



Beglaubigte Abschrift

**O B E R V E R W A L T U N G S G E R I C H T
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L**

10 D 36/17.NE

In dem Normenkontrollverfahren

der [REDACTED], vertreten durch [REDACTED]
[REDACTED]

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Keller & Bauermeister, Rektoratsweg 36, 48159 Münster, Az.: 06750-16 / DK,

g e g e n

die Stadt Ahaus, vertreten durch die Bürgermeisterin, Rathausplatz 1, 48683 Ahaus,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigte: Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Hafengeweg 14, 48155 Münster, Az.: 4066/17 TY17,

wegen Normenkontrolle im Baurecht (Sachlicher Teilflächennutzungsplan – Konzentrationszonen für die Windenergie – der Stadt Ahaus)

hat der 10. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 9. September 2019

- 2 -

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht **Klein Altstede**,

den Richter am Oberverwaltungsgericht **Dr. Wiesmann**,

die Richterin am Oberverwaltungsgericht **Dr. Hagg**

für Recht erkannt:

Der Sachliche Teilflächennutzungsplan – Konzentrationszonen für die Windenergie – der Stadt Ahaus ist unwirksam, soweit damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 von Hundert des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 von Hundert des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Antragstellerin wendet sich gegen den Sachlichen Teilflächennutzungsplan – Konzentrationszonen für die Windenergie – der Stadt Ahaus (im Folgenden: Teilflächennutzungsplan). Sie strebt die Errichtung und den Betrieb mehrerer Windenergieanlagen auf Grundstücken an, die außerhalb solcher Bereiche liegen, die als Konzentrationszone für die Windenergienutzung (im Folgenden: Konzentrationszone) im Teilflächennutzungsplan dargestellt sind. Es handelt sich hierbei insbesondere um die sogenannte Potenzialfläche B, die zwischen den Ortslagen Graes und Alstätte südlich der Straße Ahaus-Enscheder-Damm (L 560) liegt.

Der Teilflächennutzungsplan ändert die bereits bisher im Flächennutzungsplan dargestellten zwei Konzentrationszonen in ihrem Zuschnitt und stellt zwei weitere Konzentra-

- 3 -

tionszonen dar. Der Teilflächennutzungsplan weist damit insgesamt vier Konzentrationszonen mit einer Gesamtfläche von etwa 224 ha aus: Zone 1 „Thiebrink“, Zone 2 „Quantwick Nord“, Zone 3 „Quantwick Süd“, Zone 4 „Ammeln“.

In der Planbegründung heißt es unter anderem: Es sei beabsichtigt, die Steuerung der Nutzung der Windenergie im Stadtgebiet neu zu ordnen. Künftig würden vier Konzentrationszonen dargestellt. Darunter seien die bisherigen Konzentrationszonen, deren räumliche Abgrenzung angepasst beziehungsweise optimiert werde. Grundlage der Planung sei eine gesamträumliche Untersuchung zur Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen der WWK Partnerschaft für Umweltplanung vom 21. Juni 2016 (im Folgenden: Standortkonzept). Nach Darstellung der harten und weichen Tabuzonen sei in einem Zwischenschritt vor der Betrachtung der Einzelfallkriterien die Bewertung des Landschaftsschutzes im Planungsraum erfolgt. Dies habe zur Eingrenzung von sieben Potenzialflächen geführt, die dann auf ihre Eignung als Konzentrationszonen bewertet worden seien. Als Konzentrationszonen ausgewählt worden seien die Potenzialflächen C, E, F, und G. Die Potenzialflächen C und F lägen im Bereich der bereits bestehenden Konzentrationszonen.

Im Standortkonzept heißt es im Einzelnen: Harte Tabuzonen seien Gebiete, die auf unabsehbare Zeit aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen für die Windenergienutzung nicht infrage kämen. Weiche Tabuzonen seien Gebiete, die nach dem planerischen Willen der Stadt und damit als Ergebnis eines Abwägungsvorgangs für eine Windenergienutzung von vornherein ausgeschlossen werden sollten. Die zuletzt genannten Flächen müssten gegebenenfalls wieder in die Betrachtung eingestellt werden, wenn es nicht gelänge, der Windenergienutzung im Stadtgebiet in substantieller Weise Raum zu geben. Einzelfallgesichtspunkte seien ebenfalls Abwägungskriterien, die ortsbezogen differenziert zur Anwendung kämen. Dabei seien die öffentlichen Belange, die gegen die Darstellung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprächen, mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung eine der Privilegierung gerechte Chance zu geben.

Das Standortkonzept bestimmt als harte Tabuzonen unter anderem: die FFH-Gebiete, das Europäische Vogelschutzgebiet und die Naturschutzgebiete im Stadtgebiet, die in

- 4 -

dem am 27. Juni 2014 bekannt gemachten Regionalplan Münsterland (im Folgenden: Regionalplan) dargestellten Bereiche für den Schutz der Natur, die Naturdenkmale, Fließ- und Stillgewässer, die im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen, Misch- und Kerngebiete, gewerbliche Bauflächen, Sonderbauflächen und Sondergebiete sowie Flächen für den Gemeinbedarf, im Regionalplan dargestellte Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen sowie den Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich für zweckgebundene Nutzungen (Atomanlage) und die im Außenbereich gelegenen Wohngebäude, außerdem die Flächen innerhalb eines immissionsschutzrechtlichen Mindestabstands zu Wohngebäuden im Außenbereich von 210 m und zu Wohnsiedlungsflächen sowie Gemeinbedarfsflächen, wo Menschen regelmäßig übernachten, von 410 m, des Weiteren die Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB im Stadtgebiet, das Areal des Modellflugplatzes im Wüllener Esch, die klassifizierten Straßen, die Bahnstrecke und die Trassen der geplanten Straßen, die Flächen innerhalb der Schutzabstände von 20 m zu Bundesfernstraßen, im Flächennutzungsplan dargestellte Flächen für die Ver- und Entsorgung (Anlagen für Elektrizität, Gas, Abfall, Wasser sowie Regenrückhaltebecken), Elektrofreileitungen und die Flächen innerhalb der Mindestabstände hierzu, die Trassen der Fernleitungen (etwa Erdgas-, Sole-, Öl-, Wasser-, Brunnensammelleitungen) und die Schutzzone 1 des Wasserschutzgebiets Ortwick. Als weiche Tabuzonen (allgemein) sind in dem Standortkonzept bestimmt worden: die Flächen innerhalb eines pauschalen Vorsorgeabstands von 300 m um die im Stadtgebiet gelegenen und benachbarten FFH-Gebiete, das Europäische Vogelschutzgebiet, die im Stadtgebiet gelegenen und benachbarten Naturschutzgebiete, die im Biotopkataster als naturschutzwürdig eingestufte Biotope mit einem Vorsorgeabstand von 200 m, die Waldflächen und gesetzlich geschützten Biotope im Stadtgebiet, die Flächen innerhalb eines pauschalen Vorsorgeabstands von 450 m um Wohngebäude im Außenbereich und von 600 m um im Flächennutzungsplan dargestellte Wohnbauflächen und gemischte Bauflächen, Allgemeine Siedlungsbereiche nach dem Regionalplan sowie Gemeinbedarfsflächen mit Einrichtungen, in denen regelmäßig Menschen übernachten, die Flächen innerhalb eines Vorsorgeabstands von 150 m um den Modellflugplatz im Wüllener Esch und die Schutzzone II des Wasserschutzgebiets Ortwick. Weiter heißt es im Standortkonzept: Nach der Festlegung der harten und weichen Tabuzonen verblieben in der kartographischen Darstellung als solche bezeichnete Weißflächen, von denen nur solche Areale als Potenzialflächen in Be-

- 5 -

tracht kämen, die wenigstens eine Windenergieanlage mit einem Rotordurchmesser von 80 m aufnehmen könnten und in deren Nachbarschaft es entweder mindestens zwei weitere vergleichbare Flächen gebe oder dort mindestens eine größere Fläche läge, auf der mindestens zwei der besagten Windenergieanlagen errichtet werden könnten. In einem weiteren Schritt sei mit der Unteren Landschaftsbehörde des Kreises Borken abgestimmt worden, inwiefern für die Bebauung mit Windenergieanlagen Befreiungen von den Verboten der Errichtung baulicher Anlagen für die in den Landschaftsschutzgebieten gelegenen Flächen in Aussicht gestellt werden könnten. Flächen, für die keine Befreiung habe in Aussicht gestellt werden können, seien als Konzentrationszonen nicht geeignet und daher auszuschließen. Als Einzelfallkriterien betrachtet würden die geschützten Landschaftsbestandteile im Stadtgebiet sowie die jeweils geplanten Landschaftsschutzgebiete, Naturschutzgebiete, Naturdenkmale und geschützten Landschaftsbestandteile, außerdem für die geplanten Naturschutzgebiete zusätzlich die Flächen innerhalb eines Vorsorgeabstands von 300 m. Zu den Einzelfallkriterien zählten auch die im Regionalplan dargestellten Bereiche für den Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Entwicklung, die im Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den Kreis Borken nach § 15a LG NRW dargestellten Flächen des Biotopverbundes aus der Kategorie „Flächen von herausragender und von besonderer Bedeutung für das Biotopverbundsystem“, Kompensationsflächen und die im Biotopkataster NRW beschriebenen sonstigen Biotope. Die nach dem Bebauungsplan von der Bebauung freizuhalten Fläche von 250 m um das Brennelemente-Zwischenlager sei ebenso ein Einzelfallkriterium wie die Lage der Potenzialflächen im städtebaulichen Kontext. Ziel sei es, eine Riegelwirkung von Windparks oder eine Einkesselung von Ortschaften und Wohnhäusern durch Windenergieanlagen zu vermeiden. Als weitere Einzelfallkriterien würden die Darstellungen von Windenergiebereichen im Sachlichen Teilplan Energie des Regionalplans, die Funktion des Außenbereichs für die Erholungsnutzung anhand der Ausstattung des Raumes mit gekennzeichneten Wander- und Radwanderwegen, Reitwegen sowie lokalen Erholungszielen, die Möglichkeit der verkehrlichen Anbindung von Standorten für Windenergieanlagen, die gesetzlichen Überschwemmungsgebiete der Fließgewässer im Stadtgebiet sowie die Schutzzone II des Wasserschutzgebiets Ortwick, die Bau- und Bodendenkmäler und die Auswirkungen von Windenergieanlagen auf das Landschaftsbild betrachtet. Mit Blick auf die Windhöflichkeit ist im Standortkonzept ausgeführt, dass sich bereits ab

- 6 -

125 m über Grund nahezu das gesamte Stadtgebiet angesichts einer Energieleistungsdichte von > 250 W/qm als Windenergieanlagenstandort mit „gutem Potenzial“ eigne.

Die in den zuvor beschriebenen Schritten abgegrenzten Potenzialflächen A bis G sind im Standortkonzept im Einzelnen beschrieben und bewertet. Die Potenzialflächen C (ohne den nordöstlichen Teil), E, F und G (östlicher Teilbereich) werden als „bedingt geeignet“, die Potenzialflächen A und B als „gering geeignet“ und die Potenzialfläche D als „ungeeignet“ eingestuft. Mit der Darstellung der vier Konzentrationszonen „Thiebrink“ (Potenzialfläche C ohne den nordöstlichen Teil), „Quantwick Nord“ (Potenzialfläche F), „Quantwick Süd“ (Potenzialfläche E) und „Ammeln“ (östlicher Teilbereich der Potenzialfläche G) werde der Windenergie im Stadtgebiet substanziiell Raum verschafft. Das Stadtgebiet umfasse insgesamt 15.124 ha. Davon entfielen auf die harten Tabuzonen 11.314 ha (74,8 Prozent), sodass für die planerische Abwägung 3.810 ha verblieben. Nach Abzug der weichen Tabuzonen schieden weitere 3.206 ha aus, also insgesamt 14.520 ha (96 Prozent des Stadtgebiets). Es blieben demnach 604 ha (15,9 Prozent der verfügbaren Fläche) übrig. Von diesen würden nur die Areale weiter betrachtet, für die eine Befreiung vom Bauverbot in den Landschaftsschutzgebieten in Aussicht gestellt worden sei. Unbeachtet blieben zudem alle Flächen, die als zu klein für die Zielsetzung einer räumlich konzentrierten Aufstellung von Windenergieanlagen in Windparks gelten müssten. Ebenso entfielen alle Flächen, die selbst für das Aufstellen nur einer Windenergieanlage zu klein seien. Auf diese Weise seien weitere 384,4 ha (10 Prozent der verfügbaren Fläche) abzuziehen. Die Konzentrationszonen 1 bis 4 hätten mit ihren 224 ha einen Anteil an der verfügbaren Fläche von 5,9 Prozent. Nach der Potenzialstudie Erneuerbare Energien NRW – Teil 1 Windenergie des LANUV aus dem Jahr 2012 seien für das Stadtgebiet im Anhang 3 als „machbare Potenziale“ 317 ha im sogenannten „Szenario NRW-alt“ und 495 ha im sogenannten „Leit-szenario“ angeführt. Die Potenzialstudie habe jedoch auch nach eigener Aussage bei der Eingrenzung von Potenzialflächen mangels fehlender Daten wesentliche Kriterien unberücksichtigt gelassen, so dass die angesetzten Flächenwerte alle als unrealistisch hoch anzusehen seien. Für das Stadtgebiet seien zudem folgende örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen: Mit sechs Ortsteilen weise die Stadt Ahaus einen großen Anteil an Siedlungsfläche auf. Hervorzuheben sei darüber hinaus der hohe Anteil zer-

- 7 -

streuter Besiedlung im Außenbereich. Zudem kämen im Stadtgebiet großflächig naturschutzfachlich hochwertige Flächen vor. Der Verzicht auf die Festsetzung einer Höhenbegrenzung für Windenergieanlagen diene der Sicherstellung einer substantziellen Chance für die Windenergienutzung.

Das Planverfahren nahm im Wesentlichen folgenden Verlauf: Der Rat beschloss am 30. September 2015 die Aufstellung des Teilflächennutzungsplans. Der Aufstellungsbeschluss wurde im Amtsblatt vom 22. Oktober 2015 bekannt gemacht. Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit fand in Form einer Bürgeranhörung am 11. November 2015 statt. Daneben lagen die Planunterlagen in der Zeit vom 2. November 2015 bis zum 1. Dezember 2015 öffentlich aus. Parallel dazu fand die Beteiligung der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange statt. Der Rat beschloss in der Sitzung vom 7. April 2016 über die abgegebenen Stellungnahmen entsprechend dem Vorschlag der Verwaltung. Gegenüber dem bisher der Planung zugrunde liegenden Standortkonzept ergaben sich unter anderem folgende Änderungen: Waldflächen wurden als weiche Tabuzonen (vormals harte Tabuzonen) eingeordnet. Flächen innerhalb von immissionsschutzrechtlichen Mindestabständen zu Wohngebäuden im Außenbereich beziehungsweise zu Wohnsiedlungsflächen wurden erstmals als harte Tabuzonen bewertet. Flächen innerhalb von Vorsorgeabständen als weiche Tabuzonen wurden ausgedehnt (von vormals 300 m auf 450 m beziehungsweise von 500 m auf 600 m). Durch die Änderungen im Bewertungssystem verringerte sich die Anzahl der Potenzialflächen von elf auf sieben. Der Rat beschloss am 7. April 2016, den Entwurf des Teilflächennutzungsplans mit der Begründung und den wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen in der Zeit vom 25. April 2016 bis zum 24. Mai 2016 öffentlich auszulegen. Der Beschluss wurde im Amtsblatt vom 14. April 2016 bekannt gemacht. Parallel dazu erfolgte die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB. Der Rat beschloss am 5. Juli 2016 über die abgegebenen Stellungnahmen entsprechend dem Vorschlag der Verwaltung und den Teilflächennutzungsplan. Die Bezirksregierung Münster erteilte mit Verfügung vom 5. Oktober 2016 die Genehmigung für den Teilflächennutzungsplan. Die Bekanntmachung der Erteilung der Genehmigung erfolgte im Amtsblatt vom 8. Dezember 2016.

- 8 -

Die Antragstellerin hatte mit bei der Antragsgegnerin am 30. November 2015 eingegangenem Schreiben Einwendungen gegen die Planung erhoben. Der Entwurf des Teilflächennutzungsplans sehe zu Unrecht keine Konzentrationszone zwischen den Ortslagen Graes und Altstätte vor. Durchgreifende artenschutzrechtliche Hindernisse für die Darstellung einer Konzentrationszone in diesem Bereich bestünden nicht. Dass der nördliche Teil der von ihr als Konzentrationszone vorgeschlagenen Fläche in einem Überschwemmungsgebiet liege, sei kein Hindernis. Nach der durch die Firma Enercon erstellten Standortplanung sei dort auch Platz für drei Windenergieanlagen. Ob der Windenergie mit den vorgesehenen Konzentrationszonen „substanziell Raum verschafft werde“, sei zweifelhaft.

Mit weiterem Schreiben, bei der Antragsgegnerin eingegangen am 8. März 2016, sowie mit Schreiben vom 23. Mai 2016 hatte die Antragstellerin ergänzend vorgetragen: Es sei nachvollziehbar, dass mit der Planung die Anlagenstandorte gebündelt werden sollten, was voraussetze, dass in einer Konzentrationszone mindestens drei Windenergieanlagen errichtet werden könnten. Sie sei aber insoweit fehlerhaft, als in diesem Zusammenhang nur Windenergieanlagen mit einem Rotordurchmesser von mindestens 80 m und nicht auch kleinere Anlagen in den Blick genommen worden seien. Vor diesem Hintergrund sei die Nichtberücksichtigung der Fläche „Schrievers Brook“ unverständlich, zumal der dort vorhandene Wald keine harte Tabuzone sei. Auch für entgegenstehende Gründe des Landschaftsschutzes fehle es dort an Anhaltspunkten. Das Biotopverbundsystem Ahauser Aa, zu dem die Fläche gehöre, weise keine besondere Sensibilität im Hinblick auf Windenergieanlagen auf.

Die Antragstellerin hat am 26. Mai 2017 den Normenkontrollantrag gestellt.

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor: Der Teilflächennutzungsplan sei unwirksam. Wegen der Nichtberücksichtigung der Potenzialfläche B verstoße er gegen den Regionalplan beziehungsweise den Sachlichen Teilplan Energie des Regionalplans und damit gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Zwar habe auch die Bezirksregierung Münster die Potenzialfläche B – anders als die Flächen in Ahaus-Wüllen – im Sachlichen Teilplan Energie des Regionalplans nicht berücksichtigt, doch sei diese Ungleichbehandlung sachlich nicht gerechtfertigt und deshalb unbeachtlich.

- 9 -

Die Nichtberücksichtigung der Potenzialfläche B sei ein Abwägungsfehler, denn sie sei nicht durch öffentliche Belange gerechtfertigt. Die Errichtung von Windenergieanlagen auf der Potenzialfläche B sei im Hinblick auf die Abstandsflächenvorschriften unproblematisch. Die Nutzung der Hofstelle Brink 17 könne jederzeit aufgegeben werden. Die unmittelbare Nähe zum Landschaftsschutzgebiet sei kein Ausschlusskriterium. Die Umgebung der Potenzialfläche B sei nicht besonders schutzwürdig. Ein grober Eingriff in das Landschaftsbild sei nicht zu befürchten. Dementsprechend habe die Antragsgegnerin die Errichtung einer Windenergieanlage im Bereich der Potenzialfläche B in der Vergangenheit für denkbar gehalten. Zudem verstoße der Teilflächennutzungsplan gegen das Kopplungsverbot. Die Antragsgegnerin habe in den letzten Jahren die Einleitung eines Verfahrens zur Änderung des Flächennutzungsplans zur Darstellung zusätzlicher Konzentrationszonen stets an die Bedingung geknüpft, dass die Grundstückseigentümer in den möglichen Eignungsbereichen mit den Kommunen Ahaus, Heek und Legden eine Entwicklungsgesellschaft gründeten. Weitere Windenergieanlagen sollten nur dann errichtet werden dürfen, wenn diese als Bürgerwindpark betrieben würden. Die Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans ergebe sich schließlich auch aus dem sogenannten Haltern-Urteil des Senats vom 22. September 2015. Soweit der immissionsschutzrechtliche Mindestabstand ausgehend von drei Windenergieanlagen ermittelt worden sei, stehe dies mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht im Einklang.

Die Antragstellerin beantragt,

den Sachlichen Teilflächennutzungsplan – Konzentrationszonen für die Windenergie – der Stadt Ahaus für unwirksam zu erklären, soweit damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor: Der Teilflächennutzungsplan sei städtebaulich erforderlich. Mit ihm solle die künftige Nutzung der Windenergie im Stadtgebiet

- 10 -

neu geordnet werden. Gegen das Kopplungsverbot verstoße er nicht. Die Aufstellung eines Flächennutzungsplans sei keine nach den Vorgaben des Baugesetzbuchs geschuldete hoheitliche Leistung. Ungeachtet dessen sei es unbedenklich, die Beteiligung der Bürger an vergleichbaren Projekten zu fördern. Der noch geltende Windenergieerlass NRW vom 4. November 2015 weise unter 1.4 ausdrücklich auf die Vorteile von Bürgerwindparks hin. Der Teilflächennutzungsplan verstoße nicht gegen § 1 Abs. 4 BauGB. Seine Anpassung an die Ziele der Raumordnung sei erfolgt. Die Antragstellerin zeige nicht auf, dass seine Darstellungen von den Zielen des Regionalplans oder des Sachlichen Teilplans Energie des Regionalplans abwichen. Insbesondere sei das Ziel 1.1 des Sachlichen Teilplans Energie berücksichtigt worden. Die im Regionalplan dargestellten drei Vorranggebiete Ahaus 1 bis 3 seien im Teilflächennutzungsplan in den Konzentrationszonen 1 „Thiebrink“, 2 „Quantwick Nord“ und 3 „Quantwick Süd“ enthalten. Nach dem Ziel 2.1 des Sachlichen Teilplans Energie des Regionalplans dürften außerhalb der Windenergiebereiche Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie in den Flächennutzungsplänen im Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereich dargestellt werden. Auch damit stimme der Teilflächennutzungsplan überein. Die Abwägung sei fehlerfrei erfolgt. Das System der Tabuzonen hätten die Verwaltung und der Rat fehlerfrei angewendet. Die insoweit von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen hinsichtlich der Erforderlichkeit von Prüfungen und Begründungen im Detail seien zu streng. Die Gemeinden könnten diese in der Praxis oft schlicht nicht erfüllen. Daher müssten Pauschalierungen bei der Ermittlung harter und weicher Tabuzonen weitergehend als zulässig betrachtet werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge (Beiakten Hefte 1 bis 11) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

- 11 -

Er ist statthaft. Der Teilflächennutzungsplan kann, soweit er die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zur Folge hat, in analoger Anwendung von § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO Gegenstand der Normenkontrolle sein, weil seine entsprechenden Darstellungen unmittelbar die Zulässigkeit von nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierten Windenergieanlagen im Gemeindegebiet steuern. Einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB stehen gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB öffentliche Belange in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Die Darstellung von Sonderbauflächen zur Windenergienutzung im Sinne von § 5 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 Buchstabe b BauGB, § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO im Außenbereich erfüllt daher eine dem Bebauungsplan vergleichbare Funktion, sodass es geboten ist, die in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO insoweit bestehende Regelungslücke im Wege der Analogie zu schließen.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 31. Januar 2013 – 4 CN
1.12 –, juris, Rn. 14 f., und vom 26. April 2007 – 4 CN
3.06 –, juris, Rn. 11 ff., Beschluss vom 23. Oktober
2008 – 4 BN 16.08 –, juris, Rn. 4.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Nach dieser Vorschrift kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder ihre Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein. Antragsbefugt im Sinne dieser Vorschrift ist, wer die Möglichkeit einer Verletzung von Vorschriften dartun kann, die in der jeweiligen rechtlichen Situation zumindest auch dem Schutz der eigenen Interessen dienen. Das ist hier der Fall.

Die Darstellungen des Teilflächennutzungsplans haben rechtliche Wirkungen gegenüber der Antragstellerin, denn sie beabsichtigt die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf außerhalb der dargestellten Konzentrationszonen gelegenen Grundstücken im Stadtgebiet, auf die sie nach ihrem unbestrittenen Vortrag Zugriff hat.

Der Antragstellerin fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Es ist zumindest nicht ausgeschlossen, dass der Rat das stattgebende Urteil zum Anlass nehmen wird, von seinen Möglichkeiten zur Steuerung der Windenergienutzung im Stadt-

- 12 -

gebiet durch Behebung der Mängel des Teilflächennutzungsplans erneut Gebrauch zu machen, und gegebenenfalls für die Antragstellerin günstigere Darstellungen beschließen wird.

Vgl. zum Beispiel OVG NRW, Urteil vom 6. Dezember 2017 – 7 D 100/15.NE –, juris, Rn. 27.

Der Normenkontrollantrag ist begründet.

Der Teilflächennutzungsplan hat beachtliche formelle Mängel.

Seine Bekanntmachung genügt nicht rechtsstaatlichen Anforderungen.

Rechtsnormen sind der Öffentlichkeit so bekanntzumachen, dass sich die Betroffenen in zumutbarer Weise verlässlich von ihrem Inhalt Kenntnis verschaffen können.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 14. März 2019 – 2 D 71/17.NE –, juris, Rn. 40, vom 21. Januar 2019 – 10 A 23/17.NE, juris, Rn. 55, und vom 6. Dezember 2017 – 7 D 100/15.NE –, juris, Rn. 35 ff., m. w. N.

Für Flächennutzungspläne sieht § 6 Abs. 5 BauGB die ortsübliche Bekanntmachung ihrer Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde vor. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist es erforderlich, dass den Adressaten der Bekanntmachung der räumliche Geltungsbereich der Darstellungen, die Rechtsnormqualität haben, hinreichend deutlich gemacht wird. Werden Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie dargestellt, gehört wegen der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB grundsätzlich der gesamte Außenbereich der Gemeinde zum räumlichen Geltungsbereich.

An einem diesen räumlichen Geltungsbereich verdeutlichenden Hinweis fehlt es in der Bekanntmachung des Teilflächennutzungsplans. Die in die Bekanntmachung aufgenommene Formulierung, das Plangebiet umfasse das gesamte Stadtgebiet der Stadt Ahaus, reicht als solcher nicht aus. In der Bekanntmachung ist zwar von Konzentrationszonen für die Windenergie die Rede, doch ist ihr weder deren Lage zu entnehmen noch ist der Begriff der Konzentrationszone durch einen Hinweis auf § 35 Abs. 3 Satz 3

- 13 -

BauGB oder auf andere Weise erläutert. Der Begriff der Konzentrationszone ist nicht ohne Weiteres verständlich, zumal er im Gesetz nicht verwendet wird und sich lediglich zur verkürzenden Darstellung in der Rechts- und Planungspraxis etabliert hat. Er ist daher nicht geeignet, aus sich heraus eine hinreichende Information der Normadressaten über den Rechtscharakter und den Geltungsbereich der fraglichen Darstellung des Teilflächennutzungsplans sicherzustellen.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 14. März 2019 – 2 D 71/17.NE –, juris, Rn. 42 ff., und vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE –, juris, Rn. 57, siehe auch OVG NRW, Urteil vom 6. Dezember 2017 – 7 D 100/15.NE –, juris, Rn. 43.

Dieser zur Gesamtnirksamkeit des Teilflächennutzungsplans führende Verkündungsmangel ist beachtlich, ohne dass es einer Rüge seitens der Antragstellerin oder eines Dritten bedürfte.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Dezember 2017 – 7 D 100/15.NE –, juris, Rn. 44.

Der Teilflächennutzungsplan ist auch unter Verstoß gegen § 3 Abs. 2 BauGB zustande gekommen. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB sind die Entwürfe der Bauleitpläne mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats auszulegen. Die öffentliche Auslegung des Planentwurfs ist öffentlich bekannt zu machen.

Die öffentliche Bekanntmachung darf keine Zusätze oder Einschränkungen enthalten, die geeignet sein könnten, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von Stellungnahmen zu der Planung abzuhalten.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Mai 2013 – 4 BN 28.13 –, juris, Rn. 7.

So war es aber hier. Die Bekanntmachung enthielt mit dem Zusatz, dass Stellungnahmen bei der Antragsgegnerin schriftlich oder während der Dienststunden zur Niederschrift vorgebracht werden könnten, eine Formulierung, die geeignet war, einzelne

- 14 -

Bürger von einer Beteiligung im Aufstellungsverfahren abzuhalten. § 3 Abs. 2 BauGB schreibt diese Form nicht vor, sodass zum Beispiel auch eine Stellungnahme per E-Mail zulässig ist. Die ältere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,

vgl. Beschluss vom 28. Januar 1997 – 4 NB 39.96 – juris, Rn. 9,

wonach die Formulierung, Bedenken und Anregungen könnten „schriftlich oder zur Niederschrift“ vorgetragen werden, nicht dem Gesetz widerspreche, weil es notwendig sei, dass die Argumente, die für oder gegen eine Überarbeitung der Bauleitplanung sprächen, schriftlich niedergelegt würden, dürfte die Abgrenzung zu lediglich mündlich vorgetragenen Argumenten im Blick gehabt haben und erscheint angesichts der inzwischen weit verbreiteten elektronischen Übertragungswege und des Umstandes, dass die ausgelegten Unterlagen auch im Internet eingesehen werden können, überholt.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 14. März 2019 – 2 D 71/17.NE –, juris, Rn. 47 ff., und vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE –, juris, Rn. 65 ff.

Dieser Mangel der Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs ist beachtlich. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 BauGB a.F., wonach eine Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB und anderen Vorschriften unter anderem dann unbeachtlich ist, wenn der Hinweis nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB gefehlt hat, ist nicht einschlägig. Diese inzwischen weggefallene Unbeachtlichkeitsklausel war eng auszulegen und bezog sich nur auf das Fehlen eines Hinweises auf die Präklusion gemäß § 47 Abs. 2a VwGO a.F. Dieses Verständnis der besagten Vorschriften ergibt sich aus der Gesetzgebungshistorie und dem jeweiligen Zweck der Hinweise in § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB a.F. Während der Hinweis auf die Abgabe von Stellungnahmen während der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs die erfolgreiche Beteiligung der Öffentlichkeit im Aufstellungsverfahren sicherstellen soll, zielt der Hinweis auf die Präklusion auf die nachträgliche Überprüfung des Bauleitplans im gerichtlichen Verfahren.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE –, juris, Rn. 68 ff., unter Bezugnahme auf

- 15 -

Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger,
BauGB, § 214, Rn. 50a.

§ 215 Abs. 1 Nr. 1 BauGB steht der Geltendmachung des aufgezeigten Mangels nicht entgegen. Ist die Bekanntgabe – wie hier – nicht wirksam, wird die Frist des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nicht in Lauf gesetzt.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Dezember 2017 – 7 D
100/15.NE –, juris, Rn. 48, unter Bezugnahme auf
Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger,
BauGB, § 215, Rn. 39.

Danach kommt es nicht mehr entscheidend darauf an, ob die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs auch deswegen unter einem beachtlichen Mangel litt, weil sie ihre Anstoßfunktion nicht erfüllt hat.

Um ihre Anstoßfunktion zu erfüllen, muss die Bekanntmachung allerdings erkennen lassen, welches Planungsvorhaben die Gemeinde betreiben will. Diesem Erfordernis ist genügt, wenn der Bürger in die Lage versetzt wird, das Vorhaben einem bestimmten Raum zuzuordnen. Ein Flächennutzungsplan, der Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB enthalten soll, entfaltet durch die Festlegung von Konzentrationszonen regelmäßig Ausschlusswirkung für das übrige Gemeindegebiet. Die Bekanntmachung erfüllt in diesem Fall jedenfalls dann ihre Anstoßfunktion, wenn sie kenntlich macht, dass die Grenzen des Geltungsbereichs des in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplans mit den Gemeindegrenzen übereinstimmen sollen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. September 2008
– 4 BN 22.08 –, juris, Rn. 4 f., Urteil vom 17. Dezember
2002 – 4 C 15.01 –, juris, Rn. 14 f.

Diese Voraussetzung erfüllt die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs hier nicht. Ein Hinweis, dass der Teilflächennutzungsplan Geltung für das gesamte Stadtgebiet beanspruchen soll, fehlt. Dargestellt sind lediglich die nach dem Planentwurf vorgesehenen vier Konzentrationszonen.

- 16 -

Der Senat weist für ein möglicherweise beabsichtigtes Heilungsverfahren auf Folgendes hin:

Der von der Antragstellerin gerügte Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB liegt nicht vor.

Die im Sachlichen Teilplan Energie des Regionalplans im Stadtgebiet vorgesehenen Windenergiebereiche Ahaus 1 bis 3 sind im Teilflächennutzungsplan sämtlich als Konzentrationszonen dargestellt. Die Antragstellerin zieht dies auch nicht in Zweifel, sondern rügt vielmehr, schon der Regionalplan sehe die Potenzialfläche B fehlerhaft nicht als Windenergiebereich vor. Hieraus kann sich jedoch ein Verstoß gegen das Anpassungsgebot aus § 1 Abs. 4 BauGB nicht ergeben. Auch wenn die die Windenergiebereiche im Gebiet der Stadt Ahaus betreffenden Zielvorgaben des Regionalplans wegen der Nichtberücksichtigung der Potenzialfläche B unwirksam wären, stünde die Nichtberücksichtigung dieser Potenzialfläche als Konzentrationsfläche im Teilflächennutzungsplan jedenfalls nicht im Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung.

Der Teilflächennutzungsplan weist jedoch Abwägungsmängel auf.

Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Abwägungsvorgang ergeben sich aus den Vorgaben des § 2 Abs. 3 BauGB, wonach bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), ermittelt und bewertet werden müssen. Sie decken sich mit denen, die die Rechtsprechung bezogen auf die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB entwickelt hat.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 – 4 CN 1.07 –, juris, Rn. 20.

Bei der Planung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung verlangt das Abwägungsgebot nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts, das sich auf den gesamten Außenbereich des Gemeindegebiets erstreckt. Die planerische Entscheidung muss nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung

- 17 -

getragen wird, sondern auch deutlich machen, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von Windenergieanlagen freizuhalten.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN
1.11 –, juris, Rn. 9.

Die Ausarbeitung eines Planungskonzepts ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf der Ebene des Abwägungsvorgangs angesiedelt. Sie vollzieht sich abschnittsweise. Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als Tabuzonen zu ermitteln, die sich für die Nutzung der Windenergie nicht eignen. Die Tabuzonen lassen sich in zwei Kategorien einteilen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind (harte Tabuzonen), und in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen aber nach den städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde anhand eigener Kriterien entwickeln darf, keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen (weiche Tabuzonen).

Bei den harten Tabuzonen handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts um Flächen, deren Bereitstellung für die Windenergienutzung an § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB scheitern würde. Danach haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nicht erforderlich ist ein Bauleitplan, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. Harte Tabuzonen scheiden kraft Gesetzes als Konzentrationszonen für die Windenergienutzung aus und sind so einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen (§ 1 Abs. 7 BauGB) entzogen. Demgegenüber sind weiche Tabuzonen zu den Flächen zu rechnen, die einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Zwar dürfen sie anhand einheitlicher Kriterien ermittelt und vorab ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung der nach Abzug der Tabuzonen verbleibenden Flächen für die Windenergie sprechen. Ihre Ermittlung und ihre Bewertung sind aber gleichwohl der Ebene der Abwägung zuzuordnen. Der Rat muss die Ent-

- 18 -

scheidung, eine Fläche als weiche Tabuzone zu bewerten, rechtfertigen. Weiche Tabuzonen sind disponibel. Die für ihre Charakterisierung ausschlaggebenden städtebaulichen Gesichtspunkte sind nicht von vornherein gegenüber der Windenergienutzung vorrangig und der Plangeber muss die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er mit seiner Planung für die Windenergienutzung nicht substantiell Raum schafft.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN
1.11 –, juris, Rn. 12.

Der Rat muss aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, das heißt, er muss kenntlich machen, dass er – anders als bei harten Tabuzonen – einen Bewertungsspielraum hat, und er muss die Gründe für seine wertende Entscheidung 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 Tabuzonen auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN
1.11 –, juris, Rn. 14.

Nach Abzug der harten und der weichen Tabuzonen bleiben nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts so genannte Potenzialflächen übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan grundsätzlich in Betracht kommen. Sie sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, das heißt, die öffentlichen Belange, die gegen die Darstellung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone für die Windenergienutzung 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.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN
1.11 –, juris, Rn. 10, Beschluss vom 15. September
2009 – 4 BN 25.09 –, juris, Rn. 8.

- 19 -

Das Abwägungsergebnis ist darauf zu prüfen, ob mit der Planung der Windenergienutzung substantiell Raum gegeben wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidung, anhand welcher Kriterien sich diese Frage beantworten lässt, den Tatsachengerichten vorbehalten und verschiedene Modelle gebilligt.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 13. Dezember 2012 – 4 CN
1.11 –, juris, Rn. 18, und vom 20. Mai 2010 – 4 C
7.09 –, juris, Rn. 28, Beschluss vom 22. April 2010
– 4 B 68.09 –, juris, Rn. 6 f.

Der Senat hat diese vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Anforderungen an die Planung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung seiner Rechtsprechung zugrunde gelegt.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 22. September 2015 – 10 D
82/13.NE –, juris, Rn. 43.

Für die Rechtmäßigkeit der Auswahl der Flächen für die Darstellung von Konzentrationszonen unter Abwägungsgesichtspunkten sind die Erwägungen maßgeblich, die tatsächlich Grundlage der Abwägungsentscheidung des Plangebers waren. Entscheidend für die gerichtliche Überprüfung der Abwägungsentscheidung sind damit in erster Linie die Verlautbarungen in der Begründung, die dem Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 5 BauGB beizufügen ist, sowie die Erwägungen, denen der Plangeber bei seiner abschließenden Beschlussfassung gefolgt ist.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 20. November 2012 – 8 A
252/10 –, juris, Rn. 56, und vom 19. Mai 2004 – 7 A
3368/02 –, juris, 57.

Ausgehend von diesen Grundsätzen war der dem Teilflächennutzungsplan zugrunde liegende Abwägungsvorgang fehlerhaft.

Der Rat hat Teile des Stadtgebiets zu Unrecht als harte Tabuzonen angesehen.

Selbst wenn zu den harten Tabuzonen die Flächen gezählt werden könnten, die so nah an schutzwürdigen baulichen Nutzungen liegen, dass die Werte der TA Lärm zum

- 20 -

Nachteil der Nachbarschaft gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG durch den Betrieb von Windenergieanlagen überschritten würden,

vgl. hierzu etwa OVG NRW, Urteile vom 17. Januar 2019 – 2 D 63/17.NE –, juris, Rn. 136, vom 14. März 2019 – 2 D 71/17.NE –, juris, Rn. 142, und vom 5. Juli 2017 – 7 D 105/14.NE –, juris, Rn. 43 ff., jeweils m. w. N.,

hat der Rat hier jedenfalls einen daraus resultierenden „immissionsschutzrechtlichen Mindestabstand“ fehlerhaft zu groß bemessen.

Ausweislich des Standortkonzepts und der Anlage 2 hierzu geht die Berechnung des immissionsschutzrechtlichen Mindestabstands von der Annahme aus, dass mindestens drei Windenergieanlagen eines näher beschriebenen Anlagentyps nebeneinander errichtet werden. Dies beruht auch nach dem Standortkonzept jedoch nicht etwa darauf, dass tatsächliche, insbesondere wirtschaftliche Umstände einer Windenergienutzung durch weniger als drei Windenergieanlagen je Konzentrationszone schlechthin entgegenstünden, sondern knüpft ausdrücklich lediglich an das gemeindliche Ziel an, „Konzentrationszonen mit mindestens drei Windenergieanlagen auszuweisen“.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat zuletzt klargestellt, dass allein das Ziel, mindestens drei Windenergieanlagen in einer Konzentrationszone zu ermöglichen, nicht ausschlaggebend für die Bestimmung harter Tabuzonen sein darf.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 4 CN 3.18 –, juris, Rn. 23 ff., vorgehend OVG NRW, Urteil vom 5. Juli 2017 – 7 D 105/14.NE –, juris, Rn. 50 ff.

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verlangt für die mit der Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung verbundene Ausschlusswirkung nicht, dass ausschließlich Konzentrationszonen für mindestens drei Windenergieanlagen dargestellt werden. Die Vorschrift spricht nur von Darstellungen im Flächennutzungsplan, durch die „hierfür“, also etwa für Anlagen, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB der Nutzung der Windenergie dienen, eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Eine Mindestzahl solcher Anlagen je Konzentrationszone fordert das Gesetz nicht. Das gesetzgeberische

- 21 -

Ziel, die Bündelung von Windenergieanlagen in Form von Windenergieparks zu ermöglichen (vgl. BT-Drs. 13/4978, Seite 7), mag für manche Gemeinde eine Mindestzahl von Windenergieanlagen je Konzentrationszone planerisch wünschenswert erscheinen lassen, findet im Wortlaut des Gesetzes aber keinen Niederschlag.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 4 CN
3.18 –, juris, Rn. 24, m. w. N.

Die Gemeinde ist berechtigt, bei der Bestimmung der harten Tabuzonen die maßgeblichen Parameter wie etwa Windrichtung, Windgeschwindigkeit, Leistungsfähigkeit der Anlagen oder Tonhaltigkeit der Rotorgeräusche in mehr oder weniger pauschaler Weise zu berücksichtigen. Eine Pauschalierung nach der Zahl der Windenergieanlagen je Konzentrationszone ist ihr dabei jedoch nur dann gestattet, wenn die Errichtung einzelner oder weniger Windenergieanlagen auf den insoweit in Betracht kommenden Flächen aus tatsächlichen Gründen, etwa naturräumlicher, topographischer oder wirtschaftlicher Art, schlechthin ausgeschlossen ist. Der Gemeinde bleibt es zwar wegen Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG unbenommen, die Konzentration von Windenergieanlagen auf bestimmten Flächen ihres Gemeindegebiets anzustreben. Dieses Planungsziel muss sie aber gegen möglicherweise widerstreitende Belange abwägen und darf es nicht zur Festlegung der harten Tabuzonen einsetzen, um so bestimmte Flächen dem Bereich der Abwägung zu entziehen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 4 CN
3.18 –, juris, Rn. 26, m. w. N.

Hinzu kommt, dass, soweit anhand der Berechnung in Anhang 2 zum Standortkonzept nachvollziehbar, der immissionsschutzrechtliche Mindestabstand zwischen Windenergieanlagen und Wohnsiedlungs- sowie Gemeinbedarfsflächen, wo Menschen regelmäßig übernachten, ausgehend von einem uneingeschränkten Schutzanspruch eines allgemeinen Wohngebiets ermittelt worden ist. Ungeachtet dessen, dass in Bezug auf die Wohnsiedlungsflächen offenbar nicht zwischen allgemeinen Wohngebieten und Mischgebieten differenziert worden ist, ist in jedem Fall unberücksichtigt geblieben, dass auch bei allgemeinen Wohngebieten im Übergang zum Außenbereich für die Bestim-

- 22 -

mung des Schutzanspruchs der dortigen Bewohner regelmäßig ein Zwischenwert zugrunde zu legen ist.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 14. März 2019 – 2 D 71/17.NE –, juris, Rn. 133, 136.

Hinsichtlich der Festlegung weicher Tabuzonen dürfte es hinsichtlich der vom Rat herangezogenen pauschalen Vorsorgeabstände insbesondere um die im Stadtgebiet gelegenen und die benachbarten FFH-Gebiete, das im Stadtgebiet gelegene Europäische Vogelschutzgebiet, die im Stadtgebiet gelegenen und die benachbarten Naturschutzgebiete, die im Biotopkataster als naturschutzwürdig eingestuft sind, die Waldflächen und die gesetzlich geschützten Biotopflächen jedenfalls an einer nachvollziehbaren Begründung fehlen. Auch insoweit dürfte die tabellarische Wiedergabe der Beschreibungen und Schutzzwecke der schützenswerten Gebiete beziehungsweise Objekte allein regelmäßig nicht genügen.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 17. Januar 2019 – 2 D 63/17.NE –, juris, Rn. 216.

Soweit der Rat für die Bestimmung von Flächen in Landschaftsschutzgebieten als Tabuzonen, maßgeblich darauf abgestellt hat, dass der Kreis Borken eine Befreiung vom Verbot der Errichtung baulicher Anlagen nicht in Aussicht gestellt hat, kann es insoweit nur auf die objektive Rechtslage ankommen. Die – möglicherweise unzutreffende – Auffassung der für die Erteilung einer Befreiung zuständigen Landschaftsbehörde ist insoweit nicht bindend.

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 17. Januar 2019 – 2 D 63/17.NE –, juris, Rn. 139 ff., und vom 6. März 2018 – 2 D 95/15.NE –, juris, Rn. 154.

Mit Blick auf die Rüge der Antragstellerin, die Darstellung weiterer Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie durch eine Änderung des Flächennutzungsplans sei unzulässigerweise an die Bereitschaft der Grundeigentümer oder der sonstigen Verfügungsberechtigten gekoppelt worden, Windenergieanlagen ausschließlich in Form eines Bürgerwindparks zu betreiben, weist der Senat darauf hin, dass die Bereitschaft,

- 23 -

Windenergieanlagen in Form eines Bürgerwindparks zu betreiben, keinen städtebaulichen Belang darstellt, dem bei der im Rahmen der Auswahl von Konzentrationszonen für die Nutzung der Windenergie zu treffenden Abwägungsentscheidung Bedeutung zukommen kann.

Vgl. OVG Schl.-H., Urteil vom 19. Februar 2015 – 1 KN 1/14 –, juris, Rn. 37.

Der Senat lässt offen, ob der Rat die harten und weichen Tabuzonen im Übrigen fehlerfrei ermittelt hat.

Ebenso bedarf keiner Entscheidung, ob der Rat sein Abwägungsergebnis mit Blick auf die Frage, ob er mit seiner Planung der Windenergienutzung im Stadtgebiet substantiell Raum geschaffen hat, hätte überprüfen müssen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Gemeinde der Windenergienutzung im Rahmen der Bauleitplanung in jedem Fall dann substantiell Raum gibt, wenn nach Abzug der anzuerkennenden harten und weichen Tabuzonen gemessen an den ihrer Planungshoheit unterliegenden Flächen nennenswerte Potenzialflächen im Gemeindegebiet verbleiben und die Gemeinde diese im Wesentlichen für die Nutzung der Windenergie planerisch zur Verfügung stellt. Schließt die Gemeinde dagegen wesentliche Teile der verbliebenen Potenzialflächen im Wege der Abwägung zusätzlich aus, bedarf es dafür guter Gründe. Je mehr sie eine Reduzierung der Potenzialflächen auf das absolute Minimum betreibt, desto weniger wird anzunehmen sein, dass sie der Windenergienutzung substantiell Raum gibt.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 21. Januar 2019 – 10 D 23/17.NE –, juris, Rn. 106.

In der Planbegründung beziehungsweise in dem in Bezug genommenen Standortkonzept heißt es dazu, dass die vier Konzentrationszonen mit 224 ha einen Anteil an der „verfügbaren Fläche“ von 5,9 Prozent hätten, wobei mit „verfügbarer Fläche“ die nach Abzug der harten Tabuzonen für die planerische Abwägung zur Verfügung stehende Fläche von 3.810 ha des Stadtgebiets gemeint ist. Dieser Prozentsatz ist möglicher-

- 24 -

weise jedenfalls deswegen niedriger anzusetzen, weil – wie oben ausgeführt – die als harte Tabuzonen angesehenen Flächen innerhalb immissionsschutzrechtlicher Mindestabstände jedenfalls zu groß bemessen worden sein dürften. Soweit in dem Standortkonzept die Potenzialstudie Erneuerbare Energien NRW – Teil 1 Windenergie des LANUV angesprochen ist, wonach für das Stadtgebiet im Anhang 3 als „machbare Potenziale“ 317 ha im sogenannten „Szenario NRW-alt“ und 495 ha im sogenannten „Leitszenario“ aufgelistet seien, scheint es eine Verwechslung mit den Untersuchungsergebnissen für die Stadt Aachen gegeben zu haben, die in der darüber liegenden Zeile stehen. Nach der dem Senat vorliegenden Ausgabe der Potenzialstudie liegen die machbaren Potenziale für das Stadtgebiet der Antragsgegnerin bei nur 121 ha (Szenario NRW-alt) beziehungsweise 152 ha (Leitszenario).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen. Statt in Schriftform können die Einlegung und die Begründung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument bis zum 31. Dezember 2017 nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG – vom 7. November

- 25 -

2012 (GV. NRW. S. 548) in der Fassung der Verordnung zur Anpassung von Verordnungen zum elektronischen Rechtsverkehr an das eIDAS-Durchführungsgesetz vom 7. September 2017 (GV. NRW. S. 777) und ab dem 1. Januar 2018 nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in der Fassung des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745), und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) erfolgen. Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –).

Klein Altstedde

Dr. Wiesmann

Dr. Haghgu



Beglaubigt
Urkundsbeämter/in
der Geschäftsstelle des
Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen

10 D 36/17.NE

Vermerk:

Das Urteil ist am 9. September 2019 verkündet worden.

Hoffschröer
VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle