

8 C 11490/21.OVG

**Die Entscheidung ist
rechtskräftig!**



OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit
der E. GmbH,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Heuking Kühn Lüer Wojtek, Georg-
Glock-Straße 4, 40474 Düsseldorf,

g e g e n

die Verbandsgemeinde Prüm,

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigte: Meiborg Rechtsanwälte, Hindenburgplatz 3,
55118 Mainz,

w e g e n Flächennutzungsplans (Normenkontrolle)

hat der 8. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Dezember 2022, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Müller-Rentschler
Richter am Oberverwaltungsgericht Graf
Richterin am Oberverwaltungsgericht von Ungern-Sternberg

für Recht erkannt:

Die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin – T. W. –, bekannt gemacht am 24. Juli 2021, wird insoweit für unwirksam erklärt, als damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckungsfähigen Betrages abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

- 1 Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die durch die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans – T. W. – der Antragsgegnerin bewirkte Ausschlusswirkung für die Errichtung von Windenergieanlagen (WEA).
- 2 Die Antragstellerin, eine GmbH, deren Gesellschaftszweck die Planung, Projektierung, Errichtung und der Betrieb von WEA ist, plant im Gebiet der Antragsgegnerin die Errichtung von WEA auf Grundstücken in der Gemarkung G. Zu diesem Zweck hat sie mit Grundstückseigentümern in dieser Gemarkung im Jahre 2019 sog. „Pool-Nutzungsverträge“ geschlossen, die die Bereitstellung von Grund und Boden durch die jeweiligen Grundstückseigentümer an sie zur Planung, Errichtung und zum Betrieb von WEA einschließlich Zubehör gegen ein Nutzungsentgelt zum Gegenstand haben.
- 3 Der im Jahre 2004 aufgestellte Flächennutzungsplan (FNP) der Antragsgegnerin wies Sondergebiete für die Windenergie in den Gemarkungen H., A., B., C., D., W.,

P., F., S., M., G., J., L., K. und R. (Gesamtfläche ca. 474 ha) mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an allen anderen Standorten aus.

- 4 In seiner Sitzung vom 1. Oktober 2013 beschloss der Rat der Antragsgegnerin die Teilfortschreibung des Flächennutzungsplans in Bezug auf die Windenergienutzung. Ziel und Zweck der Planung sollte die Darstellung von zusätzlichen Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung von rund 2,4 % des Verbandsgemeindegebiets – zusätzlich zu der bereits vorhandenen Fläche von ca. 1,0 % - sowie die Anpassung des Flächennutzungsplans an geänderte landesplanerische Zielvorgaben und an die Energiewende sein.
- 5 Auf entsprechenden Antrag der Antragsgegnerin erging unter dem 5. Juni 2014 eine landesplanerische Stellungnahme der Kreisverwaltung gemäß § 20 LPIG.
- 6 Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit fand in der Zeit vom 14. Januar 2014 bis zum 14. Februar 2014 statt, parallel die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Aufgrund von Änderungen der Planung infolge der frühzeitigen Beteiligungen erging auf Antrag der Antragstellerin mit Bescheid vom 5. Juli 2017 eine ergänzende landesplanerische Stellungnahme. Die Öffentlichkeit wurde in der Zeit vom 14. Februar bis zum 14. März 2017 erneut beteiligt.
- 7 Mit Bescheid vom 7. Dezember 2018 erging eine weitere ergänzende landesplanerische Stellungnahme; ferner wurde auf Antrag der Antragsgegnerin wegen Abweichungen von Zielen des Regionalen Raumordnungsplans Trier (RROP 2004) ein Zielabweichungsverfahren gemäß § 6 Abs. 2 ROG i. V. m. §§ 8 Abs. 3, 10 Abs. 6 LPIG durchgeführt, in dem mit Bescheid der SGD Süd vom 1. August 2019 die Zielabweichung hinsichtlich der geplanten Sondergebiete für die Windenergie von Zielen der Raumordnung des RROP 2004, nach denen außerhalb der dortigen Vorranggebiete für die Windenergienutzung die Errichtung raumbedeutsamer WEA ausgeschlossen ist, zugelassen wurde.
- 8 In der Folgezeit wurde die Planung erneut geändert, insbesondere entfiel das ursprünglich vorgesehene Sondergebiet D-G., weil im Februar 2019 von der Kreisverwaltung bisher nicht gemeldete Rotmilan-Horste im Umfeld dieses geplanten Sondergebiets gemeldet worden seien und die Verkleinerung des

Sondergebiets unter Berücksichtigung eines Schutzabstands von 1.000 m um Rotmilan-Horste dazu führe, dass eine Mindestflächengröße von 50 ha unterschritten werde. Wegen der Änderungen wurde in der Zeit vom 4. November 2019 bis zum 13. Dezember 2019 eine erneute Offenlage des Plans durchgeführt. Im Rahmen dieser erneuten Auslegung des Entwurfs erhob die Antragstellerin mit Schreiben vom 13. Dezember 2019 Einwendungen gegen die Änderung der Planung, insbesondere gegen den Wegfall des Sondergebiets D-G., und führte dazu insbesondere aus, das Vorgehen der Antragsgegnerin erfülle nicht die Anforderungen an ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept, da der Windenergie im Gebiet der Verbandsgemeinde aufgrund der aufgestellten Kriterien im Ergebnis nicht substantiell Raum verschafft werde. Die Antragsgegnerin habe rechtsfehlerhaft keine weitergehende Abwägung vorgenommen, sondern sich mit dem Ergebnis einer nur geringfügigen Unterschreitung des sog. 2-%-Kriteriums abgefunden. Im Einzelnen sei die Bemessung einer Mindestflächengröße von 50 ha als weiches Tabukriterium ebenso abwägungsfehlerhaft wie der Ausschluss von Flächen mit geringer Windhöffigkeit unter Abstellen auf eine Nabenhöhe von 140 m. Auch im Übrigen sei der Abwägungsvorgang aus mehreren Gründen fehlerhaft, so insbesondere mangels Einholung eines Sachverständigengutachtens zur Verifizierung von Rotmilan-Vorkommen im Umfeld des nunmehr ausgeschlossenen Vorranggebietes D -G.

- 9 In seiner Sitzung vom 8. Dezember 2020 beriet der Rat der Antragsgegnerin über die eingegangenen Stellungnahmen einschließlich der Einwendungen der Antragstellerin und beschloss, deren Anregungen zurückzuweisen und den Entwurf nicht zu ändern. Anschließend wurde die Zustimmung der Ortsgemeinden gemäß § 67 Abs. 2 GemO eingeholt. In seiner Sitzung vom 23. März 2021 beriet der Rat der Antragsgegnerin abschließend über die 6. Fortschreibung des FNP und stellte fest, dass die Zustimmung der Ortsgemeinden gemäß § 67 Abs. 3 GemO als erteilt gelte.
- 10 Mit Bescheid vom 28. Juni 2021 genehmigte die Kreisverwaltung des Eifelkreises Bitburg-Prüm die 6. Fortschreibung des FNP – T. „W.“ - der Antragsgegnerin, die am 24. Juli 2021 öffentlich bekanntgemacht wurde.
- 11 Die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans – T. W. – umfasst die Darstellung von Sondergebieten für die Windenergienutzung mit einer Fläche von insgesamt

876 ha, was 1,9 % der Fläche der Verbandsgemeinde entspricht. Davon sind 558,8 ha Neuausweisungen und 316,8 ha Übernahmen von bestehenden Vorranggebieten aus dem RROP. Bei den Neuausweisungen handelt es sich um folgende 8 Sondergebiete:

- 12 - A-U., O. (69,5 ha)
- 13 - C-N. – R., M., Q. (220,0 ha)
- 14 - C-S.– T., S. (121,5 ha)
- 15 - E-W. (13,4 ha)
- 16 - G-H. (22,4 ha)
- 17 - H-P., C. (53,8 ha)
- 18 - K-R. (32,0 ha)
- 19 - L-N. (26,2 ha).

20 In der Begründung zur Teiländerung des Flächennutzungsplans führt die Antragsgegnerin zur städtebaulichen Zielsetzung aus, mit der Umsetzung der Planung würden folgende Ziele verfolgt:

- 21 - Steuerung und Ausbau der Windenergienutzung in der Verbandsgemeinde
- 22 - Anpassung des FNP an die Ziele und Vorgaben der Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) und des Regionalen Raumordnungsplans Region Trier (RROP)
- 23 - Schaffung eines rechtskräftigen Planvorbehalts (Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergie, Ausschluss der Nutzung an anderer Stelle)
- 24 - Konzentration der Windenergieanlagen auf die besonders windhöffigen Bereiche (mindestens 3 WEA in einem Windpark oder ergänzend zu bestehenden Windparks)
- 25 - Beitrag zur Energiewende in Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung des Schutzbedürfnisses von Menschen, Natur und Landschaft sowie der touristischen Belange.

26 Die Nichtweiterverfolgung des nach dem Vorentwurf in Frage gekommenen Sondergebiets auf der Gemarkung G. wird wie folgt begründet: Das u. a. wegen Überlagerung mit einer Anschlussstelle der Autobahn A 60 von 77 ha auf 67 ha verkleinerte Sondergebiet werde durch die im Februar 2019 erfolgte Meldung von bisher im Verfahren nicht bekannten Rotmilan-Horsten (Brutnachweise 2017 und

Horstkontrollen 2019 nach Angaben der Kreisverwaltung) im Abstand von weniger als 1.000 m zum SO („weiches“ Tabukriterium) soweit verkleinert, dass die Mindestflächengröße von 50 ha nicht mehr erreicht werde. Dadurch entfalle das Sondergebiet D-G.

- 27 Im Rahmen der Eignungsanalyse wurde unter 3.3.1 (Arten- und Biotopschutz) zum „Schutzabstand (1.500 m bzw. 3.000 m) zu windkraftsensiblen Brutvogel-vorkommen“ ausgeführt: In der Restriktionsanalyse sei lediglich der Mindestabstand von 1.000 m berücksichtigt worden. Die detaillierte Prüfung der darüber hinaus nach dem „naturschutzfachlichen Rahmen“ der Landesregierung für den Rotmilan bis 1.500 m und für den Schwarzstorch bis 3.000 m als kritische Bereiche mit möglichen Beeinträchtigungen zu berücksichtigenden Bereiche erfolge im Rahmen sog. Funktionsraumanalysen.
- 28 Die Mindestgröße möglicher Konzentrationszonen mit einer Flächengröße von 50 ha wird wie folgt begründet: Die Mindestflächengröße von 50 ha ergebe sich aus bisherigen Erfahrungen mit dem Flächenbedarf bestehender Windparks in Mittelgebirgslandschaften. Abhängig von Topografie und Flächenzuschnitt würden durchschnittlich 10 bis 15 ha pro WEA benötigt, wobei auf wenig reliefierten Hochflächen und ungegliederten Gebietsabgrenzungen 10 ha pro WEA ausreichen, während in Landschaften mit stark gegliederter Oberfläche durch Taleinschnitte und daraus folgender oft starker Zergliederung der Sondergebietsabgrenzungen 15 ha je WEA, in Einzelfällen auch mehr notwendig seien. Da im Verbandsgemeindegebiet beide Landschaftstypen aufträten, könnten bei einer Mindestgröße von 50 ha auf jeden Fall mindestens 3 WEA im Sondergebiet errichtet werden, was der Vorgabe in Z 163 g des LEP IV entspreche. Im Ergebnis kämen nur Flächen als Sondergebiet für die Windenergienutzung in Frage, wenn sie mindestens 50 ha Größe erreichten und darauf mindestens 3 WEA errichtet werden könnten, mit Ausnahme von Eignungsflächen, die unmittelbar an bestehende Vorranggebiete für die Windenergie mit bestehenden WEA nach dem RROP 2004 angrenzten oder weniger als 500 m von ihnen entfernt lägen; sie könnten in der Summe auch kleiner als 50 ha sein.
- 29 Zum Ausschluss von Flächen mit geringer Windhöffigkeit wird ausgeführt: WEA sollten zur Reduzierung von Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds und zur

Gewährleistung eines wirtschaftlichen Anlagenbetriebs nach Möglichkeit in windstarken Bereichen konzentriert werden. Deshalb würden im Verbandsgemeindegebiet nur Flächen für die Windenergienutzung mit einer durchschnittlichen Windgeschwindigkeit von mindestens 6,4 m/s in 140 m über Grund betrachtet. Hierbei sei als Datengrundlage der Windatlas Rheinland-Pfalz 2013 herangezogen worden. Nach dem „Rundschreiben Windenergie“ sowie nach der Begründung zu Z 163 g im LEP IV könne ein wirtschaftlicher Betrieb von WEA bei einer durchschnittlichen Jahreswindgeschwindigkeit von 5,8 bis 6,0 m/s in 100 m über Grund erreicht werden. Die Antragsgegnerin habe als Bezugsgröße 140 m über Grund gewählt, was der heute gängigen Nabenhöhe entspreche; eine Umrechnung des Wertes für 100 m über Grund ergebe unter Berücksichtigung einer Zunahme der mittleren Windgeschwindigkeit um 0,1 m/s je 10 m Höhe eine Windgeschwindigkeit von 6,2 bis 6,4 m/s in 140 m über Grund.

- 30 Zur Vorgehensweise bei der Ermittlung der Flächen für die Windenergienutzung wird ausgeführt: In einem mehrstufigen, flächendeckend für das gesamte Verbandsgemeindegebiet angewendeten Verfahren seien im ersten Schritt der sog. Restriktionsanalyse jene Flächen ermittelt worden, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht für die Windenergienutzung zur Verfügung stünden (sog. harte Tabuzonen). Die übrigen Flächen seien potenziell für die Windenergienutzung geeignet, soweit nicht städtebauliche oder andere öffentliche Belange der Windenergienutzung entgegenstünden. Im nächsten Schritt seien die Flächen ermittelt worden, die einen hohen Vorbehalt gegenüber WEA hätten (sog. weiche Tabuzonen). Sie umfassten grundsätzlich aus rechtlicher und landesplanerischer Sicht für eine Windenergienutzung geeignete Flächen, die aufgrund starker Konflikte mit den städtebaulichen Vorstellungen des Verbandsgemeinderates nicht für eine Windenergienutzung zur Verfügung stehen sollten. Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen vom Gesamtgebiet verbleibenden potentiellen Eignungsflächen seien abschließend in einer Eignungsanalyse mit weiteren öffentlichen Belangen, die ggf. der Windenergienutzung entgegenstehen könnten, in Beziehung gesetzt worden. Ziel des darauf aufbauenden Abwägungsprozesses sei es gewesen, der Windenergie an geeigneter Stelle substantiell Raum zu verschaffen, um ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht zu werden. Unter Ziffer 3 werden sodann die Kriterien zur Ermittlung der Potentialflächen in der Restriktions- und Eignungsanalyse im Einzelnen dargestellt.

- 31 In der Begründung wird ausdrücklich gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB festgestellt, dass außerhalb der dargestellten Sondergebiete für die Windenergienutzung im Geltungsbereich des Flächennutzungsplans keine weiteren Windenergieanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zulässig sind.
- 32 Zur Flächenbilanz und zur Unterschreitung des von Seiten der Landesregierung angestrebten Flächenanteils von 2 % an der Landesfläche wird noch ausgeführt, im Ergebnis würden insgesamt 876 ha Sondergebiete für die Windenergienutzung ausgewiesen, was 1,9 % der Fläche der Verbandsgemeinde entspreche; davon nähmen die Neuausweisungen mit 558,8 ha ca. 1,2 % der Verbandsgemeindefläche ein. Zwar werde damit der von der Landesregierung angestrebte Anteil von 2 % der Sondergebiete für die Windenergienutzung in Bezug auf die Verbandsgemeindefläche geringfügig unterschritten. Dennoch werde die rechtliche Anforderung, der Windenergienutzung substantiell Raum zur Verfügung zu stellen, aus folgenden Gründen erfüllt:
- 33 - Zu aktuell ca. 100 Bestandsanlagen könnten weitere 30 bis 35 neue WEA hinzukommen, unter Berücksichtigung eines Repowerings von kleineren Anlagen seien noch ca. 60 bis 80 Anlagen nur in den ausgewiesenen Sondergebieten möglich.
- 34 - Unter Berücksichtigung, dass von den ca. 100 bestehenden Anlagen etwa 60 außerhalb der künftigen Sondergebiete lägen, ergebe sich bei der konservativen Annahme von 5 ha Flächenbedarf pro WEA (kleine WEA) eine zusätzliche Flächenkulisse von mindestens 300 ha, bei einem Flächenbedarf von 10 ha je Anlage von zusätzlich 600 ha. Dies entspreche einem Anteil von 0,6 bzw. 1,2 % der VG-Fläche über die künftigen Sondergebiete hinaus, so dass mit Wirksamkeit der Fortschreibung 2,5 bis 3,1 % der Verbandsgemeindefläche für die Windenergienutzung tatsächlich zur Verfügung stünden.
- 35 - Gehe man von der Maßgeblichkeit des Verhältnisses zwischen der Gesamtfläche der Verbandsgemeinde abzüglich der „harten“ Tabuzonen und den ausgewiesenen Sondergebietsflächen aus, so ergebe sich, dass nach Abzug der harten Tabuflächen von ca. 33.000 ha von der Gesamtfläche der Verbandsgemeinde von 46.557 ha ca. 13.600 ha (29 % der Verbands-

gemeindefläche) für die Steuerung durch die Verbandsgemeinde übrig-
blieben; die letztlich verbliebenen Sondergebiete nahmen mit 876 ha davon
ca. 6,4 % ein; unter Berücksichtigung von außerhalb der Sondergebiete
bereits bestehenden Anlagen mit zusätzlichen 300 bzw. 600 ha je nach
Flächenansatz pro WEA stünden für die Windenergienutzung nach Abzug
der harten Tabukriterien insgesamt ca. 8,6 bzw. 10,9 % der verbliebenen
Flächen zur Verfügung.

- 36 Am 23. Dezember 2021 hat die Antragstellerin ihren Normenkontrollantrag gestellt.
- 37 Sie vertritt die Auffassung, dieser sei zulässig. Insbesondere sei sie antragsbefugt, denn sie könne substantiiert behaupten und glaubhaft machen, dass sie in der Ausschlusszone WEA errichten wolle, da sie bereits über gesicherte Flächen in dem ursprünglich als Konzentrationszone für die Errichtung von WEA vorgesehenen, dann aber ausgeschlossenen Sondergebiet „D-G.“ verfüge. Denn sie habe mit den Eigentümern der Grundstücke Gemarkung G. Flur ..., Nrn. ..., ..., ... und ..., Flur ..., Nrn. ..., ..., ..., ... und ... sowie Flur ..., Nrn. ..., ..., ..., ..., ..., ..., ..., ..., ... und ... Nutzungsverträge (Pachtverträge mit einer Laufzeit von 25 Jahren mit Verlängerungsoption) im Rahmen einer Pool-Vereinbarung geschlossen, denen zufolge ihr die Benutzung dieser Grundstücke für die Errichtung, die Unterhaltung und den Betrieb von WEA mit zugehörigen Nebenanlagen nach Vorliegen aller hierzu erforderlichen Genehmigungen gestattet werde; hierzu legt sie beispielhaft den mit der Eigentümerin des Grundstücks Gemarkung G., Flur ..., Nr. ... geschlossenen Nutzungsvertrag vom 6. Juni 2019 vor. Wie ihre Schreiben an die Antragsgegnerin im Verlaufe des Planungsverfahrens zeigten, sei sie auch ernsthaft bemüht, von dieser Nutzungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Da der FNP eine eigenständige Ausschlusswirkung für WEA im gesamten Gemeindegebiet außerhalb des ausgewiesenen Gebiets begründe, könne sie ihre Vorhaben nicht verwirklichen.
- 38 Der Antrag sei auch begründet. Die Fortschreibung des Flächennutzungsplans sei formell wie auch materiell rechtsfehlerhaft.
- 39 In formeller Hinsicht leide die Planung möglicherweise schon deshalb an einem Verstoß gegen § 4 a Abs. 3 BauGB, weil sich aus der Beschlussvorlage 214/2020

zur Sitzung des Verbandsgemeinderates ergebe, dass nach der letzten Offenlage im Dezember 2019 noch Änderungen an dem FNP-Entwurf vorgenommen worden seien. Da nicht näher konkretisiert werde, um welche Änderungen es sich gehandelt habe, könne nicht ausgeschlossen werden, dass mangels Durchführung einer erneuten Auslegung ein Verstoß gegen die Vorgaben des § 4 a Abs. 3 BauGB gegeben sei.

- 40 Insbesondere liege ein beachtlicher Verstoß gegen § 2 Abs. 3 BauGB i. V. m. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB vor, weil die Antragsgegnerin das Abwägungsmaterial fehlerhaft ermittelt und aufgrund der Nichtberücksichtigung aktueller naturwissenschaftlicher Erkenntnisse falsch bewertet habe. Denn sie habe bei ihrer Entscheidung über den Ausschluss von Potentialflächen aus artenschutzrechtlichen Gründen wegen Rotmilan-Vorkommen weder den Leitfaden des Landesamtes für Umwelt Rheinland-Pfalz vom 23. Juli 2018 zur visuellen Rotmilan-Raumnutzungsanalyse noch den Erlass des rheinland-pfälzischen Umweltministeriums zum Natur- und Artenschutz bei der Genehmigung von Windenergieanlagen im immissionsschutzrechtlichen Verfahren vom 12. August 2020, wonach artenschutzrechtliche Hindernisse grundsätzlich erst im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren geprüft werden sollen, sowie auch nicht die Hinweise der 94. Umweltministerkonferenz vom 13. Mai 2020 zu den rechtlichen und fachlichen Ausnahmeveraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG bei der Zulassung von Windenergievorhaben berücksichtigt. Auch habe sich die Antragsgegnerin bei der Festlegung eines Mindestabstands von 1.000 m zu Brutvorkommen windkraftsensibler Vogelarten als weiches Tabukriterium nicht mit den Belangen der Windenergie auseinandergesetzt und insbesondere nicht berücksichtigt, dass aufgrund technischer Fortentwicklung inzwischen technische Schutzvorkehrungen an WEA zur Verringerung eines Vogelschlags getroffen werden könnten. Im Ergebnis komme der pauschale Ausschluss von Vorranggebieten unterhalb des Mindestabstands einem harten Tabukriterium gleich, da keinerlei Abwägung mit entgegenstehenden Belangen erfolgt sei. Nach der Rechtsprechung auch des erkennenden Senats sei es indessen grundsätzlich unzulässig, Außenbereichsflächen aufgrund der möglichen Erfüllung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände bei dem Betrieb von WEA den sog. harten Tabuzonen zuzurechnen.

- 41 Die Planung sei auch abwägungsfehlerhaft, weil die Antragsgegnerin bei ihrer Abwägung kein schlüssiges Gesamtkonzept verfolgt habe. So habe sie im Rahmen der sog. „weichen Tabukriterien“ im Ergebnis 19 verschiedene Kriterien entwickelt, um die Ausweisung von Konzentrationsflächen auf ihrem Gebiet zu regeln. Wie sich aus einer Abbildung in der Begründung des FNP ergebe, sei nur noch ein geringer Teil der Verbandsgemeindefläche aufgrund der festgelegten Kriterien für die Nutzung der Windenergie verblieben. Von der verbliebenen Fläche stünden ausweislich der Begründung der Teilfortschreibung ca. 1.180 ha für die Windenergie zur Verfügung, was ca. 2,5 % der Verbandsgemeindefläche entsprechen solle. Diese Werte hätten sich durch die vorgenommene Eignungsanalyse und den damit verbundenen Ausschluss weiterer Flächen auf 1.107 ha reduziert. Infolge weiterer Kürzungen im Laufe des Verfahrens sei nur noch eine Gesamtfläche von 876 ha verblieben, was einem Anteil von 1,9 % der Verbandsgemeindefläche entspreche.
- 42 Aufgrund der von der Antragsgegnerin aufgestellten Kriterien werde der Windenergie im Ergebnis nicht substantiell Raum verschafft. Soweit sich die Antragsgegnerin in der Begründung auf die sog. 2%-Vorgabe des Landes berufen habe, beziehe sich diese auf das Land insgesamt und umfasse z. B. auch Ballungsräume, in denen aufgrund struktureller Gegebenheiten weniger WEA errichtet werden könnten. Deshalb müssten in ländlichen Gebieten, in denen die Möglichkeiten zur Errichtung von WEA wesentlich größer seien, mehr als 2 % der Fläche für WEA ausgewiesen werden, um den angestrebten Durchschnitt von 2 % der Landesfläche zu erreichen. Zudem habe die Antragsgegnerin nicht berücksichtigt, dass die derzeit vorgesehenen Flächen durch Ausschlüsse auf Einzelgenehmigungsebene noch weitere Reduzierungen erführen. Sie habe dennoch keine weitere Abwägung vorgenommen, insbesondere keine nähere Betrachtung, ob im Einzelfall tatsächlich ausreichend Flächen für die Windenergie zur Verfügung stünden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stünden verschiedene Modelle zur Verfügung, die sich gerade nicht auf eine pauschale Bezugnahme auf Prozentsätze bezögen.
- 43 Die Antragsgegnerin habe zudem abwägungsfehlerhaft eine Mindestflächengröße für Konzentrationszonen zugrunde gelegt. Ausweislich der Begründung habe sie als „weiches Tabukriterium“ eine Mindestflächengröße von 50 ha angenommen und hierzu auf die bisherigen Erfahrungen mit dem Flächenbedarf von bestehenden

Windparks in Mittelgebirgslandschaften verwiesen. Soweit die Begründung pauschal auf einen Bedarf von 10 bis 15 ha je WEA verweise und hierzu auf die Vorgabe in Z 163 g des Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) Bezug nehme, wonach WEA nur an Standorten errichtet werden dürften, an denen mindestens 3 WEA im räumlichen Verbund planungsrechtlich möglich seien, wären bereits 45 ha ausreichend gewesen; warum sie noch einen weiteren pauschalen Zuschlag von 5 ha vorgenommen habe, werde nicht begründet.

- 44 Die Abwägung hierzu sei auch deshalb fehlerhaft, weil sachwidrig schematisch vom Vorliegen einer Mittelgebirgslandschaft im gesamten Verbandsgemeindegebiet ausgegangen worden sei, ohne auf örtliche Besonderheiten einzugehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werde ein starres Festhalten an einer Mindestflächengröße von 25 ha dem Abwägungsgebot nicht gerecht. Auch vorliegend würden durch das Mindestflächenkriterium einige bereits bestehende WEA und Vorranggebiete künftig entfallen und auch die Möglichkeit des Repowering (entgegen G 164 des LEP IV) ausgeschlossen. Es sei auch nicht ausreichend begründet worden, weshalb für die Mindestzahl von 3 WEA eine Fläche von mindestens 50 ha benötigt werde, zumal nicht das gesamte Verbandsgemeindegebiet aus Mittelgebirgslandschaften bestehe. So gehe das Ziel Z 163 g des LEP IV davon aus, dass ein räumlicher Verbund für mindestens 3 WEA grundsätzlich schon bei Anlagenstandorten von mindestens 20 ha gegeben sei und im Einzelfall auch eine Fläche von 15 ha ausreichen könne; im Falle eines Repowering könne danach bereits eine Fläche von 10 ha ausreichend sein. Im FNP werde die Abweichung der Mindestgröße von 50 ha um mehr als das Doppelte von den Grundvorgaben des LEP nicht begründet. Auf die Einwendungen der Antragstellerin gegen das Festhalten an dieser Mindestgröße sei die Antragsgegnerin in der sog. Abwägungstabelle selbst von einer „konservativen Annahme eines Flächenbedarfs von nur 5 ha je WEA“ für außerhalb von Vorranggebieten gelegenen WEA auf ca. 300 ha Fläche ausgegangen.

- 45 Auch führe das Mindestflächenkriterium dazu, dass u. a. die stark umstrittenen Vorhabengebiete auf der Schneifel in prägnanter Lage eines FFH-Gebiets erhalten blieben, während das Sondergebiet D-G. in landschaftlich unauffälligerer und naturschutzfachlich weniger schutzwürdiger Lage entfalle. Im Übrigen könnten in dem Sondergebiet D-G. selbst bei Wegfall von Gebietsteilen wegen möglicher

Rotmilanvorkommen noch 4 WEA errichtet werden, wenn die Größe dieses Sondergebiets im Ergebnis 50 ha unterschreite. Die Antragsgegnerin habe verkannt, dass aufgrund fortentwickelter Technik auch WEA mit einem Rotordurchmesser von ca. 150 m mit entsprechender Größe und Leistung auf kleineren Eignungsflächen realisiert werden könnten: Drei derartige WEA könnten jeweils eine Leistung von 6 MW aufweisen und je nach Höhe und Rotordurchmesser pro Anlage schätzungsweise 17 Mio. kWh generieren.

46 Ebenfalls abwägungsfehlerhaft sei der Ausschluss von Flächen wegen zu geringer Windhöffigkeit. Denn die Antragsgegnerin habe in Ziffer 3.2.5 seit dem Entwurf aus dem Jahre 2013 pauschal auf eine Nabenhöhe von 140 m abgestellt, obwohl sich seither die Technik von WEA stark gewandelt habe und viele neu zu errichtende WEA mittlerweile eine Nabenhöhe von 140 m überschritten, wodurch sie die – sich auch aus dem Windatlas Rheinland-Pfalz von 2013, S. 41, ergebende - größere Windhöffigkeit in höheren Lagen ausnutzen könnten. Damit habe die Antragsgegnerin bei der Berechnung der Mindest-Windhöffigkeit nicht den aktuellen Stand der Technik berücksichtigt, wonach neue Anlagen auch bei wesentlich geringeren Windgeschwindigkeiten mittlerweile sehr gute Erträge erzielen könnten. Wie der erkennende Senat bereits in seinem Urteil vom 26. Mai 2021 (Az. 8 C 11151/20.OVG, juris Rn. 125) unter Hinweis auf die Fachliteratur ausgeführt habe, seien erst bei einer durchschnittlichen jährlichen Windgeschwindigkeit unterhalb von 5,3 bis 5,5 m/s die für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendigen Bedingungen nicht mehr erreichbar. Es sei auch nicht nachvollziehbar, wie die Antragsgegnerin die im „Rundschreiben Windenergie“ für eine Nabenhöhe von 100 m geforderte Windgeschwindigkeit von 5,8 bis 6,0 m/s auf eine Nabenhöhe von 140 m umgerechnet habe. Die pauschale Bezugnahme auf eine Nabenhöhe von 140 m ohne weitergehende Abwägung habe zu einer nicht mehr angemessenen Beurteilung des Kriteriums der Windhöffigkeit geführt; bei einer sachgerechten Abwägung wäre der Windenergie im Ergebnis substantiell mehr Raum verschafft worden.

47 Der Abwägungsvorgang sei auch im Übrigen nicht nachvollziehbar und im Ergebnis fehlerhaft. Zwar seien entsprechend der üblichen Vorgehensweise zunächst harte und weiche Ausschlusskriterien abgegrenzt worden, woran sich eine Eignungsanalyse bezogen auf den Einzelfall angeschlossen habe. Indessen seien sodann

ausweislich Ziffer 6.3. der Begründung verschiedene weitere Anpassungen der Vorranggebiete aufgrund eingegangener Stellungnahmen von Privaten und von Behörden sowie der landesplanerischen Stellungnahme erfolgt. Entgegen dem dortigen Hinweis, dass der Katalog der weichen Ausschlusskriterien sowie auch weitere genannte Punkte unverändert geblieben seien, seien jedoch einzelne Kriterien aus dem Katalog der weichen Ausschlussgründe wieder aufgegriffen worden und weitere Anpassungen an den Sondergebieten ohne konkrete Bezugnahme auf die zuvor festgestellten harten und weichen Ausschlusskriterien bzw. der bereits durchgeführten Eignungsanalyse vorgenommen worden. Mangels einer klaren Zuordnung dieser Anpassungen zu den harten bzw. weichen Ausschlusskriterien oder zur jeweiligen Eignungsanalyse sei der Abwägungsvorgang in diesem Punkt nicht mehr nachvollziehbar.

- 48 Darüber hinaus entspreche der Ausschluss von Vorranggebieten, insbesondere des Vorranggebietes D-G., aufgrund von Rotmilan-Vorkommen auch aus weiteren Gründen nicht den gesetzlichen Vorgaben. So werde auf S. 73 der Begründung auf eine im Februar 2019 erfolgte Meldung von im Verfahren bisher nicht bekannten Rotmilan-Horsten hingewiesen, ohne dass angegeben werde, von wem diese Meldung stammte. In einem Klammerzusatz werde lediglich auf „Brutnachweise 2017“ sowie „Horstkontrollen 2019 nach Angaben der Kreisverwaltung“ verwiesen. Für die Öffentlichkeit sei mangels weitergehender Angaben nicht nachprüfbar gewesen, ob die Feststellungen durch eine sachkundige Person erfolgt seien. Auch enthalte das im Anhang zu den Beteiligungsunterlagen enthaltene Dokument „G. Horststandorte 2019“ lediglich Luftbilder mit Kennzeichnungen möglicher Rotmilan-Horste, bei denen teilweise – bei den Horsten C. M. und D. – nicht sicher sei, ob dort tatsächlich Rotmilane brüteten. Hieran knüpfe aber die kartografische Darstellung an, nach der ein Teil des Sondergebiets D-G. von der Pufferzone von 1 km um die Horste herum überlagert werde. Damit verstoße die Antragsgegnerin zugleich gegen das von ihr selbst aufgestellte Kriterium, wonach es auf „Brutvorkommen“ windkraftsensibler Vogelarten ankommen solle; ein Brutvorkommen sei indessen im Sondergebiet D-G. in den letzten Jahren vor dem Ratsbeschluss nicht nachgewiesen worden, sondern nur ein Nachweis der Horstnutzung im Jahre 2017, mithin mindestens vier Jahre vor dem Ratsbeschluss. In der Beschlussvorlage vom 26. Februar 2019 zum Ausschluss des Sondergebiets D habe die Antragsgegnerin noch selbst darauf hingewiesen, dass für die Annahme

eines Tabukriteriums ein Rotmilan-Horst in den letzten drei Jahren „nachweislich“ genutzt worden sein müsse.

- 49 Zudem sei das Vorgehen der Antragsgegnerin hierzu unschlüssig und verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Denn sie habe entsprechende Meldungen teilweise noch berücksichtigt (so für das Gebiet D-G. im Dezember 2019), im weiteren Verlauf des Verfahrens zu dessen Beschleunigung aber teilweise nicht mehr, sondern habe die Prüfung insoweit auf die Ebene des Genehmigungsverfahrens verlagert. Dies entspreche zwar den Vorgaben des Landes, sei aber im Planungsverfahren nicht konsequent umgesetzt worden, weshalb der Abwägungsvorgang auch insoweit mangelbehaftet sei.
- 50 Schließlich verhindere der pauschale Ausschluss bereits auf der Planungsebene die in Ziffer 3.2 des aktuellen Leitfadens des Landes zur visuellen Raumnutzungsanalyse geforderte Einzelfallbetrachtung, weil die pauschale Abstandsvorgabe auf der Planungsebene eine solche individuelle Raumnutzungsanalyse von vornherein unmöglich mache.
- 51 Die festgestellten Mängel seien auch offensichtlich und i. S. v. § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. Denn bereits ohne Berücksichtigung des Mindestflächengrößenkriteriums hätten vorliegend weitere Flächen als Vorranggebiete festgesetzt werden können.
- 52 Die Antragstellerin beantragt,
- 53 die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin – T. W. –, bekannt gemacht am 24. Juli 2021, insoweit für unwirksam zu erklären, als darin die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für das Gebiet der Verbandsgemeinde Prüm begründet wird.
- 54 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 55 den Antrag abzulehnen.

- 56 Sie vertritt die Auffassung, der Normenkontrollantrag sei unbegründet. Entgegen der dortigen Auffassung sei der FNP sowohl formell als auch materiell fehlerfrei.
- 57 So hätten die Voraussetzungen für eine Verpflichtung zur erneuten Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 4 a Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht vorgelegen. Wie sich aus der Begründung der Planänderung ergebe, habe es sich bei den angesprochenen Änderungen tatsächlich nur um redaktionelle bzw. sonstige, nicht zu einem erneuten Beteiligungsverfahren verpflichtende Änderungen gehandelt.
- 58 Es liege auch kein Fehler bei der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials wegen Verstößen gegen Vorgaben des Landes und aktuelle naturwissenschaftliche Erkenntnisse, insbesondere hinsichtlich von Rotmilan-Vorkommen, vor. Zwar hätten zum Zeitpunkt der Abwägung und Beschlussfassung aus der Offenlage am 25. September 2018 der Antragsgegnerin keine aktuellen Brutnachweise (über einen Zeitraum von drei Jahren) für die Rotmilan-Horste im Umfeld des geplanten Sondergebiets D-G. vorgelegen, sondern zuletzt aus dem Jahr 2014, weshalb zunächst keine Veranlassung bestanden habe, dieses Sondergebiet entsprechend dem festgelegten weichen Tabukriterium „Schutzabstand von 1.000 m zu Rotmilan-Horsten“ zu verkleinern. Diese Flächen seien erst ausgeschlossen worden, nachdem die Kreisverwaltung am 9. Februar 2019 mündlich und am 13. Februar 2019 schriftlich darauf hingewiesen habe, dass im Umfeld des geplanten Sondergebiets mehrere regelmäßig genutzte Rotmilan-Horste dokumentiert werden konnten, die in der Planung bis dahin noch nicht berücksichtigt worden waren. Diese Erkenntnisse seien auf eine am 7. Februar 2019 von der Unteren Naturschutzbehörde (UNB) durchgeführte Horstkontrolle zurückzuführen gewesen. Dabei hätten die für diese Untersuchungen Anlass gebenden Informationen zum Horstbesatz aus Untersuchungen der Antragstellerin selbst gestammt, die im Jahre 2017 die bereits 2014 erfassten Horste nochmals habe überprüfen lassen. Auch wenn die Antragstellerin nicht zu einer Weitergabe der eigenen Erhebungen an die Antragsgegnerin bereit gewesen sei, sondern diese nur der UNB zur Verfügung gestellt habe, hätten der Antragsgegnerin im Ergebnis doch Kenntnisse über Vorkommen des Rotmilans in dem ursprünglich vorgesehenen Sondergebiet aus mehreren unabhängigen Quellen vorgelegen, die in der weiteren Planung zu berücksichtigen gewesen seien. Dies habe zur Folge gehabt, dass die Sondergebietsfläche unter Anwendung des Schutzabstands von 1.000 m die Mindestgröße

von 50 ha deutlich unterschritten habe, weshalb sie für eine Standortausweisung nicht mehr in Betracht gekommen sei. Mangels Durchsetzung von bestimmten Maßstäben und Methoden hierzu sei eine von dem Leitfaden zur visuellen Rotmilan-Raumnutzungsanalyse vom 23. Juli 2018, von dem Erlass zum Natur- und Artenschutz vom 12. August 2020 sowie von den Hinweisen der 94. UMK abweichende Vorgehensweise nicht als unvertretbar anzusehen. Vielmehr hätten aufgrund der durch die Fachbehörde detailliert belegten Nachweise der Vorkommen keine fachlichen Zweifel an dem tatsächlichen Befund bestanden.

- 59 Die Planung sei auch nicht deshalb abwägungsfehlerhaft, weil der Windenergie im Ergebnis nicht substantiell Raum verschafft worden sei. In der Rechtsprechung sei noch nicht abschließend geklärt, anhand welcher Kriterien diese Frage zu beantworten sei. Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin habe sich die Antragsgegnerin hierzu nicht allein auf einen schematischen Vergleich der Größe der als Konzentrationszonen ausgewählten Flächen zur Verbandsgemeindegebietsgröße beschränkt. Entsprechend den Vorgaben in der Rechtsprechung des erkennenden Senats habe sich die Antragsgegnerin mit dem von der Landesregierung angestrebten sog. „2-%-Ziel“ (das jedoch nur ein Grundsatz der Raumordnung sei) auseinandergesetzt, aber darüber hinaus die Bewertung, ob der Windenergie substantiell Raum verschafft werde, anhand der besonderen Verhältnisse in ihrem Gemeindegebiet beurteilt. Dabei habe sie als Vergleichsmaßstab u. a. auf das Verhältnis der Größe der ausgewiesenen Konzentrationsflächen zu der Größe der Potentialflächen nach Abzug der harten Tabuzonen abgestellt, was vom Bundesverwaltungsgericht gebilligt worden sei. Der vorliegend ermittelte Anteil von 6,4 % (bzw. 8,6 bis 10,9 % bei Mitberücksichtigung von durch Bestandsanlagen außerhalb der Sondergebiete in Anspruch genommenen Flächen) stelle im Lichte der einschlägigen Rechtsprechung offenkundig kein auffälliges Missverhältnis dar. Nichts Anderes gelte, wenn man auf den von der Antragsgegnerin ermittelten Anteil der insgesamt ausgewiesenen Konzentrationsflächen von 1,9 % am gesamten Gemeindegebiet abstelle. Wie sich aus der Planbegründung ergebe, habe die Antragsgegnerin abschließend ergebnisoffen unter Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im Planungsraum überprüft, wie sich die gefundene Gebietskulisse auf andere, auch konfligierende Nutzungen auswirke. Im Ergebnis sei vorliegend der Windenergie in nicht zu beanstandender Weise substantiell Raum verschafft worden. Zu einer noch weitergehenden Lastenverschiebung zugunsten der Windkraft in ihrem Planungsraum sei die Antragsgegnerin nicht verpflichtet gewesen.

- 60 Der Ausschluss von Flächen unterhalb einer Größe von 50 ha sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Er sei abwägungsfehlerfrei mit den topografischen, siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Besonderheiten im Verbandsgemeindegebiet begründet worden und halte sich innerhalb des der Antragsgegnerin insoweit zustehenden Beurteilungsspielraums. Die festgelegte Mindestgröße von 50 ha werde auch der Vorgabe gerecht, der Planung realistische Szenarien hinsichtlich der im Gemeindegebiet nach Art und Umfang zu erwartenden Windenergienutzung zugrunde zu legen. Denn sie stelle sicher, dass – entsprechend den Vorgaben des LEP IV Z 163 g - mindestens 3 WEA im räumlichen Verbund untergebracht werden können. Dabei ergebe sich ein erweiterter Platzbedarf aus der Zunahme der durchschnittlichen Rotordurchmesser, der in Rheinland-Pfalz bei neu installierten WEA von 106 m im Jahre 2015 auf 141 m im Jahre 2021 zugenommen habe. Es treffe auch nicht zu, dass die Festlegung und Begründung der Mindestflächengröße im Widerspruch zur Annahme der Antragsgegnerin an anderer Stelle der Begründung stehe, wonach WEA nur 5 ha Fläche benötigen; diese Annahme habe sich vielmehr auf Altanlagen bezogen.
- 61 Ebenso wenig erweise sich der Ausschluss von Flächen mit geringer Windhöflichkeit als abwägungsfehlerhaft. Er sei vielmehr abwägungsfehlerfrei mit der Schonung des Landschaftsbildes und der Sicherung eines wirtschaftlichen Anlagenbetriebs begründet worden. Dabei sei nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin unter Berücksichtigung des Technologiestandards und ausführlich begründet auf Nabenhöhen von 140 m abgestellt habe. Wie die Antragsgegnerin dem entsprechenden Einwand der Antragstellerin in der Abwägung bereits entgegengehalten habe, unterschritten von den derzeit im Verbandsgemeindegebiet beantragten 13 Anlagen 8 Anlagen eine Nabenhöhe von 140 m. Diese Annahme im FNP sei daher offenkundig ebenso aktuell wie zukunftsfest. Tatsächlich hätten die durchschnittlichen Nabenhöhen neu installierter WEA in Rheinland-Pfalz – anders als die durchschnittlichen Rotordurchmesser – nur geringfügig zugenommen, nämlich von 138 m im Jahre 2014 auf 146 m im Jahre 2021.
- 62 Schließlich sei der Abwägungsvorgang auch im Übrigen nicht zu beanstanden, wie sich bereits aus dem bisherigen Vortrag ergebe. Der Antragsgegnerin könne nicht

vorgehalten werden, dass sie während des Planungsverfahrens stets Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren ergebnisoffen und im engen Austausch mit den Fachbehörden geprüft habe, mit der Folge, dass es zu Änderungen während der Planaufstellung gekommen sei, die sich auf die Flächenrelationen ausgewirkt hätten.

- 63 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Schriftsätze der Beteiligten sowie die beigezogenen Planaufstellungsunterlagen verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

- 64 Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zulässig und begründet.

I.

- 65 An der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags bestehen keine Bedenken.
- 66 Der Normenkontrollantrag ist in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft, nachdem die Antragstellerin bereits im angekündigten Antrag in der Antragsschrift klargestellt hat, dass sich ihr Begehren auf die in der Teiländerung des Flächennutzungsplans vorgesehene Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB beschränkt.
- 67 Mit der Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat der Gesetzgeber bestimmten Darstellungen des Flächennutzungsplanes eine rechtliche Verbindlichkeit beigegeben, die über die eigentliche Funktion des Flächennutzungsplans als vorbereitender Bauleitplan erheblich hinausgeht. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sieht vor, dass öffentliche Belange einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB (und damit der Errichtung von Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) in der Regel auch dann entgegenstehen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Der Ausschluss privilegierter Außenbereichsvorhaben, der mit der Darstellung von Konzentrationsflächen im Flächennutzungsplan verbunden ist, schränkt die Nutzungsansprüche

potentieller Betreiber privilegierter Außenbereichsanlagen in erheblichem Umfang ein. Hiernach rechtfertigt es aber das von § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO verfolgte Ziel, den Rechtsschutz gegenüber Bebauungsplänen mit der Einführung eines bundesweiten Normenkontrollverfahrens insbesondere im Hinblick auf die privaten Belange Planbetroffener möglichst einheitlich auszugestalten, die Regelung auf die Darstellung von mit Ausschlusswirkung versehenen Konzentrationsflächen in einem Flächennutzungsplan zu erstrecken. Wie die Festsetzungen eines Bebauungsplanes bestimmen die Darstellungen des Flächennutzungsplanes mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB unmittelbar Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2007 – 4 CN 3.06 –, BVerwGE 128, 382 und juris, Rn. 11, 16; Beschluss vom 23. Oktober 2008 – 4 BN 16.08 –, BRS 73 Nr. 54 und juris, Rn. 4; OVG RP, Beschluss vom 4. September 2015 – 8 C 10384/15.OVG –, juris, Rn. 14; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 2 K 60/14 –, juris, Rn. 26; s. a. die Senatsurteile vom 6. Februar 2018 – 8 C 11527/17.OVG –, juris, Rn. 58 und vom 26. Mai 2021 – 8 C 11151/20.OVG –, juris, Rn. 57).

68 Der Charakter einer Rechtsnorm im materiellen Sinne kommt den Darstellungen eines Flächennutzungsplanes aber nur so weit zu, als sie die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen. Statthafter Gegenstand einer Normenkontrolle kann daher nur das Begehren sein, die negative Rechtswirkung aufzuheben, die einem Flächennutzungsplan infolge der Bestimmung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zukommt. Die begünstigenden Wirkungen des Flächennutzungsplanes, wie sie etwa durch die Ausdehnung des Bereichs entstehen können, in dem die Errichtung von Windenergieanlagen vorgesehen ist, können hingegen nicht Gegenstand einer Normenkontrolle sein. Nur soweit die Darstellung einer Konzentrationsfläche zugleich die Errichtung privilegierter Vorhaben an anderer Stelle verhindert, kommt dem Flächennutzungsplan eine den Festsetzungen des Bebauungsplanes vergleichbare Rechtssatzqualität mit unmittelbarer Außenwirkung zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 4 CN 1.12 –, BVerwGE 146, 40 und juris, Rn. 16; OVG RP, Beschluss vom 4. September 2015 – 8 C 10384/15.OVG –, juris, Rn. 15; s.a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 58).

69 Die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans – T. W. – der Antragsgegnerin sieht für die Darstellung der Sondergebiete Windenergienutzung auch ausdrücklich

die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vor. Insoweit hat die planende Gemeinde die Wahl, ob sie mit einer positiven Standortzuweisung lediglich die dargestellten Flächen für die Windenergienutzung vorhalten und gegen konkurrierende Nutzungen sichern will oder ob sie eine verbindliche Konzentrationszonenplanung mit der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB betreiben will (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2013 – 4 CN 1.12 –, BVerwGE 146, 40 und juris, Rn. 16).

- 70 Die Antragsgegnerin hat in der Begründung der Teilfortschreibung des Flächennutzungsplanes (S. 78 = Bl. 7124 der Planaufstellungsakten) ausdrücklich bestimmt, dass sie mit ihren Darstellungen die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verknüpft, und damit die Nutzung der Windenergie an anderer Stelle im Verbandsgemeindegebiet explizit ausgeschlossen.
- 71 Der Antragstellerin kommt auch die nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis zu.
- 72 Nach dieser Vorschrift ist antragsbefugt, wer geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Neben den Eigentümern von im Plangebiet gelegenen Grundstücken steht die Antragsbefugnis auch solchen dinglich oder obligatorisch Berechtigten zu, die geltend machen, in einer Ausschlusszone Windenergieanlagen errichten zu wollen. Hierzu ist die ernsthafte Absicht erforderlich, eine Windenergieanlage errichten zu wollen und die zu gegebener Zeit gesicherte zivilrechtliche Möglichkeit, diese Absicht in die Tat umzusetzen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 2014 – 4 BN 23/14 –, BRS 82 Nr. 55 und juris, Rn. 3 sowie Beschluss vom 19. November 2020 – 4 BN 14/20 –, juris, Rn. 5; OVG Niedersachsen, Urteil vom 14. Mai 2014 – 12 KN 29/13 –, BauR 2015, 50 und juris, Rn. 96; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 10. März 2015 -, juris, Rn. 29; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 2 K 60/14 –, juris, Rn. 27; s. a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 62).
- 73 Danach folgt die Antragsbefugnis der Antragstellerin daraus, dass sie nach ihren (inzwischen nicht mehr bestrittenen) Angaben Nutzungsrechte zum Zwecke der Errichtung und des Betriebs von Windenergieanlagen (im Folgenden: WEA) an

Grundstücken erworben hat, die nicht innerhalb der in der angegriffenen Fortschreibung des Flächennutzungsplans dargestellten Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung gelegen sind, für die also die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Falle der Wirksamkeit der Darstellungen greift. Darstellungen eines Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bestimmen Inhalt und Schranken des Eigentums i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2007, a.a.O., Rn. 16). In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass auch Personen, die nicht Eigentümer von Flächen sind, denen aber als (z. B.) „Standortentwickler“ oder Bauherren ein vertraglich eingeräumtes, obligatorisches Nutzungsrecht an Grundstücken zum Zweck der Errichtung und des Betriebs von WEA zusteht, antragsbefugt für einen Normenkontrollantrag gegen die Konzentrationsflächenplanung für WEA sind (vgl. z. B. OVG NDS, Urteil vom 05. März 2018 – 12 KN 144/17 –, BauR 2018, 1090 u. Rn. 26 ff.; OVG NW, Urteil vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE –, BauR 2019, 1410 u. Rn. 38 f.; BVerwG, Beschluss vom 19. November 2020, a.a.O., Rn.5; s. a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 62).

- 74 Die Antragstellerin hat näher dargelegt, hinsichtlich welcher im zunächst vorgesehenen, dann aber ausgeschlossenen Sondergebiet SO „D-G.“ gelegener Grundstücke sie Nutzungsverträge (Pachtverträge mit einer Laufzeit von 25 Jahren mit Verlängerungsoption) geschlossen hat; sie hat beispielhaft einen entsprechenden Nutzungsvertrag vorgelegt; die Antragsgegnerin hat ihre ursprünglichen Zweifel danach - trotz der „Schwäzungen“ in der vorgelegten Vertragskopie - nicht mehr aufrechterhalten. Durch die Auslösung der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB werden der Antragstellerin mögliche Baurechte nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB jedenfalls im Regelfall entzogen. Der Umstand, dass die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf den Regelfall beschränkt sind, lässt die Rechtsverbindlichkeit der Darstellung von Konzentrationszonen nicht entfallen, da im Genehmigungsverfahren für WEA Abweichungen hinsichtlich der Flächen, die nach dem Planungskonzept der Gemeinde von WEA freizuhalten sind, nur in Ausnahmefällen zulässig sind, d.h. namentlich nur bei Vorliegen einer vom Plangeber so nicht vorhergesehenen atypischen Fallkonstellation (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 26. April 2007, a.a.O., Rn. 17; s. dazu a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 63).

- 75 Die Antragstellerin kann sich auch auf das für ihren Normenkontrollantrag zu fordernde Rechtsschutzinteresse berufen.
- 76 Das für die Durchführung eines Normenkontrollverfahrens erforderliche Rechtsschutzinteresse ist gegeben, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass die gerichtliche Entscheidung für den Rechtsschutzsuchenden gegebenenfalls von Nutzen sein kann. Dies ist dann nicht der Fall, wenn der Antragsteller unabhängig vom Ausgang des Normenkontrollverfahrens keine reale Chance hat, den von ihm geltend gemachten Nachteil abzuwenden. Mit dem Erfordernis des allgemeinen Rechtsschutzinteresses soll vermieden werden, dass die Gerichte in eine Normprüfung eintreten müssen, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 – 4 CN 6.03 –, BVerwGE 119, 217 und juris, Rn. 40; Beschluss vom 23. Oktober 2008 – 8 BN 16.08 –, BRS 73 Nr. 54 und juris, Rn. 5).
- 77 Im Falle der Antragstellerin besteht das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Es ist insbesondere nicht schon jetzt ersichtlich, dass auch im Falle des Erfolgs des Normenkontrollantrags die Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für die Errichtung und den Betrieb von WEA auf den von ihr mit Nutzungsrechten belegten Flächen offensichtlich nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen wäre, weil etwa unüberwindliche rechtliche oder tatsächliche Hindernisse (z. B. zwingende Verbotstatbestände des Natur-, insbesondere des Artenschutzrechts) bestehen oder solchen Vorhaben an allen geplanten Standorten öffentliche Belange i. S. v. § 35 Abs. 1 Satz i. V. m. Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 bis 8 BauGB entgegenstehen würden. Zwar macht die Antragsgegnerin geltend, dass die von der Antragstellerin für die Errichtung von WEA vorgesehenen Flächen in der Gemarkung G. aus artenschutzrechtlichen Gründen (Lage möglicher WEA-Standorte im Schutzbereich um Greifvogelhorste) für die WEA-Nutzung nicht in Betracht kämen (allerdings danach ohnehin allenfalls hinsichtlich einer Teilfläche im sog. 1.000-m-Radius um Rotmilan-Horste). Es muss jedoch der konkreten Prüfung im jeweiligen Genehmigungsverfahren überlassen bleiben, ob das jeweils zur Genehmigung beantragte Vorhaben im Einzelfall tatsächlich z. B. an unüberwindbaren artenschutzrechtlichen Hindernissen scheitert (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB).

II.

- 78 Der Normenkontrollantrag hat auch in der Sache Erfolg.
- 79 Zwar begegnet die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans – T. W. – der Antragsgegnerin nicht den geltend gemachten Bedenken gegen ihre formelle Rechtmäßigkeit (1.). Sie leidet jedoch an beachtlichen Abwägungsfehlern mit der Folge, dass ihr die angestrebte Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht zukommt (2).
- 80 1. Die von der Antragstellerin gerügten formellen Mängel liegen nicht vor.
- 81 a. In formeller Hinsicht ist zunächst kein Verstoß gegen § 4 a Abs. 3 BauGB mangels erneuter Offenlage nach weiterer Änderung oder Ergänzung des Entwurfs der Fortschreibung des Flächennutzungsplans ersichtlich.
- 82 Die Antragstellerin hat gerügt, die Planung leide „möglicherweise“ deshalb an einem Verstoß gegen § 4 a Abs. 3 BauGB, weil sich aus der Beschlussvorlage zur Sitzung des Verbandsgemeinderates vom 8. Dezember 2020 ergebe, dass nach der letzten Offenlage im Dezember 2019 noch Änderungen an dem Entwurf vorgenommen worden seien; es sei mangels näherer Angaben nicht erkennbar, ob es sich dabei um solche Änderungen gehandelt habe, die nach § 4 a Abs. 3 BauGB eine erneute Offenlage erfordert hätten. Die Antragsgegnerin hat auf dieses – ohnehin wenig substantiierte – Vorbringen erwidert, es ergebe sich aus der Begründung der Planänderung, dass es sich nur um redaktionelle bzw. sonstige, nach der Rechtsprechung (z. B. BVerwG, Urteil vom 8. März 2017 – 4 CN 1/16 -, juris, Rn. 14) nicht zu einem erneuten Beteiligungsverfahren verpflichtende Änderungen gehandelt habe, nämlich um zusätzliche Hinweise in der Begründung, etwa um einen Hinweis auf ein Bodendenkmal im Bereich des Sondergebiets SO K, wie sich aus Bl. 6062 ff. der Planaufstellungsakten ergebe. Nachdem die Antragstellerin ihre Bedenken im Rahmen der Erörterung der Sach- und Rechtslage in der mündlichen Verhandlung nicht mehr aufgegriffen hat, vermag der Senat keine hinreichenden Anhaltspunkte für die Annahme eines Verstoßes gegen § 4 a Abs. 3 BauGB zu erkennen.

- 83 b. Soweit die Antragstellerin geltend macht, es liege als Verfahrensfehler ein beachtlicher Verstoß gegen § 2 Abs. 3 i. V. m. § 214 Abs. 1 Satz 1 BauGB vor, weil die Antragsgegnerin im Hinblick auf den Ausschluss von Potentialflächen aus artenschutzrechtlichen Gründen wegen Vorkommen des Rotmilans das Abwägungsmaterial fehlerhaft ermittelt und aufgrund der Nichtberücksichtigung aktueller naturwissenschaftlicher Erkenntnisse falsch bewertet habe, bedarf die Frage im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit der Planung hier keiner vertieften Prüfung. Entsprechend der langjährigen Rechtsprechungspraxis des Senats ist die Frage, ob ein Abwägungsfehler in Gestalt eines Verstoßes gegen die verfahrensrechtlichen Vorgaben des § 2 Abs. 3 BauGB hinsichtlich der dort normierten Anforderungen an den Abwägungsvorgang vorliegt, mangels der Möglichkeit einer trennscharfen Abgrenzung zu den materiell-rechtlichen Anforderungen an die Abwägung aus § 1 Abs. 7 BauGB im Zusammenhang mit diesen zu prüfen (s. dazu auch BVerwG, Urteil vom 23. November 2016 – 4 CN 2.16 -, juris, Rn. 12 sowie das Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 108 f.). Auch vorliegend ist kein Grund für eine Aufspaltung der Prüfung ersichtlich. Die Frage, ob die Antragsgegnerin bei dem Ausschluss des Potentialgebiets „D-G.“ unter Anwendung eines Mindestabstands zu Rotmilan-Horsten als „weiches Tabukriterium“ schon deshalb abwägungsfehlerhaft gehandelt hat, weil sie auf einer unzureichenden Tatsachengrundlage entschieden oder vorliegende Tatsachen infolge mangelnder Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse fehlerhaft bewertet hat, ist vielmehr nachfolgend im Rahmen der Frage der Vereinbarkeit der Planung mit dem Abwägungsgebot insgesamt zu erörtern.
- 84 2. Die angegriffene Änderung des Flächennutzungsplans genügt jedoch, soweit sie statthafter Gegenstand der Normenkontrolle der Antragstellerin ist, nicht den materiell-rechtlichen Anforderungen. Zwar kann ihr die städtebauliche Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB) nicht abgesprochen werden (a.). Sie beruht jedoch nicht auf einem abwägungsfehlerfrei erstellten schlüssigen gesamtäumlichen Planungskonzept (b.). Diese Mängel sind beachtlich und führen zur Unwirksamkeit der Darstellungen mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (c.).
- 85 a. Der angegriffenen Teiländerung des Flächennutzungsplans kann allerdings die städtebauliche Erforderlichkeit i. S. v. § 1 Abs. 3 BauGB nicht grundsätzlich abgesprochen werden.

- 86 Die Aufstellung von Bauleitplänen ist nach § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich, wenn sie nach der planerischen Konzeption der Gemeinde als erforderlich angesehen werden kann. Die Gemeinde besitzt für die Frage der Erforderlichkeit ein sehr weites planerisches Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, die Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Vorstellungen entspricht. Nicht erforderlich ist allerdings eine Planung, die sich als nicht vollzugsfähig erweist, weil ihr auf unabsehbare Zeit unüberwindliche tatsächliche oder rechtliche Hindernisse entgegenstehen (vgl. zum Ganzen zusammenfassend z. B. Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 3. Auflage 2019, Rn. 65, m. zahlreichen Rechtsprechungsnachweisen).
- 87 Zwar berührt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch die Identifizierung sog. „harter Tabuzonen“ den Regelungsgehalt des § 1 Abs. 3 BauGB, weil es sich hierbei um Flächen handelt, deren Bereitstellung wegen unüberwindlicher rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse an § 1 Abs. 3 BauGB scheitert (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1/11 –, BVerwGE 145, 231 u. juris, Rn. 12). Indessen steht vorliegend gerade nicht der Vorwurf im Raum, die Antragsgegnerin habe Konzentrationsflächen ausgewiesen, obwohl diese wegen rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse als „harte Tabuzonen“ hätten ausgesondert werden müssen; deshalb stellt sich hier die Frage fehlender städtebaulicher Erforderlichkeit der Planung nicht (s.a. Gatz, a.a.O., Rn. 93). Die Frage, ob die Antragsgegnerin bestimmte Flächen zu Unrecht als sog. „harte Tabuzonen“ bestimmt und damit fälschlich der planerischen Abwägung entzogen hat, betrifft vielmehr den Abwägungsvorgang und ist daher im Zusammenhang mit der Prüfung auf Abwägungsmängel zu untersuchen (vgl. dazu z. B. OVG Niedersachsen, Urteil vom 26. Oktober 2017 – 12 KN 119/16 -, juris, Rn. 63 ff.; s. a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 102).
- 88 b. Die Konzentrationsflächenplanung in der 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans steht jedoch mit dem Abwägungsgebot (§§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB) nicht im Einklang.
- 89 Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Abwägungsvorgang ergeben sich aus § 2 Abs. 3 BauGB. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die

Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten. Diese Anforderungen decken sich mit denen, die die Rechtsprechung bezogen auf die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB entwickelt hat (st. Rspr.; vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012, a.a.O., Rn. 9).

- ⁹⁰ Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, nach dem bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, stellt inhaltliche Anforderungen an den Abwägungsvorgang und an das Abwägungsergebnis. Das Abwägungsgebot ist danach verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet, wenn in die Abwägung Belange nicht eingestellt werden, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder wenn ein Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens ist dem Abwägungserfordernis genügt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde im Widerstreit verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belangs entscheidet (st. Rspr.; vgl. zum Ganzen z. B. BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 – 4 CN 1.07 -, juris, Rn. 18 sowie VGH BW, Urteil vom 13. Oktober 2020 – 3 S 526/20 -, NVwZ-RR 2021, 292 u. juris, Rn. 31).
- ⁹¹ Mit diesen Anforderungen steht die angegriffene Konzentrationsflächenplanung nicht im Einklang.
- ⁹² Dies betrifft zunächst die Anforderungen aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an den Abwägungsvorgang bei der Planung von Konzentrationszonen für die WEA mit der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB:
- ⁹³ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Obergerichte vermag die Darstellung einer Konzentrationsfläche die Rechtsfolge des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nur auszulösen, wenn ihr ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zu Grunde liegt, das sich auf den gesamten Außenbereich

erstreckt. Die gemeindliche Entscheidung muss nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch deutlich machen, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von WEA freizuhalten. Die Ausarbeitung des Planungskonzepts ist dabei auf der Ebene des Abwägungsvorgangs angesiedelt und vollzieht sich abschnittsweise: Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die sich für die Windenergienutzung nicht eignen. Die Tabuzonen lassen sich in zwei Kategorien einteilen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von WEA aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind („harte Tabuzonen“) und in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von WEA zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen nach den städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine WEA aufgestellt werden sollen („weiche Tabuzonen“). Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen bleiben sog. Potenzialflächen übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen. Sie sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d. h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Als Ergebnis muss der Windenergie in substantieller Weise Raum geschaffen werden. Erkennt die Gemeinde, dass der Windenergie nicht ausreichend substantiell Raum geschaffen wird, muss sie ihr Auswahlkonzept nochmals überprüfen und ggf. ändern (vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25/09 -, BauR 2010, 82 u. juris, Rn. 8, m. w. N; Urteil v. 13. Dezember 2012 – 4 CN 1/11 – BVerwGE 145, 231 u. juris, Rn. 10; Urteil vom 11. April 2013 – 4 CN 2/12 -, NuR 2013, 489 u. juris, Rn. 5; aus der obergerichtlichen Rspr. z. B.: Senatsurteile vom 6. Februar 2018 – 8 C 11527/17.OVG -, juris, Rn. 74 und vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 112; OVG NW, Urteil vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE -, BauR 2019, 1410 u. juris, Rn. 78 ff.; VGH BW, Urteil vom 13. Oktober 2020, a.a.O., Rn. 32 ff.).

94 Scheidet eine Gemeinde bei der Konzentrationsflächenplanung für WEA „harte“ und „weiche“ Tabuzonen aus dem Kreis der für die WEA-Nutzung in Betracht kommenden Flächen (Potenzialflächen) aus, muss sie sich zur Vermeidung eines Fehlers im Abwägungsvorgang den Unterschied zwischen den beiden Arten der

Tabuzonen bewusstmachen und ihn dokumentieren; denn bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, deren Bereitstellung für die WEA-Nutzung an § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB scheitert, weil ein Bauleitplan nicht erforderlich i. S. dieser Vorschrift ist, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen; während harte Tabuzonen daher kraft Gesetzes als Konzentrationsflächen für die WEA-Nutzung ausscheiden, muss der Plangeber eine Entscheidung für weiche Tabuzonen rechtfertigen; dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d. h. kenntlich machen, dass er – anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offenlegen; andernfalls scheitert seine Planung unabhängig davon, welche Maßstäbe an die Kontrolle des Abwägungsergebnisses anzulegen sind, schon an dem fehlenden Nachweis, dass er die weichen Tabukriterien auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012, a.a.O., Rn. 10 f.; Beschluss vom 30. Januar 2016 – 4 BN 4/18 –, juris, Rn. 6). Die Gemeinde hat daher in der dem Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 5 BauGB beizufügenden Begründung u. a. nachvollziehbar darzulegen, welche Flächen aus zwingenden rechtlichen oder tatsächlichen Gründen für eine Windenergienutzung ausscheiden; an dieser Verpflichtung hat sie den Umfang ihrer Ermittlungen auszurichten und die Ergebnisse in der Begründung zu dokumentieren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2019 – 4 BN 30/19 –, juris, Rn. 15). Entscheidend für die gerichtliche Überprüfung der Abwägungsentscheidung sind damit in erster Linie die Verlautbarungen in der dem Flächennutzungsplan beizufügenden Begründung, sowie die Erwägungen, denen der Plangeber bei seiner abschließenden Beschlussfassung gefolgt ist (vgl. OVG NW, Urteil vom 21. Januar 2019, a.a.O., Rn. 91, m.w.N.; VGH BW, Urteil vom 13. Oktober 2020, a.a.O., Rn. 41; s. a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 113).

- ⁹⁵ Danach leidet die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans hinsichtlich der Bestimmung und Anwendung der sog. „weichen Tabukriterien“ an Abwägungsfehlern.
- ⁹⁶ Der angegriffenen Teiländerung kann allerdings nicht zum Vorwurf gemacht werden, sie genüge bereits nicht dem Erfordernis, in der dem Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 5 BauGB beizufügenden Begründung nachvollziehbar darzulegen, welche Flächen aus zwingenden rechtlichen und tatsächlichen Gründen für eine

Windenergienutzung ausscheiden, sowie dem Erfordernis, die Ergebnisse ihrer diesbezüglichen Ermittlungen in der Begründung zu dokumentieren (vgl. dazu insbesondere BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2019, a.a.O., Rn. 15; s. a. Gatz, a.a.O., Rn. 86 ff.; s. a. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 115).

- 97 Vielmehr enthält die Planbegründung hinreichende Angaben zur Vorgehensweise der Antragsgegnerin bei der Auswahl der Konzentrationszonen. Wie aus dem Tatbestand ersichtlich, wird dort zur Vorgehensweise bei der Ermittlung von Flächen für die Windenergienutzung insbesondere ausgeführt: In einem mehrstufigen, flächendeckend für das gesamte Verbandsgemeindegebiet angewendeten Verfahren seien in einem ersten Schritt einer sog. Restriktionsanalyse jene Flächen ermittelt worden, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht für die Windenergienutzung zur Verfügung stünden (sog. harte Tabuzonen). Die übrigen Flächen seien potenziell für die Windenergienutzung geeignet, soweit nicht städtebauliche oder andere öffentliche Belange der Windenergienutzung entgegenstünden. Im nächsten Schritt seien die Flächen ermittelt worden, die einen hohen Vorbehalt gegenüber WEA hätten (sog. weiche Tabuzonen). Sie umfassten grundsätzlich aus rechtlicher und landesplanerischer Sicht für die Windenergienutzung geeignete Flächen, die aufgrund starker Konflikte mit den städtebaulichen Vorstellungen des Rates der Antragsgegnerin nicht für eine Windenergienutzung zur Verfügung stehen sollten. Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen vom Gemeindegebiet verbleibenden potentiellen Eignungsflächen seien abschließend in einer Eignungsanalyse mit weiteren öffentlichen Belangen, die ggf. der Windenergienutzung entgegenstehen könnten, in Beziehung gesetzt worden. Ziel des darauf aufbauenden Abwägungsprozesses sei es gewesen, der Windenergienutzung an geeigneter Stelle substantiell Raum zu verschaffen, um ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht zu werden (vgl. im Einzelnen Ziffer 2 der Planbegründung, S. 14 = Bl. 7060 f. der Planaufstellungsakten). Unter Ziffer 3 der Begründung werden sodann die Kriterien zur Ermittlung der Potentialflächen in der Restriktions- und Eignungsanalyse im Einzelnen dargestellt (S. 16 ff. = Bl. 7062 ff. der Planaufstellungsakten).
- 98 Damit hat die Antragsgegnerin den Anforderungen der Rechtsprechung an eine nachvollziehbare Darlegung der methodischen Vorgehensweise bei der Ermittlung

der Potentialflächen sowie an die Dokumentation der Ergebnisse in der Begründung hinreichend Rechnung getragen.

99 Auch die Bestimmung der sog. harten Tabuzonen, also derjenigen Flächen, auf denen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen die Errichtung und der Betrieb von WEA ausgeschlossen ist und die daher von vornherein einer abwägenden Entscheidung entzogen sind, ist nicht zu beanstanden. In der Planbegründung sind die entsprechenden Kriterien unter Ziffer 3.1 (S. 16 f. = Bl. 7062 f. der Planaufstellungsakten) näher dargestellt, dabei in drei Untergliederungspunkten unterteilt und im Einzelnen aufgeführt worden. Dabei handelt es sich zum einen um Flächen, die aus baurechtlichen Gründen oder aufgrund bestehender Nutzungen ausgeschlossen seien, wie insbesondere Siedlungsflächen mit Wohnfunktion, aber auch bebaute Gewerbe- und Industrieflächen sowie innerörtliche Verkehrsflächen und klassifizierte Straßen einschließlich der Bauverbotszonen, was aus Sicht des Senats keinen Bedenken begegnet. Zum anderen werden Flächen aufgeführt, die aufgrund normativer Gebietsfestsetzungen ausgeschlossen seien, wie namentlich Naturschutzgebiete und Zonen I der Wasserschutzgebiete; auch dies begegnet keinen Bedenken. Was schließlich den Ausschluss von Flächen aufgrund landesplanerischer Vorgaben nach dem Landesentwicklungsprogramm – LEP – IV i. d. F. der 3. Änderung betrifft, so sind als im Gemeindegebiet konkret betroffene Flächen zwar im Ansatz die „zusammenhängenden Laubholzbestände mit einem Alter über 120 Jahre“ – unter Hinweis auf Ziel Z 163 d LEP IV – sowie der „1.000-m-Schutzabstand zu Wohnbauflächen“ – unter Bezugnahme auf Ziel Z 163 h LEP IV – aufgeführt; im Ergebnis werden aber beide Ausschlusskriterien mangels Verfügbarkeit einer hinreichend flächendeckenden Datengrundlage im Gemeindegebiet nicht als harte Tabukriterien behandelt, sondern den weichen Tabukriterien zugeordnet und dort unter den Ziffern 3.2.1 und 3.2.3 näher abgehandelt; durchgreifende Bedenken dagegen sind aus Sicht des Senats nicht veranlasst. Im Übrigen hat auch die Antragstellerin die Bestimmung der sog. harten Tabuzonen in der angegriffenen Planung ausdrücklich nicht in Frage gestellt.

100 Indessen begegnet der Abwägungsvorgang hinsichtlich der Bestimmung und konkreten Anwendung der unter der Ziffer 3.2 der Begründung aufgeführten sog. „weichen Tabukriterien“ jedenfalls unter drei der dort genannten Kriterien durchgreifenden Bedenken:

- 101 aa. Dies gilt zunächst für den Ausschluss von möglichen Vorranggebieten aufgrund von Schutzabständen zu Horststandorten windkraftsensibler Vogelarten aus Gründen des Artenschutzes. Insoweit erweist sich der vollständige Ausschluss des zunächst als geeignet eingestuften potentiellen Vorranggebiets „D-G.“, in dem die von der Antragstellerin für die Errichtung von WEA vorgesehenen Grundstücke liegen, jedenfalls aufgrund der kombinierten Anwendung von zwei „weichen Tabukriterien“, nämlich wegen der Unterschreitung eines Mindestabstands von 1.000 m zu aufgefundenen Rotmilan-Horststandorten im Hinblick auf eine Teilfläche und sodann wegen Unterschreitung eines Mindestflächengrößenkriteriums von 50 ha bezüglich der verbliebenen Restfläche, als abwägungsfehlerhaft.
- 102 Wie der Senat in seinem Urteil vom 26. Mai 2021 (a.a.O., Rn. 136 ff.) bereits entschieden hat, ist es grundsätzlich unzulässig, Außenbereichsflächen wegen möglicher Erfüllung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände bei dem Betrieb von WEA den sog. harten Tabuzonen zuzurechnen. Hierzu hat der Senat (unter Bezugnahme auf Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 3. Auflage 2019) näher ausgeführt:
- 103 „Der Streit zwischen den Beteiligten geht insoweit darum, ob der Ausschluss artenschutzrechtlich begründbar ist oder ob er auf einer veralteten Datengrundlage beruht. Es ist aber bereits grundsätzlich unzulässig, Außenbereichsflächen aufgrund der möglichen Erfüllung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände bei dem Betrieb von WEA den harten Tabuflächen zuzuordnen: Nach der Auffassung von Gatz (a.a.O., Rn. 83) ist selbst der Radius um den Horst eines Rotmilans als der wohl am stärksten windkraftgefährdeten Vogelart keine harte Tabuzone; dabei geht auch Gatz davon aus, dass von einem signifikant erhöhten, den Tatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfüllenden Tötungsrisiko auszugehen ist, wenn der Abstand zwischen WEA und festgestelltem Horst weniger als 1.000 m beträgt; indessen sei wegen der Dynamik der Natur, aufgrund deren ein Revier, das aktuell von Rotmilanen besetzt sei, im nachfolgenden Jahr frei von Rotmilanen sein könne, eine Prognose, dass wegen der Existenz von Rotmilanhorsten der Betrieb in einem Umkreis von 1.000 m (um aktuell noch besetzte Horste) auf unabsehbare Zeit am artenschutzrechtlichen Tötungsverbot scheitern müsse, schlechterdings nicht möglich.

104 Dieser überzeugenden Auffassung schließt sich der Senat an. Soweit ersichtlich, wird in der obergerichtlichen Rechtsprechung unter dem Kriterium des Arten- und Biotopschutzes im Wesentlichen nur die Festlegung von Naturschutzgebieten (wegen des generellen Veränderungsverbotes, vgl. § 23 Abs. 2 BNatSchG) sowie von gesetzlich geschützten Biotopen i. S. v. § 30 BNatSchG (unbeschadet von Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten) als harte Tabuzonen gebilligt (vgl. z. B. VGH BW, Urt. v. 13. Oktober 2020, a.a.O., Rn. 94 ff., m.w.N.; s. a. Senatsurteil v. 6. Februar 2018, a.a.O., Rn. 78), des weiteren auch Nationalparke, Biosphärenreservate und nationale Naturmonumente, während etwa bei Landschaftsschutzgebieten sowie Natura-2000-Gebieten eine differenzierende Betrachtungsweise feststellbar ist (im Einzelnen dazu Gatz, a.a.O., Rn. 77, m.w.N.). Entscheidend ist aus Sicht des Senats, dass im Falle von förmlich (ggf. sogar normativ) unter Schutz gestellten Teilen von Natur und Landschaft - wie z.B. bei Naturschutzgebieten - die flächenmäßige Abgrenzung des Schutzes und darauf bezogen der Schutzgegenstand, der Schutzzweck und der räumliche Geltungsbereich von Verbotstatbeständen ohne Weiteres abstrakt feststellbar sind und während der Dauer der Geltung der Unterschutzstellung grundsätzlich keinen Veränderungen unterliegen. Wegen der Individuenbezogenheit der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände und damit deren Abhängigkeit vom aktuellen Vorkommen der geschützten Art sowie ihrer Fortpflanzungsstätten ist dies dort gerade nicht möglich, jedenfalls nicht dauerhaft für die Geltungsdauer einer Planung. Dementsprechend gelten die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände für die Bauleitplanung nicht unmittelbar, sondern verlangen nur eine Prognose des Plangebers, ob sie dem Vollzug des Bbauungsplans voraussichtlich dauerhaft entgegenstehen. Als hartes Tabukriterium kann aber nur gelten, was der Nutzung von Flächen für WEA aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf unabsehbare Zeit unüberwindbar entgegensteht (vgl. Gatz, a.a.O., Rn. 65 ff., m.w.N.). Davon kann bei Rotmilanhorsten schon aufgrund ihrer oft von Jahr zu Jahr schwankenden Besetzung keine Rede sein; vielmehr kann erst im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren geprüft werden, ob eine signifikant erhöhte Windschlaggefährdung für im Umfeld brütende windkraftsensible Vogelarten besteht und ob diese eine Ablehnung der Genehmigung oder eine Erteilung unter Auflagen (Abschaltungen, Monitoring) rechtfertigt (...).“

- 105 Hieran hält der Senat ausdrücklich fest.
- 106 Zwar hat der Senat seinerzeit andererseits offengelassen, ob und ggf. unter welchen Gesichtspunkten eine Festlegung von Flächen als „weiche Tabuzonen“ aus artenschutzrechtlichen Gründen – etwa des „vorsorgenden Naturschutzes“ mit Rücksicht auf die besondere Bedeutung eines Naturraums für geschützte Vogelarten – in Betracht kommen kann (vgl. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 140). Indessen kommt vorliegend die Anwendung eines 1.000-m-Mindestabstandskriteriums zu Rotmilan-Horsten – gerade in Kombination mit der pauschalen Anwendung eines Mindestflächengrößenkriteriums – im Ergebnis der (unzulässigen) Anwendung eines harten Tabukriteriums gleich.
- 107 Die Antragsgegnerin ist bei der Anwendung der genannten beiden „weichen Tabukriterien“ auf das Potentialgebiet „D-G.“ im Wesentlichen wie folgt vorgegangen:
- 108 Sie hatte in der Begründung zunächst (S. 18 ff. = Bl. 7064 ff. der Planaufstellungsakten) unter Ziffer 3.2 („Ausschluss aus städtebaulichen Gründen – weiche Tabuzonen der Restriktionsanalyse“) im Rahmen der Ziffer 3.2.2 („Arten- und Biotopschutz“) als „weiches“ Ausschlusskriterium „Brutvorkommen windkraftsensibler Vogelarten mit Mindestabstand von 1.000 m“ benannt und dabei in Klammern „Schwarzstorch-, Rotmilan-, Schwarzmilan- und Uhu-Horste“ aufgeführt. Zur Begründung hatte sie sich auf die besondere Gefährdung windkraftsensibler Vogelarten „durch Windräder“ berufen und insoweit sowohl die „unmittelbare Kollisionsgefahr“ als auch eine „Scheuchwirkung“ angeführt. Sodann hatte sie sich auf Abstandsempfehlungen der „staatlichen Vogelwarten“ (ohne nähere Quellenangabe) und zugleich auf den „Naturschutzfachlichen Rahmen zum Ausbau der Windenergienutzung in Rheinland-Pfalz“ vom 13. September 2012 bezogen; danach würden „je nach Art“ unterschiedliche Abstandsempfehlungen „von 1.000 m, 1.500 m bzw. 3.000 m“ angegeben. Abschließend heißt es: „In der vorliegenden Planung werden nur die nach dem naturschutzfachlichen Rahmen zum Ausbau der Windenergie geforderten Mindestabstände von 1.000 m als Ausschlussbereiche zum Ansatz gebracht“ (vgl. S. 22 = Bl. 7068 der Planaufstellungsakten).

- 109 Im Rahmen der sog. „Eignungsanalyse der potentiellen Eignungsflächen für die Windenergienutzung“ (Ziffer 5. der Begründung) wurde unter 5.1.4 die „Eignungsfläche D – G.“ mit einer Flächengröße von 77 ha näher betrachtet und unter Berücksichtigung aller für die Fläche einschlägigen „städtebaulichen Belange“ als „geeignet“ eingestuft; dabei wurde auch das Vorliegen des Ausschlusskriteriums „Schutzabstand zu windkraftsensiblen Brutvogelvorkommen betroffen“ mit „nein“ bewertet; in der „Gesamtbewertung“ dieser Eignungsfläche wurde im Wesentlichen nur noch darauf hingewiesen, dass bei der genauen Standortfestsetzung wegen der Nähe zur Bundesautobahn A 60 sowie einer Landesstraße die Mindestschutzabstände bzw. empfohlenen Schutzabstände einzuhalten seien (vgl. S. 44 ff. = Bl. 7090 ff. der Planaufstellungsakten). Erst im Rahmen der (abschließenden) Abwägung (Ziffer 6 der Begründung, S. 68 ff. = Bl. 7114 ff. der Planaufstellungsakten) wurde unter 6.3 „Ergebnisse der Abwägung zu den Anregungen aus dem Verfahren gemäß §§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 und 4 a Abs. 5 BauGB mit Auswirkungen auf die Abgrenzung der Sondergebiete“ zu dem Sondergebiet „D-G.“ zunächst ausgeführt: „Abgrenzung wird verändert – im Ergebnis verkleinert“ und dazu folgende Begründung angeführt: „Der Bereich, der die A 60-Anschlussstelle überlagert, sowie die unbebaute Schmalstelle entlang eines Wirtschaftsweges werden aus der Planung genommen. Dadurch verkleinert sich das Sondergebiet von 77 ha auf 67 ha.“ Im Anschluss daran wird zunächst ausgeführt: „Auf der Einzelgenehmigungsebene sind für alle ortsansässigen Schwarzstorch- und Rotmilan-Brutpaare im Umfeld des Sondergebietes Raumnutzungsanalysen durchzuführen, für Fledermäuse sind Detailerfassungen notwendig.“ Unvermittelt schließt sich daran ein – offenbar später eingefügter – Absatz an, der durch Unterstreichung hervorgehoben wird und wie folgt lautet:
- 110 „Durch die im Februar 2019 erfolgte Meldung von bisher im Verfahren nicht bekannten Rotmilan-Horsten (Brutnachweise 2017 und Horstkontrollen 2019 nach Angaben der Kreisverwaltung) im Abstand von weniger als 1.000 m zum Sondergebiet („weiches“ Tabukriterium) wird das Sondergebiet soweit verkleinert, dass die Mindestflächengröße von 50 ha nicht mehr erreicht wird. Dadurch entfällt das Sondergebiet D-G.“ (S. 73 = Bl. 7119 der Planaufstellungsakten).
- 111 Diese aus sich heraus (insbesondere rechnerisch) nicht vollständig nachvollziehbare kumulierte Anwendung der beiden „weichen Tabukriterien“ kann nur anhand

von Angaben in der den Ordnern des Planaufstellungsverfahrens als Einzelheft beigefügten sog. „persönlichen Akte“ (im Folgenden „P“ abgekürzt) nachvollzogen werden: Danach wurde aufgrund von Hinweisen auf mehrere Rotmilan-Horste im Umfeld des Sondergebiets D-G. am 7. Februar 2019 eine Begehung umliegender Wälder durch die Untere Naturschutzbehörde der Kreisverwaltung durchgeführt, bei der insgesamt 9 Horste erfasst wurden, von denen nach Einschätzung der Unteren Naturschutzbehörde 5 eindeutig von Milanen genutzt wurden; die Lagepunkte sind in Luftbildern (Bl. P 2 ff.) und in einer Karte (Bl. P 7) markiert; in einer weiteren Karte (Bl. P 8) wurden 1.000-m-Radien um die Horste rot markiert, die das dort grün markierte Vorranggebiet im westlichen und im nördlichen Bereich teilweise überschneiden; die davon nicht betroffene Restfläche wurde in der Vorlage für die Verbandsgemeinderatssitzung vom 26. Februar 2019 schließlich auf „ca. 41 ha“ geschätzt, womit sie unter der „festgesetzten Mindestgröße von 50 ha“ liege; durch den Wegfall des Sondergebiets verringere sich der Flächenanteil der Sondergebiete am Gebiet der Verbandsgemeinde von 2,0 % auf 1,88 %, „was aber kein Hindernis darstellen sollte“ (vgl. Bl. P 11). Trotz der Bitte des Ortsgemeinderates von G., diese „nach über 6 Jahren Vorlaufzeit doch sehr überraschend“ kommende Entscheidung nochmals zu prüfen (Bl. P 13), und trotz der dezidierten Einwendungen der Antragstellerin dazu mit Schreiben vom 8. Oktober 2020 (Bl. P 19) und vom 4. Dezember 2020 (Bl. P 26 ff.), mit denen u. a. auf den Erlass des rheinland-pfälzischen Umweltministeriums vom 12. August 2020 (grundsätzliche Prüfung von artenschutzrechtlichen Hindernissen erst im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren) sowie auf die Hinweise der 94. Umweltministerkonferenz vom 13. Mai 2020, die in die gleiche Richtung zielten, verwiesen wurde, hat die Antragsgegnerin in der Abwägung an dem vollständigen Ausschluss des Gebiets D-G. festgehalten. In der sog. Abwägungstabelle (Bl. 6695 ff. der Planaufstellungsakten), die der Beschlussfassung des Verbandsgemeinderates vom 8. Dezember 2020 zugrunde lag, erfolgte nur eine Auseinandersetzung mit dem Einwendungsschreiben der Antragstellerin vom 13. Dezember 2019 aus der Offenlage, aber nicht mit dem weiteren Vorbringen in den Schreiben vom 8. Oktober und 4. Dezember 2020; insbesondere wurde die zunächst (S. 72 der Begründung) angesprochene Notwendigkeit der Durchführung von Raumnutzungsanalysen für alle Schwarzstorch- und Rotmilan-Brutpaare im Umfeld des Sondergebiets „auf Einzelgenehmigungsebene“ nicht noch einmal aufgegriffen, sondern mit der durch Unterstreichung hervorgehobenen Passage (S. 73) das gesamte Sondergebiet

ohne weitere Abwägungserwägungen in kumulierter Anwendung beider „weichen Tabukriterien“ gleichsam kategorisch ausgeschlossen.

- 112 Diese Vorgehensweise ist mit den Anforderungen des Abwägungsgebots (§§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB) in mehrfacher Hinsicht nicht vereinbar.
- 113 Bedenklich ist bereits, dass die Antragsgegnerin unter Ziffer 3.2.2 („weiche Tabukriterien“ / Arten- und Biotopschutz / Unterpunkt „Brutvorkommen windkraftsensibler Vogelarten mit Mindestabstand von 1.000 m“) für das Umfeld von Horsten vier verschiedener Vogelarten einen einheitlichen Mindestabstand von 1.000 m „als Ausschlussbereich“ in Ansatz gebracht hat (S. 22 der Begründung); anders als dort behauptet, kann sich die Planung dabei nicht auf den sog. „Naturschutzfachlichen Rahmen zum Ausbau der Windenergienutzung in Rheinland-Pfalz“ vom 13. September 2012 stützen. Denn darin wird zum einen bei den windkraftsensiblen Vogelarten zwischen „kollisionsgefährdeten Vogelarten“ und „störungsempfindlichen Vogelarten“ unterschieden; dabei werden artspezifisch in beiden Gruppen sowie gruppenübergreifend durchaus unterschiedliche Abstandsempfehlungen formuliert und darüber hinaus noch zwischen „Mindestabständen (WEA zu Brutvorkommen)“ und sog. Prüfbereichen unterschieden (vgl. im Einzelnen dort S. 14 – 18). Die Mindestabstandsempfehlungen differieren dabei von 1.000 m für Schwarzmilan und Uhu, 1.500 m (!) für den Rotmilan und sogar 3.000 m für den Schwarzstorch. Zwar gehören nach der Anlage 2 alle vier genannten Arten grds. zu den „kollisionsgefährdeten Vogelarten“, während der Schwarzstorch nach Anlage 3 auch noch zu den „besonders störungsempfindlichen Arten“ zählt (mit einem „Prüfbereich“ von 6.000 m!). Eine nähere Betrachtung anhand der beigefügten Artensteckbriefe offenbart ferner, dass der Rotmilan „nachweislich zu den überproportional häufigsten Kollisionsopfern an WEA“ zählt (S. 82), während danach beim Schwarzstorch „bisher nur wenige Kollisionsopfer dokumentiert“ seien (S. 87). Bei dieser Art steht daher die besondere Störungsempfindlichkeit im Vordergrund, die sich in ausgeprägtem „Meideverhalten“ im Umfeld von WEA manifestiert (Brutplätze werden nicht besetzt oder sogar wieder aufgegeben), was einen größeren Mindestabstand zu WEA als „Tabubereich“ im Vergleich zu den anderen drei Arten begründet (S. 87 f.). Die Antragsgegnerin hätte danach bei der Festlegung von Mindestabständen zu Brutplätzen dieser vier Arten keineswegs alle vier Arten gleichsam „über einen

Kamm scheren“ und einen einheitlichen Mindestabstand festlegen dürfen. Dabei spielt es – entgegen der Auffassung des Antragsgegnerin in deren Schriftsatz vom 27. Juni 2022 – keine Rolle, dass sich sowohl für die Bestandserfassung der betroffenen Arten als auch für die Ermittlung des Risikos von WEA bisher keine bestimmten Maßstäbe und Methoden i. S. d. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts derart durchgesetzt haben, dass eine hiervon abweichende Vorgehensweise als nicht mehr vertretbar anzusehen wäre (so insbes. der 1. Senat des erkennenden Gerichts, Urteil vom 1. September 2021 – 1 A 11152/20.OVG –, juris, Rn. 53, m.w.N.). Denn zum einen hat sich die Antragsgegnerin ausdrücklich an dem „Naturschutzfachlichen Rahmen“ orientieren wollen, ist dann aber ohne tragfähige fachliche Begründung davon abgewichen; zum anderen ist auch nicht ersichtlich, dass sich die Antragsgegnerin für ihre abweichende Festlegung eines einheitlichen Mindestabstands von 1.000 m auf andere fachwissenschaftliche Erkenntnisquellen gestützt hat oder hätte stützen können. Der in Ansatz gebrachte 1.000-m-Abstand stellt sich vielmehr als ein „aus der Luft gegriffener“, nicht tragfähiger Kompromiss dar, um einerseits dem Artenschutz Rechnung zu tragen, aber andererseits die Windenergienutzung auch nicht zu sehr einzuschränken.

114 Noch gravierender ist, dass sich die Antragsgegnerin – soweit erkennbar – in der Abwägung überhaupt nicht mit dem „Erlass zum Natur- und Artenschutz bei der Genehmigung von WEA im immissionsschutzrechtlichen Verfahren“ des rheinland-pfälzischen Umweltministeriums vom 12. August 2020 auseinandergesetzt hat, obwohl sie durch die genannten beiden Schreiben der Antragstellerin noch vor der abschließenden Beschlussfassung des Rates am 8. Dezember 2020 darauf hingewiesen worden war. Dieser Erlass enthält – über Vorgaben für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren hinaus – unter 3. Artenschutz, Unterpunkt cc., auch Vorgaben für die „Flächennutzungsplanung“ (dortige S. 6 f.). Dort heißt es:

115 „Die Möglichkeit artenschutzrechtlicher Hindernisse ist kein Tabukriterium bei der Flächennutzungsplanung. Artenschutz steht nur dann der Prüfung entgegen, wenn er dauerhaft ein unüberwindliches Hindernis für jedwede Anlage darstellen würde. Die abschließende artenschutzrechtliche Prüfung kann jedoch nicht im Planverfahren vorweggenommen werden. (...) Artenschutzrechtliche Fragen, z. B. ob

eine Raumnutzungsanalyse eine Standortverträglichkeit für Rotmilane ergibt, sind erst im immissionsschutzrechtlichen Verfahren zu untersuchen und zu entscheiden.“

- 116 Selbst wenn man diese Aussage – trotz des umfassenden Wortlauts „kein Tabukriterium“ – nur auf die Festlegung sog. harter Tabukriterien bezieht und unbeschadet der Frage der konkreten Bindungswirkung des Erlasses für die kommunale Planung, hätte für die Antragsgegnerin doch Anlass bestanden, sich im Rahmen der Abwägung mit dieser Vorgabe auseinanderzusetzen und sich Gedanken darüber zu machen, ob es nicht sachgerecht sein könnte, es bei den betroffenen Vorranggebieten mit (z. B.) Rotmilan-Horsten im Umfeld bei einem bloßen Hinweis auf die Problematik zu belassen (wie sie dies auch im Hinblick auf andere mögliche Konfliktpotentiale getan hat) und die Prüfung, ob der Errichtung und dem Betrieb von WEA an bestimmten Standorten in Teilen eines Sondergebiets tatsächlich artenschutzrechtliche Hindernisse entgegenstehen, dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und der dort ggf. durchzuführenden Raumnutzungsanalyse sowie der Auferlegung etwaiger Schutzmaßnahmen (Abschaltvorrichtungen etc.) zu überlassen. Dabei hätte insbesondere auch das öffentliche Interesse am Ausbau der Windenergienutzung im Rahmen der „Energiewende“, aber auch das der Antragsgegnerin bekannte wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin, von der bekannt war, dass sie Nutzungsverträge für Flächen in dem zu diesem Zeitpunkt noch als „geeignet“ eingestuften Sondergebiet abgeschlossen hatte, in die Abwägung eingestellt werden müssen.
- 117 Letztlich unhaltbar wird die Vorgehensweise der Antragsgegnerin dadurch, dass sie das fachlich nicht hinreichend begründete Ausschlusskriterium „Mindestabstand 1.000 m zu Brutvorkommen windkraftsensibler Vogelarten“ nicht nur durch Bildung fester Radien um die Brutplätze strikt – ohne weitere Abwägung - angewandt, sondern darüber hinaus auf die danach verbliebene „Restfläche“ des Sondergebiets von immerhin noch 41 ha pauschal das – wie unter bb. noch auszuführen sein wird, schon für sich betrachtet hinsichtlich der Größenordnung 50 ha fragwürdige - sog. Mindestflächengrößenkriterium angewandt hat. Dies hat zur Folge, dass ein ursprünglich 77 ha großes, nach Abzug von 10 ha wegen Schutzabständen zu Verkehrsanlagen noch 67 ha umfassendes Potentialgebiet, an dessen Geeignetheit

nach der ursprünglichen Einschätzung der Antragsgegnerin keine durchgreifenden Bedenken bestanden und dessen ausreichende „Windhöffigkeit“ offenbar ebenfalls keinerlei Zweifeln unterliegt, ohne weitere Abwägung in einem sehr späten Stadium der Prüfung vollständig aus der Planung herausgefallen ist. Dies erscheint auch deshalb nicht mehr verständlich, weil die Antragsgegnerin andererseits vier Sondergebiete mit Flächengrößen von teils deutlich unter 50 ha nur unter dem Gesichtspunkt des Anschlusses an oder der Nähe zu bestehenden Vorranggebieten oder WEA-Standorten als Konzentrationszonen in der Planung belassen hat. Zu Recht weist die Antragstellerin auch darauf hin, dass diese Vorgehensweise zur Folge hat, dass z. B. das Sondergebiet „C-Z.“ trotz erheblichen naturschutzrechtlichen Konfliktpotentials (FFH-Gebiet und artenschutzrechtliche Konflikte) und besonders schutzwürdiger Landschaft mit nur geringen Flächenabzügen als Konzentrationszone ausgewiesen blieb, während das Gebiet D-G. in weitaus weniger schutzbedürftiger Umgebung vollständig gestrichen wurde.

- 118 bb. Das im Rahmen des Ausschlusses des potentiellen Vorranggebietes „D-G.“ ergänzend angewandte „weiche Tabukriterium“ einer Mindestflächengröße von 50 ha ist aber auch für sich gesehen nicht abwägungsfehlerfrei begründet und angewandt worden.
- 119 Allerdings hat der Senat in seinem Urteil vom 6. Februar 2018 (a.a.O., Rn. 85 ff.) „die Festlegung eines Mindestflächenkriteriums von grundsätzlich 50 ha zur Sicherung der Konzentrationswirkung“ nicht beanstandet, sondern im konkreten Fall als „abwägungsfehlerfrei mit den topografischen, siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Besonderheiten, die das Verbandsgemeindegebiet ... aufweist, begründet“ angesehen, weil sich diese Entscheidung „innerhalb des der Gemeinde insoweit zustehenden Beurteilungsspielraums“ halte. Dabei sei die Gemeinde zunächst in sachlich nicht zu beanstandender Weise grundsätzlich davon ausgegangen, dass Konzentrationsflächen für WEA eine für die Unterbringung von mindestens 3 WEA ausreichende Größe aufweisen müssen, um eine hinreichende Konzentrationswirkung sicherstellen zu können, was der landesplanerischen Zielvorgabe aus Z 163 g des LEP IV i. d. F. vom 21. Juli 2017 entspreche. Die vor diesem Hintergrund von der Gemeinde vorgenommene nähere Bestimmung der zur Sicherstellung der Konzentrationswirkung unter den im Gemeindegebiet gegebenen Rahmenbedingungen erforderlichen Mindestflächengröße für die

Unterbringung von mindestens 3 WEA im räumlichen Verbund sei mit der Festlegung auf eine Mindestflächengröße von 50 ha abwägungsfehlerfrei bewältigt worden. Dabei sei die Gemeinde in nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass nach bisherigen Erfahrungen mit dem Flächenbedarf für Windparks in Mittelgebirgslandschaften von einem durchschnittlichen Flächenbedarf pro WEA von 10 bis 15 ha auszugehen sei, wobei in Landschaften mit stark gegliederter Oberfläche u. ä. in Einzelfällen auch mehr als 15 ha erforderlich sein könnten. Unter Berücksichtigung der im Verfahren im Einzelnen dargelegten topografischen, siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Besonderheiten im Gemeindegebiet sei der Schwellenwert von 50 ha nachvollziehbar begründet worden (vgl. im Einzelnen Rn. 88 des Senatsurteils). Der Gemeinde sei auch kein nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24. Januar 2008, a.a.O., Rn. 17) abwägungsfehlerhaftes zu starres Festhalten an dem Kriterium der Mindestflächengröße vorzuhalten; denn sie habe das Kriterium in zweifacher Hinsicht flexibilisiert, zum einen durch Weiterbetrachtung von Splitterflächen mit räumlicher Beziehung (Abstand nicht mehr als 500 m) zueinander, sofern sie zusammen 50 ha übersteigen, zum anderen durch Weiterberücksichtigung von Flächen, die an bestehende Vorranggebiete angrenzen oder nicht weiter als 500 m davon entfernt liegen, auch wenn sie zusammen 50 ha nicht erreichen (vgl. Senatsurteil, a.a.O., Rn. 89).

120 Indessen hat die Antragsgegnerin das Mindestflächenkriterium von 50 ha hier nicht in vergleichbarer Weise hinreichend und abwägungsfehlerfrei begründet.

121 Zwar wird in der Begründung (S. 25 f. = Bl. 7071 f. der Planaufstellungsakten) die Wahl der festgelegten Mindestflächengröße offensichtlich – wenn auch nicht ausdrücklich, so doch inhaltlich – in Anlehnung an das genannte Senatsurteil gerechtfertigt: So wird unter Bezugnahme auf Z 163 g des LEP IV ausgeführt, dass die angestrebte Konzentrationswirkung eine Standortplanung erfordert, bei der mindestens die Errichtung von 3 WEA im räumlichen Verbund ermöglicht wird. Weiter heißt es, die Mindestflächengröße von 50 ha ergebe sich „aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Flächenbedarf von bestehenden Windparks in Mittelgebirgslandschaften“; abhängig von Topografie und Flächenzuschnitt würden durchschnittlich 10 bis 15 ha pro WEA benötigt, wobei in „Sondergebieten mit wenig reliefierten Hochflächen und ungegliederten Gebietsabgrenzungen“ 10 ha pro

WEA nicht ausreichen, sondern in Landschaften mit stark gegliederter Oberfläche durch Taleinschnitte und daraus folgender oft starker Zergliederung der Sondergebietsabgrenzungen „15 ha je WEA oder in Einzelfällen auch mehr notwendig“ seien. Sodann wird ohne nähere Darlegungen behauptet: „In der Verbandsgemeinde Prüm treten beide Landschaftstypen auf, so dass bei einer Mindestgröße von 50 ha in jedem Fall mindestens 3 WEA in einem Sondergebiet errichtet werden können.“ Damit bleibt die Begründung im vorliegenden Fall deutlich hinter den Darlegungen der Gemeinde in dem dem Senatsurteil vom 6. Februar 2018 zugrundeliegenden Fall (vgl. im Einzelnen Rn. 88 des Senatsurteils) zurück. Auch die abschließenden Erwägungen zu den Ergebnissen der Abwägung (Ziffer 6.3, S. 70 = Bl. 7116 der Planaufstellungsakten) geben hierzu nicht mehr her; vielmehr wird dort nur lapidar festgestellt: „Die Mindestflächengröße von 50 ha bleibt unverändert.“ In einem gewissen Widerspruch dazu steht (worauf die Antragstellerin hingewiesen hat), dass die Begründung unter Ziffer 8 zur Rechtfertigung der „geringfügigen“ Unterschreitung des sog. 2-%-Kriteriums (S. 80 f. = Bl. 7126 f. der Planaufstellungsakten) im Hinblick auf die Berücksichtigung von Bestandsanlagen von einem Flächenbedarf von nur 5 ha pro WEA (mit dem Zusatz „kleine WEA“), im Übrigen von einem Flächenbedarf von 10 ha je Anlage ausgeht. Jedenfalls hat die Antragsgegnerin nicht ausreichend sachlich – unter näherer Darlegung topografischer und siedlungsstruktureller Gegebenheiten im Verbandsgemeindegebiet sowie fachlicher Gesichtspunkte zum konkreten Raumbedarf moderner WEA – begründet, weshalb sie bei der Grundannahme eines Flächenbedarfs von 10 ha pro WEA bzw. 15 ha unter besonderen räumlichen Bedingungen den Schwellenwert für die Mindestflächengröße für das gesamte VG-Gebiet auf mehr als das Dreifache von 10 bis 15 ha, nämlich auf einen den rechnerischen Wert von 45 ha nochmals um 5 ha übersteigenden Wert festgelegt hat. Die ergänzenden Angaben hierzu im gerichtlichen Verfahren (Schriftsatz vom 27. Juni 2022), wonach sich ein erweiterter Platzbedarf aufgrund der Zunahme der durchschnittlichen Rotordurchmesser von 106 m im Jahre 2015 auf 141 m im Jahre 2021 ergebe, reichen hierzu nicht aus. Denn zum einen findet sich dieser Gesichtspunkt im gesamten Abwägungsvorgang nicht wieder; zum anderen wird auch aus diesem Vorbringen nicht verständlich, weshalb gerade wegen des höheren Rotordurchmessers im maßgeblichen Zeitpunkt des Ratsbeschlusses vom 8. Dezember 2020 im Verbandsgemeindegebiet ein Mindestflächenbedarf von 50

ha für die Unterbringung von mindestens 3 WEA im räumlichen Verbund anzunehmen war.

- 122 Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass in der obergerichtlichen Rechtsprechung – soweit ersichtlich - deutlich geringere Mindestflächengrößen als 50 ha als noch abwägungsfehlerfrei nicht beanstandet werden (vgl. etwa OVG Bln.-Bbg., Urteil vom 23. Mai 2019, a.a.O., Rn. 126: 40 ha).
- 123 Darüber hinaus hat die Antragsgegnerin der Maßgabe aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, am Kriterium der Mindestflächengröße nicht zu starr festzuhalten, nicht hinreichend Rechnung getragen. Zwar hat die Antragsgegnerin ausweislich der Begründung (S. 25 f. = Bl. 7071 f. der Planaufstellungsakten) das Mindestflächengrößenkriterium von 50 ha insoweit „flexibilisiert“, als sie Eignungsflächen, die unmittelbar an bestehende Vorranggebiete mit bestehenden WEA nach dem Regionalen Raumordnungsplan für die Region Trier 2004 angrenzen oder weniger als 500 m von ihnen entfernt liegen, nicht ausgeschlossen hat, und zwar auch dann, wenn die Gebiete „in Summe ... kleiner als 50 ha“ sind. Hiervon hat die Antragsgegnerin im Ergebnis sogar sehr großzügig Gebrauch gemacht und allein vier von 8 Sondergebieten dargestellt, die zum Teil sehr deutlich unter der 50-ha-Schwelle liegen (E-W.: 13,4 ha; G-I.: 22,4 ha; K-R.: 32,0 ha; L-N.: 26,2 ha). In diesem Kontext ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb die Antragsgegnerin im Falle des Sondergebiets D-G. eine weitere Ausnahme nicht einmal erwogen hat, obwohl von diesem grundsätzlich geeigneten Sondergebiet auch nach der – abwägungsfehlerhaften – Anwendung von Mindestabständen zu Rotmilan-Horsten immer noch eine Restfläche von 41 ha übriggeblieben war, die bei Annahme eines Flächenbedarfs von 10 ha pro WEA für die Errichtung von 4 WEA im räumlichen Verbund geeignet war, zumal topografische Besonderheiten, die einen höheren Flächenbedarf pro WEA erfordern, nicht erkennbar sind.
- 124 cc. Abwägungsfehlerhaft ist schließlich auch der Ausschluss von Potentialflächen wegen Unterschreitung einer jährlichen mittleren Windgeschwindigkeit von 6,4 m/s in 140 m Höhe über Grund mangels hinreichender „Windhöflichkeit.“ Denn die Antragsgegnerin hat auch dieses „weiche Tabukriterium“ nicht tragfähig begründet.

- 125 Die Antragsgegnerin hat im Rahmen der sog. „weichen Tabuzonen“ unter Ziffer 3.2.5 „Konzentrationswirkung“ der Begründung – neben der bereits erörterten Mindestflächengröße von 50 ha – auch das Kriterium der „Windhöflichkeit“ abgehandelt und Flächen mit einer mittleren jährlichen Windgeschwindigkeit in 140 m über Grund von weniger als 6,4 m/s von der weiteren Betrachtung der Potentialflächen ausgeschlossen. Zur Begründung des Ausschlusses solcher Flächen wird insbesondere ausgeführt: WEA sollten zur Reduzierung von Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds und zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen Anlagenbetriebs in windstarken Bereichen konzentriert werden. Als Datengrundlage für die Identifizierung dieser Gebiete hat die Antragsgegnerin auf den „Windatlas Rheinland-Pfalz 2013“ als „einzig verfügbare Datenquelle ...“, die mit einer einheitlichen Methode für das ganze Verbandsgemeindegebiet auf der Grundlage von langjährigen Messreihen und Modellierungen erstellt“ worden sei, „trotz der bekannten, durch die Modellierung bedingten Ungenauigkeiten“ herangezogen und „auf die Verwendung zusätzlicher lokaler Messwerte von einzelnen Windkraftentwicklern verzichtet“ (vgl. S. 27 der Begründung = Bl. 7073 der Planaufstellungsakten). Zur Begründung des Schwellenwerts von 6,4 m/s in 140 m über Grund wird insbesondere dargelegt: Im „Rundschreiben Windenergie“ und in der Begründung zu Z 163 g des LEP IV sei ausgeführt worden, dass eine zum wirtschaftlichen Betrieb von WEA erforderliche „Windhöflichkeit“ in der Regel an Standorten mit einer durchschnittlichen Jahreswindgeschwindigkeit von 5,8 bis 6,0 m/s in 100 m über Grund erreicht werde; da die heute gängige Nabenhöhe 140 m über Grund betrage und die mittlere Windgeschwindigkeit um 0,1 m/s je 10 m Höhe zunehme, entspreche die im LEP IV erwähnte Windgeschwindigkeit von 5,8 bis 6,0 m/s in 100 m über Grund einer Windgeschwindigkeit von 6,2 bis 6,4 m/s in 140 m über Grund, womit die Antragsgegnerin im oberen Bereich der im LEP IV angesetzten Wirtschaftlichkeitsschwelle bleibe; dadurch sei gewährleistet, dass WEA nur dort errichtet würden, wo ein sinnvolles Verhältnis zwischen Ertrag und Landschaftseingriff zu erwarten sei. Hieran hat die Antragsgegnerin trotz hiergegen gerichteter Einwendungen festgehalten (vgl. S. 70 = Bl. 7116 f. der Planaufstellungsakten).
- 126 Die Antragstellerin hat hiergegen eingewandt, die Antragsgegnerin habe bei der Berechnung der Mindestwindhöflichkeit zum einen nicht den aktuellen Stand der Technik berücksichtigt, demzufolge WEA inzwischen auch bei wesentlich

geringeren Windgeschwindigkeiten sehr gute Erträge erzielen könnten, und sich auch nicht mit der Rechtsprechung des erkennenden Senats auseinandergesetzt, wonach erst bei einer durchschnittlichen jährlichen Windgeschwindigkeit unterhalb von 5,3 bis 5,5 m/s die für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendigen Bedingungen nicht mehr erreichbar seien (vgl. Senatsurteil vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 125, m.w.N.; s. a. VGH BW, Urteil vom 13. Oktober 2020, a.a.O., Rn. 106 ff., zu einer Mindestwindhöffigkeit von 5,5 m/s in 140 m über Grund als „weiches Tabukriterium“, im Ergebnis offenlassend, ob diese Annahme „vom Planungsermessen gedeckt und inhaltlich plausibel“ ist). Jedenfalls sei nicht nachvollziehbar, dass bzw. wie der im „Rundschreiben Windenergie“ für eine Nabenhöhe von 100 m über Grund geforderte Windgeschwindigkeit von 5,8 bis 6,0 m/s auf eine Nabenhöhe von 140 m umgerechnet worden sei. Durch das pauschale Abstellen auf eine Nabenhöhe von 140 m ohne weitere Abwägung sei das Kriterium der Windhöffigkeit nicht angemessen beurteilt und im Ergebnis der Windenergie auch dadurch nicht substantiell Raum verschafft worden.

- ¹²⁷ Diese Kritik ist berechtigt. Auch wenn man davon ausgeht, dass das Abstellen auf eine Nabenhöhe von 140 m über Grund als maßgeblicher „Referenzanlage“ im maßgeblichen Zeitpunkt des Ratsbeschlusses noch hinreichend aktuell und daher vertretbar war, wie die Antragsgegnerin im Schriftsatz vom 27. Juni 2022 näher ausgeführt hat, so ist in der Begründung doch letztlich nicht nachvollziehbar dargelegt worden, weshalb ein wirtschaftlicher Betrieb derartiger WEA im Regelfall erst ab einer mittleren Windgeschwindigkeit von 6,4 m/s in 140 m Höhe über Grund möglich sein soll. Dazu genügte es nicht, den Ausgangswert für eine Nabenhöhe von 100 m einfach mathematisch „hochzurechnen“, zumal die Antragsgegnerin ohne nähere Begründung auf den oberen Rand ihres rechnerisch ermittelten Wertes abgestellt hat. Vielmehr sprechen die hierzu verfügbaren Erkenntnisquellen dafür, dass ein Wert von 6,4 m/s in 140 m Höhe deutlich zu hoch gegriffen ist (vgl. etwa Gatz, a.a.O., Rn. 20: „unter 3 bis 4 m/s“, Rn. 66: „wirtschaftlicher Betrieb unterhalb von 5,3 bis 5,5 m/s nicht mehr gegeben“ – bezogen aber auf den Stand der Technik 2014 -, Rn. 728: „Ungeeignet sind auch Flächen mit einer durchschnittlichen geringeren Windausbeute als 5,3 bis 5,5 m/s, weil auf ihnen nach den derzeitigen Marktbedingungen ein wirtschaftlicher Betrieb von WEA nicht möglich ist,“, sowie VGH BW, Urteil vom 13. Oktober 2020, a.a.O., Rn. 106 ff., s. bereits oben). Die Antragsgegnerin hätte sich daher durch Einholung aktueller fachlicher

Stellungnahmen zur Frage der für WEA der im Zeitpunkt des Ratsbeschlusses vom 8. Dezember 2020 vorherrschenden technischen Konfigurationen für einen wirtschaftlichen Betrieb in 140 m über Grund erforderlichen jährlichen Mindestwindgeschwindigkeiten Gewissheit verschaffen müssen, bevor sie ansonsten als Sondergebiete geeignete Flächen pauschal – unter dem ebenfalls nur sehr pauschal herangezogenen Gesichtspunkt des Landschaftsschutzes – von der weiteren Betrachtung als Potentialflächen ausgeschlossen hat.

- ¹²⁸ dd. Die festgestellten Mängel des Abwägungsvorgangs bei den ersten beiden Arbeitsschritten „infizieren“ auch die Abwägung der verbliebenen (sonstigen) Potentialflächen.
- ¹²⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 15. September 2009, a.a.O., Rn. 15) hat die Gemeinde in einem weiteren Arbeitsschritt die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbliebenen sog. Potenzialflächen zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen und dabei die gegen eine Ausweisung in dem jeweils betroffenen Landschaftsraum als Konzentrationszone sprechenden öffentlichen Belange mit dem Anliegen, der Windenergie an geeigneten Standorten in einer ihrer Privilegierung gerecht werdenden Weise eine Chance zu geben, abzuwägen.
- ¹³⁰ Nachdem hier allerdings – wie dargestellt – bereits der Abwägungsvorgang zu mehreren der festgelegten sog. weichen Tabukriterien in mehrfacher Hinsicht fehlgeschlagen ist, teilweise (Artenschutz) im Ergebnis einem unzulässigen harten Tabukriterium gleichkommt, kommt es auf die Frage, ob die Planung hinsichtlich der „verbliebenen“ sonstigen Potentialflächen abwägungsfehlerfrei ist, nicht mehr entscheidungserheblich an.
- ¹³¹ Unabhängig davon enthält die Planbegründung zwar unter Ziffer 6 (S. 68 ff. = Bl. 7114 ff. der Planaufstellungsakten) zusammenfassende Ausführungen zur „Abwägung im Rahmen des Flächennutzungsplanverfahrens“. Diese weisen jedoch die teilweise oben angesprochenen Defizite auf: So wurde etwa die Festlegung des Mindestflächengrößenkriteriums von 50 ha in keiner Weise mehr hinterfragt, sondern nur lapidar festgestellt: „Die Mindestflächengröße von 50 ha bleibt unverändert“ (S. 70 = Bl. 7116 der Planaufstellungsakten). Da indessen auf dieser

Prüfungsebene noch erhebliche Verkleinerungen von Sondergebieten aus unterschiedlichen Gründen vorgenommen wurden und das SO „D-G.“ erst in diesem Zusammenhang vollständig entfiel (mit dem Ergebnis, dass sich die Gesamtfläche von 1.107 ha = ca. 2,4 % der Verbandsgemeindefläche nach dem Ergebnis der „Eignungsanalyse“ unter Ziffer 5, S. 67, auf nur noch 876 ha = ca. 1,9 % der Verbandsgemeindefläche reduzierte), hätte Anlass bestanden, zumindest auf dieser Prüfungsebene insbesondere den vollständigen Wegfall des SO D-G. noch einmal kritisch zu überprüfen und z. B. hinsichtlich der artenschutzrechtlich „unproblematischen“ Restfläche von 41 ha eine weitere Ausnahme vom Mindestflächengrößenkriterium zuzulassen. Dies zumal vor dem Hintergrund, dass sich andere in der Planung belassene SO wie z. B. das SO A-U. aus räumlich getrennten Kleinflächen von 25, 29 und sogar lediglich 4 und 7 ha zusammensetzen, auf denen nicht erkennbar ist, wie dort mindestens 3 WEA „im räumlichen Verbund“ untergebracht werden könnten (vgl. etwa S. 36 ff. = Bl. 7082 ff. der Planaufstellungsakten). Ähnliches gilt für eine Reihe anderer in der Planung belassener Sondergebiete: So weist etwa das SO B-O. nur eine Fläche von insgesamt 20 ha auf, die sich aus zwei Teilflächen von 17 ha und 3 ha (!) zusammensetzen; wie sich hier eine Nutzung „im Zusammenhang mit den östlich gelegenen Eignungsflächen auf dem Schneifelrücken“ – so S. 40 der Begründung – gestalten soll, ist auch angesichts eines Abstands zur dortigen Teilfläche C 3 von wohl mehreren 100 m für den Senat nicht erkennbar. Auch die Sinnhaftigkeit der Erweiterungsfläche des SO E–A. um zwei nicht zusammenhängende Kleinflächen von 13 und 6 ha im Anschluss an ein schon mit 7 WEA bestücktes bestehendes Vorranggebiet ist nicht nachvollziehbar. Ebenfalls nicht sachgerecht mutet die Erweiterung des bestehenden Vorranggebiets F-C.-W. u. a. um eine Kleinstfläche F-2 von nur 1 ha Größe an – bei einem angenommenen Flächenbedarf von mindestens 10 ha pro WEA, vgl. S. 48 f. der Begründung; gleiches gilt für die Erweiterungsfläche G-2 von auch nur 1 ha Größe bei der Eignungsfläche G-C.-S. – vgl. S. 50 f. – sowie der Eignungsfläche J-W. um die Kleinstflächen J 1 bis J 3 von 2, 4 und 5 ha – vgl. S. 56 f. der Begründung. Hier entsteht der Eindruck, dass Erweiterungsflächen nur zur Aufbesserung der dürftigen Gesamtbilanz in die Planung aufgenommen wurden, bei denen aber eine realistische Nutzbarkeit durch Errichtung wenigstens einer WEA nicht erkennbar ist.

- 132 ee. Der Begründung lässt sich schließlich auch nicht hinreichend entnehmen, dass die Antragsgegnerin ihr Auswahlkonzept und die sich aus dessen Anwendung ergebende Flächenbilanz noch einmal anhand der Maßgabe, der Windenergie „substanziell Raum zu geben“, in gebotenem Maße überprüft hat.
- 133 Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat die Gemeinde in einem letzten Arbeitsschritt ihr Abwägungsergebnis darauf zu prüfen, ob mit der Planung der Windenergienutzung substanziell Raum gegeben wird (vgl. z. B. BVerwG, Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25/09 –, BauR 2010, 82 u. juris, Rn. 8 a. E.; Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1/11 –, BVerwGE 145, 231 u. juris, Rn. 18; Beschluss vom 12. Mai 2016 – 4 BN 49/15 –, ZfBR 2016, 587 u. juris, Rn. 4; s. dazu a. OVG NW, Urteil vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE –, BauR 2019, 1410 u. juris, Rn. 87 ff., m.w.N.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es keinen allgemein anerkannten Vergleichsmaßstab und keine feste Größenordnung gibt, nach welchem bzw. welcher beurteilt werden könnte, ob das Planungsergebnis der Windenergie „substanziell Raum verschafft“: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Planungsträger nicht gehalten, der Windenergie bestmöglich Rechnung zu tragen; ihm ist aber eine „Feigenblattplanung“, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, verwehrt; wo allerdings die Grenze zu einer solchen Verhinderungsplanung verläuft, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern kann erst nach Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum beurteilt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008, a.a.O., Rn. 11). Größenangaben sind, isoliert betrachtet, als Kriterium ungeeignet (so BVerwG, Urteil vom 20. Mai 2010 – 4 C 7/09 –, BVerwGE 137, 74 u. juris, Rn. 28). Nicht zulässig wäre etwa die Festlegung eines bestimmten (prozentualen) Anteils, den die Konzentrationsflächen im Vergleich zu den Potenzialflächen erreichen müssen, damit die Rechtsfolge des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eintritt; doch hat das Bundesverwaltungsgericht dem Verhältnis dieser Flächen zueinander immerhin eine gewisse Indizwirkung beigemessen und keine Einwände gegen einen Rechtssatz des Inhalts erhoben, dass, je geringer der Anteil der ausgewiesenen Konzentrationsflächen ist, desto gewichtiger die gegen eine weitere Ausweisung von Vorranggebieten sprechenden Gesichtspunkte sein müssen, damit es sich nicht um eine unzulässige „Feigenblattplanung“ handelt (so BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012, a.a.O., Rn. 18 f., unter Hinweis auf VG Hannover, Urteil vom 24. November 2011 – 4 A 4927/09 –, juris, Rn. 66; s. dazu a. BVerwG,

Beschluss vom 12. Mai 2016, a.a.O., Rn. 4; Senatsurteile vom 6. Februar 2018, a.a.O., Rn. 91 ff., und vom 26. Mai 2021, a.a.O., Rn. 146; OVG NW, Urteil vom 21. Januar 2019, a.a.O., Rn. 98 ff.)

- 134 Diesen Anforderungen ist die Antragsgegnerin ebenfalls nicht vollständig gerecht geworden.
- 135 Zwar enthält die Begründung unter Ziffer 8, Unterpunkt „Flächenbilanz“ (S. 79 ff. = Bl. 7125 ff. der Planaufstellungsakten) eine Auseinandersetzung mit der rechtlichen Anforderung, der Windenergienutzung „substantiell Raum zu verschaffen“, und setzt sich dabei im Wesentlichen mit dem sog. 2-%-Kriterium der Landesplanung auseinander. Es wird eingeräumt, dass die insgesamt (bestehende Sondergebiete zzgl. Neuausweisungen durch die Planänderung) als Sondergebiete ausgewiesenen Flächen von 876 ha (davon 559 ha Neuausweisungen und 317 ha „Übernahmen“ aus dem RROP) mit 1,9 % der Verbandsgemeindefläche den von der Landesplanung angestrebten Anteil von 2 % ausgewiesener Sondergebieten an der Gesamtfläche „geringfügig unterschritten.“ Nachfolgend wird ausgeführt, weshalb die rechtliche Anforderung, der Windenergie substantiell Raum zu verschaffen, aus Sicht der Gemeinde dennoch erfüllt sei. Hierzu wird zum einen auf die aktuell schon bestehenden „ca. 100 Bestandsanlagen“ verwiesen, zu denen noch weitere „30 bis 35 neue WEA“ hinzukommen könnten, ohne dass diese Zahl allerdings nachvollziehbar begründet wird (was angesichts der teilweisen „Kleinstflächenausweisungen“ auch schwer möglich sein dürfte). Unter Berücksichtigung eines Repowerings von kleineren alten Anlagen sollen „bei einem durchschnittlichen Flächenbedarf pro Anlage von 10 bis 15 ha“ (!) sogar 60 bis 80 Anlagen allein in den ausgewiesenen Sondergebieten möglich sein; auch dies wird nicht nachvollziehbar belegt. Ferner werden noch die außerhalb von ausgewiesenen Sondergebieten bestehenden „etwa 60 Anlagen“ betrachtet, dabei indessen nur von einem Flächenbedarf von nur 5 ha pro Anlage (mit dem Zusatz „kleine WEA“) ausgegangen und behauptet, es ergebe sich daraus eine „zusätzliche Flächenkulisse von mindestens 300 ha, unter der Annahme eines Flächenbedarfs von 10 ha je Anlage 600 ha zusätzlich.“ Hieraus errechne sich, dass „mit Wirksamkeit dieser Flächennutzungsplanfortschreibung 2,5 % bzw. 3,1 % der Verbandsgemeindefläche tatsächlich für die Windenergienutzung zur Verfügung“ stünden. Schließlich wird in Anlehnung an Rechtsprechung des OVG Nordrhein-

Westfalen noch der Anteil der nach Abzug der „harten“ Tabukriterien verbleibende Anteil der ausgewiesenen SO-Flächen an der VG-Fläche berechnet und mit „insgesamt 8,6 % bzw. 10,9 %“ berechnet; auch dies ist letztlich rechnerisch nicht nachvollziehbar begründet worden.

- 136 Gänzlich fehlt jedoch eine nochmalige Überprüfung des vollständigen Ausschlusses der ursprünglich als geeignet angesehenen, dann aufgrund der kombinierten „starrten“ Anwendung zweier „weicher Tabukriterien“ insgesamt verworfenen Fläche des SO „D-G.“. Spätestens an dieser Stelle hätte sich die Antragsgegnerin noch einmal mit dieser Frage auseinandersetzen müssen, nachdem das ursprüngliche Planungsziel einer Ausweisung von zusätzlichen Konzentrationsflächen im Umfang von 2,4 % der VG-Fläche – zusätzlich zu den bereits vorhandenen Flächen von 1 % – (vgl. den Ratsbeschluss vom 1. Oktober 2013, Bl. 244 f. der Planaufstellungsakten) deutlich verfehlt wurde.
- 137 Insgesamt erscheint danach auch die abschließende Überprüfung des Auswahlkonzepts an der Maßgabe des substantiellen Raumverschaffens unzureichend und defizitär.
- 138 d. Die dargestellten Mängel der Ermittlung und Bewertung sind gemäß § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB beachtlich. Denn sie sind offensichtlich, weil sie sich mit hinreichender Deutlichkeit aus den Planaufstellungsunterlagen ergeben, insbesondere aus der Planbegründung. Sie sind auch erheblich, weil die konkrete Möglichkeit besteht, dass bei einer zutreffenden Ermittlung und Bewertung eine andere Darstellung getroffen worden wäre, etwa durch Ausweisung weiterer Konzentrationsflächen, namentlich im Bereich der Gemeinde G.
- 139 Diese Mängel der Planung führen insgesamt zur Unwirksamkeit der – hier allein in Rede stehenden – Darstellungen mit Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Denn die aufgezeigten Mängel führen dazu, dass es insgesamt an einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept der Antragsgegnerin fehlt, mit der Folge, dass die Änderungsplanung insgesamt nicht die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bewirken kann.

III.

- 140 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 141 Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergibt sich aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 ff. ZPO.
- 142 Die Revision war nicht zuzulassen, weil keiner der hierfür in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

B e s c h l u s s

143 Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 30.000,00 € festgesetzt (vgl. § 52 Abs. 1, 63 Abs. 2 GKG i. V. m. Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 27. A. 2021, Anh § 164).

gez. Müller-Rentschler

gez. Graf

gez. von Ungern-Sternberg