



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Normenkontrollsache

1.

2.

3.

4.

- Antragstellerinnen -

prozessbevollmächtigt:

- zu 1, 2, 3, 4 -

gegen

Gemeindeverwaltungsverband Hohenloher Ebene,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
Marktplatz 14-16, 74635 Kupferzell

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

wegen der 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans des Gemeindeverwaltungsverbands Hohenloher Ebene - Teilflächennutzungsplan Thema Wind - vom 20. Dezember 2021 [Windkraft]

hat der 14. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hug und die Richter am Verwaltungsgerichtshof Baumeister, Dr. Nusser, Dr. Holz und Dr. Bauer

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Mai 2023

für Recht erkannt:

Der sachliche Teilflächennutzungsplan des Antragsgegners zur Ausweisung von Konzentrationsflächen für Windkraftanlagen („6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans ‚GVV Hohenloher Ebene‘ - Teilflächennutzungsplan Thema Wind“) vom 20. Dezember 2021 wird insoweit für unwirksam erklärt, als damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsgegner.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerinnen wenden sich zuletzt gegen die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans des Antragsgegners „GVV Hohenloher Ebene“ – Teilflächennutzungsplan Windenergie – in der am 20.12.2021 beschlossenen und am 01.07.2022 öffentlich bekanntgemachten Fassung.

Der Antragsgegner ist ein Gemeindeverwaltungsverband im Hohenlohekreis. Er erfüllt an Stelle seiner Mitgliedsgemeinden, der Städte Neuenstein und Waldenburg sowie der Gemeinde Kupferzell, die vorbereitende Bauleitplanung.

Bei den Antragstellerinnen zu 1 und 2 handelt es sich um Windkraftunternehmen. Die Antragstellerin zu 1, die xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx GmbH, plant gemeinsam mit der Antragstellerin zu 2, der xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx GmbH,

die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen im Gebiet der Gemeinde Kupferzell. Sie beantragten am 15.02.2016 die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für sieben Anlagen des Typs Vestas V126-3.3 mit Nabenhöhen von jeweils 149 m auf Flurstücken in den Gemarkungen Goggenbach (Flst. Nrn. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx) und Eschental (Flst. Nr. xxx) dieser Gemeinde („Windpark Kupferzell“). Das Genehmigungsverfahren ruht seit Herbst 2018 mit Blick auf den verfahrensgegenständlichen Teilflächennutzungsplan. Die geplanten Anlagenstandorte liegen innerhalb der im Aufstellungsverfahren so bezeichneten Potenzialflächen K 2, K 3, K 4, K 15 und Gz 1, aber außerhalb der im Plan schließlich dargestellten Konzentrationsfläche für Windenergieanlagen.

Die Antragstellerin zu 2 plant darüber hinaus die Errichtung und den Betrieb von zwei weiteren Windkraftanlagen des Typs Vestas V126 mit Nabenhöhen von jeweils 149 m (Nennleistung 3,3 MW) in der Gemarkung Künsbach (Flst. Nrn. xxxxxxxxxx) der Gemeinde Kupferzell („Windpark Künsbach“). Ein 2015 eingeleitetes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren ruht ebenfalls seit dem Herbst 2018. Die geplanten Anlagenstandorte liegen innerhalb der im Aufstellungsverfahren sog. Potenzialflächen K 16 und Gz 29, aber außerhalb der im Plan schließlich dargestellten Konzentrationsfläche für Windenergieanlagen. Die Antragstellerin zu 2 hat außerdem u. a. Nutzungsverträge mit den Eigentümern weiterer Grundstücke in der Gemeinde Kupferzell (Ortsteil Mangoldsall, Gemarkung Füßbach, Flst. Nr. xxxx) und der Stadt Neuenstein (Gemarkung Langensall, Flst. Nrn. xxxxxxxxxxxxxxxxxxx) geschlossen, die den Bau und Betrieb von Windenergieanlagen gestatten („Windpark Mangoldsall/Langensall“). Die dort geplanten, noch nicht zum Gegenstand eines immissionsschutzrechtlichen Verfahrens gemachten Standorte liegen innerhalb der im Aufstellungsverfahren so bezeichneten Potenzialfläche Gz 6/K 12, aber außerhalb der im Plan dargestellten Konzentrationsfläche.

Die Antragstellerin zu 3, die xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx GmbH, ist Pächterin von Grundstücken im Gebiet der Stadt Waldenburg, die im Eigentum der Antragstellerin zu 4, der xxx, stehen (Gemarkung Waldenburg, Flst. Nrn. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx). Die

Antragstellerin zu 3 beabsichtigt, auf diesen Grundstücken sechs Windenergieanlagen des Typs Vestas V126 mit Nabenhöhen von jeweils 137 m (Rotordurchmesser 126 m, Nennleistung 3,3 MW) zu errichten („Windpark Laurach“). Ein von ihr 2015 angestrebtes immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren ruht seit Juli 2019. Die geplanten Anlagenstandorte liegen teilweise innerhalb („WEA Eichelberg 1“, Flst. Nr. xxxxx), überwiegend aber außerhalb der im Teilflächennutzungsplan dargestellten Konzentrationsfläche.

Dem angefochtenen Teilflächennutzungsplan liegt im Wesentlichen folgendes Verfahren zugrunde:

Die Verbandsversammlung des Antragsgegners beschloss am 21.12.2011 die Aufstellung eines sachlichen Teilflächennutzungsplans für die Zwecke des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (6. Fortschreibung „Windkraft“). Vom 15.11.2012 bis 14.12.2012 wurde die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange durchgeführt. Am 22.09.2014 wog die Verbandsversammlung die eingegangenen Stellungnahmen ab, billigte den zwischenzeitlich ausgearbeiteten Planentwurf und beschloss die öffentliche Auslegung. Die Beteiligung der Öffentlichkeit und Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange erfolgte vom 13.04.2015 bis zum 15.05.2015. In diesem Rahmen erhoben u. a. die Antragstellerin zu 2 mit Schreiben vom 07.05.2015 und die Antragstellerin zu 4 mit Schreiben vom 15.05.2015 Einwendungen. Nach Abwägung der insgesamt eingegangenen Stellungnahmen beschloss die Verbandsversammlung zunächst am 28.01.2016 und nach Aufhebung dieses Beschlusses nochmals am 21.03.2017 einen überarbeiteten Entwurf und dessen (erste) erneute Auslegung. Die erneute Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung wurde vom 24.07.2017 bis 31.08.2017 durchgeführt. Hierbei erhoben u. a. die Antragstellerinnen zu 1 bis 3 mit Schreiben vom 31.08.2017, 08.08.2017 bzw. 23.08.2017 Einwendungen. Bereits am 03.08.2017 billigte die Verbandsversammlung einen mit Blick auf eine Eingabe der Bundeswehr nochmals überarbeiteten Entwurf und beschloss die (zweite) erneute Auslegung. Die zweite erneute Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung wurde vom 20.11.2017 bis 08.12.2017 durchgeführt. Hierbei erhoben u. a. die Antragstellerinnen zu 1 bis 3 mit Schreiben vom 07.12.2017, 08.12.2017

bzw. 04.12.2017 Einwendungen. Am 22.01.2018 wog die Verbandsversammlung die eingegangenen Stellungnahmen ab und beschloss die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans „GVV Hohenloher Ebene“. In deren Begründung heißt es zusammenfassend u. a., die Planung umfasse das gesamte Gebiet der drei Verbandsgemeinden. Die Ermittlung der Konzentrationsflächen sei in mehreren Arbeitsschritten orientiert an den diesbezüglichen Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts erfolgt. Der Windkraft gehe aufgrund der sog. harten Ausschlusskriterien (Tabukriterien) ca. 97,01 % (12.968,26 ha) der Verbandsgebietsfläche verloren. Die verbleibenden 2,99 % (399,74 ha) reduzierten sich nach Abzug der sog. weichen Ausschlusskriterien und „Abwägung der Vorbehalte“ auf eine Konzentrationszone mit 78,48 ha (0,59 % des Gesamtplanungsgebiets an dessen südöstlicher Grenze) in Waldenburg (Konzentrationszone „W 1 ‚Alter Hau, Sand‘“; vgl. Begründung mit Potenzialanalyse, Stand 22.06.2018, S. 188 = Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 03.08.2018 / 6. Fertigung / Ordner 1 von 5“, Bl. 24, 111).

Am 22.06.2018 genehmigte das Landratsamt Hohenlohekreis (im Folgenden Landratsamt) die 6. Fortschreibung. Die Genehmigung des sachlichen Teilflächennutzungsplans wurde in den amtlichen Mitteilungsblättern der Verbandsgemeinden am 03.08.2018 ohne Hinweis auf die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB und mit einem solchen Hinweis nochmals am 15.03.2019 bekanntgemacht.

Am 14.05.2019 haben die Antragstellerinnen die vorliegenden Normenkontrollanträge gestellt (Az. zunächst 3 S 1297/19) und mit näherer Begründung geltend gemacht, die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans sei wegen beachtlicher Verfahrens- und Formfehler sowie Verstößen gegen materielles Recht, insbesondere aufgrund von Abwägungsmängeln unwirksam (s. näher Schriftsatz vom 13.05.2019, S. 27 bis 305 = Bl. 117 bis 667 der Senatsakte).

Nach rechtlicher Würdigung der Antragsbegründung hat die Verbandsversammlung des Antragsgegners während des Normenkontrollverfahrens am

(Tabukriterien) ca. 86,84 % (11.609,56 ha) der Verbandsgebietsfläche verloren. Die verbleibenden 13,16 % (1.758,44 ha) reduzierten sich nach Abzug der sog. weichen Ausschlusskriterien und „Abwägung der Vorbehalte“ auf eine Konzentrationszone mit (statt zuvor 78,48 ha nun) 89,12 ha (statt zuvor 0,59 % nun 0,67 % des Gesamtplanungsgebiets) in Waldenburg (Konzentrationszone 1 bestehend aus den aneinandergrenzenden Potenzialflächen „W 1 Alter Hau“ [61,54 ha] und „W1a Sand“ [27,47 ha]). Diese Konzentrationszone bietet für ca. 13 Windenergieanlagen Platz (vgl. Begründung mit Potenzialanalyse, Stand „17.05.2022“ [im Folgenden: Planbegründung], S. 314, 331 f., 328 = Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 17.05.2022 / 3. Fertigung / Ordner 1 von 5“, unpaginiert).

Das am 09.02.2022 um eine Genehmigung dieses sachlichen Teilflächennutzungsplans ersuchte Landratsamt hat in einem Vermerk vom 05.05.2022 erneut rechtliche Bedenken formuliert und zusammenfassend u. a. festgehalten, es sei unabhängig von anderen sich stellenden, von ihm aber nicht durchgeprüften Rechtsfragen jedenfalls „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ davon auszugehen, dass „bei einer vollständigen Prüfung der Planung eine substantielle Raumschaffung nicht gegeben sein dürfte“ (d. h., dass die 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans der Windenergie im Ergebnis nicht „substantiell Raum“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verschaffe). Das Landratsamt hat sich gleichwohl dazu entschlossen, die Genehmigung nicht zu versagen, weil „nur dann ... vom VGH ein aktuelles Urteil zu erwarten“ sei, und „als Mittel der Wahl“ die Frist des § 6 Abs. 4 Satz 1 BauGB zur Entscheidung über die Genehmigung bewusst verstreichen lassen (vgl. Vermerk vom 05.05.2022, Bl. 65 der Verwaltungsakte des Landratsamts). Mit Schreiben vom 17.05.2022 hat das Landratsamt den Antragsgegner davon unterrichtet, dass die Genehmigung nach zwischenzeitlich erfolgtem Fristablauf als erteilt gelte. Die fingierte Genehmigung ist in den amtlichen Mitteilungsblättern der Verbandsgemeinden am 01.07.2022 bekannt gemacht worden.

Am 15.11.2022 haben die Antragstellerinnen ihre Normenkontrollanträge mit Blick auf das ergänzende Verfahren weiter begründet und geltend gemacht, auch die mit der 6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans in der zuletzt

beschlossenen Fassung verbundene Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sei wegen beachtlicher Verfahrens- und Formfehler sowie Verstößen gegen höherrangiges Recht, insbesondere aufgrund von Abwägungsmängeln unwirksam. Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf S. 10 bis 122 des Schriftsatzes vom 15.11.2022 verwiesen (Bl. 1381 bis 1605 d. Senatsakte).

Die Antragstellerinnen beantragen,

den sachlichen Teilflächennutzungsplan des Antragsgegners zur Ausweisung von Konzentrationsflächen für Windkraftanlagen („6. Fortschreibung des Flächennutzungsplans ‚GVV Hohenloher Ebene‘ - Teilflächennutzungsplan Thema Wind“) vom 20.12.2021 insoweit für unwirksam zu erklären, als damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge abzuweisen.

Er verteidigt den angefochtenen Flächennutzungsplan und macht mit jeweils näherer Begründung u. a. geltend, entgegen dem Antragsvorbringen sei es zulässig gewesen, das ergänzende Verfahren durchzuführen, lägen keine Fehler im Abwägungsvorgang bei der Bestimmung der sog. harten und weichen Tabuzonen sowie bei der Anwendung der sog. Vorbehaltskriterien vor und sei auch das Abwägungsergebnis nicht zu beanstanden, insbesondere gebe der Flächennutzungsplan der Windenergie substantiell Raum. Wegen der Einzelheiten der Erwiderung wird auf den Schriftsatz vom 28.02.2023 verwiesen (Bl. 1761 ff. d. Senatsakte).

Dem Senat liegen die in seiner Verfügung vom 10.01.2023 (Bl. 1703 ff. d. Senatsakte) näher bezeichneten Akten des Landratsamts (1 Hefter) und des Antragsgegners (12 Ordner, 1 Sammlung Mitteilungsblätter) sowie die auf die genannte Senatsverfügung vom Antragsgegner nachgereichten 4 Ordner „Verfahrensunterlagen“ bzw. „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“ vor. Hierauf und auf die Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Normenkontrollanträge sind zulässig (A.) und begründet (B.).

A. Die Anträge sind zulässig.

I. Sie sind statthaft.

Nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 VwGO entscheidet der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind. In analoger Anwendung dieser Vorschrift kann auch die in den Darstellungen eines Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung einer Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis Nr. 6 BauGB die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen, Gegenstand einer Normenkontrolle sein (vgl. BVerwG, Urteile vom 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74, juris Rn. 29, vom 31.01.2013 - 4 CN 1.12 - juris Rn. 10 ff. und vom 26.04.2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 146, 40, juris Rn. 13 ff.; Beschluss vom 24.03.2015 - 4 BN 32.13 - NVwZ 2015, 1452, juris Rn. 5; VGH Bad.-Württ., Urteile vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 28, vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 23, und vom 20.11.2013 - 5 S 3074/11 - BauR 2014, 1138, juris Rn. 15).

Gemessen hieran sind die vorliegenden Normenkontrollanträge statthaft. Nachdem der Antragsgegner während des Normenkontrollverfahrens ein ergänzendes Verfahren durchgeführt hat, ist mit dem dieses Verfahren abschließenden Beschluss ein neuer, aus zwei Teilnormgebungsakten zusammengesetzter sachlicher Teilflächennutzungsplan entstanden (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 28.06.2021 - 4 BN 67.20 - juris Rn. 19 und vom 12.07.2017 - 4 BN 7.17 - BauR 2017, 1677, juris Rn. 7; jeweils m. w. N. zum Bebauungsplan). Mit diesem zuletzt verfahrensgegenständlichen Teilflächennutzungsplan verfolgt der Antragsgegner ausweislich der Planbegründung das Ziel, die Errichtung von

Windenergieanlagen außerhalb der ausgewiesenen Konzentrationsfläche über die Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auszuschließen (vgl. vgl. Sitzungsniederschriften vom 24.09.2019 und 12.07.2021, Verwaltungsakte d. Ag., grauer Ordner „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Abt. 1; Planbeurteilung, a. a. O., S. 9 ff.). Gegen diese planerische Entscheidung wenden sich die Antragstellerinnen statthafterweise mit ihren Normenkontrollanträgen.

II. Die Antragstellerinnen sind auch antragsbefugt.

Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag u. a. jede natürliche Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Dies erfordert einen hinreichend substantiierten Vortrag, der es zumindest als möglich erscheinen lässt, dass der Antragsteller durch bestimmte Regelungen des sachlichen Teilflächennutzungsplans oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange verletzt wird (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteile vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 31, und vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 25 m. w. N.). Regelmäßig antragsbefugt ist der Eigentümer eines Grundstücks, auf dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eintreten sollen, weil dadurch Inhalt und Schranken seines Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 - CN 3.18 - BVerwGE 164, 74, juris Rn. 13 m. w. N.). Ein potentieller Bauherr kann die aus § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB resultierenden Beschränkungen eines außerhalb der Konzentrationsfläche liegenden Vorhabengrundstücks aber auch dann einer gerichtlichen Kontrolle zuführen, wenn er nicht dessen Eigentümer ist. Allerdings muss er in diesem Fall die ernsthafte Absicht verfolgen, auf dem Grundstück ein Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB errichten zu wollen, was wiederum einen substantiierten Sachvortrag voraussetzt (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 21.03.2019 - 4 BN 11.19 - juris Rn. 6, und vom 19.11.2020 - 4 BN 14.20 - juris Rn. 5; VGH Bad.-Württ., Urteile vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 31, und vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 25).

An diesen Maßstäben gemessen sind die Antragstellerinnen antragsbefugt. Die Antragstellerin zu 4 ist Eigentümerin von Grundstücken, auf denen nach dem in Rede stehenden Teilflächennutzungsplan die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eintreten sollen. Die Antragstellerinnen zu 1 bis 3 haben jeweils substantiiert dargelegt, dass sie schuldrechtlich Nutzungsberechtigte von Grundstücken sind, die sie ernsthaft für die Errichtung und den Betrieb von Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu nutzen beabsichtigen (vgl. im Einzelnen Schriftsatz vom 09.09.2019, S. 5 f = Bl. 73 ff. d. Senatsakte; s. zur Einbindung der Vorhaben der Antragstellerin zu 2 im Plangebiet in daran angrenzende weitere Vorhaben auch u. a. Schriftsatz vom 15.11.2022, S. 9 f. = Bl. 1379 f. d. Senatsakte). Die Antragstellerinnen zu 1 bis 3 haben weiter substantiiert dargelegt, dass die für die Vorhaben vorgesehenen Grundstücke weit überwiegend nicht innerhalb der in der angegriffenen Teiländerung des Flächennutzungsplans dargestellten Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung liegen, sodass auch insoweit die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Geltung beansprucht und ihnen damit Nutzungsmöglichkeiten genommen würden.

III. Die Normenkontrollanträge wurden fristgerecht gestellt (vgl. § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO), gegen den richtigen, als Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 3 Satz 1 GKZ, § 60 Abs. 1 GemO) beteiligtenfähigen (§ 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO) Antragsgegner gerichtet und sind auch im Übrigen zulässig.

B. Die Normenkontrollanträge sind auch begründet.

Der angefochtene Teilflächennutzungsplan, den der Senat ohne Beschränkungen aus § 6 UmwRG prüft (dazu I.), ist, soweit damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen, wegen beachtlicher Verletzungen höherrangigen Rechts ungültig (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Er leidet unter Fehlern außerhalb (dazu II.) und innerhalb des Anwendungsbereichs des § 2 Abs. 3 BauGB (dazu III.).

I. Die Normenkontrollanträge sind nicht bereits wegen des Versäumens der in § 6 Satz 1 UmwRG geregelten Klagebegründungsfrist unbegründet und aus

dieser Vorschrift folgt entgegen dem ursprünglichen Vortrag des Antragsgegners auch nicht, dass der Senat Vortrag der Antragstellerinnen als präkludiert unbeachtet lassen müsste. § 6 Satz 1 UmwRG ist im vorliegenden Verfahren nicht anwendbar. Die Vorschrift gilt nicht für Normenkontrollanträge, die sich gegen Bebauungspläne oder – wie hier – gegen die von einem Flächennutzungsplan herbeigeführte Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB richten. Das folgt aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sowie Sinn und Zweck des § 6 UmwRG (vgl. näher dazu BVerwG, Beschluss vom 29.04.2021 - 4 BN 69.20 - ZfBR 2021, 661, juris Rn. 4; OVG NRW, Urteil vom 24.09.2020 - 7 D 64/18.NE - BauR 2020, 1879, juris Rn. 29 ff.; jeweils m. w. N.).

II. Der angefochtene Flächennutzungsplan leidet bereits unter einem zu seiner Unwirksamkeit führenden formell-rechtlichen Fehler aus dem Bereich des Verfahrensrechts außerhalb des Anwendungsbereichs des § 2 Abs. 3 BauGB. Die Durchführung des ergänzenden Verfahrens war zwar zulässig (1.). Dem Plan fehlt jedoch die nach § 6 Abs. 1 BauGB erforderliche wirksame Plangenehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (2.). Ob die weiteren von den Antragstellerinnen geltend gemachten, nicht den Abwägungsvorgang betreffenden formell-rechtlichen Fehler vorliegen und gegebenenfalls beachtlich sind, bedarf keiner Entscheidung.

1. Die Durchführung des ergänzenden Verfahrens war zulässig. Entgegen dem Vortrag der Antragstellerinnen lagen die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vor und war der Antragsgegner nicht darauf beschränkt, „ein komplett neues Verfahren“ (Schriftsatz vom 15.11.2022, S. 12 ff. = Bl. 1391 ff. d. Senatsakte) zur Aufstellung des Teilflächennutzungsplans durchzuführen.

Nach § 214 Abs. 4 BauGB kann u. a. ein Flächennutzungsplan oder ein Bebauungsplan durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Mit einem solchen Verfahren setzt der Plan- bzw. Satzungsgeber das von ihm ursprünglich eingeleitete Verfahren an der Stelle fort, an der ihm der seines Erachtens zu korrigierende Fehler unterlaufen ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12.07.2017 - 4 BN 7.17 - BauR 2017,

1677, juris Rn. 7 m. w. N.). Im Wege des ergänzenden Verfahrens sind grundsätzlich alle beachtlichen Plan- bzw. Satzungsmängel behebbar (BVerwG, Beschluss vom 28.06.2021 - 4 BN 67.20 - juris Rn. 21; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 147. EL, § 214 Rn. 226 m. w. N.). Für die Anwendbarkeit des § 214 Abs. 4 BauGB genügt es zudem, dass die konkrete Möglichkeit der Fehlerbehebung in einem ergänzenden Verfahren besteht. Ausgenommen sind lediglich Nachbesserungen, die geeignet sind, das planerische Gesamtkonzept in Frage zu stellen. § 214 Abs. 4 BauGB bietet keine Handhabe dafür, die Planung in ihren Grundzügen zu ändern und die Identität des Plans anzutasten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.06.2021 - 4 BN 67.20 - juris Rn. 21; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 09.05.2019 - 5 S 2015/17 - VBIBW 2020, 103, juris Rn. 62; jeweils m. w. N.). Unter welchen Voraussetzungen die Grenzen des Anwendungsbereichs des ergänzenden Verfahrens nach § 214 Abs. 4 BauGB überschritten sind, richtet sich insbesondere nach dem planerischen Willen des Plan- bzw. Satzungsgebers und folglich nach den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.06.2021 - 4 BN 67.20 - juris Rn. 21 m. w. N.).

An diesen Maßstäben gemessen hat sich der Antragsgegner rechtsfehlerfrei für die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens entschieden. Er hat insbesondere nicht – wie die Antragstellerinnen meinen – dadurch die Identität des ursprünglich beschlossenen Teilflächennutzungsplans angetastet, dass er bei der Ausarbeitung des im Rahmen von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erforderlichen schlüssigen Gesamtkonzepts (vgl. näher dazu unten III.1.) mehrere ursprünglich als sog. harte Tabukriterien eingeordnete Ausschlusskriterien im ergänzenden Verfahren den sog. weichen Tabukriterien zugeordnet, die Kriterien teilweise anders begründet und inhaltlich geändert sowie auch bei den weiteren Arbeitsschritten zur Erarbeitung des Gesamtkonzepts Änderungen vorgenommen hat (vgl. Schriftsatz der Antragstellerinnen vom 15.11.2022, S. 13 ff. = Bl. 1389 ff. d. Senatsakte unter Verweis auf die Liste „Kriterienvergleich“ in Anlage 20 der am 17.05.2022 genehmigten Planfassung, Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 17.05.2022 / 3. Fertigung / Ordner 2 von 5“). Durch diese Änderungen wurde die Planung nicht im oben genannten Sinne in ihren Grundzügen geändert und die Identität des Plans nicht angetastet. Der

hierfür wie gezeigt maßgebliche planerische Wille des Antragsgegners war im vorliegenden Fall dem besonderen Regelungsgegenstand von Flächennutzungsplänen im Sinne von § 5 Abs. 2b, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entsprechend von Anfang an darauf gerichtet, zur Verhinderung eines andernfalls drohenden „Wildwuchses“ von Windenergieanlagen im Verbandsgebiet mithilfe eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts, potentielle Vorrangflächen zu ermitteln, die aus rechtlicher, tatsächlicher, städtebaulicher und Umweltsicht für die Errichtung solcher Anlagen geeignet sind, und diese Flächen sodann als Konzentrationsflächen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB darzustellen (vgl. Begründung mit Potenzialanalyse, Stand 22.06.2018, S. 12 = Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 03.08.2018 / 6. Fertigung / Ordner 1 von 5“, Bl. 23). In dem ergänzenden Verfahren hat der Antragsgegner diesen planerischen Willen unverändert weiterverfolgt und lediglich mögliche Fehler bei der konkreten Ausarbeitung des Gesamtkonzepts korrigieren wollen (vgl. Sitzungsniederschriften vom 24.09.2019 und 12.07.2021, Verwaltungsakte d. Ag., grauer Ordner „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Abt. 1; Planbegründung, a. a. O., S. 9 ff.). Die Identität des nach wie vor auf die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zielenden Plans wurde dadurch nicht geändert.

Letzteres wird durch das Ergebnis des ergänzenden Verfahrens bestätigt. Der am 17.05.2022 genehmigte Teilflächennutzungsplan weist im Vergleich zur ursprünglichen Fassung vom 22.06.2018 insbesondere keine gänzlich neuen Konzentrationszonen aus. Er stellt weiterhin nur eine einzige am südöstlichen Rand des Verbandsgebiets gelegene Zone dar, die sich im ergänzenden Verfahren auch flächenmäßig nur geringfügig geändert hat (89,12 ha statt zuvor 78,48 ha, d. h. 0,67 % statt zuvor 0,59 % des Verbandsgebiets).

2. Dem im ergänzenden Verfahren beschlossenen sachlichen Teilflächennutzungsplan fehlt jedoch die nach § 6 Abs. 1 BauGB erforderliche wirksame Plan genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde; dieser Fehler ist auch im Sinne von § 214 Abs. 1 BauGB beachtlich.

Nach § 6 Abs. 1 BauGB bedarf ein Flächennutzungsplan der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bzw. des – wie hier – gemäß § 1 Abs. 2 BauGB-

DVO an ihrer Stelle für die Genehmigungserteilung zuständigen Landratsamts. Wenn die für den Flächennutzungsplan erforderliche Genehmigung nicht erteilt wurde, liegt nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB ein beachtlicher Verfahrensfehler vor. Die auf einen beachtlichen Verfahrensfehler führende Voraussetzung der „Nichterteilung“ einer Genehmigung ist grundsätzlich nicht erfüllt, wenn die Verwaltungsbehörde eine Genehmigung tatsächlich, wenn auch rechtswidrig erteilt hat. Dem Fall des gänzlichen Fehlens einer Genehmigung steht der Fall einer rechtswidrig erteilten Genehmigung allerdings dann gleich, wenn die erteilte Genehmigung nach den Grundsätzen der Fehlerlehre für Verwaltungsakte nichtig ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 03.10.1984 - 4 N 1.84 u. a. - NVwZ 1985, 487, juris Rn. 26; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 148. EL, § 6 Rn. 109 f.; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 148. EL, § 214 Rn. 83; Uechtritz in Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 57. Ed., § 214 Rn. 74; zur Einordnung der Plangenehmigung als Verwaltungsakt Schrödter/Otto in Schrödter, BauGB, 9. Aufl., § 6 Rn. 7).

Nichtig ist ein Verwaltungsakt nach § 44 Abs. 1 LVwVfG, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. An einem in diesem Sinne „besonders schwerwiegenden Fehler“ leidet ein Verwaltungsakt nur dann, wenn der Fehler den Verwaltungsakt schlechterdings unerträglich erscheinen, also mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar sein lässt (BVerwG, Urteil vom 22.02.1985 - 8 C 107.83 - Buchholz 406.11 § 134 BBauG Nr. 6 S. 7). Die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen müssen in einem so erheblichen Maße verletzt sein, dass von niemandem erwartet werden kann, den Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen (BVerwG, Beschluss vom 16.09.2015 - 4 VR 2/15 u.a. - juris Rn. 11; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl., § 44 Rn. 103 f.; Goldhammer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL., § 44 VwVfG Rn. 44 m. w. N.). Das Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Fehlers ist Bezugspunkt der vom Gesetz für die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts darüber hinaus geforderten Offensichtlichkeit (BVerwG, Urteil vom 09.09.2014 - 1 C 10.14 - NVwZ

2014, 1679, juris Rn. 16). Das bedeutet, dass die schwere Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsakts für einen unvoreingenommenen verständigen Beobachter ohne weiteres erkennbar sein, dem Verwaltungsakt also „auf die Stirn geschrieben“ sein muss (vgl. Schemmer in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59 Ed., § 44 Rn. 17 m. w. N.).

An diesen Maßstäben gemessen erweist sich die fingierte Genehmigung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans, die das Landratsamt durch bewusstes Verstreichenlassen der Entscheidungsfrist gemäß § 6 Abs. 4 Satz 4 BauGB herbeigeführt hat, als nichtig. Die Genehmigung leidet unter einem im Sinne von § 44 Abs. 1 LVwVfG besonders schwerwiegenden Fehler. Das Landratsamt hat die an eine im Anwendungsbereich des § 6 BauGB geforderte ordnungsgemäße Verwaltung zu stellenden Anforderungen in einem so erheblichen Maße verletzt, dass von niemandem erwartet werden kann, den fingierten Verwaltungsakt als verbindlich anzuerkennen. Das in § 6 Abs. 1 und 2 BauGB normierte Genehmigungserfordernis hat nicht etwa den Charakter einer bloßen Ordnungsvorschrift. Es trägt vielmehr dem Umstand Rechnung, dass die Befugnis der Gemeinden zur Aufstellung von Bauleitplänen Ausdruck ihrer Planungshoheit ist, die ihnen nach Art. 28 Abs. 2 GG als Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts garantiert, jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet ist, was eine effektive Rechtsaufsicht des Staates rechtfertigt und bedingt (vgl. näher zu Sinn und Zweck des § 6 Abs. 1 BauGB Reidt in Batis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl., § 6 Rn. 1 ff.; Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 148. EL, § 6 Rn. 1, 18 f.). Die nach Maßgabe von § 6 Abs. 2 BauGB zur Rechtskontrolle berufene und an das Gesetz gebundene (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 25 Abs. 2 LV) Verwaltungsbehörde verletzt die Anforderungen der ihr gestellten Verwaltungsaufgabe daher vollständig und in deren Kernbereich, wenn sie einen Flächennutzungsplan als nicht genehmigungsfähig erkannt hat, aber gleichwohl genehmigt, um mit der staatlichen Rechtsaufsicht nicht zu vereinbarende Ziele zu erreichen, etwa um weiteren eigenen Prüfungsaufwand zu vermeiden oder um zur Umgehung der von Rechts wegen gebotenen eigenen Versagungsentscheidung ein Gerichtsverfahren herbeizuführen. So aber liegt der Fall hier. Das Landratsamt hatte

gegen den Inhalt des angefochtenen Teilflächennutzungsplans bereits im vorangegangenen Aufstellungsverfahren umfangreiche rechtliche Bedenken vorgetragen, die mit der schließlich beschlossenen Fassung in weiten Teilen nicht ausgeräumt worden waren. Nachdem ihm der beschlossene Plan zur Genehmigung vorgelegt wurde, hat es den Plan der Sache nach als rechtswidrig und nach Maßgabe von § 6 Abs. 2 BauGB nicht genehmigungsfähig angesehen. Es hat ihn am 05.05.2022 als „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ abwägungsfehlerhaft eingeordnet. Weil es die Rechtsfehlerhaftigkeit erkannt hat, hat es auch davon abgesehen, den Flächennutzungsplan ausdrücklich zu genehmigen. Es hat sich aber dafür entschieden, dem für nicht genehmigungsfähig gehaltenen Plan durch Untätigkeit und Schweigen gemäß § 6 Abs. 4 BauGB eine Genehmigung zu verschaffen. Das ist ersichtlich erfolgt, um die Prüfung von weiteren als problematisch und schwierig erkannten Rechtsfragen sowie eine eigene Versagungsentscheidung zu vermeiden und stattdessen ein gerichtliches Verfahren herbeizuführen. Diese Verhaltensweise des Landratsamts hat den Zweck der Rechtsaufsicht vollständig und in schwerwiegender Weise verfehlt. Dieser Fehler war für einen unvoreingenommenen verständigen Beobachter auch offensichtlich im Sinne von § 44 Abs. 1 LVwVfG. Denn es war ohne weiteres erkennbar, dass sich das Landratsamt inhaltlich mit der Herbeiführung der Genehmigung in Widerspruch zu seinen eigenen Stellungnahmen im vorangegangenen ergänzenden Verfahren gesetzt und ausweislich der aktenkundigen Erklärungen vom 05.05.2022 von verfahrensfremden, Sinn und Zweck des § 6 Abs. 1 und 2 BauGB widersprechenden Zielen hatte leiten lassen.

III. Der angefochtene sachliche Teilflächennutzungsplan leidet darüber hinaus unter Fehlern des Abwägungsvorgangs (§ 2 Abs. 3 BauGB). Ausgehend von den rechtlichen Maßstäben für die Abwägung betreffend Teilflächennutzungspläne zur Konzentrationszonenplanung (dazu nachfolgend 1.) weist der Plan Abwägungsfehler im Bereich der sog. harten (2.) und weichen Tabukriterien (3.) sowie der in der Planbegründung sog. Vorbehaltskriterien, die aus Sicht des Plangebers die Potenzialflächenabwägung betreffen (4.), auf. Die bestehenden Abwägungsfehler sind rechtlich beachtlich (5.). Angesichts der Fehler im Abwägungsvorgang kann nicht abschließend geprüft werden und ist nicht

mehr entscheidungserheblich, ob das Abwägungsergebnis des Antragsgegners der Windenergie substantziell Raum verschaffen würde (6.).

1. Gemäß § 2 Abs. 3 BauGB müssen bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), ermittelt und bewertet werden. Aus dieser Vorschrift ergeben sich die verfahrensrechtlichen Anforderungen an den Abwägungsvorgang (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 36).

Bei der Planung von Konzentrationsflächen, die wie der vorliegend angegriffene sachliche Teilflächennutzungsplan die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auslösen soll, hat die planende Gemeinde auf der Ebene des Abwägungsvorgangs (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 33) ein schlüssiges Gesamtkonzept zu entwickeln, 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 Windenergieanlagen freizuhalten (vgl. BVerwG, Urteile vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287, juris Rn. 28 ff., vom 13.03.2003 - 4 C 3.02 - NVwZ 2003, 1261, juris Rn. 20, und vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 9; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 36).

Die Ausarbeitung dieses schlüssigen Gesamtkonzepts ist abschnittsweise zu vollziehen. In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in „harte“ und „weiche“ untergliedern. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Gemeindegebietsteilen, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen immer, nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung „schlechthin“ ungeeignet sind. Mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen der Gemeinde aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen „von vornherein“

ausgeschlossen werden „soll“. Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrigbleiben, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d. h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationsfläche sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 10 m. w. N.; VGH Bad.-Württ., Urteile vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 35, und vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 35 ff.).

Die Gemeinde muss sich den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusstmachen und ihn dokumentieren, da die beiden Arten der Tabuzonen nicht demselben rechtlichen Regime unterliegen. Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, deren Bereitstellung für die Windenergienutzung an § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB scheitert, da einer Verwirklichung des Plans auf diesen Flächen auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. Harte Tabuflächen 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 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 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 „substanziell Raum“ schafft. 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 offenlegen. Andernfalls scheitert seine Planung unabhängig davon, welche Maßstäbe an die Kontrolle des Abwägungsergebnisses anzulegen sind, schon an dem fehlenden Nachweis, dass er die weichen Tabukriterien auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 11 ff.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 36 m. w. N.).

Der Gemeinde steht bei der Bestimmung der harten Tabuzonen kein Beurteilungsspielraum im Sinne eines der gerichtlichen Prüfung entzogenen Exekutivvorbehalts bei Auswahl und Bewertung der von ihr herangezogenen harten Tabukriterien zu. Ein solcher Bewertungsspielraum kommt ihr nur in Bezug auf die Festlegung von weichen Tabuzonen zu. Sie besitzt bei der Markierung harter Tabuzonen jedoch eine „Typisierungsbefugnis“, die sie berechtigt, den für die jeweilige Bewertung maßgeblichen Parametern in mehr oder weniger pauschaler Weise Rechnung zu tragen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.12.2019 - 4 BN 30.19 - juris Rn. 8; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 37).

In einem letzten Arbeitsschritt ist das Abwägungsergebnis darauf zu überprüfen, ob der Windenergienutzung substanziell Raum gegeben wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287, juris Rn. 29, und vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 18), ihr also im Plangebiet in einem ihrer gesetzlichen Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht werdenden Umfang Raum verschafft wird (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 38; Albrecht/Zschiegner NVwZ 2019, 444, 448). Diese Frage lässt sie sich nicht ausschließlich 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, wenngleich dem Verhältnis dieser Flächen zueinander Indizwirkung beigemessen werden darf. Die Entscheidung, anhand welcher Kriterien sich beantworten lässt, ob eine

Konzentrationsflächenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die Nutzung der Windenergie in substanzieller Weise Raum schafft, ist letztendlich den Tatsachengerichten überantwortet. Diese Kriterien dürfen nicht von einem Rechtsirrtum infiziert sein, gegen Denkgesetze oder allgemeine Erfahrungssätze verstoßen oder ansonsten für die Beurteilung des Sachverhalts schlechthin ungeeignet sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 18; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 38). Ferner gilt, dass je geringer der Anteil der ausgewiesenen Konzentrationsflächen ist, desto gewichtiger die gegen eine weitere Ausweisung von Vorranggebieten sprechenden Gesichtspunkte sein müssen, damit es sich nicht um eine unzulässige „Feigenblattplanung“ handelt (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 18 f.; Beschluss vom 12.05.2016 - 4 BN 49.15 - juris Rn. 4; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 40).

Für die Rechtmäßigkeit der Flächenauswahl sind die Erwägungen maßgeblich, die tatsächlich Grundlage der Abwägungsentscheidung des Plangebers waren. Entscheidend für die gerichtliche Überprüfung der Abwägungsentscheidung sind damit in erster Linie die Verlautbarungen in der Begründung, die dem Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 5 BauGB beizufügen ist, ergänzt durch die Erwägungen, denen der Plangeber bei seiner abschließenden Beschlussfassung gefolgt ist (vgl. BVerwG, Beschluss v. 16.12.2019 - 4 BN 30.19 - ZfBR 2020, 373, juris Rn. 10; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, Rn. 41 m. w. N.).

2. An den vorstehenden Maßstäben gemessen weist der angefochtene Teilflächennutzungsplan Rechtsfehler bereits in Bezug auf die vom Antragsgegner gewählten sog. harten Tabukriterien auf. Keinen Bedenken begegnet es, dass der Antragsgegner der Bestimmung (u. a.) dieser Kriterien die Anlage „Siemens SWT-3.6-130“ als Referenzanlage zugrunde gelegt hat (a)). Dahinstehen kann, ob das von ihm definierte harte Tabukriterium „Siedlung Stufe I - Abstände zu Siedlungsflächen“ auf Abwägungsfehlern beruht (b)). Auf Abwägungsfehler führen jedenfalls die Ausführungen in der Planbegründung zu dem harten Tabukriterium „Eisenbahnstrecken - Mindestabstand“ (c)).

a) Der Antragsgegner ist bei der Definition (u. a.) mehrerer harter Tabukriterien, darunter die beiden zuvor genannten Kriterien, von der Anlage „Siemens SWT-3.6-130“ als Referenzanlage ausgegangen (vgl. exemplarisch Planbegründung, a.a.O., S. 14, 17 ff., 26). Ohne Erfolg ziehen die Antragstellerinnen die Tauglichkeit dieser Anlage als Referenzanlage in Zweifel.

Der Antragsgegner musste seiner Prognose und damit seiner Abwägung eine Referenzanlage zugrunde legen, deren Errichtung nach Inkrafttreten des Flächennutzungsplans bei verständiger Würdigung der technischen Entwicklung und des Energiemarktes zu erwarten ist (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19.11.2020 - 5 S 1107/18 - VBIBW 2021, 296, juris Rn. 73). Diesen Anforderungen ist der Antragsgegner gerecht geworden. Er hat in der Begründung des Flächennutzungsplans ausgeführt, der als Referenzanlage gewählte Anlagentyp entspreche dem Stand der Technik und sei eine der modernsten und größten Anlagen auf dem Markt (vgl. Begründung, a.a.O., S. 14). Diese Annahmen zum Sachverhalt lassen kein Ermittlungsdefizit erkennen. Sie sind angesichts der Dimension der Anlage (Nabenhöhe 160 m, Rotordurchmesser 130 m) plausibel und werden insbesondere durch den pauschalen Vortrag der Antragstellerinnen nicht durchgreifend in Zweifel gezogen (vgl. zu Anlagen mit einer Nabenhöhe von 140 m und einem Rotordurchmesser von 120 m im vierten Quartal 2020 VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 50). Der einzige Einwand der Antragstellerinnen, die gewählte Referenzanlage habe eine Nennleistung von 3,6 MW und bei verständiger Würdigung sei nicht mehr zu erwarten, dass noch Anlagen mit einer so geringen Nennleistung errichtet würden, ist schon deshalb nicht überzeugend, weil sie selbst im Plangebiet weiterhin zahlreiche Anlagen mit einer Nennleistung von (nur) 3,3 MW errichten möchten. Es bedarf deshalb keiner Ausführungen dazu, ob der Nennleistung der Anlage neben den Kriterien für deren Dimension (Nabenhöhe, Rotordurchmesser) im vorliegenden Zusammenhang überhaupt entscheidendes Gewicht zukommt.

b) Dahinstehen kann, ob das von dem Plangeber definierte harte Tabukriterium „Siedlung Stufe I - Abstände zu Siedlungsflächen“ ausgehend von den diesbezüglichen Maßstäben (aa)) und der Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans (bb)) auf beachtlichen Abwägungsfehlern beruht (cc)).

aa) Zu den harten Tabuzonen gehören regelmäßig die Ortslage selbst sowie Abstände zu Siedlungen und sonstigen geschützten Nutzungen, die das Minimum dessen darstellen, was zur Verhinderung unzumutbarer Beeinträchtigungen durch Lärmimmissionen, Schattenwurf und optisch bedrängender Wirkung erforderlich ist. Dabei ist es rechtlich zulässig, wenn ein Abstand als harte Tabuzone festgelegt wird, der nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zwingend geboten ist, um die Grenzwertregelungen der TA Lärm einhalten zu können. Legt die Gemeinde dagegen nur zum vorsorglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärmimmissionen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) größere Mindestabstände fest, handelt es sich bei den davon betroffenen Flächen um weiche Tabuzonen (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 47 m. w. N.). Wegen der schwierigen Abgrenzung bei der Markierung harter Tabuzonen sind die Gemeinden im Rahmen ihrer o. g. sog. Typisierungsbefugnis berechtigt, den maßgeblichen Parametern, wie etwa Windrichtung und -geschwindigkeit, Leistungsfähigkeit der Anlagen oder Tonhaltigkeit der Rotorgeräusche, in mehr oder weniger pauschaler Weise Rechnung zu tragen. Ihnen ist es grundsätzlich nicht verwehrt, ihrer Planung realistische, stringente und hinreichend zurückhaltende Szenarien hinsichtlich der in ihrem Gemeindegebiet zu erwartenden Art und des Umfangs der Nutzung der Windenergie zugrunde zu legen und hierauf aufbauend Schutzabstände zu definieren (vgl. BVerwG, Urteile vom 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - NVwZ 2019, 491 Rn. 26 und vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 sowie Beschluss vom 16.12.2019 - 4 BN 30.19 - juris Rn. 8; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 48).

bb) Hiervon im Ansatz ausgehend hat der Antragsgegner als harte Tabuzonen Mindestabstandsflächen zu solchen Siedlungen („Bauflächen“) definiert, die seines Erachtens durch einen Bebauungsplan oder eine Baugenehmigung „ge-

sichert“ sind. Freizuhalten sollen danach beispielsweise zu reinen Wohngebieten (WR) „ca. 1.100 m“, zu allgemeinen Wohngebieten (WA) „ca. 700 m“ und zu Einzelgehöften und Bauplätzen im Außenbereich „ca. 400 m“ sein. Zur Begründung hat der Antragsgegner insbesondere auf die TA Lärm und auf die nach dem sog. Interimsverfahren erstellte Schallimmissionsprognose 2020 mit den dortigen Angaben zur Referenzanlage und zu den für die Situation „Schalldausbreitung von einer (einzelnen) WEA“ ermittelten Mindestabständen verwiesen (s. näher Planbegründung, a. a. O., S. 17 ff. und zur Schallimmissionsprognose 2020 Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 17.05.2022 / 3. Fertigung / „Ordner 2 von 5“, Abt. Nr. 12 „Gutachten xxxxxx“).

cc) Rechtlich unbedenklich ist nach dem oben (unter aa)) Gesagten die Grundentscheidung des Antragsgegners, solche Abstände als harte Tabuzone festzulegen, die nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zwingend geboten sind, um die Grenzwertregelungen der TA Lärm einhalten zu können.

Als rechtlich jedenfalls fragwürdig erweist es sich allerdings, dass der Antragsgegner, der Mindestabstandsflächen nach der Planbegründung, wie gezeigt, an solche Siedlungen anlegen wollte, die durch eine Baugenehmigung „gesichert“ sind, bei der Anwendung dieses Kriteriums Flächen hart ausgeschieden hat, ohne – wie er im Kern eingeräumt hat – zuvor geprüft zu haben, ob für die fraglichen Bebauungen tatsächlich Baugenehmigungen vorliegen.

Nach § 2 Abs. 3 BauGB müssen bei der Aufstellung von Bauleitplänen, wie gezeigt, die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), ermittelt und bewertet werden. Zu ermitteln und zu bewerten sind danach alle Belange, die in der konkreten Planungssituation nach Lage der Dinge in die Abwägungsentscheidung eingestellt werden müssen (st. Rspr., vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 12.08.2018 - 4 B 71.17 - ZfBR 2018, 601, juris Rn. 5 m. w. N.). Daraus folgt, dass, wenn sich der Plangeber für ein gesamträumliches Planungskonzept entscheidet, nach dem Flächen nach bestimmten selbst gesetzten Kriterien „hart“ ausgeschieden werden sollen, er für Flächen, die er auf diese Weise „hart“ ausscheiden möchte, grundsätzlich auch ermitteln muss, ob die Voraussetzungen

des selbst gewählten Kriteriums erfüllt sind. Denn andernfalls scheidet er Flächen von vornherein aus der planerischen Abwägung aus, ohne dass feststeht, dass die Gründe, die ein solches Ausscheiden nach der planerischen Konzeption allein rechtfertigen sollen, überhaupt vorliegen. Der Plangeber muss sich an der selbst entwickelten Begründung des Flächennutzungsplans und dem darin niedergelegten Konzept mit anderen Worten festhalten lassen und dieses konsequent anwenden – insbesondere Tabukriterien einheitlich anlegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009 - 4 BN 25.09 - BauR 2010, 82, juris Rn. 10) – und kann diese nicht nachträglich austauschen oder relativieren (vgl. NdsOVG, Urteil vom 25.10.2018 - 12 LB 118/16 - BauR 2019, 651, juris Rn. 176 f.).

Davon ausgehend wirft es rechtliche Fragen auf, dass der Antragsgegner ausgehend von dem Kriterium „durch Baugenehmigung gesicherte Siedlung“ harte Abstandsflächen an Bebauungen angelegt hat, ohne zuvor geprüft zu haben, ob für die fraglichen Bebauungen jeweils eine Baugenehmigung vorliegt. Denn jedenfalls auf den ersten Blick hat er auf diese Weise das selbst gesetzte Kriterium nicht konsequent angewandt und dessen Voraussetzungen nicht ermittelt. Die dahingehenden Zweifel sind auch nicht allein durch den sinngemäßen Einwand des Antragsgegners auszuräumen, dass das Ermittlungsgebot aus § 2 Abs. 3 BauGB unter einem „Verhältnismäßigkeits- und Zumutbarkeitsvorbehalt“ stehe. Wenn sich der Antragsgegner ein hartes Tabukriterium gesetzt hat, dessen Prüfung er selbst für „unzumutbar“ oder gar faktisch unmöglich hält, würde dies die Widerspruchsfreiheit und damit rechtliche Zulässigkeit des Kriteriums in Frage stellen. In Betracht kommt aber eine Auslegung der Planbegründung dergestalt, dass der Antragsgegner die Anlegung einer harten Mindestabstandsfläche ungeachtet des Wortlauts der Begründung („durch eine Baugenehmigung gesichert“) nicht ohne weitere Maßgaben vom Vorliegen einer Baugenehmigung abhängig machen wollte. Denkbar ist, dass der Plangeber dem Kriterium tatsächlich den sinngemäßen Inhalt beilegen wollte, dass harte „Abstände zu Siedlungsflächen“ an solche Bebauungen angelegt werden sollten, die tatsächlich vorhanden sind und in Bezug auf die entweder kein Anhaltspunkt besteht, dass es an einer erforderlichen Baugenehmigung fehlt, oder beim Bestehen solcher Anhaltspunkte eine dann durchgeführte Einzelfallprüfung ergibt,

dass eine Baugenehmigung vorhanden ist. So verstanden wäre das fragliche Kriterium immerhin möglicherweise konsequent und ohne Ermittlungsdefizite angewandt worden. Ob harte Tabuzonen anhand eines solchen Kriteriums tatsächlich rechtsfehlerfrei definiert werden könnten und die Begründung des vorliegend angefochtenen Teilflächennutzungsplans gegebenenfalls einer solcher Auslegung zugänglich ist, bedarf angesichts der übrigen feststehenden beachtlichen Abwägungsfehler indes keiner Entscheidung.

c) Die Festlegung des harten Tabukriteriums „Eisenbahnstrecken - Mindestabstand“ ist ausgehend von der diesbezüglichen Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans (aa)) rechtlich fehlerhaft erfolgt (bb)).

aa) Der Antragsgegner hat als hartes Tabukriterium die Einhaltung eines Schutzabstands von 230 m von den Gleisanlagen der Eisenbahnstrecken im Plangebiet festgelegt. Zur Begründung hat er ausgeführt, nach § 4 AEG und § 2 EBO sei die Deutsche Bahn AG verpflichtet, ihren Betrieb sicher zu führen und die Eisenbahninfrastruktur in betriebssicherem Zustand zu halten. Gemäß der Stellungnahme der DB-Netze vom 03.02.2016 und der Handreichung der Bund-Länder-Initiative Windenergie (BLWE) vom 18.06.2012 müsse der Abstand von Windkraftanlagen zu Gleisanlagen dem zweifachen Rotordurchmesser, mindestens aber der Gesamtanlagenhöhe entsprechen. Die festgelegte Referenzanlage habe eine Gesamthöhe von 230 m (vgl. Planbegründung, a.a.O., S. 26, und Anlage Teil 1 - Nr. 3 (Übersichtslageplan „Untersuchung Infrastruktur“)).

bb) Die so begründete Festlegung der harten Tabuzone erweist sich als rechtsfehlerhaft.

Die Rechtfertigung einer „harten“ Ausschlusszone für die Windenergienutzung setzt, wie eingangs gezeigt, voraus, dass in dem Gebiet der Verwirklichung von Anlagen auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen und damit diese Flächen einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen entzogen sind (vgl. oben III.1.; BVerwG, Beschluss vom 30.01.2019 - 4 BN 4.18 - juris Rn. 6; VGH

Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 59 m. w. N.). Dies ist für die hier festgesetzten Freihalteflächen („Schutzabstände“) von Eisenbahnstrecken des Bundes nicht ersichtlich.

Harte Tabuzonen bestehen, wenn und soweit Fachgesetze Anbauverbote zu Verkehrswegen normieren. Das folgt etwa für das Fernstraßen- und das (Landes-)Straßenrecht aus § 9 Abs. 1 Nr. 1 FStrG bzw. § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StrG. Denn nach diesen Vorschriften sind Hochbauten in den dort genannten Abständen verboten. Bereits im Bereich dieser straßenrechtlichen Gesetze sind von den Anbauverbotszonen allerdings bloße Anbaubeschränkungen zu unterscheiden. Solche Beschränkungen können keine harten, sondern nur weiche Tabukriterien begründen. Denn sie unterwerfen die Genehmigung baulicher Anlagen in weiteren Entfernungen unter bestimmten Voraussetzungen lediglich der Zustimmung übergeordneter Stellen (vgl. § 9 Abs. 2 FStrG und § 22 Abs. 2 StrG) und statuieren gerade kein striktes Bauverbot (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 62 f.).

Von dieser Unterscheidung ausgehend ist für die vom Antragsgegner vorgenommene Festsetzung eines „Schutzabstands“ von 230 m beidseits von Eisenbahnstrecken des Bundes als harte Tabuzone kein Raum. Insbesondere bestehen keine unüberwindbaren rechtlichen Hindernisse. Anders als im Straßenrecht existieren bereits keine Fachgesetze (oder technischen Regelwerke), die verbindliche Abstandsregelungen oder gar strikte Bauverbote entlang von Eisenbahnstrecken des Bundes normieren (vgl. BLWE, Handreichung zu Windenergieanlagen an Infrastrukturtrassen, 18.06.2012, S. 4, abrufbar unter der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz betriebenen Seite www.erneuerbare-energien.de; Bayerisches Landesamt für Umwelt, Anbauverbotszonen an Verkehrswegen, 2019, abrufbar unter www.lfu.bayern.de; Niedersächsischer Windenergieerlass, Gem. RdErl. d. MU, d. ML, d. MI u. d. MW vom 01.07.2021 - MU-52-2811/1/305 -, unter Nr. 4.2, abrufbar unter www.stk.niedersachsen.de). Dahingehende Regelungen enthalten insbesondere die vom Antragsgegner in der Planbegründung zitierten § 4 AEG und § 2 EBO nicht.

Der Antragsgegner kann sich zur Begründung seiner Annahme, es „müsse“ ein Schutzabstand von den im Plangebiet gelegenen Eisenbahnstrecken mindestens in der Länge der Gesamthöhe der Referenzanlage eingehalten werden, auch nicht auf das Schreiben der „DB-Netze“ (gemeint der Deutsche Bahn AG) vom 03.02.2016 berufen. Diese zeigen keine unüberwindbaren rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse der oben genannten, für eine harte Tabuzone erforderlichen Art auf. Die Deutsche Bahn AG hat mit Mail vom 03.02.2016 auf eine undatierte Zusammenfassung u. a. der DB Netz AG verwiesen, die darin – allgemein und unabhängig vom vorliegenden Fall – einen „Mindestabstand von größer gleich $1,5 \times$ (Rotordurchmesser plus Nabenhöhe) analog (der Vorgaben unter) Punkt 5.6.3.3, Windenergieerlass Baden-Württemberg vom 09.05.2012 gefordert“ hatte. In dem Windenergieerlass 2012 wurde unter Nr. 5.6.3.3 („Technische Baubestimmungen, Standsicherheit, Eisabwurf“) vorgegeben, dass wegen der Gefahr des Eisabwurfs Abstände zu Verkehrswegen einzuhalten seien, „soweit eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nicht auszuschließen ist“, wobei Abstände „größer als $1,5 \times$ (Rotordurchmesser plus Nabenhöhe) ... im Allgemeinen als ausreichend“ gälten. Damit wurden keine strikten „Bauverbote“ ausgesprochen, sondern lediglich Vorgaben gemacht, die allenfalls im Sinne von „Baubeschränkungen“ unter dem Vorbehalt der Einzelfallprüfung standen und Abweichungen von dem als „ausreichend“ angesehenen Abstand zuließen. Für den maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung des Antragsgegners am 20.12.2021 galt dies erst recht, nachdem der Windenergieerlass 2012 bereits am 09.05.2019 außer Kraft getreten war und danach ohnehin nur noch als Orientierungshilfe dienen konnte. Nichts anderes ergab sich aus der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen des Umweltministeriums und des Wirtschaftsministeriums (VwV TB) vom 20.12.2017 (VwV TB - Az.: 45-2601.1/51 (UM) und Az.: 5-2601.3 (WM) -, GABl. 2017, 656; vgl. ebenso die heute maßgebliche VwV TB des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen vom 12.12.2022 - Az.: MLW21-26-11/2 -, Anlage A 1.2.8/6 zur „Richtlinie für Windenergieanlagen - Einwirkungen und Standsicherheitsnachweise für Turm und Gründung“ < Richtlinie des Deutschen Instituts für Bautechnik DIBt, Fassung Oktober 2012, Korrigierte Fassung März 2015“, GABl. 2022, S. 1218 f.; vgl. dementsprechend auch den i. W. inhaltsgleichen Niedersächsischen Windenergieerlass, a. a. O., unter Nr. 4.2 <und näher

Nr. 3.5.4.3>: „Diese Abstände können gleichwohl unterschritten werden, sofern Einrichtungen installiert werden, durch die der Betrieb der WEA bei Eisansatz ausreichend sicher ausgeschlossen werden kann oder durch die ein Eisansatz verhindert werden kann oder ein Abtauen erreicht werden kann (z. B. Rotorblattheizung)“; ebenso der Sache nach Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg [LUBW], Antragsunterlagen für Anlagen zur Nutzung von Windenergie - Checkliste für Genehmigungsanträge nach dem BImSchG, 3. Aufl., Stand 05/2021, S. 10 f.). Auch unüberwindliche tatsächliche Hindernisse wurden in den Schreiben der Deutsche Bahn AG und den dort in Bezug genommenen Unterlagen, die selbst auf Einzelfallprüfungen und technische Möglichkeiten zum Umgang insbesondere mit Eisabwurfgefahren verweisen, nicht aufgezeigt.

Auch aus der von dem Antragsgegner zur Begründung seiner „Schutzabstände“ weiter angeführten Handreichung der Bund-Länder-Initiative (BLWE) zu Windenergieanlagen an Infrastrukturtrassen vom 18.06.2012 folgt nicht, dass in Bezug auf Eisenbahnstrecken des Bundes Anbauverbote oder unüberwindliche tatsächliche Schwierigkeiten bestehen, die eine absolute Tabuzone rechtfertigen. Dort heißt es dem oben Gesagten wiederum entsprechend: „Verbindliche Abstandsregelungen oder ein technisches Regelwerk existieren nicht, so dass das Eisenbahn-Bundesamt im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange im Einzelfall erforderliche Abstände und Maßnahmen einfordert. Dabei gilt der Grundsatz, dass Windenergieanlagen in einem Abstand zu errichten sind, der eine unzulässige Beeinflussung der Gleisanlage ausschließt. Das Eisenbahnbundesamt empfiehlt derzeit, vorbehaltlich der technischen Entwicklung und künftiger Erfahrungen, einen Abstand von Windkraftanlagen zu Gleisanlagen in Höhe des zweifachen Rotordurchmessers, zumindest aber die Gesamtanlagenhöhe“ (a. a. O., S. 4). Auch die Deutsche Bahn AG hat in ihrem Schreiben vom 03.02.2016 deshalb auf die Beteiligung des Eisenbahn-Bundesamts als Träger öffentlicher Belange für den vorliegenden Einzelfall gedrungen. Der Antragsgegner hat dieses Schreiben „zur Kenntnis genommen“, im Ergebnis aber keine Beteiligung des Eisenbahn-Bundesamts vorgenommen oder sonstige Ermittlungen betreffend Abstände zu den im vorliegenden Fall konkret betroffenen Eisenbahnstrecken angestellt, sondern stattdessen pauschal „Schutzabstände“ von 230 m als harte Tabuzonen festgelegt. Das genügt den diesbezüglichen abwägungsrechtlichen Anforderungen nicht (vgl. im Ergebnis ebenso bereits

das Landratsamt Hohenlohekreis in dessen Schreiben vom 12.05.2015 an das vom Antragsgegner beauftragte Planungsbüro unter 1.2: „Nach [der damaligen] Ziffer 7.2.4 [des Planentwurfs] wird als Abstand zu Eisenbahnen im Gegensatz zu Straßen der Eisabwurf als limitierender Faktor angenommen. Der Eisabwurf stellt jedoch kein hartes Tabukriterium dar, da dieser technisch bewältigt werden kann, z.B. durch Abschaltung“; Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 17.05.2022 / 3. Fertigung / Ordner 1 von 5“, unpaginiert, Anlage B (CD-ROM), Datei Anlage B03).

Keiner weiteren Ausführungen bedarf es bei diesem Sachstand zu den Einwänden der Antragstellerinnen, der Antragsgegner habe die genannten Schreiben aus dem Bereich der Deutsche Bahn AG inhaltlich falsch verstanden.

3. Fehler des Abwägungsvorgangs weist der angefochtene Teilflächennutzungsplan auch in Bezug auf die vom Antragsgegner gewählten sog. weichen Tabukriterien auf. Das gilt sowohl für das Tabukriterium „Bündelung/Flächengröße“ (dazu a)) als auch für das Kriterium „Siedlungsbedingte (erweiterte) Vorsorgeabstände aus Lärmschutzgründen“ (dazu b)).

a) Die Festlegung des weichen (kommunalen) Tabukriteriums „Bündelung/Flächengröße“ ist ausgehend von der diesbezüglichen Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans (aa)) rechtlich fehlerhaft erfolgt (bb)).

aa) Der Antragsgegner hat im Rahmen der Festlegung der sog. kommunalen oder „weichen“ Tabuzonen (vgl. Kap. 7 der Planbegründung, a. a. O., S. 40 ff.) bestimmt, dass Flächen, die kleiner als 20 ha sind, grundsätzlich aus der weiteren Prüfung ausgeschieden werden (vgl. Abschnitt 7.3.2 der Planbegründung, a. a. O., S. 49 ff.).

Zur Begründung und näheren Ausgestaltung dieses Kriteriums hat der Antragsgegner u. a. ausgeführt, Ziel seiner Planung sei es, Windenergieanlagen in Konzentrationszonen so zu bündeln, dass gleichzeitig größere Flächenbereiche außerhalb von Windenergieanlagen freigehalten werden könnten. Er habe daher als Planungskriterium beschlossen, „Flächen < 20 ha“ grundsätzlich nicht

auszuweisen. Damit solle erreicht werden, dass innerhalb von Konzentrationszonen mindestens drei Anlagen errichtet werden könnten, und vermieden werden, dass einzelne Anlagen unkoordiniert über das gesamte Verbandsgebiet verteilt würden. Bei der Festlegung der konkreten Mindestflächengröße habe er berücksichtigt, dass der Betrieb einer Windenergieanlage Luftverwirbelungen verursache, die sich seitlich und vor allem hinter der Anlage ausbreiteten und auf benachbarte Windenergieanlagen nachteilig auswirkten. Daher seien ausreichende Abstände untereinander erforderlich. In der Praxis hätten sich Mindestabstände von fünf Rotordurchmessern in Hauptwindrichtung und drei Rotordurchmessern quer zur Hauptwindrichtung etabliert. Unter Berücksichtigung der gewählten Referenzanlage mit einem Rotordurchmesser von 130 m ergebe dies vorliegend einen Abstand „von ca. 650 m in Hauptwindrichtung (O-West-Richtung) und von 390 m in der Nebenwindrichtung (N-S-Richtung)“ (Planbegründung, a. a. O., S. 50). Im Rahmen der Flächennutzungsplanung bestehe für die Kommunen keine Möglichkeit, Mindest- oder Maximalvorgaben zu den Anlagenhöhen und Rotorabmessungen für das spätere Genehmigungsverfahren zu treffen, und es sei auch noch nicht die Ausrichtungen der Windkraftanlagen nach der Haupt- oder Nebenwindrichtung bekannt. Er (der Antragsgegner) gehe daher für die Planung von dem ungünstigsten Fall aus („Nebenwindrichtung, 5facher Abstand“). Für diesen Fall benötigten drei Anlagen – ausgehend von einem Aufstellungsmuster, in dem die drei Windenergieanlagen in einem gleichseitigen Dreieck mit einer Kantenlänge von jeweils 650 m aufgestellt werden – 21,1 ha. Er lege daher abgerundet 20 ha als Mindestflächengröße fest. Bei kleineren Flächen werde ergänzend geprüft, ob ein Zusammenhang zu anderen Kleinflächen bestehe. Sei ein räumlicher Zusammenhang erkennbar, ohne dass sich die Windkraftanlagen gegenseitig behinderten, könnten diese Kleinflächen zusammen als eine „mehrkernige Konzentrationszone“ ausgewiesen werden. Bei der Prüfung der Kleinflächen beachte er weiter, dass Flächen, die an der Gemeindeverbandsgrenze lägen, der Mindestflächengröße nicht unterfielen, wenn die Flächen außerhalb des Verbandsgebietes durch „real vorhandene Windparks (genehmigte Windparks)“ oder „erkennbar tabufreie Flächen“ fortgesetzt werden könnten. Die Kleinflächen seien vor der Bestimmung der Mindestgröße außerdem darauf zu prüfen, ob sie in allen Teilbereichen so beschaffen seien, dass sie eine einzelne Windkraftanlage – eine

solche habe einen Platzbedarf von ca. 7 ha – vollständig aufnehmen könne (vgl. näher Planbegründung im Abschnitt 7.3.2., a. a. O., S. 49 ff., insbesondere das der Berechnung der 20 ha zugrunde liegende „Bsp. 2 W-O Richtung, 5fach“, sowie die tabellarischen und planmäßigen Übersichten zu den einzelnen vom Antragsgegner solcherart geprüften und teils ausgeschiedenen Flächen in den Abschnitten 7.4. und 7.5.1 , 7.5.2 auf S. 54, 55 ff.).

bb) Die so begründete Festlegung der weichen Tabuzonen anhand des Kriteriums „Mindestflächengröße“ weist Rechtsfehler auf.

Die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erfordert nicht, dass in der Konzentrationsfläche eine Mindestanzahl von Windenergieanlagen errichtet werden können muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74, juris Rn. 24). Einer planenden Gemeinde ist es aber umgekehrt grundsätzlich auch nicht verwehrt, ihrer Planung eine Mindestgröße für die auszuweisenden Konzentrationsflächen als weiches Tabukriterium zugrunde zu legen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.01.2019 - 4 BN 20.18 - juris Rn. 6 m. w. N.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 53). Ihre Planungshoheit erlaubt es, die Konzentration einer bestimmten Anzahl von Windenergieanlagen auf bestimmten Flächen ihres Gemeindegebiets anzustreben. Dieses Ziel muss sie allerdings gegen widerstreitende Belange abwägen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74, juris Rn. 26). Insbesondere hat die Gemeinde nachvollziehbar zu bestimmen, welche Mindestgröße Konzentrationsflächen auf ihrer Gemarkung aufweisen müssen, um unter den vorhandenen topografischen, siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Gegebenheiten sicherstellen zu können, dass dort die planerisch verfolgte Mindestanzahl an Windenergieanlagen im räumlichen Verbund und in voraussichtlich auch genehmigungsfähiger Weise untergebracht werden kann (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 53; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 06.02.2018 - 8 C 11527/17 - juris Rn. 88).

An einer in diesem Sinne nachvollziehbaren, plausiblen Begründung des von dem Antragsgegner festgelegten weichen Tabukriteriums fehlt es – wie der Sache nach bereits u. a. das Regierungspräsidium Stuttgart, der Regionalverband Heilbronn-Franken und das Landratsamt im ergänzenden Verfahren beanstanden haben – in mehrfacher Hinsicht. Die vom Antragsgegner dem Teilflächennutzungsplan zugrunde gelegte Begründung bleibt insgesamt zu pauschal (dazu (1)), wendet die selbst gewählten Parameter für die Flächengrößenbestimmung ohne Erklärung nicht konsequent an ((2)) und hat rechtliche Defizite in Bezug auf die sog. mehrkernigen Konzentrationszonen zur Folge ((3)).

(1) Die Begründung zu der vom Antragsteller gewählten Mindestflächengröße befasst sich im Wesentlichen mit der Frage, welche Abstände zwischen Rotoren aus Sicht des Antragsgegners für einen jeweils störungsfreien Betrieb erforderlich seien. Auf die im Gemeindeverwaltungsgebiet vorhandenen topografischen, siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Gegebenheiten geht die Planbegründung demgegenüber in den einschlägigen Abschnitten 7.3.2, 7.4., 7.5.1 und 7.5.2 nicht ansatzweise ein. Die Begründung erweist sich bereits in dieser Hinsicht als zu pauschal und allgemein, um damit Flächen bereits auf der Ebene des Arbeitsschrittes II ohne weiteres als weiche Tabuzonen aus der weiteren Abwägung auszuschneiden (tendenziell ebenso Regierungspräsidium Stuttgart, Stellungnahme vom 20.10.2021, S. 5, Verwaltungsakte d. Ag., weißer Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, S. 52; kritisch zur Herleitung des genannten Kriteriums auch Landratsamt, E-Mail vom 07.12.2021, Verwaltungsakte a. a. O., Synopse, S. 35).

(2) Nicht ausreichend erläutert hat der Antragsgegner zudem, weshalb er die selbst gewählten Parameter – Rotorenabstände – für die Berechnung der Mindestfläche nicht konsequent angewandt und Aufstellungsmöglichkeiten zudem nur selektiv betrachtet hat.

Erkennbar wird in der Planbegründung, dass der Antragsgegner – wie er auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt hat – von der Annahme ausgeht, die Hauptwindrichtung im Plangebiet sei die West-Ost-Richtung. Von

dieser Annahme ausgehend erschließt sich unter Zugrundelegung der vom Antragsgegner selbst als maßgeblich erachteten Rotorabstände (650 m in Hauptwindrichtung, aber nur 390 m in der Nebenwindrichtung) nicht, weshalb für die Berechnung der Mindestflächengröße ein gleichseitiges Dreieck mit jeweils 650m Kantenlänge gewählt wurde. In dem oben abgebildeten „Bsp. 2“ aus der Planbegründung etwa ist zwar ausgehend von einer genordeten Abbildung die Annahme eines Abstands von 650 m zwischen den beiden in West-Ost-Richtung hintereinanderliegenden Anlagen folgerichtig. Dass auch zu der nördlich gelegenen dritten Anlage – die sich gerade in den Nebenwindrichtung befindet – Abstände von 650 m und nicht 390 m angelegt wurden, ist hingegen nicht konsequent. Eine plausible Begründung für diese bereits im ergänzenden Verfahren u. a. von dem Regionalverband beanstandeten Abweichung von den selbst gesetzten Kriterien (vgl. Stellungnahme vom 08.10.2021, S. 3, Verwaltungsakte d. Ag., weißer Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, S. 39: Flächenbedarf in diesem Fall nur 12,7 ha) hat der Antragsgegner nicht gegeben. Ebenfalls nicht plausibel begründet hat er, weshalb die vom Regionalverband weiter aufgezeigte Möglichkeit, dass drei Anlagen in Nebenwindrichtung streifenförmig angeordnet sein können und dann bereits auf rund 4 ha (50 m x knapp 800 m) Platz fänden, keine Berücksichtigung gefunden hat.

Der Antragsgegner hat zu diesen schon im ergänzenden Verfahren vorgetragenen Einwänden im Kern lediglich ausgeführt, er habe auf die konkrete Anordnung von Anlagen in einem Genehmigungsverfahren keinen Einfluss; die Wahrscheinlichkeit, dass mehr als zwei Anlagen auf einer Fläche errichtet würden, sei höher, wenn die Fläche mindestens 20 ha betrage; und die vom Regionalverband genannten Mindestflächengrößen entsprächen „nicht den in der Flächennutzungsplanung üblichen Herleitungen von Mindestflächengrößen“ (vgl. Verwaltungsakte d. Ag., weißer Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, Anlage 1 „Kenntnisnahme und Erwiderung“ zur Stellungnahme des Regionsverbands). Diesen wiederum pauschal bleibenden Erwägungen lässt sich indes nicht, wie geboten, entnehmen, weshalb Konzentrationsflächen auf der Gemarkung der Verbandsgemeinden des Antragsgegners eine Mindestgröße von gerade 20 ha aufweisen „müssen“,

um unter den vorhandenen topografischen, siedlungsstrukturellen und naturräumlichen Gegebenheiten sicherstellen zu können, dass dort die planerisch verfolgte Mindestanzahl an drei Windenergieanlagen gebündelt untergebracht werden kann (vgl. erneut VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 53; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 06.02.2018 - 8 C 11527/17 - juris Rn. 88). Es ist zwar rechtlich nicht von vornherein ausgeschlossen, dass planende Gemeinden Schwellenwerte für Mindestflächen „vorsichtig“ festsetzen, um gemessen an dem damit verfolgten planerischen Ziel „auf der sicheren Seite“ zu sein (vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 06.02.2018 - 8 C 11527/17 - juris Rn. 88). Das setzt aber voraus, dass sie aufzeigen, dass und welche topografischen, siedlungsstrukturellen und/oder naturräumlichen Besonderheiten bestehen, die ein solches „vorsichtiges“ Vorgehen rechtfertigen (vgl. OVG Rh.-Pf. ebd.). Es muss mit anderen Worten plausibel dargelegt werden, weshalb die Anordnung von – wie hier – drei Windenergieanlagen in Reihe oder in den Mindestabständen im Plangebiet regelmäßig oder wenigstens vielfach ausscheidet und die Mindestfläche daher nur bezogen auf eine von vornherein ungünstige Aufstellungsvariante berechnet wird. An solchen Darlegungen fehlt es im vorliegenden Fall. Zu dahingehenden Ausführungen in der Planbegründung oder zumindest den zur Vorbereitung der Beschlussfassung erstellten sonstigen Unterlagen hätte jedoch umso mehr Anlass bestanden, als u. a. der Regionalverband günstigere Aufstellungsmöglichkeiten im Plangebiet genannt hatte, auch die Antragstellerinnen anhand eines konkreten Windparkbeispiels aus der Region dargelegt hatten, dass selbst bei Anlagen mit größeren Rotoren als die Referenzanlage ein Flächenbedarf von rund 14 ha realistisch sei (vgl. Schriftsatz vom 07.10.2021, S. 14 f. i. V. m. Anlage 2, Verwaltungsakte d. Ag., weißer Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, Teil 1 Bürgerbeteiligung, S. 35 f.), und der Antragsgegner selbst davon ausgeht, dass Aufstellungsmuster mit drei Anlagen mit einem Flächenbedarf von insgesamt nur 7,6 ha technisch möglich sind (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 51).

Der Antragsgegner kann dem auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, in der Rechtsprechung (gemeint: zu Einzelfällen aus Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen) seien Mindestflächengrößen von 20 bis 50 ha bereits

als zulässig erachtet worden (vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 06.02.2018 - 8 C 11527/17 - juris Rn. 88 und die Antragserwiderung vom 28.02.2013, S. 1 m. w. N. = Bl. 1781 d. Senatsakte). Dieses Vorbringen geht erneut an den oben genannten Maßstäben vorbei. Diese lassen wie gezeigt keine pauschalen Mindestflächengrößen oder Begründungen genügen, sondern erfordern konkrete Betrachtungen zu dem jeweiligen Plangebiet, wenn Flächen allein wegen ihrer Größe bereits im zweiten Arbeitsschritt aus der planerischen Abwägung ausgeschlossen werden sollen. Solche konkreten Betrachtungen können nicht durch einen Verweis auf Planungen zu anderen Gebieten in anderen Bundesländern mit anderen topografischen usw. Gegebenheiten ersetzt werden.

(3) Als abwägungsfehlerhaft erweisen sich unabhängig von dem zuvor Gesagten auch die dem angefochtenen Flächennutzungsplan zugrundeliegenden Erwägungen zur Bildung von sog. mehrkernigen Konzentrationszonen. Auf keinen Fehler führen zwar die Einwände der Antragstellerinnen zu sog. Kernpotenzialflächen (dazu (a)). Der Flächennutzungsplan erweist sich aber in Bezug auf grenzüberschreitende Konzentrationszonen als fehlerhaft (dazu (b)).

(a) Ohne Erfolg bleiben die Einwände der Antragstellerinnen zu den in den Verfahrensunterlagen befindlichen Erwägungen des Antragsgegners zu sog. Kernpotenzialflächen.

Die Antragstellerinnen machen geltend, der Antragsgegner habe sich ausweislich der zur Vorbereitung der Beschlussfassung vom 20.12.2021 erstellten Unterlagen dazu entschlossen, Flächen mit einer Größe von weniger als 20 ha nur dann in sog. mehrkernige Konzentrationszonen einzubeziehen, wenn die Kleinfläche unmittelbar an eine sog. Kernpotenzialfläche angrenze, die selbst größer als 20 ha sein müsse. Es gebe aber keine inhaltlich nachvollziehbaren Gründe dafür, weshalb das vom Antragsgegner mit der Festlegung von Mindestflächengrößen verfolgte Bündelungsziel nicht auch dann erreicht werden könne, wenn mehrere kleine Splitterflächen von jeweils unter 20 ha zu einer sog. mehrkernigen Konzentrationszone zusammengefasst würden (vgl. zuletzt Schriftsatz vom 15.11.2022, S. 43 ff. = Bl. 1447 d. Senatsakte.).

Dieses Antragsvorbringen geht an dem Inhalt des beschlossenen Teilflächen-nutzungsplans vorbei. Es trifft zu, dass der Antragsgegner im ergänzenden Ver-fahren zunächst beabsichtigte, sog. mehrkernige Konzentrationszonen nur im Zusammenhang mit sog. Kernpotenzialflächen zuzulassen. Dieses Vorhaben hat er aber im Ergebnis nicht umgesetzt. In der zur Vorbereitung der Beschluss-fassung vom 20.12.2021 erstellten Synopse werden zwar, wie die Antragstel-lerinnen insoweit zu Recht hervorheben, weiterhin Argumente für sog. Kernpo-tenzialflächen aufgeführt (vgl. Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., Bl. 242, dort Synopse, Teil 2 Behördenbeteiligung, S. 53 und Anlage 2 „Kenntnisnahme und Erwiderung“ zur Stellungnahme des Regionsverbands). In der schließlich be-schlossenen Planfassung finden sich dahingehende Einschränkungen aber nicht mehr (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 53 f.). Der in der Planbegründung befindlichen tabellarischen Übersicht zu den geprüften Kleinflächen ist im Ge-genteil zu entnehmen, dass der Antragsgegner im Ergebnis mehrere jeweils für sich genommen unter 20 ha große Flächen zusammengefasst und in der wei-teren Abwägung berücksichtigt hat (vgl. Planbegründung, a. a. O., Abschnitt 7.5.1 und 7.5.2, S. 55, 56 ff.).

(b) Abwägungsfehlerhaft ist allerdings die Festlegung des Antragsgegners zu sog. mehrkernigen Konzentrationszonen, dass Flächen, die an der Verbands-grenze liegen, der Mindestflächengröße nicht unterfallen, „wenn die Flächen außerhalb des GVV-Gebietes durch real vorhandene Windparks (genehmigte Windparks) oder erkennbar tabufreie Flächen fortgesetzt werden könnten“ (Planbegründung, a. a. O., S. 53). Zu Recht bemängeln die Antragstellerinnen, dass jedenfalls das Kriterium der „erkennbaren Tabufreiheit“ abwägungsdefizi-tär ist. Es ist inhaltlich zu unbestimmt und der Antragsgegner hat in der Folge ausreichende Ermittlungen zum insoweit abwägungserheblichen Material un-terlassen.

Der Planbegründung ist nicht zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen der Antragsgegner eine außerhalb, aber an der Grenze seines Verbandsge-biets gelegene Fläche als „erkennbar tabufrei“ einordnen wollte. Eine gericht-lich nachprüfbare Inhaltsbestimmung dieses Kriteriums ist den Verfahrens-unterlagen auch sonst nicht zu entnehmen und hat der Antragsgegner, ohne dass

es hierauf entscheidend ankäme, auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nicht darlegen können. Dass dieses weiche Tabukriterium keine bestimmte – willkürfreie und gerichtlich nachvollziehbare – Anwendung ermöglicht, wird durch die Vorgehensweise des Antragsgegners zusätzlich belegt: An der nordöstlichen Grenze des Verbandsgebiets liegen die vom Antragsgegner so bezeichneten, aneinander angrenzenden Potenzialflächen K 16 (8,20 ha) und Gz 29 (2,91 ha). Der Antragsgegner hat diese beiden Flächen im Lichte seiner Maßgaben für sog. mehrkernige Konzentrationszonen betrachtet, aber mit der Begründung, ihre Gesamtfläche (11,11 ha) bleibe unter 20 ha, auf der Stufe der weichen Ausschlusskriterien aus der weiteren Abwägung ausgeschlossen (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 56 f., Tabellen in den Abschnitten 7.5.1 und 7.5.2). Die Antragstellerinnen hatten bereits im ergänzenden Verfahren darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin zu 2 – deren geplanter „Windpark Künsbach“ in den Flächen K 16 und Gz 29 läge – plane, auf einer unmittelbar nördlich daran angrenzenden Fläche der Gemarkung Morsbach einen weiteren Windpark mit näher bezeichneten Anlagen, für bereits die immissionschutzrechtliche Vorbescheide beantragt worden seien, zu errichten (vgl. Schriftsatz vom 07.10.2021, S. 16 ff., Verwaltungsakte d. Ag., weißer Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, Teil 1 Bürgerbeteiligung, S. 37 ff.). Der Antragsgegner hat hierzu im ergänzenden Verfahren lediglich festgehalten, die Planung der Antragstellerin zu 2 habe noch nicht den „Konkretisierungsgrad“ erreicht, den er „für eine Berücksichtigung für erforderlich halten würde“, zumal sich das Landratsamt nicht zur Genehmigungsfähigkeit der fraglichen Anlagen geäußert habe (vgl. Synopse, a. a. O., S. 37, Spalte Beratungsvorschlag und Anlage 2 zum entsprechenden Vorbringen des Regionalverbands). Diese Ausführungen des Antragsgegners lassen allenfalls erkennen, dass er der Auffassung war, auf der Gemarkung Morsbach sei sein weiches Tabukriterium „real vorhandener Windpark (genehmigter Windpark“) noch nicht erfüllt. Eine Prüfung, ob die Flächen jenseits der Potenzialflächen K 16/Gz 29 in Morsbach „erkennbar tabufrei“ sind, ist jedoch, obwohl auch vom Regierungspräsidium im ergänzenden Verfahren angemahnt (vgl. Stellungnahme vom 20.10.2021, S. 6, Synopse, a. a. O., S. 53), nicht er-

folgt. Es ist auch nicht erkennbar, welche konkreten Kriterien der Antragsgegner für eine Prüfung der „erkennbaren Tabufreiheit“ zum Maßstab genommen hätte.

b) Die Festlegung des weichen (kommunalen) Tabukriteriums „Siedlungsbedingte (erweiterte) Vorsorgeabstände aus Lärmschutzgründen“ ist ausgehend von der diesbezüglichen Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans (dazu aa)) rechtlich fehlerhaft erfolgt (bb)).

aa) Der Antragsgegner hat als weiches Tabukriterium „siedlungsbedingte erweiterte Vorsorgeabstände“ festgelegt und hierbei zwei Fallgruppen unterschieden. Die erste Fallgruppe betrifft Flächen, für die der Antragsgegner bereits im ersten Arbeitsschritt (Kapitel 6.1 der Planbegründung) sog. harte Tabuzonen mit dem Lärmschutz dienenden Mindestabständen festgelegt hat (vgl. zu diesen harten Ausschlusskriterien oben III.2.). Hier sollen sich im zweiten Arbeitsschritt (Kapitel 7.2 der Planbegründung) erweiterte Vorsorgeabstände an die „harten“ Abstände anschließen. Die zweite Fallgruppe betrifft Flächen, für die im ersten Arbeitsschritt keine „harten“ Mindestabstände festgelegt wurden, weil dort kein Bebauungsplan und keine (genehmigte) Bebauung vorhanden ist (vgl. oben III.2.). Für solche Flächen hat der Antragsgegner ebenfalls „erweiterte Vorsorgeabstände“ festgelegt, wenn für sie seines Erachtens „ernsthafte Siedlungsabsichten“ bestehen, die durch begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen belegt werden sollen. Das räumliche Ausmaß der „erweiterten Vorsorgeabstände“ ist im Ergebnis in beiden Fallgruppen gleich (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 46, Tab. 11).

Zur Begründung dieser Abstände hat der Antragsgegner u. a. ausgeführt, der sog. erweiterte Vorsorgeabstand diene dem vorsorglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen bzw. vor erheblichen Belästigungen. Gesundheitsschäden bzw. erhebliche Belästigungen, welche durch kontinuierlich auftretende akustische Beeinträchtigungen auftreten könnten, sollten möglichst von vornherein vermieden werden. Der Festlegung der erweiterten Vorsorgeabstände liege insbesondere der Gedanke zugrunde, dass

sich die Gemeinde (bzw. der Gemeindeverwaltungsverband) zur Verhinderung einer (vom Plangeber sog.) „Verspargelung“ der Landschaft dazu entschlossen habe, in der Konzentrationsflächenplanung Flächen mit einer Mindestgröße von 20 ha auszuweisen, sodass eine Bündelung von mindestens drei Windenergieanlagen auf einer Konzentrationsfläche entstehe. Der von diesen Anlagen ausgehende Lärm sei prognostisch ermittelt und der Festlegung der Vorsorgeabstände zugrunde gelegt worden (vgl. näher Planbegründung, a. a. O., Kap. 7.2.1. [„Bündelung von WEA als Begründung für (erweiterte) Vorsorgeabstände“], S. 40 ff.; zur konkreten Berechnung der erweiterten Vorsorgeabstände Planbegründung, a. a. O., Kap. 7.2.5, S. 44 f. i. V. m. der dort in Bezug genommenen Schallimmissionsprognose 2020, a. a. O., S. 3 ff. und deren Anlagen 1 bis 5). Die auf diese Weise „weich“ aus der weiteren planerischen Abwägung ausgeschiedenen Flächen hat der Antragsgegner tabellarisch zusammengefasst (vgl. Anlage 17 zur Planbegründung) und in einem Übersichtsplan dargestellt (vgl. Anlage 1 Unterlage Nr. 2; näher zum Ganzen Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 17.05.2022 / 3. Fertigung / Ordner 1 von 5“, unpaginiert, Abt. 1, und „Ordner 2 von 5“, Abt. 17).

bb) Die so begründete Entscheidung des Antragsgegners, umfangreiche Flächen unter Verweis auf das gewählte weiche Tabukriterium „erweiterte Vorsorgeabstände“ aus der weiteren planerischen Abwägung herauszunehmen, erweist sich ausgehend von den rechtlichen Maßstäben für die Festlegung von weichen Tabukriterien in der Gestalt von sog. Vorsorgeabständen (dazu (1)) aus mehreren Gründen als abwägungsfehlerhaft (dazu (2) und (3)).

(1) Es ist rechtlich nicht erforderlich, aber grundsätzlich möglich, dass eine Gemeinde im Rahmen einer sachlichen Teilflächennutzungsplanung im Sinne von § 5 Abs. 2b, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zum vorsorglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärmimmissionen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) größere Mindestabstände als der Abstand, der nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG bereits zwingend („hart“) geboten ist, um die Grenzwertregelungen der TA Lärm bezogen auf eine (einzelne) Windkraftanlage einhalten zu können, als weiche Tabuzonen („Vorsorgeabstände“) festlegt (vgl. erneut VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.02.2021 - 5 S 305/19 - VBIBW 2021, 371, juris Rn. 42, und Urteil vom

13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, Rn. 47, 110; jeweils m. w. N.; s. auch Senatsbeschluss vom 20.10.2022 - 14 S 2815/21 - juris Rn. 88 f.). Es ist den Gemeinden grundsätzlich gestattet, durch ihre Bauleitplanung bereits im Vorfeld der Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen eigenständig gebietsbezogen das Maß des Hinnehmbaren zu steuern (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287, juris Rn. 42 m. w. N.).

Abwägungsfehlerhaft ist eine am Vorsorgegrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG orientierte Planung im Rahmen des Darstellungsprivilegs des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB allerdings dann, wenn sie auch unter Berücksichtigung des Gestaltungsspielraums, den der Gesetzgeber der Gemeinde zubilligt, städtebaulich nicht mehr begründbar ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287, juris Rn. 42 m. w. N.). Dabei ist das methodische Vorgehen eines Plangebers umso mehr zu hinterfragen, je kleiner die für die Windenergienutzung verbleibenden Flächen ausfallen (vgl. SächsOVG, Urteil vom 19.07.2012 - 1 C 40/11 - SächsVBl 2013, 40, juris Rn. 48 f.). Zu beachten hat der kommunale Plangeber jedenfalls, dass sich sog. weiche Tabuzonen auf Flächen beziehen, die einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Sie sind – anders als sog. harte Tabuzonen – disponibel, so dass der Plangeber seine Entscheidung für weiche Tabuzonen rechtfertigen muss. 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 in der Begründung des Flächennutzungsplans die Gründe für seine Wertung offenlegen (vgl. NdsOVG, Urteil vom 12.04.2021 - 12 KN 11/19 - BauR 2021, 1403, juris Rn. 79 m. w. N.).

Überplant eine Gemeinde Teile ihres Gemeindegebiets, darf sie bei der Festlegung jedenfalls von „weichen“ Tabuzonen grundsätzlich so vorgehen, dass sie sich etwaige von ihr ins Auge gefasste Entwicklungsmöglichkeiten nicht von vornherein abschneidet. Das zulässigerweise verfolgbare Ziel, einen vorhandenen Ortsteil fortzuentwickeln (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB), kann es rechtfertigen, sich bei der Planung nicht am überkommenen, sondern an dem Baubestand auszurichten, der sich für die Zukunft abzeichnet. Eine Grenze ist einer

derartigen Zukunftsprojektion allerdings durch das Verbot des „Etikettenschwindels“ oder einer „überzogenen Vorratsplanung“ gezogen. Insbesondere solche Veränderungen der baulichen Struktur, die nicht ernsthaft beabsichtigt, sondern nur vorgeschoben sind, dürfen nicht als entgegenstehende Belange dafür herhalten, die Abwägungsmaßstäbe zu verschieben (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287, juris Rn. 44; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 56; NdsOVG, Urteil vom 08.11.2005 - 1 LB 133/04 - juris Rn. 30; OVG NRW, Urteil vom 30.11.2001 - 7 A 4857/00 - NVwZ 2002, 1135, juris Rn. 133).

(2) An diesen Maßstäben gemessen erweist es sich teilweise als abwägungsfehlerhaft, dass der Antragsgegner den „erweiterten Vorsorgeabstand“ auch um Flächen gelegt hat, für die kein Bebauungsplan, keine (genehmigte) Bebauung und auch kein Flächennutzungsplan besteht, sondern die lediglich in Planentwürfen als Baugebiet dargestellt sind, für die in unterschiedlichen Stadien befindliche Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen eingeleitet wurden. Hierbei hat der Antragsgegner teilweise eine im zuvor genannten Sinne überzogene Vorratsplanung betrieben. Das betrifft zwar nicht Flächen aus der noch laufenden 5. Fortschreibung des Flächennutzungsplans „GVV Hohenloher Ebene“, aber solche aus anderen Aufstellungsverfahren:

Der Antragsgegner hat für die Anlegung „erweiterter Vorsorgeabstände“ zum einen auf das Verfahren zur 5. Fortschreibung des Flächennutzungsplans Bezug genommen und ein 22,8 ha großes Gebiet als Ansatzpunkt für erweiterte Vorsorgeabstände berücksichtigt, das in dem Planentwurf der 5. Fortschreibung als Gewerbegebiet – eine geplante Gewerbeparkenerweiterung – dargestellt ist (vgl. Planbegründung, S. 42 i. V. m. Anlage 17, Bl. 2, S. 2 unten, jeweils Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., Ordner „1 von 5“, Abt. Begründung, und Ordner „2 von 5“, Abt. 17). Der Antragsgegner hat am 30.07.2020 die Aufstellung der 5. Fortschreibung beschlossen, vom 07.06. bis 08.07.2021 die frühzeitige Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt und er betreibt parallel ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans betreffend die Gewerbeparkenerweiterung (Bebauungsplan „Hohebuch I“). Hierin kommen hinreichend kon-

krete und ernsthafte beabsichtige Planungsabsichten zum Ausdruck. Anhaltspunkte dafür, dass der Antragsgegner diese Absichten aufgegeben haben könnte, haben die Antragstellerinnen nicht substantiiert vorgetragen und sind auch sonst nicht ersichtlich.

Der Antragsgegner hat zum Zweiten auf das Verfahren zur 7. Fortschreibung des Flächennutzungsplans Bezug genommen und mehrere Flächen im Umfang von knapp 44 ha als Ansatzpunkte für erweiterte Vorsorgeabstände berücksichtigt, die in dem Planentwurf der 7. Fortschreibung als Wohn-, Misch-, Gewerbe- bzw. Sondergebiete dargestellt sind (vgl. Planbegründung, S. 42 i. V. m. Anlage 17, Bl. 3, S. 1, jeweils Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O.). Der Antragsgegner hat am 03.08.2017 (vgl. Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „GVV Hohenloher Ebene“ [ohne weitere Bezeichnung], S. 117) und (wohl nochmals) am 08.11.2018 (Planbegründung zur 6. Fortschreibung, a. a. O., S. 42) die Aufstellung der 7. Fortschreibung beschlossen. Die frühzeitige Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vom 07.03. bis 08.04.2019 durchgeführt. Hierbei stellte der Regionalverband Heilbronn-Franken den Flächenbedarf für die geplanten großflächigen Gewerbeflächen auf der Gemarkung Neuenstein und für die Wohnbauflächen auf der Gemarkung Kupferzell in Frage. Seitdem „ruht“ das Verfahren zur 7. Fortschreibung nach eigenem Bekunden des Antragsgegners (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 42). Es spricht auch im Lichte der gesetzgeberischen Wertung aus § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB viel dafür, dass ein im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den sachlichen Teilflächennutzungsplan „Windkraft“ jedenfalls seit rund zweieinhalb Jahren nicht mehr betriebenes Verfahren keinen Beleg dafür bietet, dass der Plangeber die im Planentwurf dargestellten Entwicklungsabsichten nach wie vor in einer für die Festlegung von weichen Tabuflächen ausreichenden Weise ernsthaft verfolgt. Der Antragsgegner hat dahingehende ernsthafte Absichten auch nicht auf andere Weise in der Planbegründung belegt. Dazu hätte jedoch umso mehr Anlass bestanden, als die angedachte 7. Fortschreibung auf substantiiert begründete Widerstände u. a. der zu beteiligenden Behörden gestoßen ist, die diese auch im ergänzenden Verfahren zur Aufstellung des sachlichen Teilflächennutzungsplans „Windkraft“ nochmals bekräftigt und den vom Antragsgegner angedachten Vorsorge-

abständen entgegengehalten haben (vgl. die Stellungnahme des Regionalverbands im ergänzenden Verfahren zur vorliegend streitbefangenen Fortschreibung „Windkraft“ vom 08.10.2021, S. 5 f., 41: „der Verwirklichung [der 7. Fortschreibung stehen weiterhin] auf unabsehbare Zeit rechtliche Hindernisse entgegen“, dort unter Hinweis auf fehlende Flächenbedarfsnachweise und Widersprüche zu den Zielen der Raumordnung <Lage im Regionalen Grünzug>; ähnlich Regierungspräsidium Stuttgart, Stellungnahme vom 20.10.2021, S. 4; Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Ordner 1, Bl. 242, dort Synopse, Teil Behördenbeteiligung, S. 41 f., 51; vgl. a. a. O. und die Anlagen 3 sowie 4 dieser Synopse auch zu den „Erwiderungen“ des Antragsgegners, die indes ebenfalls nicht wesentlich über die Behauptung einer „fortbestehenden Planungsabsicht“ hinausgehen).

Der Antragsgegner hat zum Dritten auf das Verfahren zur 8. Fortschreibung des Flächennutzungsplans Bezug genommen und eine Fläche von 9,90 ha als Ansatzpunkte für erweiterte Vorsorgeabstände berücksichtigt, die in dem Planentwurf der 8. Fortschreibung als Wohngebiet dargestellt ist (vgl. Planbegründung, S. 43 i. V. m. Anlage 17, Bl. 3, S. 2, jeweils Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O.). Jedenfalls insoweit fehlte es im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den angefochtenen Teilflächennutzungsplan an ernsthaften Planungsabsichten im o.g. Sinn. Der Antragsgegner hat am 23.01.2017 die Aufstellung der 8. Fortschreibung – mit Blick auf die von der Antragstellerin zu 2 damals bereits beantragten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen – beschlossen (vgl. Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „GVV Hohenloher Ebene“ [ohne weitere Bezeichnung], S. 118; unrichtig insoweit wohl die Planbegründung zum im vorliegenden Verfahren angefochtenen Teilflächennutzungsplan Windkraft: 23.01.“2018“). Wegen der bereits im Verfahren zur 7. Fortschreibung geäußerten Bedenken hat der Antragsgegner im Verfahren betreffend die 8. Fortschreibung nach eigenem Bekunden bislang davon abgesehen, auch nur die frühzeitige Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 43). Ein über den Aufstellungsbeschluss nicht hinausgelangtes und im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den sachlichen Teilflächennutzungsplan „Windkraft“ seit fast vier Jahren nicht weiter betriebenes Verfahren bietet indes grundsätzlich – und so auch hier – erst recht keinen Beleg

dafür, dass der Plangeber die im Planentwurf zum Ausdruck gebrachten Entwicklungsabsichten nach wie vor in einer Weise ernsthaft verfolgt, dass er sie in einer Konzentrationsflächenplanung zum Ansatzpunkt für die Windkraftnutzung ausschließende sog. weiche Tabuzonen der hier in Rede stehenden Art nehmen kann (vgl. dazu, dass der Gesetzgeber in § 17 Abs. 1 und 2 BauGB zum Ausdruck gebracht hat, dass eine Bauleitplanung grundsätzlich innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden kann und auch muss, BVerwG, Urteil vom 10.09.1976 - 4 C 39.74 - BVerwGE 51, 121; Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 147. EL, § 17 Rn. 31 m. w. N.; s. ferner zu den auch gegen die 8. Fortschreibung aufrechterhaltenen Einwänden des Regionalverbands und des Regierungspräsidiums deren Stellungnahme vom 08.10. bzw. 20.10.2021, jeweils a. a. O., die auch aufzeigen, dass die mit der geplanten 8. Fortschreibung begründeten Vorsorgeabstände um das darin ange dachte „Wohngebiet“ konkret dazu führen, dass Standorte des von den Antragstellerinnen zu 1 und 2 zwei Jahre zuvor beantragten „Windparks Kupferzell“ als Potenzialflächen ausgeschieden werden).

Der Antragsgegner hat dahingehende ernsthafte Absichten auch nicht auf andere Weise in der Planbegründung substantiiert belegt. Den Begründungserfordernissen genügen insbesondere nicht die allgemeinen Hinweise zu dem aus Sicht des Antragsgegners bestehenden Bedarf insbesondere an Wohnflächen und der im Vagen bleibende Hinweis, er habe (bezogen auf den Tag der Beschlussfassung vom 20.12.2021) „aktuell die Absicht“, die Wohnbauflächen der 7. und der 8. Fortschreibung „im Zuge einer noch zu beschließenden 7. Fortschreibung ... zusammenzuführen“ (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 43). Ebenfalls zu keiner anderen rechtlichen Bewertung für die vom Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vorgetragene Erwägung, im Mai 2019 hätten Kommunalwahlen stattgefunden und ab März 2020 habe die Corona-Pandemie zu weiteren Verzögerungen geführt. Diese nachgeschobenen Hinweise führen schon deshalb nicht weiter, weil sie in der insoweit maßgeblichen und der Abwägung und Beschlussfassung der Versammlung des Antragsgegners zugrunde gelegten Begründung des angefochtenen Flächennutzungsplans keinen Niederschlag gefunden haben. Unabhängig-

gig davon ist auch in der Sache nicht erkennbar, weshalb die genannten Umstände zu einem vollständigen Stillstand („Ruhe“) der 8. Fortschreibung geführt haben sollen. Schon das Verfahren betreffend den vorliegenden sachlichen Teilflächennutzungsplan zeigt, dass es auch in den Jahren 2019 bis 2021 möglich war, entsprechende Planungen bei ernsthaft bestehenden Planungsabsichten voranzutreiben.

Der Antragsgegner kann dem auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, ein „großer Teil“ der in der 8. Fortschreibung vorgesehenen Wohnbaufläche stehe im Eigentum der Gemeinde, ein „Teil der Fläche“ werde durch den Bebauungsplan „Kupferaue“ gesichert, das Gebiet sei erschlossen und „die ersten Häuser“ befänden sich inzwischen im Bau (vgl. Antragserwiderung vom 28.02.2023, S. 18 = Bl. 1795 d. Senatsakte). Unabhängig davon, dass diese Angaben im Vagen bleiben, setzt sich der Antragsgegner damit in Widerspruch zur Begründung des Flächennutzungsplans. In diesem hat er einleitend ausdrücklich erklärt, für die geplanten Bauflächen u. a. der 8. Fortschreibung bestehe weder ein rechtskräftiger Bebauungsplan noch eine tatsächliche Bebauung (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 41). Jedenfalls bezogen auf den maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung des Antragsgegners über die vorliegend streitbefangene 6. Fortschreibung „Windkraft“ am 20.12.2021 lag der oben umschriebene Abwägungsfehler daher vor.

(3) Einen eigenständigen Rechtsfehler weist auch die Festlegung des „Vorsorgeabstand(s) zu(m) Dorfgebiet in Mangoldsall am östlichen Rand“ (Kap. 7.2.4 der Planbegründung, a. a. O., S. 44) auf.

Der Ortsteil Mangoldsall der Gemeinde Kupferzell ist im bestehenden Flächennutzungsplan „GVV Hohenloher Ebene“ als Dorfgebiet dargestellt. Für solche Gebiete wäre nach den vom Antragsgegner selbst entwickelten Kriterien eigentlich allenfalls ein „Vorsorgeabstand“ von 600 m für „gemischte Bauflächen“ anzulegen gewesen (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 46 und Nr. 6.1 lit. d der TA Lärm). Davon abweichend hat er für den östlichen Rand des Ortsteils den für Allgemeine Wohngebiete vorgesehenen „Vorsorgeabstand“ von 1.000 m angelegt. Die Anwendung des Abstands von 1.000 m hatte zur Folge, dass sich

die Potenzialfläche Gz 6/K 12, auf dem die Antragstellerin zu 2 den geplanten „Windpark Mangoldsall/Langensall“ errichten möchte, von zuvor 28,84 ha auf 2,2 ha verringerte und über das weiche Tabukriterium „Mindestflächengröße“ aus der weiteren Abwägung ausgeschieden wurde.

Zur Begründung des „Vorsorgeabstands“ von 1.000 m hat der Antragsgegner ausgeführt, der östliche Bereich von Mangoldsall werde aufgrund des eingetretenen Strukturwandels in der Landwirtschaft überwiegend zum Wohnen genutzt. Zur Überprüfung des Sachverhaltes habe er eine Stellungnahme beim Landwirtschaftsamt (des Landratsamts Hohenlohekreis) eingeholt (gemeint: E-Mail des Landwirtschaftsamts vom 04.12.2020, Anlage B 41 zur Planbegründung, Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., „Ordner 1 von 5“, Anlagenteil B (CD-ROM)). Es sei überprüft worden, welche im Teilort Mangoldsall ansässigen landwirtschaftlichen Betriebe noch aktiv seien. Weiterhin seien inaktive Betriebe berücksichtigt worden, die noch Bestandsschutz hätten. Diese Daten seien „vertraulich und dürfen gemäß den Vorgaben des Landwirtschaftsamtes nicht veröffentlicht oder in einem Plan dargestellt werden“. In der Stellungnahme des Landwirtschaftsamts werde jedoch bestätigt, dass der Osten von Mangoldsall überwiegend der Wohnnutzung diene (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 44 und den Übersichtsplan Anlage 19 zur Planbegründung, „Ordner 2 von 5“, Abt. 19).

Es bedarf keiner Entscheidung – und weiterer Ermittlungen zum Sachverhalt im vorliegenden Gerichtsverfahren –, ob die Annahmen des Antragsgegners zur „Gebietseinstufung“ am östlichen Rand von Mangoldsall und zu den übrigen im Verbandsgebiet liegenden, als Dorfgebiet eingeordneten Gebieten zutreffen (was vom Landratsamt auch im Genehmigungsverfahren nach § 6 BauGB nach wie vor in Zweifel gezogen wurde, vgl. Vermerk vom 05.05.2022, Bl. 64 der Verwaltungsakte des Landratsamts: „mängelbehaftet ...; dies wird auch nicht dadurch geheilt, dass dies in Abstimmung mit unserem Landwirtschaftsamt erfolgt ist.“). Das Vorgehen des Antragsgegners erweist sich unabhängig davon als abwägungsdefizitär. Denn die zur Abwägung berufene Verbandsversammlung war tatsächlich nicht dazu in der Lage, in Bezug auf das Gebiet am östlichen Rand von Mangoldsall eine auf ermittelten und offen gelegten Tatsachen

beruhende Abwägung zu treffen. Das vom Antragsgegner beauftragte Planungsbüro hat die im Planentwurf zugrunde gelegte Annahme, das fragliche Gebiet habe sich von einem Dorf- zu einem Allgemeinen Wohngebiet gewandelt, in dem erstellten Entwurf der Planbegründung nicht in einer für die Verbandsversammlung nachvollziehbaren – und auch nicht in einer gerichtlich nachprüfaren – Weise begründet. Die Planbegründung verweist lediglich auf die E-Mail des Landwirtschaftsamts vom 04.12.2021, die keine näheren Angaben zum Sachverhalt enthält, und zugleich erklärt, die der Einschätzung des Landwirtschaftsamts zugrunde gelegten Daten seien „vertraulich und dürfen ... nicht veröffentlicht oder in einem Plan dargestellt werden“. Damit wurden die tatsächlichen Annahmen, die Anlass gaben, das fragliche Gebiet als „WA“ einzuordnen, der Verbandsversammlung nicht vollständig vorgelegt. Ihr wurden mithin abwägungserhebliche Inhalte nicht unterbreitet, was einen Ermittlungsfehler begründet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19.12.2013 - 4 BN 23.13 - ZfBR 2014, 371, juris Rn. 9) und zur Folge hat, dass die Abwägung in dieser Hinsicht „ins Blaue hinein“ erfolgte. Daran ändert es nichts, wenn die Entscheidung für eine teilweise „Geheimhaltung“ von Angaben nicht auf das Planungsbüro zurückging, sondern, wie wohl geschehen, auf eine dahingehende Forderung des Landratsamts zurückzuführen war. Für eine Offenlegung der maßgeblichen Tatsachen hätte hier umso mehr Anlass bestanden, als bereits im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung offenkundig wurde, dass das Landratsamt zur Frage der Gebietseinteilung keine einheitliche Auffassung hatte, da es die Einschätzung seines eigenen Landwirtschaftsamts im weiteren Verfahren wie gezeigt selbst in Zweifel zog.

Angesichts des bestehenden Abwägungsdefizits bedarf es keiner weiteren Ausführungen zu dem Umstand, dass der Antragsgegner, der die „Vorsorgeabstände“ grundsätzlich an Darstellungen im Flächennutzungsplan anknüpft, diese Darstellungen trotz der Feststellung eines vermeintlichen WA-Gebiets am östlichen Ortsrand von Mangoldsall nicht geändert hat, was jedenfalls Zweifel an der konsequenten Anwendung der selbst gewählten Kriterien begründet.

4. Fehler des Abwägungsvorgangs weist der angefochtene Teilflächennutzungsplan auch in Bezug auf die vom Antragsgegner gewählten und von ihm

sog. Vorbehaltskriterien auf. Das gilt sowohl für das Kriterium „Umgebungsschutz von Kulturdenkmälern“ (dazu a)) als auch für die Kriterien „Regionalplanung - Vorranggebiete für Forstwirtschaft“ (dazu b)), „Regionalplanung - Regionaler Grünzug“ (dazu c)), „Regionalplanung - Vorbehaltsgebiete für Erholung“ (dazu d)), „Forstwirtschaft („Erholungswald Stufe 2““ (dazu e)), „Naturpark“ (dazu f)) und „Landschaftsbild / Schutz landschaftsbildprägender Schichtstufenränder“ (dazu g)). Die diesbezüglichen Ausführungen erweisen sich unabhängig davon, ob die von dem Antragsgegner dazu angestellten Erwägungen nicht teilweise bereits in den sog. Tabukriterien betreffenden Arbeitsschritten abzuhandeln gewesen wären, als abwägungsfehlerhaft.

a) Die Ausführungen in der Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans zur Abwägung mit dem sog. Vorbehaltskriterium „Umgebungsschutz von Kulturdenkmälern von besonderer Bedeutung“ (aa)) belegen Abwägungsfehler (bb)).

aa) Zur Erstellung des im Rahmen von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erforderlichen gesamträumlichen Planungskonzepts sind die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrigbleiben, wie gezeigt (oben 1.), 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 Konzentrationsfläche 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. Von diesen Vorgaben jedenfalls im Ansatz ausgehend, hat der Antragsgegner zunächst die seines Erachtens bestehenden, von ihm sog. Vorbehaltskriterien – d. h. die aus seiner Sicht gegen eine Ausweisung als Konzentrationszone sprechenden und potenzialflächenbezogenen öffentlichen Belange – beschrieben und erläutert (vgl. Kap. 8 der Planbegründung, a. a. O., S. 62 ff.). Im nächsten Schritt hat er die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbliebenen einzelnen Potenzialflächen den sog. Vorbehaltskriterien gegenübergestellt und abgewogen. Dazu hat er für jede Fläche festgehalten, welche sog. Vorbehaltskriterien dort seines Erachtens überhaupt jeweils betroffen

sind (vgl. Kap. 9.2 der Planbegründung, a. a. O., S. 92 ff.), und darauf aufbauend eine potenzialflächenbezogene Abwägung vorgenommen (Kap. 9.3 der Planbegründung, a. a. O., S. 109 ff.).

Innerhalb dieses Prüfungsrahmens hat der Antragsgegner als ein sog. Vorbehaltskriterium den „Umgebungsschutz von Kulturdenkmälern von besonderer Bedeutung“ festgelegt, § 15 Abs. 3 DSchG teilweise zitiert, auf das Kulturdenkmal „Stadt und Schloss Waldenburg“ verwiesen und auf eine dazu eingeholte Stellungnahme des Landesamts für Denkmalpflege (LAD) beim Regierungspräsidium Stuttgart vom 21.06.2017 Bezug genommen (vgl. Kap. 8.6.1 der Planbegründung, a. a. O., S. 87, unter Hinweis auf „Anlage17“ zur Planbegründung [gemeint Anlage B22, vgl. Verwaltungsakte d. Ag., a.a.O., Ordner „1 von 5“, Anlagenteil B <CD-ROM>]). In der anschließenden flächenbezogenen Abwägung hat er das Kriterium bei den Potenzialflächen N6, W1, W1a, W1b, W1c, W2, W3, Gz13 und Gz27 als entgegenstehenden Belang berücksichtigt. Er ist zum Ergebnis gekommen, dass es einer Ausweisung der Flächen W1b, W1c, W2 und W3 als Konzentrationszone entgegensteht (vgl. Kap. 9.3 der Planbegründung, a. a. O., S. 164, 167 [W1b], 180, 183 [W1c], 192, 202 [W2], 219, 223 [W3]).

In dem vom Antragsgegner in der Planbegründung in Bezug genommenen Schreiben des LAD vom 21.06.2017 führte dieses u. a. aus:

„Das Schloss Waldenburg ist ein Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung gemäß § 28 DSchG, es ist aufgrund seiner in hohem Maße landschaftsprägenden Lage auch als regional bedeutsames Kulturdenkmal im Fachplan „Kulturdenkmäler“ des Regionalverbands Heilbronn-Franken und des Landesdenkmalamtes von 2003 vermerkt und kartiert. Der Denkmalwert ist in hohem Maße in der imposanten Lage auf einem Sporn über dem Stufenrand zu sehen, welche den einstigen Machtanspruch der hohenlohischen Residenz augenscheinlich in der Region zum Ausdruck bringt und zu einem weithin sichtbaren baulichen Wahrzeichen Hohenlohes werden lässt. Stadt und Schloss Waldenburg gelten – ungeachtet der Zerstörung im Zweiten Weltkrieg und des anschließenden vereinfachten Wiederaufbaus – damit als eine Landmarke der Kulturlandschaft Hohenlohes und sind ein bedeutendes Markenzeichen bzw. Alleinstellungsmerkmal der Region.

Konservatorisches Ziel ist der ungestörte Erhalt dieser Landmarke in der hohenlohischen Kulturlandschaft, in seiner exponierten Lage als in hohem

Maße bedeutendes Zeugnis der Landesgeschichte. Es muss bewusst sein, dass in der weithin sichtbaren Lage Waldenburgs und der vielfachen Blickbeziehungen zu Stadt und Schloß nur ein kompletter Verzicht auf jegliche Windkraftanlagen dieses konservatorische Ziel vollumfänglich gewährleisten kann.

Dagegen wird jede Windkraftanlage – wie schon der bestehende Fernmeldeturm – durch die Andersartigkeit und technische Prägung und die erhebliche Höhe die historisch überlieferte kulturlandschaftlichen Solitäranlage von Schloss Waldenburg in den umliegenden, dem Kulturdenkmal Ruhe gebenden Wald- und Hochflächen zu einer Beeinträchtigung der historisch-topografischen Alleinlage führen“ (LAD, Stellungnahme vom 21.06.2017, a. a. O., S. 1 f.).

Von diesen Annahmen ausgehend betrachtete das LAD vom Planungsbüro des Antragsgegners erstellte Fotosimulationen, die den Blick von fünf Standorten („S1“ bis „S5“) nördlich von Waldenburg auf Stadt und Schloss mit in die entsprechenden Fotos eingefügten Windkraftanlagen mit einer Anlagenhöhe von 200 m auf den südlich von Waldenburg gelegenen Potenzialflächen W1, W1a, W1b, W2, W3 und N6 darstellen sollten (vgl. näher zu den Fotosimulationen die vom Planungsbüro unter dem 19.07.2017 erstellte „Landschaftsbildanalyse mit Fotosimulation“, S. 25 ff., Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 03.08.2018 / 6. Fertigung / Ordner 4 von 5“, Abt. „Sichtbark. xxxx“). Zusammenfassend gelangte das LAD zu der Auffassung, dass

„die Gebiete W 1b, W 2 und W 3 als erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des § 15 Abs. 3 DSchG bewertet werden (müssen), da sie zu einem Maßstabsverlust in den vom Denkmal und seinem Erscheinungsbild geprägten Landschaftsgefüge führen. Mit ihnen wird der Schwerpunkt der Betrachtung in wichtigen Hauptblickbeziehungen von Waldenburg weggelenkt, das innerhalb des vorherrschenden Landschaftsbilds des Stufenrandes eine prägende Rolle als Landmarke und Blickfang spielt. Das LAD muss daher hier erhebliche Bedenken äußern und äußert die dringende Anregung, auf diese Vorranggebiete zur Windkraftnutzung zu verzichten“ (LAD, Stellungnahme vom 21.06.2017, a. a. O., S. 5).

Die vom LAD am 21.06.2017 abgegebene Stellungnahme und deren Einbeziehung in das Verfahren ist im ursprünglichen Verfahren zur Aufstellung des Teilflächennutzungsplans auf Einwendungen u. a. der Antragstellerinnen gestoßen. Sie hatten u. a. gerügt, der Stellungnahme lasse sich nicht entnehmen, von welchem Wirkungsbereich im Sinne von § 15 Abs. 3 DSchG das LAD ausgegangen sei, dass sich der Zuschnitt der Konzentrationszone seit der Befassung

des LAD geändert habe, dass in den Fotosimulationen mehr Windenergieanlagen eingestellt worden seien, als dort ausgehend von dem vom Antragsgegner unterstellten Flächenbedarf (7 ha pro WEA) errichtet werden könnten, dass die in die Fotografien eingefügten Abbildungen von Windenergieanlagen teils zu hoch eingezeichnet worden seien, dass die unterstellten Anlagen auf den betrachteten Sichtachsen Stadt und Schloss Waldenburg teils nicht überragten und dass der Umgebungsschutz teils unter Verweis auf einen Kirchturm und die Stadtbefestigung, aber nicht auf das Schloss begründet worden sei (vgl. zuletzt Schriftsatz vom 09.09.2019, S. 240 ff. = Senatsakte Bl. 543 ff.).

Das im ergänzenden Verfahren von dem Antragsgegner erneut im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung angehörte LAD hat unter dem 20.10.2021 mitgeteilt, es verweise auf seine am 21.06.2017 abgegebene Stellungnahme, an der es „ungehindert“ festhalte (vgl. Stellungnahme vom 20.10.2021, S. 14, Verwaltungsakte d. Ag., Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, Teil Behördenbeteiligung, S. 61).

Davon ausgehend hat der Antragsgegner in der Begründung des im ergänzenden Verfahren am 20.12.2021 beschlossenen Teilflächennutzungsplans im Rahmen der Abwägung der sog. Vorbehaltskriterien im Wesentlichen nur auf die Stellungnahme des LAD vom 21.06.2017 verwiesen (vgl. erneut Kap. 9.3 der Planbegründung, a. a. O., S. 164, 167 [W1b], 180, 183 [W1c], 192, 202 [W2], 219, 223 [W3]).

bb) Mit dieser Begründung erweist sich die Abwägung des Antragsgegners zum Vorbehaltskriterium „Umgebungsschutz von Kulturdenkmalen von besonderer Bedeutung“ aus mehreren Gründen als rechtsfehlerhaft.

Die Verbandsversammlung ist bei ihrer Beschlussfassung bereits von unzutreffenden – inhaltlich nur unzureichend erfassten – rechtlichen Maßstäben betreffend den sog. Umgebungsschutz von eingetragenen Kulturdenkmälern ausgegangen. In der Planbegründung wird zur Bestimmung des Vorbehaltskriteriums ausgeführt, bei einem Kulturdenkmal von besonderer Bedeutung (§§ 12, 28 DSchG) sei zu berücksichtigen, dass dieses Denkmal Umgebungsschutz nach

§ 15 Abs. 3 DSchG genieße. Der Inhalt dieser Vorschrift wird in der Begründung jedoch nur fragmentarisch wiedergegeben. Nach § 15 Abs. 3 DSchG (in der im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Antragsgegners am 20.12.2021 geltenden Gesetzesfassung vom 06.12.1983) dürfen bauliche Anlagen in der Umgebung eines eingetragenen Kulturdenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild von erheblicher Bedeutung ist, nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde errichtet, verändert oder beseitigt werden (Satz 1). Andere Vorhaben bedürfen dieser Genehmigung, wenn sich die bisherige Grundstücksnutzung ändern würde (Satz 2). Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Denkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls unausweichlich Berücksichtigung verlangen (Satz 3). Der letzte Halbsatz dieser Rechtsgrundlage – wonach eine Genehmigung auch bei Vorhaben mit erheblicher Bedeutung für das Erscheinungsbild des Denkmals zu erteilen „ist“, wenn „überwiegende Gründe des Gemeinwohls“ unausweichlich Berücksichtigung verlangen – wird in der Planbegründung nicht zitiert und findet auch in der Sache keine erkennbare Berücksichtigung (vgl. ebd. S. 87). Dazu hätte indes umso mehr Anlass bestanden, als zu den „Gründen des Allgemeinwohls“ im Sinne dieser Vorschrift gerade die im Grundgesetz (Art. 20a GG) und der Landesverfassung (Art. 3a LV) verankerten Belange des Klimaschutzes zählen, denen die Errichtung von Windkraftanlagen dient (vgl. Sieche in Strobl/Sieche/Kemper/Rothmund, Denkmalschutzgesetz für Bad.-Württ., 4. Aufl., § 15 Rn. 2, 15). Erst recht finden sich in der Planbegründung keine Ausführungen dazu, dass eine Genehmigung selbst dann, wenn die Voraussetzungen des Satzes 3 des § 15 Abs. 3 DSchG nicht erfüllt sind, möglich ist und „nur“ – anders als im Anwendungsbereich dieses einen Anspruch auf Genehmigung vermittelnden Satzes – im Ermessen der Behörde steht (vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 14.02.2019 - 9 K 4136/17 - juris Rn. 61; Sieche, a. a. O., Rn. 15). Angesichts dieser mit Blick auf Art. 20a GG, Art. 3a LV und § 5 Abs. 2b, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an entscheidender Stelle einseitig lückenhaften Darstellung der Rechtsgrundlagen lässt die Planbegründung nicht erkennen, dass der Antragsgegner die Belange des Denkmalschutzes bei der Festlegung des ge-

nannten Vorbehaltskriteriums zutreffend gewichtet und in die Abwägung eingestellt hat. Daran ändert auch eine Zusammenschau mit den in der Planbegründung enthaltenen Abwägungstabellen (vgl. a. a. O. S. 91 ff.) nichts.

Ein Mangel im Abwägungsvorgang liegt unabhängig davon auch deshalb vor, weil der Antragsgegner die denkmalschutzrechtlichen Belange abwägungsdefizitär nicht ausreichend ermittelt hat. Er hat sich in dem von 2019 bis zu seinem Beschluss vom 20.12.2021 geführten ergänzenden Verfahren im Wesentlichen auf die damals über vier Jahre alte Stellungnahme des LAD vom 21.06.2017 gestützt. Das war unzureichend, da diese Stellungnahme jedenfalls Ende 2021 keine genügende Grundlage mehr für die Beurteilung und Gewichtung der denkmalschutzrechtlichen Belange bot. Es bedarf keiner Entscheidung, ob es dem Antragsgegner nicht bereits oblag, das LAD mit Blick auf die von den Antragstellerinnen im ursprünglichen Verfahren vorgetragene Einwendungen gegen die 2017 erstellten Fotosimulationen um eine erneute Beurteilung zu ersuchen. Jedenfalls hätte es im ergänzenden Verfahren einer erneuten Sachverhaltsermittlung mit substantieller Prüfung durch das LAD bedurft, weil sich der zugrundeliegende Sachverhalt verändert hatte. Denn in der Zwischenzeit wurde, wie die Antragstellerinnen zu Recht hervorheben, in rund 500 m Entfernung von dem Schloss Waldenburg ein „Panorama-Hotel“ mit 120 Zimmern und Suiten errichtet und 2018 eröffnet, das ebenfalls in unmittelbarer Nähe zu dem topografischen Sporn (auf dem „Balkon Hohenlohes“, vgl. <https://www.panoramahotel-waldenburg.de/>, zuletzt abgerufen am 22.03.2023) liegt und auch im Vergleich mit dem Schloss eine beachtliche Dimension aufweist (vgl. u. a. das Lichtbild auf Bl. 1495 d. Senatsakte = S. 67 d. Schriftsatzes der Antragstellerinnen vom 15.11.2022). Angesichts dieser wesentlichen Veränderung des unmittelbaren Umfelds des Denkmals drängte sich im ergänzenden Verfahren die Frage auf, ob mehrere tragende Annahmen des LAD in dessen Stellungnahme aus dem Jahre 2017 weiterhin – ggf. mit welcher denkmalpflegerischen Begründung und in Bezug auf alle 2017 betrachteten Sichtachsen – unverändert Bestand haben oder ob insoweit nicht eine jedenfalls in Teilen andere Beurteilung in Betracht kommt. Diese Fragen zum Sachverhalt hat der Antragsgegner

nicht aufgeklärt, weshalb die Abwägung seiner Verbandsversammlung auch insoweit auf einer unzureichenden Ermittlung der abwägungserheblichen Belange beruht.

So bot die Errichtung des massiven Hotelneu- oder -ausbaus jedenfalls Anlass, erneut kritisch zu prüfen, ob tatsächlich nach wie vor von einer „Solitärlage von Schloss Waldenburg“ (LAD, Stellungnahme vom 21.06.2017, S. 2) auf dem topografischen Stufenrand („Balkon Hohenlohes“) auszugehen ist. Ebenso bedurfte die Frage einer erneuten Prüfung, ob die durch das Hotel hinzutretende denkmalschutzrechtliche (Vor-)Belastung Auswirkungen auf die Erheblichkeit anderer hinzutretender Bauwerke hat, nachdem die „prägende Rolle“ des Schlosses als „Landmarke und Blickfang“ durch das Hotel möglicherweise bereits relativiert wurde. Nicht zuletzt bestand Anlass, die Kernannahme des LAD aus dem Jahr 2017, der Denkmalwert des Schlosses sei in hohem Maße in dessen imposanter Lage auf dem Sporn über dem Stufenrand zu sehen, die „den einstigen Machtanspruch der hohenlohischen Residenz augenscheinlich ... zum Ausdruck bringt“, und das konservatorische Ziel sei es, diese Landmarke „ungestört zu erhalten“, es 2021 weiterhin in dem 2017 angenommenen Ausmaß rechtfertigte, Windkraftanlagen als im Sinne von § 15 Abs. 3 DSchG erheblich beeinträchtigend einzuordnen, wenn das Ziel einer „ungestörten Erhaltung“ der Landmarke durch die Genehmigungspraxis zwischenzeitlich mit Blick auf andere Belange bereits teilweise hintangestellt wurde.

Die demnach gebotene denkmalschutzrechtliche Sachverhaltsermittlung, die sich mit den seit 2017 wesentlich veränderten Gegebenheiten befasst, hat der Antragsgegner nicht vorgenommen. Insbesondere reichte der Verweis auf die nur wenige Zeilen umfassende Stellungnahme des LAD vom 20.10.2021 nicht aus. Denn dessen nicht näher erläuterte Erklärung, es halte „ungehindert“ an seiner Stellungnahme vom 21.06.2017 fest, war mangels Begründung für die zur planerischen Abwägung berufene Verbandsversammlung nicht nachvollziehbar und ist im gerichtlichen Verfahren nicht überprüfbar. Sie lässt schon nicht erkennen, ob das LAD den Sachverhalt überhaupt neu geprüft und sich ggf. mit der Errichtung des Hotels befasst hat.

Dieses Ermittlungsdefizit vermag der Antragsgegner auch nicht durch die von ihm selbst angestellten denkmalpflegerischen Überlegungen zu Unterschieden zwischen einem Hotel- und einem Windkraftanlagenbau auszugleichen, die an den Erwägungen aus dem Schreiben des LAD aus dem Jahr 2017 teils vorbeigehen und unabhängig davon den Bereich verlassen, den der Antragsgegner allein selbst zu beurteilen in der Lage ist. Einer erneuten inhaltlichen Befassung des insoweit in erster Linie zur Beurteilung berufenen LAD hätte es im ergänzenden Verfahren umso mehr bedurft, als auch die seit 2017 ergangene Rechtsprechung Anlass bot, die damals getroffenen Einschätzungen nochmals kritisch zu hinterfragen und jedenfalls substantieller zu begründen. Dem Schreiben des LAD vom 21.06.2017 lässt sich bereits keine präzise räumliche und unabhängig davon keine nachvollziehbar begründete Bestimmung der nach § 15 Abs. 3 DschG geschützten Umgebung (des sog. Wirkungsbereichs) des Denkmals Schloss Waldenburg entnehmen (vgl. zum Schloss Lichtenstein VG Sigmaringen, Urteil vom 14.02.2019 - 9 K 4136/17 - juris Rn. 64 ff.; s. auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 14.07.2022 - 8 S 1717/21 - VBIBW 2023, 102, juris Rn. 46). Die in dem Schreiben vom 21.06.2017 vertretene Annahme, die als Fotosimulation betrachteten Windenergieanlagen bewirkten „erhebliche“ Beeinträchtigungen im Sinne des § 15 Abs. 3 DSchG, bleiben hinter den Begründungsanforderungen ebenfalls zurück. Es fehlt bereits eine nach Denkmalkategorien differenzierende sog. kategorienadäquate Betrachtung der möglichen Auswirkungen (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteile vom 01.09.2011 - 1 S 1070/11 - VBIBW 2012, 185, juris Rn 46 i.V.m. 32, vom 10.06.2010 - 1 S 585/10 - ESVGH 61, 20, juris Rn. 24, und vom 27.06.2005 - 1 S 1674/04 - ESVGH 56, 23, juris Rn. 36; VG Sigmaringen, Urteil vom 14.02.2019 - 9 K 4136/17 - juris Rn. 90). Unabhängig davon befasst sich die Stellungnahme nicht mit dem Umstand, dass der Begriff der „Erheblichkeit“ ein dynamischer ist, weil das Empfinden des Durchschnittsbetrachters sich im Laufe der Zeit wandelt, und dass dieses Empfinden nach der Rechtsprechung u. a. des erkennenden Gerichtshofs ganz wesentlich durch die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre – inzwischen Jahrzehnte – beeinflusst ist, die dadurch gekennzeichnet ist, dass etwa der Durchschnittsbetrachter Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien nicht mehr als exotische Fremdkörper wahrnimmt, insofern vielmehr ein Gewöhnungseffekt eingetreten ist, der durch die gewandelten Anschauungen über die

Notwendigkeit der vermehrten Nutzung regenerativer Energien und die damit einhergehende positive Grundeinstellung des Durchschnittsbetrachters zu dieser Form der Energiegewinnung noch verstärkt wird (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 20.04.2020 - 1 S 1943/19 - Bl. 21, 23 d. BA. [n.v.]; Urteil vom 01.09.2011 - 1 S 1070/11 - VBIBW 2012, 28, juris Rn. 34; VG Sigmaringen, Urteil vom 14.02.2019 - 9 K 4136/17 - juris Rn. 90 ff.). Auf dies berücksichtigende Erwägungen hinzuwirken oblag dem Antragsgegner jedenfalls in dem ergänzenden Verfahren, nachdem sich der der Stellungnahme des LAD zugrundeliegende Sachverhalt zwischenzeitlich geändert hatte.

Der Antragsgegner kann dem auch nicht seinen sinngemäßen Einwand entgegenhalten, er müsse sich grundsätzlich auf die Stellungnahmen von Fachbehörden aus der Behördenbeteiligung verlassen und stützen können, und es würde die Anforderungen einen zumutbaren und verhältnismäßigen Ermittlungsaufwand überspannen, wenn man von ihm verlange, solche Stellungnahmen regelhaft in Frage zu stellen und bei den Behörden gegebenenfalls nachzufassen. Diese Erwägungen mögen im Grundsatz und für den Regelfall tragfähig sein, entbinden den Antragsgegner aber nicht davon, bei Stellungnahmen, die – abweichend vom Regelfall – offensichtlich veraltet sind, wesentliche Umstände des zu bewertenden Sachverhalts nicht berücksichtigt haben oder aus anderen Gründen keine ausreichende Grundlage für die Bewertung eines abwägungserheblichen Belangs darstellen, weitere Ermittlungen erforderlichenfalls auch durch zusätzliche Nachfragen bei der Fachbehörde anzustellen. Auf der Grundlage von im zuvor genannten Sinn offensichtlich unzureichenden Stellungnahmen können abwägungserhebliche Belange grundsätzlich – und so auch hier – nicht fehlerfrei gewichtet und kann folglich eine auf sog. Potenzialflächen bezogene Abwägung nicht fehlerfrei durchgeführt werden.

Erst recht nicht ausreichend sind die Ermittlungen des Antragsgegners zum denkmalschutzrechtlichen Sachverhalt, soweit er die Potenzialfläche W1c mit 7,47 ha unter Verweis auf denkmalschutzrechtliche Belange als möglichen Teil einer Konzentrationszone ausscheidet, obwohl – wovon er selbst auszugehen scheint – für diese Fläche keine Stellungnahme des LAD vorliegt (vgl. erneut Planbegründung, a. a. O., S. 180, 183). Dahingehende Ermittlungen konnte der

Antragsgegner insbesondere nicht durch eigene Überlegungen zu den seines Erachtens vergleichbaren Bedingungen zu der vom LAD 2017 betrachteten angrenzenden Fläche W1b ersetzen (vgl. zu anderen Potenzialflächen auch die die dementsprechende Aufforderung des Regionalverbands an den Antragsgegner zur Aufnahme weiterer Ermittlungen in dessen Schreiben vom 08.10.2021, S. 9, Synopse, a. a. O., S. 44).

b) Die Ausführungen in der Begründung des Teilflächennutzungsplans zur Abwägung mit dem sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Vorranggebiete für Forstwirtschaft“ (aa)) belegen weitere Abwägungsfehler (bb)).

aa) Als „Vorbehaltskriterium“ hat der Antragsgegner im Kapitel „Regionalplanung“ der Planbegründung (vgl. ebd. Kap. 8.3, S. 68 ff.) den Belang „Vorranggebiete für Forstwirtschaft“ festgelegt (vgl. ebd. Kap. 8.3.6., S. 70). Er hat dazu auf den 2006 vom Regionalverband beschlossenen, genehmigten und öffentlich bekannt gemachten Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 einschließlich der 2014 beschlossenen und 2015 genehmigten sowie öffentlich bekannte gemachten Teilfortschreibung Windenergie dieses Regionalplans verwiesen (abrufbar unter www.rvhnf.de/regionalplan-2020 bzw. <https://www.rvhnf.de/%C3%A4nderungen-regionalplan>, zuletzt abgerufen am 23.03.2023).

Der Regionalplan enthält im Kapitel 3 (Regionale Freiraumstruktur) im Abschnitt Nr. 3.2 (Gebiete für besonderen Freiraumschutz) u. a. den Plansatz 3.2.4 - Gebiete für Forstwirtschaft - mit folgenden Zielen der Raumordnung (vgl. Regionalplan, a. a. O., S. 95 f.):

Z	(5)	Es werden Vorranggebiete für Forstwirtschaft festgelegt und in der Raumnutzungskarte 1 : 50.000 dargestellt.
Z	(6)	Die Vorranggebiete für Forstwirtschaft sind vorrangig für die waldbauliche Nutzung und die Erfüllung standortgebundener wichtiger ökologischer und gesellschaftlicher Funktionen in ihrem Bestand zu sichern und zu erhalten. In den Vorranggebieten sind andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen, soweit sie mit der waldbaulichen Nutzung und den ökologischen und gesellschaftlichen Funktionen nicht vereinbar sind.

Der zuletzt genannte Plansatz wurde in der „Teilfortschreibung Windenergie“ wie folgt ergänzt (vgl. Teilfortschreibung, a. a. O., S. 8):

		In Vorranggebieten für Forstwirtschaft sind ausnahmsweise Standorte für die Errichtung von regionalbedeutsamen Windkraftanlagen zulässig, sofern eine ausreichende Windgeschwindigkeit und eine gute Standorteignung gegeben sind, keine freiraumschonenderen Alternativen bestehen, insbesondere die Funktionen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, zur Erhaltung der Erholungseignung und des Landschaftsbildes sowie zum Schutz des Bodens und der Holzproduktion durch das Vorhaben einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Planungen und Maßnahmen nicht in Frage gestellt werden und teilräumliche Überlastungen vermieden werden.
--	--	--

Vorranggebiete für Forstwirtschaft sind im Regionalplan auch für Flächen im Verbandsgebiet des Antragsgegners festgelegt (vgl. im Einzelnen die Übersichtskarte 7 zum Regionalplan sowie die Anlage Teil 1 - Nrn. 5.1 und 5.2 - zur Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans, Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., Ordner „1 von 5“, Abt. Anlage Teil 1). Die im Verbandsgebiet gelegenen Vorranggebiete umfassen u. a. die vom Antragsgegner sog. Potenzialflächen N6, W1c, W2 und W3.

Der Regionalverband hatte im ursprünglichen, vom Antragsgegner von 2011 bis 2018 geführten Verfahren zur Aufstellung des Teilflächennutzungsplans im Rahmen der Behördenbeteiligung zunächst Bedenken gegen die Ausweisung der genannten Potenzialflächen als Konzentrationszonen vorgetragen und das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen des Plansatzes 3.2.4. (Z) (6) verneint (vgl. zuletzt Schreiben vom 30.06.2017, Anlage B23, Verwaltungsakte d. Ag., a.a.O., Anlagenteil B <CD-ROM>]). An dieser Auffassung hat der Regionalverband jedoch in dem vom Antragsgegner ab 2019 durchgeführten ergänzenden Verfahren ausdrücklich nicht mehr festgehalten. Er hat im Rahmen der Behördenbeteiligung unter Bezugnahme auf den fortschreitenden Klimawandel und Verweis auf u. a. Art. 20a GG und § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 ROG sowie den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - BVerfGE 157, 30 („Klimaschutz“, Ls. 2a, juris Rn. 198 ff.) unter dem 08.10.2021 ausgeführt, er sehe es als geboten an, den Ausbau der Windkraft

als Maßnahme des Klimaschutzes im Jahr 2021 neu zu gewichten. Das wirke sich vor allem bei der Prüfung der Ausnahmetatbestände für Vorranggebiete für Forstwirtschaft und Regionale Grünzüge aus. Sofern lediglich die Funktionen „Erholung“ und „Orts- und Landschaftsbild“ betroffenen seien, werde er der Planung in der Regel zustimmen. Gegen die vom Antragsgegner in dem im ergänzenden Verfahren gefertigten Planentwurf vorgesehene Konzentrationszone (K 1) bestünden danach keine Bedenken. Gleiches gelte aber auch für mehrere Potenzialflächen, die der Antragsgegner aufgrund von angenommenen Konflikten mit der Regionalplanung als Konzentrationszone ausscheiden wolle, darunter die o. g. Potenzialflächen N6, W1c, W2 und W3, ferner die Flächen Gz11, Gz12, Gz13-Gz28, Gz17.1+Gz27 und W1b. Auch gegen die Ausweisung dieser Flächen als Konzentrationszone bestünden aus regionalplanerischer Sicht tatsächlich keine Bedenken mehr (vgl. Schreiben vom 08.10.2021, S. 2, 6 ff., Verw.-Akte d. Ag., weißer Ordner Nr. 1 „Verfahrensunterlagen ergänzendes Verfahren“, Bl. 242, dort Synopse, Teil 1 - Bürgerbeteiligung -, S. 38, 42 ff.).

Das vom Antragsgegner im Rahmen der Behördenbeteiligung im ergänzenden Verfahren ebenfalls angehörte Regierungspräsidium Stuttgart – das als höhere Raumordnungsbehörde für die Entscheidung über Anträge auf Zulassung von Abweichungen von Zielen der Raumordnung in konkreten Genehmigungsverfahren zuständig ist (vgl. § 6 Abs. 2 ROG i. V. m. §§ 24, 30 Abs. 2 LplG; s. auch Senatsurteil vom 08.12.2022 - 14 S 1082/22 - ZfBR 2023, 171) – hat mit Schreiben vom 20.10.2021 erklärt, es sei ihm in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen, zu prüfen, ob für die fraglichen Potenzialflächen jeweils eine Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung u. a. in Bezug auf Vorranggebiete für die Forstwirtschaft bestehe. Auf Grundlage einer cursorischen Betrachtung scheine dies aber nicht ausgeschlossen, zumal man in einem konkreten Genehmigungsverfahren für eine Fläche im Verbandsgebiet (Gz27) die Ausnahmevoraussetzungen bereits dem Grunde nach bejaht habe (vgl. Schreiben vom 20.10.2021, S. 2, Verw.-Akte d. Ag., a. a. O., Synopse, Teil 1 - Bürgerbeteiligung -, S. 49).

Der Antragsgegner hat in seiner dem Beschluss über den Teilflächennutzungsplan vom 20.12.2021 zugrundeliegenden flächenbezogenen Abwägung das sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Vorranggebiete für die Forstwirtschaft“ bei den Potenzialflächen N6, W1c, W2 und W3 als entgegenstehenden Belang berücksichtigt. Er ist zum Ergebnis gekommen, dass das Kriterium einer Ausweisung dieser Flächen als Konzentrationszone entgegenstehe. Zur Begründung hat er u. a. ausgeführt, im Gegensatz zu dem Regionalverband bewerte er die betroffenen Funktionen des Vorranggebiets höher als die Belange der Windkraft. Die Flächen (gemeint: die Errichtung von Windkraftanlagen auf diesen Flächen) seien mit den betroffenen Zielen der Raumordnung nicht vereinbar und die Voraussetzungen der „Öffnungsklausel“ (gemeint: der Ausnahmebestimmung in Plansatzes 3.2.4. (Z) (6)) nicht erfüllt. Das habe der Regionalverband im Jahr 2017 selbst auch noch so gesehen. Die Sachlage habe sich seither nicht geändert, weshalb die Stellungnahme des Regionalverbands aus dem Jahr 2021 teils nicht nachvollziehbar sei und jedenfalls zu keiner anderen Bewertung führen könne (vgl. Kap. 9.3 der Planbegründung, a. a. O., S. 92 ff., 312 f. und insb. S. 118 [N6], 174 [W1c], 197 [W2], 216 [W3]). In den der Planbegründung als Anlage beigefügten Übersichtsplänen zum Arbeitsschritt „Vorbehaltskriterien / Regionalplanung“ hat der Antragsgegner dementsprechend ebenfalls festgehalten, die Voraussetzungen für die Zulassung von Ausnahmen von dem betroffenen Ziel der Raumordnung (aus Plansatz 3.2.4. (Z) (6))) seien nicht erfüllt (vgl. Planbegründung, a. a. O., Anlage Teil 1 - Nrn. 5.1 und 5.2 - [Übersichtslagepläne „Belange der Regionalplanung“]).

bb) Die so begründete Abwägung ist in Bezug auf das sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Vorranggebiete für Forstwirtschaft“ abwägungsfehlerhaft. Der Antragsgegner hat die diesbezüglichen abwägungserheblichen Belange mit einem unzutreffenden Gewicht in die Abwägung eingestellt.

Der Antragsgegner hat die genannten Belange der Regionalplanung in seiner Abwägung als der Ausweisung von Konzentrationszonen entgegenstehend eingeordnet und die im Regionalplan vorgesehenen Ausnahmevoraussetzungen (vgl. § 6 Abs. 1 ROG) verneint, obwohl der Regionalverband als Urheber des betroffenen Regionalplans ausdrücklich erklärt hat, dass er die Belange auf den

fraglichen Flächen nicht als entgegenstehend einordnet und die im Plan vorgesehenen Ausnahmen als erfüllt ansieht, und obwohl die höhere Raumordnungsbehörde, die sogar Zielabweichungen zulassen könnte (vgl. § 6 Abs. 2 ROG i. V. m. § 24 LPlG), eine Vereinbarkeit mit den betroffenen Zielen der Raumordnung sinngemäß für möglich hielt und in einem konkreten Genehmigungsverfahren bereits bejaht hatte. Bei einem solchen Stand der fachbehördlichen Einschätzungen konnte sich der Antragsgegner nicht darauf zurückziehen, seine eigene Auslegung des Regionalplans an die Stelle des diesen Plan aufgestellt habenden Regionalverbands und der zuständigen Raumordnungsbehörde zu stellen und schlicht zu behaupten, die Ausnahmevoraussetzungen seien (doch) nicht erfüllt. Auf der Grundlage der Stellungnahmen des Regionalverbands und des Regierungspräsidiums konnte der Antragsgegner nicht davon ausgehen, dass die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestands in etwaigen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren verneint werden würden. Mit seiner gleichwohl zugrunde gelegten anderslautenden Behauptung, es liege ein Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung vor, hat der Antragsgegner den betroffenen Belangen ein Gewicht beigemessen, für das jedenfalls die vorhandenen Stellungnahmen – weitere Ermittlungen dazu etwa durch Rückfragen bei den genannten Behörden hat der Antragsgegner nicht angestellt – keine Grundlage boten.

Seine sinngemäße Entscheidung, der Stellungnahme des Regionalverbands bei der Gewichtung der betroffenen abwägungsrechtlichen Belange kein maßgebliches Gewicht beizumessen, konnte der Antragsgegner auch nicht mit der Erwägung rechtfertigen, die geänderte Rechtsauffassung des Regionalverbands zur Anwendung des fraglichen Plansatzes einschließlich seiner Ausnahmebestimmung sei „nicht nachvollziehbar“, da der Verband 2017 noch eine andere Auffassung vertreten und sich die „Sachlage“ seither nicht verändert habe. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Planbegründung belegen im Gegenteil, dass der Antragsgegner den Sachverhalt betreffend das Abwägungsmaterial insoweit nicht vollständig ermittelt und erfasst hat. Der Regionalverband hat in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2021 ausdrücklich und nachvollziehbar erläutert, welche tatsächlichen und normativen Veränderungen seit 2017 ihm dazu Anlass gegeben haben, die Anwendung des einschlägigen Plansatzes auf

den vorliegenden Fall zu überdenken. Er hat dazu unter anderem auf den in tatsächlicher Hinsicht fortschreitenden Klimawandel verwiesen und auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a. - BVerfGE 157, 30 („Klimaschutz“) Bezug genommen. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung u. a. hervorgehoben, dass Art. 20a GG den Staat zum Klimaschutz verpflichtet und dass das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung mit anderen Verfassungsrechtsgütern bei fortschreitendem Klimawandel weiter zunimmt (vgl. BVerfG ebd. Ls. 2a und juris Rn. 198; s. näher dazu auch BVerfG, Beschluss vom 27.09.2022 - 1 BvR 2661/21 - NVwZ 2022, 374, juris Rn. 79). Wenn der Antragsgegner es trotz dieser mit dem fortschreitenden Klimawandel verbundenen Gewichtsverschiebung ohne weitere Nachfragen oder sonstige Ermittlungen schlicht als „nicht nachvollziehbar“ bezeichnet, dass der Regionalverband im Vergleich zum Jahr 2017 nach vier weiteren Jahren des Klimawandels im Jahr 2021 zu einem anderen Subsumtionsergebnis bei der Prüfung von die Windkraft begünstigenden Ausnahmebestimmungen seines eigenen Regionalplans kommt, und außer Betracht lässt, dass auch die zuständige Raumordnungsbehörde dem inzwischen offen gegenübersteht, belegt dies vielmehr, dass der Antragsgegner den diesbezüglichen Sachverhalt nicht vollständig erfasst und in die Abwägung einbezogen hat und ihm keine fehlerfreie Gewichtung der betroffenen Belange gelungen ist.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Antragsgegner den genannten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (ebd.) an anderer Stelle der Planbegründung (wohl) kurz sinngemäß erwähnt hat, ohne darauf aber – zumal konkret im oben erörterten Zusammenhang – inhaltlich näher einzugehen. Die dortigen Ausführungen in der Planbegründung bleiben pauschal und an der Oberfläche und lassen eine ausreichende Sachverhaltsermittlung und zutreffende Gewichtung nicht erkennen (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 329: „Es wurde – auch vor dem Hintergrund des kürzlich vom BVerfG ergangenen Beschlusses zum Klimaschutz – nicht verkannt, dass die CO₂ Einsparung durch Ausweisung weiterer Konzentrationsflächen noch hätte vergrößert werden können.“).

c) Die Ausführungen in der Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans zur Abwägung mit dem sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Regionaler Grünzug“ (aa)) leiden im Wesentlichen unter den gleichen Abwägungsfehlern (bb)).

aa) Als Vorbehaltskriterium hat der Antragsgegner im Kapitel „Regionalplanung“ der Planbegründung (vgl. ebd. Kap. 8.3, S. 68 ff.) den Belang „Regionaler Grünzug (PS 3.1.1)“ festgelegt (vgl. ebd. Kap. 8.3.7., S. 70 f.). Er hat auch dazu auf den Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 einschließlich der Teilfortschreibung Windenergie dieses Regionalplans verwiesen.

Der Regionalplan enthält im Kapitel 3 im Abschnitt Nr. 3.1 u. a. den Plansatz 3.1.1 - Regionale Grünzüge - mit folgenden Zielen bzw. Grundsätzen der Raumordnung (vgl. Regionalplan, a. a. O., S. 77 ff.):

Z	(1)	Zur Erhaltung gesunder Lebens- und Umweltbedingungen und zur Gliederung der Siedlungsstruktur werden insbesondere im Bereich der Entwicklungsachsen, der stärker verdichteten Räume und in Gebieten mit starken Nutzungskonflikten Regionale Grünzüge als Teile eines leistungsfähigen regionalen Freiraumverbundes als Vorranggebiet festgelegt und in der Raumnutzungskarte im Maßstab 1: 50.000 dargestellt. Grünzäsuren ergänzen diesen Freiraumverbund in den siedlungsnahen Freiräumen vor allem im Bereich der Entwicklungsachsen
Z	(2)	Die Regionalen Grünzüge sind von Siedlungstätigkeit und anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten. Innerhalb der Regionalen Grünzüge sind die Landnutzungen auf eine Erhaltung und Entwicklung der Ausgleichsfunktionen und der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes auszurichten.
G	(3)	Die Funktionen der Regionalen Grünzüge sollen im Rahmen der Landschaftsplanung sachlich und räumlich konkretisiert werden und in geeigneter Weise in der Bauleitplanung und anderen Nutzungsplanungen ausgeformt werden.

Der Plansatz 3.1.1 (Z) (2) wurde in der „Teilfortschreibung Windenergie“ um folgenden Absatz 3 ergänzt (vgl. Teilfortschreibung, a. a. O., S. 6):

		In Regionalen Grünzügen sind ausnahmsweise Standorte für regionalbedeutsame Windkraftanlagen zulässig, sofern eine ausreichende Windgeschwindigkeit und eine gute Standorteignung gegeben sind, keine freiraumschonenderen Alternativen bestehen, insbesondere die Funktionen des Regionalen Grünzuges ‚Siedlungsgliederung‘, ‚Naturschutz und Landschaftspflege‘, ‚Erholung‘ und ‚Orts und Landschaftsbild‘ durch das Vorhaben einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Planungen und Maßnahmen nicht in Frage gestellt und teilräumliche Überlastungen vermieden werden.
--	--	--

Regionale Grünzüge sind im Regionalplan auch für Flächen im Verbandsgebiet des Antragsgegners festgelegt (vgl. im Einzelnen Regionalplan, S. 79 ff.; Übersichtskarte 6 zum Regionalplan sowie die Anlage Teil 1 - Nrn. 5.1 und 5.2 - [Übersichtslagepläne „Belange der Regionalplanung“] zur Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans, Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., Ordner „1 von 5“, Abt. Anlage Teil 1). Die im Verbandsgebiet gelegenen Grünzüge umfassen u. a. die vom Antragsgegner sog. Potenzialflächen W1b, Gz11, Gz12, Gz13+Gz28, Gz17.1 und Gz27.

Der Antragsgegner hat in seiner dem Beschluss über den Teilflächennutzungsplan vom 20.12.2021 zugrundeliegenden flächenbezogenen Abwägung das sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Regionaler Grünzug“ bei den genannten Potenzialflächen als entgegenstehenden Belang berücksichtigt und ist zum Ergebnis gekommen, dass das Kriterium einer Ausweisung dieser Flächen als Konzentrationszone entgegenstehe. Dem anderslautenden Votum u. a. des Regionalverbands aus der Behördenbeteiligung im ergänzenden Verfahren ist er auch an dieser Stelle (vgl. oben b)) nicht gefolgt.

bb) Die Abwägung leidet in dieser Hinsicht unter im Wesentlichen den gleichen Defiziten wie sie in Bezug auf das sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Vorranggebiet für die Forstwirtschaft“ bestehen (vgl. oben b)). Auch in Bezug auf das sog. Vorbehaltskriterium betreffend Regionale Grünzüge hat der Antragsgegner die Einwände des Regionalverbands, insbesondere dessen Ausführungen zu den im Regionalplan enthaltenen Ausnahmenvorschriften, und die Einschätzung der höheren Raumordnungsbehörde ohne tragfähige inhaltliche

Auseinandersetzung abgetan und den den Zielen der Raumordnung entnommenen Belangen ein Gewicht beigemessen, für das die vorhandenen Stellungnahmen keine Grundlage boten (vgl. S. 158 [W1b], 248 [Gz11], 261 [Gz12], 273 [Gz13+Gz28], 286 f. [Gz17.1] und 296 f. [Gz27] sowie der Planbegründung sowie deren Anlage Teil 1 - Nrn. 5.1 und 5.2 - [Übersichtslagepläne „Belange der Regionalplanung“]).

Erst recht als abwägungsfehlerhaft erweist sich der Teilflächennutzungsplan, soweit der Antragsgegner in Bezug auf einzelne Potenzialflächen in der Planbegründung zur „Gesamtabwägung Regionaler Grünzug“ entscheidungstragend ausgeführt hat, „gemäß der Stellungnahme des Regionalverbands“ halte dieser die Flächen für zulässig, „sofern die Forstbehörde der Darstellung einer Konzentrationsfläche innerhalb des Bodenschutzwaldes zustimmt. Eine solche Zustimmung der Forstbehörde liegt jedoch nicht vor“ (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 273 [Gz13+Gz28]). Der Antragsgegner übergeht bei dieser fragmentarischen Zusammenfassung der Stellungnahme des Regionalverbands vom 08.10.2021, dass dieser nicht etwa behauptet hat, es fehle an der Zustimmung und eine solche können nicht erteilt werden. Der Regionalverband hat den Antragsgegner im Gegenteil aufgefordert, hierfür die Abstimmung mit dem Forstbehörden zu suchen, und darauf hingewiesen, dass diese ihre Zustimmung in näher benannten Genehmigungsverfahren auch schon konkret erteilt habe (vgl. Regionalverband, Schreiben vom 08.10.2021, S. 7 ff. = Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., Synopse, Teil Behördenbeteiligung, S. 43 ff.). Es ist nicht ersichtlich, dass der Antragsgegner dem nachgekommen ist und den Sachverhalt durch Anfragen bei der Forstverwaltung ausreichend aufgeklärt hat. Dahingehende Ermittlungen waren auch nicht mit Blick auf die bereits vorliegenden Stellungnahmen der Forstverwaltung entbehrlich. Insbesondere hatte sich das Schreiben des Regierungspräsidiums Freiburg - Forstdirektion - vom 28.09.2021 nicht näher mit den oben stehenden Fragen befasst (vgl. Synopse ebd. S. 24 ff.). Davon geht der Antragsgegner an anderer Stelle der Planbegründung auch selbst aus. Denn wo er den Aspekt der fehlenden Zustimmung offenbar nicht für entscheidungstragend hielt, hat er darauf hingewiesen, dass die Zustimmung noch eingeholt werden könnte (vgl. S. 286 f. [Gz17.1] und 296

f. [Gz27]). Die Planbegründung erweist sich in der Folge auch als widersprüchlich.

Erst recht als abwägungsfehlerhaft erwiese es sich, falls der Antragsgegner in Bezug auf die Potenzialfläche W1c eine „Gesamtabwägung Regionaler Grünzug“ durchgeführt hat, wie er auf S. 174 der Planbegründung ausdrücklich und ausführlich erklärt hat. Denn diese Fläche liegt in keinem Grünzug. Ob es sich hierbei, wie der Antragsgegner vorträgt, um eine offensichtliche Falschbezeichnung (möglicherweise einen Übertragungsfehler) gehandelt hat (vgl. Antragserwiderung vom 28.02.2023, S. 41 = Bl. 1841 d. Senatsakte), bedarf angesichts des oben genannten und beachtlichen Abwägungsfehlers keiner Entscheidung.

d) Die Ausführungen in der Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans zur Abwägung mit dem sog. Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Vorbehaltsgebiete für Erholung“ (aa)) leidet im Wesentlichen unter den gleichen wie oben unter b) bezeichneten Fehlern (bb)).

aa) Als sog. Vorbehaltskriterium hat der Antragsgegner im Kapitel „Regionalplanung“ der Planbegründung (vgl. ebd. Kap. 8.3, S. 68 ff.) den Belang „Vorbehaltsgebiete für Erholung (Regionalplan)“ festgelegt (vgl. ebd. Kap. 8.3.8., S. 71 f.). Er hat auch dazu auf den Regionalplan Heilbronn-Franken 2020 verwiesen. Dieser enthält im Kapitel 3 (Regionale Freiraumstruktur) im Abschnitt Nr. 3.2 (Gebiete für besonderen Freiraumschutz) u. a. den Plansatz 3.2.6.1 - Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Erholung - mit folgendem Ziel der Raumordnung (vgl. Regionalplan, a. a. O., S. 99):

Z	(4)	In den Vorbehaltsgebieten für Erholung sollen die natürlichen und kulturellen Erholungsvoraussetzungen in ihrem räumlichen Zusammenhang erhalten werden. Den Belangen der landschaftlichen Erholungseignung ist bei der Abwägung mit konkurrierenden, raumbedeutsamen Maßnahmen ein besonderes Gewicht beizumessen. Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft und der räumliche Zusammenhang der Erholungsräume sollen erhalten und regional bedeutsamen Kulturdenkmälern ein entsprechen-
---	-----	--

		des Umfeld bewahrt werden. Sport- und Freizeiteinrichtungen sind möglich, soweit die Funktionen der landschaftsbezogenen Erholung dadurch nicht beeinträchtigt werden.
--	--	--

Vorbehaltsgebiete für Erholung sind im Regionalplan auch für Flächen im Verbandsgebiet des Antragsgegners festgelegt (vgl. im Einzelnen Regionalplan, S. 79 ff. mit Übersichtskarte 8 sowie die Anlage Teil 1 - Nrn. 5.1 und 5.2 - [Übersichtslagepläne „Belange der Regionalplanung“] zur Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans, Verwaltungsakte d. Ag., a. a. O., Ordner „1 von 5“, Abt. Anlage Teil 1). Sie umfassen u. a. die vom Antragsgegner sog. Potenzialfläche N6.

Der Antragsgegner hat in seiner dem Beschluss über den Teilflächennutzungsplan vom 20.12.2021 zugrundeliegenden flächenbezogenen Abwägung das sog. Vorbehaltskriterium „Vorbehaltsgebiete für Erholung (Regionalplan)“ bei dieser Potenzialfläche als entgegenstehenden Belang berücksichtigt und ist zum Ergebnis gekommen, dass es einer Ausweisung dieser Fläche als Konzentrationszone entgegenstehe. Dem anderslautenden Votum des Regionalverbands aus der Behördenbeteiligung im ergänzenden Verfahren ist der Antragsgegner auch an dieser Stelle nicht gefolgt. Der Regionalverband hatte u. a. erklärt, aufgrund der Weitläufigkeit des Waldgebiets, das der erholungsuchenden Bevölkerung zur Verfügung stehe, sehe er die Erholungsfunktion des Vorbehaltsgebiets im Falle einer Ausweisung der Potenzialfläche N6 als Konzentrationszone nicht beeinträchtigt.

bb) Die Abwägung leidet in dieser Hinsicht unter im Wesentlichen den gleichen Defiziten wie sie in Bezug auf das Vorbehaltskriterium „Regionalplanung - Vorranggebiet für die Forstwirtschaft“ bestehen (vgl. oben b)).

e) Die Ausführungen in der Begründung des angefochtenen Teilflächennutzungsplans zur Abwägung mit dem sog. Vorbehaltskriterium „Forstwirtschaft („Erholungswald Stufe 2“) (aa)) belegen weitere Abwägungsfehler (bb)).

aa) Als sog. Vorbehaltskriterium hat der Antragsgegner im Kapitel „Forstwirtschaft“ der Planbegründung (vgl. ebd. Kap. 8.7, S. 88 ff.) den Belang „Erholungswald, Stufe 2“ festgelegt (vgl. ebd. Kap. 8.7.3, S. 89).

Zur Begründung hat er auf § 33 LWaldG als „rechtliche Vorgabe“ verwiesen und u. a. ausgeführt, gemäß dieser Vorschrift könne Wald in verdichteten Räumen, in der Nähe von Städten und größeren Siedlungen, Heilbädern, Kur- und Erholungsräumen durch entsprechende Ausweisung „im Forstbetriebsplan (Forsteinrichtung)“ zu Erholungswald erklärt werden, wenn es das Wohl der Allgemeinheit erfordere, Waldflächen für Zwecke der Erholung zu schützen, zu pflegen oder zu gestalten. Erholungswaldflächen seien im Rahmen des gesamträumlichen Planungskonzeptes des Antragsgegners ein wichtiges Teilelement des kommunalen Flächennetzwerkes zum Erhalt und zur Steigerung der Erholungsfunktion, des Natur- und Landschaftserlebnisses sowie des Naturgenusses. Sie trügen damit zur Verbesserung der Naherholungsfunktionen für die heimische Bevölkerung und zur Steigerung der touristischen Attraktivität sowie der touristischen Wertschöpfung bei. Dieser Belang obliege der gemeindlichen Abwägung (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 89).

Diese Annahmen zugrunde gelegt hat das Antragsgegner das genannte Kriterium u. a. bei den Potenzialflächen N6, W2 und W3 berücksichtigt und dort in der abschließenden Abwägung mit ausschlaggebendem Gewicht als entgegenstehender Belang berücksichtigt (vgl. Planbegründung S. 92 ff., 312 f. sowie im Einzelnen zu N6 S. 119, 121 [„Erholungswald Stufe 2, Belzhager Schlag“] und S. 117 [nochmals im Rahmen der Prüfung des Vorbehaltskriteriums „Regionalplanung - VRG Forstwirtschaft“]; zu W2 S. 200 [„Erholungswald ‚Burgerschlag, Buchberg“] und S. 186 [nochmals im Rahmen der Prüfung des Vorbehaltskriteriums „Regionalplanung - VRG Forstwirtschaft“]; zu Potenzialfläche W3 S. 218, 222 [„Erholungswald Stufe 2, Belzhager Schlag“] und S. 210 [nochmals im Rahmen der Prüfung des Vorbehaltskriteriums „Regionalplanung - VRG Forstwirtschaft“]).

bb) Mit der vorstehenden Begründung erweist sich die Abwägung schon deshalb als abwägungsfehlerhaft, weil die Verbandsversammlung des Antragsgegners von unzutreffenden „rechtlichen Vorgaben“ ausgegangen ist. Der in der Planbegründung als eine solche Vorgabe genannte § 33 LWaldG wird darin unzutreffend zitiert. Insbesondere knüpft die Vorschrift die Einordnung eines Waldes als „Erholungswald“ nicht an eine „Erklärung“ in einem Forstbetriebsplan an. § 33 LWaldG bestimmt vielmehr in Absatz 1, dass Wald in verdichteten Räumen, in der Nähe von Städten und größeren Siedlungen, Heilbädern, Kur- und Erholungsorten sowie in Erholungsräumen „durch Rechtsverordnung“ zu Erholungswald erklärt werden kann, wenn es das Wohl der Allgemeinheit erfordert, Waldflächen für Zwecke der Erholung zu schützen, zu pflegen oder zu gestalten. Nach Absatz 2 kann, soweit es sich um einen Erholungswald mit überwiegend örtlicher Bedeutung handelt und der Erholungswald auf dem Gebiet nur einer Gemeinde liegt, die Erklärung nach Absatz 1 „durch Satzung der Gemeinde“ erfolgen, die der Zustimmung der höheren Forstbehörde bedarf.

Wenn der Antragsgegner Erholungswälder im Sinne des ausdrücklich in Bezug genommenen § 33 LWaldG zu einem Vorbehaltskriterium in seiner Abwägung bestimmen wollte, wäre es deshalb zumindest erforderlich gewesen zu ermitteln, ob – und in der Planbegründung darzulegen, dass – die in Betracht gezogenen Waldflächen durch Rechtsverordnung oder Satzung zu einem Erholungswald erklärt wurden. Das ist nicht geschehen. Die Antragstellerinnen haben bereits im ursprünglichen und erneut im ergänzenden Verfahren darauf hingewiesen, dass solche rechtsförmlichen Erklärungen für die vom Antragsgegner in den Blick genommenen Waldflächen auch tatsächlich nicht vorliegen (vgl. zuletzt Schriftsatz vom 15.11.2022, S. 91 / Bl. 1543 d. Senatsakte). Der Antragsgegner ist dem nach wie vor nicht substantiiert entgegengetreten (vgl. hierzu zuletzt Antragserwiderung vom 28.02.2023, S. 37 = Bl. 1833 d. Senatsakte). Es ist unabhängig von diesem Begründungsdefizit auch sonst nicht erkennbar, dass insbesondere die genannten Waldflächen „Belzhager Schlag“ und „Burgerschlag, Buchberg“ durch Rechtsverordnung oder Satzung zu Erholungswäldern im Sinne von § 33 LWaldG erklärt wurden.

Der damit vorliegende Abwägungsfehler entfällt auch nicht durch den Einwand des Antragsgegners, er habe im Rahmen seiner „Bewertung“ berücksichtigt, dass Erholungswald „sowohl mit als auch ohne förmliche Zweckbindung ausgewiesen werden“ könne (vgl. Antragserwiderung vom 28.02.2023 ebd.).

Der Antragsgegner will mit diesem Vortrag wohl auf den Umstand Bezug nehmen, dass im Rahmen der vom zuständigen Ministerium laufend erstellten Waldfunktionskartierung (WFK, vgl. § 7 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 LWaldG) neben den Erholungswäldern im Sinne von § 33 LWaldG auch andere Waldgebiete – wie letztmals 2018 durch die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg (FVA) erfolgt – kartiert werden, denen die Forstverwaltung jenseits des § 33 LWaldG auf der Grundlage von sozialempirischen Befragungen und Modellierungen einen in Stufen ausgedrückten Erholungswert beimisst und die sie in der Kartierung ebenfalls – terminologisch unglücklich – als „Erholungswald“ bezeichnet (vgl. näher dazu FVA, Waldfunktionskartierung Baden-Württemberg, [undatiert], S. 15 ff. abrufbar unter www.fva-bw.de).

Falls der Antragsgegner, wie er zuletzt andeutet, solche außerhalb des Anwendungsbereichs von § 33 LWaldG liegenden Kartierungen als öffentlichen Belang („Vorbehaltskriterium“) bestimmen wollte, der der Ausweisung eines Gebiets für die Windkraftnutzung seines Erachtens entgegensteht, litte der Teilflächennutzungsplan unter inneren Widersprüchen. Denn die Begründung des Vorbehaltskriteriums „Forstwirtschaft - Erholungswald“ in Kapitel 8.7.3 verweist, wie gezeigt, nicht auf diese Kartierung, sondern ausdrücklich auf § 33 LWaldG als „rechtliche Vorgabe“. Unabhängig davon liegt der Abwägung auch dann eine Abwägungsfehleinschätzung zugrunde. Der Antragsgegner hat dem von ihm betrachteten „Erholungswald“ in der Abwägung das in § 33 Abs. 1 und 2 LWaldG bezeichnete besondere, vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebrachte und von einem Verordnungs- bzw. Satzungsgeber wegen der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des § 33 LWaldG förmlich festgestellte Gewicht beigemessen, obwohl die in Rede stehenden Waldflächen gerade keine Erholungswälder im Sinne des § 33 LWaldG sind.

f) Abwägungsfehler bestehen auch in Bezug auf das sog. Vorbehaltskriterium „Naturpark“ (vgl. Kap. 8.4.7 der Planbegründung, a. a. O., S. 83 f.).

Keiner Entscheidung bedarf es, ob ein Abwägungsfehler deshalb vorliegt, weil der Antragsgegner zur Begründung des Vorbehaltskriteriums mit Blick auf den Naturpark „Schwäbisch-Fränkischer Wald“ auf die Bedeutung des Tourismus u. a. für Waldenburg verwiesen hat, ohne die Auswirkungen auf den Tourismus – wie die Antragstellerinnen meinen – in der Begründung dieses Kriteriums oder in der Ausführungen zu den einzelflächenbezogenen Abwägungen belegt zu haben (vgl. Schriftsatz vom 15.11.2022, S. 89 f. und Antragsrwiderrung vom 28.02.2023S. 36 = Bl. 1539 f. bzw. 1831 d. Senatsakte).

Der Anwendung des genannten Vorbehaltskriteriums liegt unabhängig davon jedenfalls deshalb ein Abwägungsfehler zugrunde, weil der Antragsgegner den zugrundeliegenden Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt hat und die vorhandenen Unterlagen die von ihm vorgenommene Gewichtung der abwägungserheblichen Belange nicht tragen.

Er hat sich für die Gewichtung und Abwägung der durch den Naturpark gestützten Belange durchgehend auf eine Stellungnahme der Parkverwaltung gestützt, die er zu Beginn des ursprünglichen Aufstellungsverfahrens eingeholt hatte und die auf den 05.12.2012 datiert (vgl. z. B. S. 217 f. der Begründung zur Potenzialfläche W3, dort unter Hinweis auf das genannte Schreiben [=Anlage B24, Anlagenteil B (CD-ROM), Datei Anl_B24]). Diese Stellungnahme war im Zeitpunkt der Beschlussfassung im ergänzenden Verfahren am 20.12.2021 gut neun Jahre alt. Sie beruhte u. a. auf den 2012 angestellten Überlegungen der Parkverwaltung, dass die Errichtung von Windenergieanlagen über Land ein großes Konfliktpotential berge, dass, um den optischen Eindruck von Windrädern auf das Landschaftsbild zu „kompensieren, ... im gleichen Umfang vergleichbare Anlagen zurückgebaut werden“ müssten, und dass „im Hinblick auf dieses Schutzgut“ eine genaue Prüfung mit abschließender Abwägung erforderlich sei, wobei der durch die „kurzfristig beschlossene Energiewende entstandene zeitliche Druck“ nicht dazu führen dürfe, die betroffenen Schutzgüter zu vernachlässigen (vgl. Stellungnahme vom 05.12.2012, S. 2 f.). Diese rund

neun Jahre alte Stellungnahme bot Ende 2021 keine ausreichende Grundlage mehr für eine Gewichtung der mit dem Naturpark verbundenen öffentlichen Belange. Das gilt umso mehr, als die Parkverwaltung die von ihr für erforderlich erachtete Abwägung nicht erkennbar aktualisiert, insbesondere die seit 2012 erfolgten Gesetzesänderungen zum Ausbau der Windenergie, die Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts zur in Art. 20a GG verankerten Pflicht des Staats zum Klimaschutz sowie den tatsächlichen Fortschritt des Klimawandels nicht in die eigene Abwägung eingestellt hat. Der Antragsgegner konnte sich deshalb in dem ergänzenden Verfahren nicht auf eine 2012 eingeholte Stellungnahme zurückziehen.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die im Rahmen der Behördenbeteiligung im ursprünglichen Verfahren unter dem 18.07.2017 und im ergänzenden Verfahren unter dem 01.09.2021 erneut angeschriebene Parkverwaltung sich nicht mehr geäußert hatte. Der Antragsgegner hatte Anlass, den aktuellen Sachverhalt durch die Einholung einer erforderlichenfalls durch Nachfrage zu erlangenden aktuellen Einschätzung der Parkverwaltung zu ermitteln. Jedenfalls bot die offensichtlich veraltete Stellungnahme keine tragfähige Grundlage mehr für die von dem Antragsgegner auf sie gestützte Gewichtung des von ihm in die Abwägung eingestellten Belangs, zumal das bloße Schweigen eines nach § 4 Abs. 2 BauGB beteiligten Trägers öffentlicher Belange nicht den Schluss zulässt, dass – und gegebenenfalls aus welchen Gründen – er vor vielen Jahren zu einem anderen Planungsstand geäußerte Bedenken weiterhin und in Bezug auf die aktuelle Planung hegt. Soweit der Antragsgegner dem auch in diesem Zusammenhang entgegenhält, es sei unverhältnismäßig, wenn er fachliche Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange hinterfragen und bei der Fachbehörde nachfragen müsse, greift dieser Einwand aus den dazu oben genannten Gründen (vgl. unter a)bb)) in Bezug auf eine offensichtlich veraltete und in ihren Prämissen überholte Stellungnahme auch hier nicht durch.

g) Die Ausführungen in der Planbegründung zu dem weiteren sog. Vorbehaltskriterium „Landschaftsbild / Schutz landschaftsbildprägender Schichtstufenränder“ (aa)) weisen ebenfalls Abwägungsfehler auf (bb)).

aa) Der Antragsgegner hat im Kapitel 8.5. („Landschaftsbild (Stufe III)“) der Planbegründung unter Bezugnahme auf die im Plagebiet gelegene, hangartige Landschaftsformation der sog. Keuperstufe als sog. Vorbehaltskriterium den „Schutz landschaftsbildprägender Schichtstufenränder“ (vgl. Kap. 8.5.1 der Planbegründung, Verwaltungsakte d. Ag. a. a. O., S. 86) benannt. Er hat dazu einen „Schutzabstand“ von „200m Abstand von der Hangkante des Keuperstufenrands“ definiert, der mit den Maßgaben „Freihaltung: die Keuperstufe ist von Windkraftanlagen frei zu halten“ und „Freihaltung: Radius von 2 km um das Schloss Waldenburg und den Friedrichsberg“ verbunden wurde.

Zur Begründung hat er u. a. ausgeführt: Gemäß einer Stellungnahme des Landratsamts vom 17.12.2012 (Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 17.05.2022 / 3. Fertigung / Ordner 1 von 5“, unpaginiert, Anlagenteil B (CD-ROM), Datei Anlage Anl_B25) sei die Keuperstufe die wichtigste und prägnanteste Landschaftsform, die bisher noch weitgehend unbeeinflusst sei. Die Keuperstufe sei daher nach Einschätzung der Fachbehörde von Windkraftanlagen freizuhalten. Insbesondere bei Waldenburg, wo der Ost-Westverlauf der Stufe nach Süden zur Haller Bucht abknicke, sei die Prägnanz besonders hoch und die Landschaft im besonderen Maße erhaltenswert. Deshalb sollte in einem Radius von 2 km, um das Schloss Waldenburg und den Friedrichsberg grundsätzlich keine Konzentrationszone ausgewiesen werden. Für den übrigen Bereich der Keuperstufe halte das Landratsamt einen Abstand der Konzentrationszonen von mindestens 200 m von den Hangkanten für unabdingbar. Das Landratsamt habe seine Aussage vom 17.12.2012 (im ergänzenden Verfahren) in einer Stellungnahme vom 20.05.2020 (Verwaltungsakte, a. a. O., Datei Anl_B32) bestätigt. Da ihm, dem Antragsgegner, der Erhalt der weitgehend unbeeinflussten Keuperstufe besonders wichtig sei, werde die Anregung des Landratsamtes in die Planung aufgenommen. Er stelle diese Belange in die Abwägung bezüglich der einzelnen Potentialflächen ein, behalte sich aber grundsätzlich vor, im Einzelfall diese Kriterien zu Gunsten der Windkraft nicht zu berücksichtigen.

Von diesen Überlegungen ausgehend ist der Antragsgegner im Rahmen seiner flächenbezogenen Abwägung zu der Auffassung gelangt, dass das genannte

Vorbehaltskriterium der Ausweisung u. a. der Potenzialflächen W1b, W1c und Gz10 entgegenstehe, weil die Errichtung von Windkraftanlagen dort an jedem Standort zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Landschaftsbildes führen würde (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 163, 166 [W1b], S. 179, 182 [W1c], S. 239, 242 [Gz10] und zu allem S. 312 f.). Hierbei ging der Antragsgegner – wohl, ohne dass dies in der jeweiligen Subsumtion eindeutig ausgesprochen wird – davon aus, dass eine „erhebliche Beeinträchtigung“ vorliegt, „wenn bei der Keuperstufe vom Hangfußbereich mehr als die Hälfte des Rotors einer Anlage wahrgenommen wird“ (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 86).

bb) Mit den vorstehend skizzierten Erwägungen erweist sich die Abwägung in Bezug auf das Vorbehaltskriterium aus Kapitel 8.5.1 der Planbegründung als rechtsfehlerhaft. Denn die von dem Antragsgegner definierten „Schutzabstände“, die „grundsätzlich“ von einer Nutzung durch die Windenergieanlagen freigehalten werden sollen, sind jedenfalls in ihrem konkreten Ausmaß – als 200 m-Abstand von der Hangkante bzw. sogar 2 km-Radius u. a. um das Schloss Waldenburg – nicht nachvollziehbar begründet und fehlerhaft gewichtet.

Der Antragsgegner selbst hat sich zur Bemessung dieser Abstände nicht näher eingelassen, sondern schlicht auf die o. g. Stellungnahmen des Landratsamts verwiesen, die er ohne weitere Begründung als „plausibel“ bezeichnet hat. Den genannten Stellungnahmen selbst ist indes ebenfalls keine nachvollziehbare Begründung zu entnehmen. In seinem Schreiben vom 17.12.2012 hat das Landratsamt erklärt, die Keuperstufe sei aus seiner Sicht die wichtigste und prägnanteste noch unbeeinflusste und erhaltenswerte Landschaftsform, weshalb in einem Radius von 2 km um das Schloss und den Friedrichsberg „grundsätzlich“ keine Konzentrationszone ausgewiesen werden „sollte“. Für den übrigen Bereich der Keuperstufe sei ein Abstand von mindestens 200 m von der Handkante „unabdingbar“. Ein Grund für die konkrete Bemessung dieser Abstände ist dem Schreiben nicht zu entnehmen. Es heißt dort ergänzend nur vage – und ohne klarzustellen, ob und inwieweit damit die Abstände wieder relativiert werden sollen –, „grundsätzlich“ sollte über eine Landschaftsbildanalyse die Wirkung der Anlagen klargestellt werden und nach Auffassung der

unteren Naturschutzbehörde liege eine „wesentliche Beeinträchtigung“ dann vor, wenn bei der Keuperstufe vom Hangbereich aus mehr als die Hälfte des Rotors einer Anlage wahrgenommen werde.

Die rund acht Jahre später im ergänzenden Verfahren abgegebene Stellungnahme des Landratsamts vom 20.05.2020 erhellt dessen Überlegungen ebenfalls nicht wesentlich. Darin hat es auf seine Stellungnahme aus dem Jahr 2012 verwiesen und lediglich ausgeführt, in dieser Stellungnahme sei „die landschaftliche Bedeutung der Keuperstufe klar zum Ausdruck“ gekommen, weshalb „[w]eitere Erläuterungen ... aus unserer Sicht nicht erforderlich“ seien. Die „Pufferbereiche“ von 2 km bzw. 200 m beruhten „auf Einschätzungen der unteren Naturschutzbehörde, wonach Anlagen, die innerhalb dieser Abstände liegen, das nach § 3 der VO geschützte charakteristische Landschaftsbild in vorliegender Situation nicht nur beeinträchtigen, sondern zerstören.“

Mit diesem als konkrete Begründung einzig in Betracht kommenden, fragmentarischen Hinweis auf „§ 3 der VO“ wollte das Landratsamt wohl – ohne dass dies klar ausgesprochen wird – auf seine auf § 22, § 58 Abs. 3, 64 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG (i. d. F. v. 19.11.1991 (GBl. S. 791)) gestützte Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Landschaftsteile im Raum Waldenburg“ vom 16.10.1992 Bezug nehmen. Diese Verordnung dient nach ihrem § 3 Abs. 1 u. a. der Erhaltung und Sicherung „umfangreicher Teile der Hochfläche um Waldenburg und Goldbach, der Keuperstufe der Waldenburger Berge mit ihrem Hangfußbereich und Vorfeld mit ihren Typischen Landschaftsteilen und Vegetationsbeständen“, und verbietet in § 4 Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem Schutzzweck zuwiderlaufen, insbesondere wenn dadurch das Landschaftsbild nachteilig geändert oder die natürliche Eigenart der Landschaft auf andere Weise beeinträchtigt wird.

Der Verweis des Landratsamts auf diese Verordnung bietet indes ebenfalls keine plausible Begründung für die festgelegten 200 m- bzw. 2 km-„Schutzabstände“. Es bedarf keiner Entscheidung, ob die Errichtung von Windkraftanlagen auf Flächen, die außerhalb des von einer Landschaftsschutzgebietsverordnung geschützten Gebiets liegen – wie dies beispielsweise bei den außerhalb

liegenden Potenzialflächen W1b, W1c und Gz10 der Fall ist (vgl. Planbegründung, a. a. O., S. 99, 96 bzw. 100) –, überhaupt Handlungen begründen können, die im Sinne von (heute) § 26 Abs. 2 BNatSchG „den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen“ können (vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 20.01.2003 - 8 C 11016/02 - NVwZ-RR 2003, 629, Rn. 76, dort gegen einen „extraterritorialen“ Geltungsanspruch der Landschaftsschutzverordnung, der die Verwirklichung von Maßnahmen hindern könnte, die außerhalb des Landschaftsschutzgebietes liegen, aber von diesem aus sichtbar sind; ähnl. BayVGh, Beschluss vom 24.08.2015 - 22 ZB 15.1014 - juris Rn. 17 m. w. N.; bejahend Stöckel/Müller-Walter in Erbs/Kohlhass, Strafrechtliche Nebengesetze, 244. Erg.-Lfg., § 26 BNatSchG Rn. 19 m. w. N.; s. zur Unterscheidung auch VGh Bad.-Württ., Urteil vom 12.10.2022 - 10 S 2903/21 - juris Rn. 45). Jedenfalls ist der Vortrag des Landratsamts, Windenergieanlagen in den genannten Schutzabständen außerhalb des Landschaftsschutzgebietes würde das in diesem Gebiet geschützte Landschaftsbild „nicht nur beeinträchtigen, sondern zerstören“, mangels nachvollziehbarer Subsumtion nicht in einer als Abwägungsgrundlage genügenden Weise begründet. Unabhängig davon ist selbst dann, wenn unterstellt wird, Windenergieanlagen außerhalb des Schutzgebietes könnten innerhalb des Gebiets jedenfalls dem Grunde nach solcherart beeinträchtigend wirken, nicht nachvollziehbar, weshalb dafür gerade die genannten pauschalen Abstände ausschlaggebend sein sollten. Die ohne Kontext angedeutete Überlegung, eine „wesentliche“ Beeinträchtigung liege vor, wenn vom Hangfußbereich aus mehr als die Hälfte eines Rotors zu sehen sei, die in der aktuellen Planbegründung erwähnt wird (ebd. S. 86), führt schon deshalb nicht weiter, weil sie dem Schreiben des Landratsamts vom 17.12.2012 (ebd. S. 5) entstammt, das sich im Jahr 2012 ersichtlich nicht auf die im ergänzenden Verfahren zugrunde gelegte Referenzanlage bezog, unabhängig davon auch in Bezug auf das „Halber-Rotor-Kriterium“ nicht begründet ist und zudem nicht erläutert, weshalb dies gerade die genannten Abstände – zumal im Umfang eines Radius von 2 km – tragen können soll. Hierzu tragen auch die vom Antragsgegner im ursprünglichen Verfahren eingeholten Landschaftsbildanalysen des Büros xxxxxx aus dem März 2015 und die darauf aufbauende Analyse des mit der Planerstellung beauftragten Büros vom 19.07.2017 nichts bei, die sich mit anderen Fragen befassen und unabhängig

davon ebenfalls auf andere als die im ergänzenden Verfahren gewählten Referenzanlagen Bezug nehmen (vgl. zu beiden Verwaltungsakte d. Ag., Ordner „6. Fortschreibung [...] 03.08.2018 / 6. Fertigung / Ordner 4 von 5“, Abt. „Sichtbark. „xxxxxx“ und „Sichtbark. xxx“).

Bei diesem Sachstand konnte sich der Antragsgegner nicht darauf beschränken, die Ausführungen des Landratsamts unreflektiert zu übernehmen. Nicht zuletzt die beträchtliche Weite des geltend gemachten „Schutzabstands“ von 2 km und die fehlende Subsumtion der behaupteten „Zerstörung“ des Landschaftsbilds hätten weitere Ermittlungen zur Plausibilisierung – Verifizierung oder Falsifizierung – der Auffassung des Landratsamts erfordert. Ohne solche weitergehenden Anstrengungen boten jedenfalls die vorhandenen Unterlagen keine taugliche Grundlage dafür, dem von Antragsgegner in die Abwägung eingestellten Belang das erkennbar beträchtliche Gewicht beizumessen, das er angenommen hat.

5. Die bestehenden Fehler bei der Festlegung harter und weicher Tabuzonen sowie im Bereich der vom Antragsgegner sog. Vorbehaltskriterien stellen Mängel im Abwägungsvorgang dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2013 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 247, juris Rn. 121). Diese sind nicht gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB unbeachtlich. Bei einer Einordnung als Abwägungsfehler im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB ergäbe sich mit Blick auf § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB nichts anders.

Bei den Abwägungsfehlern handelt es sich durchweg um „offensichtliche“ Fehler im Sinne dieser Vorschriften. Denn sie ergeben sich ohne weiteres aus der Planbegründung und den zur Beschlussfassung erstellten Unterlagen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.08.1981 - 4 C 57.80 - BVerwGE 64, 33, NJW 1982, 591 f.; Kukk in Schrödter, BauGB, 9. Aufl., § 214 Rn. 58 m. w. N.). Die Fehler sind auch im Sinne der genannten Vorschriften auf das Abwägungsergebnis „von Einfluss gewesen“. Die Erheblichkeit eines Abwägungsmangels kann nur verneint werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür nachweisbar sind, dass die Gemeinde – oder hier der Gemeindeverwaltungsverband – auch im Falle

einer ordnungsgemäßen Abwägung die gleiche Entscheidung getroffen hätte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 - 1 BvR 685/12 - NVwZ 2016, 524, juris Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 10.02.2016 - 9 A 1.15 - BVerwGE 154, 153, juris Rn. 30). Derartige konkrete Anhaltspunkte bestehen hier nicht. Die genannten Fehler wurden von den Antragstellerinnen auch jeweils innerhalb der Jahresfrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bzw. Nr. 3 BauGB gerügt.

6. Ausgehend von dem oben (unter 1. bis 5.) Gesagten ist der angefochtene Teilflächennutzungsplan wegen Abwägungsmängeln unwirksam. Ihm liegt bereits aus den dort genannten Gründen kein im oben (unter 1.) genannten Sinn schlüssiges, auf die Nutzung der Windenergie bezogenes gesamträumliches Planungskonzept zugrunde, weil der Antragsgegner abwägungsfehlerhaft Teile des Außenbereichs teils den harten, teils den weichen Tabukriterien zugeordnet hat und ihm weitere beachtliche Fehler in Bezug auf die potenzialflächenbezogene Abwägung unterlaufen sind. Infolge dieser Fehler kann nicht überprüft werden, ob die Planung im Ergebnis der Windenergienutzung den erforderlichen substantziellen Raum verschafft hätte (vgl. näher zu den Maßstäben BVerwG, Urteile vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - NVwZ 2008, 558, juris Rn. 18 f., und vom 24.01.2008 - 4 CN 2.07 - BVerwGE 145, 231, juris Rn. 11; zur Unmöglichkeit einer Überprüfung des substantziellen Raumgebens bei Abwägungsfehlern auf den vorangehenden Prüfungsstufen VGH Bad.-Württ., Urteil vom 13.10.2020 - 3 S 526/20 - VBIBW 2021, 570, juris Rn. 118 ff.), auch wenn die geringe Größe der zuletzt ausgewiesenen Konzentrationszone im Verhältnis zum Gesamtplanungsgebiet und zu dem nach Abzug der – wegen der diesbezüglichen Abwägungsfehler freilich nur überschlägig zu betrachtenden – harten Tabuflächen sowie möglicherweise auch die Verfahrensdauer Anhaltspunkte dafür bieten, dass es an einem substantziellen Raumverschaffen auch im Ergebnis gefehlt hätte.

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

D. Die Revision wird nicht zugelassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im

Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Hug

Baumeister

Dr. Nusser

Dr. Hug

Dr. Bauer

VPräsVG Dr. Holz ist wegen
Wechsels der Dienststelle an
der Unterschrift gehindert.

Beschluss
vom 11. Mai 2023

Der Streitwert wird unter Abänderung der vorläufigen Streitwertfestsetzung in dem Beschluss des erkennenden Gerichtshofs vom 18.05.2019 - 3 S 1297/19 - gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 GKG in Anlehnung an Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf 60.000 Euro festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Hug

Baumeister

Dr. Nusser