



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 1.12
OVG 2 A 2.11

Verkündet am
31. Januar 2013
Schmidt
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 31. Januar 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz und Dr. Decker und
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragstellerin gegen das Urteil des
Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 18. Ok-
tober 2011 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Revisionsverfah-
rens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerin wendet sich im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gegen den Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin, in dem Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sowie eine Höhenbegrenzung für Windenergieanlagen in der Konzentrationszone dargestellt sind.

- 2 Im Jahre 2001 wurde der Flächennutzungsplan beschlossen und genehmigt und die Genehmigung ortsüblich bekannt gemacht. Die Planzeichnung weist eine ca. 67 ha große Zone mit der Beschriftung „Windkraft Konzentrationszone“ sowie „max. Höhe der WKA incl. Rotor 100 m über HN“ aus. Nach der textlichen Darstellung Nr. 1 begründet die „dargestellte Fläche für Versorgungsanlagen mit der Zweckbestimmung Konzentrationszone für die Windenergienutzung ... ein Entgegenstehen öffentlicher Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 4 BauGB (jetzt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) im übrigen Gemeindegebiet“. Die textliche Darstellung Nr. 2 bestimmt, dass „die maximale Höhe der WKA inklusive Rotor ... 100 m über der örtlichen Höhe über HN“ betragen darf. Im Erläuterungsbericht wird die Höhenbegrenzung damit begründet, dass im Bereich der Windenergie-Konzentrationsfläche ein genehmigter Nacht-Tiefflugkorridor der Bundeswehr das Gemeindegebiet überspanne, der Flughöhen bis 300 m zulasse. Konflikte zwischen Windenergieanlagen und dem Tiefflugkorridor würden aufgrund der Höhenbegrenzung nicht auftreten.
- 3 Im Jahr 2011 beschloss die Antragsgegnerin eine Klarstellung der Darstellung zur Höhenbegrenzung in der Weise, dass der betreffende Eintrag in der Planzeichnung an die textliche Darstellung Nr. 2 angepasst wurde. Die Klarstellung wurde mit dem Hinweis bekannt gemacht, dass sie rückwirkend in Kraft treten soll.
- 4 Die Antragstellerin beabsichtigt, innerhalb der Konzentrationszone sechs Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von jeweils 149 m zu errichten. Sie hat zu diesem Zweck Nutzungsverträge mit Grundeigentümern abgeschlossen. Zu ihrem Antrag auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vom April 2008 versagte die Antragsgegnerin unter Hinweis auf die Darstellungen des Flächennutzungsplans zur Höhenbegrenzung von Windenergieanlagen in der Konzentrationszone ihr gemeindliches Einvernehmen. Eine abschließende Entscheidung über diesen Antrag steht nach Aktenlage noch aus.
- 5 Die Antragstellerin begehrt, den Flächennutzungsplan - jeweils hinsichtlich der Planfassungen 2011 bzw. 2001 - insgesamt, hilfsweise insoweit für unwirksam zu erklären, als dort sowohl in den planerischen als auch in den textlichen Dar-

stellungen für die Konzentrationszone eine Höhenbegrenzung für Windkraftanlagen dargestellt ist. Der Flächennutzungsplan unterliege der Normenkontrolle, weil er eine Konzentrationszone mit den Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausweise. Auch die Höhenbegrenzung müsse im Wege der Normenkontrolle überprüfbar sein, weil sie in ähnlich einschneidender Weise in die Baufreiheit der Betroffenen eingreife. Sie führe im Ergebnis zu einer Verhinderungsplanung und sei deshalb abwägungsfehlerhaft.

6 Das Oberverwaltungsgericht hat den Normenkontrollantrag als unzulässig zurückgewiesen. Soweit sich die Antragstellerin gegen die Konzentrationsflächendarstellung mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB wende, fehle ihr die Antragsbefugnis, weil sie nicht geltend gemacht habe, dass ihr hierdurch Nutzungsmöglichkeiten auf Grundstücken außerhalb der Konzentrationszone genommen würden. Soweit sie sich gegen die Höhenbegrenzung wende, sei ihr Antrag nicht statthaft. Die Möglichkeit, Flächennutzungspläne in analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO im Wege der Normenkontrolle zu überprüfen, sei auf Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, d.h. auf die Verortung von Konzentrationsflächen im Gemeindegebiet beschränkt. Dies ergebe sich aus den Erwägungen, mit denen das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 26. April 2007 - BVerwG 4 CN 3.06 - (BVerwGE 128, 382) die Analogie begründet habe. Die Wirksamkeit der Darstellung der Konzentrationsfläche sei hierfür lediglich eine Vorfrage. Der Darstellung zur Höhenbegrenzung komme ersichtlich keine vergleichbare Wirkung zu.

7 Hiergegen richtet sich die vom Senat zugelassene Revision der Antragstellerin.

II

8 Die Revision ist unbegründet. Im Einklang mit Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass der Normenkontrollantrag, soweit sich die Antragstellerin gegen die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans im Anwen-

dungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB wendet, mangels Antragsbefugnis unzulässig und im Übrigen unstatthaft ist.

- 9 1. Soweit sich die Antragstellerin gegen die Höhenbegrenzung für Vorhaben in der Konzentrationszone sowie gegen alle übrigen Darstellungen des Flächennutzungsplans wendet, die nicht unmittelbar den Eintritt der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zum Gegenstand haben, ist ihr Normenkontrollantrag unstatthaft.
- 10 Möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog ist allein die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen. Im Übrigen sind die Darstellungen des Flächennutzungsplans einer prinzipalen verwaltungsgewärtlichen Normenkontrolle nicht zugänglich. Hiervon ist das Oberverwaltungsgericht zu Recht ausgegangen.
- 11 a) Darstellungen im Flächennutzungsplan, in denen der Wille der Gemeinde zum Ausdruck kommt, die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB eintreten zu lassen, können in analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der Normenkontrolle unterworfen werden.
- 12 aa) Durch Einführung des Planvorbehalts in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB hat der Flächennutzungsplan eine gesetzliche Aufwertung erfahren, die den Senat in seinem Urteil vom 26. April 2007 - BVerwG 4 CN 3.06 - (BVerwGE 128, 382) veranlasst hat, unter Rechtsschutzgesichtspunkten von einer planwidrigen Regelungslücke auszugehen, die im Wege der Analogie zu schließen ist. Daran ist festzuhalten.
- 13 Mit der in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO eröffneten bundesweiten Normenkontrolle gegen Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind, verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, den Rechtsschutz insbesonde-

re gegenüber Bebauungsplänen möglichst einheitlich und effektiv auszugestalten. Im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erfüllen die Darstellungen des Flächennutzungsplans eine den Festsetzungen des Bebauungsplans vergleichbare Funktion, die es rechtfertigt, § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO im Wege der Analogie hierauf zu erstrecken (Urteil vom 26. April 2007 a.a.O. Rn. 14 ff., 19).

- 14 Aus sich heraus besitzen die Darstellungen des Flächennutzungsplans keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber dem Bürger (Urteil vom 26. April 2007 a.a.O. Rn. 15 m.w.N.). Auch soweit § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB konkrete standortbezogene Aussagen in den Darstellungen des Flächennutzungsplans („Positivflächen“) zu öffentlichen Belangen erklärt, die einem privilegierten Außenbereichsvorhaben entgegenstehen können (siehe hierzu etwa Urteil vom 22. Mai 1987 - BVerwG 4 C 57.84 - BVerwGE 77, 300), ist damit keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen verbunden. Mit dem flankierend zum Privilegierungstatbestand für die Windenergienutzung (jetzt: § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) geschaffenen Planvorbehalt in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist der Gesetzgeber jedoch einen Schritt weiter gegangen. Nach dieser Vorschrift stehen einem nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Vorhaben öffentliche Belange in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Kraft dieser gesetzlichen Anweisung führt die Darstellung von Positivflächen aufgrund der planerischen Entscheidung der Gemeinde, dass dieser Ausweisung im Sinne einer „Konzentrationsflächenplanung“ die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zukommen sollen, unmittelbar zur bauplanungsrechtlichen Unzulässigkeit von Vorhaben auf den nicht ausgewiesenen Flächen (sog. Ausschluss- oder Negativflächen). Damit hat der Gesetzgeber den Gemeinden ein neuartiges Instrument verbindlicher Standortsteuerung an die Hand gegeben, das im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB die Rechte der Bürger unmittelbar regelt und der Bindungskraft von Festsetzungen eines Bebauungsplans gleichkommt (Urteil vom 26. April 2007 a.a.O. Rn. 16). Der Umstand, dass die Vorschrift diese Rechtswirkungen auf den Regelfall beschränkt, lässt die Außenwirkung nicht entfallen, weil die Möglichkeit der Abweichung nur für vom Plangeber nicht vorgesehene - atypische - Fallkonstellationen

tionen in Betracht kommt und sich insoweit nicht von dem in § 31 Abs. 2 BauGB geregelten Befreiungsvorbehalt unterscheidet (Urteil vom 26. April 2007 a.a.O. Rn. 17).

- 15 bb) Die analoge Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist auf die im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde begrenzt, die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für Vorhaben außerhalb der ausgewiesenen Konzentrationsflächen eintreten zu lassen. Nur diese im Flächennutzungsplan ausdrücklich dargestellte oder in den Darstellungen des Flächennutzungsplans in sonstiger Weise zum Ausdruck kommende Willensentscheidung ist möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog.
- 16 Die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB treten - anders als im Fall einer Festlegung von Eignungsgebieten in einem Raumordnungsplan (§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG) - nicht gleichsam „automatisch“ mit der Darstellung von Positivflächen im Flächennutzungsplan ein. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt vielmehr voraus, dass diese Rechtswirkungen nach dem planerischen Willen der Gemeinde mit der Ausweisung einer Positivfläche als Konzentrationsfläche erreicht werden „sollen“ (Urteil vom 26. April 2007 a.a.O. Rn. 13). Das Erfordernis einer entsprechenden planerischen Willensbetätigung der Gemeinde kommt auch in den Gesetzesmaterialien unmissverständlich zum Ausdruck. Der mit dem Änderungsgesetz zum Baugesetzbuch 1996 befasste Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hatte in seiner Beschlussempfehlung vom 19. Juni 1996 (BTDrucks 13/4978 S. 7; vgl. hierzu auch Urteil vom 17. Dezember 2002 - BVerwG 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 <294>) die Auffassung vertreten, dass es flankierend (zur Privilegierung der Windenergienutzung) einer planerischen Steuerungsmöglichkeit bedürfe, um den nach wie vor gebotenen Außenbereichsschutz zu gewährleisten und zugleich auch eine Bündelung von Anlagen (als „Windparks“) zu ermöglichen, und dass diese Steuerungsmöglichkeit durch ein „Aufgreifen“ der Rechtsprechung des Senats zu den sog. „Abgrabungskonzentrationszonen“ zu erfolgen habe. Nach dieser Rechtsprechung (Urteil vom 22. Mai 1987 - BVerwG 4 C 57.84 - BVerwGE 77, 300 <303 f.>) konnte eine konkrete standortbezogene Aussage einem privilegierten

Vorhaben als öffentlicher Belang entgegenstehen, wenn die Darstellung einer Abgrabungsfläche im Flächennutzungsplan nicht lediglich den dargestellten Standort für Abgrabungen vorbehalten und gegen andere Nutzungen sichern, sondern auch im Sinne einer „Abgrabungskonzentrationszone“ den einzigen Standort im Gemeindegebiet kennzeichnen soll, an dem Abgrabungen stattfinden sollen. Dieses Modell hat der Gesetzgeber bei der Schaffung des Planvorbehalts in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufgegriffen. Die planende Gemeinde hat also die Wahl, ob sie mit einer positiven Standortzuweisung („Positivfläche“) lediglich die dargestellten Flächen für die Windenergienutzung vorbehalten und gegen konkurrierende Nutzungen sichern oder eine verbindliche Konzentrationsflächenplanung mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für den übrigen Planraum betreiben will. Nur wenn sie sich für eine verbindliche Standortplanung entscheidet, muss sie ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept vorlegen (Beschlussempfehlung a.a.O.) und auch die sonstigen Rechtmäßigkeitsanforderungen an eine Konzentrationsflächenplanung mit der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (grundlegend Urteil vom 17. Dezember 2002 a.a.O. S. 289 ff.; zusammenfassend Urteil vom 13. Dezember 2012 - BVerwG 4 CN 1.11) erfüllen; nur in diesem Fall kommt dem Flächennutzungsplan eine den Festsetzungen des Bebauungsplans vergleichbare Funktion zu. Entscheidet sich die Gemeinde für eine bloße Positivfläche, entfallen sowohl die spezifischen Rechtfertigungsanforderungen als auch die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

- 17 Hängt das Entstehen einer planwidrigen Regelungslücke im Rechtsschutz mit hin von der Willensentscheidung der Gemeinde ab, ist es auch geboten, den Lückenschluss im Wege einer analogen Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hierauf zu begrenzen. Die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sind nicht nur Rechtfertigung, sondern auch Grenze des möglichen Analogieschlusses. Dem Zweck des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO (hierzu Urteil vom 26. April 2007 - BVerwG 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 Rn. 20) ist damit umfassend Rechnung getragen. Mit einer Entscheidung im Normenkontrollverfahren über die Wirksamkeit der in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommenden planerischen Entscheidung der Gemeinde, an die die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB geknüpft sind, kann einer

Vielzahl von Einzelprozessen vorgebeugt werden, in denen diese Rechtswirkungen als Vorfrage zu prüfen wären. Wird der Flächennutzungsplan insoweit für unwirksam erklärt, sind die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für Vorhaben außerhalb der ausgewiesenen Flächen beseitigt. Einer weitergehenden Ausdehnung des Analogieschlusses bedarf es nicht.

- 18 In analoger Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft ist mithin allein der Antrag, die Darstellungen des Flächennutzungsplans für unwirksam zu erklären, soweit darin der Wille der Gemeinde zum Ausdruck kommt, dass mit der Ausweisung von Positivflächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen. Unerheblich ist, ob die betreffende Entscheidung der Gemeinde - wie hier - Gegenstand einer ausdrücklichen Darstellung des Flächennutzungsplans ist oder sich dem Flächennutzungsplan lediglich im Wege der Auslegung entnehmen lässt. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplans auslegungsfähig sind, wobei insbesondere der dem Flächennutzungsplan beizufügende Erläuterungsbericht eine wesentliche Hilfe für die Verdeutlichung und die Auslegung des Plans sein kann (Urteil vom 22. Mai 1987 a.a.O. S. 306; vgl. auch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand September 2012, § 35 Rn. 124 m.w.N.).
- 19 b) Demgegenüber ist die Darstellung von Konzentrationsflächen für sich genommen kein möglicher Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog. Die vom Senat verwendete Formulierung, das Ziel eines möglichst einheitlich ausgestalteten Rechtsschutzes gegenüber Bebauungsplänen rechtfertige es, „§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf die Darstellung von Konzentrationsflächen in einem Flächennutzungsplan ... zu erstrecken, mit denen die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen“ (Urteil vom 26. April 2007 a.a.O. Rn. 13), bedarf, um Missverständnisse zu vermeiden, einer entsprechenden Klarstellung.
- 20 aa) Die - positiven, auf die Konzentrationszone bezogenen - Rechtswirkungen der Darstellung von Konzentrationsflächen im Flächennutzungsplan sind den

Bindungswirkungen der Festsetzungen eines Bebauungsplans zwar insoweit vergleichbar, als die bevorzugten Vorhaben dort ihrer Art nach zulässig sind (Urteil vom 20. Mai 2010 - BVerwG 4 C 7.09 - BVerwGE 137, 74 Rn. 49). Indes fehlt es insoweit an einer planwidrigen Regelungslücke. Diese Rechtswirkung knüpft nicht an den neu geschaffenen Planvorbehalt in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an. Vielmehr geht es um Rechtswirkungen, die dem Gesetzgeber bei der Einführung des bundesweiten Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bereits bekannt waren.

- 21 bb) Soweit die Konzentrationsflächendarstellung mittelbar auch für die - negativen - Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB von Bedeutung ist, ist diese ebenfalls kein möglicher Gegenstand einer statthaften verwaltungsgewärtlichen Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog.
- 22 Voraussetzung der in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB geregelten Ausschlusswirkung ist, dass eine „Ausweisung an anderer Stelle“ erfolgt ist. Konzentrations- und Ausschlussflächen stehen damit in einem komplementären Verhältnis zueinander, der Geltungsbereich der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist - negativ - über die Konzentrationsflächen definiert. Positiv- und Negativflächen sind überdies dadurch miteinander verzahnt, dass das Abwägungsgebot die Entwicklung eines schlüssigen gesamträumlichen Konzepts verlangt und der Windenergienutzung auf den Konzentrationsflächen substantiell Raum verschafft werden muss (zusammenfassend Urteil vom 13. Dezember 2012 - BVerwG 4 CN 1.11 - juris Rn. 9 und 18, jeweils m.w.N. <zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen>). Insoweit ist eine (wirksame) Konzentrationsflächenplanung zwar in mehrfacher Hinsicht tatbestandliche Voraussetzung der in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB geregelten Ausschlusswirkung. Sie wird dadurch aber nicht selbst unmittelbar zum Gegenstand der Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog, sondern unterliegt vielmehr als Vorfrage lediglich einer inzidenten gerichtlichen Überprüfung.
- 23 c) Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht entschieden, dass auch eine Ausweitung des Analogieschlusses nicht in Betracht kommt, soweit sich die Antrag-

stellerin gegen die im Flächennutzungsplan dargestellte Höhenbegrenzung für Windenergieanlagen in der Konzentrationszone wendet.

- 24 aa) Dass auch Höhenbegrenzungen die Nutzungswünsche der Betroffenen unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls in empfindlicher Weise beschneiden können, kann zugunsten der Antragstellerin unterstellt werden. Andererseits haben Darstellungen zur Höhenbegrenzung in der Konzentrationszone lediglich die Wirkung eines öffentlichen Belangs im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB, der zwar einem privilegierten Außenbereichsvorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB entgegenstehen kann, sich aber im Rahmen einer „nachvollziehenden“ Abwägung (zum Begriff vgl. Urteil vom 19. Juli 2001 - BVerwG 4 C 4.00 - BVerwGE 115, 17 <24 f.>) erst bewähren muss. Auch diese Rechtswirkung war dem Gesetzgeber bei der Einführung des bundesweiten Normenkontrollverfahrens gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bekannt; eine planwidrige Regelungslücke liegt insoweit nicht vor.
- 25 bb) Offen bleiben kann, ob Höhenbegrenzungen für Vorhaben innerhalb der Konzentrationszone - etwa unter dem Gesichtspunkt eines schlüssigen gesamt-räumlichen Planungskonzepts oder mit Blick auf das Erfordernis, dass der Windenergienutzung substantiell Raum verbleiben muss - auch für den Eintritt der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB rechtlich von Bedeutung sein können. Denn insoweit wäre diese Darstellung nur eine - inzident zu prüfende - Vorfrage der Ausschlusswirkung, aber nicht selbst unmittelbarer Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog.
- 26 2. Soweit sich die Antragstellerin in statthafter Weise gegen das in der textlichen Darstellung Nr. 1 des Flächennutzungsplans geregelte Entgegenstehen öffentlicher Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB außerhalb der Konzentrationszone wendet, hat das Oberverwaltungsgericht ebenfalls ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, dass die Antragstellerin insoweit nicht antragsbefugt ist, weil sie nicht geltend gemacht hat, dass ihr Nutzungsmöglichkeiten auf Grundstücken außerhalb der Konzentrationszone genommen wür-

den. Durchgreifende Revisionsrügen hat die Antragstellerin insoweit nicht erhoben.

27 3. Die Kostenentscheidung stützt sich auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Bick

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 30 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Bick

Sachgebiet:	BVerwGE:	ja
Bauplanungsrecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

BauGB	§ 35 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 3
VwGO	§ 47 Abs. 1 Nr. 1

Stichworte:

Normenkontrolle; Statthaftigkeit; planwidrige Regelungslücke; Lückenschluss; Analogie; Antragsbefugnis; Flächennutzungsplan; Darstellungen; Auslegung; Erläuterungsbericht; Windenergienutzung; Planvorbehalt; verbindliche Standortplanung; Konzentrationsflächen; Konzentrationszone; Ausweisung an anderer Stelle; Ausschlusszone; Ausschlusswirkung; Bindungswirkung; Bebauungsplan; vergleichbare Funktion; Eigentum; Inhalts- und Schrankenbestimmung; Willensentscheidung der Gemeinde; „Abgrabungskonzentrationszonen“; Vorfrage; inzidente Prüfung; Höhenbegrenzung; öffentlicher Belang; „nachvollziehende“ Abwägung.

Leitsatz:

Möglicher Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog ist allein die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Gemeinde, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen.

Die Darstellung von Konzentrationsflächen ist für sich genommen kein möglicher Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog, unterliegt aber als Vorfrage der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB der inzidenten gerichtlichen Überprüfung.

Eine Ausweitung des Analogieschlusses zu § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auf Darstellungen zur Höhenbegrenzung für Windenergieanlagen in der Konzentrationszone kommt nicht in Betracht.

Urteil des 4. Senats vom 31. Januar 2013 - BVerwG 4 CN 1.12

I. OVG Berlin-Brandenburg vom 18.10.2011 - Az.: OVG 2 A 2.11 -