da große Teile der Kennzeichnung ein Gewerbegebiet und lockere Einzelhausbebauung umfasst. KI (Chat-GPT und Co-Pilot) schätzt die Einwohnerzahl aufgrund der Bebauung auf 350 bis 500 Einwohner im gekennzeichneten Bereich. Insgesamt beläuft sich die Einwohnerzahl Ilshofens nach Angaben des Statistischen Landesamtes zum 31.12.2024 auf 6.990 Einwohner. Die genaue Einwohnerzahl der Kernstadt ist nicht bekannt, so dass die gutachterliche Angabe an dieser Stelle zu hinterfragen ist.

In den Blick zu nehmen ist hierbei zudem, dass am Standort mit Edeka (laut Gutachten der GMA: rd. 7,5 Mio. EUR Umsatz), Lidl (unter den Annahmen des Gutachtens – durchschnittlicher Filialumsatz abzüglich 5 % wg. Standortbedingungen: 7 Mio. EUR Umsatz) und Rossmann (laut Gutachten Junker + Kruse: 3,3 Mio. EUR Umsatz) etwa 18 Mio. EUR Umsatz mit Sortimenten der Grundversorgung erzielt werden. Der Anteil daran, der aus dem o. g. fußläufigen Bereich maximal erzielbar wäre, liegt, gemessen an der Kaufkraft und den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Lebensmittel und Drogeriewaren, zwischen 7 und 9 %. Das Umweltzentrum Kreis Schwäbisch Hall (NABU) teilt im Zuge der Unterrichtung im Verfahren der TF EZH seine Erfahrung mit dem Einkaufszentrum Ilshofen mit, „welches wohl ortsnah liegt, aber im Endeffekt doch so ungünstig, dass ein großer Teil der Ilshofer Bevölkerung doch mit dem Auto anfährt.“ Aus unserer Sicht liegt diese Beobachtung an der geringen Bedeutung der wohnortnahen Bevölkerung für den Standort bzw. am Missverhältnis zwischen Umsatztätigkeit am Standort und Kaufkraft im fußläufigen Einzugsbereich. Gemessen am fußläufig erzielbaren Nachfragepotenzial (500 Einwohner, keine Berücksichtigung von Streuumsätzen) ist eine Erweiterung weder erforderlich noch ist ein Härtefall begründet.

2.2 Vereinbarkeit mit den Grundzügen der Planung

Die Grundzüge der Planung sind berührt, wenn die Zielabweichung die tragenden Wertungen und Steuerungsentscheidungen des Raumordnungsplans in Frage stellt. Entscheidend ist nicht der Umfang der Abweichung im Einzelfall, sondern ihre Bedeutung für die Planungskonzeption insgesamt. Je stärker die Abweichung geeignet ist, die dem Plan zugrunde liegende Interessenbalance zu verschieben oder vergleichbare Abweichungsbegehren nach sich zu ziehen, desto eher sind die Grundzüge der Planung betroffen. Eine erhebliche Präzedenzwirkung kann daher ein gewichtiges Indiz dafür sein, dass die beantragte Zielabweichung nicht mehr vom planerischen Wollen gedeckt ist, sondern nur mi Wege einer Planänderung bewältigt werden kann (s. dazu NK ROG/Kment, 2. Aufl. 2026, ROG § 6 Rn. 81 ff., insbesondere 84)

Insoweit sind die Vorbildwirkungen in den Blick zu nehmen: Mit rund 4.030 m² Verkaufsfläche ist der Standort in Ilshofen einer der größten Einzelhandelsstandorte in städtebaulich nicht

¹ Zur Lidl-Erweiterung siehe auch Seite 11 u. 14

integrierter Lage in der Region Heilbronn-Franken. Der Umfang der Abweichung, die das raumordnungsrechtlich regelhaft Zulässige (800 m²) in nicht-integrierten Standortlagen um das Fünffache übersteigt, ist derart erheblich, dass im Falle einer positiven Zielabweichung die schiere Größe eines Vorhabens und das Missverhältnis zum planerisch angestrebten Zustand künftig kaum mehr einem Begehrt auf Zielabweichung entgegengehalten werden können.

Rund 1.130 m² Verkaufsfläche entfallen beim vorliegenden Vorhaben auf sonstige zentrenrelevante Sortimente (solche, die nicht der Grundversorgung zuzuordnen sind). Hierbei handelt es sich um eine Größe, die nach Plansatz 3.3.7 Satz 1 LEP in Verbindung mit Plansatz 3.3.7.2 LEP und mithin nach Plansatz 2.4.3.2.6 Abs. 2 TF EZH ausschließlich in den Vorranggebieten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte zulässig wäre. Selbst das Überschreiten der Schwelle zur Großflächigkeit (800 m² Verkaufsfläche) eines Vorhabens bei den klassischen zentrenrelevanten Sortimenten wäre in der Folge keine Begründung mehr, eine Zielabweichung abzulehnen.

In der Region Heilbronn-Franken sind nach der Erhebung des Büros Acocella/Baumeister/Junker + Kruse i. A. des MLW BW aus dem Jahr 2023 260 Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe größer 600 m² Verkaufsfläche vorhanden. Der Regionalverband hat für die Auswertung eine Größe von 600 m² Verkaufsfläche gewählt, da diese Betriebe bei einem Erweiterungsvorhaben voraussichtlich über die Schwelle der Großflächigkeit (800 m²) treten und in der Folge regelmäßig die Ziele der Raumordnung zu beachten haben. Von diesen 260 Lebensmitteleinzelhandelsbetrieben befinden sich 159 in städtebaulich nicht integrierter Standortlage (Einschätzung: Acocella/Baumeister/Junker + Kruse i. A. MLW BW 2023).

Da Raumordnung zwischen Bestand und Ansiedlung keinen Unterschied macht, sondern lediglich das im Bebauungsplan Zulässige zu beurteilen hat, können sich aus Sicht des Regionalverbands auch Neuansiedlungswillige auf die hier gewährte Zulassung berufen, was die Zahl der möglichen Fälle, die sich auf diese Zielabweichung, so sie positiv beschieden werden sollte, berufen können, weiter erhöhen wird.

Bereits in diesem Verfahren hat sich aus den beteiligten Nachbarkommunen ein Interessent gemeldet. Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Firma Lidl, die am Standort auf mindestens 1.000 m² Verkaufsfläche erweitern möchte und mit diesem Erweiterungswunsch in der Vergangenheit bereits gerichtlich scheiterte (s. u.), im Falle einer positiven Bescheidung ebenfalls auf dieses Verfahren berufen wird und eine Zielabweichung beantragen könnte, die dann kaum noch zu versagen wäre.

Der Regionalverband hält die Präzedenzfallwirkung für erheblich und weist auf die Gefahr hin, dass im „Fahrwasser“ der Argumentation für diese Zielabweichung ohne Weiteres begründet erscheinen könnten. Dies könnte im Ergebnis zur weitgehenden Funktionslosigkeit des Integrationsgebots führen.

2.3 Prüfung von Konzentrationsgebot, Beeinträchtigungsverbot und Ziele der Raumordnung

Wenn einem Vorhaben mehrere Ziele der Raumordnung entgegenstehen, dann liegt der Verdacht nahe, dass die Grundzüge einer Planung mehr als nur berührt sind und eine Zielabweichung nicht in Betracht kommt. Denn je tiefer die Abweichung in die Interessenbalance der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-)Planung möglich ist (NK ROG/Kment, 2. Aufl. 2026, ROG § 6 Rn. 83). Insoweit kann auf die Maßstäbe der Rechtsprechung zur baurechtlichen Befreiung nach § 31. Abs. 2 BauGB

und der dort ebenfalls genannten Tatbestandsvoraussetzungen des Nicht-Berührt-Seins der „Grundzüge der Planung“ zurückgegriffen werden. Bei der Frage, wann eine Befreiung mit den öffentlichen (bodenrechtlichen) Belangen vereinbar ist, lässt sich verallgemeinernd sagen, dass „der Schluss, eine Befreiung sei mit den öffentlichen (bodenrechtlichen) Belangen nicht vereinbar, umso näher liegt, je tiefer die Befreiung in das Interessengeflecht einer Planung eingreift“ (BVerwG, Urteil vom 9. Juni 1978 – IV C 54.75 –, BVerwGE 56, 71-79, Rn. 28).

Das ist hier der Fall, weil tief in die Interessenbalance der Planung eingegriffen wird, wenn wie hier mehrere Ziele der Raumordnung entgegenstehen:

Beurteilungsgrundlage ist für jedes Ziel die Einzelhandelsagglomeration, bestehend aus Edeka, Lidl, Rossmann, KiK, TEDI und TelemediaTec mit insgesamt rd. 4.030 m² Verkaufsfläche.

Konzentrationsgebot

In Kleinzentren und nicht-zentralen Orten sind zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte unzulässig. Nach Plansatz 3.3.7 LEP dürfen zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel nur in Unter-, Mittel- und Oberzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden. Diese Regelung ist in Plansatz 2.4.3.2.3 Abs. 1 TF EZH nachrichtlich übernommen.

Ein Vorhaben (Agglomeration), das mindestens 1.130 m² zentrenrelevante Sortimente umfasst, die nicht der Grundversorgung zuzuordnen sind, ist im Kleinzentrum Ilshofen nicht zulässig. Bereits hieraus ergibt sich ein Verstoß gegen das Konzentrationsgebot.

Für Sortimente der Grundversorgung sieht der LEP nur dann eine Ausnahme vor, wenn sie zur Sicherung der Grundversorgung geboten sind.

Die Anforderung an die Ausnahme vom Konzentrationsgebot, die der LEP einem Vorhaben zur Sicherung der Grundversorgung somit geschaffen hat, liegt aus unserer Sicht nicht vor. Nach der Begründung des Plansatzes 2.4.3.2.3 Abs. 1 TF EZH kann das „Gebotensein“ dann begründet werden, wenn

- a) noch keine Grundversorgung vorhanden ist,
- b) eine wesentliche Versorgungslücke festzustellen ist, die geschlossen wird, oder
- c) eine räumliche Verbesserung der Versorgung gelingt.

Vorliegend lohnt allenfalls eine Befassung mit einer möglichen wesentlichen Versorgungslücke: Die Berechnung der Verkaufsflächenausstattung ist im vorgelegten Gutachten fehlerhaft. Das Konzentrationsgebot spricht eindeutig von Grundversorgung und nicht von Lebensmittelmärkten. Plansatz 2.4.3.2.1 TF EZH bestimmt die Grundversorgung mit Lebensmitteln, Genussmitteln, Getränken sowie Drogeriewaren/Kosmetik. Der GMA ist diese Sortimentsbestimmung aufgrund eigener Mitarbeit bei der TF EZH bekannt. Laut vorliegenden Unterlagen besteht für den Drogeriemarkt Baurecht für eine Verkaufsfläche von 700 m². Diese sind in die Berechnung einzustellen. Im Ergebnis wird das im vorgelegten Gutachten errechnete Entwicklungspotenzial von 250 bis 300 m² bereits durch den Bestand deutlich überschritten.

Soweit der Bundeswert Drogeriemarktverkaufsflächen nicht enthält, wie es Fußnote 15 auf S. 8 des Zielabweichungsantrags nahelegt, ist er im vorliegenden Fall ungeeignet, um als Maßstab für eine Unterausstattung herangezogen zu werden. Untersucht werden müsste die Ausstattung mit Sortimenten der Grundversorgung einschließlich Drogeriewaren/Kosmetik bzw. einschließlich

Drogeriemärkten. In der Region Heilbronn-Franken ergibt dies einen Durchschnitt von rd. 510 m²/1.000 EW und für Ilshofen von 570 m²/1.000 EW (Acocella/Baumeister/Junker + Kruse, Erhebung des Nahversorgungsangebotes und des großflächigen Einzelhandels i. A. MLW BW im Jahr 2023). Selbst wenn Drogeriemärkte aus der Rechnung herausgenommen würden, läge die Verkaufsflächenausstattung mit 480 m²/1.000 EW in Ilshofen immer noch über dem Durchschnitt von rund 460 m²/1.000 EW in der Region Heilbronn-Franken. Ganz gleich also, ob man die Verkaufsflächenausstattung unter Berücksichtigung oder Auslassung von Drogeriemärkten berechnet: Die durchschnittliche Verkaufsflächenausstattung des Kleinzentrums Ilshofen liegt immer über dem Durchschnitt der Region Heilbronn-Franken.

Der aus unserer Sicht maßgebliche Wert einschließlich Drogeriemärkten (vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2022 – 3 S 3017/20 –, Rn. 96 ff.), die mitzuberücksichtigen sind, ist Ilshofen überdurchschnittlich versorgt. Es ist weder eine Unterausstattung noch das Bestehen einer wesentlichen Versorgungslücke erkennbar. Die Gefahr eines Wegbrechens der Grundversorgung ist nicht zu erkennen (s. o.).

Qualitative Aspekte berühren Fragen der Betriebsführung. Raumordnungsrechtliche Festlegungen und bauplanungsrechtliche Festsetzungen beziehen sich auf die Nutzungsart. Einzelhandelsnutzungen werden im Baurecht nach Verkaufsfläche und Sortiment differenziert. Nicht maßgeblich sind qualitativ bezogene Aspekte der Betriebsführung. Ein Bebauungsplan kann z. B. nicht festsetzen, dass ein Betrieb eine bestimmte Anzahl Artikel bereithalten muss, damit er als Vollsortimenter qualifiziert werden kann. Hierfür fehlt die Ermächtigungsgrundlage. Eine Unterscheidung zwischen Vollsortimenter und Discountmarkt ist weder raumordnungsrechtlich noch bauplanungsrechtlich möglich. Irreführend ist daher auch die Aufbereitung der Verkaufsflächenausstattung von Kleinzentren im Bereich Lebensmittelvollsortiment auf S. 9 des Antrags. Hierauf kommt es schlicht nicht an.

Zum Begriff der Grundversorgung nach dem Konzentrationsgebot zählt weder, „dass besonders viele Produktarten zur Verfügung stehen, [...], noch, dass von einer Produktart (wie [...]) Angebote verschiedener Hersteller oder auch in Bio-Qualität zur Verfügung stehen.“ (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. Oktober 2022 – 3 S 3017/20 –, Rn. 97). Selbst eine „Abstufung“ des Vollsortimenters zu einem Discounter, wie auf S. 4 des Zielabweichungsantrags befürchtet, würde die Grundversorgung nach dem Begriffsverständnis, das dem Konzentrationsgebots zugrunde liegt, somit nicht gefährden. Die gutachterliche Bewertung, dem Edeka-Markt käme „eine wichtige Funktion im Hinblick auf eine umfassende Grundversorgung der Bevölkerung“ zu, stellt auf die Qualität des Einzelhandelsbetriebs ab, was im vorgenannten Urteil als Zugang für die raumordnerische Bewertung verneint wird. Der VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 20. Oktober 2022 – 3 S 3017/20 – Rn. 97) stellt klar, dass ein Discountmarkt ebenso geeignet ist wie ein Vollsortimenter: „Die Grundversorgung kann vielmehr auch durch einen Discounter wie ...x oder ..., der unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit bleibt, sichergestellt sein.“

So sehr einleuchten mag, dass eine große Palette an Artikeln einen größeren Beitrag zur Grundversorgung leisten können als eine kleinere Auswahl, so ist der Eingriff in den Markt durch Planung auf die Standortsteuerung beschränkt. Das Versagen oder Gewähren von Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben durch Raumordnung auf der Grundlage qualitativer Merkmale (GMA-Gutachten, S. 9) wie Artikelzahl, effizienter Logistik, Gangbreiten, Service, Atmosphäre etc. wäre kompetenzüberschreitend.

Kritisch ist daher zu bewerten, dass im Zuge des Erweiterungsvorhabens von Lidl ein Verstoß gegen das Konzentrationsgebot geltend gemacht wurde – eine Einschätzung, die das VG Stuttgart im Urteil vom 12. September 2017 bestätigt hat (13 K 3935/15) –, bei Edeka aber das Konzentrationsgebot als eingehalten beurteilt werden soll. Aus Sicht des Regionalverbands könnte das Konzentrationsgebot der begehrten Lidl-Erweiterung bei einer positiven Zielabweichungsentscheidung für den Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum Ilshofen, 1. Änderung“, der die Nutzungsart Lebensmittelmärkte festsetzt, nicht weiter entgegengehalten werden.

Dem Vorhaben steht somit das Konzentrationsgebot entgegen – sowohl hinsichtlich der Regel, wonach sonstige zentrenrelevante Sortimente in Kleinzentren und nicht-zentralen Orten regelmäßig nicht über 800 m² Verkaufsfläche (Einzelhandelsgroßprojekt) zulässig sein dürfen, als auch hinsichtlich der Ausnahme, wonach Einzelhandelsgroßprojekte der Grundversorgung zur Sicherung der Grundversorgung geboten sein müssen. Im Zusammenhang des Erweiterungsbegehrens durch Lidl (Teil der Einzelhandelsagglomeration) wurde das Konzentrationsgebot bereits einer gerichtlichen Prüfung unterzogen und ein Verstoß festgestellt (VG Stuttgart, Urteil vom 12. September 2017, 13 K 3935/15).

Integrationsgebot

Der Standort der Einzelhandelsagglomeration ist städtebaulich nicht integriert. Er grenzt einseitig zu Teilen an Wohnbebauung an, was ein typisches Merkmal städtebaulicher Randlagen ist, die der LEP städtebaulich integrierten Lagen gegenüberstellt. Das ist unstrittig. Entsprechend ist die Abweichung vom Integrationsgebot Gegenstand des Zielabweichungsverfahrens.

Die Äußerungen in den Antragsunterlagen bezüglich des Integrationsgebots sind wie folgt einzuordnen:

Auf S. 5 des Zielabweichungsantrags wird auf zwei östlich der Einzelhandelsagglomeration in einem Mischgebiet liegenden Wohngebäude verwiesen. Diese Aussage ist zu berichtigen. Tatsächlich handelt es sich um ein Übergangswohnheim für Flüchtlinge (<https://www.swp.de/lokales/gaildorf/neues-zuhause-fuer-84-fluechtlinge-23667229.html>, zugegriffen am 02.06.2026). Der Regionalverband weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Nutzungsart Wohnen im Sinne des Baurechts eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit ist. So zählen bspw. Hotelbetriebe und Flüchtlingsunterkünfte nicht zur Nutzungsart Wohnen. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Rechtsprechung zu Boardinghäusern verwiesen.

Das GMA-Gutachten verweist auf Wohnanteile im westlich angrenzenden Gewerbegebiet (S. 15). Ein Gewerbegebiet ist ungeachtet der Zulässigkeit von Betriebsleiterwohnungen per definitionem kein Gebiet mit wesentlichen Wohnanteilen. Eine Wohnnutzung ist im Gewerbegebiet grundsätzlich nicht zulässig.

Dem Vorhaben steht das Integrationsgebot entgegen. Auch die Nähe zu Wohngebäuden im südwestlichen Teilbereich begründen keine Sondersituation für ein Angebot im Umfang von 4.030 m² Verkaufsfläche (s. o).

Kongruenzgebot

Aufgrund der falschen Bewertung der Rechtslage zur Agglomeration liegt keine Untersuchung vor, die das Kongruenzgebot mit Blick auf den raumordnerisch tatsächlich zugrunde zu legenden Sachverhalt bewertet. Betrachtungsgegenstand ist die Einzelhandelsagglomeration, bestehend

aus Edeka, Lidl, Rossmann, KiK, TEDI und TelemediaTec mit 4.030 m² Verkaufsfläche und den auf dieser Verkaufsfläche angebotenen Sortimenten.

Das Gutachten legt bei der Untersuchung des Kongruenzgebots jedoch nur den zur Erweiterung stehenden Edeka-Markt mit 1.400 m² zu Grunde (S. 17 des Gutachtens). Auf Gutachten, die für die Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben von Lidl und Rossmann erstellt wurden, wird lediglich im Zusammenhang der Abgrenzung des in der Berechnung für die Edeka-Erweiterung zugrunde gelegten Einzugsgebiets verwiesen. Eine zusammengefasste Betrachtung wird jedoch nicht vorgenommen.

Das Kongruenzgebot ist sortimentsspezifisch für die gesamte Einzelhandelsagglomeration darzustellen (vgl. Arbeitshilfe Einzelhandel Niedersachsen, S. 37 ff.) Hierbei entfallen auf die Sortimente Lebensmittel und Drogeriewaren mit Edeka, Lidl und Rossmann 2.900 m² Verkaufsfläche. Die Berechnungsgrundlage für die Sortimente Lebensmittel und Drogeriewaren ist mit 2.900 m² tatsächlich mehr als doppelt so hoch wie im Gutachten angenommen und zugrunde gelegt. Eine Befassung mit den Sortimenten von KiK, TEDI und TelemediaTec, die ebenfalls Teil der Agglomeration sind, fehlt gänzlich.

Die Befassung des Gutachtens mit der Einzelhandelsagglomeration erschöpft sich in der Berücksichtigung von Agglomerationseffekten für den gutachterlichen Betrachtungsgegenstand, den Edeka-Markt. Es kommt jedoch nicht darauf an, in welcher Weise Edeka durch die Nachbarschaft mit Rossmann und Lidl von Koppelungskäufen profitiert, sondern wie die Einzelhandelsagglomeration in ihrer gesamtheitlichen Attraktivität wirkt.

Das dem Zielabweichungsantrag beigelegte Gutachten beurteilt nicht die sortimentsspezifische Umsatzleistung der Agglomeration, sondern lediglich die Umsatzherkünfte eines Teils der Agglomeration. Eine Aussage zur Einhaltung des Kongruenzgebots ist daher nicht möglich. Da die Beurteilungsgrundlage des Gutachtens deutlich hinter der tatsächlichen Ausstattung der Einzelhandelsagglomeration zurückbleibt, ist zusätzlich ein Verstoß gegen das Kongruenzgebot nicht auszuschließen, würde die Agglomeration zugrunde gelegt, aber die übrigen Annahmen beibehalten.

Beeinträchtigungsverbot

Bei der Prüfung des Beeinträchtigungsverbots fehlt die Berücksichtigung der sukzessiven Erweiterung der Agglomeration. Dennoch ist bezüglich des Beeinträchtigungsverbots von einer Einhaltung auszugehen.

Zusammenfassende Bewertung

Das Integrationsgebot ist nicht eingehalten. Das Konzentrationsgebot ist sowohl hinsichtlich der Regel wie auch hinsichtlich der Ausnahme nicht eingehalten. Das Kongruenzgebot kann aufgrund der fehlenden Ermittlung des raumordnungsrechtlich relevanten Sachverhalts nicht bewertet werden. Stand heute muss von einem Verstoß gegen zwei Ziele der Raumordnung, ggf. von einem Verstoß gegen drei Ziele der Raumordnung, ausgegangen werden.

2.5 Standortalternativenprüfung

Eine Standortalternativenprüfung kommt regelmäßig im Rahmen von Raumverträglichkeitsprüfungen nach § 15 ROG zum Einsatz. Im Rahmen von Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG ist die Standortalternativenprüfung jedoch kein gesetzlich normiertes Instrument. So wird

im Zielabweichungsverfahren nicht der „beste“ Standort gesucht, sondern die Frage gestellt, ob eine Planung trotz eines einzelnen Zielverstoßes mit dem bestehenden raumordnerischen Zielsystem gerade noch vereinbar ist.

So vermag eine Standortalternativenprüfung die Argumentation für das Vorliegen eines Härtefalls unterstützen; auch Hinweise für die raumordnerische Vertretbarkeit einer Planung lassen sich ableiten (vgl. z. B. VG Stuttgart, Urteil vom 5. Februar 2013 – 2 K 287/12 –, Rn. 68); jedoch geht aus fehlenden Alternativen noch keine Bewertung der Frage einher, ob mit der Planung eines Vorhabens die Grundzüge der (Raumordnungs-)Planung berührt sind oder nicht.

Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass Standorte mit der Begründung aussortiert werden, dass die Stadt auf den Flächen andere Nutzungen vorsieht. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Ergebnis der Standortalternativenprüfung auf diese Weise durch die Kommune bestimmt wird, die gleichzeitig als Antragstellerin von Zielabweichungsverfahren zugunsten eines Bauleitplans auftritt.

Am Ende wird auf S. 19 des Antrags darauf hingewiesen, dass der Betrieb mit Erweiterungswunsch innerhalb eines bestehenden Gewerbegebiets liegt. Somit ist noch einmal die in der Region Heilbronn-Franken regelmäßig anzutreffende Situation beschrieben, weswegen einer Abweichung vom Integrationsgebot Präcedenzwirkung für viele weitere Standorte zukäme (s. o.)

3. Zu missbilligende Konsequenzen der enormen Präcedenzwirkung bei Zielabweichung

Der Zielabweichungsantrag fußt auf der falschen Bewertung der Rechtslage zur Agglomeration. Zwar wird eine Agglomeration festgestellt, allerdings wird die Agglomerationsregel nicht angewendet. In der Folge sind die Belange des raumordnerisch relevanten Sachverhalts nicht ermittelt. Eine positive Entscheidung über den Zielabweichungsantrag wäre ermessensfehlerhaft.

Das Übergehen der Agglomerationsregel nach Plansatz 2.4.3.2.2 TF EZH, deren Anwendbarkeit durch das BVerwG bestätigt ist, hätte aus Sicht des Regionalverbands Rückwirkungen auf die Anwendung raumordnerischer Plansätze insgesamt. So wäre die Betroffenheit eines Plansatzes nicht länger damit verbunden, dass daraus eine Konsequenz abzuleiten wäre.

Aufgrund der Anforderung des Gesetzgebers, der das ROG 2023 novelliert hat, an die Regelmäßigkeit von Zielabweichungsentscheidungen, wäre die Präcedenzwirkung für weitere Zielabweichungsentscheidungen zum Integrationsgebot enorm:

- Die Agglomeration ist mit 4.030 m² Verkaufsfläche einer der größten Einzelhandelsstandorte in städtebaulich nicht integrierter Lage in der Region Heilbronn-Franken. Die Deutlichkeit, mit der die Schwelle zur Großflächigkeit überschritten würde und dadurch ins Missverhältnis zu dem geriete, was der Plangeber ursprünglich bezweckte, wäre kein Kriterium für die Ablehnung einer Zielabweichung.
- Die Agglomeration umfasst 1.130 m² Verkaufsfläche für die klassischen zentrenrelevanten Sortimente. Das Überschreiten der Schwelle zur Großflächigkeit wäre kein Kriterium mehr für die Ablehnung einer Zielabweichung.
- Das Konzentrationsgebot würde nach positiver Bescheidung weder hinsichtlich seiner Regel (siehe zweiter Spiegelstrich) noch hinsichtlich seiner Ausnahme eine Wirkung entfalten. Bei korrekter Berechnung der Verkaufsflächenausstattung mit Sortimenten der Grundversorgung (einschließlich des Drogeriewarenssegments) ist keine Unterversorgung feststellbar.

- Alternativstandorte würden bereits dann ausscheiden, wenn die antragstellende Kommune diese Alternativstandorte nicht in Betracht ziehen möchte.
- Ein Härtefall müsste bereits dann festgestellt werden, wenn der Antragsteller bekundet, eine Schließung drohe. Anhaltspunkte hierfür müssten nicht vorliegen.

Der Zielabweichungsantrag stützt sich zudem auf Kriterien, die verkennen, dass Raumordnung zur Standortsteuerung nur den Bebauungsplan zu beurteilen hat:

- Keine Rolle spielen Fragen der Betriebsführung und damit Fragen zur qualitativen Bewertung eines Vorhabens (Artikelzahl, Service, Aufenthaltsqualität etc.)
- Auch die Unterscheidung zwischen Vollsortimenter und Discountmarkt entzieht sich den bauplanungsrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten, weshalb auch Raumordnung diese Unterscheidung nicht zusteht.
- Der Plangeber hat im Einzelhandelserlass dargelegt, dass einer raumordnerischen Beurteilung das Gesamtvorhaben zugrunde zu legen ist, und nicht nur der Teil, der zur Erweiterung ansteht. Die nachfolgende Exekutive kann sich über die getroffene Entscheidung nicht hinwegsetzen.
- Selbst fehlende Standortalternativen begründen keine Zielabweichung, weil der gegenständliche Bebauungsplan daraufhin zu prüfen ist, ob die Grundzüge des Raumordnungsplans berührt sind oder nicht. Einer Standortalternativenprüfung ist diese Befassung regelmäßig nicht zu entnehmen.

Im Ergebnis hält der Regionalverband in der Folge einer positiven Bescheidung in diesem Zielabweichungsverfahren die Agglomerationsregel, das Konzentrationsgebot sowie das Integrationsgebot für funktionslos.

Das Vorhaben in Ilshofen unterscheidet sich nicht von Ansiedlungs- und Erweiterungswünschen von Vorhaben in anderen Kommunen, in welchen sich Märkte an Standorten erweitern oder ansiedeln möchten, denen das Integrationsgebot entgegensteht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Andreas Schumm

Anlagen:

Anlage 1: Bilder der Einzelhandelsagglomeration

Anlage 2: Auseinandersetzung mit den Argumenten des RPS

Anlage 1 zur Stellungnahme



Außenauftritt der Einzelhandelsagglomeration



Parkplatz Edeka

Anlage 2 zur Stellungnahme

Zur Abgrenzung von Fällen, die einer Zielabweichung vom Integrationsgebot nicht zugänglich seien, hat das RPS Kriterien benannt. Die Benennung erfolgte mündlich; aus den Antragsunterlagen geht keine Befassung zur raumordnerischen Vertretbarkeit hervor. Es handelt sich um folgende Kriterien:

1. Es handelt sich um einen nicht-zentralen Ort oder ein Kleinzentrum und
2. von einem kürzlich beschlossenen Ziel der Raumordnung kann nicht abgewichen werden, von einem älteren Ziel hingegen schon.
3. Es handelt sich um einen bestehenden Lebensmitteleinzelhandelsbetrieb und
4. der Bestandsbetrieb ist bereits großflächig.

Der Regionalverband hält alle vier Kriterien für untauglich:

Zu 1.: Bei Kleinzentren und nicht-zentralen Orten ist das abstrakte Integrationsgebot aus Plansatz 2.4.3.2.6 Abs. 1 TF EZH bzw. Plansatz 3.3.7.2 LEP anzuwenden, wohingegen bei Unter-, Mittelzentren und im Oberzentrum Plansatz 2.4.3.2.6 Abs. 3 TF EZH anzuwenden ist. Im ersten Fall ist das Integrationsgebot textlich normiert im zweiten Fall ist das Integrationsgebot räumlich ausgeformt und als Vorranggebiet im Regionalplan festgelegt.

Die Frage ist, ob aus der unterschiedlichen Festlegungsart Konsequenzen fürs Zielabweichungsverfahren erwachsen. Das RPS zieht den Schluss, dass die Hürden, die an eine Zielüberwindung geknüpft sind, umso höher seien, je konkreter der Sachverhalt geregelt ist. Aus diesem Grund bestehe in Unter- und Mittelzentren sowie im Oberzentrum für Zielabweichungen wenig Spielraum.

Umgekehrt könnte auch gefolgert werden, dass bei der Überwindung einer abstrakt-generellen Regelung, die als Leitlinie zur Umsetzung des Plankonzepts für das ganze Bundesland dient (was der Fall ist – VGH Baden-Württemberg: Integrationsgebot ist Grundzug der Planung), der Grundzug der Planung eher berührt sei als bei einer räumlich konkreten, gebietsbezogenen Einzelfallfestlegung, die räumlich nur begrenzt wirkt, sodass ein Abweichen in einem Teilbereich noch nicht das Plankonzept als solches berührt.

Der Regionalverband lehnt beide Sichtweisen ab. Die räumlichen Festlegungen im Regionalplan sind aus der Vorgabe des LEP entwickelt. Plansatz 3.3.7.2 LEP ist Leitlinie und Ausgangspunkt aller räumlichen Überlegungen der TF EZH. Da der Regionalplan nicht vom LEP abweichen darf, ist eine räumliche Ausformung außerhalb des vorgegebenen Rahmens im Wege der Planung nicht möglich. Selbstverständlich kann aber auch in Unter-, Mittel- und Oberzentren eine Situation entstehen, die mit der Situation von Kleinzentren und nicht-zentralen Orten vergleichbar ist und nur durch ein Zielabweichungsverfahren gelöst werden kann. Auf die grundsätzliche Notwendigkeit der Möglichkeit zur Zielabweichung wird deshalb in der TF EZH verwiesen. Erforderlichenfalls wird der Regionalplan angepasst.

Zu 2.: Ziele der Raumordnung sind Rechtsätze. Sie können durch die zuständigen Gremien geändert werden, durch Rechtsprechung ausgelegt und ggf. für ungültig erklärt werden; sie verlieren aber nicht durch Alter an Rechtswirksamkeit. Entsprechend gilt für Zielabweichungen von Zielen eines kürzlich aufgestellten Regionalplans nichts anderes als für Zielabweichungen vom LEP aus dem Jahr 2002. In Zielabweichungen soll keine Rolle spielen „ob dieses Konzept – etwa eines

älteren Raumordnungsplans – immer noch als angemessener Ausgleich angesehen werden kann und dementsprechend ein Zurücktreten des Ziels heute (eher) als zeitgemäß empfunden werden würde“ (z. B.: Kirchberg in Hager: LplG, § 24, Rn 19; Kment: ROG § 6, Rn 85).

Zu 3.: Der Plangeber selbst hat im Einzelhandelserlass klargestellt, dass für die raumordnungsrechtliche Beurteilung auch bei Erweiterungsvorhaben immer das Gesamtvorhaben zu beurteilen ist. Der Plangeber hat sich mit der Fragestellung befasst und bewusst die Unterscheidung zwischen Bestandsbetrieb und Neuansiedlung zurückgestellt. Eine Zielabweichung mit einem Sachverhalt zu begründen, den der Plangeber explizit benennt und ausschließt, steht dem Planungswillen des Plangebers ausdrücklich entgegen (Kirchberg in Hager, LplG, § 24, Rn 17). Der Regionalverband hält eine Zielabweichung mit der Begründung, es handele sich um einen Bestandsbetrieb für unmöglich. Im Übrigen ist auf die Ausführungen in Abschnitt 1.2 der Stellungnahme zu verweisen.

Zu 4.: Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe, die entgegen des raumordnerischen Zielsystems die Großflächigkeit erreicht haben, sind häufig vor der Rechtskraft raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen (z. B. Integrationsgebot) entstanden. Diese Betriebe, die in Konkurrenz zu Innenstädten und Ortsmitten in Gewerbegebietslage angesiedelt haben, waren Anlass für die Einführung der raumordnungsrechtlichen Zielfestlegungen. Exakt dieser Entwicklung wollte der Plangeber Einhalt gebieten. Dass nun ausgerechnet diese Betriebe, die der Grund für die Einführung raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen waren, im Zuge der Zielabweichung begünstigt werden sollen, steht aus Sicht des Regionalverbands konträr zum Planungszweck.

Zielabweichungsverfahren zum Bebauungsplan „Nahversorgungszentrum, 1. Änderung“

Beteiligung
Stand: 09.06.2026

Maßstab 1:50.000

Planungen / Standorte

 keine Bedenken Bedenken Abgrenzung Plangebiet entfällt