

Originaltext:

[https://lrs1.juris.de/cgi-bin/laender\\_rechtsprechung/document.py?Gericht=sl&Art=en&Datum=2020&nr=8382&pos=17&anz=42](https://lrs1.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=sl&Art=en&Datum=2020&nr=8382&pos=17&anz=42)

## **OVG Saarlouis**

**Urteil vom 4.2.2020, 2 C 341/18**

### **Flächennutzungsplan - Steuerung Windenergie – Ausweisung von Konzentrationszonen**

#### **Leitsätze**

Zur Antragsbefugnis eines Windenergieanlagenbetreibers im Normenkontrollverfahren betreffend eine Konzentrationszonenplanung durch den Flächennutzungsplan der Gemeinde und zum Erfordernis der Beschränkung des Antrags auf die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB unter dem Gesichtspunkt der Statthaftigkeit (hier etwa BVerwG, Beschluss vom 13.12.2018 – 4 CN 3.18 –, BRS 86 Nr. 33, BauR 2019, 813).

Der Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan und seine in § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorgehene öffentliche Bekanntmachung sind bundesrechtlich weder zwingende Voraussetzung für das Betreiben des Aufstellungsverfahrens noch für die Wirksamkeit des späteren Plans.

Das Abwägungsgebot (§§ 1 Abs. 7, 2 Abs. 3 BauGB) erfordert bei einer gemeindlichen Konzentrationszonenplanung ein schlüssiges, auf den gesamten Außenbereich der jeweiligen Gemeinde zu erstreckendes Gesamtkonzept, wenn die planerische Entscheidung die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen soll. Die gemeindliche Entscheidung muss sowohl deutlich machen, von welchen Erwägungen die jeweiligen positiven Standortzuweisungen getragen werden, als auch darüber Auskunft geben, welche Gründe es im konkreten Planungsfall rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von Windenergieanlagen freizuhalten.

Das Planungskonzept einer Konzentrationszonenplanung ist abschnittsweise auszuarbeiten. Dabei sind in einem ersten Arbeitsschritt diejenigen Bereiche als "Tabuzonen" zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen, und aus dem Kreis der für die Windenergienutzung in Betracht kommenden Flächen (Potenzialflächen) auszugliedern. Insoweit ist eine bewusste Unterscheidung in "harte" und "weiche" Tabuzonen vorzunehmen und zu dokumentieren. „Harte“ Tabuzonen kennzeichnen Teile des Gemeindegebiets, die für eine Windenergienutzung nicht in Betracht kommen, weil sie "schlechthin" ungeeignet und deswegen auch einer Abwägung zwischen den für eine Windenergienutzung und dagegen sprechenden Belangen nach § 1 Abs. 7 BauGB generell entzogen sind. Unter „weichen“ Tabuzonen sind dagegen Bereiche des Plangebiets zu verstehen, in denen nach dem Willen der Gemeinde auf der Ebene der Abwägung aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen "von vornherein" ausgeschlossen werden "soll".

Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibenden Potenzialflächen sind anschließend zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, indem die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechenden öffentlichen Belange mit dem Anliegen abzuwägen sind, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Das Ergebnis der Planung muss daher der Windenergienutzung "substantiell Raum

verschaffen".

Wird dieses Ziel verfehlt, sind auch die sogenannten „weichen“ Tabukriterien, das heißt die Bereiche des Gemeindegebiets, in denen „nach dem Willen der Gemeinde“ auf der Ebene der Abwägung, aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen "von vornherein" ausgeschlossen werden soll, erneut in die Betrachtung einzubeziehen, kritisch zu hinterfragen und auf ihre Schlüssigkeit und Tauglichkeit hin zu betrachten. Allgemein darf eine Gemeinde Darstellungen in einem Flächennutzungsplan nicht als Mittel benutzen, um unter dem Deckmantel der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen diese in Wahrheit zu verhindern.

Die Frage, ob die Planung im Ergebnis der Windenergie „substantiell Raum schafft“, lässt sich nicht abstrakt, das heißt losgelöst von den Gegebenheiten der konkreten Gemeinde nach dem Verhältnis zwischen der Größe der im Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationsfläche und der Größe derjenigen Potenzialflächen beantworten, die sich nach Abzug der "harten" Tabuzonen von der Gesamtheit der gemeindlichen Außenbereichsflächen ergibt. Zu ihrer Beantwortung bedarf es vielmehr einer wertenden Beurteilung des Einzelfalls unter Einbeziehung insbesondere der sich aus den tatsächlichen Verhältnissen, beispielsweise der Windhöflichkeit, im Einzelnen ergebenden Handlungsspielräume der jeweiligen Gemeinde.

Stellt sich später, etwa im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens heraus, dass eine im Flächennutzungsplan dargestellte Konzentrationszone aus zwingenden Gründen, beispielsweise artenschutzrechtlichen Hindernissen, nicht für eine Errichtung von Windenergieanlagen zur Verfügung steht, bietet das der Gemeinde Anlass für eine erneute Abwägungsentscheidung.

Weil das Abwägungsgebot von der Gemeinde auf der Ebene der Flächennutzungsplanung die Entwicklung eines „schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts“ fordert, lässt sich der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen auch durchsetzen. Insoweit bedingen sich die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen gegenseitig, weil der Ausschlussbereich vom Gesetzgeber (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) negativ über die Konzentrationsflächen definiert wird.

Sofern die Gemeinde der Auffassung ist, es sei im Hinblick auf die örtlichen Besonderheiten nicht möglich, eine der Windenergie „substantiell Raum gebende“ Planung zu beschließen, muss sie sich auf den Versuch beschränken, die Zulassung von Windenergieanlagen im Rahmen der Anwendung von § 35 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BauGB durch das Geltendmachen von öffentlichen Belangen im Genehmigungsverfahren (§ 36 Abs. 1 BauGB) im Einzelfall zu „steuern“.

## **Tenor**

Die Teiländerung des Flächennutzungsplans „Steuerung Windenergie/Ausweisung von Konzentrationszonen“ der Antragsgegnerin in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.12.2017 wird insoweit für unwirksam erklärt, als mit der Änderung die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## **Tatbestand**

Die Antragstellerin plant und betreibt Windkraftanlagen und wendet sich gegen die von der Antragsgegnerin im März 2017 beschlossene Teiländerung ihres Flächennutzungsplans „Steuerung Windenergie/Ausweisung von Konzentrationszonen“. Darin sind die bereits seit 1999 enthaltene und inzwischen mit zehn Windkraftanlagen bebaute Konzentrationszone „Westlich Wehingen“ und die beiden Konzentrationszonen für die Windenergie „Östlich Schwarzbruch“ und „Hohlscheider Wald, Wintersteinchen“ dargestellt. Für die Antragstellerin sind auf den nicht von diesen Konzentrationszonen erfassten Flurstücke Nr. 117 und Nr. 128 in der Flur ... der Gemarkung W... Windenergienutzungsrechte in Form von Dienstbarkeiten eingetragen.

Im Vorgriff auf die damals absehbare, im Herbst 2011 vorgenommene Aufhebung der Ausschlusswirkung der im Landesentwicklungsplan, Teilplan Umwelt aus dem Jahre 2004 (LEP Umwelt 2004), festgelegten Vorranggebiete für Windenergie im Jahr 2011 (vgl. die am 21.10.2010 in Kraft getretene und bis 31.12.2020 befristete Verordnung über die erste Änderung des Landesentwicklungsplans, Teilabschnitt Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur“ vom 27.9.2011, Amtsblatt 2011, Seite 342) beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin im April 2011 die Einleitung eines Verfahrens für die Teiländerung ihres Flächennutzungsplans zur Steuerung der Windenergie durch die Darstellung von Konzentrationszonen.

Die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit wurde am 9.2.2012 ortsüblich bekannt gemacht und erfolgte durch Auslegung der Planunterlagen vom 16.2.2012 bis zum 16.3.2012. Den von der Planung berührten Behörden, sonstigen Trägern öffentlicher Belange und den Nachbargemeinden wurde eine Frist bis zum 16.3.2012 zur Stellungnahme gegeben.

Im Oktober 2012 billigte der Gemeinderat einen ersten Entwurf der Teiländerung des Flächennutzungsplanes und beschloss dessen öffentliche Auslegung. Der Aufstellungsbeschluss wurde erst am 31.10.2012 amtlich bekannt gemacht. Der Änderungsentwurf und seine Begründung wurden in der Zeit vom 19.11.2012 bis zum 18.1.2013 im Rathaus der Antragsgegnerin zur Einsicht öffentlich ausgelegt. Die Bekanntmachung erfolgte im Amtlichen Bekanntmachungsblatt der Antragsgegnerin vom 8.11.2012. In diesem Entwurf waren noch Flächen mit einer Gesamtgröße von 336 ha oder 4,3 % des Gemeindegebiets als Konzentrationszonen Windenergie vorgesehen und zwar die Zonen Hohlscheider Wald/Wintersteinchen, Hundscheid, Erweiterung Renglichberg, Östlich Schwarzbruch und Westlich Wehingen. Nach einer im Verlauf des Verfahrens vorgenommenen weiteren Reduzierung bestand die Flächenkulisse dann nur noch aus den vier Bereichen Hohlscheider Wald, Östlich Schwarzbruch, Renglichberg und Tünsdorf mit einer Gesamtgröße von 283 ha oder nun noch 3,6 % des Gemeindegebiets.

Im Juni 2016 stimmte der Gemeinderat der Antragsgegnerin einem nochmals überarbeiteten Entwurf zu, der insgesamt für die Windenergienutzung jetzt nur noch eine Gesamtfläche von 225 ha in den drei Konzentrationszonen „Westlich Wehingen“, „Östlich Schwarzbruch“ und „Hohlscheider Wald/Wintersteinchen“ vorsah. Hierzu erfolgten eine erneute Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Nachbargemeinden sowie gleichzeitig wiederum eine öf-

fentliche Auslegung in der Zeit vom 1.8.2016 bis einschließlich 30.9.2016 im Rathaus der Antragsgegnerin.

In der öffentlichen Sitzung am 22.5.2017 beschloss der Gemeinderat abschließend die Teiländerung des Flächennutzungsplans „Steuerung Windenergie/Ausweisung von Konzentrationszonen“. Diese Teiländerung wurde mit Bescheid vom 4.12.2017 vom zuständigen Fachministerium genehmigt. Die Genehmigung wurde im Amtlichen Bekanntmachungsblatt der Antragsgegnerin am 20.12.2017 veröffentlicht.

Im Rahmen der Teiländerung des Flächennutzungsplans werden neben der schon seit 1999 dargestellten, auch im LEP Umwelt 2004 als Vorranggebiet Windkraft für die Windenergienutzung festgelegten Fläche „Westlich Wehingen“ (112,7 ha) im südwestlichen Gemeindegebiet zwischen Wehingen und der BAB A 8 die Bereiche „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ (90,3 ha) und eine kleinere Fläche „Östlich Schwarzbruch“ (22 ha) in die Darstellung aufgenommen. Im Sinne des Konzentrationsgebotes soll in diesen Bereichen die Windenergienutzung konzentriert werden, während sie im übrigen Gemeindegebiet ausgeschlossen wird. Die Konzentrationszone „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ liegt östlich des Gemeindeteils W... und wird im Norden durch die Landesgrenze nach Rheinland-Pfalz und im Osten und Südosten durch den Schutzbereich des Natura 2000-Gebiets „Steilhänge der Saar“ begrenzt. Die Konzentrationszone „Östlich Schwarzbruch“ befindet sich nördlich von Tünsdorf. Im Ergebnis wird damit insgesamt eine Fläche von 225 ha für die Windenergienutzung ausgewiesen, was etwa 2,9 % des Gebiets der Antragsgegnerin entspricht. Nach der Begründung(vgl. die „Begründung zur FNP-Teiländerung „Windenergie“ – Abschließender Beschluss“ vom 13.3.2017, erarbeitet vom Planungsbüro *ARGUS CONCEPT - Gesellschaft für Lebensraumentwicklung mbH* –) für die Änderung des Flächennutzungsplans basiert die Planung auf einem eigens erarbeiteten Standortkonzept, dient diese der Steuerung der Ansiedlung von Windenergieanlagen und soll die Grundlage für die Ausschlusswirkung gegenüber den übrigen Bereichen des Gebiets der Antragsgegnerin nach dem § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sein. In der Begründung heißt es weiter, es sei beabsichtigt, die Ansiedlung von Windkraftanlagen im Gemeindegebiet so zu steuern, dass windkraftbedingte Auswirkungen auf Mensch, Natur und Landschaft gemindert und landschaftsverträglich gestaltet würden. Wegen der Einzelheiten des von der Antragsgegnerin entwickelten Standortkonzepts und der Vorgehensweise wird auf die erwähnte Begründung Bezug genommen.

Am 11.12.2018 ist der vorliegende Normenkontrollantrag der Antragstellerin eingegangen. Sie macht geltend, sie habe mit den Eigentümern der von der Ausschlusswirkung betroffenen Grundstücke Flurstücke 128 und Nr. 117 in Flur ... der Gemarkung W... langfristige Nutzungsverträge geschlossen, die ihr das Recht einräumten, dort Windenergieanlagen zu errichten. Zu ihren Gunsten seien entsprechende persönliche Grunddienstbarkeiten im Grundbuch eingetragen worden. In dem ursprünglichen Entwurf für den Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin hätten sich beide Grundstücke innerhalb der seinerzeit geplanten Konzentrationsfläche befunden. Nach der im Mai 2017 beschlossenen Änderung des Flächennutzungsplans sei das nicht mehr der Fall. Dafür seien jetzt andere Grundstücke, insbesondere solche im Eigentum der Antragsgegnerin, berücksichtigt worden. Diese Veränderungen seien rechtswidrig. Es sei unerheblich, dass sich das Flurstück Nr. 128 nur mit einer kleineren Teilfläche in der Konzentrationszone befände. Ob und wie viele Windkraftanlagen auf dieser Fläche gebaut werden könnten, sei eine Frage der Ausführungsplanung für den Windpark. Die Teilfläche mit einer Tiefe von nahezu 100 m sei ausreichend, um eine Anlage zu errichten. Der geplante Standort liege nicht in der mittleren Teilfläche, die aus artenschutzrechtlichen Gründen weggefallen sei. Zum anderen sei es unzutreffend, dass die Flächengeometrie keinen Raum für drei Windkraftanlagen biete. Dies sei ebenfalls eine Frage der Ausführungsplanung.

Die Teiländerung sei ferner unter Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften zustande gekommen, was sie Anfang Dezember 2018 gegenüber der Antragsgegnerin gerügt habe. Zwei in einer früheren Fassung des Flächennutzungsplans für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen vorgesehene Flächen „rechts und links“ der Landstraße Richtung W... („Projekte Wintersteinchen I und II“) seien unter Verweis auf das angebliche Vorkommen von Fledermäusen aus der abschließenden Fassung herausgenommen worden. Ausweislich eines ornithologischen Gutachtens des Herrn T... P... sei ein solches Vorkommen in diesem Gebiet indes nicht festgestellt worden. Auch das von der Antragsgegnerin zitierte ornithologische Gutachten komme gerade nicht zu dem Schluss, dass ein Fledermausvorkommen auf den streitgegenständlichen Flächen festgestellt werden könne. Dem Gutachten sei nicht einmal zu entnehmen, in welchem Zeitraum welche Beobachtungen gemacht worden seien. Diese Angaben seien aber erforderlich, um dem Anspruch einer wissenschaftlichen Untersuchung gerecht zu werden. In dem Gutachten fänden sich ferner keine Lichtbilder, die etwaige Beobachtungen belegen könnten. Die Teiländerungen des Flächennutzungsplans hätten zur Folge, dass zwei Flächen auf Grundstücken, die zur Überplanung mit Windkraftanlagen genutzt würden, herausgenommen worden seien. Die Behauptung, diese Flächen seien zum Schutz des Tourismus nicht zu berücksichtigen, sei nicht weiter begründet worden. Daher sei auch dieser Belang abwägungsfehlerhaft in die Planung einbezogen worden. Erst durch die Herausnahme der „mittleren Teilfläche“ sei es keine homogene Konzentrationszone mehr gewesen. Auch die im Bereich des Mettlacher Ortsteils Faha in einer früheren Fassung des Flächennutzungsplans für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen vorgesehenen und später ebenfalls aus der Planung herausgenommenen Flächen seien für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen geeignet. Die Behauptung der Antragsgegnerin, die vorhandene Flächengeometrie lasse dort keine drei Anlagen zu, sei unzutreffend. Dabei handele es sich um eine Angelegenheit der Ausführungsplanung. Die dort erklärte „Umweltzone“ beruhe nicht auf wissenschaftlich fundierten Untersuchungen. Bei der Begutachtung dieser Flächen sei schon keine Aufzeichnung der Beobachtungszeiten der schützenswerten Vogelarten erfolgt. Auch insoweit liege ein Abwägungsfehler vor. Abwegig sei es, die Teiländerung damit zu begründen, dass in der ursprünglich geplanten Konzentrationszone durch Rodungen die Gefahr von Quartierverlusten von Waldfledermäusen bestehe. Da die entsprechende Fläche 5 ha reine Ackerfläche ohne Waldbestand enthalte, sei eine Rodung nicht erforderlich. Auch die Zuwegung oder die Anschlussleitungen führten nicht durch Waldflächen. Die Antragsgegnerin erkläre auch nicht, welche Belange und Abwägungen sie getroffen habe, sondern beschränke sich auf „planerische Überlegungen“. Daher sei von einem Abwägungsausfall oder jedenfalls von einer falschen Ermittlung des abwägungsrelevanten Sachverhalts auszugehen. Zudem seien Ausschlusskriterien, wie etwa die Einhaltung von Mindestabstandsflächen unzulässig weit ausgelegt worden, ohne das im Einzelfall zu begründen. Der Saarländische Gesetzgeber schreibe nur 400 m vor. Für die betroffenen Flächen in den Ortsrandlagen sei jeweils eine konkrete Betrachtung und Bestimmung der Mindestabstandsflächen geboten gewesen. Auch insoweit liege ein Abwägungsausfall vor. Zudem seien in der früheren Fassung für die Teiländerung des Flächennutzungsplans berücksichtigte Flächen mit dem Argument aus der Planung herausgenommen worden, dass eine sogenannte „Umzingelung“ drohe, da vollkommen mit Windenergieanlagen bebaute Flächen entstünden. Dies sei jedoch nicht der Fall. Die Antragsgegnerin habe nicht ausreichend berücksichtigt, dass zwischen den möglichen zu errichtenden Windenergieanlagen und besiedelten Bereichen teilweise Waldgebiete lägen und die Anlagen bei der Errichtung einer dort vorhandenen Talsohle überhaupt nicht sichtbar wären. Daher drohe keine „Umzingelung“. Vielmehr dränge sich der Eindruck auf, dass die Antragsgegnerin die Umplanungen aus finanziellen Gründen vorgenommen habe. Die nunmehr als Flächen für die Windenergie dargestellten Bereiche befänden sich zumindest weit überwiegend in ihrem Eigentum. Die Richtigkeit dieser Erwägung ergebe sich unter anderem aus einem Protokoll über eine Sitzung des Bau-, Vergabe- und

Friedhofsausschusses vom März 2017. Bereits dort habe es Bedenken im Hinblick auf die Teiländerung des Flächennutzungsplans gegeben. Auch der *Dipl. Geograph S...* von dem von der Antragsgegnerin mit der Erstellung des angefochtenen Flächennutzungsplans beauftragten Planungsbüro sei zu der Ansicht gekommen, dass der Flächennutzungsplan durch die Herausnahme des südlichen Teils „Wintersteinchen“ möglicherweise angreifbar werde.

Die Antragstellerin beantragt,

die Teiländerung des Flächennutzungsplans „Steuerung Windenergie/Ausweisung von Konzentrationszonen“ der Antragsgegnerin in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.12.2017 für unwirksam zu erklären, soweit damit die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie macht geltend, der Normenkontrollantrag sei unzulässig. In der Antragschrift sei eine Betroffenheit der Antragstellerin nicht dargelegt worden. Aufgrund der durch eine Änderung des LEP Umwelt 2004 entfallenen Ausschlusswirkung der landesplanerisch festgelegten Vorranggebiete für Windenergie sei zur Steuerung der Ansiedlung von Windkraftanlagen erforderlich geworden, ihr gesamtes Gemeindegebiet hinsichtlich seiner Eignung zur Windenergienutzung zu untersuchen. Ergebnis sei gewesen, dass zu der bereits bisher als Sondergebiet im bestehenden Flächennutzungsplan dargestellten Fläche „Westlich Wehingen“ mit der angegriffenen Teiländerung zwei weitere geeignete Konzentrationszonen in den Flächennutzungsplan aufgenommen worden seien, nämlich die Zonen „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ und „Östlich Schwarzbruch“. Wenn die Antragstellerin davon spreche, dass Grundstücke, auf denen sie die Errichtung von Windkraftanlagen vorgesehen habe, aus „der Konzentrationszone herausgenommen“ worden seien, sei wohl gemeint, dass während des Planungsprozesses, der dem Beschluss über die streitbefangene Teiländerung des Flächennutzungsplanes vorausgegangen sei, Grundstücke der Antragstellerin in einem Planentwurf ursprünglich als Standortflächen für die Errichtung von Windkraftanlagen erwogen worden seien. Änderungen während der Aufstellung eines Flächennutzungsplans begründeten kein schutzwürdiges Vertrauen. Die beiden Grundstücke der Antragstellerin hätten sich lediglich in der Planungsphase der „frühzeitigen Beteiligung“ im Januar 2012 innerhalb einer möglichen Konzentrationszone befunden. Aufgrund einer nachfolgenden Abstimmung habe sich das Flurstück Nr. 128 in der Phase der öffentlichen Auslegung nur noch mit einer kleinen Teilfläche zwischen 50 m und 80 m Tiefe und das Flurstück Nr. 117 gar nicht mehr innerhalb der Flächenkulisse einer vorgesehenen Konzentrationszonen befunden. Hintergrund sei ein von 800 m auf 1.000 m vergrößerter Schutzbereich um die bebaute Ortslage gewesen. In der erneuten öffentlichen Auslegung im April 2016 habe der Bereich „Südlich Wintersteinchen“ aufgrund dort festgestellter Fledermausvorkommen aus der Flächenkulisse der Konzentrationszone herausgenommen werden müssen. Folge sei gewesen, dass in der Beschlussfassung im Mai 2017 auch der verbleibende Flächenteil südlich der L 176 aus der Flächenkulisse aufgrund überwiegender öffentlicher Belange herausgenommen worden sei, weil durch den Wegfall der mittleren Teilfläche aus artenschutzrechtlichen Gründen „keine zusammenhängende homogene Konzentrationszone“ mehr bestanden habe. Die Eigentumsverhältnisse hätten im Planungsprozess zu keinem Zeitpunkt eine Rolle gespielt. Das Vorkommen von Fledermäusen werde in der Begründung der Teiländerung des Flächennutzungsplans dargelegt. Danach sei im Bereich der geplanten Konzentrationszonen Holscheider Wald/Wintersteinchen und Östlich Schwarzbruch vor allem mit typischen Waldfledermausarten zu rechnen. Die Gefahr

eines Verlustes von Quartieren im Wald bestehe aufgrund der Biotopausstattung der Flächen insbesondere im Bereich der Konzentrationszone Holscheider Wald/Wintersteinchen. Dieses Konfliktpotenzial sei basierend auf Untersuchungsergebnissen von *Neuland 2015* für die Mopsfledermaus, eine stark gefährdete FFH-Art, so hoch, dass die mittlere Teilfläche komplett aus der Flächenkulisse habe herausgenommen werden müssen. Damit habe sich der Gemeinderat ausweislich der Beschlussvorlage im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung befasst und Bedenken hinsichtlich der Herausnahme der ursprünglich geplanten südlichen Teilfläche der Konzentrationszone „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ aus den dargelegten Gründen berücksichtigt. Damit setze sich die Antragsbegründung nicht substantiiert auseinander. Hinsichtlich der Fläche östlich des Ortsteils Faha werde in der Begründung für die Teiländerung des Flächennutzungsplans dargelegt, dass diese nach Prüfung harter und weicher Ausschlusskriterien noch aus zwei 1.100 m voneinander entfernt gelegenen Teilflächen von 1,6 ha beziehungsweise 9,4 ha bestanden habe. Die kleinere Fläche sei wegen Unterschreitung der geforderten Mindestgröße von 7 ha aus der Flächenkulisse herausgefallen. Auch die nördliche Fläche sei aufgrund ihrer „ungünstigen Flächengeometrie“ nicht als Standort für drei Windenergieanlagen geeignet gewesen und demzufolge aus der Flächenkulisse herausgenommen worden. Es gebe keinen landesrechtlich vorgeschriebenen Schutzabstand von 400 m zu bestehenden und geplanten Siedlungsflächen. Der Begründung der Änderung des Flächennutzungsplans sei zu entnehmen, dass aus Gründen des Lärmschutzes und aus städtebaulichen Gründen zur Wahrung des Orts- und Landschaftsbildes sowie zur Sicherung der „hochwertigen Wohn- und Wohnumfeldqualität“ unterschiedliche Schutzabstände zwischen 300 m zu Gewerbeflächen beziehungsweise bis zu 1.000 m zu Wohnbauflächen und zur Klinik Orscholz Grundlagen der planerischen Überlegungen gewesen seien. Die Antragstellerin lege auch nicht substantiiert dar, welche Flächen wegen einer „Umzingelung“ aus der Planung herausgenommen worden seien. Von einer „Umzingelung“ sei in der Begründung der Änderung des Flächennutzungsplans im Hinblick auf die Fläche „Östlich Schwarzbruch“ die Rede, wo auf den Schutz des Orts- und Landschaftsbildes sowie auf eine Minimierung der „Umzingelung“ der Ortslagen von Tünsdorf, Wehingen, Orscholz und Nohn verwiesen werde. Der Einwand, sie – die Antragsgegnerin – habe nicht ausreichend berücksichtigt, dass zwischen den möglichen zu errichtenden Windenergieanlagen auf den herausgenommenen Flächen teilweise Waldgebiete lägen und bei der Errichtung von Windenergieanlagen in der dortigen Talsohle die Windenergieanlagen überhaupt nicht sichtbar seien, finde keine Stütze in der Begründung der Änderung des Flächennutzungsplans. Die Mutmaßung, sie habe Umplanungen vorgenommen, weil die nunmehr als Flächen für die Windenergie dargestellten Bereiche sich in ihrem Eigentum befänden, entbehre zum einen der Grundlage und sei zum anderen als verspätet zurückzuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsunterlagen der Antragsgegnerin verwiesen, der Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

## **Entscheidungsgründe**

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (A.) und begründet (B.).

### **A.**

Der nach der Präzisierung in der mündlichen Verhandlung auf den Ausspruch einer Unwirksamkeit hinsichtlich der im Mai 2017 vom Gemeinderat der Antragsgegnerin beschlossenen Teiländerung des Flächennutzungsplans „Windenergie“ vorgesehenen Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB beschränkte Normenkontrollantrag ist – mit dieser Ein-

schränkung – statthaft.(vgl. hierzu etwa BVerwG, Beschlüsse vom 13.12.2018 – 4 CN 3.18 –, BRS 86 Nr. 33, BauR 2019, 813, und vom 24.3.2015 – 4 BN 31.13 –, Juris, und vom 31.1.2013 – 4 CN 1.12 –, BRS 81 Nr. 60 wonach die Darstellung der Positivflächen selbst kein möglicher Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle analog § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist, aber als Vorfrage der Ausschlusswirkung einer inzidenten gerichtlichen Kontrolle unterliegt)

Die Antragstellerin ist auch nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Sie hat unwidersprochen dargelegt, dass sie mit den Eigentümern der Flurstücke Nr. 117 und 128 in Flur ... der Gemarkung W... einen Nutzungsvertrag geschlossen hat und dass zu ihren Gunsten eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit in Form eines Windkraftanlagenbetreiberrechts im Grundbuch eingetragen ist. Diese Grundstücke liegen unstreitig außerhalb der in der Teiländerung des Flächennutzungsplans der Antragsgegnerin dargestellten Konzentrationszonen für die Errichtung von Windkraftanlagen. Die Antragstellerin würde insoweit an der Ausnutzung der sich aus den Vereinbarungen mit dem Eigentümer ergebenden Befugnisse unter Inanspruchnahme der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gehindert.(vgl. hierzu etwa OVG des Saarlandes, Urteil vom 4.4.2019 – 2 C 313/18 –, Nr. 32 der Leitsatzübersicht für das 1. Halbjahr 2019 auf der Homepage des Gerichts (Aktuelle Meldungen/Spruchpraxis), oder bei Juris; BVerwG, Beschluss vom 18.6.2012 – 4 BN 37.11 –, BRS 79 Nr. 60, jeweils zu Normenkontrollanträgen gegen Veränderungssperren im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung von Windenergieanlagen) Daher ergibt sich die Antragsbefugnis der Antragstellerin bereits daraus, dass sie Nutzungsberechtigte von Grundstücken ist, die nicht innerhalb der in der angegriffenen Teiländerung des Flächennutzungsplans dargestellten Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung liegen, für die mithin die vom Gemeinderat beschlossene Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gilt.(vgl. hierzu allgemein BVerwG, Urteil vom 26.4.2007 – 4 CN 3.06 – BRS 71 Nr. 33, wonach Darstellungen eines Flächennutzungsplanes mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmen und daher insoweit der Normenkontrolle unterliegen)

Entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin besitzt die Antragstellerin auch ein bei jedem Rechtsbehelf als Sachentscheidungsvoraussetzung festzustellendes schutzwürdiges Interesse für die Verfolgung ihres Normenkontrollbegehrens. Das in aller Regel durch die Antragsbefugnis indizierte Rechtsschutzinteresse ist in Normenkontrollverfahren im Einzelfall nur dann zu verneinen, wenn sich mit Gewissheit feststellen lässt, dass die angestrebte Unwirksamkeitserklärung der Norm, hier des Plans, dem jeweiligen Antragsteller unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt einen rechtlichen Vorteil verschaffen kann(vgl. etwa zuletzt OVG des Saarlandes, Urteil vom 20.10.2011 – 2 C 510/09 –, SKZ 2012, 76, Leitsatz Nr. 17, wonach dem Zulässigkeitsersfordernis bereits dann Genüge getan ist, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass die gerichtliche Entscheidung für den Normenkontrollkläger von Nutzen sein kann) und wenn sie sich darüber hinaus auch nicht zumindest aus tatsächlichen Gründen als vorteilhaft erweist.(vgl. zu diesem sehr weiten Verständnis etwa BVerwG, Urteil vom 23.4.2002 – 4 CN 3.01 –, BRS 65 Nr. 50, OVG des Saarlandes, Urteil vom 25.11.2010 – 2 C 379/09 –, BauR 2011, 892) Das ist ungeachtet der von der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung insoweit thematisierten Frage anzunehmen, ob und in welchem Umfang die beiden genannten Grundstücke in einem bestimmten Stadium der Planung, hier zum Zeitpunkt der erneuten Auslegung im April 2016, noch Gegenstand des Entwurfs für die Darstellung der zu dem Zeitpunkt projektierten Konzentrationszonen waren und ob sich gerade bei diesem reduzierten Zuschnitt der zur Verfügung stehenden Fläche dort Windkraftanlagen unter Beachtung anderweitiger rechtlicher Anforderungen, etwa des bauordnungsrechtlichen Abstandrechts (§§ 7, 8 LBO), verwirklichen ließen. Es kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass die



Antragsgegnerin sich im Falle eines Erfolgs des Normenkontrollbegehrens der Antragstellerin veranlasst sehen wird, die Frage der Lage und/oder des Zuschnitts weiterer darzustellender Konzentrationszonen – auch unter Abwägungsgesichtspunkten – neu aufzuwerfen und losgelöst von bisherigen Einschätzungen, soweit sie nicht zwingend einen Ausschluss gebieten, zu beurteilen. In dem Zusammenhang ist es generell gerade mit Blick auf die hier zur Rede stehende kommunale Planungshoheit (§ 2 Abs. 1 BauGB) nicht Sache der Gerichte, sich in diese Planungen durch Spekulationen über einen möglichen Zuschnitt künftiger Darstellungen im Flächennutzungsplan vorab derart „einzuschalten“. Für die Feststellung eines Rechtsschutzinteresses der Antragstellerin im vorliegenden Verfahren reicht es daher aus, dass die besagten Grundstücke im Rahmen der Planaufstellung insgesamt, wenn auch zu einem früheren Zeitpunkt, Gegenstand einer Konzentrationszonenplanung gewesen sind. Desungeachtet ergäbe sich ein relevanter Vorteil der Antragstellerin bereits daraus, dass im Falle des Erfolgs des Normenkontrollantrags die Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB auch für diese Grundstücke wieder „aufleben“ würde.

## **B.**

Der damit zulässige Normenkontrollantrag ist auch begründet. Zwar bestehen gegen die Wirksamkeit der streitgegenständlichen Änderung des Flächennutzungsplans keine durchgreifenden Bedenken in verfahrensrechtlicher Hinsicht (1.). Sie genügt aber in inhaltlicher Hinsicht nicht den rechtlichen Anforderungen (2.).

### **1.**

Den Ausspruch der Unwirksamkeit (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO) rechtfertigende formelle Mängel des Aufstellungsverfahrens zur Teiländerung des Flächennutzungsplans sind nicht ersichtlich und werden von der Antragstellerin auch nicht geltend gemacht. Für die Änderung des Flächennutzungsplans gelten nach § 1 Abs. 8 BauGB die allgemeinen Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne. Bedenken hinsichtlich der Beachtung der Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Träger öffentlicher Belange (§§ 3, 4 BauGB) bestehen ebenfalls nicht. Entwurf und Begründung wurden insbesondere erstmals von November 2012 bis Januar 2013 öffentlich ausgelegt. Nach der Änderung des Entwurfs beschloss der Gemeinderat Anfang Juni 2016 die erneute Auslegung und Beteiligung (§ 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB), die dann im August und September 2016 durchgeführt wurde. Die zugehörige Bekanntmachung enthielt einen umfangreichen Hinweiskatalog auf die damals verfügbaren umweltbezogenen Informationen (§ 3 Abs. 2 BauGB). (vgl. das Amtliche Bekanntmachungsblatt der Antragsgegnerin „Rund um die Saarschleife“ Nr. 46/2016 vom 28.7.2016, Seite 12)

Da auch Verstöße gegen einschlägige landesrechtliche Bestimmungen, etwa hinsichtlich der Veröffentlichungen, nicht erkennbar sind, ist insgesamt nicht von durchgreifenden Fehlern im Aufstellungsverfahren auszugehen. Auf die durch die §§ 214, 215 BauGB aufgeworfenen Fragen der Beachtlichkeit formeller Fehler in dem Bereich muss daher nicht eingegangen werden.

Dass der Aufstellungsbeschluss für die Teiländerung erst am 30.12.2012, also erst nach der Durchführung der frühzeitigen Beteiligungen der Öffentlichkeit, der Träger öffentlicher Belange und der Unterrichtung der Nachbargemeinden (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 2 Abs. 2 BauGB) und während der ersten Auslegung ab November 2012 im amtlichen Bekanntmachungsblatt der Antragsgegnerin veröffentlicht wurde, ist für die Frage der Wirksamkeit des Plans nicht von Bedeutung. Der Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan und seine in § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorgesehene öffentliche Bekanntmachung sind bundesrechtlich weder zwingende

Voraussetzung für das Betreiben des Aufstellungsverfahrens noch für die Wirksamkeit des späteren Plans.

Die Änderung des Flächennutzungsplans wurde im Dezember 2017 genehmigt (§ 6 Abs. 1 BauGB) und die Genehmigung wurde im selben Monat auch ortsüblich bekannt gemacht (§ 6 Abs. 5 BauGB).

Ansonsten gehört es ungeachtet der gesetzlichen Ausgestaltung des Normenkontrollverfahrens als umfassende Gültigkeitskontrolle der jeweils in Rede stehenden Normen und des im Verwaltungsprozessrecht geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Oberverwaltungsgerichte, in diesem Rahmen „gleichsam ungefragt“ in die Suche nach Fehlern eines Bauleitplans einzutreten. (vgl. dazu zuletzt OVG des Saarlandes, Urteil 4.4.2019 – 2 C 313/18 –, m.z.N., Nr. 32 der Leitsatzübersicht für das 1. Halbjahr 2019 auf der Homepage des Gerichts (Aktuelle Meldungen/Spruchpraxis) ständige Rechtsprechung)

## 2.

Ob – wie die Antragstellerin vorträgt – der geänderte Flächennutzungsplan an einem zu seiner Unwirksamkeit führenden, insbesondere im Sinne des § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB beachtlichen, weil offensichtlichen und ergebnisrelevanten Fehler (schon) hinsichtlich der Zusammenstellung und Bewertung des Abwägungsmaterials leidet, beurteilt sich am Maßstab des § 2 Abs. 3 BauGB. Nach dieser den verfahrensrechtlichen Ausschnitt aus Gründen des Gemeinschaftsrechts (vgl. dazu das Gesetz vom 24.6.2004, BGBl. I 1359, und die Bekanntmachung der Neufassung des Baugesetzbuchs vom 23.9.2004, BGBl. I 2414) aus dem früher einheitlich betrachteten Abwägungsvorgang abbildenden Bestimmung sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zunächst die für die Abwägung bedeutsamen Belange, also das Abwägungsmaterial zu ermitteln und zu bewerten.

Das Abwägungsgebot erfordert insoweit bei einer gemeindlichen Konzentrationszonenplanung mit vom Planungsträger beabsichtigter Ausschlusswirkung ein schlüssiges, auf den gesamten Außenbereich der jeweiligen Gemeinde zu erstreckendes Gesamtkonzept, wenn die planerische Entscheidung die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen soll. Die gemeindliche Entscheidung muss sowohl deutlich machen, von welchen Erwägungen die jeweiligen positiven Standortzuweisungen getragen werden, als auch darüber Auskunft geben, welche Gründe es im konkreten Planungsfall rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von Windenergieanlagen freizuhalten. Das Planungskonzept einer Konzentrationszonenplanung ist abschnittsweise auszuarbeiten.

Dabei sind – zusammengefasst – in einem ersten Arbeitsschritt diejenigen Bereiche als "Tabuzonen" zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen, und aus dem Kreis der für die Windenergienutzung in Betracht kommenden Flächen (Potentialflächen) auszugliedern. Insoweit ist eine bewusste Unterscheidung in "harte" und "weiche" Tabuzonen vorzunehmen und zu dokumentieren. (vgl. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11 –, BRS 81 Nr. 44) „Harte“ Tabuzonen kennzeichnen Teile des Gemeindegebiets, die für eine Windenergienutzung nicht in Betracht kommen, weil sie "schlechthin" ungeeignet und deswegen auch einer Abwägung zwischen den für eine Windenergienutzung und dagegen sprechenden Belangen nach § 1 Abs. 7 BauGB generell entzogen sind. Unter „weichen“ Tabuzonen sind dagegen Bereiche des Plangebiets zu verstehen, in denen nach dem Willen der Gemeinde auf der Ebene der Abwägung aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen "von vornherein" ausgeschlossen werden

"soll". Diese Entscheidung beziehungsweise die Aussonderung dieser Bereiche unterliegt einer Bewertung mit entsprechenden Spielräumen, wobei die Maßstäbe für eine anschließende Kontrolle des Abwägungsergebnisses darzulegen sind.(vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 18.4.2017 – 2 A 225/16 –, NuR 2018, 68, zusammenfassend BVerwG, Beschluss vom 13.12.2012 – 4 CN 2.11 –, DVBl. 2013, 507) Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibenden Potenzialflächen sind anschließend zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, indem die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechenden öffentlichen Belange mit dem Anliegen abzuwägen sind, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Erkennt die Gemeinde indes, dass der Windenergie im Ergebnis nicht in ausreichendem Maß substanziiell Raum geschaffen wird, muss sie ihr Auswahlkonzept nochmals überprüfen und gegebenenfalls ändern.(vgl. BVerwG, Urteil vom 24.1.2008 – 4 CN 2.07 –, NVwZ 2008, 559; Beschluss vom 15.9.2009 – 4 BN 25.09 –, BauR 2010, 82)

Das durch die seitens der Antragsgegnerin mit der Durchführung der Planung beauftragte *Argus Concept, Gesellschaft für Lebensraumentwicklung mbH* entwickelte, in der Begründung für die Änderung des Flächennutzungsplans beschriebene und abschließend im Mai 2017 vom Gemeinderat gebilligte Standortkonzept entspricht diesen Anforderungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Der dort beschriebene „mehrstufige Prozess“ zur Feststellung der Eignung von Standorten für Windenergieanlagen für die Darstellungen im Flächennutzungsplan vollzieht die in der Rechtsprechung entwickelten Schritte für das Gemeindegebiet der Antragsgegnerin nach. Die Ermittlung der Tabuzonen im Rahmen einer zweistufigen Restriktionsanalyse zur Ermittlung unerwünschter Nutzungskonflikte unter technischen, ökologischen und raumordnerischen Gesichtspunkten erfolgte zunächst anhand sogenannter „harter Ausschlusskriterien“, die einer inhaltlichen Abwägung entzogen sind. Dazu gehören beispielsweise von der Landesplanung im LEP Umwelt 2004 anderweitig festgelegte Vorranggebiete, ausgewiesene Naturschutz-, FFH- und Vogelschutzgebiete, bestehende Verkehrsstrassen und die von Hochspannungsleitungen überspannten Bereiche sowie bebaute Bereiche des Gemeindegebiets. Dass in diesem Schritt – vor der eigentlichen Abwägung – unsachgemäße Erwägungen zum Ausschluss an sich in die weitere Bearbeitung einzubeziehender Flächen geführt hätten, ist nicht festzustellen. Nach Abschluss eines ersten Prüfungsschritts verblieben auf dem ca. 7.820 ha großen Gebiet der Antragsgegnerin insgesamt 5.078 ha und damit 64,9 % als potenziell für die Nutzung der Windenergie geeignete Außenbereichsflächen.(vgl. dazu die Darstellung dieser Flächenkulisse (Abbildung 2) auf Seite 17 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats) Dem Auslegungsexemplar der Begründung für die Öffentlichkeitsbeteiligung 2012 ist (Seite 12) zu entnehmen, dass das Planungsbüro damals nach Anlegung der sogenannten absoluten Restriktionskriterien von insgesamt sechs zusammenhängenden „potenziell für die Nutzung durch Windenergieanlagen geeigneten Flächen“ ausging.(vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 13 dieser Begründung in der Fassung vom 31.1.2012 („Auslegungsexemplar“))

Der zweite Schritt der Restriktionsanalyse, in dem die sogenannten „weichen“ Tabukriterien ermittelt und angesetzt wurden und die weiteren Stufen der Entscheidungsfindung, in denen verbleibende Flächen als potenzielle Eignungsflächen für Windenergie in einer Eignungsanalyse speziell hinsichtlich ihrer Windhöflichkeit und ihrer Bedeutung für öffentliche Belange weiter untersucht und dann einer Abwägung zugeführt wurden, sind zwar formal nachvollziehbar, lassen sich indes inhaltlich nur im Zusammenhang mit dem Ergebnis der Abwägung beurteilen und halten insoweit einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Insoweit kann mit Blick auf die gleich formulierten Beachtlichkeitsanforderungen (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 BauGB) im Ergebnis dahinstehen, inwieweit im Einzelfall, etwa hinsichtlich der

Fledermausuntersuchungen oder bezogen auf Gefährdungen des Grundwassers bereits durchschlagende Ermittlungsdefizite (§ 2 Abs. 3 BauGB) vorliegen.

Auch die allgemeinen Anforderungen an das Ergebnis einer verbindlichen Konzentrationszonenfestlegung sind in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Im Ansatz sind nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbliebenen Potenzialflächen, zu gegebenenfalls dort vorfindlichen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, wobei die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, mit dem Anliegen abzuwägen sind, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Das Ergebnis der Planung muss daher der bauplanungsrechtlich privilegierten Windenergienutzung "substantiell Raum verschaffen". (ständige Rechtsprechung seit BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 – BauR 2003, 828) Wird dieses Ziel – wie hier im Ergebnis festzustellen sein wird – verfehlt, sind auch die sogenannten „weichen“ Tabukriterien, das heißt die Bereiche des Gemeindegebiets, in denen „nach dem Willen der Gemeinde“ auf der Ebene der Abwägung, aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen "von vornherein" ausgeschlossen werden soll, erneut in die Betrachtung einzubeziehen, kritisch zu hinterfragen und auf ihre Schlüssigkeit und Tauglichkeit hin zu betrachten. Allgemein darf eine Gemeinde Darstellungen in einem Flächennutzungsplan, die die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen sollen, nicht als Mittel benutzen, um unter dem Deckmantel der planerischen Steuerung von Windenergieanlagen diese in Wahrheit zu verhindern.

Die Frage, ob die Planung im Ergebnis der Windenergie „substantiell Raum schafft“, lässt sich zudem nicht ausschließlich und abstrakt, das heißt losgelöst von den Gegebenheiten der konkreten Gemeinde nach dem Verhältnis zwischen der Größe der im Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationsfläche und der Größe derjenigen Potenzialflächen beantworten, die sich nach Abzug der "harten" Tabuzonen von der Gesamtheit der gemeindlichen Außenbereichsflächen ergibt. (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11 –, BauR 2013, 722) Zu ihrer Beantwortung bedarf es vielmehr einer wertenden Beurteilung des Einzelfalls unter Einbeziehung insbesondere der sich aus den tatsächlichen Verhältnissen, beispielsweise der Windhöflichkeit, im Einzelnen ergebenden Handlungsspielräume der jeweiligen Gemeinde. Wo dabei die Grenze zur Verhinderungsplanung verläuft und ob diese im konkreten Fall überschritten ist, lässt sich von daher nicht abstrakt bestimmen, sondern kann erst nach einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum beurteilt werden.

Zunächst zum Ergebnis: Der Forderung, der nach dem Willen des Bundesgesetzgebers nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB privilegierten und damit auch „gewünschten“ Nutzung von Außenbereichsgrundstücken zum Zwecke der Windenergieerzeugung ausreichend Raum zu schaffen, wird die vorliegende Planung bei einer näheren Betrachtung nicht gerecht. Bei den drei dargestellten Konzentrationszonen handelt es sich erstens um die nach Maßgabe des Anpassungsgebots (§ 2 Abs. 4 BauGB) zwingend erneut „zu übernehmende“ – flächenmäßig mit 112,7 ha größte – Konzentrationszone „Westlich Wehingen“ an der südwestlichen Grenze zur Nachbargemeinde Perl, eine flach geneigte Hochfläche mit hohem Windenergiepotenzial, auf der bereits 10 Windkraftanlagen betrieben werden (Sonderbaufläche „Windpark Wehingen“), (vgl. dazu die Hinweise auf Seite 80 unten der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats, wonach diese Fläche lediglich für ein Repowering, also eine Erüchtigung, vorgesehen ist) zweitens um die deutlich kleinere, noch 22 ha umfassende und gegenüber den ursprünglichen Entwürfen zu Beginn der Planung vom Umfang her ganz deutlich reduzierte „sichelförmige“, teilweise bewaldete Fläche „Östlich Schwarzbruch“ in „überwiegend nordexponierter Hanglage“ mit einer Senke im Südosten an der Westgrenze zu

Perl, wo sich ebenfalls schon zwei Windkraftanlagen befinden, und drittens um die – nach ebenfalls erheblicher Reduzierung gegenüber früheren Entwürfen – verbliebene Fläche „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ an der Nordgrenze zu Rheinland-Pfalz mit 90,3 ha. In der Summe entspricht das 225 ha oder 2,9 % des Gemeindegebiets der Antragsgegnerin. Auch wenn die früheren Projekte in Rechnung gestellt werden, kommt als „raumgebend“ für den Bau von Windkraftanlagen daher vor allem der nach Abschluss der Planung verbliebene nördliche Rest der letztgenannten Konzentrationsfläche in Betracht. Da sich den Mitgliedern des Gemeinderats ausweislich der Begründung für den am 22.5.2017 zur Abstimmung gestellten Entwurf zudem hinsichtlich dieser Fläche mit „stark reliefiertem Gelände“ und Hanglagen östlich von W... aufdrängen musste, dass hier erhebliche artenschutzrechtliche Hindernisse (§§ 1 Abs. 3 BauGB, 44 BNatSchG) für eine Windenergienutzung bestehen, und schon damals insoweit nur von einer allenfalls bedingten Eignung ausgegangen werden konnte, ist das Ergebnis der Planungen als „Feigenblattplanung“ zu interpretieren. In der im Anhang zur Begründung befindlichen Beschreibung der (damals) „möglichen“ Konzentrationszone „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ ist textlich durch Verwendung einer roten Schriftfarbe markant hervorgehoben, dass im Jahr 2016 etwa „2 km östlich ... eine Brutstätte des Schwarzstorches nachgewiesen“ wurde. Zudem sei „2 km nordöstlich ... eine Rotmilanbrutstätte festgestellt“ worden. Im Anschluss wird an dieser Stelle der Begründung(vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 75 unten der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats) auf die Funktionsanalyse in einem im Rahmen des damals laufenden Genehmigungsverfahrens zur Errichtung von fünf Anlagen im Auftrag einer antragstellenden Betreiberfirma erstellten und von der Antragsgegnerin insgesamt für das vorliegende Aufstellungsverfahren nutzbar gemachten Gutachten verwiesen, wonach beide Vogelarten „die Konzentrationszone nur geringfügig nutzen“. Die abschließende Empfehlung zur Aufnahme der Darstellung in den Flächennutzungsplan wurde ferner mit dem Hinweis versehen, dass die „mittelalten Laubmischwälder ... jedoch mit einem erhöhten Konfliktpotential für Fledermause und Vögel (u.a. Hinweise auf Baumfalke, angrenzend hochwertige Habitate der Mopsfledermaus) verbunden“ seien.(vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 76 unten der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats) Vor diesem Hintergrund und vor allem mit Blick auf die von den Genehmigungsbehörden regelmäßig in den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zugrunde gelegten Empfehlungen der Länder-Arbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten (LAG-VSW) kann es dann nicht erstaunen, dass – das war in der mündlichen Verhandlung nicht streitig – das zuständige Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz den Genehmigungsantrag für die Errichtung von Anlagen in dieser Konzentrationszone inzwischen negativ beschieden hat.(vgl. die „Abstandsregelungen für Windenergieanlagen zu avifaunistisch bedeutsamen Vogel Lebensräumen sowie Brutplätzen besonders stöempfindlicher oder durch Windenergieanlagen besonders gefährdeter Vogelarten“ der LAG-VSW, die regelmäßig auch in Abstandserlassen anderer Bundesländer in Bezug genommen und wiedergegeben werden, beispielsweise in den „Hinweisen zur Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen (Windenergie-Erlass – BayWEE) in Bayern vom 19.7.2016, dort Anlage 3 Seiten 52 ff.) Für den früher in Deutschland schon fast ausgestorbenen, als sogenannter „Kulturflüchter“ geltenden und sehr sensibel auf Störungen in seinem Brutgebiet reagierenden Schwarzstorch (*Ciconia nigra*) werden ein sogenannter „Ausschlussbereich“ zu bekannten Vorkommen (Brutplätzen) von 3.000 m empfohlen und ein Bereich von 10.000 m im Umgriff (Radius) vorgeschlagen, in dem zu prüfen ist, ob Nahrungshabitate der Vogelart vorhanden sind. Nach in der mündlichen Verhandlung angesprochenen Presseveröffentlichungen vom April 2019 wurde der Antrag auch unter Verweis auf das Vorkommen des „seltenen und streng geschützten“ Schwarzstorchs mit der Begründung abgelehnt, dass die geplanten Windräder für ihn demnach ein zu großes Risiko darstellten. In dem Bericht wurde der saarländische Umweltminister mit dem Hinweis zitiert, die ausführlich begründete Entscheidung belege, dass „nicht auf Teufel komm‘ raus“ Windräder genehmigt

würden, sondern „jeder Fall mit großer Sorgfalt geprüft“ werde.(vgl. dazu etwa SR-Online vom 9.4.2019 „Kein Windpark in Mettlach“) In dem im Internet auf der Homepage des Ministeriums eingestellten Ablehnungsbescheid(vgl. den Bescheid vom 3.4.2019 – 3.4/wei/A 116002-99 –) heißt es unter anderem, dem Vorhaben stünden unüberwindbare artenschutzrechtliche Hindernisse im Sinne des § 44 BNatSchG entgegen. Die entgegenstehenden artenschutzrechtlichen Belange werden dort in erster Linie durch eine bestehende Fortpflanzungsstätte des Schwarzstorchs (*Ciconia nigra*) sowie einen unmittelbar über den geplanten Windpark führenden intensiv genutzten und nachweislich über mehrere Jahre tradierten Transferflugkorridors zwischen dem Horst des Revierpaares und essentiellen Nahrungshabitaten im (nord)östlich des Projektgebiets gelegenen Tal der *Leuk* begründet. Der Horst des Vogels sei mindestens seit 2016 durchgehend besetzt und jeweils auch mit Brutnachweisen belegt. Bereits für die Jahre 2013 bis 2015 lägen Brutnachweise beziehungsweise Beobachtungen von brutzeitlichem Revierverhalten am alten Horststandort vor. Das neue Revierzentrum befindet sich innerhalb des von der Länderarbeitsgemeinschaft der Staatlichen Vogelschutzwarten empfohlenen Ausschlussbereichs („Mindestabstand“) von 3 km.

Ungeachtet der Frage, ob die dortige Antragstellerin Widerspruch gegen die Ablehnung des Genehmigungsantrags erhoben und ob dieser noch anhängig ist, macht das deutlich, dass bei der Beschlussfassung zumindest ernsthaft damit zu rechnen war, dass dieser Bereich letztlich aus artenschutzrechtlichen Gründen nicht der der Darstellung im Flächennutzungsplan entsprechenden Nutzung zugeführt werden kann.(vgl. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 27.6.2013 – 4 C 1.12 –, BRS 81 Nr. 126, zu den im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Bewertung zu berücksichtigenden artenschutzrechtlichen Verboten als beachtliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB) Eine bereits mit derartigen artenschutzrechtlichen Hindernissen belastete und bei Realisierung dieser Risiken nicht „vollzugsfähige“ Konzentrationszone ist ungeeignet, zu belegen, dass der Windenergie im Bereich der Antragsgegnerin „substantiell“, also im Ergebnis mit zumindest einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit in dem Sinne, ausreichend Raum verschafft wurde.

Das mit den drei dargestellten Zonen beschriebene Ergebnis insgesamt und die erwähnte Forderung der Rechtsprechung nach einem der Privilegierung der Windkraft „substantiell“ und angemessen Rechnung tragenden räumlichen Umgriff für die mit Ausschlusswirkung versehenen Zonen zwingen dazu, den Planungsvorgang erneut „aufzurollen“ und einer inhaltlichen Wertung zuzuführen. Dies führt zu der Erkenntnis, dass die Ausscheidung von Flächen, an die vor dem Hintergrund höhere Anforderungen zu stellen sind als in Fällen, in denen eine Gemeinde letztlich im flächenmäßigen „Luxus“ trotz der Ausschlüsse ausreichend weiteren Raum zur Verfügung stellen kann, nicht überzeugend in einer den Grundsätzen einer „gerechten“ Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) nachvollziehbar Rechnung tragenden Art und Weise erfolgte.

Die Antragsgegnerin ist zwar nach Maßgabe der zuvor dargestellten formalen Anforderungen der Rechtsprechung an solche Planungen vorgegangen. Die Abfolge der Planungsschritte wurde ausweislich der Begründung der Teiländerung des Flächennutzungsplans im Sinne eines „fortschreitenden Flächenabzugs“ im Rahmen einer Restriktionsanalyse beschrieben.(vgl. dazu die Ausführungen ab Seite 12 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats (Kapitel 2, „Standortkonzept“)) Ausgangspunkt dieser Prüfung ist die Feststellung, dass es sich bei der Antragsgegnerin um eine Gemeinde handelt, in der die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Nutzung der Windenergie vor allem in den westlich gelegenen Bereichen des Gemeindegebiets jedenfalls für saarländische Verhältnisse vergleichsweise günstig sind.(vgl. dazu die auf den Vorgaben der den Kommunen im Saarland im Mai 2011 übermittelten „Windpotenzialstudien Saarland“ des Ministeriums für Um-

welt für Leistung und Höhe der Anlagen vorgegebenen Ausgangsdaten unter Ansatz einer jahresbezogenen mittleren Windgeschwindigkeit von 5,5 m/s (195 Watt/m) basierende Eignungsanalyse in den Abschnitten 2.2 und 2.4.2 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats, Seiten 14 und 24 ff.) Vor diesem Hintergrund waren in einem ersten Entwurf des Planungsbüros 2011/2012 für die weitere Untersuchung zunächst insgesamt acht potentielle voruntersuchte Bereiche enthalten, die den Gemeindevertretern in einer ersten Ausschusssitzung am 24.11.2011 vorgestellt wurden, wobei damals für fünf Bereiche mit insgesamt 529 ha für theoretisch mögliche 52 bis 75 Anlagen eine Aufnahme als Konzentrationszone in den Flächennutzungsplan empfohlen wurde. Seinerzeit ging es um die damals noch in 14 durch Straßen und eine Leitung getrennten Teilflächen betrachtete Eignungsfläche „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ mit einer Gesamtfläche von (damals) 172,4 ha für 17 bis 24 Windkraftanlagen, der die „beste Eignung“ zugeschrieben wurde, eine Erweiterungsfläche „Renglischberg“ (17 ha), wo inzwischen zwei Anlagen an der Grenze zur Gemeinde Perl außerhalb auf der Grundlage der allgemeinen Privilegierung (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) ausgeführt sind, die Eignungsflächen „Östlich Faha“ (30,6 ha), Östlich Schwarzbruch (damals 102,3 ha) und „Hundscheid“ an der nordöstlichen Peripherie an der Grenze zu Rheinland-Pfalz beziehungsweise zur Nachbargemeinde Losheim (207 ha). Die Aufnahme der grundsätzlich geeigneten weiteren Fläche „Östlich Tünsdorf“ wurde dagegen nicht empfohlen mit Blick auf das – so die Begründung – in seiner Gesamtheit erhaltenswerte „Fröhnbachtälchen“. Auf dieser Grundlage wurden anschließend im Februar und März 2012 die vorgezogenen Beteiligungen der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange durchgeführt, und anschließend erste Ausschlüsse vorgenommen.

Nach einer im Verlauf des Verfahrens vorgenommenen Reduzierung bestand die Flächenkulisse dann nur noch aus den vier Bereichen Holscheider Wald, Östlich Schwarzbruch, Renglischberg und Tünsdorf mit einer Gesamtgröße von 283 ha oder nun noch 3,6 % des Gemeindegebiets. Verzichtet wurde dabei auf die größte Fläche „Hundscheid“ (ehemals 207 ha), die in den Unterlagen für die Offenlage im Jahr 2016 nicht mehr enthalten war. Dazu heißt es in der Begründung,(vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 28 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats (Kapitel 2.4.2, „Eignungsanalyse“)) die Fläche (Nr. 4) werde aus Gründen „des Landschafts-, Arten- und Trinkwasserschutzes“ planerisch nicht mehr weiter verfolgt. Der Schutz des Trinkwassers als „lebensnotwendiges Lebensmittel“ genieße oberste Priorität. Die Antragsgegnerin komme „aufgrund der im Zuge des Vorhabens Windpark Britten gewonnenen Erkenntnisse“, die eine erhebliche Empfindlichkeit des Grundwassers in der „geplanten“ Schutzzone II erwarten ließen, zu dem Ergebnis, dass nunmehr der Schutz des Trinkwassers gegenüber der Windenergie Vorrang habe. Weiter südlich „angrenzende Flächen“ würden „aufgrund des Vorkommens windkraftrelevanter Vogelarten und der hohen Bedeutung dieses Raumes als Habitat „als Restriktionsräume für Windenergie betrachtet“. Darüber hinaus sei dieser „Raum durch eine große Störungsarmut gekennzeichnet“ und weise eine hohe Bedeutung für die Naherholung und das Landschaftsbild auf. Diese Ausführungen rechtfertigen die Herausnahme dieser damals größten Fläche, deren Aufnahme in den Flächennutzungsplan 2012 noch empfohlen worden war,(vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 22 dieser Begründung in der Fassung vom 31.1.2012 („Auslegungsexemplar“, dort „Fläche 5“)) in der 2016 verbliebenen Kulisse nicht. Sie können zumindest eine ordnungsgemäße Abwägung nicht belegen. Das gilt jedenfalls vor dem Hintergrund, dass – wie erwähnt – die Antragsgegnerin vom zuvor beschriebenen Ergebnis her betrachtet gehalten war, geeignete Flächen für die Windkraftnutzung im Rahmen der Abwägung mit gegenläufigen Belangen zu finden. Hierzu reicht es nicht aus, auf nicht näher substantiierte, nach den Angaben andernorts festgestellte „Gefahren für das Trinkwasser“ zu verweisen, allgemein auf in „angrenzenden Gebieten“ vorfindliche schützenswerte Arten zu verweisen und schließlich das „störungsfreie Landschaftsbild“ anzuführen. Letzteres ließe sich für eine Vielzahl von

natürlichen Flächen ins Feld führen. Insbesondere mit Blick auf die schon erwähnten harten Kriterien der Naturschutz-, FFH- und Vogelschutzgebiete ist mit dieser Begründung nicht nachzuvollziehen, weshalb sich die Antragsgegnerin zu einer „pauschalen“, vor allem kompletten Herausnahme des Bereichs „Hundscheid“ entschlossen hat, ohne zumindest zu prüfen, ob und inwieweit wenigstens Teile des insgesamt 207 ha umfassenden Geländes für die Windenergienutzung zur Verfügung gestellt werden könnten. Der Beschlussvorschlag des Planungsbüros für den Gemeinderat vom 8.10.2012 zur Abwägung zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung sah mit Blick auf die Einwendungen hinsichtlich des Landschaftsbildes auch eine Flächenreduzierung auf 44,3 ha vor. Wasserschutzzone II schließen ebenso wie Waldflächen oder Landschaftsschutzgebiete eine Errichtung von Windkraftanlagen regelmäßig nicht generell aus. (vgl. dazu zuletzt OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.5.2019 – OVG 2 A 4.19 –, ZNER 2019, 478) Vorliegend hat die Antragsgegnerin sogar ohnehin nur auf die „geplante“ Ausweisung einer Wasserschutzzone II verwiesen. In dem Zusammenhang hatte das LUA in einer Stellungnahme vom 10.4.2012 im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung ausgeführt, dass die Ausweisung einer Schutzzone um die Quellen Eschenbruch, Weißenborn, Hardenborn, Pferdeborn und Mettlach nicht erfolgt sei, dennoch aber die Einholung eines hydrogeologischen Gutachtens angeregt. Dessen Einholung und Verwertung lassen sich der Begründung zum abschließenden Beschluss (Kapitel 6, „Quellen“) nicht entnehmen. Zu den Auswirkungen auf das Schutzgut Wasser finden sich im Abschnitt 4.5.2 (Seite 51) insgesamt so nicht nachvollziehbare Ausführungen. Dort wird einerseits festgestellt, dass die „ehemals in Erwägung gezogene Konzentrationszone Hundscheid“ nicht mehr weiter verfolgt worden sei, so dass dort – insoweit nachvollziehbar – keine planungsbedingten Auswirkungen auf die „hoch empfindliche Grundwassersituation“ zu erwarten seien. Andererseits heißt es an gleicher Stelle, die Errichtung von Windkraftanlagen sei „generell nur mit geringen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt verbunden“. Eine weitere Aufklärung lässt sich der Begründung nicht entnehmen. Ob das bereits auf der Ebene des § 2 Abs. 3 BauGB oder erst auf der des § 1 Abs. 7 BauGB zu beanstanden ist, kann hier – wie eingangs gesagt – dahinstehen.

Im Ergebnis nichts anderes gilt für die Herausnahme der Fläche „Östlich Faha“. Dazu findet sich in der Begründung (vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 29 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats (Kapitel 2.4.2, „Eignungsanalyse“)) der Hinweis, nach Prüfung „harter und weicher Ausschlusskriterien“ bestehe diese Fläche aus zwei Teilflächen, von denen die nördliche immerhin 9,4 ha umfasse. Aufgrund einer „ungünstigen Flächengeometrie“ könnten dort indes nicht die von der Antragsgegnerin als Mindestanzahl für erforderlich gehaltenen drei Windkraftanlagen errichtet werden. Was in dem Zusammenhang mit „Flächengeometrie“ gemeint ist, wird nicht erläutert und muss daher unverständlich bleiben. Sollten damit vergleichsweise größere technische Schwierigkeiten bei der Errichtung gemeint sein, wird nicht klar, ob und inwieweit diesen im Rahmen der Ausführungsplanung nicht hätte begegnet werden können.

Zu der im Ergebnis – wie erwähnt und mit den genannten Folgen – ursprünglich mit drei Flächen in das Verfahren eingeführten, aber im Ergebnis nur noch in ihrem nördlichen Teil als Konzentrationszone dargestellten Fläche „Holscheider Wald/Wintersteinchen“ finden sich ebenfalls so nicht nachzuvollziehende Ausführungen in der Begründung. (vgl. dazu die Ausführungen auf Seiten 28/29 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats (Kapitel 2.4.2, „Eignungsanalyse“)) Dort ist ausgeführt, dass nach dem „Wegfall der mittleren Teilfläche“ der „ehemals zusammenhängenden“ Konzentrationszone aus artenschutzrechtlichen Gründen der (verbliebene) Teil südwestlich der Landstraße L 176, der in der ursprünglichen Fassung im Übrigen zumindest Teile der zugunsten der Antragstellerin gesicherten Parzellen Nr. 117 und 128 umfasste, mit einer Größe von immerhin noch 14,7 ha nun keine „homogene“ Konzentrationszone mehr darstelle. Dass die letztgenannte



Fläche – so der Text weiter – nun 1.000 m von der hinsichtlich seiner Eignung ohnehin den beschriebenen Bedenken unterliegenden nördlichen „Restfläche“ entfernt ist, ist ein nur schwer nachzuvollziehendes Argument. Alle dargestellten Konzentrationszonen sind „voneinander entfernt“ und es erhellt nicht, weshalb das – bei unterstellter Eignung von zwei Flächen ein Grund sein sollte, eine von beiden nur wegen der „Entfernung“ von den Darstellungen auszuschließen. Auch hier wird dann zusätzlich wieder auf eine nicht näher erläuterte „Flächengeometrie“ verwiesen, die „ohnehin kaum Raum für drei WEA moderner Bauart“ biete. Das dritte Argument für die Herausnahme, bildet der Verweis auf eine auch in Abschnitt 3 der Quellenangaben (Seiten 71/72) nicht spezifizierte „Stellungnahme des Landesdenkmalamts“, in der auf das „voraussichtliche Vorkommen von archäologischen Fundstellen“ hingewiesen werde. Auch dieses sehr vage Argument rechtfertigt ohne nähere Überprüfung so nicht nachvollziehbar den Verzicht auf diese Teilfläche.

Inwieweit dem auf ein „Gutachten des Herrn T... P..., BNL P... GmbH“ Bezug nehmenden Einwand der Antragstellerin zu folgen ist, die in früheren Entwürfen enthaltene „mittlere Fläche“ nordöstlich der L 176 sei bereits zu Unrecht unter Verweis auf Fledermausvorkommen in dem Bereich aus der Flächenkulisse herausgenommen worden, weil das dem zugrunde liegende ornithologische Gutachten dem Anspruch einer wissenschaftlichen Untersuchung nicht gerecht werde und gerade nicht zu dem Schluss gelangt sei, dass ein Fledermausvorkommen konkret auf diesen Flächen festgestellt werden könne, muss vor dem Hintergrund nicht weiter nachgegangen werden.

Bei der Konzentrationszone „Östlich Schwarzbruch“ handelt es sich um eine in den Grenzen eines bereits existierenden Bebauungsplans übernommene Fläche.(vgl. dazu die Ausführungen auf Seite 27 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats (Kapitel 2.4.2, „Eignungsanalyse“)) Hier hat der Gemeinderat der Antragsgegnerin zwei zusätzliche – wohl gemerkt – nach dem Ausschluss harter und weicher Tabukriterien verbliebene Flächen beidseits der Landstraße L 178 aus der Kulisse herausgenommen, um eine „Umzingelung“ der Ortslagen von Tünsdorf, Wehingen, Orscholz und Nohn zu verhindern. Insoweit wird nicht verständlich, ob diese Vorgehensweise nach der allgemeinen, im Rahmen der „weichen“ Ausschlusskriterien angesetzten Anforderungen an die unter Verweis auf die Sicherheit und Gesundheit der Bevölkerung gebildeten „Schutzbereiche Siedlung“ ein eigenständiger Wert beigemessen werden kann. Auch wenn der Schutz der Wohnbevölkerung vor einer „Umzingelung“ allgemein ein tauglicher Aspekt in der Abwägung sein mag.(vgl. dazu etwa OVG Lüneburg, Beschluss vom 12.6.2019 – 12 MN 26/19 –, BauR 2019, 1443) bedürfte es insoweit angesichts der im Verlaufe des Verfahrens extrem „geschrumpften“ Flächenkulisse einer eingehenden Begründung. Es erscheint auch zweifelhaft, ob hier angesichts der zu erwartenden Anzahl der Windkraftanlagen in dem Bereich rechts und links der Landstraße tatsächlich überhaupt von einer solchen „Umzingelung“ ausgegangen werden könnte.

Die demgemäß vorliegenden Mängel bei der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) sind auch am Maßstab des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB beachtlich. Sie sind in dem Sinne „offensichtlich“, da sie auf objektiv feststellbaren Umständen beruhen und ohne Ausforschung der Mitglieder des Rates über deren Planungsvorstellungen für den Rechtsanwender erkennbar(vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 21.8.1981 – BVerwG 4 C 57.80 –, NJW 1982, 591) und zusätzlich auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind, weil nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit bestand, dass ohne die Mängel die Planungen zu einem anderen Ergebnis geführt hätten.(vgl. BVerwG, Beschluss vom 9.10.2003 – BVerwG 4 BN 47.03 –, BauR 2004, 1130) Dem Rügeerfordernis des § 215 Abs. 1 BauGB hat die Antragstellerin entsprochen. Sie hat in der Antragschrift unter ausdrücklicher Bezugnahme auf diese Vorschrift eine Vielzahl Rügen gegen die Konzentrationszonenplanung erhoben.

## C.

Die Antragsgegnerin muss daher ihre zunächst gewählten Kriterien, wie etwa Pufferzonen, für die Festlegung der Konzentrationsflächen nochmals prüfen und gegebenenfalls ändern, wenn sich – wie hier im Ergebnis – herausstellt, dass damit der Windenergie nicht substanziell Raum geschaffen wird.(vgl. BVerwG, Urteil vom 24.1.2008 – 4 CN 2.07 –, BRS 73 Nr. 94) Will sie dennoch an ihren Kriterien festhalten, muss sie auf eine planerische Steuerung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf ihrem Gebiet verzichten.

Sollte sich ferner abschließend herausstellen, dass die dargestellte Konzentrationszone „Holscheider Wald/Wintersteinchen“, die den einzig substantiellen Beitrag zu einer Erweiterung der Flächen für die Windenergienutzung darstellt, aus den bereits in der Begründung für die Änderung des Flächennutzungsplans deutlich artikulierten artenschutzrechtlichen Hindernissen nicht für eine Errichtung von Windenergieanlagen zur Verfügung steht, böte schon das der Antragsgegnerin einen Anlass für eine erneute Abwägungsentscheidung. Dies wäre kein quasi schicksalhaft hinzunehmender „Fehlschlag“, der es rechtfertigte, die insoweit fehlgeschlagene Planung unangetastet zu lassen. Das Abwägungsgebot erfordert nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dem Bereich von der Gemeinde auf der Ebene der Flächennutzungsplanung die Entwicklung eines „schlüssigen gesamtträumlichen Planungskonzepts“. (vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 13.3.2003 – 4 C 3.02 –, BRS 66 Nr. 11) Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets über die Aktivierung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB lässt sich vor dem Hintergrund nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen auch durchsetzen. Insoweit bedingen sich die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen gegenseitig, weil der Ausschlussbereich vom Gesetzgeber (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) negativ über die Konzentrationsflächen definiert wird. Konzentrations- und Ausschlussflächen stehen in einem komplementären Verhältnis dergestalt zueinander, dass die Erhöhung der Positivflächen ohne weiteres zu einer Reduzierung der Ausschlussflächen führt und umgekehrt. Jede Veränderung des Verhältnisses von Positiv- oder Negativflächen stört folglich das im Wege der Abwägung gefundene gesamtträumliche Planungskonzept und macht eine erneute Abwägungsentscheidung erforderlich.(vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 18.8.2015 – 4 CN 7.14 –, NVwZ 2016, 396 m.z.N.) Das gilt namentlich dann, wenn sich im späteren Einzelgenehmigungsverfahren dauerhafte Hindernisse für die Nutzung der Konzentrationsflächen ergeben.

Dem Antrag ist daher insgesamt zu entsprechen. In dem Zusammenhang ist klarzustellen, dass es angesichts der gesetzlichen Vorgaben vor allem in dem § 35 BauGB, aber auch der Landespolitik beziehungsweise der Landesplanung(vgl. dazu die Begründung für die schon erwähnte Verordnung über die 1. Änderung des LEP Umwelt 2004 aus dem Jahr 2011, nach der neues Ziel der saarländischen Umweltpolitik“ der vorrangige Ausbau erneuerbarer Energien ist, deren Anteil am „Stromverbrauch“ (der Stromerzeugung) bis 2020 auf 20 % steigen sollte, und den Städten und Gemeinden im Saarland hinsichtlich der Flächennutzung für die Errichtung von Windkraftanlagen ausdrücklich ein größerer Spielraum gegenüber dem Stand der Festlegung von Vorranggebieten im LEP Umwelt 2004 eingeräumt werden sollte (Abschnitt A. der Begründung, Allgemeines)) weder Sache des Gerichts ist, die politische Entscheidung zugunsten der privilegierten Nutzung der Windenergie bezogen auf die Verhältnisse im Saarland in ihrer Sinnhaftigkeit zu bewerten, noch anstelle der nach dem Rückzug des Landesplanung in dem Bereich weitgehend eigenverantwortlich zur standortregulierenden Planung berufenen Kommunen (§ 2 Abs. 1 BauGB, Art. 28 Abs. 2 GG) eigene Vorstellungen zu entwickeln. Der Bundesgesetzgeber hat sich grundsätzlich für die privilegierte Zulassung der Nutzung der Windenergie dienender Anlagen entschieden. Ob man das für generell ober

auch nur bezogen auf das eigene Umfeld für „falsch“ hält oder nicht, ist keine rechtlich relevante Frage.(vgl. dazu OVG des Saarlandes, Urteil 4.4.2019 – 2 C 313/18 – (“Wenzelstein“), wonach auch die Windenergie generell ablehnenden Stellungnahmen aus dem kommunalpolitischen Bereich insoweit keine Bedeutung beizumessen ist, Nr. 32 der Leitsatzübersicht für das 1. Halbjahr 2019 auf der Homepage des Gerichts (Aktuelle Meldungen/Spruchpraxis) ständige Rechtsprechung, ebenso bereits der Beschluss vom 17.11.2016 – 2 B 183/16 –, BRS 84 Nr. 56 („Fröhner Wald“)) Durch den Fortfall der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch auf der kommunalen Ebene ist die Antragsgegnerin – sofern sie das möchte – gehalten, aufbauend auf der bisherigen Planung und – sofern die Voraussetzungen vorliegen – unter Rückgriff auf das spezielle Sicherungsinstrumentarium des § 15 Abs. 3 BauGB(vgl. zur entsprechenden Anwendbarkeit auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren etwa OVG Münster, Beschluss vom 18.12.2014 – 8 B 646/14 –, NWVBl 2015, 264) in eine erneute Überprüfung einzutreten, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang der Windenergienutzung auf ihrem Gebiet weitere tatsächlich geeignete und rechtlich „verfügbare“ Flächen angeboten werden können. Spekulationen des Gerichts darüber, ob das gelingt, verbieten sich an dieser Stelle aus den genannten Gründen ebenfalls. Sollte die Antragsgegnerin der Auffassung sein, im Hinblick auf die örtlichen Besonderheiten sei es nicht möglich, eine der Windenergie „substantiell Raum gebende“ Planung zu beschließen, muss sie sich auf den Versuch beschränken, die Zulassung von Windenergieanlagen im Rahmen der Anwendung von § 35 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 BauGB durch das Geltendmachen von öffentlichen Belangen im Genehmigungsverfahren (§ 36 Abs. 1 BauGB) im Einzelfall zu „steuern“.

Abschließend ist vorsorglich darauf hinzuweisen, dass dabei insbesondere auch die sogenannten „weichen“, also insoweit nicht indisponiblen Ausschlussgründe (erneut) in den Blick zu nehmen und einer kritischen Prüfung zuzuführen sind.(vgl. dazu die Tabelle/Übersicht auf Seiten 18/19 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats (Kapitel 2.4.1, „Restriktionsanalyse“) Insoweit gibt es sicher weder „feste“ Werte oder Grenzen, die gewissermaßen für alle planenden Gemeinden unabhängig von den geografisch-physikalischen Gegebenheiten Geltung beanspruchen könnten und sicher einerseits auch keine Verpflichtung der jeweiligen Kommune abseits von Eignungskriterien Flächen im Flächennutzungsplan darzustellen, die letztlich für eine sinnvolle Windenergienutzung aus welchen Gründen auch immer nicht tauglich sind. Andererseits ist allerdings die Inanspruchnahme des grundsätzlichen Rechts der Gemeinden, an sich geeignete Flächen nicht in die Darstellungen des Flächennutzungsplans aufzunehmen umso kritischer zu sehen, je weniger Flächen im Ergebnis dargestellt werden sollen. Zu diesen „weichen“ Kriterien gehören beispielsweise die von der Antragsgegnerin festgelegten „Pufferzonen“ um ausgewiesene Schutzgebiete, die allerdings bei europäischen Gebieten regelmäßig gemeinschaftsrechtlich vorgegeben sein dürften, und die von der Antragsgegnerin festgelegten „Schutzbereiche Siedlung“. Für diese gibt es ebenfalls keine festen Werte, insbesondere besteht die von der Antragstellerin behauptete landesrechtliche Vorgabe von 400 m nicht.(vgl. in dem Zusammenhang zur Frage der Verpflichtung einer Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen OVG Lüneburg, Urteil vom 5.3.2019 – 12 KN 202/17 –, BauR 2019, 1074) Die Festlegung obliegt vorbehaltlich der Wahrung der letztlich im Einzelgenehmigungsverfahren zu ermittelnden Grenze der nachbarrechtlichen Zulässigkeit insbesondere nach immissionsschutzrechtlichen Kriterien der jeweils planenden kommunalen Körperschaft. Hierbei handelt es sich – wie in der Begründung zutreffend herausgestellt wurde – in dem Sinne um einen „gewählten“ Abstand.(vgl. dazu und auch zu den zugrunde liegenden Motiven der Antragsgegnerin die Ausführungen auf Seite 20 der Begründung vom 13.3.2017 für den abschließenden Beschluss des Gemeinderats („Vorsorgeabstände“)) Nach dem Vorbringen der Antragsgegnerin befand sich das Flurstück Nr. 128 im Übrigen in der Phase der erneuten öffentlichen Auslegung (2016) deswegen nur noch mit einer Teilfläche zwischen 50 und 80 m Tiefe und das Flurstück Nr.

117 gar nicht mehr innerhalb der Flächenkulisse der vorgesehenen Konzentrationszonen, weil dieser generelle Abstand zu bebauten Ortslagen von 800 m auf 1.000 m vergrößert wurde, um wachsenden Anlagenhöhen von Windkraftanlagen Rechnung zu tragen. Ob als Überschwemmungsgebiet ausgewiesene Flächen generell – was die Tabelle 3 auf der Seite 16 der Begründung nahelegt – unter dem Aspekt des Hochwasserschutzes als „hartes“ Ausschlusskriterium angesehen werden können, erscheint ebenfalls zweifelhaft. (verneinend OVG Münster, Urteil vom 14.3.2019 – 2 D 71/17.NE –, BauR 2019, 1418) Was die von der Antragstellerin beanstandete Festlegung einer Mindestgröße von 7 ha für als Konzentrationszonen in Betracht kommende Eignungsflächen unter dem Aspekt der „Herausnahme von Kleinstflächen“ betrifft, hat das Bundesverwaltungsgericht zwar die Festlegung einer Mindestgröße als taugliches „weiches“ Tabukriterium im Grundsatz gebilligt. (BVerwG, Urteil vom 24.1.2008 – 4 CN 2.07 –, BRS 73 Nr. 94) Ein Abwägungsfehler kann sich aber daraus ergeben, dass der Windenergie mit der gewählten Methode nicht ausreichend substantiell Raum geschaffen wird; auch in diesem Fall hätte der Planungsträger sein Auswahlkonzept nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Beschluss**

Der Streitwert wird entsprechend der vorläufigen Bestimmung im Beschluss des Senats vom 12.12.2018 – 2 C 341/18 – für das Normenkontrollverfahren auf 60.000,- EUR festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.