


Gericht:	Hessischer Verwaltungsgerichtshof 4. Senat
Entscheidungsdatum:	26.08.2019
Aktenzeichen:	4 A 2426/17
ECLI:	ECLI:DE:VGHHE:2019:0826.4A2426.17.00
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Normen:	§ 1 Abs 6 Nr 7 b) BauGB, § 1 Abs 7 BauGB, § 35 Abs 1 Nr 5 BauGB, § 35 Abs. 3 BauGB, § 35 Abs. 3 BauGB ... mehr

Baurecht, Steuerung der Windkraftnutzung durch Flächennutzungsplan

Leitsatz

Das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 (Hessen), wonach zwischen "Vorranggebieten zur Nutzung der Windenergie" und bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten ein Mindestabstand von 1.000 m zu wahren ist, ist im Rahmen der Flächennutzungsplanung kein "hartes Tabukriterium".

Das Ziel 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 (Hessen) entfaltet auf der Zulassungsebene keine Wirkung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB.

Verfahrensgang

vorgehend VG Darmstadt, 27. September 2017, 2 K 12/16.DA, Urteil

Tenor

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 27. September 2017 abgeändert, soweit festgestellt wird, dass es keinen Rechtsfehler darstellt, dass die Klägerinnen ihre Planung gemäß § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch dem Ziel Z 3 lit. b) der 2. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 - Vorgaben zur Nutzung der Windenergie - angepasst und als einer Abwägung nicht zugänglich angesehen haben (sogenanntes „hartes Tabukriterium“). Die Klage wird auch insoweit abgewiesen.

Die Anschlussberufung der Klägerinnen wird zurückgewiesen.

Von den Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens haben die Klägerinnen zu 1. bis 11. je 1/15 und die Klägerin zu 12. 4/15 zu tragen. Die Kosten des Berufungsverfahrens haben die Klägerinnen zu je 1/12 zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerinnen dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerinnen begehren vom beklagten Land die Genehmigung des gemeinsamen Flächennutzungsplanes der Städte und Gemeinden des Odenwaldkreises - Sachlicher Teilbereich Windkraft (im Folgenden: Teilflächennutzungsplan Windkraft).

Bei den Klägerinnen handelte es sich ursprünglich um die 15 Städte und Gemeinden des Odenwaldkreises. Sie haben im Jahre 2011 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Erstellung eines Entwurfs eines Teilflächennutzungsplans Windkraft geschlossen. Nach dem Zusammenschluss der Stadt Beerfelden und der Gemeinden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal zum 1. Januar 2018 zur Stadt Oberzent klagen heute noch 12 Kommunen.

Zur Vorbereitung des Entwurfs eines Teilflächennutzungsplans Windkraft ließen die Klägerinnen ein Raumgutachten erstellen. Bei einer Fläche des Odenwaldkreises von insgesamt 62.330 ha kam das Gutachten nach Abzug „harter Tabuflächen“ (Siedlungs- und Verkehrsflächen, Flächen für Versorgungsanlagen, bestimmte Wasser und Naturschutzflächen und bestimmter Abstände zu schutzwürdigen Nutzungen und Funktionen) zu einer möglichen Fläche für die Windkraftnutzung von 9.302 ha (14,92 % des Kreisgebietes). Hiervon wurden diejenigen Flächen ausgeschieden, auf denen die Windgeschwindigkeit in einer Höhe von 100 m über Grund weniger als 5,2 m/s beträgt. Danach verblieben 7.764 ha (12,46 % des Kreisgebietes). Diese Flächen wurden um diejenigen Flächen reduziert, die kleiner als 30 ha sind, da sie nicht geeignet seien, mindestens 3 Windkraftanlagen aufzunehmen. Nach dem entsprechenden Abzug verblieben 7.186 ha (11,52 % des Kreisgebietes), verteilt auf 36 Teilflächen. Unter diesen Flächen wurde auf einer 2. Stufe eine weitergehende Auswahl getroffen. In einem 1. Schritt untersuchte das Gutachten sogenannte weiche Tabukriterien (bspw. sonstige Schutzgebiete, oberflächen-nahe Lagerstätten) und führte entsprechende Einzelfallprüfungen (FF[^]Gebiete, Vogelschutzgebiete, Denkmalschutz, Trinkwasserschutzgebiete etc.) durch; nach festgelegten Abstands- und Pufferflächen wurden weitere Flächen ausgeschieden bzw. reduziert. Die danach verbliebene Gesamtfläche von 5.231 ha (8,39% des Kreisgebietes) wurde bezüglich des Landschaftsbildes und seiner Sensibilität sowie hinsichtlich der Windgeschwindigkeit und den erschließungsbedingten Eingriffen in Natur und Landschaft nochmals bewertet. Danach verblieb - als Ergebnis des Raumgutachtens - auf 29 Teilflächen eine Fläche von 3.493 ha (5,6 % des Kreisgebiets).

Auf der Basis des Ergebnisses des Raumgutachtens erfolgte die Herleitung der Konzentrationsflächen unter Berücksichtigung vertiefender Erhebungen und Bewertungen bezüglich der Avifauna, der Fledermäuse, der Standortbewertung von Waldflächen und der (nochmaligen) Bewertung von Landschaftsbildbeeinträchtigungen. Ferner wurden die bestehenden Daten - insbesondere über die Windhöffigkeit - ergänzt bzw. durch neuere Erkenntnisse ersetzt und eine Auswahl der im Raumgutachten ermittelten Flächen nach den Kriterien Vermeidung von Überkonzentrationen, mögliche Windparkgröße, Schutz des Landschaftsbildes und voraussichtlicher Eingriffe in Natur und Landschaft durch notwendige Erschließungsmaßnahmen vorgenommen. Diese erste Flächenauswahl führte zu einer weiteren Reduzierung der Gesamtfläche auf 1.912,40 ha (3,07 % des Kreisgebietes), verteilt auf 9 Teilflächen. Im Zuge der Untersuchung der Avifauna und der Fledermäuse zeichnete sich ab, dass einige der ausgewählten Flächen ein erhebliches Konfliktpotential aufwiesen. Aus diesem Grunde und wegen zwischenzeitlich erteilter immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen wurden aus den Potentialflächen des Raumgutachtens unter Berücksichtigung gleicher Auswahlkriterien weitere Flächen wieder in

den Flächenfindungsvorgang aufgenommen sowie andere Flächen - wegen einer lokalen Überkonzentration - ausgeschlossen. Ferner erfolgte ein weiterer Ausschluss von Flächen aus artenschutzrechtlichen Gründen, wegen Belangen der Verteidigung (Nachtfluggroute für Hubschrauber) und aufgrund weiterer aktueller Ergebnisse zur Windhöffigkeit. Danach verblieb eine Gesamtfläche von 1.595,86 ha (2,56 % des Kreisgebiets) verteilt auf 9 Einzelflächen. Aufgrund vorgenommener Arrondierungen von Einzelflächen wegen einzuhaltender Abstände, geringer Windhöffigkeit sowie Ungeeignetheit wegen eines zu steilen Reliefs wurde die Gebietskulisse in den 9 Einzelgebieten schließlich auf 1.194,64 ha (1,92 % der Kreisfläche) vermindert.

Mit diesem Ergebnis gingen die Klägerinnen in die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Behörden sowie der sonstigen Träger öffentlicher Belange, die in den einzelnen Kommunen in der Zeit vom 19. Dezember 2012 bis zum 28. Februar 2013 stattfand. Aufgrund einer während der frühzeitigen Beteiligung eingegangenen Stellungnahme der Deutschen Flugsicherung veränderten die Klägerinnen im Rahmen der Abwägung die Gebietskulisse auf 1.003,56 ha (1,61 % des Kreisgebietes) in 8 Einzelgebieten.

In der Zeit vom 15. Oktober 2013 bis 18. November 2013 erfolgte sodann die Offenlegung des Entwurfs des Teilflächennutzungsplans Windkraft. Im Zeitraum von März bis April 2015 beschlossen die Klägerinnen den Teilflächennutzungsplan Windkraft ohne eine Veränderung der Flächenkulisse. Mit Schreiben vom 9. Juni 2015 beantragten sie beim Regierungspräsidium in Darmstadt dessen Genehmigung.

Nachdem das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung die Frist zur Genehmigung von drei Monaten bis zum 9. Dezember 2015 verlängert hatte, versagte das Regierungspräsidium in Darmstadt mit Bescheid vom 7. Dezember 2015 die Genehmigung. Zur Begründung führte das Regierungspräsidium aus, die Gemeinden hätten das Ziel Z 3 lit. b der 2. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 - Vorgaben zur Nutzung der Windenergie - vom 27. Juni 2013 (GVBl. I S. 479) - im Folgenden: 2. LEP-Änderung 2013 -, nach welchen zu bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten ein Mindestabstand von 1.000 m zu wahren sei, zu Unrecht als hartes Ausschlusskriterium gewertet und damit einer Abwägung entzogen. Die Darstellung der Konzentrationsflächen „15_a_neu“ und „15_b“ (Stadt Michelstadt) sei ebenfalls abwägungsfehlerhaft. Wochenstuben der Mopsfledermaus seien bei der artenschutzrechtlichen Prüfung nicht hinreichend berücksichtigt worden. Auch die Darstellung der Konzentrationsflächen „19“ (Stadt Michelstadt) und „31“ (Stadt Oberzeihnt) sei abwägungsfehlerhaft. Diese Flächen legen weitestgehend innerhalb des Vogelschutzgebietes „Südlicher Odenwald“. Der Nachweis, dass Windkraftanlagen auf diesen Flächen verträglich im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG seien, sei von den Klägerinnen nicht hinlänglich erbracht worden.

Am 5. Januar 2016 haben die Klägerinnen gegen den Ablehnungsbescheid vom 7. Dezember 2015 Klage erhoben. Zur Begründung haben sie ausgeführt, sie seien an den im Landesentwicklungsplan Hessen 2000 festgelegten Mindestabstand zwischen Siedlungen und Windkraftanlagen von 1.000 m bei ihrer Planungsentscheidung zwingend gebunden gewesen. Somit sei die Behandlung des Abstandes als hartes Tabukriterium, das einer Abwägung nicht zugänglich sei, nicht zu beanstanden. Diese Zielfestlegung im Landesentwicklungsplan entfalte gemäß § 4 Abs. 1 Satz Nr. 1 ROG Bindungswirkung gegenüber öffentlichen Stellen, mithin auch gegenüber Gemeinden. Im Übrigen seien gemäß § 1 Abs. 4 BauGB auch Flächennutzungspläne an die Ziele der Raumordnung anzupas-

sen. Hinsichtlich der Konzentrationsflächen „15_a_neu“ und „15_b“ lägen keine Abwägungsfehler vor. Zwar empfehle der Leitfaden des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz „Berücksichtigung der Naturschutzbelange bei der Planung und Genehmigung von Windkraftanlagen (WKA) in Hessen“ aus dem Jahre 2012 einen Abstandspuffer von 5 km um bekannte Wochenstubenkolonien der Mopsfledermaus. Sie - die Klägerinnen - hätten im Rahmen ihrer Planung aber Sondergutachten in Auftrag gegeben, die zu dem Ergebnis gekommen seien, dass ein konkreter, nicht ausräumbarer artenschutzrechtlicher Verbotstatbestand nicht zu ermitteln sei. Auch die Auswahl der Konzentrationsflächen „19“ und „31“ sei nicht abwägungsfehlerhaft. Diese Flächen legen zwar im Vogelschutzgebiet „Südlicher Odenwald“ (DE 6420-450). Auch hier hätten gutachterliche Untersuchungen aber ergeben, dass das Spektrum der maßgeblichen Arten nicht zu einer grundsätzlichen Ausschlussempfehlung führe. Bezüglich der Fläche „19“ seien im Rahmen der Kartierung keine relevanten Arten registriert worden. Für die Fläche „31“ sei am Rande des Ein-Kilometer-Radius östlich der Untersuchungsfläche zwar ein Brutpaar des Rotmilans gesichtet worden. Das Gutachten sei aber zu dem Ergebnis gekommen, dass Flugbewegungen im direkten Umfeld der Konzentrationsfläche nur ausnahmsweise zu erwarten seien. Nach den vorgelegten Gutachten kämen die geeigneten Habitate der maßgeblichen Arten nur sehr kleinflächig und auch nur an wenigen Stellen vor. Daraus folge, dass potentielle Beeinträchtigungen durch eine kleinräumige Standortoptimierungen ausreichend minimiert bzw. vermieden werden könnten.

Die Klägerinnen haben beantragt,

unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides des Beklagten vom 7. Dezember 2015 den Beklagten zu verpflichten, den Klägerinnen die beantragte Genehmigung des gemeinsamen Flächennutzungsplans der Städte und Gemeinden des Odenwaldkreises - sachlicher Teilbereich Windkraft - zu erteilen;

hilfsweise

festzustellen, dass es keinen Rechtsfehler darstellt, dass die Klägerinnen ihre Planung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB dem Ziel Z 3 lit. b der 2. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 - Vorgaben zur Nutzung der Windenergie - angepasst und das Ziel als einer Abwägung nicht zugänglich angesehen haben (sogenanntes „hartes Tabukriterium“).

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat er sich im Wesentlichen auf den Inhalt seines Bescheides vom 7. Dezember 2015 bezogen.

Mit Urteil vom 27. September 2017, dem Beklagten zugestellt am 6. November 2017, hat das Verwaltungsgericht die im Hauptantrag gestellte Verpflichtungsklage abgewiesen und dem hilfsweise gestellten Feststellungsantrag stattgegeben. Soweit der Klage stattgegeben wurde, hat die Vorinstanz die Berufung zugelassen.

Zur Begründung des stattgebenden Teils des Urteils hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, der hilfsweise gestellte Klageantrag sei zulässig. Als feststellungsfähiges Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO könnten auch einzelne, sich aus einem um-

fassenden Rechtsverhältnis ergebende Berechtigungen angesehen werden - so die Einstufung des Ziels Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 als sogenanntes hartes Tabukriterium im Rahmen der Flächennutzungsplanung. Auch das notwendige Feststellungsinteresse sei gegeben, da die Rechtslage insoweit unklar sei und die Klägerinnen ihr zukünftiges Verhalten an der Feststellung ausrichten wollten. Die Feststellungsklage sei auch begründet. Das vom Landesplanungsgeber vorgegebene, unmissverständliche und nicht weiter auslegungsfähige Ziel sei von den Klägerinnen im Rahmen ihrer Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB zwingend zu beachten. Ein Abwägungsspielraum verbleibe den Klägerinnen nicht. Das Ziel sei nicht nur an die Träger der Regionalplanung gerichtet. Die Bindungswirkung der Gemeinden ergebe sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG und könne nicht durch den Träger der Landesentwicklungsplanung eingeschränkt werden. Dieses Ergebnis werde auch nicht durch die Vorschrift des § 6 Abs. 2 ROG in Frage gestellt, weil das Abweichungsverfahren das Ziel in seinem Bestand grundsätzlich unberührt lasse und lediglich der öffentlichen Stelle, die der Zielbindung unterworfen sei, die Möglichkeit eröffne, in einem konkreten Einzelfall von dieser Bindung befreit zu werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sei und die Grundzüge der Planung nicht berührt würden. Eine Abweichung könne damit nur in Einzelfällen zugelassen werden. Diese Voraussetzungen legen im Falle der Ausweisung von Konzentrationsflächen in einem Flächennutzungsplan nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB von vornherein nicht vor.

Ein Anspruch auf Genehmigung des Teilflächennutzungsplans Windkraft bestehe aber nicht, weil die von den Klägerinnen eingeholte FFH-Verträglichkeitsstudie in Bezug auf die Konzentrationsflächen „19“ und „31“ unvollständig, unschlussig und teilweise nicht nachvollziehbar sei. Es sei nicht ersichtlich, dass sämtliche Erhaltungsziele des Vogelschutzgebietes „Südlicher Odenwald“ in die Untersuchung einbezogen worden seien. Auch das Ergebnis der Verträglichkeitsuntersuchung, wonach unter Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen im Rahmen der konkreten Standortauswahl innerhalb der beiden Konzentrationsflächen eine erhebliche Beeinträchtigung ausgeschlossen werden könne, sei für das Gericht nicht nachvollziehbar. Im Übrigen könne dahingestellt bleiben, ob die Darstellung der Konzentrationsflächen „15_a_neu“ und „15_b“ zu Recht erfolgt sei.

Das beklagte Land hat gegen das ihm am 6. November 2017 zugestellte Urteil mit Schriftsatz vom 30. November 2017, eingegangen bei Gericht am 1. Dezember 2017, Berufung eingelegt und diese mit Schriftsatz vom 3. Januar 2018, eingegangen bei Gericht am 4. Januar 2018, begründet. Das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 stelle kein hartes Tabukriterium dar. Dies folge bereits aus der Möglichkeit einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts seien die Klägerinnen auch nicht Adressaten dieses Ziels. Es sei stets anhand der jeweiligen zielförmigen Festsetzung zu ermitteln, wer bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen was zu tun oder zu unterlassen habe. Bei § 4 Abs. 1 ROG handele es sich um eine Blankettnorm, die durch die konkrete Zielfestlegung ausgefüllt werde. Die Bestimmung lege daher lediglich den Kreis der Adressaten fest, die überhaupt durch eine zielförmige Festlegung gebunden werden könnten. Dem Träger der Landesplanung stehe es frei, sowohl den materiellen Inhalt als auch den räumlichen Geltungsbereich von Zielen der Raumordnung festzulegen, ohne gegen § 4 Abs. 1 ROG zu verstoßen. Das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 richte sich eindeutig nur an die Vorrangflächenplanung der Träger der Regionalplanung. Dem Landesentwicklungsplan könne ein allgemein gelten-

des Verbot der Errichtung von Windkraftanlagen innerhalb des 1.000 m-Abstandes zu Siedlungsbereichen nicht entnommen werden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 27. September 2017 auch im Hilfsantrag abzuweisen.

Die Klägerinnen beantragen,

die Berufung zurückzuweisen und im Wege der Anschlussberufung unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 27. September 2017 den Ablehnungsbescheid des Beklagten vom 7. Dezember 2015 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die beantragte Genehmigung des gemeinsamen Flächennutzungsplans der Städte und Gemeinden des Odenwaldkreises - sachlicher Teilbereich Windkraft - zu erteilen.

Zur Begründung tragen die Klägerinnen vor, das Verwaltungsgericht sei zu Recht davon ausgegangen, dass sie bei der Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergie im Teilflächennutzungsplan Windkraft an die entsprechende Zielvorgabe des Landesentwicklungsplans gebunden seien und deshalb den Abstand von 1.000 m zwischen Siedlungsbereichen und Windenergieanlagen als hartes Tabukriterium gewertet hätten. Dies folge aus der zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan gültigen Regelung des § 5 Abs. 7 HLPG (jetzt: § 3 HLPG 2012), der keine von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG abweichende Regelung treffe. Der Landesentwicklungsplan selbst könne von dieser Rechtslage nicht abweichen. Zutreffend gehe das Verwaltungsgericht auch davon aus, dass die grundsätzliche Möglichkeit einer Zielabweichung ein landesplanerisches Ziel und dessen Bindungswirkung für alle öffentlichen Stellen nicht in seinem Bestand berühre, sondern allenfalls punktuell bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Unterschreitung des Mindestabstandes von 1.000 m erlaube und nicht etwa generell und flächenhaft für ein ganzes Plangebiet.

Die Anschlussberufung sei begründet. Das Verwaltungsgericht verkenne bei seiner Auseinandersetzung mit den Erhaltungszielen des Vogelschutzgebietes „Südlicher Odenwald“, dass bei der Ausweisung der insgesamt 60 hessischen Vogelschutzgebiete im Jahre 2008 die Erhaltungsziele für die jeweiligen Gebiete und die dort vorkommenden Arten nach Anhang 1 der Vogelschutzrichtlinie identisch und damit allgemein und grundsätzlich formuliert worden seien. Die gebietsspezifische Konkretisierung erfolge erst mit der Grunddatenerhebung vom November 2012, bei der die für die jeweilige Art im Vogelschutzgebiet relevanten, essentiellen Bereiche und sonstige regelmäßig benötigte Habitatstrukturen ermittelt und definiert würden. In der Grunddatenerhebung für das Vogelschutzgebiet „Südlicher Odenwald“ seien die konkreten Lebensräume, die die jeweiligen Arten im Vogelschutzgebiet benötigten, um einen günstigen Erhaltungszustand aufzuweisen, untersucht und konkretisiert worden. In diesem Sinne seien die konkreten Lebensräume auch in die Verträglichkeitsuntersuchung eingestellt worden. Soweit das Verwaltungsgericht die Verträglichkeitsuntersuchung auch flächenmäßig für zu unbestimmt erachte, werde übersehen, dass die Untersuchung auf die dem Beklagten bekannten Karten der von ihm selbst in Auftrag gegebenen Grunddatenerhebung verweise. Völlig unberücksichtigt bleibe, dass bereits bei der Ausarbeitung des Entwurfs des Flächennutzungsplans auf Grundlage der Hinweise des Gutachters Bereiche innerhalb der jeweiligen Konzentrationszonen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 10 und Abs. 4 BauGB dargestellt worden

seien, die aufgrund ihrer besonders schützenswerten Biotopstruktur erhalten werden sollten und nicht für die Windkraftnutzung geeignet seien. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts stehe auch im Widerspruch zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. März 2015. Danach seien die naturschutzrechtlichen Prüfungsanforderungen an die auch bei Bauleitplänen durchzuführende Verträglichkeitsuntersuchung sachnotwendig von den in der Planung verfügbaren Detailkenntnissen abhängig und an die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments bei der Festlegung ggfs. erforderlicher Kohärenzsicherungsmaßnahmen gebunden. Soweit offen gelassen werde, ob die Ausweisung der Vorrangflächen „15_a_neu“ und „15_b“ zu Recht erfolgt sei, überspanne das Gericht auch hier die Anforderungen an die Konfliktlösung im Rahmen der Flächennutzungsplanung. Gegen eine unzulässige Konfliktverlagerung spreche, dass erst im Verfahren zur Genehmigung über einen bestimmten Standort einer Windenergieanlage entschieden werden könne, ob und ggfs. mit welchen Betriebszeiten bzw. Abschaltregelungen ein erhöhtes Tötungsrisiko für die Mopsfledermaus bei deren nächtlichen Jagdflügen ausgeschlossen werden könne.

Der Beklagte beantragt,

die Anschlussberufung zurückzuweisen.

Zur Begründung verweist der Beklagte auf sein bisheriges Vorbringen. Die von den Klägerinnen vorgelegte FFH-Verträglichkeitsprüfung setze sich nicht in korrekter Weise mit den in der Natura 2000-Verordnung für den Odenwaldkreis festgelegten Erhaltungszielen auseinander, die nahezu die gesamte Fläche der beiden geplanten Konzentrationszonen abdeckten. Im Übrigen hätten die Klägerinnen den Belang des Schutzes mehrerer Wochenstuben der Mopsfledermaus, der sich bereits während des Planungsverfahrens aufgedrängt habe, nicht auf das Genehmigungsverfahren verlagern dürfen.

Zur Ergänzung des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens (3 Bände), den Verwaltungsvorgang des Beklagten (1 Ordner) und die Planaufstellungsunterlagen der Klägerinnen (2 Ordner), die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung des Beklagten ist begründet (A.), während die zulässige Anschlussberufung der Klägerinnen keinen Erfolg hat (B).

A. Die Berufung des Beklagten ist zulässig (I.) und begründet (II.).

I. Die Berufung des Beklagten ist nach Zulassung des Rechtsmittels durch das Verwaltungsgericht gemäß §§ 124 Abs. 1, 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO statthaft. Die Berufung ist nach der am 6. November 2017 erfolgten Zustellung des angefochtenen Urteils mit Schriftsatz vom 30. November 2017, eingegangen beim Verwaltungsgericht am 1. Dezember 2017, innerhalb der Rechtsmittelfrist von einem Monat (§ 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO) eingelegt worden. Der Beklagte hat die Berufung auch innerhalb der zweimonatigen Begründungsfrist des § 124a Abs. 3 Satz 1 VwGO mit Schriftsatz vom 3. Januar 2018, eingegangen beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof am 4. Januar 2018, begründet.

II. Die Berufung des Beklagten ist auch begründet.

Die von den Klägerinnen hilfsweise erhobene allgemeine Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) ist zulässig, aber unbegründet, so dass das insoweit stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts abzuändern und die Klage insoweit abzuweisen ist.

Die Klägerinnen haben keinen Anspruch auf die Feststellung, dass sie zu Recht ihre Konzentrationszonenplanung der Zielfestlegung Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 angepasst und das Ziel als einer Abwägung nicht zugänglich angesehen haben (sog. „hartes Tabukriterium“). Der Charakter des Ziels als „hartes Tabukriterium“ lässt sich im Rahmen einer Konzentrationszonenplanung zur Steuerung der Zulässigkeit von Windkraftanlagen (1.) weder aus §§ 1 Abs. 4 BauGB, 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG (2.) noch aus § 1 Abs. 3 BauGB (3.) ableiten.

1. Die Anforderungen an eine rechtswirksame Darstellung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB in einem Flächennutzungsplan sind in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der Senat anschließt, geklärt. Soll eine planerische Entscheidung die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen - hiernach stehen öffentliche Belange einem Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist -, verlangt das Abwägungsgebot (§§ 1 Abs. 7 BauGB, 2 Abs. 3 BauGB) die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts, das sich auf den gesamten Außenbereich erstreckt. Die gemeindliche Entscheidung muss nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch deutlich machen, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von solchen Vorhaben freizuhalten (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11 -, juris Rdnr. 9 m.w.N.). Das Zurücktreten der Privilegierung in Teilen des Plangebiets lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Gemeinde sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers ist bei der Darstellung von Konzentrationsflächen Rechnung zu tragen; für die privilegierte Nutzung ist in substantieller Weise Raum zu schaffen (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 - 4 C 15.01 -, juris Rdnr. 20 und Beschluss vom 24. März 2015 - 4 BN 32.13 -, juris Rdnr. 22).

Die Ausarbeitung des Planungskonzepts ist dabei dem Abwägungsvorgang zugeordnet, der sich abschnittsweise vollzieht. In einem ersten Abschnitt sind die Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die sich für die Windenergienutzung nicht eignen. Diese „Tabuzonen“ lassen sich in zwei Kategorien unterteilen. Die erste Gruppe bilden die „harten Tabuzonen“ in denen die Errichtung und/oder der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind. Die zweite Gruppe sind die „weichen Tabuzonen“, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen zwar rechtlich und tatsächlich möglich sind, in denen nach den städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 1. Oktober 2018, § 35 Rdnr. 124b, m.w.N.). Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleiben die sogenannten Potenzialflächen, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen. Die Windkraftnutzung auf diesen Flächen ist in einem weiteren Arbeitsschritt mit konkurrierenden Nutzungen auf diesen Flächen abzuwägen, das heißt, dass die gegen die Windkraftnutzung sprechenden Belange mit dem Anliegen abzuwägen sind, der Windkraft-

nutzung auf der entsprechenden Fläche eine Chance zu geben. Als Ergebnis dieser Abwägung muss der Windkraftnutzung im Planungsraum in substantieller Weise Raum verschafft werden. Erkennt die Gemeinde, dass dieses Ziel nicht erreicht wird, muss sie ihr Auswahlkonzept überprüfen, dieses gegebenenfalls ändern oder auf eine Steuerung der Windenergie gänzlich verzichten (vgl. Söfker, a.a.O., § 35 Rdnr. 124b, m.w.N.).

Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, deren Bereitstellung für die Windenergienutzung an der fehlenden Erforderlichkeit der Planung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB scheitert. Nicht erforderlich im Sinne dieser Vorschrift erweist sich ein Bauleitplan, dessen Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2004 - 4 CN 4.03 -, BVerwGE 120, 239 [240 f.]). Als „harte Tabuzonen“ dürfen grundsätzlich auch solche Flächen behandelt werden, die der planerischen Abwägung zwischen den Belangen, die für die Windenergie sprechen, und konfligierenden Belangen (§ 1 Abs. 7 BauGB) entzogen sind, weil eine dortige Darstellung von Konzentrationszonen dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB zuwiderliefe, das seinerseits eine Konkretisierung der Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG darstellt (vgl. dazu OVG Niedersachsen, Urteil vom 23. Juni 2016 - 12 KN 64/14 -, juris Rdnr. 65 ff.; Gatz, DVBl. 2017, 461 [463]). Das Anpassungsgebot ist ebenso wie das Erforderlichkeitsgebot das Ergebnis der Anwendung eines der Abwägung vorangestellten zwingenden Rechtssatzes, der der Abwägung der Gemeinden entzogen ist. Ziele der Raumordnung sind einer planerischen Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe nicht zugänglich (BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2004 - 4 BN 22.04 -, juris Rdnr. 8; vgl. auch OVG Niedersachsen, Urteil vom 25. April 2019 - 12 KN 226/17 -, juris Rdnr. 105).

Dem zwingenden Charakter in Form eines harten Tabukriteriums steht nicht entgegen, dass von dem Ziel Z 3 lit. b 2. LEP-Änderung 2013 nach § 6 Abs. 2 ROG in Verbindung mit § 4 Abs. 9 HLPG auf Antrag der Klägerinnen von der obersten Landesplanungsbehörde eine Abweichung zugelassen werden könnte, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Ziele der Raumordnung sind deshalb nicht für die Gemeinde disponibel mit der Folge, dass sie sie aus städtebaulichen Gründen zurückstellen kann. Allein die theoretische Möglichkeit einer Zielabweichung rechtfertigt daher bei typisierender Betrachtung nicht die Annahme einer fehlenden Bindung des Plangebers an die Ziele der Raumordnung. Soweit solche Ziele einer Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergie entgegenstehen, ist deshalb die Einordnung hiervon betroffener Flächen als „harte Tabuzonen“ nicht zu beanstanden (so auch OVG Niedersachsen, Urteil vom 23. Juni 2016 - 12 KN 64/14 -, Rdnr. 65; Gatz, DVBl. 2017, 461 [463]).

Harte Tabuflächen sind einer Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen entzogen. Demgegenüber sind weiche Tabuzonen zu den Flächen zu rechnen, die einer Windenergienutzung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Zwar dürfen sie anhand einheitlicher Kriterien ermittelt und vorab im Wege der Abwägung wegen aus der Sicht der Gemeinde überwiegender anderer Belange ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung einer Fläche für die Windenergie sprechen. Das ändert aber nichts daran, dass sie keine eigenständige Kategorie im System des Rechts der Bauleitplanung bilden, sondern der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind. Sie sind disponibel, was sich daran zeigt, dass städtebauliche Gesichtspunkte bei den weichen Tabuzonen nicht von vornherein vorrangig sind, sondern der Plange-

ber diese Zonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen muss, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die Windenergienutzung nicht substanziiell Raum schafft (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008 - 4 CN 2.07 -, juris Rdnr. 15). Während harte Tabuzonen kraft Gesetzes als Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung ausscheiden, muss der Plangeber eine Entscheidung für weiche Tabuzonen rechtfertigen. Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er - anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen. Andernfalls scheidet seine Planung unabhängig davon, welche Maßstäbe an die Kontrolle des Abwägungsergebnisses anzulegen sind, schon an dem fehlenden Nachweis, dass er die weichen Tabukriterien auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 - 4 CN 1.11 -, juris Rdnr. 13).

2. Im konkreten Fall steht der Behandlung der Abstandsflächen zu vorhandenen und geplanten Siedlungsbereichen entsprechend dem Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 als harte Tabuzone aber entgegen, dass die Zielfestlegung nicht in Form eines grundsätzlichen geltenden Verbots die Planung, den Bau und den Betrieb von Windkraftanlagen steuert. Die Zielfestlegung macht ausschließlich Vorgaben für die der Landesplanung unmittelbar nachgeordnete Regionalplanung. Die Zielfestlegung beabsichtigt nicht die Steuerung auf entfernteren Planungsebenen, wie der gemeindlichen Flächennutzungsplanung der Klägerinnen, oder gar auf der Zulassungsebene.

Nr. 3.1 der 2. LEP-Änderung 2013 (Energiebereitstellung durch Nutzung der Windenergie) enthält folgende Festlegungen:

Z 1 Für Räume mit ausreichenden natürlichen Windverhältnissen sind in den Regionalplänen „Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie“ mit Ausschluss des übrigen Planungsraums für die Errichtung von Windenergieanlagen festzulegen.

...

...

In Nr. 3.2 der 2. LEP-Änderung 2013 (Kriterien für die Ermittlung der Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie) wird folgendes festgelegt:

Z 3 Die Festlegung der „Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie“ hat auf der Grundlage eines planerischen Konzepts zu erfolgen, für das die nachfolgend aufgeführten Kriterien maßgeblich sind:

a) ...

b) zu bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten ist ein Mindestabstand von 1.000 m zu wahren;

...

Mit der 3. Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 vom 21. Juni 2018 wurde die mit Verordnung vom 27. Juni 2013 festgestellte Anlage „Vorgaben zur Nutzung der Windenergie“ aufgehoben (GVBl. S. 398). Gleichzeitig wurde die 3. Änderung des „Landesentwicklungsplans Hessen 2000“ aus dem Anhang der Verordnung festgestellt. Die vorgenannten „Kriterien für die Ermittlung der Vor-

ranggebiete zur Nutzung der Windenergie“ wurden (mit anderer Plansatzkennzeichnung) unverändert übernommen.

Das somit nach wie vor gültige Ziel des Landesentwicklungsplans, zu bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten einen Mindestabstand von 1.000 m zu wahren, gilt nach seinem Wortlaut und Sinnzusammenhang ausschließlich für auf der Ebene der Regionalplanung festzulegende Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie. Die Zielfestlegung kann frühestens dann für die gemeindliche Flächennutzungsplanung (mittelbare) Bedeutung erlangen, wenn entsprechend dem vom Träger der Landesplanung geforderten planerischen Konzept (vgl. Ziel Z 3, Halbsatz 1 der 2. LEP-Änderung 2013) auf Regionalplanebene unter Beachtung des zielförmig festgelegten 1.000 m-Abstandes zu vorhandenen oder geplanten Siedlungsbereichen Vorranggebiete festgelegt wurden. In dieses Konzept können aber unter Umständen auf Antrag des Trägers der Regionalplanung von der obersten Landesplanungsbehörde gemäß § 4 Abs. 7 HLPG für einzelne Vorranggebiete zugelassene Abweichungen einfließen, mit der Folge, dass der Mindestabstand von 1.000 m zwischen Windkraftanlagen und Siedlungsbereichen nicht in jedem Fall auf die gemeindliche Planungsebene oder auf die Zulassungsebene „durchschlagen“ muss.

Die Beschränkung der Steuerungswirkung der landesplanerischen Zielfestlegung auf die Regionalplanung folgt bereits daraus, dass das Ziel 3 der 2. LEP-Änderung 2013 insgesamt unter der Überschrift „Kriterien zur Ermittlung der Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie“ steht. Bei Vorranggebieten handelt es sich nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG um Festlegungen, die in Raumordnungsplänen getroffen werden und nicht um Darstellungen in einem Flächennutzungsplan. Hierauf nimmt auch die Begründung der 2. LEP-Änderung 2013 Bezug. Dort heißt es unter Nr. 4.1, dass nach § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG a.F. in Raumordnungsplänen Vorranggebiete festgelegt werden könnten, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen und Nutzungen hätten, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen seien, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen seien. Zum Planungsanlass wird unter Nr. 1. der 2. LEP-Änderung 2013 ausgeführt, der Landesentwicklungsplan (LEP) Hessen 2000 werde geändert, um hinsichtlich der landesweiten Standortvorsorge kurzfristig Vorgaben sowohl für den quantitativen Umfang als auch für die Kriterien zur Ermittlung der regionalplanerischen „Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie“ und dem Ausschluss des übrigen Planungsraumes für die Windenergie durch die Regionalplanung zu erlassen. Zum sachlichen Geltungsbereich lautet es unter Nr. 2.2 der 2. LEP-Änderung 2013, die Änderung des Landesentwicklungsplans trage der überregional bedeutsamen, landesweit einheitlichen Standortvorsorge für Windenergieanlagen und dem sich hieraus ergebenden Bedürfnis nach landesweit einheitlichen quantitativen und qualitativen Festlegungen für die regionalplanerische Ermittlung der „Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie“ unter Ausschluss des übrigen Planungsraumes Rechnung. In Nr. 2.4 der Begründung der 2. LEP-Änderung 2013 (Verhältnis zu anderen Planungen) heißt es schließlich:

„Die Träger der Regionalplanung in den hessischen Planungsregionen bzw. der Regionalen Flächennutzungsplanung für das Gebiet des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main haben die Änderung der von der Landesregierung genehmigten Regionalpläne bzw. des Regionalen Flächennutzungsplans für das Gebiet des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein5Main zur Integration und Festlegung eines neuen Planungskonzeptes zu den ‚Vorranggebieten zur Nutzung der Windenergie‘ bereits beschlossen. Die hierzu erforderlichen landesweiten Vorgaben werden

zunehmend durch die Änderung des LEP Hessen 2000 - Vorgaben zur Nutzung der Windenergie - bestimmt.

Die mit der Änderung des LEP Hessen 2000 getroffenen Festlegungen sind somit nach §§ 8 Abs. 2 S. 1 ROG, 5 Abs. 1 S. 1 HLPG beachtenspflichtige Vorgaben für die Regionalpläne bzw. den Regionalen Flächennutzungsplan.“

Die ausschließlich sachlich, gegenständlich auf die Regionalplanung bezogene Zielfestlegung ist auch mit § 4 Abs. 1 ROG bzw. § 1 Abs. 4 BauGB zu vereinbaren. Der Auffassung der Vorinstanz, dass sich die Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung stets aus § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG ergebe und durch den Träger der Landesentwicklungsplanung nicht eingeschränkt werden könne, vermag sich der Senat nicht anzuschließen.

Bei der Regelung des § 4 Abs. 1 ROG handelt es sich um eine sogenannte Blankettnorm, die durch die jeweilige Zielfestlegung ausgefüllt bzw. ergänzt wird (vgl. dazu Runkel in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Berlin 2016, L § 3 Rdnr. 162). Den Zielen kommt insoweit ein eigenständiger Regelungsgehalt zu, als sie erst als selbständige hoheitliche Festlegung Inhalt und Umfang der Beachtenspflicht bestimmen (vgl. dazu Paßlick, Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Münster 1986, S. 48). Infolge dessen bestehen keine Bedenken gegen die rechtliche Wirksamkeit des Ziels Z 3 der 2. LEP Änderung 2013, weil es ausschließlich Vorgaben für die unmittelbar nachgeordnete Regionalplanung macht und damit Hoheitsträger auf nachfolgenden Planungsstufen nicht bindet.

3. Der Charakter der Abstandsregelung im Landesentwicklungsplan als hartes Tabukriterium ergibt sich auch nicht aus § 1 Abs. 3 BauGB, weil der Genehmigung raumbedeutsamer Windkraftanlagen in den Abstandsflächen zu bestehenden und geplanten Siedlungsgebieten von 1.000 m auf der Zulassungsebene grundsätzlich zwingende Gründe entgegenstünden. Derartige zwingende Gründe ergeben sich nicht aus § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB, wonach raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen, in Verbindung mit dem Ziel Z 3 lit. b) der 2. LEP-Änderung 2013 (so aber VG Kassel, Urteile vom 2. März 2016 - 1 K 602/13.KS -, juris Rdnr. 46 ff., und vom 25. Oktober 2017 - 7 K 117/15.KS -, juris Rdnr. 42 ff; wie hier Wegner, ZNER 2018, 181).

Als harte Tabuzonen sind nach den obigen Ausführungen zwar auch Flächen zu behandeln, auf welchen der Genehmigung von Windkraftanlagen rechtliche Gründe zwingend entgegenstehen. Dies folgt aus § 1 Abs. 3 BauGB, wonach Bauleitpläne nicht erforderlich sind, wenn sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit nicht vollzugsfähig sind. Ein solcher Plan vermag die Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung nicht zu erfüllen (BVerwG, Urteil vom 21. März 2002 - 4 CN 14.00 -, juris Rdnr. 10 m.w.N.; Hessischer VGH, Urteil vom 27. Februar 2019 - 4 C 1840/17.N -, juris Rdnr. 46). Derartige Vollzugshindernisse sind im Rahmen der Konzentrationszonenplanung als harte Tabukriterien zu behandeln, da sie der planerischen Abwägung zwischen den Belangen, die für die Windenergie sprechen, und entgegenstehenden Belangen (§ 1 Abs. 7 BauGB) entzogen sind.

Das Ziel Z 3 lit. b) der 2. LEP-Änderung 2013 entfaltet aber auf der Zulassungsebene keine Wirkung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB. Dies folgt bereits daraus, dass die Zielfestlegung nach dem oben Gesagten Vorgaben ausschließlich für die Regionalplanung macht. Er formuliert kein zielförmiges Verbot, Windkraftanlagen in einem Ab-

stand von 1.000 m zu bestehenden oder geplanten Siedlungsbereichen zu errichten und zu betreiben.

Ungeachtet dessen wäre die Anwendung der vorgenannten Zielfestlegung auf der Zulassungsebene auch mit dem Regelungszweck des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in Verbindung mit § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht vereinbar. Der Gesetzgeber hat mit diesen Regelungen eine generelle Privilegierung von Windenergieanlagen mit der Möglichkeit verbunden, diese Anlagen durch Festlegungen in Plänen der Raumordnung oder Darstellungen in Flächennutzungsplänen auszuschließen. Die Standortsteuerung dieser privilegierten Außenbereichsvorhaben kann nicht isoliert durch negative Inhalte von Flächennutzungsplänen oder Raumordnungsplänen erfolgen. Vielmehr muss der jeweilige Ausschluss dieser Außenbereichsvorhaben auf bestimmten Flächen stets mit einer entsprechenden positiven Standortzuweisung im Geltungsbereich des Raumordnungsplans oder des Bauleitplans einhergehen (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 11. April 2013 - 4 CN 2.12 -, juris Rdnr. 5; OVG Nordrhein-Westfalen Urteil vom 6. März 2018 - 2 D 95/15.NE -, juris Rdnr. 117). Wollte man dem Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 unmittelbare Bindungswirkung für die Zulassungsebene beimessen, handelte es sich dabei um eine unzulässige reine Negativplanung mit der Folge, dass in einem erheblichen Umfang (Abstandsflächen von 1.000 m um bestehende und geplante Siedlungsbereiche) Windkraftanlagen ausgeschlossen würden, ohne dass gleichzeitig im Landesentwicklungsplan eine positive Standortzuweisung erfolgte (vgl. dazu auch Wegner, ZNER 2018, 181 [183f.]). Diese Überlegung verdeutlicht noch einmal, dass ohne das oben angesprochen „planerische Konzept“ auf Regionalplanebene, auf dessen Grundlage Vorranggebiete zur Nutzung der Windenergie festzulegen sind, die Zielfestlegung keine Bedeutung für der Regionalplanung nachgeordnete Planungsebenen oder die Zulassungsebene erlangen kann.

Mit dieser Rechtsauffassung weicht der Senat auch nicht von dem Beschluss des 9. Senats des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 17. Juni 2019 in dem Zulassungsverfahren 9 A 2386/17.Z ab. In dieser Entscheidung vertritt auch der 9. Senat die Auffassung, dass die Zielvorgabe des Landesentwicklungsplans - wie im Übrigen auch schon der Senat in seinem Urteil vom 23. September 2015 - 4 C 358/14.N -, juris Rdnr. 33 - allein die Träger der Raumordnung (Regionalplanung) bindet (S. 3, letzter Absatz, des Beschlussabdrucks). Soweit der 9. Senat ausführt, die im Landesentwicklungsplan festgelegte Zielbestimmung der 1.000 m-Abstandszone stehe „dem Vorhaben ... als öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB entgegen“, beruht diese Aussage auf den Besonderheiten des zu entscheidenden Zulassungsverfahrens mit seinem Darlegungserfordernis (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO). Ferner hatte der Träger der Regionalplanung die Abstandsvorgabe in dem vom 9. Senat zu entscheidenden Fall bereits durch Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung umgesetzt.

Nach alledem stellt die Behandlung des Ziels Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 bei der Flächennutzungsplanung als ein „hartes Tabukriterium“ einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB dar.

B. Die Anschlussberufung der Klägerinnen ist gemäß § 127 VwGO zulässig (I.) aber unbegründet (II.).

I. Die Anschlussberufung ist am 7. Februar 2018 und damit innerhalb der Frist des § 127 Abs. 2 Satz 2 VwGO, die mit Zustellung der Berufungsbegründungsschrift an die Kläge-

rinnen am 9. Januar 2018 zu laufen begann, beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingegangen.

Die Anschlussberufung selbst bedarf keiner Zulassung (§ 127 Abs. 4 VwGO). Sie dient der Waffengleichheit der Beteiligten und ermöglicht es entgegen dem Verbot der *reformatio in peius*, das angegriffene Urteil zu Lasten des Berufungsklägers abzuändern (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 127 Rdnr. 1,9 m.w.N.).

II. Die Anschlussberufung ist aber unbegründet. Der ablehnende Bescheid des Beklagten vom 7. Dezember 2015 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerinnen daher nicht in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die Klägerinnen haben keinen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung des Teilflächennutzungsplans Windkraft. Dieser verstößt gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB, weil die Klägerinnen das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 als für sie zwingendes Recht angesehen haben (1.). Ob der Teilflächennutzungsplan Windkraft an weiteren Rechtsfehlern leidet, bedarf deshalb keiner abschließenden Entscheidung (2.).

1. Die für einen Flächennutzungsplan nach § 6 Abs. 1 BauGB erforderliche Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde darf nach § 6 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder dem Baugesetzbuch oder den auf Grund des Baugesetzbuches erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht. Bei der Genehmigung handelt es sich um eine reine Rechtskontrolle und nicht um eine fachaufsichtliche Entscheidung. Die Verpflichtung des Beklagten erstreckt sich dabei nach § 216 BauGB auch auf die Überprüfung solcher Vorschriften, deren Verletzung sich nach Maßgabe der §§ 214 und 215 BauGB auf die Rechtswirksamkeit des Flächennutzungsplans nicht auswirkt (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30. September 2009 - 10 A 1676/08 -, juris Rdnr. 53 f).

Die Voraussetzungen, die nach § 6 Abs. 2 BauGB für eine Versagung der Genehmigung gegeben sein müssen, liegen hier vor. Der Teilflächennutzungsplan verstößt gegen § 1 Abs. 7 BauGB, da die Klägerinnen die öffentlichen und privaten Belange, die für oder gegen eine Windkraftnutzung im Plangebiet sprechen, nicht gerecht abgewogen haben. Der Teilflächennutzungsplan Windkraft erfüllt die Voraussetzungen, die an eine planerische Entscheidung zur Herbeiführung der Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu stellen sind, nicht.

Hier ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das von den Gemeinden zu entwickelnde gesamträumliche Konzept für die Windkraftnutzung notwendiger Weise die Unterscheidung von „harten“ und „weichen“ Tabuzonen verlangt. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen immer, schlechthin nicht in Betracht kommen. Der Ausschluss der Windkraftnutzung in den harten Tabuzonen wird nicht durch das Abwägungsgebot gesteuert, sondern ist eine Auswirkung der Anwendung zwingenden Rechts. Demgegenüber werden mit dem Begriff der weichen Tabuzonen Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen „von vornherein“ ausgeschlossen werden „soll“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2004 - 4 C 2.04 - juris Rdnr. 15). Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind - worauf oben ebenfalls bereits eingegangen wurde - in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d.h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind

mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Daraus folgt, dass die beiden Arten der Tabuzonen nicht demselben rechtlichen Regime unterliegen. Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, auf denen die Windenergienutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen „schlicht“ ausgeschlossen ist. Sie sind einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen 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 einer Fläche für die Windenergie sprechen. Das ändert aber nichts daran, dass sie der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind. Sie sind disponibel, was sich daran zeigt, dass planerische Gesichtspunkte hier nicht von vornherein vorrangig sind und der Plangeber die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen muss, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die Windenergienutzung nicht substantiell Raum schafft (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2008 - 4 CN 2.07 -, juris Rdnr. 15). Seine Entscheidung für weiche Tabuzonen muss der Plangeber rechtfertigen. Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er - anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen.

Folglich stellt es einen Abwägungsfehler dar, wenn die Klägerinnen bei der Aufstellung des Teilflächennutzungsplans Windkraft das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 und den darin festgelegten Abstand von 1.000 m zwischen Windkraftanlagen und Siedlungsbereichen ihrer Planung als hartes Tabukriterium zugrunde gelegt haben. Die Auffassung der Klägerinnen, sie seien an die Ziele der Raumordnung gebunden, ist zwar im Grundsatz nicht zu beanstanden. Sie verkennen aber im konkreten Fall, dass das entsprechende Ziel von ihnen deshalb nicht beachtet werden musste, weil es Steuerungswirkung ausschließlich für die Regionalplanung und nicht für die gemeindliche Flächennutzungsplanung hat. Soweit die Klägerinnen Windenergieanlagen in einem Abstand zu Siedlungsflächen von 1.000 m ausschließen, hätten sie eine eigene begründete Abwägungsentscheidung treffen und diese unter Umständen bei der Prüfung, ob der Windenergie substantiell Raum verschafft wird, nochmals hinterfragen müssen. Diese Abwägungsentscheidung ist ausgefallen, weil sich die Klägerinnen fehlerhaft an das Ziel Z 3 lit. b der 2. LEP-Änderung 2013 bei ihrer Planung gebunden gefühlt haben.

2. Ob der Teilflächennutzungsplan Windkraft weiteren Rechtsvorschriften widerspricht, die seine Genehmigung hindern, bedarf wegen des dargestellten Abwägungsfehlers keiner abschließenden Entscheidung. Der Senat weist jedoch auf folgendes hin:

Wie oben bereits ausgeführt, muss ein Bauleitplan, der raumbedeutsame Windenergieanlagen auf bestimmten Teilen des Gebiets einer Gemeinden ausschließen will, die Zulässigkeit solcher Anlagen an anderer Stelle - in Konzentrationszonen - darstellen. Die wirksame Darstellung solcher Konzentrationszonen setzt voraus, dass die Gemeinden sich hinreichend vergewissern, dass sich die Windkraftnutzung an den ihr zugewiesenen Standorten in den dargestellten Konzentrationszonen gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - 4 C 3.02 -, juris Rdnr. 20; Urteil vom 20. Mai 2019 - 4 C 7.09 -, juris Rdnr. 46). Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass zumindest die Darstellung der Konzentrationsfläche „15_a_neu“ an dem Erforderlichkeitsgebot des § 1 Abs. 3 BauGB scheitert (a.), während die Lage der Konzen-

trationsflächen „19“ und „31“ im Vogelschutzgebiet „Südlicher Odenwald“ aufgrund der gemäß §§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. b, 1a Abs. 4 BauGB in Verbindung mit § 34 Abs. 2 BNatSchG durchgeführten Verträglichkeitsprüfung eher nicht als Planungshindernis erscheint (b.).

a. Der Beklagte vertritt die Auffassung, die Flächennutzungsplanung sei auch deshalb nicht genehmigungsfähig, weil nicht hinreichend untersucht worden sei, ob innerhalb der Konzentrationsflächen „15_a_neu“ und „15_b“ die Genehmigung von Windkraftanlagen an artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen scheitere. Insoweit geht der Beklagte von einem Verstoß des Teilflächennutzungsplans Windkraft in Bezug auf diese beiden Konzentrationsflächen gegen § 1 Abs. 3 BauGB aus.

Wie bereits oben ausgeführt, haben die Gemeinden nach § 1 Abs. 3 BauGB Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Welche städtebaulichen Ziele die Gemeinde sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt sie, die Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren Ordnungsvorstellungen entspricht. Die Planrechtfertigung ist gegeben, wenn der Bebauungsplan nach seinem Inhalt auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung ausgerichtet und nach der planerischen Konzeption der zur Planung berufenen Gemeinde als Mittel hierfür geeignet ist. § 1 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 BauGB verleiht der Gemeinde nicht nur die Befugnis, durch Darstellungen in einem Flächennutzungsplan die bauliche und sonstige Nutzung der Flächen in ihrem Gebiet vorzubereiten, sondern ermöglicht es ihr auch, die Standorte für die Ansiedlung von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB durch entsprechende Darstellungen verbindlich zu regeln. Denn nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB kommt unter anderem den Darstellungen von Windkonzentrationszonen im Flächennutzungsplan der Rang öffentlicher Belange zu, die der Errichtung von im Außenbereich privilegiert zulässigen Windkraftanlagen außerhalb der dafür ausgewiesenen Standorte in der Regel entgegenstehen. Die Planung der Gemeinde hat sich - wie ebenfalls bereits erwähnt - an dem Anliegen des Gesetzgebers auszurichten, der Windenergienutzung „an geeigneten Standorten eine Chance“ zu geben, die ihrer Privilegierung gerecht wird. Insofern muss die Gemeinde der Frage nachgehen, ob die Windkraftnutzung innerhalb der Konzentrationszonen nicht an artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen scheitert. Für die Beurteilung der Vollzugsfähigkeit eines Bauleitplans mit der Darstellung von Konzentrationszonen kommt es deshalb darauf an, ob die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen in dargestellten Konzentrationszonen gegen artenschutzrechtliche Verbote verstößt und soweit dies der Fall ist, ob die Errichtung und der Betrieb von Windkraftanlagen durch Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme oder Befreiung nach § 45 Abs. 7 bzw. § 67 Abs. 2 BNatSchG ermöglicht werden kann (vgl. zuletzt für einen Bebauungsplan: Urteil des Senats vom 27. Februar 2019 - 4 C 1840/17.N -, juris Rdnr. 50 ff.).

Nach Auffassung des Senats spricht Vieles dafür, dass die Klägerinnen sich im Planungsverfahren zumindest nicht von der hinreichenden Vollzugsfähigkeit ihrer Planung in der Konzentrationsfläche „15_a_neu“ überzeugt und damit gegen die Regelung des § 1 Abs. 3 BauGB verstoßen haben. Das Institut für Tierökologie und Naturbildung führt in seiner „Potentialabschätzung der Lebensraumeignung in Windvorrangflächen des Odenwaldkreises - Artengruppe Fledermäuse - Bewertung der Fläche „15_a_neu“ vom 16. September 2013 aus, dass hinsichtlich der Fläche „15_a“ (alt) während nur sechs Untersuchungen mindestens acht verschiedene Fledermausarten nachgewiesen worden seien. Die am häufigsten registrierte Art sei die Zwergfledermaus gewesen; weiterhin seien Rufe von Arten aufgezeichnet worden, die als „Langstreckenzieher“ besonders schlagge-

fährdet seien. Dabei handele es sich um die Rauhautfledermaus und den Kleinen Abendsegler. Durch eine aktuelle Datenrecherche habe zusätzlich der Große Abendsegler für die Fläche belegt werden können. Damit seien neun Fledermausarten eindeutig nachgewiesen. Ein besonders auffälliger Befund sei der Nachweis der Mopsfledermaus in zwei Beobachtungsnächten 2012. Diese Art sei in Hessen derzeit mit nur acht Wochenstubenkolonien nachgewiesen und zähle bundesweit zu den am stärksten gefährdeten Fledermausarten. Auch von dieser Art seien Jagdflüge in großer Höhe bekannt, so dass auch sie zu den schlaggefährdeten Arten zu zählen seien. Für die Fläche „15_a_neu“ müsse eine vergleichbare Bewertung vorgenommen werden. Das Gebiet weise nach der akustischen Erhebung eine überraschend hohe Artenzahl auf, darunter ein Nachweis der sehr seltenen Mopsfledermaus. Die Nachweise der Mopsfledermaus stammten aus mehreren aufeinanderfolgenden Nächten, was bei konservativer Betrachtung als Hinweis auf eine Wochenstubenkolonie gewertet werden könne. Die untersuchte Fläche („15_a_neu“) müsse daher mit einem hohen Konfliktpotential bewertet werden, da sich diese offenbar im Aktionsraum eines bislang unentdeckten Vorkommens der Mopsfledermaus befinde. Hier bestehe sowohl die Gefahr des Habitatverlustes als auch die Gefahr von Kollisionen mit Rotoren. Der Nachweis der Wochenstubenkolonie in der Konzentrationsfläche bzw. im Radius von fünf Kilometern könne gegenwärtig aufgrund der Seltenheit der Art verbunden mit ihrem unbekanntem Gefährdungsstatus bedingt durch Windkraftanlagen als Tabukriterium gegen die Windkraftnutzung der Fläche stehen. Dies müsse im weiteren Verfahren durch Untersuchungen sicher geklärt werden.

Diese Untersuchungen wurden aber nicht angestellt.

Bezüglich der Fläche „15_b“ führt das Institut für Tierökologie und Naturbildung am 28. März 2013 aus, die untersuchte Fläche sei hinsichtlich ihrer Lebensraumgestaltung und Landschaftsstruktur als Standort hoher Lebensraumeignung zu bewerten. In den Aufnahmenächten sei jedoch eine sehr geringe Aktivität von Fledermäusen festgestellt worden. Aufgrund der hohen Quartiersverfügbarkeit müsse dennoch ein Habitat- und insbesondere Quartierbaumverlust als Konfliktpotential angenommen und bei der Planung berücksichtigt werden.

Soweit die Klägerinnen der Auffassung sind, die Untersuchung, ob artenschutzrechtliche Verbote der Konzentrationszonenplanung auf den Flächen „15_a_neu“ und „15_b“ entgegenstehen, sei erst im Rahmen einer zulässigen Konfliktverlagerung im konkreten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu entscheiden, mag dies hinsichtlich der Fläche „15_b“ seine Berechtigung haben. In Bezug auf die Fläche „15_a_neu“ spricht aber vieles dafür, dass die in dem Gutachten des Instituts Tierökologie und Naturbildung angemahnten Untersuchungen - insbesondere zur Mopsfledermaus - bereits im Planungsverfahren hätten durchgeführt werden müssen, um hinreichend sicher auszuschließen, dass sich die Konzentrationszonenplanung auf dieser Fläche nicht als vollzugsunfähig und damit als nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erweist.

b. Darüber hinaus vertritt der Beklagte die Auffassung, die Klägerinnen hätten nicht den Nachweis im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG geführt, dass der Bau von Windkraftanlagen in den Konzentrationszonen „19“ und „31“, die im Vogelschutzgebiet DE 6420-5450 (Südlicher Odenwald) liegen, nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Schutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen könne. In dem Vogelschutzgebiet seien 6 Vogelarten geschützt. Die Erhaltungsziele des Gebietes umfassten aber auch zum Beispiel die Erhaltung strukturreicher

Laub- und Laubmischwälder in verschiedenen Entwicklungsphasen sowie strukturreicher und weitgehend unzerschnittener Nadel- und Nadelmischwälder in verschiedenen Entwicklungsphasen. Aus der Grunddatenerfassung ergebe sich, dass nahezu die gesamte Fläche der beiden Konzentrationszonen derartige Waldbestände aufweise. Wenn in der von den Klägerinnen vorgelegten Verträglichkeitsuntersuchung ausgeführt werde, dass nur stark dimensionierte Waldbestände den Erhaltungszielen unterfielen, die bei der Errichtung von Windkraftanlagen ausgespart werden könnten, sei dies unzutreffend.

Die Auffassung des Beklagten zu den Erhaltungszielen des Schutzgebiets ist zu weitgehend. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 b) BauGB sind die Erhaltungsziele und der Schutzzweck von Natura 2000-Gebieten, zu denen Europäische Vogelschutzgebiete zählen (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG), bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. § 1a Abs. 4 BauGB schreibt die Anwendung der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen vor, soweit ein Gebiet im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 b) BauGB in seinen für die Erhaltungsziele und den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann. Die planerische Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB ist also über § 1a Abs. 4 BauGB insoweit eingeschränkt. Gehen die dort genannten Belange vor, so führt dies zur Unzulässigkeit der betreffenden Planung; eine Überwindung dieses Ergebnisses ist dann nur noch in den Fällen des § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG möglich (so bereits Urteile des Senats vom 29. März 2012 - 4 C 694/10.N -, juris Rdnr. 47, und vom 5. Juli 2007 - 4 N 867/06 -, juris Rdnr. 36; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29. Januar 2013 - 3 S 2485/11 -, BeckRS 2015, 45361).

Damit ist die Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG - anders als das im Abwägungsgebot wurzelnde Gebot planerischer Konfliktbewältigung - zwar ein naturschutzrechtlich obligatorischer Verfahrensschritt (BVerwG, Urteil vom 10. April 2013 - 4 C 3.12 -, juris Rdnr. 10 m.w.N.). Die betreffenden Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes sind nach § 1a Abs. 4 BauGB auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen zwingend anzuwenden. Es darf dabei aber nicht verkannt werden, dass auch die naturschutzrechtlichen Prüfungsanforderungen sachnotwendig von den im Rahmen der Planung verfügbaren Detailkenntnissen abhängig und an die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments gebunden sind (so BVerwG, Beschluss vom 24. März 2015 - 4 BN 32.13 -, juris Rdnr. 35). Die Pflicht zur Prüfung der Verträglichkeit von möglicherweise ein Schutzgebiet beeinträchtigenden Tätigkeiten hängt davon ab, dass diese Pflicht auch erfüllt werden kann. Es muss also die Möglichkeit bestehen, die betreffenden Tätigkeiten etwa anhand von Planungen, Konzepten oder einer feststehenden Praxis auf ihre Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets zu überprüfen (BVerwG, Beschluss vom 24. März 2015 - 4 BN 32.13 -, juris Rdnr. 35).

Aus dem Vorgesagten ergibt sich die Notwendigkeit, in entsprechenden Fallkonstellationen die abschließende Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 2 BNatSchG - auch wenn diese dem zwingenden Recht zuzuordnen ist - (zumindest teilweise) in ein nachfolgendes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren zu verlagern. Nach der zum Abwägungsgebot entwickelten ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. z.B. BVerwG, Urteil vom 12. September 2013 - 4 C 8.12 -, juris), der sich der Senat bereits mehrfach angeschlossen hat, verlangt das Gebot planerischer Konfliktbewältigung, dass jeder Bauleitplan grundsätzlich die von ihm selbst geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte zu lösen hat, indem die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden. Die Planung darf nicht dazu füh-

ren, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, letztlich ungelöst bleiben. Dies schließt aber eine Verlagerung von Problemlösungen aus dem Bauleitplanverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln nicht aus. Hierfür können auch die nach dem Konkretisierungsgrad der Planung verfügbaren Detailkenntnisse sowie die Leistungsgrenzen des jeweiligen planerischen Instruments sprechen. Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung auf die Ebene des Planvollzugs sind allerdings überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenkonflikt in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht wird lösen lassen (BVerwG, Beschluss vom 24. März 2015 - 4 BN 32.13 -, juris Rdnr. 34). Diese Grenze ist nach Auffassung des Senats dann überschritten, wenn sich bereits im Planungsverfahren abzeichnet, dass der Errichtung und dem Betrieb von Windkraftanlagen in dargestellten Konzentrationszonen habitatschutzrechtliche Hindernisse entgegenstehen, die nicht ausgeräumt werden können.

Es spricht vieles dafür, dass die von den Klägerinnen vorgenommene Prüfung nach § 1a Abs. 4 BauGB in Verbindung mit § 34 Abs. 2 BNatSchG nachgewiesen hat, dass die Errichtung von Windkraftanlagen in den Konzentrationszonen „19“ und „31“ nicht an unüberwindlichen habitatschutzrechtlichen Hindernissen scheitern wird.

Ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass die Umsetzung der Planung ohne erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erfolgen kann, ist diese zulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). Grundsätzlich ist dabei jede Beeinträchtigung von Erhaltungszielen erheblich und muss als Beeinträchtigung des Gebiets als solches gewertet werden. Unerheblich können nur Beeinträchtigungen sein, die kein Erhaltungsziel nachteilig berühren (vgl. zu Art. 6 Abs. 3 FFH-RL: Schlussanträge der Generalanwältin Kokott zu Rs. C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Nr. 85).

Gegenstand der Verträglichkeitsprüfung ist die Verträglichkeit des Projekts mit den Erhaltungszielen des Gebiets (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG). Dem hat der Prüfungsrahmen Rechnung zu tragen. Erfasst und bewertet werden müssen nur die für die Erhaltungsziele maßgeblichen Gebietsbestandteile. § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG definiert die Erhaltungsziele in Bezug auf Vogelschutzgebiete als die Ziele, die im Hinblick auf die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes einer in Art. 4 Abs. 2 oder Anhang I der Richtlinie 2009/147/EG (V-RL) aufgeführten Art für ein Natura 2000-Gebiet festgelegt sind. Maßgebliche - den Gegenstand der Verträglichkeitsprüfung bildende - Gebietsbestandteile sind hiernach innerhalb eines Vogelschutzgebietes in der Regel die Gebietsbestandteile, die notwendig sind, um den günstigen Erhaltungszustand der Arten, die für die Gebietsauswahl bestimmend waren, zu erhalten oder wiederherzustellen.

Insofern erachtet es der Senat für zutreffend, wenn sich die Verträglichkeitsprüfung auf diejenigen Gebietsteile beschränkt, die für den Erhaltungszustand der im Vogelschutzgebiet geschützten Arten relevant und essentiell sind. Diesen Anforderungen wird die Verträglichkeitsuntersuchung gerecht, wenn sie auf die gebietsspezifische Konkretisierung der Erhaltungsziele im Rahmen der 2012 erfolgten Grunddatenerhebung zurückgreift. Soweit der Beklagte davon ausgeht, bei den in der Natura 2000-Verordnung im Zusammenhang mit den im Gebiet geschützten Vogelarten aufgeführten „Waldtypen“ handele es sich um selbstständige Erhaltungsziele, widerspricht dies den rechtlichen Regelungen,

wonach die Verträglichkeitsprüfung auf diejenigen Gebietsbestandteile zu beschränken ist, die für den Erhaltungszustand der geschützten Vogelart maßgeblich sind.

C. Die Klägerinnen haben die gesamten Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu tragen (§§ 154 Abs. 1, Abs. 2 VwGO). Die Quotelung für das erstinstanzliche Verfahren trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei der Klägerin zu 12. bis zum 1. Januar 2018 um vier selbstständige Kommunen handelte.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision wird nicht zugelassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe gegeben ist.

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 15.000 € festgesetzt.

Gründe:

Die Festsetzung des Streitwertes auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG und folgt der Streitwertfestsetzung erster Instanz.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).