

Leitsätze:

1. Die Festlegung eines Vorranggebietes für die Nutzung der Windenergie als Ziel der Raumordnung in einem Regionalplan kann einen ungerechtfertigten Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellen.
2. Ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch ein Ziel der Raumordnung liegt vor, wenn die Festlegung eine hinreichend konkrete und rechtmäßige örtliche Planung nachhaltig stört oder wenn sie wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer gemeindlichen Planung entzieht.
3. Eine kommunale Konzentrationszonenplanung ist unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Planungshoheit nur dann wehrfähig, wenn sie jedenfalls nicht offensichtlich die an eine solche Planung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu stellenden Anforderungen verfehlt.
4. Die isolierte Positivausweisung durch ein Vorranggebiet im Regionalplan in einem Umfang von 0,29% der Gemeindefläche stört eine kommunale Konzentrationszonenplanung regelmäßig auch dann nicht nachhaltig, wenn sich das Vorranggebiet räumlich deutlich von den Konzentrationszonen des Flächennutzungsplans absetzt. Eine solche Regionalplanung lässt das gesamtäumliche Konzept der kommunalen Ausschlussplanung für den übrigen Außenbereich unberührt.
5. Einschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit durch eine überörtliche Planung sind verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn sie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot wahren.
6. Der in diesem Fall im Wege der Abwägung herzustellende verhältnismäßige Ausgleich der berührten Belange setzt voraus, dass der Planungsträger den erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und anhand dieses Sachverhalts die für die Planung sprechenden überörtlichen Belange einerseits und die beeinträchtigten gemeindlichen Belange andererseits umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat. Soweit hierbei über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, ist die verfassungsrechtliche Prüfung in Anwendung des Willkürverbots darauf beschränkt, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen auf unsachgemäßen Erwägungen beruhen oder sonst offensichtlich fehlerhaft sind.

LV Art. 78 Abs. 1 und 2

ROG § 2 Abs. 2 Nr. 4 und 6, § 4 Abs. 1 Satz 1, § 7 Abs. 3 Satz 2

BauGB § 1 Abs. 4, § 35 Abs. 3 Satz 3

LPLG §§ 12, 18, 19 Abs. 6

VerfGH NRW, Urteil vom 1. Dezember 2020 – VerfGH 10/19



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

Verkündet am: 1. Dezember 2020
Krebber
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 10/19

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

der Stadt Tönisvorst, vertreten durch den Bürgermeister, Bahnstraße 15,
 47918 Tönisvorst,

Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte

durch die Festlegung eines Vorrangebiets für Windenergie als Ziel der Raumordnung auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin im Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf vom 8. Juni 2018 in ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein,

hat der

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

auf die mündliche Verhandlung

vom 1. Dezember 2020

durch die Verfassungsrichterinnen und -richter

Präsidentin Dr. B r a n d t s ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Dr. G i l b e r g ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

A.

Die Beschwerdeführerin ist eine mittlere kreisangehörige Stadt im Kreis Viersen mit knapp 30.000 Einwohnern und einer Fläche von ca. 44,34 km² (4.434 ha). Sie macht eine Verletzung ihres Rechts der Selbstverwaltung geltend, weil der Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf vom 8. Juni 2018 (GV. NRW. S. 297 f. – im Folgenden: Regionalplan) auf ihrem Gemeindegebiet ein Vorranggebiet für die Nutzung der Windenergie mit einer Größe von ca. 13 ha außerhalb der in ihrem Flächennutzungsplan dargestellten und durch die Errichtung mehrerer Windenergieanlagen auch ausgenutzten Konzentrationszonen unmittelbar angrenzend an ein größeres Waldgebiet in einer für die Landwirtschaft vorgesehenen Fläche festlegt.

I.

1. Der Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin vom 28. Februar 2006 stellt – ausweislich der Legende „nachrichtlich“ – insgesamt drei nahe beieinanderliegende Flächen im Nordosten des Stadtgebietes mit einer – nach Angaben der Beschwerdeführerin – Gesamtfläche von 15,4 ha als Konzentrationszonen für Windenergieanlagen dar, die die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB haben sollen. Im Erläuterungsbericht heißt es dazu:

„Durch die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen des § 35 BauGB, der die Windenergieanlagen privilegiert und den entsprechenden Windenergie-Erlass, der die Gemeinden legitimiert, Konzentrationszonen für Windenergieanlagen in den Flächennutzungsplan aufzunehmen, hat die Stadt Tönisvorst zur Sicherung eines Wildwuchses dieser Anlagen ein Flächennutzungsplanänderungsverfahren durchgeführt.

In dieses Verfahren einbezogen war die Untersuchung des gesamten Stadtgebietes auf geeignete Flächen. Letztlich konnten Flächen im Nordosten des Stadtgebietes nahe der Krefelder und Kempener Stadtgrenze gefunden werden, die ohne nennenswerte Belastung des Umfeldes geeignet waren, max. 5 Windkraftanlagen bis zu einer Bauhöhe unter 100 m aufzunehmen.

Dieser Standort hat sich insofern als sehr günstig erwiesen, als sowohl die Konzentrationszonen der Stadt Kempen als auch die der Stadt Krefeld im näheren Umfeld festgelegt bzw. realisiert worden sind. Damit ergibt sich vom Erscheinungsbild der gesamten Anlagen her der Eindruck eines Windparks.

Für weitere Anlagen hat sich in der Stadt Tönisvorst aus vielerlei Gründen, die im Zusammenhang mit einer entsprechenden Untersuchung des gesamten Stadtgebietes belegt wurden, kein Raum mehr ergeben.“ (S. 66 f.)

Weitere Ausführungen zur Windenergieplanung finden sich im Erläuterungsbericht nicht. Aus den von der Beschwerdeführerin auf die Aufforderung des Verfassungsgerichtshofs, die Aufstellungsvorgänge des Flächennutzungsplans im Hinblick auf die Darstellung von Konzentrationszonen für die Windenergie sowie die Darstellung von Landschaftsschutzgebieten und Waldgebieten vorzulegen, übersandten Unterlagen ergeben sich ebenfalls keine Hinweise auf die näheren Umstände der

Standortauswahl. Der im Aufstellungsverfahren erstellte Fachbeitrag „Natur und Landschaft“ erwähnt Planungen für Windenergieanlagen allein auf Seite 41 am Ende der insgesamt acht Seiten umfassenden „landschaftlichen Empfehlungen“ kurz.

2. Den Bereich, in dem sich das regionalplanerisch ausgewiesene Vorranggebiet befindet, stellt der Flächennutzungsplan im Wesentlichen als Fläche für die Landwirtschaft dar; diese Darstellung dominiert auch den übrigen Außenbereich der Beschwerdeführerin (sie erfasst ca. 80 % der Außenbereichsflächen). Unter anderem werden auch die Konzentrationszonen als überlagernde Darstellung auf Flächen für die Landwirtschaft ausgewiesen. Darüber hinaus liegt der Bereich in einem durch den Landschaftsplan Nr. 6 „Mittlere Niers“ des Kreises Viersen vom 23. August 1991 (ABl. des Kreises Viersen Nr. 27 vom 22. August 1991) festgesetzten, gut 300 ha großen Landschaftsschutzgebiet (Nr. 2.2.5 – Flöthbach). Diesen Schutzstatus übernimmt der Flächennutzungsplan nach dem Erläuterungsbericht (dort S. 69, 70) nachrichtlich. Im Nordosten grenzt das Gebiet an die größere Waldfläche der Rottheide.

II.

1. Der Regionalplan umfasst – soweit im vorliegenden Verfahren von Bedeutung – zeichnerisch dargestellte Vorranggebiete nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG für die Nutzung der Windenergie (Windenergiebereiche) als Ziele der Raumordnung. In dieser Art werden ca. 0,62 % der Gesamtfläche des Planungsraumes (etwa 2.265 ha) ausgewiesen, hinzu kommen noch etwa 187 ha sog. Vorbehaltsgebiete. Auf die Beschwerdeführerin entfallen davon 13 ha an der westlichen/südwestlichen Gemeindegrenze zur Stadt Viersen (Bezeichnung nach Regionalplan: Tön_Wind_001). Das Vorranggebiet setzt sich auf deren Stadtgebiet fort und erreicht so insgesamt eine Größe von knapp 16 ha.

Die zeichnerische Darstellung der Windenergiebereiche wird ergänzt durch das textliche Ziel 5.5.1 Z1. Danach sind Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen für raumbedeutsame Windkraftvorhaben außerhalb der im Regionalplan dargestellten Windenergiebereiche in Bereichen für den Schutz der Natur (BSN) und in Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) nicht zulässig. Dies gilt nicht für bereits in Bauleitplänen für die Windenergienutzung vorgesehene Bereiche. Die zeichnerischen und textlichen Zielvorgaben werden sodann im Regionalplan (dort S. 162 f.) näher erläutert. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass den Vorranggebieten keine Konzentrationswirkung zukommen soll und das textliche Ziel 1 als vorsorgeorientierte Abwägungsentscheidung in der Terminologie des Bundesverwaltungsgerichts den Charakter eines weichen Tabukriteriums habe. Von einer Raumbedeutsamkeit einer einzelnen Windenergieanlage könne in der Regel ab einer Gesamthöhe von 100 m ausgegangen werden.

2. Ausweislich der insgesamt gut 1.000 Seiten umfassenden Begründung des Regionalplans, davon ca. 400 auf die Vorranggebiete/Vorbehaltsgebiete für Windenergie entfallend (S. 463 - 864), beruht die Ausweisung der Vorranggebiete auf der allgemeinen Überlegung, dass der Ausbau der Nutzung der Windenergie aus klimapolitischen und ökonomischen Erwägungen heraus wünschenswert sei, dabei aber die zuweilen deutlichen Widerstände in Teilen der Bevölkerung bei einer grundsätzlich bestehenden Akzeptanz des Ausbaus in einen Ausgleich zu bringen seien.

a) Der nicht zuletzt im Landesentwicklungsplan sowie im Raumordnungsgesetz und im Landesplanungsgesetz angelegte weitere Ausbau der Windkraftnutzung auch und gerade durch regionalplanerisch festgelegte Vorranggebiete, die Größe der Anlagen und die Thematik konkurrierender Raumnutzungsinteressen sprächen dafür, Raumnutzungskonflikte durch eine gesamträumliche Planung zu begrenzen und eine aus gesamtreionaler Perspektive sinnvolle Standortsicherung zu gewährleisten. Ein wichtiger Punkt sei dabei die Wahl der Gebietskategorie. Die aller-

meisten Kommunen im Planungsraum hätten schon Konzentrationszonenkonzepte für die Windenergienutzung; eine akute Gefahr eines „Wildwuchs“ außerhalb regionalplanerisch vorgesehener Bereiche bestehe damit nicht. Deshalb sei es ausreichend, sich im Regionalplan auf die Darstellung von Vorranggebieten zu beschränken und auf die weitergehende außergebietliche Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten (§ 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ROG) zu verzichten. Dadurch blieben auch die kommunalen Planungsmöglichkeiten in einem größeren Umfang erhalten.

b) Im Grundsatz orientiere sich die Planung an den Vorgaben in der Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts zur Konzentrationszonenplanung auf der Ebene des Flächennutzungsplanes. Diese Anforderungen griffen zwar im vorliegenden Zusammenhang nicht vollständig, weil die Regionalplanung gerade keinen außergebietlichen Ausschluss der Errichtung von Windenergieanlagen vorsehe. Es handele sich um eine reine Positivplanung. Gleichwohl halte es der Plangeber für grundsätzlich sinnvoll, sich daran zu orientieren. Die Planung beruhe auf einer Untersuchung des gesamten Planungsraums, der zunächst anhand harter und vom Plangeber entwickelter, für die Regionalplanung angemessener und einheitlich im gesamten Planungsraum angewandter weicher Tabukriterien betrachtet worden sei. Für die nach Abzug dieser Tabuzonen verbleibenden sog. Potenzialflächen seien in einem weiteren Arbeitsschritt einzel-fallbezogen die für und gegen die Ausweisung als Vorranggebiet sprechenden Belange unter besonderer Berücksichtigung der Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB abgewogen worden. In diesem Rahmen habe er auch eine – pauschalierte - Bewertung nach sog. Gunstbereichen vorgenommen. Hierbei handele es sich um Gebiete, in denen bestimmte Aspekte einzeln oder in Kombination für eine Darstellung als Vorranggebiet sprächen. Zu solchen Gunstbereichen gehörten etwa kommunale Konzentrationszonen.

c) Insgesamt werde so eine Fläche von etwa 2.265 ha als Windenergiebereich festgelegt (als harte Tabuzonen wurden 0 ha ausgeschlossen, als weiche 352.000 ha, der Umfang der Potenzialbereiche betrug etwa 11.000 ha), während der Anteil der kommunalen (in Flächennutzungsplänen dargestellten) Konzentrationszonen etwa 1 % des Planungsraumes betrage. Bei der Flächenausweisung sei zu berücksichtigen, dass für die Anlagenfundamente, Nebenanlagen und Zuwegungen von Windenergieanlagen jeweils nur ein Bruchteil des dargestellten Bereiches in Anspruch genommen werde. Der weitaus überwiegende Teil auch der Flächen in den Vorranggebieten bleibe weiterhin z. B. für Zwecke der Land- und Forstwirtschaft nutzbar. Dargestellte Vorranggebiete müssten eine Mindestgröße von 10 ha aufweisen, isolierte kleinere Bereiche würden bereits deshalb nicht als Potenzialflächen in der Regionalplanung erfasst. Die Flächengröße sei so gewählt, dass im Sinne einer Konzentrationswirkung unter Berücksichtigung eines praxisnahen Mindestabstandes von fünf Rotordurchmessern in Hauptwindrichtung und drei Rotordurchmessern im Übrigen regelmäßig drei leistungsstarke Anlagen errichtet werden könnten.

d) Unter dem Punkt 7.2.15.3.4 „Besondere Berücksichtigung der kommunalen Bauleitplanung“ (S. 482 - 485) führt die Begründung aus, dass kommunale Konzentrationszonen in der Einzelabwägung über die Bewertung von Gunstbereichen besonders gewichtet worden seien. Eine 1:1 Übernahme unter Verzicht auf ein regionalplanerisches Konzept mit eigenen (regionalplanerischen) Kriterien und einer entsprechenden Abwägung sei jedoch bereits aus Rechtsgründen nicht möglich. Unabhängig davon sei eine solche Übernahme aber auch inhaltlich wenig sinnvoll, schon weil die Größe einzelner kommunaler Konzentrationszonen oftmals weit unterhalb der Größenordnung liege, ab der eine graphische Darstellung im Regionalplan mit seinem Maßstab von 1:50.000 zweckmäßig sei. Im Übrigen beruhten viele kommunale Flächennutzungspläne noch auf einem Konzept relativ geringer Mindestabstände zu Wohnnutzungen, die teilweise auf heute nicht mehr gängige Anlagen mit einer Gesamthöhe von bis zu 100 m zurückgingen.

Schließlich sei der „Umfang der FNP-Flächensicherungen für die Windenergie zumindest in einigen Kommunen sehr gering und nicht immer ersichtlich, dass hier zwingende raumstrukturelle Gegebenheiten der limitierende Faktor“ (S. 483 f.) gewesen seien. Dann gehe es regionalplanerisch auch darum, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien zu schaffen und dabei eine faire Verteilung in der Planungsregion zu wahren, bei der nicht nur ein Teil der Kommunen die – lokal unterschiedlichen – Potenziale angemessen nutze. In jedem Fall sei in der Abwägung gesehen worden, dass und soweit Kommunen in ihren Flächennutzungsplänen derzeit einen Ausschluss auf Flächen vorsähen, die im Regionalplan für Zwecke der Windenergienutzung in Anspruch genommen würden. Hier spreche dann die regionalplanerische Gesamtabwägung trotz dieser bauleitplanerischen Sachlage für eine solche Festlegung. In Entscheidungen gegen eine Übernahme kommunaler Konzentrationszonen sei ferner eingeflossen, dass die Vorranggebiete nicht die Wirkung von Eignungsgebieten hätten. Dadurch könnten Kommunen auch außerhalb der Vorranggebiete in gleicher Weise bzw. unter den gleichen Voraussetzungen wie bisher ihre bestehende Bereichsdarstellung beibehalten oder auch neue Bereiche ausweisen. Zudem entfielen über die Tabuzonenkriterien zahlreiche Gebiete für die Windkraftnutzung, weil Kommunen dort oder angrenzend konkret andere Nutzungen in Bauleitplänen vorgesehen hätten. Auch dadurch würden die Belange der Bauleitplanung von vornherein hoch gewichtet; zusätzlich seien kommunale Planungen bei der Prüfung der einzelnen Potenzialbereiche abwägend berücksichtigt.

e) Im Hinblick auf den Schutz des Menschen und der Erholung sei voranzustellen, dass ein Großteil der Planungsregion und insbesondere ökologisch besonders wertvolle Flächen und die Umgebung besiedelter Bereiche aufgrund entsprechender Tabuzonen von vornherein nicht für die Darstellung von Windenergiebereichen im Regionalplan vorgesehen seien; allein dies garantiere regelmäßig ausreichende Möglichkeiten für die von Windenergieanlagen ungestörte Erholung. Windenergieanlagen und Erholung schlossen sich aber ohnehin nicht grundsätzlich aus. Des-

sen ungeachtet könne es bei den Windenergiebereichen lokal im Einzelfall zu erheblichen Auswirkungen auf die Erholungsnutzung und den Tourismus kommen. Angesichts der Erfordernisse des Ausbaus der Windenergienutzung, des Verbleibs alternativer Erholungsmöglichkeiten, der Option der Eingriffsminderung auf nachfolgenden Verfahrensebenen insbesondere hinsichtlich der konkreten Standorte und Anlagenkonfigurationen sowie der Tatsache, dass selbst bei der Errichtung von Windenergieanlagen ein entsprechender Raum in der Regel zum größten Teil weiter für die Erholung genutzt werden könne, überwiege jedoch in der Abwägung das raumordnerische Interesse an der Darstellung als Windenergiebereich.

f) Negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild würden in der Planungsregion bereits über die vorgesehenen Auswahlkriterien, insbesondere das Aussparen wertvoller Umweltbereiche, gemildert. Das betreffe den weitaus größten Teil der Planungsregion. Gerade deswegen erhöhe sich allerdings im „Restbereich“ das relative Gewicht des Belangs der Windenergienutzung, der substanzieller Raum zu eröffnen sei. Nicht zuletzt deshalb müssten in der standörtlichen Einzelabwägung des Regionalplans lokale Belange des Orts- und Landschaftsbildschutzes häufig zurücktreten. Die reine Sichtbarkeit der Anlagen könne unter Berücksichtigung der eher flachen Topographie der Planungsregion und der Höhe heutiger Anlagen über die Bereichsauswahl ohnehin in der Regel kaum limitierend beeinflusst werden. Die optischen Auswirkungen seien im Übrigen vom Gesetzgeber bei seiner Entscheidung, die Windkraftnutzung zu privilegieren, bewusst in Kauf genommen worden.

Im Hinblick auf Landschaftsschutzgebiete sei speziell anzumerken, dass diese nicht aufgegeben werden müssten, wenn in ihnen Windenergieanlagen errichtet werden dürften. Landschaftlich wertvolle Raumeinheiten würden durch die Errichtung einer Windenergieanlage auch nur partiell in Anspruch genommen. Sowohl innerhalb der im Regionalplan dargestellten Vorranggebiete als auch und vor allem außerhalb verblieben weite unbelastete Bereiche. Die entsprechende lokale Cha-

rakteristik der Landschaft werde also nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Da voraussichtlich tatsächlich schon wegen der großen Abstände der Windenergieanlagen untereinander nur äußerst geringe Teile der im Regionalplan dargestellten Windenergiebereiche für Fundamente und Zuwegungen sowie Nebenanlagen benötigt würden, erlangten Belange der Land- und Forstwirtschaft in aller Regel kein Gewicht, das der Ausweisung von Vorranggebieten entgegenstünde. Dies gelte namentlich im Vergleich etwa zu einer Inanspruchnahme von Boden für Siedlungszwecke.

g) Die (weichen) generellen Ausschlusskriterien werden im Anschluss in der Anlage 1 (Begründung S. 498 - 528) im Einzelnen detailliert aufgelistet. In der Anlage 2 (Begründung S. 529 - 857) schließt sich die tabellarisch aufgebaute konkrete Betrachtung der nach Abzug der weichen Tabuzonen verbleibenden Potenzialbereiche an, für die insbesondere nach fünf Kriterien (Spalte 4) jeweils Punkte von 0-3 vergeben werden. Damit sollen wichtige Kriterienkomplexe abgedeckt werden, die über die Tabuzonen noch nicht hinreichend stark berücksichtigt wurden und die sich zugleich für eine formalisierte quantitative Bewertung eignen. Das Kriterium I dient dazu, die Veränderungen des Landschaftsbildes und dessen Beeinträchtigung auch dann zu erfassen, wenn diese nicht bereits für sich genommen einen Ausschlussgrund darstellen. Mit dem Kriterium II soll die Gunst der Lage in einer Konzentrationszone nach dem jeweiligen Flächennutzungsplan oder in der Nähe davon bzw. in der Nähe vorhandener Anlagen abgebildet werden, mit dem Kriterium III die Nähe zu sonstigen Vorbelastungen (etwa Autobahnen, Bundesstraßen, Hochspannungsfreileitungen, Schienenwege), mit dem Kriterium IV besonders günstige Windverhältnisse. Das Kriterium V nimmt schließlich den Wald abseits der reinen Laubwaldbestände, die als weiches Tabukriterium gewertet wurden, in den Blick. Eine Punktevergabe findet indes nur dann statt, wenn nicht in der konkreten Betrachtung und Abwägung (Spalte 7) eine bereits für sich genommen tragende und nicht durch eine maximale Punktzahl auszugleichende Ausschlussbegründung vorhanden ist. Spalte 5 enthält eine Kurzzusammenfassung der (bisher-

gen) planerischen Festlegungen für den Bereich (Regionalplan, Bauleitpläne, Fachpläne wie insbesondere Landschaftspläne) sowie der tatsächlichen Nutzungen. Spalte 6 ist für ergänzende Anmerkungen vorgesehen, die „nicht in die anderen Spalten passen“. In Spalte 7 werden dann einzelne Aspekte gesondert angeführt, die für oder (v. a.) gegen die Festlegung als Vorranggebiet sprechen und in Spalte 4 noch nicht hinreichend gewürdigt wurden. Daran schließt sich eine Bewertung an, ob die Zone als Windenergiebereich dargestellt werden soll.

h) Für die im Stadtgebiet der Beschwerdeführerin gelegene Fläche Tön_Wind_001 wird in Spalte 4 ein Punktwert von neun (jeweils drei Punkte in den Kategorien III-V) ermittelt, der – wie auch in allen anderen Fällen einer entsprechenden Punktevergabe – zur Ausweisung als Windenergiebereich führt. (Eine Ausnahme bildet nur eine Fläche im Gebiet der Gemeinde Niederkrüchten, die mit zehn Punkten bewertet wurde. Grund für die Herausnahme war hier, dass sie nach Abzug noch nicht ausgenutzter Flächen für die Gewinnung oberirdischer Bodenschätze tatsächlich die Mindestgröße von 10 ha nicht mehr erreichte [S. 803 f.]). Eine Ausweisung als Vorrangbereich erfolgte demgegenüber bereits bei Bewertungen mit zwei (S. 643 [Rheurdt] und S. 661 [Weeze]) und drei Punkten (etwa S. 565 [Geldern], S. 591 [Goch], S. 654 [Uedem] und S. 657 [Weeze]); die Lage innerhalb des sog. Hindernisüberwachungsbereichs des Verkehrslandeplatzes Mönchengladbach wird gewürdigt, jedoch nicht als ausschlaggebend betrachtet (Spalte 6).

3. Das Verfahren zur Erarbeitung des Regionalplans nahm im Wesentlichen folgenden Verlauf:

a) Nach umfangreichen Vorarbeiten seit März 2010 unter Beteiligung insbesondere der planbetroffenen Kommunen und Kreise und der Erstellung einer strategischen Umweltprüfung fasste der Regionalrat Düsseldorf am 18. September 2014 den Erarbeitungsbeschluss für den Regionalplan und beauftragte die Bezirksregierung Düsseldorf damit, die entsprechenden Beteiligungsprozesse vorzubereiten. Der

Entwurf des Regionalplans nebst Begründung und Umweltbericht wurde in der Zeit vom 31. Oktober 2014 bis 31. März 2015 öffentlich ausgelegt.

Nach Auswertung der Stellungnahmen zum ersten Entwurf beschloss der Regionalrat am 23. Juni 2016, ein zweites Beteiligungsverfahren zu dem geänderten Entwurf des Regionalplans durchzuführen. Im Anschluss fand ab dem 15. Mai 2017 eine nicht-öffentliche Erörterung mit den Verfahrensbeteiligten (Kommunen, Verbände) statt.

In seiner Sitzung vom 6. Juli 2017 entschied der Regionalrat, ein drittes Beteiligungsverfahren zu weiteren Änderungen am Entwurf durchzuführen. Dieses wurde im Oktober 2017 abgeschlossen und die Stellungnahmen von Verfahrensbeteiligten am 8. November 2017 mit diesen erörtert.

b) In allen drei Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung nahm die Beschwerdeführerin zur vorgesehenen Regionalplanung Stellung. Sie wandte sich in jeweils ca. 20 Seiten umfassenden Schreiben unter anderem gegen die im Regionalplan vorgesehene Verkleinerung Allgemeiner Siedlungsbereiche und von Flächen für Gewerbliche und Industrielle Nutzungen (GIB) auf ihrem Gebiet, die Ausweisung regionaler Grünstübe sowie die verbindliche Darstellung von Windenergiebereichen. In diesem Zusammenhang machte sie geltend, dass in ihrem Stadtgebiet zeichnerisch festgelegte Vorranggebiete grenze unmittelbar an vorhandene und im Flächennutzungsplan dargestellte Waldflächen. Da sie eine walddarme Kommune sei, sollten solche Flächen für Windenergieanlagen nicht in Anspruch genommen werden. Zudem fänden sich in den Unterlagen keine Hinweise darauf, welche Auswirkungen die Vorranggebiete auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen hätten. In ihrer Gemeinde entstehe durch die Ausweisung des Windenergiebereichs ein Gegensatz zu einer im Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszone. Im Ergebnis widerspreche dann die positive Wirkung des Vorranggebiets der Ausschlusswirkung einer Konzentrationszone an anderer Stelle.

Für die Stadt und die Genehmigungsbehörden bedeute dies eine große Rechtsunsicherheit. Es werde daher dringend darum gebeten, im Rahmen des Regionalplans zu erläutern, welche Rechtswirkungen Vorranggebiete auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen entfaltet. In erster Linie fordere und beantrage sie aber die Streichung des auf ihrem Gebiet vorgesehenen Windenergiebereichs. Gleichzeitig sei die im städtischen Flächennutzungsplan ausgewiesene Konzentrationszone als Vorranggebiet aufzunehmen. Es sei aus ihrer Sicht nicht nachvollziehbar, warum diese Darstellung trotz ihrer regionalplanerischen Bedeutung nicht übernommen worden sei.

c) Die während der Offenlagen eingegangenen Stellungnahmen wurden für jede Beteiligungsrunde in sogenannten Kommunal- (Betrachtung der Einwände geordnet nach den planbetroffenen Gemeinden) und Thementabellen (dort für die Windenergie Kapitel 8.2-2 PZ2ed) aufbereitet. In den für die Stadt Tönisvorst angelegten Kommunaltabellen führte der Regionalplaner unter Verweis auf die allgemeinen Begründungen zur Auswahl der Vorranggebiete u. a. aus, die Stadt habe sich insbesondere im Hinblick auf das angrenzende Waldgebiet „kritisch“ zur regionalplanerischen Absicht geäußert. Dass Wald angrenze, sei jedoch in der Gesamtabwägung kein hinreichender Grund für den Verzicht auf die u. a. aus Klimaschutzgründen wichtige Darstellung des Bereiches im Regionalplan. Hierzu wird ergänzend auf die Thementabellen verwiesen, die für Fragen des Waldes und des Landschaftsschutzes jeweils detailliertere Ausführungen enthielten (im Einzelnen zum Thema „Wald“ insbesondere die 1. Thementabelle S. 74 f. und 99 ff., zum Landschafts(bild)schutz S. 39, 68 f., 106). Die Nichtübernahme der städtischen Konzentrationszonen beruhe auf den im Kapitel 7.2.15 der Begründung im Einzelnen dargelegten und sachgerechten Gründen. Insgesamt erfülle der nicht übernommene Bereich nicht die auf der Ebene der Regionalplanung angelegten sachgerechten Maßstäbe. Hier sei insbesondere auf den Mindestabstand von 500 m zum Außenbereichswohnen und die 10 ha-Schwelle für Gebietsdarstellungen in Regionalplänen zu verweisen. Die Belange der Wohnbevölkerung würden sinnvollerweise

im ganzen Plangebiet bei den weichen Tabus einheitlich behandelt. Eine Angleichung von Kriterien an diverse unterschiedliche kommunale Konzepte sei nicht sachgerecht. Schließlich sei es nicht Aufgabe des Regionalplans oder seiner Begründung, rechtliche Zusammenhänge umfassend zu erläutern (weitergehende Ausführungen finden sich aber in der 1. Thementabelle S. 52 - 56). Die beklagte Rechtsunsicherheit sei kein Grund, von der Festlegung von Vorranggebieten abzusehen.

4. Am 14. Dezember 2017 fasste der Regionalrat den Aufstellungsbeschluss des Regionalplans. Dieser wurde nach § 19 Abs. 6 LPIG NRW dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen als Landesplanungsbehörde am 15. Dezember 2017 angezeigt. Die Bekanntmachung vom 5. April 2018 erfolgte am 13. April 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes NRW (S. 200). Eine berichtigte Bekanntmachung vom 8. Juni 2018 erfolgte am 29. Juni 2018 (GV. NRW. S. 297 f.), nachdem die Bekanntmachung vom 6. April 2018 fehlerhaft eine „Änderung des Regionalplans“ bezeichnet hatte. In den Bekanntmachungen ist jeweils darauf hingewiesen, dass gegen den Regionalplan (bzw. die „Änderung“) innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung „Klage“ vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen erhoben werden könne.

III.

1. Die Beschwerdeführerin hat am 12. April 2019 Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie macht geltend, sie werde in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verfassungswidrig eingeschränkt. Die Ausweisung eines Vorranggebietes für die Nutzung von Windenergie auf ihrem Gemeindegebiet außerhalb der in ihrem Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszonen stelle einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Planungshoheit dar. Sie habe zur Folge, dass ihr eigene Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Entwicklung des Gemeindegebietes

insbesondere im Hinblick auf die Nutzung von Windenergie genommen würden. Der Windenergiebereich mache ihr Ausschlusskonzept für den gesamten Außenbereich obsolet und beeinträchtige zudem ihre städtebaulichen Vorstellungen für das unmittelbar an das Vorranggebiet grenzende Waldgebiet. Zugleich missachte die Regionalplanung damit die besondere Bedeutung der Landwirtschaft für die Stadt.

Die Beschwerdeführerin beantragt,

festzustellen, dass der durch Beschluss des Regionalrats des Regierungsbezirks Düsseldorf vom 14. Dezember 2017 aufgestellte, am 8. Juni 2018 bekannt gemachte und mit dem Vollzug der Bekanntmachung am 29. Juni 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft getretene Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf mit ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV unvereinbar und nichtig ist, soweit der Regionalplan auf ihrem Gebiet westlich des Stadtteils Vorst ein Vorranggebiet für Windenergie als Ziel der Raumordnung festlegt.

Zur Begründung führt sie im Einzelnen aus:

a) Die Verfassungsbeschwerde sei nach Art. 75 Nr. 5 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG zulässig. Bei dem angegriffenen Ziel des Regionalplans handele es sich um Landesrecht im Sinne dieser Vorschriften. Die zeichnerische Darstellung eines Vorranggebietes auf ihrem Stadtgebiet als Ziel der Raumordnung betreffe sie selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Selbstverwaltungsrecht. Wegen seiner innergebietlichen Ausschlusswirkung hindere das Vorranggebiet sie daran, in diesem Bereich eigene planerische Vorstellungen zu entwickeln und zu verwirklichen. Die Fläche werde darüber hinaus entgegen ihren Planungsvorstellungen für Windenergieanlagen geöffnet.

b) Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet.

aa) Der Regionalplan greife durch die Festlegung eines Vorranggebiets erheblich in ihr Selbstverwaltungsrecht ein.

(1) Das Vorranggebiet störe nachhaltig das in ihrem Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende Planungskonzept, Windenergieanlagen im Stadtgebiet nur nördlich des Stadtteils St. Tönis zuzulassen. Hierbei handele es sich um ein zentrales Anliegen des Flächennutzungsplanes. Dies werde auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass sie die Konzentrationszonen in der Planzeichenerklärung versehentlich den „nachrichtlichen Übernahmen“ zugeordnet habe. Aus dem Erläuterungsbericht ergebe sich eindeutig, dass es eine eigenständige Darstellung des Flächennutzungsplanes sei. Die Ausweisung des Vorranggebietes für Windenergie störe diese gemeindliche Planung dauerhaft und nachhaltig, zumal es am anderen Ende (im Westen) des Stadtgebietes und weit von den Flächen entfernt liege, auf denen sie Windenergie zulassen wolle. Dabei habe sie sich zudem an den Planungen der Nachbargemeinden orientiert. Sie habe damit das Ziel verfolgt, die negativen Auswirkungen von Windenergieanlagen auch in Bezug auf die Nachbargemeinden zu verringern. Elementarer Teil der Planung sei es gewesen, die überörtliche Standortbündelung mit einer Ausschlusswirkung für das übrige Gemeindegebiet zu verbinden. Gerade weil die Gemeinde ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen habe, sei die Regionalplanung nicht frei, durch Festlegung von Windenergiebereichen die gemeindliche Planungshoheit beliebig zu stören.

(2) Zudem beeinträchtige das Vorranggebiet ihre Planungen für die Fläche selbst nachhaltig. Der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan verdeutliche, dass sie der Landwirtschaft für das Stadtgebiet eine sehr hohe Bedeutung beimesse. Das entspreche auch der tatsächlichen Nutzung, die hier viel stärker als im Rest

des Kreises Viersen ausgeprägt sei. Damit sei zugleich belegt, dass die Darstellung einer Fläche für die Landwirtschaft in dem von dem Vorranggebiet betroffenen Bereich nach ihrer planerischen Konzeption besonders hohe Bedeutung habe. Für die Landwirtschaft stehe das Vorranggebiet aber praktisch nicht mehr zur Verfügung, weil zu erwarten sei, dass dort eine Vielzahl von Windenergieanlagen errichtet werde.

(3) Schließlich werde ihre Planung, die an das Vorranggebiet grenzende Waldfläche (Rottheide) als landschaftlich wertvolles Naherholungsgebiet zu nutzen und zu entwickeln, nachhaltig gestört. Den hohen landschaftlichen Erholungswert der Rottheide habe sie im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplanes deutlich hervorgehoben. Den im Aufstellungsverfahren konkret artikulierten Wunsch der Bürger des Stadtteils Vorst, den ländlichen Charakter des Stadtteils zu unterstützen und den Außenraum im Norden von Vorst stärker durch Grünachsen zu verbinden, habe sie in ihre Planungsziele übernommen. Der landschaftliche Erholungswert werde durch eine Vielzahl von Windenergieanlagen in unmittelbarer Nähe jedenfalls erheblich vermindert, wenn nicht aufgehoben.

bb) Der durch das Vorranggebiet bewirkte Eingriff in ihr Selbstverwaltungsrecht sei nicht gerechtfertigt. Er verfehle die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen.

(1) Zunächst könne der Plangeber sich nicht darauf zurückziehen, in die Abwägung nur diejenigen Gesichtspunkte einzustellen, die von ihr, der Beschwerdeführerin, in ihren Stellungnahmen ausdrücklich erwähnt worden seien. Das gelte namentlich für die Belange der Landwirtschaft, die schon durch den Grundsatz Nr. 7.5-1 des Landesentwicklungsplans NRW als besonders erhaltenswert herausgestellt werde. Das habe der Regionalplaner damit in jedem Fall berücksichtigen müssen. Auch im Übrigen sei nach § 9 Abs. 1 ROG alles das in die Abwägung einzustellen, was objektiv nach Lage der Dinge relevant sei.

(2) Abwägungsfehlerhaft übersehe der Regionalplan, dass sie in ihrem Flächennutzungsplan an einer anderen Stelle des Gemeindegebietes eine Konzentrationszone dargestellt habe. Weder die allgemeinen Ausführungen zum Umgang mit gemeindlichen Konzentrationszonen noch die konkreten Angaben zum Vorranggebiet auf ihrem Stadtgebiet ließen eine solche Berücksichtigung erkennen. Das belege, dass der Regionalplaner diesen Belang – zu Unrecht – für unwesentlich gehalten und nicht weiter in die Abwägung eingestellt habe. Verfehlt sei es in diesem Zusammenhang, mit dem Regionalplan pauschal anzunehmen, Konzentrationszonen für Windenergie mancher Kommunen seien zu klein und nicht immer sei ersichtlich, dass dies auf zwingenden raumstrukturellen Gegebenheiten beruhe. Eine solche allgemein gehaltene Erwägung begründe nicht nachvollziehbar, warum die hier in Rede stehende konkrete Konzentrationszone außer Acht gelassen worden sei. Ebenfalls unbeachtet geblieben sei ihr in § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB verankertes Anliegen, auf die Planungen von Nachbarkommunen Rücksicht zu nehmen. Auch übersehe ein solch pauschales Vorgehen, dass eine Berücksichtigung der in ihrem Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszone in der Abwägung des Regionalrats dazu hätte führen können, ein Vorranggebiet in deren Umfeld anstatt an einer völlig anderen Stelle im Gemeindegebiet festzulegen. Mit Blick auf die vorhandene Konzentrationszone sei die Ausweisung eines Vorranggebietes an anderer Stelle zudem nicht erforderlich gewesen, weil dem Belang der Förderung der Windenergie durch Übernahme der in ihrem Flächennutzungsplan dargestellten Fläche hätte Rechnung getragen werden können.

(3) Ebenso wenig sei angemessen erwogen worden, dass sie den vom Vorranggebiet beanspruchten Bereich als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt habe. Der Plangeber habe übersehen, dass die Landwirtschaft nach dem Erläuterungsbericht zu ihrem Flächennutzungsplan für ihr Gebiet eine sehr hohe Bedeutung habe. Er habe zumindest abklären müssen, wie hoch diese Bedeutung der Landwirtschaft in ihrem Gemeindegebiet genau sei und welche Auswirkungen auf deren Bestand und Entwicklung die Festlegung des Vorranggebietes haben könne. Das

sei nicht geschehen. Damit habe der Regionalplaner zugleich die Belange der Landwirtschaft in der konkreten Abwägungsentscheidung fehlgewichtet.

(4) Darüber hinaus sei nicht sachgerecht abgewogen worden, dass das festgelegte Vorranggebiet den Erholungswert naher Waldstücke im Stadtgebiet störe. Die unmittelbar an das Vorranggebiet grenzende Waldfläche der Rottheide sei übersehen worden. Zumindest habe der Regionalplaner die besondere Bedeutung, die sie, die Beschwerdeführerin, ihr zumesse, nicht angemessen in die Abwägung eingestellt. Auch das auf Punkten basierende Bewertungssystem des Regionalplans berücksichtige mit dem Kriterium V nur, ob ein Vorranggebiet Mischwald selbst in Anspruch nehme. Die Vergabe der vollen Punktzahl allein mit der Erwägung, auf der Fläche des Vorranggebietes selbst sei kein Mischwald vorhanden, ignoriere in nicht mehr nachvollziehbarer Weise, dass unmittelbar nordöstlich des Vorranggebietes eine für die Naherholung der Bürger bedeutende Waldfläche liege.

(5) Der Begründung des Regionalplans sei nicht zu entnehmen, warum ein Vorranggebiet in einem Landschaftsschutzgebiet festgelegt werde. Zwar werde erwähnt, dass ein solches Schutzgebiet betroffen sei. Es fehle jedoch eine nachvollziehbare Darlegung, weshalb dieser gewichtige gemeindliche Belang übergangen werde. Die Landschaftsschutzgebiete habe sie in ihren Flächennutzungsplan ausdrücklich übernommen und damit zu ihrer eigenen kommunalen Planung gemacht. Ebenso wenig sei berücksichtigt worden, dass der Landschaftsschutz im Bereich des Vorranggebietes die Bedeutung verstärke, die der Erhaltung des Erholungswerts der Rottheide im Rahmen der Abwägung hätte zukommen müssen.

(6) Grundsätzlich verfehle das vom Regionalplaner gewählte Bewertungssystem des Kriterienkataloges I-V das Gebot gerechter Abwägung. Mit einer solchen schematischen Bewertung könnten die erfassten gemeindlichen Belange nicht in angemessenem Umfang und nachvollziehbar abgewogen werden. Dem Bewertungssystem liege ein nur pauschales Urteil über die in den jeweiligen Kategorien be-

rücksichtigten Belange zugrunde. Dabei würden in jeder Kategorie schematisch nur volle Punkte von 0-3 vergeben. Es sei aber beispielsweise nicht verständlich, warum eine Potenzialfläche, die etwa 74 % Mischwald aufweise, noch mit zwei Punkten (gemeint offenbar 1 Punkt) bewertet werde, während bei 76 % Mischwald schon drei Punkte (tatsächlich gemeint 0 Punkte) vergeben würden. Dies gelte auch für andere Kategorien und insbesondere in den jeweiligen quantitativen Übergangsbereichen. Nicht dargelegt sei zudem, wie die Punktzahlen im Verhältnis zu den sonstigen Bemerkungen gewichtet worden seien. Das mache es unmöglich nachzuvollziehen, mit welchem Gewicht der Regionalplan die gemeindlichen Belange in der Abwägung jeweils konkret berücksichtigt habe. Die Versäumnisse hinsichtlich der angemessenen Auseinandersetzung mit der verfassungsrechtlich geschützten kommunalen Planungshoheit würden in ihrem Fall besonders deutlich im Vergleich zu der eingehenden Erläuterung des nur das einfache Recht betreffenden Umstandes, dass das Vorranggebiet trotz der Beeinträchtigung des Hindernisüberwachungsbereichs des Verkehrslandeplatzes Mönchengladbach festgelegt worden sei.

2. Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Es liege bereits kein Eingriff in die kommunale Planungshoheit der Beschwerdeführerin vor. Darüber hinaus wäre ein unterstellter Eingriff aber gerechtfertigt.

a) Nicht jede Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit durch verbindliche raumordnerische Vorgaben stelle einen rechtserheblichen Eingriff dar. In die kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit werde vielmehr nur dann eingegriffen, wenn die überörtliche Planung eine hinreichend konkrete örtliche Planung nachhaltig störe oder wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung der Kommune entziehe.

aa) Gemessen hieran fehle es an einem Eingriff. Der Flächennutzungsplan lasse für das in Rede stehende Gebiet keine hinreichend konkretisierten Planungsvor-

stellungen erkennen. Vielmehr werde es nur als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Solche außenbereichstypischen Darstellungen eines Flächennutzungsplanes bedeuteten regelmäßig – und so auch hier – keine qualifizierte Standortzuweisung. Welches wehrfähige Recht die Beschwerdeführerin insoweit in Anspruch nehme, bleibe überdies unklar. Schon die Behauptung einer sehr hohen Bedeutung der Landwirtschaft in Tönisvorst sei unbelegt. Selbst wenn man dies außer Acht lasse, sei nicht verständlich, inwieweit eine etwaige Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Betriebe durch das Vorranggebiet einen Einfluss auf die kommunale Planungshoheit haben könnte.

bb) Ebenso wenig ergebe sich aus den im Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszonen eine beachtliche, hinreichend konkrete Planung der Beschwerdeführerin mit Blick auf den von dem Vorranggebiet erfassten Bereich. Zum einen bestehe die Möglichkeit, die Konzentrationszonen auszunutzen, unverändert fort, nachdem der Regionalplan bewusst davon abgesehen habe, Eignungsgebiete festzusetzen. Zum anderen lasse sich den eingereichten Aufstellungsvorgängen zum Flächennutzungsplan keine beachtliche Konzentrationszonenplanung entnehmen. Dies gelte namentlich hinsichtlich des Ausschlusses von Windenergieanlagen für das übrige Gemeindegebiet. Es sei nicht zu erkennen, dass eine im Sinne der Rechtsprechung hinreichend konkretisierte Planung auf der Grundlage eines Gesamtkonzeptes, das auf der Festlegung harter und weicher Tabuzonen und der konkreten Betrachtung verbleibender Potenzialflächen beruhe und im Ergebnis der Windenergie substantiellen Raum gebe, existiere. Vielmehr sei nach der Planurkunde nur von einer nachrichtlichen Übernahme der Konzentrationszonen auszugehen. Das sei auch offensichtlich kein Versehen, weil der Kreis Viersen im Aufstellungsverfahren hierauf ausdrücklich hingewiesen und dies als „nicht nachvollziehbar“ bezeichnet habe. Trotzdem sei die systematische Zuordnung nicht geändert worden.

Im Ergebnis gelte allerdings nichts anderes, wenn die Planung tatsächlich zu beachten wäre. Die Ausweisung von Vorranggebieten durch den Regionalplan beseitige nicht automatisch die sich auf Ebene des Flächennutzungsplans ergebende außergebietliche Ausschlusswirkung der Konzentrationszonen. Regionalplanung sei auch nicht darauf beschränkt, bestehende kommunale Planungen nachzuzeichnen oder gar zu übernehmen, vielmehr sei die kommunale Bauleitplanung (dauerhaft) verpflichtet, für die Übereinstimmung der Planungsebenen zu sorgen. Diese sei nach § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG durch Anpassung seitens der Gemeinde herzustellen, nicht aber durch den Träger der Raumordnungsplanung.

cc) Ein Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung sei auch nicht mit Blick auf eine nachhaltige Störung des Erholungswerts der an das Vorranggebiet grenzenden Waldfläche sowie des wiederum daran angrenzenden Freiraums zu befürchten. Es sei schon nicht zu erkennen, warum, woraus und in welchem Umfang sich insoweit eine Störung ergeben könne. Die Beeinträchtigung des Erholungswerts beziehe sich nicht auf das Vorranggebiet selbst, sondern auf eine daran angrenzende Fläche bzw. einen noch weiter vom Vorranggebiet entfernt liegenden Bereich jenseits der Rottheide. Bei der Größe der Rottheide von fast 11,5 ha allein im Stadtgebiet der Beschwerdeführerin sei ein Funktionsverlust des Waldes wegen des benachbarten Vorranggebietes ausgeschlossen. Die dort angelegten Wanderwege, der Trimm-Dich-Pfad und der Besucherparkplatz könnten ersichtlich trotz Errichtung von Windenergieanlagen weiter genutzt werden. Unabhängig davon enthalte der Erläuterungsbericht keine konkreten Informationen zu der jetzt geltend gemachten hohen landschaftlichen Bedeutung der Rottheide. Mit Blick auf den Stadtteil Vorst werde primär das Naturschutzgebiet „Salbruch“ betrachtet. Dieses liege südlich des Stadtteils und stehe in keinerlei Verbindung zur Rottheide bzw. zum Vorranggebiet.

b) Unbeschadet dessen erwiese sich ein unterstellter Eingriff in die kommunale Planungshoheit als gerechtfertigt. Die zu beachtenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an den im Wege der Abwägung herzustellenden verhältnismäßigen Ausgleich der berührten Belange seien gewahrt.

aa) Die Annahme der Beschwerdeführerin, der maßgebliche Sachverhalt sei unzureichend ermittelt worden, treffe nicht zu. Die Stadt habe regelmäßig die Möglichkeit gehabt, sich in dem mehrstufigen Planungsprozess einzubringen, und habe dies auch getan. Ihre Stellungnahmen seien in der Abwägung selbstverständlich berücksichtigt worden. Dies ergebe sich aus der Begründung des Regionalplans und den Abwägungstabellen zu den drei Beteiligungsrunden.

bb) Im Rahmen der Abwägung sei dem Regionalplaner auch kein beachtlicher Fehler unterlaufen. Die im Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin dargestellten Konzentrationszonen habe der Regionalplan nicht übernehmen müssen. Dass es sie gebe, habe er indes erkannt und nachvollziehbar behandelt. Gleiches gelte für die Landwirtschaft. Ein besonderes Augenmerk oder eine besondere Ermittlungspflicht habe insoweit nicht bestanden, nachdem die Beschwerdeführerin in ihren Stellungnahmen selbst keine Ausführungen zur angeblich besonderen Bedeutung der Landwirtschaft für ihre Bauleitplanung gemacht habe. Im Übrigen habe der Plangeber gesehen und in der Abwägung berücksichtigt, dass der Flächennutzungsplan den fraglichen Bereich überwiegend als Fläche für die Landwirtschaft darstelle und er auch tatsächlich landwirtschaftlich genutzt werde. Gleiches gelte für den Erholungswert der Rottheide. Auch insoweit seien die tatsächlichen Verhältnisse dem Plangeber bekannt gewesen. Er habe sie gewürdigt, ihnen nur nicht die von der Beschwerdeführerin für richtig gehaltene Bedeutung zugeordnet. Die Beschwerdeführerin übersehe zudem, dass sich die Begründung des Regionalplans wie auch die thematischen Abwägungstabellen mit den Auswirkungen von Windenergieanlagen auf das Landschaftsbild und den landschaftlichen Erholungswert in allgemeiner Form eingehend beschäftigt hätten.

cc) Die Kritik an dem tabellarischen Bewertungssystem verfange nicht. Insoweit handele es sich bei den ausdrücklich genannten und mit Punkten bewerteten fünf Kriterien lediglich um solche Faktoren, die einer formalisierten und quantifizierten Bewertung zugänglich seien. Zwangsläufig müssten für eine solche Bewertung bestimmte Bewertungsschritte bzw. -grenzen berücksichtigt werden. Aus der Begründung gehe aber hervor, dass daneben ausdrücklich die Möglichkeit bestanden habe und genutzt worden sei, einzelfallbezogen weitere wertende Elemente zu berücksichtigen; erst so seien die abschließenden Bewertungen zustande gekommen. Die Annahme der Beschwerdeführerin, man habe sich nur an den starren Grenzen der Tabellenwerte orientiert, gehe an der tatsächlichen Vorgehensweise des Regionalplaners vorbei.

3. Der Landtag hat keine Stellungnahme abgegeben.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung. Zum Landesrecht in diesem Sinne gehören nach gefestigter Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch die in Regionalplänen (bzw. nach früherer Bezeichnung in Gebietsentwicklungsplänen) festgelegten Ziele der Raumordnung (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 1989 – VerfGH 5/88, OVGE 40, 310, 311 f., vom 11. Juli 1995 – VerfGH 21/98, OVGE 45, 291, 292, und vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NVwZ 2003, 202 = juris, Rn. 26; siehe auch Urteile vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 48, und vom 25. Oktober 2011 – VerfGH

10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 67 zu Braunkohlenplänen als sachlichen Raumordnungsplänen).

Die Beschwerdeführerin ist durch die zielförmige Festlegung eines Vorranggebietes für die Windenergie auf ihrem Gemeindegebiet im Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf vom 8. Juni 2018 (GV. NRW. S. 297 f. – im Folgenden: Regionalplan) selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Als Trägerin der Bauleitplanung hat sie bei ihren künftigen Planungen jedenfalls den gebietsbezogenen Vorrang der Windenergie vor konkurrierenden Nutzungen zu beachten und ihren Flächennutzungsplan anzupassen, soweit er hiervon abweichende Darstellungen enthält, § 1 Abs. 4 BauGB (siehe auch VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 57 ff.). Die Beschwerdeführerin kann deshalb geltend machen, durch den angegriffenen Regionalplan in ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 Abs. 1 und 2 LV) verletzt zu sein. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Plan mit der von ihr beanstandeten Ausweisung eines Windenergiebereichs in nicht gerechtfertigter Weise in ihre Planungshoheit eingreift, die grundsätzlich Teil ihres Selbstverwaltungsrechts ist.

Die Beschwerde ist am 12. April 2019 und damit rechtzeitig innerhalb der in § 52 Abs. 2 VerfGHG bestimmten Jahresfrist eingelegt worden, und zwar selbst dann, wenn hierfür das in dem ursprünglichen Antrag der Beschwerdeführerin genannte Datum des Vollzugs der Erstbekanntmachung des Regionalplans (13. April 2018) zugrunde zu legen wäre.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht deshalb unzulässig, weil die Beschwerdeführerin nach dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde zunächst einen Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hätte stellen müssen. Dieser Rechtsweg ist hier entgegen der in der Bekanntmachung des Regionalplans im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen enthaltenen Angaben nicht nach § 47

Abs. 1 Nr. 2 VwGO eröffnet. Zwar entscheidet nach § 109a JustG NRW das Oberverwaltungsgericht in Verfahren nach § 47 VwGO über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, auch soweit diese nicht in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannt sind. Dies gilt nach § 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW allerdings nicht für Rechtsvorschriften, die wie der hier angefochtene Regionalplan vor dem 1. Januar 2019 bekannt gemacht worden sind (vgl. in diesem Zusammenhang auch OVG NRW, Urteil vom 28. Mai 2020 – 11 D 34/19.NE, sowie allgemein VerfGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 1989 – VerfGH 5/88, OVGE 40, 310, 312). Eine fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung eröffnet das darin bezeichnete Rechtsmittel nach allgemeinen Grundsätzen nicht (BVerwG, Beschlüsse vom 19. März 1979 – 1 DB 3.79, BVerwGE 63, 200 = juris, Rn. 10, und vom 8. Oktober 1997 – 2 B 113.97, juris, Rn. 3; OVG NRW, Beschluss vom 8. Juni 2017 – 4 E 379/17.A, AuAS 2017, 202 = juris, Rn. 7; zusammenfassend Hoppe, in: Eyermann, VwGO-Kommentar, 15. Aufl. 2019, § 58 Rn. 31; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO-Kommentar, 26. Aufl. 2020, § 58 Rn. 3). Zugleich lässt sie – ebenfalls nach allgemeinen Grundsätzen – die Wirksamkeit bzw. Rechtmäßigkeit der Bekanntmachung selbst unberührt (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. August 2015 – 4 CN 10.14, BVerwGE 152, 379 = juris, Rn. 7; OVG NRW, Urteil vom 7. März 2019 – 2 D 36/18.NE, GewArch 2019, 453 = juris, Rn. 23 ff.; allgemein BVerwG, Beschluss vom 8. Oktober 1997 – 2 B 113.97, juris, Rn. 3).

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Der angegriffene Regionalplan verletzt mit dem als Ziel der Raumordnung festgelegten Vorranggebiet für die Nutzung der Windenergie am westlichen/südwestlichen Rand des Stadtgebiets von Tönisvorst nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV. Nach den für die Feststellung einer Verletzung des Art. 78 LV anzulegenden Maßstäben (da-

zu I.) liegt schon kein Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin vor (dazu II.). Unbeschadet dessen wäre ein Eingriff jedenfalls gerechtfertigt (dazu III.).

I.

1. Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 11. Juli 1995 – VerfGH 21/93, OVGE 45, 291, 293, und vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 63). Dazu gehört auch die gemeindliche Planungshoheit. Diese umfasst das Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten (VerfGH NRW, Urteile vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 64, und vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBI. 2002, 376 = juris, Rn. 30 f.).

2. Nicht jede Einwirkung der Regionalplanung auf die gemeindlichen Planungsmöglichkeiten greift rechtserheblich in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde ein. Das ist regelmäßig nur dann der Fall, wenn die überörtliche Planung eine hinreichend konkrete örtliche Planung nachhaltig stört. Darüber hinaus kann ein Eingriff in die Planungshoheit vorliegen, sofern wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzogen werden (VerfGH NRW, Urteile vom 28. Januar 1992 – VerfGH 2/91, NVwZ 1992, 875 = juris, Rn. 30, und vom 11. Juli 1995 – VerfGH 21/93, OVGE 45, 291, 294; ebenso für Akte der überörtlichen Fachplanung BVerwG, Urteile vom 4. Mai 1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 = juris, Rn. 28, vom 21. März 1996 – 4 C 26.94, BVerwGE 100, 388 = juris, Rn. 26 ff., und vom 7. Juni 2001 – 4 CN 1.01, BVerwGE 114, 301 = juris, Rn. 10; OVG NRW, Urteil vom 19. April 2012 – 20 D 117/08, DVBI. 2012,

1108 = juris, Rn. 72; für Braunkohlenpläne VerfGH NRW, Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 65). Die genannten Fallgruppen umschreiben diejenigen Bereiche, in denen die gemeindlichen Belange nicht mehr als unbedeutend anzusehen sind und daher nicht wegen angenommener Geringfügigkeit vom Träger der Regionalplanung unbeachtet gelassen werden dürfen. Das allgemeine Interesse einer Gemeinde, ihr Gebiet vor einer überörtlichen Planung zu bewahren oder spätere Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, reicht für die Annahme eines Eingriffs in die Planungshoheit hingegen nicht aus (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBl. 2002, 376 = juris, Rn. 31, und vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 65, jeweils m. w. N.). Ebenso wenig vermögen etwa die allgemeinen Auswirkungen einer überörtlichen Planung auf die gemeindliche Wirtschaftsstruktur für sich genommen einen Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung zu begründen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 65; BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 – 4 C 14.95, NVwZ 1997, 904 = juris, Rn. 15).

3. Auch vor Eingriffen in die Planungshoheit schützt die Landesverfassung die kommunale Selbstverwaltung jedoch nicht absolut. In den Bereich der Selbstverwaltung einschließlich der Planungshoheit kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden. Gesetze im Sinne des Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) sind dabei nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen. Derartigen Eingriffen sind jedoch Grenzen gesetzt. Der Kernbereich der Selbstverwaltung darf nicht angetastet werden. Außerhalb des Kernbereichs sind das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, BVerfGE 79, 127 = juris, Rn. 56 ff., 62; VerfGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 1989 – VerfGH 5/88,

OVGE 40, 310, 312, vom 11. Juli 1995 – VerfGH 21/93, OVGE 45, 291, 293, und vom 9. Juni 1997 – 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 33). Greift eine untergesetzliche Norm in die Selbstverwaltung ein, so muss auch ihre Ermächtigungsgrundlage selbst mit Art. 78 LV vereinbar sein. Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die untergesetzliche Norm mit Art. 78 Abs. 1 und 2 LV vereinbar ist, umfasst außerdem die Frage, ob sie den allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen einhält (VerfGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 1989 – VerfGH 5/88, OVGE 40, 310, 312 f., vom 11. Juli 1995 – VerfGH 21/93, OVGE 45, 291, 293, vom 9. Juni 1997 – 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 33, und vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBl. 2002, 376 = juris, Rn. 34).

II.

Gemessen an vorstehend aufgezeigten Kriterien greift die regionalplanerische Festlegung eines Windenergiebereichs auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin bereits nicht in rechtserheblicher Weise in ihr Selbstverwaltungsrecht ein. Weder stört sie eine hinreichend konkrete örtliche Planung hinsichtlich des von dem Vorranggebiet erfassten Bereichs (dazu 1.) noch die der Konzentrationszonenplanung der Beschwerdeführerin zugedachte Ausschlusswirkung für die Errichtung von Windenergieanlagen im übrigen Außenbereich der Stadt Tönisvorst nachhaltig (dazu 2.); ebenso wenig entzieht sie wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren gemeindlichen Planungsmöglichkeit (dazu 3.).

1. Die angegriffene Festlegung eines Windenergiebereichs als Ziel der Raumordnung greift nicht in konkretisierte Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin für die fraglichen Flächen ein. Eine hinreichende Konkretisierung der gemeindlichen Planung liegt dabei zwar nicht erst dann vor, wenn das Stadium eines verbindlichen Bauleitplans erreicht ist. In diesem Zusammenhang können vielmehr auch auf andere Weise dokumentierte örtliche Planungsvorstellungen Bedeutung erlangen, wenn sie nur hinreichend bestimmt sind (VerfGH NRW, Urteile vom

18. Juni 1991 – VerfGH 5/90, OVGE 42, 297, 302, und vom 28. Januar 1992 – VerfGH 2/91, DVBl. 1992, 710 = juris, Rn. 30). Für solche, über die Flächennutzungsplanung hinausgehende, etwa durch Ratsbeschlüsse im Vorfeld des Aufstellungsbeschlusses des Regionalplans dokumentierte (dazu VerfGH NRW, Urteil vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBl. 2002, 376 = juris, Rn. 45) Planungen ist hier aber nichts ersichtlich. Auch die Beschwerdeführerin beruft sich darauf nicht. Im Hinblick auf die Flächennutzungsplanung, der damit die maßgeblichen Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin zu entnehmen sind, ergibt sich ein Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie weder unter dem Aspekt der Darstellung des Gebiets als Fläche für die Landwirtschaft [dazu a)] noch aus der Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet [dazu b)] oder mit Blick auf eine projektierte Erholungsfunktion des fraglichen Raumes [dazu c)].

a) Der von dem Vorranggebiet betroffene Bereich ist im Flächennutzungsplan als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Einer solchen außenbereichstypischen Darstellung lässt sich eine qualifizierte Nutzungsbestimmung regelmäßig nicht entnehmen, weil sie dem Außenbereich lediglich eine ihm ohnehin nach dem Willen des Gesetzgebers in erster Linie zukommende Funktion zuweist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 11. Februar 1992 – VerfGH 6/91, NWVBl. 1992, 242 = juris, Rn. 21, vom 17. Januar 1995 – VerfGH 11/93, OVGE 44, 316, 320, und vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 69; BVerwG, Urteile vom 22. Mai 1987 – 4 C 57.84, BVerwGE 77, 300 = juris, Rn. 23, und vom 4. Mai 1988 – 4 C 22.87, BVerwGE 79, 318 = juris, Rn. 20). Sie ist im oben genannten Sinne nicht hinreichend bestimmt (VerfGH NRW, Urteil vom 28. Januar 1992 – VerfGH 2/91, DVBl. 1992, 710 = juris, Rn. 30).

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin lässt sich nicht feststellen, dass sie mit dieser Darstellung ausnahmsweise abweichend vom Regelfall eine qualifizierte Nutzungsbestimmung getroffen hätte. Die von ihr geltend gemachte besondere Bedeutung der Landwirtschaft für die Stadt begründet eine solche Annahme

nicht. Weder aus den zeichnerischen Darstellungen, die den weitaus größten Teil des Außenbereichs in nicht erkennbar differenzierender Weise als Fläche für die Landwirtschaft kennzeichnen, noch aus dem Erläuterungsbericht ergeben sich hierfür belastbare Indizien. Der Bericht verweist vielmehr lediglich darauf, dass „die landwirtschaftliche Nutzung unbestritten ihre Berechtigung (hat) und gesichert werden“ muss (Erläuterungsbericht S. 63). Dem lässt sich letztlich nur die Anerkennung einer Realität, jedoch kein – schon gar kein qualifiziertes – planerisches Anliegen entnehmen. Im Anschluss (Erläuterungsbericht S. 63 f.) heißt es dann auch lediglich: „Eine zusätzliche Flächenversiegelung durch Ausweisung neuer Siedlungsbereiche sowie damit notwendig werdende Ausweisungen von Flächen als Ausgleichsmaßnahmen werden möglichst gering gehalten, um die landwirtschaftliche Qualität des Raumes zu gewährleisten.“ Hierzu passt, dass der Erläuterungsbericht die Bedeutung der Landwirtschaft allein im Landesvergleich als stärker ausgeprägt erwähnt (dort S. 62), während er – anders als die Beschwerdeführerin in der Begründung ihrer Verfassungsbeschwerde meint – gleichzeitig feststellt, dass dies gleichermaßen für den gesamten Kreis Viersen gilt, die Stadt Tönisvorst also insoweit keine Sonderrolle einnimmt. Dem entspricht es auch, dass die Landwirtschaft im Schwerpunktthema „Arbeit“ bzw. „Wirtschaftliche Entwicklung“ selbst nicht weiter in den Blick genommen wird (Erläuterungsbericht S. 21 - 26).

Selbst wenn der Flächennutzungsplanung gleichwohl noch ein besonderes Augenmerk auf die Landwirtschaft und damit ein bewusster Einsatz der außenbereichstypischen Darstellung als Fläche für die Landwirtschaft im Allgemeinen zu entnehmen wären, spräche aber jedenfalls nichts dafür, dass dies auch und gerade die hier in Rede stehende Fläche erfasste. Konkrete Feststellungen oder Untersuchungen etwa zur Bodenqualität oder zu Besonderheiten der tatsächlichen Nutzung bzw. absehbarer Nutzungsoptionen enthalten die Aufstellungsvorgänge nicht, auch der Beschwerdevortrag verhält sich hierzu nicht. Im Erläuterungsbericht wird den Flächen westlich von Vorst vielmehr „nur“ eine mittlere bis hohe Ertragsfähig-

keit zugesprochen, während den Bereichen im Norden und Osten durchweg eine hohe Ertragsfähigkeit attestiert wird (Erläuterungsbericht S. 62 f.). Dementsprechend hat die Beschwerdeführerin selbst in ihren verschiedenen Stellungnahmen im Erarbeitungsverfahren des Regionalplans diesen Aspekt auch nicht einmal erwähnt.

Unabhängig davon führte die Vorranggebietsfestlegung jedenfalls zu keiner nachhaltigen Störung einer solchen – unterstellt beachtlichen – Planungsvorstellung. Eine nennenswerte Beschränkung der Darstellung als Fläche für die Landwirtschaft resultiert daraus ebenso wenig, wie sie die Bedeutung der Landwirtschaft für die Beschwerdeführerin schwächen könnte. Bereits die Begründung des Regionalplans legt zutreffend dar, dass durch die ermöglichte Errichtung von Windenergieanlagen nur ein geringer Anteil der Flächen baulich genutzt werden wird. Im Wesentlichen beschränkt sich dies auf das Turmfundament – hier kann mit einem Durchmesser von max. 25 - 30 m gerechnet werden (vgl. zuletzt auch OVG NRW, Urteil vom 24. September 2020 – 7 D 64/18.NE, juris, Rn. 72) – und die kleineren technischen Nebenanlagen, im Einzelfall mögen Flächen für Anlage oder Ausbau von Erschließungsstraßen hinzu kommen. Da aufgrund der erforderlichen Abstände der Windenergieanlagen untereinander in dem Vorranggebiet realistischer Weise max. drei Windenergieanlagen auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin zu erwarten sind, bleiben voraussichtlich mehr als 90 % der Fläche für die landwirtschaftliche Nutzung erhalten. Nachdem ausweislich des Erläuterungsberichts ziemlich genau 2/3 des gesamten Stadtgebiets (ca. 2.976 ha) landwirtschaftlich genutzt werden (Erläuterungsbericht S. 62), liegt eine nachhaltige Beeinträchtigung aber selbst dann fern, wenn man unterstellte, die Flächen im Vorranggebiet stünde der Landwirtschaft insgesamt nicht mehr zur Verfügung. Selbst in diesem Fall beträfe dies nur ca. 0,4 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Dies gilt umso mehr, als der Erläuterungsbericht im Einklang mit dem Fachbeitrag „Natur und Landschaft“ der Landwirtschaft in Tönisvorst allgemein eine „hohe Stabilität“ (Erläuterungsbericht S. 62, Fachbeitrag S. 16) bescheinigt.

Hinzu kommt, dass – wie es bereits der Regionalplaner in seine Abwägung eingestellt hat (vgl. die 1. Thementabelle Kap. 8.2-2 PZ2e – Freiraum Allgemein B [im Folgenden 1. Thementabelle], S. 5) – der Betrieb von Windenergieanlagen oder die Verpachtung von Flächen zu diesem Zweck eine (zusätzliche und lukrative) Nebenerwerbsquelle der landwirtschaftlichen Betriebe darstellen und so zur (finanziellen) Stabilisierung und zum Erhalt der Landwirtschaft auch im Stadtgebiet beitragen kann.

b) Demgegenüber kommt ein Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin wegen des Umstandes, dass das Vorranggebiet in einem Landschaftsschutzgebiet liegt, von vornherein nicht in Betracht. Denn bei der Landschaftsplanung handelt es sich nach nordrhein-westfälischem Recht nicht um eine gemeindliche, sondern um eine überörtliche Planung; die Planungshoheit liegt insoweit nicht bei den kreisangehörigen Kommunen, sondern bei den Kreisen und kreisfreien Städten (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 3 des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnatuschutzgesetz - LNatSchG) in der Fassung vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. März 2019 (GV. NRW. S. 193, ber. S. 214). Als Träger der Landschaftsplanung können (nur) sie insoweit die Verletzung eigener Rechte geltend machen (VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – 20/95 u. a., OVG 46, 295 = juris, Rn. 58). Dies schließt es indes aus, gleichzeitig eine Berührung der kommunalen Planungshoheit in Bezug auf diesen Aspekt anzunehmen (allgemein dazu bereits VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVG 46, 295 = juris, Rn. 137). Der Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin übernimmt die Landschaftsschutzgebiete dementsprechend (nur) nachrichtlich. Ein besonderer eigener Fokus auf die landschaftsrechtlichen Besonderheiten dieses Teils der Stadt ist den Aufstellungsvorgängen insgesamt nicht zu entnehmen, selbst der Fachbeitrag „Natur und Landschaft“ erwähnt ihn nicht konkret, sondern verweist ebenfalls nur auf die Landschaftspläne des Kreises Viersen (Fachbeitrag S. 7 - 9, 42 f.). Dementsprechend hat sich die Beschwerdeführerin auf diesen Aspekt zur

Begründung eines Eingriffs in ihr Selbstverwaltungsrecht auch nicht, jedenfalls nicht explizit, gestützt. Im Übrigen gilt auch hier, dass von einem nachhaltigen Eingriff in das ca. 300 ha große Landschaftsschutzgebiet aus den unter a) genannten Gründen nicht gesprochen werden kann.

c) Eine hinreichend konkretisierte Planung ergibt sich nicht daraus, dass das Vorranggebiet teilweise unmittelbar an das Waldgebiet Rottheide anschließt. Dass die Fläche selbst in eine entsprechende Naherholungsnutzung „eingeplant“ wäre, lässt sich den Aufstellungsvorgängen nicht entnehmen. Es handelt sich selbst weder um eine Wald- noch um eine Aufforstungsfläche; auch werden keine Planungs- oder konkreten freiraumbezogenen Entwicklungsziele für diesen Bereich erwähnt. Einrichtungen zu Erholungszwecken sind weder vorgesehen noch vorhanden. Auch insofern findet das Gebiet weder im Erläuterungsbericht noch im Fachbeitrag „Natur und Landschaft“ Erwähnung.

Im Ergebnis Gleiches gilt für den Waldbereich der Rottheide selbst. Dieser wird zwar im Erläuterungsbericht zumindest erwähnt, das aber nur eher beiläufig im Zusammenhang mit der geplanten Freiraumentwicklung im Anschluss an ein im Ortsteil Vorst vorgesehenes neues Baugebiet (Erläuterungsbericht S. 64 f.). Dargestellt wird in diesem Kontext eine Vernetzungsabsicht für den Außenraum im Norden von Vorst, also auf der vom Vorranggebiet abgewandten Seite des Ortsteils. Hier – sowie im Südosten im Umfeld des Naturschutzgebietes „Salbruch“ – findet sich auch ein größerer Bereich für Maßnahmen zur Freiraumgestaltung, an die sich – so der Erläuterungsbericht S. 65 – die nach Nordwesten vorhandenen Waldflächen und Landschaftsschutzgebiete anschließen. Dem Bereich Lebers Hütt bis Neersdonker Busch wird sodann eine landschaftsbildprägende und (sicht- und immissions)schützende Funktion zugeordnet. Er übernimmt danach zudem Schutzfunktion für naturkundliche, wissenschaftliche und kulturelle Objekte. Erst bei der Feststellung, dass die Waldparzellen im nördlichen und westlichen Bereich um Vorst seit 1820 bestockt sind, wird die Rottheide explizit genannt (Erläu-

terungsbericht S. 65). Entwicklungen sind hier insgesamt nicht, jedenfalls nicht konkret ins Auge gefasst. Es geht also allenfalls um ein allgemeines Interesse an der Offenhaltung der Landschaft bzw. von Planungsalternativen. Das reicht als Grundlage für einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie nicht aus (VerfGH NRW, Urteil vom 25.10.2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 69 f.). Dem entspricht es, dass die Beschwerdeführerin im Erarbeitungsverfahren auch nur auf die Tatsache einer angrenzenden Waldfläche und ihre (allgemeine) Waldarmut als solche verwiesen hat.

Unbeschadet dessen ist jedenfalls nicht zu erkennen, dass das Vorranggebiet mit den – unterstellten – konkreten Zielen der Naherholung für die Rottheide (zwangsläufig) in Konflikt geriete (vgl. dazu allgemein auch OVG NRW, Beschluss vom 9. Juni 2017 – 8 B 1264/16, NWVBl. 2017, 473 = juris, Rn. 37 f.) oder sie gar nachhaltig störte. Die im Verfassungsbeschwerdeverfahren angeführten Wanderwege und Trimm-Dich-Pfade können uneingeschränkt weiter genutzt werden, erst recht gilt dies für den dort vorhandenen Besucherparkplatz. Blickbeziehungen aus dem Wald auf eine Windenergieanlage werden zudem – was der Regionalrat in seine Bewertung und Abwägung auch eingestellt hat (vgl. die 1. Thementabelle, S. 74) – weitgehend vom Blätterdach oder Nadelwald verhindert und könnten gegebenenfalls durch eine räumliche Feinsteuerung in einem nachfolgenden Bauleitplanverfahren minimiert werden (vgl. zu diesen Aspekten auch OVG NRW, Beschluss vom 9. Juni 2017 – 8 B 1264/16, NWVBl. 2017, 473 = juris, Rn. 37 f.).

2. Ein über eine bloße Betroffenheit hinausgehender Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin ergibt sich ferner nicht daraus, dass der Regionalplan ein Vorranggebiet in einem Bereich festlegt, für den die Beschwerdeführerin Windenergieanlagen gerade ausschließen wollte. Insofern fehlt es bereits an einer beachtlichen, rechtmäßigen Ausschlussplanung [dazu a)]. Abgesehen davon störte die Regionalplanung eine – unterstellt wirksame – kommunale Pla-

nung nicht nachhaltig und stellte sich deshalb in jedem Fall nicht als Eingriff dar [dazu b)].

a) Ein Eingriff setzte in diesem Zusammenhang voraus, dass sich aus dem mit dem Flächennutzungsplan verfolgten Ausschlusskonzept ein wehrfähiges Planungsanliegen ergeben könnte. Dies wiederum kann nur rechtmäßigen Planungen zugemessen werden. Denn die Planungshoheit gewährleistet den Gemeinden nicht das Recht zu rechtswidrigen Planungen oder auf deren Beachtung (vgl. auch Reidt, BauR 2017, 1293, 1300). Eine solche rechtmäßige Planung fehlt hier jedoch augenscheinlich. Die gemeindliche Konzentrationszonenplanung verfehlt die hierzu in der Rechtsprechung entwickelten, verfassungsrechtlich unbedenklichen Kriterien eindeutig. In der Folge kann sie jedenfalls die beabsichtigte Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht auslösen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 15. September 2009 – 4 BN 25.09, BauR 2010, 82 = juris, Rn. 8, und vom 16. Dezember 2019 – 4 BN 30.19, ZfBR 2020, 373 = juris, Rn. 22; Urteil vom 13. Dezember 2018 – 4 CN 3.18, BVerwGE 164, 74 = juris, Rn. 28 ff.). Die vom Bundesverwaltungsgericht gestellten Anforderungen an ein schlüssiges Gesamtkonzept liegen weder in formeller [dazu aa)] noch in inhaltlicher [dazu bb)] Hinsicht vor, was im vorliegenden Verfahren auch zu berücksichtigen ist [dazu cc)].

aa) Bei der Planung von Konzentrationszonen für die Windenergienutzung verlangt das Abwägungsgebot nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Entwicklung eines schlüssigen Gesamtkonzepts, das sich auf den gesamten Außenbereich der Gemeinde erstreckt. Die planerische 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, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 = juris, Rn. 9). Schon diese Grundanforderung ist hier nicht erfüllt. In Bezug auf die ausgeschlossenen Flächen enthalten die auf Anforderung des Verfassungsgerichts-

hofs, die Aufstellungsvorgänge zum Flächennutzungsplan im Hinblick auf die Darstellung von Konzentrationszonen vorzulegen, übersandten Unterlagen nichts an Substanz. Im Erläuterungsbericht heißt es nur, für weitere Anlagen habe sich im Stadtgebiet „aus vielerlei Gründen, die im Zusammenhang mit einer entsprechenden Untersuchung des gesamten Stadtgebietes belegt wurden,“ kein Raum mehr ergeben (dort S. 67). Die Gründe selbst nennt der Erläuterungsbericht hingegen nicht. Der im Aufstellungsverfahren erstellte Fachbeitrag „Natur und Landschaft“ erwähnt Planungen für Windenergieanlagen allein auf Seite 41 am Ende der insgesamt acht Seiten umfassenden „landschaftlichen Empfehlungen“ wie folgt: „Ausweisung der Vorrangfläche aufgrund des Abstands zu Wohn-, Erholungs- und Landschaftsschutzgebieten – gleichzeitiger Ausschluss dieser Anlagen an anderen Stellen im Freiraum.“ Eine Begründung für den Ausschluss im übrigen Außenbereich enthält auch der Fachbeitrag damit nicht. Außerdem bleibt offen, inwieweit der Rat der Beschwerdeführerin dieser „Empfehlung“ gefolgt ist. Auf diesen offensichtlichen Mangel hat im Übrigen bereits die Landesregierung in ihrem Schriftsatz vom 19. Februar 2020 zutreffend hingewiesen, ohne dass die Beschwerdeführerin darauf in ihrer Erwiderung vom 12. Juni 2020 zurückgekommen wäre.

bb) Unabhängig davon erfüllt die Konzentrationszonenplanung die an sie zu stellenden materiellen Anforderungen offensichtlich nicht. Die Ausarbeitung eines Planungskonzepts, mit dem die gesetzlich an sich für den gesamten Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB bestehende Privilegierung von Windenergieanlagen planerisch auf Teilflächen beschränkt (und hier betont) wird, hat sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abschnittsweise zu vollziehen. Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als Tabuzonen zu ermitteln, die sich für die Nutzung der Windenergie nicht eignen. Die Tabuzonen lassen sich in zwei Kategorien einteilen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind (harte Tabuzonen), und in Zonen, in denen Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen sie aber nach den

städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde anhand eigener Kriterien entwickeln darf, generell nicht aufgestellt werden sollen (weiche Tabuzonen). Auf der ersten Stufe des Planungsprozesses muss sich die Gemeinde den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren (dazu insbesondere BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 2015 – 4 BN 20.14, ZfBR 2015, 489 = juris, Rn. 5, 7). Harte Tabuzonen scheiden kraft Gesetzes als Konzentrationszonen für die Windenergienutzung aus und sind so einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen (§ 1 Abs. 7 BauGB) von vornherein entzogen (BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2019 – 4 BN 30.19, ZfBR 2020, 373 = juris, Rn. 8; vorgehend bereits OVG NRW, Urteil vom 17. Januar 2019 - 2 D 63/17.NE, juris, Rn. 57).

Demgegenüber sind weiche Tabuzonen zu den Flächen zu rechnen, die einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Sie dürfen anhand einheitlicher Kriterien ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung einer Fläche für die Windenergie sprechen. Weiche Tabuzonen sind damit für die Gemeinde disponibel. Der Rat muss die Entscheidung, eine Fläche als weiche Tabuzone zu bewerten, schon vor dem Hintergrund rechtfertigen, dass dadurch eine kraft Gesetzes bestehende Privilegierung und damit den jeweiligen Grundstückseigentümern eine an sich gesicherte Nutzungsoption ohne Einzelfallprüfung entzogen wird. Andernfalls scheitert seine Planung schon an dem fehlenden Nachweis, dass er die weichen Tabuzonen auf der Stufe der Abwägung (tatsächlich) in die Planung eingestellt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 = juris, Rn. 14; OVG NRW, Urteile vom 17. Januar 2019 – 2 D 63/17.NE, juris, Rn. 61, und vom 24. September 2020 – 7 D 64/18.NE, juris, Rn. 55). Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d. h. kenntlich machen, dass er – anders als bei harten Tabukriterien – einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen. Diese Forderung ist mit dem abschließenden Abwägungsparameter rückgekoppelt, dass, je kleiner die für die

Windenergienutzung verbleibenden Flächen am Ende ausfallen, umso mehr das gewählte methodische Vorgehen zu hinterfragen ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. Januar 2008 – 4 CN 2.07, BRS 73 Nr. 94 = juris, Rn. 15, vom 20. Mai 2010 – 4 C 7.09, BVerwGE 137, 74 = juris, Rn. 45, vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 = juris, Rn. 11 ff., und vom 11. April 2013 – 4 CN 2.12, NVwZ 2013, 1017 = juris, Rn. 6, sowie Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25.09, BauR 2010, 82 = juris, Rn. 7).

Nach Abzug der harten und der weichen Tabuzonen bleiben so genannte Potenzialflächen übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan in Betracht kommen. Hier sind in einem weiteren Arbeitsschritt die öffentlichen Belange, die gegen die Darstellung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone für die Windenergienutzung sprechen, einzelfallbezogen mit dem Anliegen abzuwägen, ihr an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 = juris, Rn. 10, und Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25.09, BauR 2010, 82 = juris, Rn. 8).

Das Abwägungsergebnis ist schließlich darauf zu prüfen, ob mit der Planung der Windenergie substantiell Raum gegeben wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Entscheidung, anhand welcher Kriterien sich diese Frage beantworten lässt, den Tatsachengerichten vorbehalten und verschiedene Modelle gebilligt, dabei aber eine gewisse Priorität für einen Flächenvergleich dergestalt erkennen lassen, dass der prozentuale Anteil der ausgewiesenen Vorrangflächen zu der nach Abzug der harten Tabukriterien verbleibenden Außenbereichsfläche als aussagekräftiger Ansatzpunkt gewertet werden kann (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2012 – 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 = juris, Rn. 18 f.; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 22. September 2015 – 10 D 82/13.NE, ZfBR 2016, 52 = juris, Rn. 79, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 12. Mai 2016 – 4 BN 49.15, juris, Rn. 4 ff., und vom

24. September 2020 – 7 D 64/18.NE, juris, Rn. 57; OVG NI, Urteil vom 7. Februar 2020 – 12 KN 75/18, BauR 2020, 758 = juris, Rn. 99 ff.).

Für die Rechtmäßigkeit der Flächenauswahl unter Abwägungsgesichtspunkten sind dabei 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. OVG NRW, Urteile vom 19. Mai 2004 – 7 A 3368/02, NuR 2004, 690 = juris, Rn. 51 ff., 57, vom 20. November 2012 – 8 A 252/10, juris, Rn. 56, vom 22. September 2015 – 10 D 82/13.NE, ZfBR 2016, 52 = juris, Rn. 45, und vom 20. Januar 2020 – 2 D 100/17.NE, BauR 2020, 1120 = juris, Rn. 130 f., und OVG NRW, Urteil vom 24. September 2020 – 7 D 64/18.NE, juris, Rn. 58).

Diese Anforderungen erfüllt der Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin offensichtlich nicht. Dies gilt schon deshalb, weil der Erläuterungsbericht, der zumindest die wesentlichen planerischen Überlegungen zu enthalten hat (vgl. in diesem Zusammenhang auch OVG NRW, Urteil vom 6. März 2018 – 2 D 95/17.NE, DVBl. 2018, 950 = juris, Rn. 190), dieses vom Bundesverwaltungsgericht aus § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB abgeleitete zwingende Planungskonzept mit keinem Wort erwähnt und auch im Übrigen nicht zu erkennen ist, dass sich der Rat der Beschwerdeführerin daran orientiert hätte. Im Erläuterungsbericht (S. 67) heißt es nur, mit Ausnahme der dargestellten Flächen im Nordosten habe sich aus „vielerlei Gründen“ keine andere Fläche finden lassen. Welcher Art diese Gründe sind, ist auch den von der Beschwerdeführerin als relevant übersandten Planungsunterlagen nicht zu entnehmen. Namentlich lässt sich nicht feststellen, ob insoweit harte oder weiche Tabukriterien überhaupt – und wenn ja in welchem Verhältnis – maßgeblich waren und/oder eine Einzelfallbetrachtung von Potenzialflächen vorgenommen wurde.

Damit ist jedenfalls weder die Anforderung des Bundesverwaltungsgerichts erfüllt, dass sich der Plangeber die Unterschiede der einzelnen Kriterien bewusst machen muss, noch wäre ein solches Vorgehen auch nur ansatzweise dokumentiert. Angesichts des geringen Umfangs der ausgewiesenen Konzentrationszone von nur 15 ha (ca. 0,34 % der Gesamtgemeindefläche) spricht auf den ersten Blick zudem zumindest Überwiegendes dafür, dass damit der Windenergie im Ergebnis auch nicht der erforderliche substantielle Raum gegeben wird (vgl. zu einem Anteil von 0,48 % auch OVG NI, Urteil vom 7. Februar 2020 – 12 KN 75/18, BauR 2020, 758 = juris, Rn. 109).

Auf die von der Landesregierung in ihrer Stellungnahme vom 19. Februar 2020 in der Sache zutreffend herausgestellte Tatsache, dass der Flächennutzungsplan ohnehin nur eine „nachrichtliche“ Darstellung von Konzentrationszonen enthält, kommt es vor diesem Hintergrund nicht entscheidungserheblich an. Angesichts des Umstandes, dass diese Darstellung trotz der vom Kreis Viersen im Aufstellungsverfahren geäußerten Bedenken – und damit offenbar bewusst – beibehalten wurde, dürfte dies jedoch nicht irrtümlich geschehen sein und unterstreichen, dass ein eigenes Planungskonzept tatsächlich nicht verfolgt wurde. Dies reduziert jedenfalls zumindest das Gewicht, das ihm insoweit im Weiteren zuzumessen ist.

cc) An der Berücksichtigung der offensichtlichen Unwirksamkeit der Konzentrationszonenplanung der Beschwerdeführerin ist der Verfassungsgerichtshof im vorliegenden Verfahren auch nicht dadurch gehindert, dass die Bezirksregierung Düsseldorf den Flächennutzungsplan im Jahr 2006 nach § 6 Abs. 1 BauGB genehmigt hat. Hierbei handelt es sich um eine reine (präventive) Rechtskontrolle, die im öffentlichen, nicht im gemeindlichen Interesse besteht. Aus einer erteilten Genehmigung ergeben sich mithin keine besonderen Bindungen oder Vertrauenstatbestände zugunsten der Gemeinde. Weder ist das Land aufgrund späterer verbesserter Rechtserkenntnis gehindert, seine Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Planung zu revidieren, noch bindet eine durch die erteilte Genehmigung zum Ausdruck

kommende Rechtsauffassung der Verwaltung die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle (vgl. zu Funktion und Wirkung der Genehmigung als vorwiegend verfahrensrechtlich bedeutsamer Verwaltungsakt BVerwG, Urteil vom 21. November 1986 – 4 C 22.83, BVerwGE 75, 142 = juris, Rn. 10 ff., 15; Gierke/Lenz, in: Brügelmann, BauGB, Stand April 2020, § 6 Rn. 192, 200; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2020, § 6 Rn. 89; Schrödter/Otto, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 6 Rn. 7, 10; siehe in diesem Zusammenhang auch VerfGH NRW, Urteil vom 11. Juli 1995 – VerfGH 21/93, OVG 45, 291, 298; OVG NRW, Urteil vom 3. September 2009 – 10 D 121/07, ZNER 2009, 284 = juris, Rn. 95).

b) Selbst wenn die Konzentrationszonenplanung der Beschwerdeführerin in ihrem Flächennutzungsplan jedoch gleichwohl beachtlich wäre und ihr ein von Art. 78 LV erfasstes wehrfähiges Recht verliehe, fehlte es aber an einer über eine bloße Betroffenheit hinausgehenden nachhaltigen Störung und damit an einem Eingriff. Denn die Beeinträchtigung der kommunalen Planungsvorstellungen beschränkte sich auch in Bezug auf das Ausschlusskonzept auf die mit 13 ha recht kleine Teilfläche, während es im übrigen Außenbereich jedenfalls aus regionalplanerischer Sicht uneingeschränkt bei den Darstellungen des Flächennutzungsplans einschließlich einer etwaigen Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verbliebe. Weiter reichten die Auswirkungen der Regionalplanung auf die gemeindliche Konzentrationszonenplanung hier nicht. Auch der Hinweis der Beschwerdeführerin in der mündlichen Verhandlung auf die Unbeachtlichkeit von Rügen nach § 215 BauGB änderte an diesem Ergebnis nichts. Die angesprochenen Mängel des Flächennutzungsplanes unterliegen jedenfalls bereits nicht in vollem Umfang dem Rügeerfordernis, weil sie nur teilweise einem Abwägungsprozess zugänglich sind.

Unterstellt man, dass die gemeindliche Konzentrationszonenplanung wirksam ist, führte der Regionalplan mit der Festlegung isolierter Vorranggebiete nach wohl

insoweit übereinstimmender und zutreffender Auffassung in Literatur und Rechtsprechung nicht zur Gesamtnutzenwirksamkeit des Flächennutzungsplanes bzw. der Konzentrationszonenplanung (vgl. VGH HE, Beschluss vom 10. September 2009 – 4 B 2068/09, NVwZ-RR 2010, 47 = juris, Rn. 4; Kümper, ZfBR 2018, 646, 647 ff.; Reidt, BauR 2017, 1293, 1297 ff.; Schink, ZfBR 2015, 232 f.; Schrödter, ZfBR 2013, 535 f.). Hiervon ist auch der Regionalplaner ausgegangen (vgl. 1. Thementabelle, S. 52 - 55). Konkret zielte der Regionalplan damit nicht auf den Wegfall einer Ausschlusswirkung im gesamten Außenbereich der Beschwerdeführerin. Denn mit seiner Entscheidung für eine isolierte Positivplanung von Windenergiebereichen hat der Regionalplaner gerade darauf verzichtet, auf die übrigen Außenbereichsflächen zuzugreifen. Sie bleiben von den einschlägigen Festlegungen vielmehr „im Guten (Positiven) wie im Schlechten (Negativen)“ unberührt. Anders könnte dies nur bei einer „echten“ Konzentrationszonenplanung auf Regionalplanerebene zu bewerten sein, d. h. wenn im Regionalplan Eignungsgebiete und nicht nur Vorranggebiete festgelegt würden. In diesem Fall setzte sich die regionalplanerische Ausschlusswirkung nach der am weitesten gehenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur tatsächlich unmittelbar an die Stelle der Ausschlusskonzeption des Flächennutzungsplanes (VGH HE, Beschluss vom 25. Januar 2018 – 4 B 1535/17.N, BauR 2018, 382 = juris, Rn. 33; Reidt, BauR 2017, 1293, 1297 ff.). Ein solcher Fall liegt hier indes nicht vor.

In einer Konstellation wie der vorliegenden erscheint demgegenüber lediglich zweifelhaft, ob wegen der Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB der Flächennutzungsplan für die konkrete Fläche, die der Regionalplan als Windenergiebereich darstellt, seine Gültigkeit automatisch mit Inkrafttreten des Regionalplans verliert (so insbesondere Reidt, BauR 2017, 1293, 1297 ff., wohl auch Schink, ZfBR 2015, 232, 234; siehe auch VGH HE, Beschluss vom 25. Januar 2018 – 4 B 1535/17.N, BauR 2018, 980 = juris, Rn. 33 f.) oder ob er „nur“ an die neue Zielvorgabe des Regionalplans anzupassen ist, in einer Übergangszeit also weiterhin Anwendung findet (so insbesondere Kümper, ZfBR 2018, 646, 650 ff.; siehe auch Schink, ZfBR

2015, 232, 237 f.). Diese Frage beschränkte sich aber wiederum auf das konkrete „Schicksal“ der regionalplanerisch in Anspruch genommenen Fläche und griff auch unter diesem Aspekt jedenfalls nicht unmittelbar auf das übrige Gemeindegebiet über. Dementsprechend durfte sie der Regionalplaner, der ausweislich der Abwägungsdokumentation der zweiten Ansicht zuneigt, aber auch die erste hilfsweise betrachtet hat (vgl. 1. Thementabelle S. 53 – 55), ebenfalls offen lassen. Die möglicherweise unterschiedlichen Folgen für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren (eingehend dazu Kümper, ZfBR 2018, 646, 647 ff.) weisen keinen verfassungsrechtlichen Bezug auf.

An den auf das Vorranggebiet begrenzten Folgen der angegriffenen Regionalplanung ändert schließlich auch die sich aus § 1 Abs. 4 BauGB in jedem Fall ergebende Pflicht der Beschwerdeführerin zur – entweder konstitutiv oder klarstellend wirkenden – Anpassung (dazu umfassend Schink, ZfBR 2015, 232, 237 f.) nichts. Sie ist jedenfalls nicht allein aufgrund der neuen Ziele des Regionalplans zur grundlegenden Neugestaltung ihrer Konzentrationszonenplanung verpflichtet, insbesondere nicht etwa zur Übernahme des regionalplanerischen Konzepts, das hinter der Vorranggebietsfestlegung steht (Schink, ZfBR 2015, 232, 237; vgl. auch die Abwägung in der 1. Thementabelle S. 52). Das ergibt sich schon daraus, dass dieser Planungsvorgang insgesamt der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zuzurechnen ist; die Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung ist aber gerade nicht der Abwägung – und auch nicht der städtebaulichen Erforderlichkeit, die für die Anwendung der harten Tabukriterien ebenfalls einschlägig sein könnte (BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 = juris, Rn. 10 ff., 15) – zuzuordnen. Raumordnerische Zielvorgaben sind für die Gemeinde gleichsam „vor die Klammer des Abwägungsprozesses gezogen“ und deshalb im Rahmen der planerischen Abwägung nicht überwindbar (BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 = juris, Rn. 10 ff., 16; Reidt, BauR 2017, 1293, 1296). Damit vollzieht sich die Anpassung aber außerhalb der gemeindlichen Planung im Übrigen und bleibt

räumlich auf das Vorranggebiet begrenzt. Der Regionalplan gehört namentlich mit seinem materiellen Kriterienkatalog nicht zu dem der Gemeinde abzuverlangenden schlüssigen Gesamtkonzept der Konzentrationszonenplanung.

3. Schließlich werden durch den nur etwa 13 ha des Gemeindegebiets überplattendem Windenergiebereich Tön_Wind_001 keine wesentlichen Teile der Stadt in Anspruch genommen. Das wird von der Beschwerdeführerin auch nicht geltend gemacht. Seine Größe fällt angesichts einer Gesamtgemeindefläche von ca. 4.434 ha – sie entspricht etwa 0,29 % des Stadtgebietes – nicht ins Gewicht (so für deutlich größere Flächenanteile bereits VerfGH NRW, Urteile vom 11. Februar 1992 – VerfGH 6/91, NWVBl. 1992, 242 = juris, Rn. 23 [1,25 %], und vom 25. Oktober 2011 – 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 68 [ca. 0,8 %]; zur allgemeinen Bedeutung dieses Kriteriums Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 47).

Eine qualitative Betrachtung (dazu VerfGH NRW, Urteil vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBl. 2002, 376 = juris, Rn. 42) führt zu keinem anderen Ergebnis. Es ist weder von der Beschwerdeführerin dargelegt noch sonst erkennbar, dass eine weitere – gewerbliche, bauliche, landwirtschaftliche oder der Förderung landschaftsorientierter Erholung dienende – Entwicklung ihres Stadtgebiets nur oder zumindest in erster Linie auf der von dem Vorranggebiet betroffenen Fläche möglich oder auch nur konkret ins Auge gefasst worden wäre. Da der Regionalplaner auf die Festlegung von Eignungsgebieten nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ROG mit ihrer außergebietlichen Ausschlusswirkung verzichtet hat, ist das übrige Gemeindegebiet auch nicht mit einer Planungsbeschränkung dergestalt belegt, dass die Beschwerdeführerin hier keine Windenergieanlagen mehr planen dürfte.

III.

Selbst wenn indes die Festlegung eines Windenergiebereichs im Regionalplan in die kommunale Planungshoheit der Beschwerdeführerin eingriffe, änderte dies nichts an der fehlenden Begründetheit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde. Denn ein solcher – unterstellter - Eingriff hielte jedenfalls einer Überprüfung am Maßstab des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV stand und wäre damit gerechtfertigt. Die angegriffene Regionalplanung beruht auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage (dazu 1.) und hält sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive in deren Rahmen (dazu 2.).

1. Ermächtigungsgrundlage für die Aufstellung des Regionalplans und die darin getroffene Ausweisung von Vorranggebieten sind §§ 12, 18 des Landesplanungsgesetzes NRW (LPIG) vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430) in der Fassung vom 15. November 2016 (GV. NRW. S. 934) und für die Genehmigung § 19 Abs. 6 LPIG. Diese Ermächtigung zur Regionalplanung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 1989 – VerGH 5/88, OVGE 40, 310, 313 ff., und vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NVwZ 2003, 202 = juris, Rn. 48 [jeweils zur Vorgängervorschrift des § 14 LPIG a. F.]; zu Braunkohlenplänen auch VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 76).

2. Die auf die Nutzung von Windenergie durch zeichnerische Darstellung von Vorranggebieten gerichtete Zielfestlegung des Regionalplans hält sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung. Ob die einfachrechtlichen Vorgaben der Ermächtigungsnorm eingehalten sind, kann verfassungsgerichtlich nur für solche Normen überprüft werden, die selbst Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie sind oder deren Schutzbereich für den untergesetzlichen Normgeber verdeutlichen. Dasselbe gilt für einfach-rechtliche Vorgaben, die Ausfluss anderer Verfassungsgrundsätze sind, die ihrerseits das Bild der Selbstverwaltung mit prägen oder doch unmit-

telbare Auswirkungen auf diese Verfassungsgrundsätze haben (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 94; Dietlein, NWVBl. 1992, 1 ff.). Danach ist die Zielfestlegung unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gewährleisteten Position der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht zu beanstanden.

a) Das gilt zunächst in formeller Hinsicht. Die Festlegung leidet nicht wegen Mängeln des formalen Planaufbaus, des Planungsprozesses oder der Begründung an einem das Selbstverwaltungsrecht verletzenden Form- oder Verfahrensfehler. Solche Fehler hat die Beschwerdeführerin nicht erhoben und sie sind auch sonst nicht zu erkennen.

b) In materieller Hinsicht wahrt die Ausweisung des Windenergiebereichs ebenfalls die Vorgaben, deren Einhaltung der Verfassungsgerichtshof im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren zu prüfen hat. Sie bewegt sich im allgemeinen Rahmen der Ermächtigungsgrundlage [dazu aa)], tastet den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht an [dazu bb)] und ist weder willkürlich noch unverhältnismäßig [dazu cc)].

aa) Die regionalplanerische Zielfestlegung hält sich an die in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7 und 8, Nr. 4 Satz 5 ROG und § 12 LPIG NRW gesetzten Ziele und Grundsätze und überschreitet damit nicht den allgemeinen Ermächtigungsrahmen. Dieser umfasst namentlich Belange des Klimaschutzes sowie die Sicherstellung und den Ausbau erneuerbarer Energien, für den wiederum die räumlichen Voraussetzungen geschaffen werden sollen.

Gleiches gilt für die Vorgaben des Landesentwicklungsplans vom 15. Dezember 2016 (LEP 2017) in der Fassung vom 5. August 2019 (LEP 2019). Dieser schrieb in seiner zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses geltenden Fassung (LEP 2017) im Ziel 10.2-2 vor, dass Regionalpläne Vorranggebiete für die Nutzung der

Windenergie festzulegen haben. Dies wurde durch die in Ziel 10.2-3 statuierten Größenvorgaben für jeden Planungsraum weiter ausgeführt. Der wegen des auch insoweit geltenden, hier an den Regionalplaner gerichteten Anpassungsgebotes (§ 18 Abs. 1 LPlIG) weiter zu beachtende LEP 2019 sieht im geänderten Ziel 10.2-2 zwar keine entsprechende Verpflichtung mehr vor. Er lässt es aber weiterhin ausdrücklich zu, in Regionalplänen Vorranggebiete für die Windenergie festzulegen. Eine relevante Änderung ergibt sich für den Regionalplan Düsseldorf daraus also nicht, zumal der unveränderte Grundsatz 10.1-2 weiterhin verlangt, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien zu schaffen. Darüber hinaus beruht die Festlegung der Vorranggebiete (auch) auf einer von den konkreten Vorgaben des LEP 2017 losgelösten, auf die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes und des Landesplanungsgesetzes rekurrierenden raumordnungsrechtlichen Entscheidung des Regionalplaners (Begründung S. 465 ff., v. a. S. 467 f.). Dieser hat sich zur Ausweisung nicht (allein) wegen eines damals bestehenden und inzwischen entfallenen landesplanerischen Gebotes entschieden (zur Beachtlichkeit der landesplanerischen Vorgaben zum Klimaschutz allgemein auch OVG NRW, Urteil vom 3. September 2009 – 10 D 121/07, ZNER 2009, 284 = juris, Rn. 99 ff.; Schink, ZfBR 2015, 232, 235).

bb) Die Ausweisung des Vorranggebietes lässt den unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung unberührt. Dies gilt selbst dann, wenn die gemeindliche Planungshoheit diesem Kernbereich zuzurechnen sein sollte (offen gelassen in BVerfG, Beschlüsse vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 = juris, Rn. 38, und vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 123 f.; VerfGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 1989 – VerfGH 5/88, OVGE 40, 310, 313 f., vom 11. Juni 1997 – VerfGH 21/93, OVGE 45, 291, 294, vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a., OVGE 46, 295 = juris, Rn. 7, vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBl. 2002, 376 = juris, Rn. 64, und vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 89). Art. 78 Abs. 1 und 2 LV garantiert wie Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung als Einrichtung. Ob sie in

ihrem Kernbereich nur institutionell oder auch individuell gewährleistet ist, kann ebenfalls dahinstehen. Denn die Beschwerdeführerin ist nur mit einem geringen Teil ihres Stadtgebiets von dem Vorranggebiet des Regionalplans betroffen; ihr verbleiben hinreichende Flächenreserven und umfangreiche Planungsmöglichkeiten.

cc) Die Festlegung des Vorranggebietes greift auch nicht unverhältnismäßig in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin ein. Die mit der Ausweisung des Vorranggebietes verbundene Einschränkung der Planungshoheit verstößt weder gegen das Willkürverbot noch gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Planungsentscheidungen sind aufgrund einer Abwägung der durch die Planung betroffenen Belange zu treffen. Dem Normgeber ist dafür eine Gestaltungsbefugnis eingeräumt, die allerdings verfassungsrechtlichen Begrenzungen unterliegt. Einschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit durch eine überörtliche Planung sind verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn sie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot wahren. Aus diesen Grundsätzen ergeben sich Anforderungen an die Vorbereitung, die Durchführung und das Ergebnis der Abwägung. Ein im Wege der Abwägung herzustellender verhältnismäßiger Ausgleich der berührten Belange setzt voraus, dass der Planungsträger den erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und anhand dieses Sachverhalts die für die Planung sprechenden überörtlichen Belange einerseits und die beeinträchtigten gemeindlichen Belange andererseits der Entscheidung zugrunde gelegt sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat. Soweit hierbei über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, hat der Verfassungsgerichtshof seine Nachprüfung in Anwendung des Willkürverbots darauf zu beschränken, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen auf unsachgemäßen Erwägungen beruhen oder sonst offensichtlich fehlerhaft sind. Die angegriffene Regelung ist außerdem im Ergebnis daraufhin zu überprüfen, ob sie im Hinblick auf die berührten gemeindlichen Belange das Verhältnismäßigkeitsprinzip wahrt, insbesondere der

Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie Rechnung trägt (vgl. VerFGH NRW, Urteile vom 15. Dezember 1989 – VerFGH 5/88, OVGE 40, 310, 317 f., vom 9. Februar 1993 – VerFGH 18/91, 2/92, OVGE 43, 245, 248, vom 11. Juli 1995 – VerFGH 21/93, OVGE 45, 291, 294 f., vom 25. Juni 2002 – VerFGH 42/00, NWVBI. 2002, 376 = juris, Rn. 66, und vom 25. Oktober 2011 – VerFGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 91; für Art. 28 Abs. 2 GG ebenso BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 = juris, Rn. 45). Diesen Anforderungen halten die vorbereitende Sachverhaltsermittlung [dazu (1)] sowie der Vorgang [dazu (2)] und das Ergebnis der Abwägung [dazu (3)] stand.

(1) Der Plangeber hat dem Gebot der zutreffenden und vollständigen Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts als Grundlage seiner Abwägungsentscheidung entsprochen. Hierzu gehört in erster Linie die Anhörung betroffener Gemeinden (vgl. VerFGH NRW, Urteile vom 28. Januar 1992 – VerFGH 2/91, NVwZ 1992, 875 = juris, Rn. 41, vom 11. Juli 1995 – VerFGH 21/93, OVGE 45, 291, 296; BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107, 122 = juris, Rn. 47). Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 78 LV ist die Pflicht des Urhebers einer überörtlichen Planungsnorm abzuleiten, die von dem Plan betroffenen Gemeinden zu hören (vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 15. Dezember 1989 – VerFGH 5/88, OVGE 40, 310, 318; zu Art. 28 Abs. 2 BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 = juris, Rn. 47). Die Beteiligung bildet einen wesentlichen Bestandteil der Sachverhaltsermittlung, die ihrerseits Grundlage und Voraussetzung einer jeden die gemeindlichen Belange angemessen berücksichtigenden planerischen Abwägungsentscheidung ist (vgl. auch VerFGH NRW, Urteil vom 25. Juni 2002 – VerFGH 42/00, NWVBI. 2002, 376 = juris, Rn. 52). Die Gemeinde wird durch diese Einbindung in den überörtlichen Planungsprozess davor bewahrt, zum bloßen Objekt einer höherstufigen Gesamtplanung degradiert zu werden (BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 = juris, Rn. 19). Durch die kommunale Beteiligung soll sichergestellt werden, dass der Planungsträger bei der Aufstellung von Zielen

der Raumordnung umfassend über die örtlichen Belange unterrichtet wird, die er in die Abwägung einzustellen hat. Wird die Anhörung – wie hier durch die Bezirksregierung Düsseldorf – von einer anderen Stelle als dem eigentlichen Entscheidungsträger der Planung – hier dem Regionalrat Düsseldorf – durchgeführt, so kann sie ihren Informationszweck nur erfüllen, wenn die dabei gewonnenen Erkenntnisse Letzterem zugänglich gemacht werden (VerfGH NRW, Urteil vom 25. Juni 2002 – VerfGH 42/00, NWVBl. 2002, 376 = juris, Rn. 52).

Das ist hier in der gebotenen Weise geschehen. Die Beschwerdeführerin ist im Verfahren zur Erarbeitung des Regionalplans ordnungsgemäß beteiligt worden. Nach den vorliegenden Unterlagen über das Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans waren die betroffenen Kommunen – und damit auch die Beschwerdeführerin – nicht zuletzt über ihre Verwaltungsspitzen bereits im Vorfeld des Erarbeitungsbeschlusses in die Entwicklung der Planungsvorstellungen eingebunden. Nach dem Erarbeitungsbeschluss vom 18. September 2014 ist der Beschwerdeführerin dann in allen drei Beteiligungsrounden unter Einhaltung der Äußerungsfristen (§ 9 Abs. 2 ROG, § 13 Abs. 1 LPIG) Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem jeweiligen Entwurfsstand des Regionalplans gegeben worden, die sie auch genutzt hat. Sie hat jeweils umfangreiche Stellungnahmen abgegeben. Im Anschluss daran sind diese mit ihr erörtert worden (§ 19 Abs. 3 LPIG). Dadurch war sie in der Lage, ihre Interessen sachgerecht zu verfolgen.

Soweit die Beschwerdeführerin mit ihren materiellen Rügen zugleich auch eine fehlende Aufbereitung des relevanten Abwägungsmaterials durch die Bezirksregierung als Bezirksplanungsbehörde für den entscheidungsbefugten Regionalrat rügen sollte, liegt ein solcher Fehler jedenfalls nicht vor. Die im Erarbeitungsverfahren sowie in dessen Vorfeld eingegangenen Anregungen, Einwendungen und Stellungnahmen – nicht nur, aber gerade auch diejenigen der Beschwerdeführerin – sind nach Aktenlage dem Regionalrat in aufgearbeiteter Form durch Synopsen, Kommunal- und Thementabellen und in Übersichten vollständig zur Kenntnis ge-

bracht worden. Sie waren namentlich Bestandteil der Sitzungsvorlagen zum Aufstellungsbeschluss am 14. Dezember 2017.

Die Sachverhaltsermittlung des Plangebers begegnet auch im Übrigen keinen Bedenken. Solche werden von der Beschwerdeführerin – abgesehen von den letztlich aber materielle Fragen betreffenden Rügen bezüglich Ermittlungsmängeln hinsichtlich der Bedeutung der Landwirtschaft für die Stadt – auch nicht geltend gemacht. Im Hinblick auf die hier in Rede stehende Windenergienutzung durfte sich der Regionalrat insbesondere auf die Potentialanalysen und Einschätzungen des LANUV stützen und hat dies auch getan. Dass er in Teilen aufgrund eigener planerischer Kriterien zu abweichenden Einschätzungen – namentlich hinsichtlich des Umfangs der Flächenausweisung, die um etwa ein Drittel hinter dem vom LANUV ermittelten Zielwert von 3.500 ha zurückbleibt – gelangte, ist als solches nicht zu beanstanden, sondern gerade Erfüllung der planerischen Aufgaben, die sich nicht im Nachvollzug fachlicher Einschätzungen erschöpfen, und lässt im Übrigen auch keinen Bezug zu verfassungsrechtlich geschützten Belangen der Beschwerdeführerin erkennen.

(2) Dem Plangeber sind im Abwägungsvorgang bezogen auf die Belange der Beschwerdeführerin und die gegenläufigen überörtlichen Belange bei der Festlegung des Vorranggebiets Tön_Wind_001 keine offensichtlichen Fehleinschätzungen oder -bewertungen unterlaufen. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Planungsrechts ist dabei für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan maßgebend (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 96). Der Umfang der erforderlichen Abwägung ist abhängig vom Grad der Konkretisierung der gemeindlichen Planungsvorstellungen. Liegen – wie hier – hinreichend bestimmte Planungsvorstellungen, die durch die angegriffene Zielfestlegung nachhaltig gestört werden könnten, nicht vor und werden auch nicht wesentliche Teile des Stadtgebietes einer durchsetzbaren Planung entzogen, so ist der gebotene Umfang je-

denfalls erheblich geringer als bei nachhaltigen Eingriffen in bereits konkretisierte Planungsvorstellungen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 28. Januar 1992 – VerfGH 2/91, NVwZ 1992, 875 = juris, Rn. 50, vom 9. Februar 1993 – VerfGH 18/91, 2/92, OVGE 43, 245, 249, vom 17. Januar 1995 – VerfGH 11/93, OVGE 44, 316, 323 f., und vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 100; zusammenfassend Schönenbroicher, in: Heusch/Schönenbroicher, LV, 2. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 45).

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des Regionalrats, den von der Beschwerdeführerin gegen die Planänderung ins Feld geführten eigenen Belangen in der Abwägung geringeres Gewicht als den überörtlichen Interessen des Klimaschutzes, des Ausbaus erneuerbarer Energien und einer raumgerechten Lastenverteilung beizumessen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Plangeber hat die Einwände der Beschwerdeführerin in seine Abwägung eingestellt [(a)] und auch ihre nicht artikulierten Belange [(b)] der Sache nach abgearbeitet [(c)]. Ebenfalls ohne Verfassungsverstoß hat er von einer Übernahme der gemeindlichen Konzentrationszonen abgesehen [(d)]. Auch die Form der schematisierten Einzelabwägung hinsichtlich der nach Abzug der allgemein planungsraumbezogenen weichen Tabubereiche verbliebenen Potenzialfläche im Gebiet der Beschwerdeführerin weist keine durchgreifenden Mängel auf [(e) – (g)].

(a) Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin hat sich der Plangeber zunächst mit ihren Einwänden befasst und sie in seine Abwägung eingestellt. Ihre im verfassungsgerichtlichen Verfahren hierzu erhobenen Rügen gehen weitgehend an der von der Regionalplanungsbehörde gewählten und vom Regionalrat übernommenen Systematik vorbei. Diese ist jedenfalls von Verfassungs wegen auch nicht zu beanstanden. Begründung und Abwägung bilden danach eine Einheit. Die Abwägung erfolgt für einzelne wiederkehrende Fragestellungen themenbezogen auf einer allgemeineren Ebene, auf die die konkrete Abwägung der Einwände der

Kommunen jeweils (ergänzend) Bezug nimmt. Dies gilt hinsichtlich der Bedenken der Beschwerdeführerin namentlich für den Freiraumschutz mit den Schwerpunkten Wald, Landschaft und Erholung sowie in Bezug auf die (Nicht-) Berücksichtigung der eigenen Konzentrationszonen. Hierzu enthält der „Allgemeine Teil“ der Begründung umfangreiche Erwägungen, insbesondere zu den unvermeidlichen, vom Gesetzgeber bei der Privilegierungsentscheidung also bereits berücksichtigten Auswirkungen der Windenergieanlagen auf das Landschaftsbild und auf die Erholungsfunktionen der in Anspruch genommenen Freiraumbereiche (Begründung S. 485 f. und vor allem S. 489 - 493) sowie zu den kommunalen Konzentrationszonen (dort S. 482 - 484, siehe auch S. 479 - 482 zu Mindestgrößen und Höhenbeschränkungen). Letzteres wird ergänzt durch die – der Sache nach angesichts der auf der Hand liegenden Abwägungserheblichkeit dieses Aspekts auch zumindest naheliegende – ausdrückliche Feststellung, der Regionalplaner habe es in jedem Fall gesehen, wenn Vorranggebiete außerhalb kommunaler Konzentrationszonen festgelegt würden, und dies aus übergeordneten Gründen der Stimmigkeit des gewählten regionalplanerischen Gesamtkonzepts sowie des Umwelt- und Klimaschutzes dann jeweils hingenommen. Vertiefende Ausführungen finden sich in den themenbezogenen Abwägungstabellen, insbesondere in der 1. Thementabelle (für Wald S. 99 ff., 73 ff., für Landschaftsbild und Erholung S. 37 ff., 105 ff., für die Konzentrationszonen S. 88 ff.). Diese Begründungselemente können grundsätzlich auch für die Situation der Beschwerdeführerin Geltung beanspruchen [näher noch unter (d)]. Insoweit bedurfte es einer weitergehenden individuellen Abwägung nicht. Ihr Fehlen ist mithin kein Indiz dafür, dass der jeweilige Aspekt im Zusammenhang mit dem angegriffenen Vorranggebiet nicht gesehen worden wäre. Für das Gegenteil spricht nicht zuletzt, dass auch die Kommunaltabellen Tönisvorst die Einwände aufgreifen und der Sache nach auf die allgemeinen, gewissermaßen vor die Klammer gezogenen Überlegungen verweisen (vgl. v. a. die 1. Kommunaltabelle S. 9 [Wald] und S. 9 f. [Konzentrationszonen]). Dass dadurch relevanter Sachvortrag der Beschwerdeführerin übergangen, etwa eine Sondersituation übersehen worden sein könnte, lässt sich nicht feststellen.

Dies gilt namentlich für die im Erarbeitungsverfahren mit dem Hinweis, das Vorranggebiet grenze an ein Waldgebiet und jedenfalls in waldarmen Kommunen sollten solche Bereiche nicht in Anspruch genommen werden, allenfalls angedeuteten Belange des Landschafts- und Freiraumschutzes und der Erholung.

(b) Demgegenüber waren die Belange der Landwirtschaft schon deshalb nicht in die konkrete Abwägung einzustellen, weil die Beschwerdeführerin sie im Erarbeitungsverfahren in ihren umfangreichen Stellungnahmen nicht geltend gemacht, ja nicht einmal erwähnt hat. Ein verfassungsrechtlich geschützte Belange der Beschwerdeführerin berührender Abwägungsfehler durch ihre Nichtberücksichtigung scheidet damit aus. Denn hierfür muss die potentielle Betroffenheit für die planende Stelle bei der Entscheidung über den Plan zumindest als abwägungsbeachtlich erkennbar gewesen sein. „Was die planende Stelle nicht ‚sieht‘ und was sie nach den gegebenen Umständen auch nicht zu ‚sehen‘ braucht, kann von ihr bei der Abwägung nicht berücksichtigt werden und braucht von ihr auch nicht berücksichtigt zu werden“ (BVerwG, Beschluss vom 9. November 1979 – 4 N 1.78 u. a., BVerwGE 59, 87 = juris, Rn. 52). Dabei kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidende Bedeutung zu. Denn sie hat nicht zuletzt die Aufgabe, der planenden Stelle die zu beachtenden und betroffenen Interessen sichtbar zu machen. Unterlässt es ein Betroffener, seine Betroffenheit vorzutragen, dann ist diese nur abwägungsbeachtlich, „wenn sich der planenden Stelle die Tatsache dieser Betroffenheit aufdrängen musste“ (so BVerwG, Beschluss vom 9. November 1979 – 4 N 1.78 u. a., BVerwGE 59, 87 = juris, Rn. 52; zum Ganzen auch Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 1 Rn. 116 m. w. N.).

Dieser bauleitplanerische Grundsatz gilt mindestens gleichermaßen für das Raumordnungsrecht. Es ist gerade Ausfluss des Gegenstromprinzips, dass Kommunen gehalten sind, ihre zu berücksichtigenden Belange in das Erarbeitungsverfahren eines Regionalplans einzuspeisen, damit sie dort Berücksichtigung finden können. Die Berücksichtigungspflicht ist dementsprechend nach dem Wortlaut des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG und des § 19 Abs. 3 LPIG NRW auf die im Beteiligungsverfahren

ren abgegebenen Stellungnahmen beschränkt. Dies bedeutet im Umkehrschluss zwar nicht, dass der Planungsträger an eigenen (unaufgeforderten) Ermittlungen von Amts wegen zwingend gehindert wäre. Er ist aber auch unter Berücksichtigung seiner Verpflichtung, das Abwägungsmaterial in der notwendigen Ermittlungstiefe zusammenzustellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2008 – 1 BvR 2722/06, NVwZ 2008, 760 = juris, Rn. 56), nicht gehalten, nach möglicherweise betroffenen kommunalen Belangen zu forschen, die die Gemeinde nicht von sich aus in den Erarbeitungsprozess eingespeist hat (vgl. auch OVG MV, Urteil vom 19. Januar 2001 – 4 K 9/99, BRS 64 Nr. 48 = juris, Rn. 47 ff.). Die Beteiligung der Gemeinden soll – neben der Wahrung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Mitwirkungsrechte zum Schutz der Selbstverwaltungsgarantie – ebenso zu einer umfassenden Ermittlung und Sammlung des einschlägigen Abwägungsmaterials beitragen, indem sie die von der Regionalplanung betroffenen kommunalen Interessen und Belange und bestehende oder mögliche Konflikte zur Kenntnis des regionalen Planungsgebers bringt; schließlich ist niemand besser geeignet, Interessen zu artikulieren, als der Betroffene selbst. Der Pflicht, bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung die Gemeinden zu beteiligen, korrespondiert damit eine Obliegenheit der Gemeinden, zu einer umfassenden und rechtzeitigen Ermittlung und Sammlung des einschlägigen Abwägungsmaterials beizutragen. Eine Gemeinde, die es versäumt, den Planungsträger im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zur Aufstellung eines Raumordnungsplanes auf einen ihr eigenes Gebiet betreffenden abwägungserheblichen Sachverhalt (rechtzeitig) aufmerksam zu machen, kann insoweit nicht später ein Abwägungsdefizit geltend machen (OVG NRW, Urteil vom 20. November 2018 – 2 A 1676/17, BauR 2019, 1085 = juris, Rn. 149 ff.; OVG BE-BB, Urteil vom 27. August 2003 – 3 D 5/99.NE, BRS 66 Nr. 8 = juris, Rn. 193).

(c) Unabhängig davon hat der Regionalplaner die Belange der Landwirtschaft in der Begründung (dort S. 493) sowie in der themenbezogenen Abwägung (vor allem S. 4 f. der 1. Thementabelle) – auch für die erstmals im verfassungsgericht-

lichen Verfahren von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang geltend gemachten Aspekte – hinreichend abgewogen. Dabei hat er insbesondere zutreffend auf die nur vergleichsweise geringfügige Beschränkung einer bauleitplanerisch vorgesehenen landwirtschaftlichen Nutzung in Bereichen, in denen der Regionalplan ein Vorranggebiet festlegt, und ergänzend auf die potentiellen finanziellen Vorteile für die landwirtschaftlichen Betriebe hingewiesen. Das lässt eine fehlerhafte Bewertung der Interessenlage nicht einmal im Ansatz erkennen.

(d) Die Festlegung des umstrittenen Windenergiebereiches erweist sich nicht deshalb als abwägungsfehlerhaft oder gar willkürlich, weil die Konzentrationszonen der Beschwerdeführerin nicht an seiner Stelle als regionalplanerisches Vorranggebiet ausgewählt wurden. Hierfür hat der Regionalplaner verschiedene Begründungen unter Heranziehung sachgerechter und nachvollziehbarer Kriterien angeführt, unter anderem diejenige, dass die konkreten Zonen jeweils zu klein sind, um im Regionalplan ausgewiesen zu werden, sowie nach dem regionalplanerischen Konzept zu nah an Wohnnutzungen liegen. Ob die Beschwerdeführerin darüber hinaus die Passage der (allgemeinen) Begründung, wonach der Umfang der Flächensicherungen für die Windenergie im Flächennutzungsplan zumindest in einigen Kommunen sehr gering und nicht immer ersichtlich sei, „dass hier zwingende raumstrukturelle Gegebenheiten der limitierende Faktor“ gewesen seien (dort S. 483 f.), zu Recht auf sich bezogen hat, mag an dieser Stelle dahinstehen, auch wenn diese Annahme des Regionalrats zumindest frei von Willkür wäre [vgl. auch oben unter C.II.2.a) bb)]. Ausgehend hiervon war die Nichtübernahme der im Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin dargestellten Konzentrationszonen jedenfalls vertretbar.

Letztlich kommt es auf diese individuellen Aspekte allerdings ohnehin nicht an. Denn der Regionalplaner hatte bereits im Ausgangspunkt zu berücksichtigen, dass eine einfache und damit unsystematische Übernahme von gemeindlichen Konzentrationszonen schon bei abstrakter Betrachtung abwägungsfehlerhaft gewesen

wäre (vgl. OVG NI, Urteil vom 31. März 2011 – 12 KN 187/08, BauR 2011, 1300 = juris, Rn. 21; Reidt, BauR 2017, 1293, 1297). Der Regionalplaner ist vielmehr nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, Vorranggebiete aufgrund eines eigenen und einheitlichen raumplanerischen Gesamtkonzeptes zu entwickeln (Reidt, BauR 2017, 1293, 1297). Dies schließt eine unbesehene Orientierung an kommunalen Konzentrationszonen aus. Die jeweils individuellen Konzeptionen kommunaler Flächennutzungsplanungen – der Planungsraum umfasst mehr als 50 planende Kommunen – können vielmehr von vornherein nur insoweit Mitberücksichtigung finden, als sie sich in ein regionalplanerisch stimmiges Gesamtkonzept einfügen, was hier jedoch in Bezug auf die Konzentrationsplanung der Beschwerdeführerin nicht der Fall ist.

Angesichts des Umstandes, dass die von der Beschwerdeführerin dargestellten Konzentrationszonen bereits aufgrund des jedenfalls unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten insbesondere im Hinblick auf einen Mindestabstand von 500 m zu Wohnnutzungen im Außenbereich im Grundsatz nicht zu beanstandenden Gesamtkonzeptes des Regionalplans – Einwände hat auch die Beschwerdeführerin insoweit nicht erhoben – auf der Ebene der weichen Tabukriterien – mithin in dem der individuellen Abwägung vorgelagerten typisierenden Bewertungsschritt – ausgeschlossen worden sind, wäre eine „Ausnahme“ für die Beschwerdeführerin systemkonform nicht in Betracht gekommen, sondern hätte nur um den Preis der Infragestellung des regionalplanerischen Konzepts erfolgen können. In stimmiger Weise hat der Regionalplaner daher nur eine Überschneidung der nach Abzug der regionalplanerisch festgelegten Tabubereiche verbleibenden Potenzialflächen mit Darstellungen von Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan als „Gunstkriterium“ positiv in der Einzelabwägung berücksichtigt. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die Konzentrationszonenplanung der Beschwerdeführerin – wie ausgeführt [unter C.II.2.a) bb)] – die materiellen Anforderungen an eine rechtmäßige Ausschlussplanung offenkundig verfehlt, sodass die Übernahme der gemeindlichen Konzentrationszonen als Vorranggebiet und damit raumordnerisches

Ziel den Regionalplan mit den gleichen Planungsfehlern zu infizieren geeignet gewesen wäre und perspektivisch zu dessen (Teil-) Unwirksamkeit hätte führen können.

Ein möglicherweise den Grundsatz der kommunalen Gleichbehandlung tangierendes „Sonderopfer“ der Beschwerdeführerin ist damit gleichfalls nicht verbunden. Zum einen ist der Begründung des Regionalplans zu entnehmen, dass fast alle Kommunen im Planungsraum Konzentrationszonen ausgewiesen haben (S. 466 f.) und sich damit in vergleichbarer Lage wie die Beschwerdeführerin befinden. Da die regionalplanerischen Vorranggebiete nur 0,62 % des Raumes erfassen, unter Einbeziehung kommunaler Konzentrationszonen sich aber ein Anteil von 1 % ergeben soll, müssen zugleich 0,38 % des Planungsraumes von der auch für die Stadt Tönisvorst geltenden Diskrepanz betroffen sein. Zugleich ist in den Kartenübersichten erkennbar und ergibt sich aus der Einzelabwägung, dass in anderen Kommunen durchaus auch mehrere Vorranggebiete festgelegt sind. Schließlich wird in Tönisvorst nur ein Flächenanteil von 0,29 % so überplant, also nicht einmal die Hälfte des Durchschnitts im Regionalplangebiet. Selbst unter Einbeziehung der kommunalen Konzentrationszonen ergibt sich ein Anteil von 0,64 %, der ziemlich exakt der durchschnittlichen Rauminanspruchnahme des Regionalplans für Vorranggebiete entspricht, zugleich aber deutlich unterhalb des Gesamtwertes bleibt, der sich aus einer Addition von Vorranggebieten und Konzentrationszonen im Planungsraum ergibt. Daraus folgt zugleich, dass die Regionalplanung auch ihr Ziel einer fairen und im Rahmen der verschieden ausgeprägten raumstrukturellen Gegebenheiten möglichst gleichmäßigen Verteilung etwaiger Belastungen jedenfalls nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerin verfehlt hat.

Unbeschadet dessen erscheint es auch nicht als zwingend, dass die Auswahl des einen Bereichs zum Verzicht auf die andere führen müsste. Ein regionalplanerischer Grundsatz, dass pro Kommune nur ein Vorranggebiet ausgewiesen werden dürfte, existiert nicht; einen solchen kann es wegen der grundlegenden

planerischen Anforderung, dass die Auswahl nach inhaltlichen Kriterien zu erfolgen hat, auch nicht geben.

(e) Ebenso wenig erweist sich die für die Einzelbetrachtung der Potenzialflächen gewählte tabellarische Gewichtung verschiedener Aspekte mit einem Punktesystem als evident fehlerhaft. Sie ist vielmehr jedenfalls im Ansatz der fünf Kriterien ohne weiteres nachvollziehbar; deren Auswahl erscheint zudem als grundsätzlich sachgerecht. Dass mit einer solchen Betrachtung gerade in den Übergangsbereichen gewisse Friktionen auftreten können, ist dabei jedem Schwellenwert eigen, weil sich die „Schwelle“ nur in den seltensten Fällen zwingend erschließen wird. Ein solches Vorgehen hat aber zumindest den Vorteil von Praktikabilität, Transparenz und Objektivierung. Sein Einsatz ist damit im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Prüfung jedenfalls von dem regionalplanerischen Wertungsspielraum gedeckt. Im Übrigen hat sich der Regionalrat nicht auf eine mathematisch-schematische Bewertung zurückgezogen, sondern – soweit im Einzelfall angezeigt – relevante Einzelaspekte weitergehend wertend berücksichtigt. Dass dies jedenfalls für das hier allein in Rede stehende Vorranggebiet nicht in nachvollziehbarer Weise geschehen wäre, ist entgegen der nicht weiter substantiierten Kritik der Beschwerdeführerin nicht zu erkennen.

(f) In diesem Zusammenhang ist zudem zu berücksichtigen, dass es „nur noch“ um eine zureichende Auswahl unter den Potenzialbereichen – deren sachgerechte Ermittlung die Beschwerdeführerin als solche nicht in Zweifel zieht – geht, d. h. um grundsätzlich für die Windkraftnutzung geeignete Flächen. Potenzialflächen unterliegen jedoch definitionsgemäß einer gewissen „Situationsgebundenheit“. Insoweit konkretisiert der Regionalplan nur die in der Örtlichkeit vorgefundene Lage und die Charakteristika des betroffenen Teils des Gemeindegebietes (zu diesem Gedanken vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 = juris, Rn. 52; VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u. a.,

OVGE 46, 295 = juris, Rn. 108; BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 = juris, Rn. 20).

(g) Der hinsichtlich der inhaltlichen Ausformung des fünften Kriteriums („Wald“) geäußerte – aber offenbar auch allgemein auf die Abwägung landschaftlicher Belange zielende – Einwand, es sei nicht nachvollziehbar, warum nur Mischwald, nicht aber andere schützenswerte Waldformen wie der Erholung dienende naturbelassene Wald- und Landschaftsgebiete berücksichtigt seien, überzeugt ebenfalls nicht. Naturbelassene (Laub-)Wälder wurden schon vorab als weiche Tabukriterien ausgeschieden (S. 507, 517 f., 525 ff. der Begründung - Anlage 1), wertige Landschaftsgebiete, soweit sie nicht ebenfalls ein weiches Tabukriterium erfüllten, im Rahmen des ersten Kriteriums. Warum lediglich allgemein reizvolle Landschaften mit Erholungsfunktion bei der erforderlichen wertenden und abwägenden Betrachtung regelmäßig kein Gewicht erreichen, einer Festlegung als Vorranggebiet entgegen zu stehen, legt die Begründung des Regionalplans auf S. 489 - 492 mit ohne Weiteres nachvollziehbaren, jedenfalls aber willkürfreien Erwägungen tragfähig dar. Sie hebt vertretbar hervor, negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild würden in der Planungsregion bereits über die vorgesehenen „weichen“ Auswahlkriterien, insbesondere das Aussparen wertvoller Umweltbereiche, gemildert. Das betreffe den weitaus größten Teil der Planungsregion. Gerade deswegen erhöhe sich aber im „Restbereich“ das relative Gewicht des Belangs der Windenergienutzung, der substanzialer Raum zu eröffnen sei. Nicht zuletzt deshalb müssten in der standörtlichen Einzelabwägung des Regionalplans lokale Belange des Orts- und Landschaftsbildschutzes häufig zurücktreten. Regelmäßig werde sich die Windenergienutzung gegenüber den einfachen Belangen des Landschaftsbildes deshalb durchsetzen. Dies beruhe auf der gesetzgeberischen Entscheidung, die Windkraftnutzung zu privilegieren. Dem Gesetzgeber seien deren optische Auswirkungen bekannt gewesen. Entsprechend müsse eine Ausnahme-situation – etwa eine konkret verunstaltende Wirkung – vorliegen, um im Einzelfall trotzdem eine Unzulässigkeit der Windenergienutzung anzunehmen.

(3) Die Ausweisung des Windenergiebereichs auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten auch im Ergebnis nicht zu beanstanden.

(a) Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, dass der Regionalrat dem überörtlichen Interesse an der räumlichen Sicherung des Ausbaus erneuerbarer Energien im Planungsraum gegenüber dem allgemeinen Wunsch der Beschwerdeführerin nach einer Offenhaltung aller (Land-)Nutzungsmöglichkeiten den Vorzug gegeben hat. Eine überörtliche Planung unterlassen zu müssen, weil die Gemeinde in dem von ihr berührten Bereich noch keine konkretisierten Planungsabsichten hat, liefe auf einen – als solchen nicht abwägungserheblichen – „Freihaltebelang“ zugunsten der Gemeinde hinaus (VerfGH NRW, Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10, OVGE 54, 277 = juris, Rn. 107; zum Fachplanungsrecht BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 – 4 C 26.94, BVerwGE 100, 388 = juris, Rn. 28). Dass der Regionalplan mit dem Umfang der Vorranggebietsausweisung in diesem Rahmen jedenfalls nicht zulasten der Gemeinden „über das Ziel hinaus geschossen ist“, ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass die Gesamtfläche der festgelegten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete von knapp 2.500 ha weit hinter der im LEP 2017 auf der Grundlage der fachlichen Bewertungen der Wind-Potenzialstudie des LANUV vorgesehenen Zielgröße von 3.500 ha für den Planungsraum zurückbleibt.

(b) Eine relevante, verfassungsrechtlich bedenkliche Fehlgewichtung der zu beachtenden und auszugleichenden Belange ergibt sich ferner nicht – auch nicht indiziell – aus dem von der Beschwerdeführerin thematisierten Umstand, dass in der tabellarischen Bewertung des Potenzialbereichs Tön_Wind_001 ausführlichere Erwägungen zur Lage in einem Hindernisüberwachungsbereich des Verkehrslandeplatzes Mönchengladbach angestellt wurden, während die Auseinandersetzung mit Aspekten ihrer kommunalen Planungshoheit nur mit geringe(re)m Aufwand betrieben worden sei. Dies trifft – unbeschadet seines jedenfalls nicht auf der

Hand liegenden verfassungsrechtlichen Bezugs – nicht zu. Denn diesem Aspekt und den einzelnen angesprochenen Belangen der Beschwerdeführerin wird – wie mehrfach angesprochen [siehe insbesondere unter C.III.2.b) cc) (2) (a)] – schon in der Begründung des Regionalplans und in der allgemeinen Abwägung breiter Raum eingeräumt; hinzu kommen die auf die Beschwerdeführerin konkret bezogenen Kommunaltabellen. All dies musste in der Tabelle zur Einzelabwägung nicht nochmals wiederholt werden, während die konkreten Luftverkehrsbelange nur an dieser Stelle abgewogen werden.

(c) Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Gewicht des Eingriffs in das Planungskonzept des Flächennutzungsplanes der Beschwerdeführerin auch qualitativ eher gering zu veranschlagen ist. Denn auch das im Regionalplan festgelegte Vorranggebiet liegt am Stadtrand und setzt sich auf dem Gebiet der Nachbarstadt Viersen fort. Auch in diesem Bereich stellte sich so eine Minimierung der Beeinträchtigung der Nachbarkommunen durch eine übergemeindliche Flächennutzung für Windenergie ein, wenn auch auf der anderen Seite des Gemeindegebiets der Beschwerdeführerin. Ihr insbesondere im Verfassungsbeschwerdeverfahren betontes Anliegen, mit Blick auf § 2 Abs. 2 BauGB auf Nachbargemeinden Rücksicht zu nehmen, kann sie damit weiterhin erreichen. Zugleich werden durch die räumliche Entzerrung Wechselwirkungen und Belastungskonzentrationen in ihrem Gemeindegebiet ausgeschlossen. Dabei ist auch nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin gerade auf diese Fläche in ihrer Ausschlussplanung besonderen Wert gelegt hätte, zumal sie augenscheinlich weiter von besiedelten Bereichen entfernt liegt als die eigenen Konzentrationszonen.

Hinzu kommt, dass für ihre im Flächennutzungsplan niedergelegten Planungsvorstellungen zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses ohnehin relativ zeitnah eine Revision anstand. Der im Jahr 2006 in Kraft getretene Flächennutzungsplan soll nach dem Willen des Rates der Beschwerdeführerin einen Planungshorizont von 10 - 15 (Erläuterungsbericht S. 12) bzw. 15 (Erläuterungsbericht S. 2) Jahren ab-

decken. Das relativiert das Gewicht der dort avisierten Ziele jedenfalls in den Bereichen, in denen – wie hier mit Blick auf die von dem Vorranggebiet erfassten Flächen – noch keine konkretisierten Planungsvorstellungen entwickelt oder ins Werk gesetzt wurden. Zugleich dürfte davon auszugehen sein, dass nach mehr als einem Jahrzehnt jedenfalls wichtigere planerische Vorstellungen für die Entwicklung des Stadtgebietes – hier also in erster Linie die Entwicklungsziele für eine Erholungsnutzung der fraglichen Bereiche rund um die Rottheide – umgesetzt worden wären (zum umgekehrten Fall einer nicht zuletzt wegen des engen zeitlichen Zusammenhangs verfassungswidrigen Festlegung eines Zieles der Raumordnung, das dem Vollzug eines kurz zuvor in Kraft getretenen Bebauungsplans entgegensteht, vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Februar 1993 – VerfGH 18/91, 2/92, OVG 43, 245, 249).

Dr. Brandts

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland