

Titel:

Normenkontrollantrag gegen Teilflächennutzungsplan - Konzentrationszonen für Hartgesteinsabbau

Normenketten:

VwGO § 47

BauGB § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 35 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 S. 3, § 214, § 215

Leitsätze:

1. Der Planungsträger muss sich für eine fehlerfreie Bewertung i.S. von § 2 Abs. 3 BauGB und damit auch für eine fehlerfreie Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusstmachen, ihn dokumentieren und sachgerecht handhaben. (Rn. 31)

2. Wird im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange die Aussagekraft amtlicher Daten (hier: aus Geologischen Karten) hinsichtlich der Existenz (wirtschaftlich) abbaufähigen Gesteins und Schotters von fachkundiger Seite aufgrund objektiver Umstände infrage gestellt, darf sich die Gemeinde bei der Regelung von Konzentrationszonen für Gesteinsabbau in einem (Teil-) Flächennutzungsplan nicht blind auf diese Daten verlassen. (Rn. 48)

Schlagworte:

Normenkontrollantrag gegen einen Teilflächennutzungsplan, Konzentrationszonen für Hartgesteinsabbau, Abgrenzung harte / weiche Tabuzonen, Ermittlungs- und Abwägungsgebot, Aussagekraft amtlicher Daten, Träger öffentlicher Belange

Fundstellen:

BayVBI 2022, 229

DÖV 2021, 601

LSK 2021, 4200

Tenor

I. Der am 14. März 2019 beschlossene und am 27. Mai 2019 bekanntgemachte „Sachliche Teilflächennutzungsplan Gesteinsabbau“ der Antragsgegnerin ist unwirksam, soweit damit die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Antragsteller wenden sich gegen den mit Beschluss des Stadtrats der Antragsgegnerin vom 14. März 2019 festgestellten „Sachlichen Teilflächennutzungsplan Gesteinsabbau“ (so die Bezeichnung auf der ausgefertigten Planzeichnung), der in den Planungsakten teilweise auch als Teilflächennutzungsplan „Konzentrationsflächen Hartgesteinsabbau“ betitelt wird und dessen Genehmigung durch das Landratsamt S. am 27. Mai 2019 bekannt gemacht wurde.

2

Die Antragsteller zu 1 und 2 sind Eigentümer des Grundstücks FINr. ... der Gemarkung P. (Stadtgebiet der Antragsgegnerin), auf dem die Antragstellerin zu 3 auf Basis einer abgrabungsrechtlichen Genehmigung sowie einer von den Antragstellern zu 1 und 2 vertraglich erhaltenen Nutzungsberechtigung einen Steinbruch betreibt. Die Antragstellerin zu 3 verfolgt seit Jahren das Ziel, den Gesteinsabbau über die bestandskräftige Genehmigung hinaus auszuweiten. Mit Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom

16. Dezember 2010 (Az. RO 7 K 09.2444) wurde ihre Klage mit dem Antrag, den Freistaat Bayern zu verpflichten, ihr eine im Jahr 2005 beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb eines Steinbruchs mit Brecher- und Klassieranlagen auf dem Antragstellergrundstück zu erteilen, wegen vormals nicht gesicherter Erschließung abgewiesen. Der vorliegend Streitgegenständlichen Teilflächennutzungsplanung ging ein erneuter Antrag der Antragstellerin zu 3 vom 15. September 2017 auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für das Vorhaben „Errichtung eines Steinbruchs mit Vor- und Nachbrecheranlage“ voraus. Laut den Antragsunterlagen soll Granit nach Bedarf mittels regelmäßiger Sprengungen gewonnen werden. Sprengungen sollen nur einmal wöchentlich und nur nach Bedarf erfolgen. Dem Antrag war u.a. eine schalltechnische Untersuchung eines Beratenden Ingenieurs vom 21. November 2008 (aus dem früheren Genehmigungsverfahren) beigelegt. Auf Basis entsprechender Beschlüsse ihres Stadtrats vom 14. Dezember 2017 verweigerte die Antragsgegnerin das gemeindliche Einvernehmen. Auf ihren Antrag setzte das Landratsamt mit einem auf § 15 Abs. 3 BauGB gestützten Bescheid vom 23. April 2018 die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens für den Zeitraum von einem Jahr ab Bescheidzustellung aus. Über die von der Antragstellerin zu 3 hiergegen am 17. Mai 2018 beim Verwaltungsgericht Regensburg erhobene Klage (Az. alt RO 7 K 18.747, nunmehr RO 7 K 19.430), die zwischenzeitlich in eine Klage mit dem Antrag auf Feststellung, dass die mit dem angefochtenen Bescheid vom 23. April 2018 ausgesprochene Aussetzung rechtswidrig gewesen sei, geändert wurde, ist bislang nicht entschieden worden.

3

Der Streitgegenständliche Teilflächennutzungsplan stellt auf einer Planzeichnung mit der (ausgefertigten) Plan-Nr. „917-FNP-1“ - und zwar auf einer Gesamtfläche von ca. 213 ha und damit auf etwa 1,9% des 11.015 ha umfassenden Stadtgebiets - insgesamt sieben Konzentrationszonen „Gesteinsabbau“ als rot schraffierte Areale dar. Laut Planbegründung (Seiten 5, 20, 22) sollen im Dienste einer nachhaltigen Entwicklung innerhalb des Stadtgebiets Konzentrationszonen für den Naturstein- bzw. Hartgesteinsabbau mit den Ausschlusswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgewiesen werden. Im Rahmen der Auswahl der harten Ausschlusskriterien - also der betroffenen Flächen („harte Tabuzonen“), auf denen die Hartgesteinsgewinnung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich und damit der Abwägung der Bauleitplanung nicht zugänglich sei - habe sich die Gemeinde auf Fachgesetze, Normen sowie auf Richtlinien und Empfehlungen, wie z.B. auch auf die „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbauflächen für Kies, Sand und anderen Bodenschätzen“ des Landesamts für Umwelt (LfU) aus dem Jahr 2004, gestützt (Seite 23 der Planbegründung). Auf Seiten 24 und 25 der Planbegründung werden unter „B.6.4 Kriterienkatalog“ die für die Bestimmung der Konzentrationsflächen ausschlaggebenden Ausschluss- und Eignungskriterien tabellenartig zusammengestellt; auszugsweise heißt es dort:

4

Kriterien	Zulässigkeit innerhalb der Fläche	Schutzabstände / Erläuterungen
Rohstoffvorkommen (Granit, Gneis)	vollständig	
Abbaueffizienz	Weiches Ausschlusskriterium	Einzelfallprüfung
Abbaugröße	Hartes Ausschlusskriterium	Mind. 5 ha Gesamtgröße
Siedlungen		
Ferienhausgebiete, reine Wohngebiete	Ausschlussgebiet	flächenhaft mit 800 m Abstand
Allgemeine Wohngebiete / Campingplätze (Sonderbaugelände und Gemischte Bauflächen mit Wohnnutzung, Siedlungen im Außenbereich)	Ausschlussgebiet	flächenhaft mit 600 m Abstand
Gemischte Bauflächen	Ausschlussgebiet	flächenhaft mit 500 m Abstand
Gewerbebauflächen	Ausschlussgebiet	flächenhaft, Einzelfallprüfung
Sonderbauflächen	Ausschlussgebiet	flächenhaft, Einzelfallprüfung
...

5

Auf Seiten 26 ff. der Planbegründung werden die Ausschlusskriterien näher erörtert. Eine wirksame Darstellung von Konzentrationsflächen für Natursteinabbau im Flächennutzungsplan erfordere, dass hinreichende Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass in der festgelegten Zone Natursteinabbau möglich sei.

Hierzu reiche es aus, wenn sich die planende Gemeinde auf vorliegendes Datenmaterial stütze, das eine hinreichend tragfähige Aussage zulasse. Konkrete Überprüfungen oder gar zeitaufwändige Ermittlungen vor Ort seien schon deshalb nicht geboten, weil die gesetzliche Privilegierung von Abbauvorhaben keinen Anspruch darauf gewähre, Gewinnungsvorhaben an jeder Stelle von Rohstoffvorkommen betreiben zu können. Im Regionalplan seien keine Vorranggebiete für den Abbau von Bodenschätzen im Stadtgebiet dargestellt. Als Grundlage für die Hartgesteinsvorkommen im Stadtgebiet seien die amtlichen Geologischen Karten (1:25.000) - Ausschnitt 6639 W. und Ausschnitt 6640 N. ... - herangezogen worden. Die Geologischen Karten enthielten keine Aussagen zur Gesteinsmächtigkeit und Überdeckungsmassen. Diesbezügliche Ermittlungen seien für die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit eines Abbauvorhabens zwar wesentlich, diese seien aber auf Ebene der Vorhabenplanung vom jeweiligen Vorhabenträger durchzuführen. Die Wirtschaftlichkeit sei weiterhin abhängig von der Art des Abbaus. Es könne Festgesteins- oder Schottergewinnung betrieben werden. Festgesteinsabbau sei - wie die Ansprechperson des LfU zu den Fachthemen Wirtschaftsgeologie, Bodenschätze am 21. Februar 2018 mündlich mitgeteilt habe - an die Körnung des Granits gebunden; Schottergewinnung sei abhängig von der axialen Druckfestigkeit sowie dem Schlagzertrümmerungswert des Gesteins. Granit könne als magmatisches Tiefengestein oder an der Erdoberfläche als Ergussgestein durch Kristallisation entstehen. Die in der Tiefe und die nah an der Oberfläche entstandenen Gesteine wiesen in ihrer chemischen Zusammensetzung Übereinstimmungen auf. Unterschiede beständen aber hinsichtlich der Struktur. Feinkörniger Granit bestehe aus „kleinen“ Körnern und sei innerhalb von kurzer Zeit auskristallisiert. Es hätten sich aufgrund der kurzen Dauer der Kristallisation keine größeren Strukturen bilden können. Grobkörniger Granit habe dementsprechend eine längere Auskristallisationsdauer. Mittelkörniger Granit liege in der Dauer der Auskristallisation zwischen beiden vorgenannten Arten. Auch der im Stadtgebiet vorkommende Gneis könne zur Natursteinverarbeitung genutzt werden. Gneis könne sehr ähnliche Eigenschaften wie Granit ausbilden. Gneis sei ein Metamorphit. Es entstehe durch Umwandlung von Gestein unter hohem Druck bei hohen Temperaturen. Dies geschehe z.B. bei der Gebirgsbildung. Es könne somit auch aus Magmatit wie Granit entstehen.

6

In Bezug auf Siedlungsbereiche könne es - so die Planbegründung (Seiten 28 f.) weiter - in Abhängigkeit von Lage, Anlagenart und Betriebsart durch Natursteingewinnung zu einer Zunahme optischer und akustischer Unruhe kommen. Um Beeinträchtigungen der Belange des Siedlungszwecks zu minimieren, sollten in Anlehnung an Empfehlungen des LfU aus dem Jahr 2004 (gemeint: „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbauflächen für Kies, Sand und anderen Bodenschätzen“, Stand 7/2003) Mindestabstände für die Zulassung von Abbauflächen eingehalten werden, und zwar 800 m um reine Wohngebiete und Ferienhausgebiete, 600 m um alle übrigen Wohnbauflächen (Ortschaften, Weiler, zusammenhängende Siedlungen) sowie 500 m um gemischte Bauflächen. Bei gewerblichen Bauflächen und sonstigen Sonderbauflächen werde die Ausdehnung der Schutzzone im Einzelfall festgelegt. In Abhängigkeit von Abbauverfahren und Größe des Vorhabens könnten sich aus immissionsschutzfachlicher Sicht im Rahmen der Einzelfallbetrachtung andere Schutzabstände ergeben. Bei dieser Herangehensweise sei zu beachten, dass es beispielsweise durch die Ausstattung der Landschaft zu Unterschieden in der Auswirkung des Abbauvorhabens auf die Flora und Fauna kommen könne. Das sei konkret im Genehmigungsverfahren zu beurteilen. Zum Schutz bestehender Siedlungen und der beschriebenen Zielsetzung werde es als erforderlich angesehen, innerhalb der als empfindlich dargestellten Bereiche eine Nutzung zum Rohstoffabbau auszuschließen. Der erforderliche Schutz bestehender Siedlungsanlagen sei durch die Wechselwirkung mit Abbauanlagen in diesem Bereich in einer Weise und einem Maß beeinträchtigt, die als nicht hinnehmbar erachtet werde. Diese Bereiche befänden sich um die einzelnen Orte, Weiler und Ansiedlungen herum und gingen vielfach ineinander über, sodass sich größere schutzbedürftige Zonen bildeten.

7

Die nach dem vorgenannten Konzept zu schützenden Siedlungsbereiche mit ihren abstandsdefinierten Schutzzonen, die in einer Auswertungstabelle auf Seiten 38 f. der Planbegründung unter der Überschrift „B.8.1 Tabellarische Darstellung des Abwägungsergebnisses“ ausdrücklich als harte Ausschlusskriterien bezeichnet werden, sind in den Begleitplänen 917-TK-1A und 917-TK-1B zum streitgegenständlichen Teilflächennutzungsplan eingezeichnet worden. Korrespondierend hierzu befinden sich die im Teilflächennutzungsplan dargestellten Konzentrationsflächen vollständig außerhalb der oben dargestellten Abstandszonen (vgl. auch Seiten 29 f. der Planbegründung). Das Antragstellergrundstück (FINr. ... der

Gemarkung P.*) liegt innerhalb der in den vorgenannten Begleitplänen dargestellten harten Tabuzonen zum Siedlungswesen und demgemäß außerhalb der auf der (ausgefertigten) Planzeichnung 917-FNP-1 dargestellten Konzentrationsflächen.

8

Das Verfahren der Bauleitplanung begann mit den Beschlüssen des Stadtrats der Antragsgegnerin vom 19. April 2018 zur Aufstellung eines Teilflächennutzungsplans gem. § 5 Abs. 2b i.V. mit § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zur Ausweisung von Konzentrationsflächen für den Hartgesteinsabbau sowie zur Billigung eines ersten Planentwurfs zur Durchführung der frühzeitigen Beteiligungsverfahren (§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB). Der Bayerische Industrieverband Baustoffe, Steine und Erden e.V. (im Folgenden: BIV) kritisierte mit Stellungnahme vom 10. August 2018, dass der einzige Steinbruch im Stadtgebiet und dessen geplante Erweiterungsflächen nicht innerhalb einer geplanten Konzentrationsfläche lägen. Die angenommenen Tabukriterien bezüglich der Abstände entbehrten einer gesetzlichen Grundlage. Die zugrunde gelegten Geologischen Karten lieferten keine Aussage hinsichtlich der Abbauwürdigkeit, der Gesteinsqualität und der Mächtigkeit der Lagerstätten. Daher seien die ausgewiesenen Konzentrationszonen äußerst kritisch bezüglich der Abbauwürdigkeit zu hinterfragen. Aus Sicht des BIV handele es sich um eine reine Verhinderungsplanung, der nicht zugestimmt werde. Das Wasserwirtschaftsamt (WWA) W. (16. August 2018), das LfU (21. August 2018) und der Regionsbeauftragte für die Region Oberpfalz-Nord bei der Regierung der Oberpfalz (30. August 2018) äußerten sich im frühen Beteiligungsverfahren ähnlich kritisch [im Einzelnen vgl. Entscheidungsgründe unter 2 c) bb)].

9

Am 18. Oktober 2018 befasste sich der Stadtrat der Antragsgegnerin unter Übernahme der von der Stadtverwaltung ausgearbeiteten Beschlussvorlage mit den im frühzeitigen Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen. Dem Vorwurf des LfU und des BIV, eine Verhinderungsplanung zu betreiben, werde widersprochen. Die angewandten Abstände entsprächen den Empfehlungen des LfU für Steinbrüche. Die Forderung nach einem Abstandswert von lediglich 300 m für einen Steinbruch mit Sprengbetrieb entbehre jeder fachlichen Grundlage. Die Abteilung Rohstoffgeologie des LfU sei bereits im Vorfeld der Planung einbezogen gewesen. Es werde die Auffassung des LfU geteilt, dass erst durch Bohrungen und umfangreiche gesteinsphysikalische Untersuchungen verifiziert werden könne, ob ein wirtschaftlicher Abbau möglich sei. Es werde jedoch abgelehnt, diese Untersuchungen schon bei der Ausweisung von Konzentrationsflächen durchzuführen. Wirtschaftliche Erwägungen könnten als weiche Ausschlusskriterien in die weitere Flächenauswahl aufgenommen werden. Im Anschluss an die abwägende Befassung mit den eingegangenen Stellungnahmen billigte der Stadtrat mit Beschluss vom 18. Oktober 2018 den Entwurf des Teilflächennutzungsplans in der damaligen, fortgeschriebenen Planfassung für das weitere Planungsverfahren.

10

Im Rahmen des anschließenden Beteiligungsverfahrens gem. § 4 Abs. 2 BauGB bewerteten das LfU (Stellungnahme vom 29. November 2018) und der Regionale Planungsverband (Stellungnahme des Regionsbeauftragten für die Region Oberpfalz-Nord bei der Regierung der Oberpfalz vom 20. Dezember 2018) die Flächenauswahl hinsichtlich ihrer Eignung zum Gesteinsabbau am Maßstab der amtlichen Geologischen Karten weiterhin kritisch [im Einzelnen vgl. Entscheidungsgründe unter 2 c) bb)]. Auch die Höhere Landesplanungsbehörde bei der Regierung der Oberpfalz wies mit Schreiben vom 21. Dezember 2018 die Antragsgegnerin darauf hin, dass ohne weitere Kenntnisse zu den Lagerstätten offenbleibe, inwieweit die verbleibenden Konzentrationsflächen hinsichtlich Qualität und Mächtigkeit der Lagerstätte tatsächlich für einen zukünftigen Abbau geeignet seien bzw. den jeweiligen Abbau mit den damit verbundenen Eingriffen u.a. in die Schutzgüter Boden und Landschaftsbild rechtfertigten. Der BIV nahm unter dem 6. Dezember 2018 im Wesentlichen auf seine frühere Stellungnahme vom 10. August 2018 Bezug und verwies ergänzend auf einen Runderlass des (nordrhein-westfälischen) Staatsministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 6. Juni 2007 (Az. V-3-8804.25.1). Hiernach könnten die dort thematisierten Abstände von z.B. 300 m zu Wohngebieten als Erfahrungswerte herangezogen werden. Es werde um entsprechende Berücksichtigung gebeten. Dem Flächennutzungsplan könne weiterhin nicht zugestimmt werden.

11

Mit Beschluss vom 14. März 2019 stellte der Stadtrat der Antragsgegnerin den streitgegenständlichen „Sachlichen Teilflächennutzungsplan Hartgesteinsabbau“ - mit kleineren Änderungen im Vergleich zur

ausgelegten Fassung, aber unter Beibehaltung des auf Siedlungen bezogenen Abstandsflächenkonzepts - fest. In der vom Stadtrat übernommenen Abwägungsvorlage wurden die kritischen Stellungnahmen und Forderungen u.a. des Regionalen Planungsverbands, der Höheren Landesplanungsbehörde und des LfU, weitere Untersuchungen hinsichtlich der Rohstoffqualität- und -mächtigkeit durchzuführen, zurückgewiesen. Auf Ebene der Teilflächennutzungsplanung sei es auch mit Blick auf die Größe der geplanten Gebiete weder möglich noch verhältnismäßig, den Untergrund für ein gesamtes Gemeindegebiet hinsichtlich seiner tatsächlichen Rohstoffeignung vorab zu untersuchen. Vertiefende Untersuchungen seien in einem späteren Genehmigungsverfahren vorzunehmen und zu berücksichtigen. Es müsse der unternehmerischen Entscheidung und Bewertung verbleiben, ob ein wirtschaftlicher Abbau einer Lagerstätte möglich sei. Die amtlichen Geologischen Karten würden nach wie vor als ein Kriterium zur Ermittlung der Konzentrationsflächen herangezogen. Speziell der Hinweis des BIV, ein bestehender Steinbruch liege nicht innerhalb einer Konzentrationszone, werde zur Kenntnis genommen; der vorhandene Steinbruch unterliege dem Bestandsschutz, eine Erweiterung sei aber nicht möglich. Auch der Anregung des BIV, die Flächenabstände nach Maßgabe eines nordrhein-westfälischen Abstandserlasses auf 300 m zu reduzieren, werde nicht gefolgt. Es würden weiterhin die Empfehlungen des LfU als bayerischer Fachbehörde als maßgeblich beachtet, die für einen Abbau mit Sprengbetrieb einen Mindestabstand von 800 m zu Wohngebieten vorsehe. Die Abteilung Rohstoffgeologie des LfU sei bereits vorab beteiligt gewesen. Der Vorwurf einer Verhinderungsplanung werde zurückgewiesen. Es würden mehrere nutzbare Konzentrationszonen in substantiellem Umfang dargestellt.

12

Mit Bescheid vom 15. April 2019 genehmigte das Landratsamt S. den Teilflächennutzungsplan, der sodann am 27. Mai 2019 vom 1. Bürgermeister ausgefertigt wurde. Ebenfalls am 27. Mai 2019 wurde die Genehmigung des Teilflächennutzungsplans öffentlich bekannt gemacht.

13

Die Antragsteller machen - wie bereits mit Rügeschreiben / Telefax an die Antragsgegnerin vom 27. Februar 2020 - mit ihrem am 5. März 2020 erhobenen Normenkontrollantrag die Unwirksamkeit des Teilflächennutzungsplans geltend. Sie tragen vor, als Eigentümer (Antragsteller zu 1 und 2) bzw. obligatorisch Nutzungsberechtigte (Antragstellerin zu 3) des außerhalb dargestellter Konzentrationszonen gelegenen Antragstellergrundstücks in eigenen Rechten betroffen zu sein. Der Stadtrat der Antragsgegnerin habe sich nicht mit der im Genehmigungsverfahren vorgelegten schalltechnischen Untersuchung befasst, wonach einschlägige Immissionsrichtwerte der TA Lärm auf allen relevanten Immissionsorten unterschritten seien. Die Konzentrationszonenausweisung stelle eine unzulässige Verhinderungsplanung dar. Die Antragsgegnerin habe die Eignung der ausgewiesenen Flächen für den Hartgesteinsabbau nicht geprüft, daher „ins Blaue“ hinein geplant und Einwendungen von Fachbehörden und Trägern öffentlicher Belange übergangen. Ihr komme es nicht darauf an, der Granitgewinnung substanziiell Raum zu verschaffen. Auch tatsächlich seien die dargestellten Konzentrationsflächen nach den Erkenntnissen der Antragstellerin zu 3 aus Flächenaushuben, Baumaßnahmen und Bohrungen nicht zur Granitgewinnung geeignet. Zudem seien ausweislich der Begründung des Teilflächennutzungsplans auch Gneisvorkommen berücksichtigt worden. Gneise seien jedoch weiche Steine, die sich z.B. mit einem Hammer zerklopfen ließen. Diese seien nicht mit Granit vergleichbar und hätten daher auch bei der Konzentrationszonenausweisung nicht berücksichtigt werden dürfen. Der Vortrag der Antragsgegnerin, planvoll mit Blick auf ein gesamträumliches Konzept vorgegangen zu sein, sei nicht glaubhaft. Ein konkretes Planungsziel liege auf Seiten der Antragsgegnerin nicht vor. Die Antragsgegnerin habe ferner die sog. „harten Tabuzonen“ rechtsfehlerhaft resp. abwägungsfehlerhaft zu weit gezogen, indem sie von vornherein alle Flächen mit weniger als 800 m Abstand zu reinen Wohngebieten und zu Ferienhausgebieten ausgenommen habe. Flächen mit geringerem Abstand zu reinen Wohngebieten und Ferienhausgebieten von unter 800 m - wie das betroffene Antragstellergrundstück, das ca. 700 m vom nächsten Wohngebiet entfernt liege - seien weder aus rechtlichen noch aus tatsächlichen Gründen von vornherein schlechthin vom privilegierten Hartgesteinsabbau ausgeschlossen. Den vom LfU aufgestellten „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbauflächen für Kies, Sand und andere Bodenschätze“ komme keine Gesetzesqualität zu. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin diese Anforderungen inhaltlich verkannt. Grundsätzlich werde dort von einem Abstand von 300 m ausgegangen. Im Übrigen heiße es dort, dass je nach Abbaufahren größere Abstände von 500 m bis 800 m erforderlich werden „können“. Ein Abstand von 800 m sei also auch aus Sicht des LfU kein zu fordernder Regelfall. Geringere Abstände seien insbesondere möglich, wenn Abschirmungen vorhanden oder angelegt seien. Letzteres sei beim Vorhaben der Antragstellerin zu 3

aufgrund der im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mitbeantragten Lärminderungsmaßnahmen der Fall. Soweit - wie vorliegend - eine Konzentrationsflächenplanung aus Anlass eines bereits durchgeplanten, konkreten und beantragten Abbauvorhabens durchgeführt werde und dieses Vorhaben durch die Planung möglicherweise ausgeschlossen werde, müsse zur Vermeidung eines Abwägungsmangels dieses Vorhaben hinsichtlich seiner Besonderheiten einzelfallbezogen genauer betrachtet werden. Dies sei hier nicht geschehen. An sich geeignete Flächen seien mithin zu Unrecht von vornherein aus der Konzentrationszonenausweisung ausgenommen worden.

14

Die Antragsteller beantragen,

15

den am 14. März 2019 festgestellten, mit Bescheid vom 15. April 2019 genehmigten und am 27. Mai 2019 bekanntgemachten Teilflächennutzungsplan „Konzentrationsflächen Hartgestein“ für unwirksam zu erklären.

16

Die Antragsgegnerin beantragt,

17

den Antrag abzulehnen.

18

Sie hält den Normenkontrollantrag für unbegründet. Eine unzulässige Verhinderungsplanung liege nicht vor. Sie - die Antragsgegnerin - habe das Vorhaben der Antragstellerin zu 3 zum Anlass nehmen können, in eine Konzentrationszonenplanung für den Gesteinsabbau einzutreten. Es sei vorliegend ein abwägungsfehlerfreies gesamträumliches Konzept erstellt worden, das dem Gesteinsabbau im Stadtgebiet und damit der vom Gesetzgeber in § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB getroffenen Privilegierungsentscheidung weiterhin substanzielles Gewicht beimesse. Der Umstand, dass das im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von der Antragstellerin zu 3 beantragte Erweiterungsvorhaben nach dem ergebnisoffen aufgestellten Konzept nicht innerhalb der dargestellten Konzentrationszonen für den Hartgesteinsabbau situiere, begründe keine unzulässige Verhinderungsplanung. Es sei nicht „ins Blaue hinein“ geplant worden. Als Grundlage seien die amtlichen Geologischen Karten zugrunde gelegt worden. Eine flächendeckende Untersuchung aller in den Geologischen Karten ausgewiesenen Gesteinsvorkommen mittels Bohrungen sei nicht veranlasst gewesen. Solche Bohrungen seien bei einer den gesamten Außenbereich in den Blick nehmenden Konzentrationsflächenplanung wirtschaftlich nicht darstellbar und seien zudem ungeeignet, da hier naturgemäß nur punktuelle Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Das eingeschaltete Planungsbüro habe die Konzentrationsflächenplanung anhand der üblichen Vorgehensweise bei diesem gesamträumlichen Konzept erstellt. Da ein einziges genehmigtes großflächiges Abbauvorhaben dazu führe, dass aus Gründen des Bestandsschutzes die genehmigte Vorhabenfläche nicht mehr in die Konzentrationsflächen, die dem Gesteinsabbau im Stadtgebiet substantiell Gewicht verschafften, eingerechnet werden dürfe, habe es auf der Hand gelegen, die Aufstellung des Teilflächennutzungsplans noch vor der Genehmigung zu beschließen und beim Landratsamt eine Zurückstellung gem. § 15 Abs. 3 BauGB zu beantragen. Die Festlegung eines Mindestabstands von 800 m zu reinen Wohngebieten und Ferienhausgebieten begründe auch keinen Abwägungsfehler. Die Festlegung sei auf der Grundlage der vom LfU herausgegebenen „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbauflächen für Kies, Sand und anderen Bodenschätzen“ erfolgt, die darauf hinwiesen, dass bei Steinbrüchen auch größere Abstände von bis zu 800 m erforderlich werden könnten. Eine Unterschreitung der Abstände hätte dazu geführt, dass gerade nicht schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung sichergestellt werden würde, dass auch alle Konzentrationsflächen dann auch in jedem Fall konkret zum Abbau zur Verfügung stünden. Darauf weise das Merkblatt des LfU ausdrücklich hin. Der Verwaltungsgerichtshof habe in einer Entscheidung vom 12. Februar 2015 bestehende Siedlungsflächen grundsätzlich als hartes Tabukriterium anerkannt. Auch der hier gewählte Abstand von 800 m sei als hartes Tabukriterium in diesem Sinne zu bewerten, da innerhalb dieses Abstands nach den Vorgaben des LfU mit der Genehmigung eines Steinbruches regelmäßig nicht gerechnet werden könne. Nach der Definition harter Tabuzonen komme eine Rohstoffgewinnung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht in Betracht. Genau dies sei in den gewählten 800 m-Streifen um Siedlungsgebiete regelmäßig für den Betrieb von Steinbrüchen der Fall.

19

Alle Beteiligten einschließlich des Vertreters des öffentlichen Interesses haben mit Schriftsätzen vom 2. März 2021 erklärt, mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden zu sein. Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte und die Planungsakten der Antragsgegnerin sowie auf die vom Senat beigezogenen Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts Regensburg RO 7 K 19.430 (laufendes Verfahren, mit Beiakten) und RO 7 K 09.2444 (erledigtes Verfahren) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

20

Der Antrag, über den im Einverständnis mit den Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden wird (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg.

21

1. Der Antrag ist zulässig.

22

a) Ein (hier: Teil-) Flächennutzungsplan kann, soweit er die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zur Folge hat, in analoger Anwendung von § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthafter Gegenstand einer Normenkontrolle sein, weil seine entsprechenden Darstellungen unmittelbar die Zulässigkeit von nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Nutzungen - hier für ortsgebundene Betriebe i.S. von § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 2.4.2003 - 22 ZB 03.229 - NVwZ 2003, 1280 = juris Rn. 6; OVG Rh-Pf, B.v. 18.1.2018 - 8 A 11373/17 - BauR 2018, 972 = juris Rn. 18 ff.; OVG Saarl., U.v. 29.4.2010 - 2 C 224/08 - NuR 2010, 743 = juris Rn. 61; VG München, U.v. 5.6.2018 - M 2 K 17.1637 - juris Rn. 17) - steuern. Einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB stehen gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB öffentliche Belange in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Die Darstellung von Konzentrationsflächen in einem Flächennutzungsplan - hier in einem sachlichen Teilflächennutzungsplan (§ 5 Abs. 2b BauGB) - für den bauplanungsrechtlichen Außenbereich einer Kommune erfüllt daher eine dem Bebauungsplan vergleichbare Funktion, sodass es geboten ist, die in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO insoweit bestehende Regelungslücke im Wege der Analogie zu schließen (speziell im Fall der Ausweisung von Konzentrationsflächen für den Abbau von Bodenschätzen vgl. BVerwG, B.v. 24.3.2015 - 4 BN 32.13 - NVwZ 2015, 1452 = juris Rn. 8; allg. vgl. auch. BVerwG, U.v. 26.4.2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 = juris Rn. 11 ff.; U.v. 24.1.2008 - 4 CN 2.07 - NVwZ 2008, 559 = juris Rn.8; BVerwG, U.v. 31.1.2013 - 4 CN 1.12 - BVerwGE 146, 40 = juris Rn. 11 ff.; U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 10; BayVGH, U.v. 14.5.2013 - 15 N 10.2482 - NVwZ 2013, 1428 = juris Rn. 14; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.279 - ZfB 2018, 195 = juris Rn. 46; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.1658 - BayVBI 2018, 779 = juris Rn. 51; B.v. 8.10.2018 - 1 N 15.1910 - juris Rn. 13). Auch im vorliegenden Fall wenden sich die Antragsteller als Eigentümer bzw. zivilrechtlich nutzungsberechtigte Vorhabenträger gegen den streitgegenständlichen Teilflächennutzungsplan, um die Ausschlusswirkung der Konzentrationsflächen für die Zulassung von Hartgesteinsabbau gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu beseitigen, damit dort ein bestehender Steinbruch erweitert werden kann.

23

b) Die Antragsteller haben mit Blick auf die am 27. Mai 2019 erfolgte Bekanntmachung der Genehmigung des Teilflächennutzungsplans mit dem am 5. März 2020 beim Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Normenkontrollantrag die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewahrt.

24

c) Die Antragsteller verfügen über die erforderliche Antragsbefugnis gem. § 47 Abs. 2 VwGO. Nach dieser Regelung kann den Normenkontrollantrag gegen eine zu überprüfende Rechtsvorschrift jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

25

aa) Die Antragsteller zu 1 und 2 können geltend machen, dass ihnen Nutzungsmöglichkeiten des in ihrem Eigentum stehenden Grundstücks FINr. ... der Gemarkung P., das außerhalb der im Teilflächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszonen liegt, genommen würden (BayVGH, U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.279 - ZfB 2018, 195 = juris Rn. 47; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.1658 - BayVBI 2018, 779 = juris Rn. 52). § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stellt die Errichtung von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6

BauGB im gemeindlichen Außenbereich unter einen Planungsvorbehalt, der sich an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung sowie an die Träger der Raumordnungsplanung richtet. Der Planungsvorbehalt setzt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration bestimmter Nutzungen an bestimmten Standorten voraus, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird. Soweit eine Gemeinde - wie hier die Antragsgegnerin - mit der Flächennutzungsplanung von der Darstellungsmöglichkeit des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Gebrauch macht, dient der Flächennutzungsplan damit nicht mehr nur der Steuerung nachfolgender Planungen. Er erlangt über die mittelbaren Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB hinaus unmittelbare Außenwirkungen. Insoweit weist er die Merkmale einer Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG auf (vgl. BVerwG, U.v. 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 = juris Rn. 52 f.; U.v. 13.3.2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 = juris Rn. 14, 32; U.v. 21.10.2004 - 4 C 2.04 - BVerwGE 122, 109 = juris Rn. 13; BVerwG, U.v. 26.4.2007 - 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 = juris Rn. 16; U.v. 24.1.2008 - 4 CN 2.07 - NVwZ 2008, 559 = juris Rn.10; U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 13).

26

bb) Auch die Antragstellerin zu 3 ist antragsbefugt, weil die Darstellungen des Teilflächennutzungsplans auch ihr gegenüber als zivilrechtlich berechtigter Betreiberin eines ortsgebundenen gewerblichen Betriebs i.S. von § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB und damit als Berechtigter einer im Außenbereich privilegierten Nutzung die genannten einschränkenden rechtlichen Wirkungen entfalten. Auch mit Blick auf das beim Verwaltungsgericht Regensburg anhängige Verfahren RO 7 K 19.430 bestehen an der ernsthaften Absicht der Antragstellerin zu 3, als Nutzungsberechtigte eine bestehende Abbaufäche im Außenbereich der Antragsgegnerin außerhalb der dargestellten Konzentrationsflächen zu erweitern, keine Zweifel (vgl. BVerwG, B.v. 21.3.2019 - 4 BN 11.19 - juris Rn. 5 f.; B.v. 19.11.2020 - 4 BN 14.20 - juris Rn. 5 m.w.N.; OVG NW, U.v. 26.11.2020 - OVG 2 A 28.18 - juris Rn. 17 f.).

27

d) Da es nicht ausgeschlossen ist, dass der Stadtrat der Antragsgegnerin ein stattgebendes Urteil im Normenkontrollverfahren zum Anlass nehmen wird, von einer (Teil-) Flächennutzungsplanung zur Ausweisung von Konzentrationszonen mit Rechtswirkungen i.S. von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ganz abzusehen oder - bei Festhalten am Ziel der Steuerung des Hartgesteinsabbaus im Stadtgebiet - im Falle einer neuen bzw. „heilenden“ Flächennutzungsplanung gegebenenfalls dann für die Antragsteller günstigere Darstellungen beschließen wird, fehlt den Antragstellern auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis (OVG NW, U.v. 9.9.2019 - 10 D 36/17.NE - BauR 2020, 226 - juris Rn. 23 m.w.N.; U.v. 24.9.2020 - 7 D 64/18.NE - juris Rn. 26; OVG Saarl., U.v. 4.2.2020 - 2 C 341/18 - juris Rn. 18).

28

2. Der Antrag hat auch in der Sache Erfolg.

29

Der streitgegenständliche Teilflächennutzungsplan ist entsprechend § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären, soweit darin die planerische Entscheidung der Antragsgegnerin zum Ausdruck kommt, die Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für Gesteinsabbau außerhalb der dargestellten Konzentrationsflächen eintreten zu lassen. Der Flächennutzungsplanung liegt kein schlüssiges, auf den privilegierten Hartgesteinsabbau bezogenes gesamträumliches Planungskonzept zugrunde. Sie widerspricht den aus § 2 Abs. 3 und § 1 Abs. 7 BauGB abzuleitenden gesetzlichen Anforderungen des Abwägungsgebots.

30

a) Das Abwägungsgebot verpflichtet die Gemeinde, die für die Planung bedeutsamen öffentlichen und privaten Belange (Abwägungsmaterial) zu ermitteln und zu bewerten (§ 2 Abs. 3 BauGB) sowie sie gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Insgesamt unterliegt die Abwägung allerdings nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot gerechter Abwägung wird verstoßen, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (Abwägungsdefizit), wenn die Bedeutung dieser Belange verkannt wird (Abwägungsfehlschätzung) oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität). Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot

jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet. Das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange innerhalb des vorgegebenen Rahmens ist die „elementare planerische Entschließung“ der Gemeinde über die städtebauliche Entwicklung und Ordnung und kein aufsichtlich oder gerichtlich nachvollziehbarer Vorgang (vgl. z.B. BayVGh, U.v. 24.6.2020 - 15 N 19.442 - juris Rn. 35 m.w.N.). Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgebend (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

31

Der Planungsträger muss sich für eine fehlerfreie Bewertung i.S. von § 2 Abs. 3 BauGB und damit auch für eine fehlerfreie Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB den Unterschied zwischen sog. harten und weichen Tabuzonen bewusstmachen, ihn dokumentieren und sachgerecht handhaben. Die auf der Ebene des Abwägungsvorgangs angesiedelte Ausarbeitung eines Planungskonzepts hat sich im Fall der Ausweisung von Konzentrationszonen zur Steuerung privilegierter Nutzungen im Außenbereich typischerweise abschnittsweise wie folgt zu vollziehen: In einem ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als sog. „Tabuzonen“ zu ermitteln, die für die durch Konzentrationsflächenausweisung zu regelnde privilegierte Nutzung ausgeschlossen sein sollen. Die Tabuzonen lassen sich in zwei Kategorien einteilen, nämlich in sog. „harte Tabuzonen“, in denen die Errichtung und der Betrieb der zu steuernden privilegierten Außenbereichsnutzung (hier: Hartgesteinsabbau) aus tatsächlichen und / oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind, und in sog. „weiche Tabuzonen“, in denen die betroffene Nutzung zwar tatsächlich und rechtlich möglich ist, in denen aber nach den städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde anhand eigener Kriterien entwickeln darf, die betroffene Nutzung nicht ausgeübt werden soll. Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen bleiben sog. „Potenzialflächen“ übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen. Sie sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d.h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der betroffenen Nutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 (hier Nr. 3) BauGB gerecht wird. Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, deren Bereitstellung für die reglementierte Nutzung z.B. durch Bebauungsplan von vornherein an § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB scheitern würde, weil ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. Harte Tabuzonen sind einer Abwägung zwischen den Belangen der von der Konzentrationsflächenplanung betroffenen Nutzung und widerstreitenden Belangen (§ 1 Abs. 7 BauGB) daher entzogen, mithin der Abwägung vorgelagert. Demgegenüber sind weiche Tabuzonen zu den Flächen zu rechnen, die einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Sie sind disponibel, was sich auch daran zeigt, dass städtebauliche Gesichtspunkte hier nicht von vornherein vorrangig sind und der Plangeber die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen muss, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die im Außenbereich privilegierte Nutzung nicht substantiell Raum schafft (hierzu noch unten). Der Plangeber muss seine Entscheidung für weiche Tabuzonen daher mit Blick auf § 1 Abs. 7 BauGB „abwägend“ rechtfertigen. Er muss aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er - anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offenlegen. Andernfalls scheitert seine Planung unabhängig davon, welche Maßstäbe an die Kontrolle des Abwägungsergebnisses anzulegen sind, schon an dem fehlenden Nachweis, dass er die weichen Tabukriterien auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat (zum Ganzen z.B. BVerwG, B.v. 15.9.2009 - 4 BN 25.09 - ZfBR 2010, 65 = juris Rn. 8 ff.; U.v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - BVerwGE 145, 231 = juris Rn. 10 ff.; U.v. 13.12.2012 - 4 CN 2.11 - DVBl 2013, 507 = juris Rn. 10 ff.; U.v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12 - NVwZ 2013, 1017 = juris Rn. 5; U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 19; B.v. 16.1.2019 - 4 BN 20.18 - juris Rn. 11; B.v. 30.1.2019 - 4 BN 4.18 - juris Rn. 6; B.v. 16.12.2019 - 4 BN 30.19 - ZfBR 2020, 373 - juris Rn. 8, 10, 15, 16; BayVGh, B.v. 21.1.2013 - 22 CS 12.2297 - BayVBl 2013, 564 = juris Rn. 27; B.v. 12.2.2015 - 15 ZB 13.1578 - juris Rn. 24; VGh BW, U.v. 13.10.2020 - 3 S 526/20 - ZNER 2020, 570 = juris Rn. 34 ff.; HessVG, U.v. 26.8.2019 - 4 A 2426/17 - BauR 2020, 231 = juris Rn. 36 ff., 66; OVG Berlin-Bbg, U.v. 14.9.2020 - OVG 10 A 17.17 - juris Rn. 122 ff.; OVG NW, U.v. 24.9.2020 - 7 D 64/18.NE - BauR 2020, 1879 = juris Rn. 53 ff.; NdsOVG, U.v. 26.2.2020 - 12 KN 182/17 - BauR 2020, 938 = juris Rn. 103).

b) Gemessen hieran verstößt der Teilflächennutzungsplan schon deshalb gegen das Abwägungsgebot, weil Ausschlussgebiete, die über konstante Abstände zu Siedlungsgebieten definiert werden (800 m zu Ferienhausgebieten und reinen Wohngebieten, 600 m zu allgemeinen Wohngebieten und Campingplätzen, 500 m zu gemischten Bauflächen), fehlerhaft als harte Tabuzonen behandelt worden sind.

33

Die planende Gemeinde unterliegt im Fall der auf die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgerichteten Darstellung von Konzentrationszonen schon dann unter Verstoß gegen § 2 Abs. 3 und / oder § 1 Abs. 7 BauGB einem Bewertungs- bzw. Abwägungsfehler, wenn sie zu Unrecht eine tatsächlich „weiche“ Tabuzone bzw. ein tatsächlich „weiches“ Tabukriterium als „hart“ einstuft und deswegen ihre Begründung und Bemessung einer hinreichenden Abwägung entzieht (in der Sache ebenso BVerwG, U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 20 ff.; VGH BW, U.v. 13.10.2020 - 3 S 526/20 - ZNER 2020, 570 = juris Rn. 42 ff.; NdsOVG, U.v. 23.6.2016 - 12 KN 64/14 - ZfBR 2016, 689 = juris Rn. 64 ff.; U.v. 26.2.2020 - 12 KN 182/17 - BauR 2020, 938 = juris Rn. Rn. 127; HessVGH, U.v. 26.8.2019 - 4 A 2426/17 - BauR 2020, 231 = juris Rn.41 ff., 59; OVG NW, U.v. 22.9.2015 - 10 D 82/13.NE - ZfBR 2016, 52 = juris Rn. 48 ff.; U.v. 17.1.2019 - 2 D 63/17.NE - juris Rn. 79 ff.; U.v. 14.3.2019 - 2 D 71/17.NE - BauR 2019, 1418 - juris Rn. 93 ff.; U.v. 9.9.2019 - 10 D 36/17.NE - BauR 2020, 226 - juris Rn. 71 ff.; U.v. 20.1.2020 - 2 D 100/17.NE - BauR 2020, 1120 = juris Rn. 133 ff.).

34

Aus den Ausführungen auf Seiten 23 f. der Begründung zum streitgegenständlichen Teilflächennutzungsplan geht hervor, dass der Antragsgegnerin die Unterscheidung zwischen harten und weichen Ausschlusskriterien grundsätzlich bewusst war. Die Bezugnahme auf das Hinweisblatt des Landesamts für Umwelt (LfU) „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbauflächen für Kies, Sand und anderen Bodenschätzen“ (2004) unter der Überschrift „B.6.2 Harte Ausschlusskriterien (hAK)“ zeigt, dass die definierten Tabuzonen zum Siedlungswesen von der Antragsgegnerin als harte Tabuzonen eingestuft worden sind (ebenso bereits Seite 8 des „Gutachtens zur Ermittlung von Eignungsflächen für den Abbau von Hartgestein“ vom 18. April 2018), zumal die nach dem Planungskonzept zu schützenden Siedlungsbereiche mit ihren abstandsdefinierten Schutzzonen in der Auswertungstabelle auf Seiten 38 f. der Planbegründung („Tabellarische Darstellung des Abwägungsergebnisses“) ebenfalls ausdrücklich als „harte Ausschlusskriterien“ bezeichnet werden.

35

Diese Einstufung als „hartes Tabukriterium“ teilt der Senat nicht: Soweit in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung den Gemeinden bei der Konzentrationsflächenplanung auch bei der Markierung harter Tabuzonen (z.B. in Orientierung bestimmter Abstände zu Siedlungsflächen) eine gewisse „Typisierungsbefugnis“ eingeräumt wird (am Maßstab schädlicher Umwelteinwirkungen gem. § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG insbes. in Bezug auf Lärmbelastungen vgl. BVerwG, B.v. 16.12.2019 - 4 BN 30.19 - ZfBR 2020, 373 - juris Rn. 8), handelt es sich - jedenfalls außerhalb gesetzlich eingeräumter oder vorausgesetzter Einschätzungsprärogativen (wie ggf. im Natur- und Artenschutzrecht) - nicht um einen den Gemeinden zuzubilligenden Beurteilungsspielraum im Sinne eines der gerichtlichen Prüfung entzogenen Exekutivvorbehalts. Insofern kann es ausschließlich nur darum gehen, zwingenden Ausschlussgründen in pauschalisierender Weise Rechnung zu tragen. Dies setzt voraus, dass in den „tabuisierten“ Bereichen die von der Konzentrationsflächenplanung betroffene, dort ausgeschlossene Nutzung (hier: Hartgesteinsabbau) aus rechtlichen Gründen des Immissionssschutzes oder des bauplanungsrechtlichen Gebots der Rücksichtnahme zwingend ohnehin ausgeschlossen ist und dies plausibel dargelegt wird (vgl. NdsOVG, U.v. 25.4.2019 - 12 KN 226/17 - BauR 2019, 1264 = juris Rn. 79; OVG NW, U.v. 17.1.2019 - 2 D 63/17.NE - juris Rn. 57 ff.; U.v. 14.3.2019 - 2 D 71/17.NE - BauR 2019, 1418 - juris Rn. 71; U.v. 9.9.2019 - 10 D 36/17.NE - BauR 2020, 226 - juris Rn. 81; U.v. 20.1.2020 - 2 D 100/17.NE - BauR 2020, 1120 = juris Rn. 109; VGH BW, U.v. 13.10.2020 - 3 S 526/20 - ZNER 2020, 570 = juris Rn. 35, 48 ff., 53). Diesen Anforderungen hat die Antragsgegnerin mit ihrem pauschalen Rekurs auf die Empfehlungen des LfU-Papiers „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbauflächen für Kies, Sand und andere Bodenschätze“ (2004 mit Stand 7/2003) in der Planbegründung nicht genügt. Nach diesem Arbeitspapier ist bei der Flächenausweisung bezüglich Geräuscheinwirkungen durch den Abbaubetrieb auf Siedlungsgebiete zu beachten, dass in späteren Genehmigungsverfahren die Immissionswerte der TA Lärm für die Beurteilung des Anlagengeräusches herangezogen werden. Die Vermeidung erheblicher Belästigungen durch Geräusche und die Einhaltung der Immissionsrichtwerte könne - so die Empfehlungen des LfU - bei

Abbau von Kies, Sand oder Tonen in der Regel sichergestellt werden, wenn Mindestabstände der Abbauflächen von 300 m zu reinen Wohngebieten, 200 m zu allgemeinen Wohngebieten und 150 m zu Mischgebieten nicht unterschritten würden. Ferner heißt es dort wörtlich weiter: „Bei Steinbrüchen können je nach Abbauverfahren auch größere Abstände, nämlich 500 bis 800 m erforderlich werden.“ Diese Formulierung stellt ersichtlich keine feste Regel auf und versteht sich auch nicht als eine sachverständige (untergesetzliche) Konkretisierung des bauplanungsrechtlichen Gebots der Rücksichtnahme bzw. des unbestimmten Rechtsbegriffs der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ i.S. von § 3 Abs. 1 BImSchG, sondern verweist auf die Umstände des Einzelfalls („je nach Abbauverfahren“, „können“). So wird im Papier des LfU ferner klargestellt, dass auch geringere Abstände im Einzelfall möglich sind, wenn Abschirmungen vorhanden sind oder angelegt werden. Insofern seien Detailuntersuchungen erforderlich. Aus alledem ergibt sich, dass dem LfU-Papier - unabhängig davon, dass ihm keine normative Bindungswirkung zukommt - entgegen der Deutung der Antragsgegnerin nicht die Aussage zu entnehmen ist, dass Steinbrüche generell, um hinsichtlich zu prognostizierender Lärmbelastungen am Maßstab des § 3 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Nr. 1, § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG (immissionsschutzrechtlich) bzw. am Maßstab von Art. 68 Abs. 1, Art. 59 oder Art. 60 BayBO i.V. mit § 35 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB (baurechtlich) genehmigungsfähig sein zu können, einen Mindestabstand von 800 m zu reinen Wohngebieten und Ferienhausgebieten, 600 m zu allgemeinen Wohngebieten und 500 m zu Mischgebieten stets und immer einhalten müssen (zur Einzelfallbetrachtung vgl. auch BayVGh, B.v. 2.4.2003 - 22 ZB 03.229 - NVwZ 2003, 1280 = juris Rn. 6).

36

c) Die zugrunde gelegten Abstandszonen sind auch nicht „hilfsweise“ gemäß den Anforderungen für „weiche Tabukriterien“ in der Abwägung behandelt worden (vgl. VGh BW, U.v. 13.10.2020 - 3 S 526/20 - ZNER 2020, 570 = juris Rn. 54 f.; OVG SH, U.v. 20.1.2015 - 1 KN 18/13 - juris Rn. 50; OVG NW, U.v. 14.3.2019 - 2 D 71/17.NE - BauR 2019, 1418 - juris Rn. 103 ff.; Schink, UPR 2016, 366/370). Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass die Abstände hinreichend mit dem gesetzlichen Anliegen abgewogen worden sind, dem Hartgesteinsabbau an geeigneten Standorten eine Verwirklichungschance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB gerecht wird. Ob dabei auch der von den Antragstellern erhobene Vorwurf einer auch gegen § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verstoßenden Verhinderungsplanung gerechtfertigt ist (vgl. BayVGh, B.v. 12.2.2015 - 15 ZB 13.1578 - juris Rn. 17 f.), kann aus Sicht des Senats dabei dahingestellt bleiben.

37

aa) Die allgemeinen Ausführungen auf Seite 29 der Planbegründung, wonach es die Antragsgegnerin als erforderlich ansehe, innerhalb der als empfindlich dargestellten Bereiche eine Nutzung zum Rohstoffabbau auszuschließen, werden den Anforderungen an ein schlüssiges Gesamtkonzept zur abwägungsfehlerfreien Rechtfertigung weicher Tabuzonen nicht gerecht. Insbesondere ist eine vertiefte, substantiierte abwägende Auseinandersetzung mit der Betroffenheit der Antragsteller als Eigentümer bzw. Betreiber des einzigen aktiv betriebenen Steinbruchs im Stadtgebiet (vgl. die im Verfahren nach § 4 Abs. 1 BauGB abgegebene Stellungnahme des BIV vom 10. August 2018), dessen Erweiterung seit Jahren verfolgt wird, nicht ersichtlich.

38

bb) Selbst wenn die Antragsgegnerin die Schutzabstände zu den Siedlungsflächen im vorgenannten Sinn als „weiche Tabuzonen“ behandelt und als solche in die Abwägung eingestellt hätte, wäre der Feststellungsbeschluss zum Teilflächennutzungsplan rechtsfehlerhaft, weil es an einer am Maßstab von § 2 Abs. 3 BauGB hinreichenden Ermittlung und Bewertung eines abwägungserheblichen Belangs fehlt.

39

§ 2 Abs. 3 BauGB liegt die Erwägung zugrunde, dass die für die konkrete Planungsentscheidung bedeutsamen Belange in einem ordnungsgemäßen Verfahren ermittelt und bewertet werden müssen, bevor sie gemäß § 1 Abs. 7 BauGB rechtmäßig abgewogen werden können (vgl. BayVGh, U.v. 24.11.2017 - 15 N 16.2158 - BayVBI 2018, 814 = juris Rn. 32 m.w.N.; U.v. 17.7.2020 - 15 N 19.1377 - ZNER 2020, 456 = juris Rn. 30). Nach dem Modell des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bedingen die positive und negative Komponente der Darstellung von Konzentrationsflächen einander. Das Zurücktreten der Privilegierung in Teilen des Plangebiets lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Gemeinde sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Bei Planungen mit Auswirkungen i.S. von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist den nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Vorhaben in substantieller Weise Raum zu schaffen (vgl. BVerwG, U.v. 13.3.2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE

118, 33 = juris Rn. 15, 41; U.v. 21.10.2004 - 4 C 2.04 - BVerwGE 122, 109 = juris Rn. 13; B.v. 15.9.2009 - 4 BN 25.09 - ZfBR 2010, 65 = juris Rn. 8; B.v. 24.3.2015 - 4 BN 32.13 - NVwZ 2015, 1452 = juris Rn. 22, 28; B.v. 12.5.2016 - 4 BN 49.15 - ZfBR 2016, 587 = juris Rn. 4 f.; B.v. 7.5.2018 - 4 BN 23.17 - ZfBR 2018, 598 = juris Rn. 2; B.v. 7.5.2018 - 4 BN 24.17 - juris Rn. 3; U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 24; BayVGh, B.v. 19.2.2015 - 22 CS 14.2495 - juris Rn. 21 m.w.N.; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.279 - ZfB 2018, 195 = juris Rn. 49, 61 ff.; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.1658 - BayVBl 2018, 779 = juris Rn. 54, 66 ff.; HessVGh, U.v. 26.8.2019 - 4 A 2426/17 - BauR 2020, 231 = juris Rn. 36). Das Abwägungsergebnis ist daher stets abschließend darauf zu überprüfen, ob mit der Planung der zu regelnden privilegierten Nutzung substantiell Raum gegeben bzw. belassen wird. Erkennt die Gemeinde hierbei, dass der betroffenen Nutzung im Ergebnis nicht in ausreichendem Maß substantiell Raum geschaffen wird, muss sie ihr Auswahlkonzept nochmals überprüfen und gegebenenfalls ändern (vgl. z.B. OVG Saarl, U.v. 4.2.2020 - 2 C 341/18 - juris Rn. 27, 30, 42; VGh BW, U.v. 13.10.2020 - 3 S 526/20 - ZNER 2020, 570 = juris Rn. 40; OVG NW, U.v. 14.3.2019 - 2 D 71/17.NE - BauR 2019, 1418 - juris Rn. 86; U.v. 20.1.2020 - 2 D 100/17.NE - BauR 2020, 1120 = juris Rn. 126; U.v. 24.9.2020 - 7 D 64/18.NE - BauR 2020, 1879 = juris Rn. 57; OVG Berlin-Bbg, U.v. 14.9.2020 - OVG 10 A 17.17 - juris Rn. 251 ff.; Schink, UPR 2016, 366/373).

40

Im vorliegenden Fall ist den Akten nicht zu entnehmen, dass die Antragsgegnerin eine entsprechende „Gegenprobe“, die den gesetzlichen Anforderungen genügt, durchgeführt hat. Unter Verstoß gegen § 2 Abs. 3 BauGB fehlt es daher bereits an einer hinreichenden Ermittlungs- und Bewertungsbasis. Denn die Antragsgegnerin hat entgegen den kritischen Hinweisen diverser Behörden / Träger öffentlicher Belange, aus denen deutliche Zweifel an der Existenz wirtschaftlich abbaufähigen Gesteins hervorgehen, die Abbauwürdigkeit, die Gesteinsqualität und die Mächtigkeit der Lagerstätten auf den (verbleibenden) dargestellten Konzentrationsflächen als abwägungsrelevante Faktoren bei der Bestimmung weicher Tabuzonen nicht untersucht und damit nicht hinreichend ermittelt und bewertet, in welchem Umfang dem gem. § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegierten Hartgesteinsabbau als Ergebnis der Konzentrationsflächenplanung tatsächlich noch Raum verbleibt. Sollten die dargestellten (verbleibenden) Konzentrationszonen für Hartgesteinsabbau (213 ha = ca. 1,9% des Stadtgebiets der Antragsgegnerin) im Ganzen eine Größenordnung aufweisen, die am Maßstab des Verbots der Verhinderungsplanung als grundsätzlich noch hinreichend dimensioniert angesehen werden könnte (vgl. einerseits BayVGh, B.v. 12.2.2015 - 15 ZB 13.1578 - juris Rn. 18; andererseits BayVGh, U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.279 - ZfB 2018, 195 = juris Rn. 61 ff.; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.1658 - BayVBl 2018, 779 = juris Rn. 66 ff.), hat die Antragsgegnerin speziell im vorliegenden Fall nicht aufgeklärt, ob die dargestellten Flächen für den (wirtschaftlichen) Hartgesteinsabbau überhaupt geeignet sind. Diesbezüglich haben sich neben dem BIV im frühzeitigen Beteiligungsverfahren diverse Behörden wie folgt geäußert:

41

- Das WWA W. nahm unter dem 16. August 2018 umfangreich zu diversen wasser- und bodenrechtlichen Fragen Stellung und empfahl u.a. auch, die Eignung der Gneise und Granite in Bezug auf einen langfristig wirtschaftlichen Abbau zu berücksichtigen, um eine unnötige Inanspruchnahme von Flächen und vergebliche Investitionen zu vermeiden. Gegebenenfalls könne ein Fachgutachter oder das LfU um eine entsprechende Expertise gebeten werden. Auffällig sei, dass es neben kleineren Abbaustätten im Stadtgebiet der Antragsgegnerin bisher offenbar keinen größeren Hartgesteinsabbau gegeben habe. Dies könnte darauf hindeuten, dass die erforderlichen Gesteinsqualitäten überwiegend nicht vorhanden seien. In den Erläuterungen zur Geologischen Karte Blatt 6639 W. werde das Gestein einiger Abbaustätten als häufig zerrüttet, verwitterungs- und frostempfindlich beschrieben.

42

- Das LfU kritisierte mit Stellungnahme vom 21. August 2018 (dort zum Thema „Rohstoffgeologie“) nicht nur die zugrunde gelegten Mindestabstände zu Siedlungsflächen als nicht sachgerecht. Zudem seien im Planungsentwurf rohstoffgeologische Belange wenig oder sogar fälschlich berücksichtigt worden. Granite und Gneise des Oberpfälzer Waldes könnten durch tiefgründige Verwitterung während der Tertiärzeit Gesteinszersatz ausweisen, sodass diese in diesem Fall dann entweder zur Rohstoffdeckung gänzlich ungeeignet seien oder ggf. nur als Zersetztsand (Lockergestein, Auffüllmaterial) oder Zusatzlehm (Zuschlagstoff für Ziegelherstellung) wirtschaftliche Verwendung finden könnten. In den meisten Fällen sei tiefgründiger Zersatz als Abraum zu betrachten, der die Eignung einer Fläche für den Natursteinabbau infrage stelle. Da in derartigen Partien immer wieder festere Komponenten „schwimmen“ würden, seien

diese von den Kartiergeologen der amtlichen Geologischen Karten „abgedeckt“ als Granite oder Gneise bezeichnet worden. Die tatsächliche Eignung der in einem Gebiet anstehenden Gesteine könne erst durch Bohrungen und umfangreiche gesteinsphysikalische Untersuchungen verifiziert werden. Im ungünstigsten Fall könnten alle ausgewiesenen Konzentrationsflächen nicht einmal für die Herstellung von Schotter geeignet sein bzw. keine für einen wirtschaftlichen Hartgesteinsabbau ausreichende Größe aufweisen. Auf diese Schwierigkeit sei der von der Antragsgegnerin für die Planung beauftragte Gutachter im Rahmen eines Telefonats seitens des LfU hingewiesen worden. Dieser Umstand werde zwar von der Planung angerissen, aber nicht bei der Flächenauswahl gewertet. Stattdessen werde nur auf das unternehmerische Risiko verwiesen. Eine Vorgehensweise, bei der potenzielle Konzentrationsflächen ohne Fachwissen über Rohstoffgewinnung unter Abbausschluss auf den übrigen Flächen festgelegt werden, könne seitens des LfU nicht zugestimmt werden. Das LfU (Abteilung Rohstoffgeologie) habe daher nach Maßgabe der Nr. 4.1 der „Richtlinien für Anlagen zur Gewinnung von Kies, Sand, Steinen und Erden“ (vom 9.6.1995, AllMBI. S. 589, geändert durch Bekanntmachung vom 12. April 2002, AllMBI. S. 234) in den letzten Jahren Gemeinden, die Flächennutzungspläne zur Ausweisung von Rohstoff-Konzentrationsflächen ausgewiesen hätten, bei unsicherer Rohstoff-Geologie aufgefordert, die Mächtigkeit und Eignung des Rohstoffs in den entsprechenden Konzentrationsflächen durch Bohrungen oder tiefe Schürfe nachzuweisen.

43

- Auch der Regionsbeauftragte für die Region Oberpfalz-Nord bei der Regierung der Oberpfalz kritisierte in seiner Stellungnahme vom 30. August 2018, dass die in der Planung vorgenommene Bewertung der Abbaueignung der Konzentrationsflächen ausschließlich auf die Granit- und Gneisvorkommen nach der Geologischen Karte abstelle. Damit erfolge keine ausreichende Begründung der Auswahl der Konzentrationszonen. Im Hinblick auf Rohstoffqualität und -mächtigkeit im Bereich der Konzentrationszonen und die Beurteilung der Abbauwürdigkeit sollten Stellungnahmen rohstoffgeologischer Fachstellen eingeholt und ihnen besondere Bedeutung beigemessen werden. Auf Konzentrationszonen, die sich aus Sicht der Fachstellen nicht bzw. nur in geringem Umfang zum Abbau eigneten, solle verzichtet werden. Damit könnten kleinflächige Abbaufächen sowie ungerechtfertigte Einschränkungen für andere Nutzungen verhindert werden. Rohstofffachliche Aussagen zur Abbauwürdigkeit ermöglichten es auch, im Rahmen der Abwägung eine Gewichtung der Eignung der geplanten Konzentrationszonen vornehmen zu können und eine unzulässige „Negativplanung“ zu vermeiden.

44

Im Verfahren der Beteiligung der Behörden und Träger öffentlicher Belange gem. § 4 Abs. 2 BauGB äußerten sich neben dem BIV und der Höheren Landesplanungsbehörde bei der Regierung der Oberpfalz insbesondere das LfU und der Regionale Planungsverband weiterhin wie folgt kritisch:

45

- Das LfU führte unter Aufrechterhaltung seiner früheren Stellungnahme vom 21. August 2018 mit Schreiben vom 29. November 2018 aus, der Flächennutzungsplanung könne unter dem Blickwinkel der Rohstoffgewinnung nicht zugestimmt werden, da sich die Flächenauswahl allein auf die amtlichen Geologischen Karten beziehe und Vorab-Untersuchungen zur Gesteinsqualität außer Acht lasse. Die in dem Entwurf der Begründung zur Teilflächennutzungsplanung sowie in der Abwägung am 18. Oktober 2018 vorgeschlagene Vorgehensweise, wonach eine Untersuchung der tatsächlichen Eignung erst nach erfolgter Ausweisung der Konzentrationsflächen durch den jeweiligen Unternehmer vorgesehen sei, sei keine sinnvolle Lösung. Es werde die fachliche Bewertung des WWA W. unterstützt, in der u.a. festgehalten werde, dass es im Stadtgebiet der Antragsgegnerin bisher keinen größeren Hartgesteinsabbau gegeben habe und es in der Erläuterung zur Geologischen Karte Blatt 6639 W. Hinweise auf zerrüttete, verwitterungs- und frostempfindliche Gesteine gebe. Auch diese Äußerung stelle die grundsätzliche Rohstoffeignung in Frage. Eine generelle Eignung als „Festgestein“ oder „Schotter“ sei nicht gewährleistet. Das Vorkommen von lokalen, entsprechend geeigneten Gesteinen im Stadtgebiet könne nicht ohne Weiteres auf andere Gebiete übertragen werden. Die Erfahrung der Fachbehörde bei der Erkundung von Hartgesteinsvorkommen im Gneis und Granit der Oberpfalz auf alleiniger Grundlage der Geologischen Karte habe gezeigt, dass es schwierig sei, geeignete größere Vorkommen zu finden. Gerade deshalb sei eine fundierte, zielgerichtete rohstoffgeologische Erkundung im lokalen Maßstab vor einer Ausweisung von Konzentrationsflächen unerlässlich. Die Erwägung der Antragsgegnerin, wonach die „Abteilung Rohstoffgeologie“ des LfU bereits vorab in die Planung einbezogen worden sei, sei so nicht richtig. Ein Vertreter des von der Antragsgegnerin beauftragten Ingenieurbüros habe im Referat Wirtschaftsgeologie-

Bodenschätze des LfU angerufen und sei über die Aussagekraft der amtlichen Geologischen Karte (1:25.000) hinsichtlich der Rohstoffeignung sowie der generellen Unwägbarkeiten der rohstoffgeologischen Nutzung von Granit und Gneis hinreichend informiert worden. Bereits zu diesem Zeitpunkt sei das Ingenieurbüro darauf hingewiesen worden, dass nach Ansicht der LfU-Rohstoffgeologie eine Aussage über verwertbare Gesteine für eine Ausweisung von Konzentrationszonen nur mit entsprechenden geeigneten gesteinsphysikalischen Untersuchungen und Bohrungen möglich sei.

46

- Der Regionale Planungsverband kritisierte über eine Stellungnahme des Regionsbeauftragten für die Region Oberpfalz-Nord bei der Regierung der Oberpfalz vom 20. Dezember 2018, dass die bislang im Planentwurf vorgenommene Bewertung der Abbaueignung der dargestellten Konzentrationszonen weiterhin allein auf die Granit- und Gneisvorkommen nach der Geologischen Karte abstelle. Um ungerechtfertigte Einschränkungen für andere Nutzungen und eine unzulässige Negativplanung zu vermeiden, werde empfohlen, bereits auf der Ebene der Konzentrationszonenplanung weitere Erkundungen im Hinblick auf Rohstoffqualität und -mächtigkeit vorzunehmen.

47

Aufgrund der vorliegenden fundierten Einwendungen diverser Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange, die die Antragsgegnerin weder durch fachliche Gegenaussagen erschüttert noch in der Sache überhaupt in Frage gestellt hat, ist im vorliegenden Fall (anders als bei BayVGH, B.v. 12.2.2015 - 15 ZB 13.1578 - juris Rn. 27) davon auszugehen, dass die Informationen aus der amtlichen Geologischen Karte diesbezüglich unzureichende oder jedenfalls nicht hinreichend aussagekräftige Angaben enthielten. Weil Konzentrationszonen nicht so beschaffen sein müssen, dass sie eine bestmögliche Ausnutzung für die geregelte Nutzung (hier Hartgesteinsabbau) gewährleisten, kann die Gemeinde im Rahmen einer auf die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgerichteten Flächennutzungsplanung zwar davon absehen, die Qualität des abbaubaren Hartgesteins bis ins kleinste Detail aufzuklären. Liegen Bodenschätze hingegen nicht vor oder können diese nicht oder kaum wirtschaftlich genutzt werden, kann eine planerische Festsetzung, die gerade dort einen entsprechenden Rohstoffabbau vorsieht bzw. im Gemeindegebiet konzentriert, nicht realisiert werden (Schink, UPR 2016, 366/368). Die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung sind daher nicht von der Aufklärung entbunden, ob an den ausgewählten Standorten zumindest die Voraussetzungen für eine dem Zweck angemessene Nutzung gegeben sind (BVerwG, U.v. 17.12.2002 - 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287 = juris Rn. 18; B.v. 18.1.2011 - 7 B 19.10 - NVwZ 2011, 812 = juris Rn. 52; B.v. 22.5.2014 - 4 B 56.13 - ZfBR 2014, 583 = juris Rn. 6; B.v. 24.3.2015 - 4 BN 32.13 - NVwZ 2015, 1452 = juris Rn. 29; strenger Schink, UPR 2016, 366/368 f.). Dies gilt insbesondere dann, wenn aufgrund objektiver Umstände - wie hier aufgrund diverser Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange - die Möglichkeit einer angemessenen Nutzung überhaupt infrage steht. Ohne eine entsprechende Aufklärung lässt sich dann - als Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Abwägung - nicht mit hinreichender Sicherheit die Feststellung treffen, dass die Planung im Ergebnis der gem. § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegierten Hartgesteinsgewinnung den erforderlichen substanziellen Raum verschafft bzw. belässt (für den Fall der nicht hinreichend ermittelten „Windhöffigkeit“ im Fall der Ausweisung von Konzentrationszonen für Windkraftnutzung vgl. BayVGH, B.v. 2.6.2008 - 22 B 06.2092 - juris Rn. 34; B.v. 22.4.2012 - 22 CS 12.310 - ZNER 2012, 522 = juris Rn. 22).

48

Unabhängig von der Frage, ob aufgrund einer Planung „ins Blaue hinein“ auch der Vorwurf einer Verhinderungsplanung gerechtfertigt wäre, führt die vorliegend fehlende Aufklärung und Beurteilung der Geeignetheit der dargestellten Flächen zum (wirtschaftlichen) Hartgesteinsabbau daher zu einem gegen § 2 Abs. 3 BauGB verstoßenden Ermittlungs- und Bewertungsdefizit. Jedenfalls dann, wenn im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange die Aussagekraft amtlicher Daten (hier: aus Geologischen Karten) hinsichtlich der Existenz (wirtschaftlich) abbaufähigen Gesteins und Schotters von fachkundiger Seite aufgrund objektiver Umstände infrage gestellt wird, darf sich die Gemeinde bei der Regelung von Konzentrationszonen für Gesteinsabbau in einem (hier: Teil-) Flächennutzungsplan nicht blind auf diese Daten verlassen. Insbesondere darf sie in diesem Fall die Existenz abbaufähigen Materials sowie die Möglichkeit deren wirtschaftlicher Verwertung nicht schlicht unterstellen bzw. die diesbezügliche Ermittlung unter Konflikttransfer auf die Umsetzungsphase dem später abbauinteressierten Unternehmer / Vorhabenträger überlassen. Sie unterliegt dann vielmehr wegen § 2 Abs. 3 BauGB der Pflicht, diese Fragen über eine entsprechende Sachverhaltserforschung als Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Abwägung

aufzuklären. Denn erst unter der Voraussetzung der Ermittlung und Bewertung, dass auf den verbleibenden Konzentrationsflächen, die vorliegend lediglich 1,9% des Stadtgebiets ausmachen, wirtschaftlich nutzbares und wirtschaftlich abbaubares Hartgestein überhaupt vorkommt, vermag die Antragsgegnerin ihrem Willen zur positiven Steuerung des Abbaugeschehens wirklich Ausdruck zu verschaffen und dem Eindruck entgegenzuwirken, Konzentrationsflächen nur als „Feigenblätter“ darzustellen (vgl. BayVGh, U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.279 - ZfB 2018, 195 = juris Rn. 66; U.v. 23.2.2017 - 2 N 15.1658 - BayVBl 2018, 779 = juris Rn. 71).

49

d) Die vorgenannten Abwägungs- bzw. Ermittlungs- / Bewertungsmängel sind gem. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 (Halbs. 2) erheblich (zu den Maßstäben vgl. z.B. BVerwG, U.v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - juris Rn. 16 f.; U.v. 13.12.2012 - 4 CN 2.11 - juris Rn. 16 f.; OVG NW, U.v. 17.1.2019 - 2 D 63/17.NE - juris Rn. 188 ff.; OVG SH, U.v. 20.1.2015 - 1 KN 18/13 - juris Rn. 54; NdsOVG, U.v. 23.6.2016 - 12 KN 64/14 - ZfBR 2016, 689 = juris Rn. 75 f.; U.v. 25.4.2019 - 12 KN 226/17 - BauR 2019, 1264 = juris Rn. 93 ff.).

50

Der Mangel wegen fehlerhafter Einstufung des Abstandsmodells als hartes Tabukriterium ist offensichtlich, weil er auf objektiv feststellbaren Umständen - nämlich der Planbegründung und den vom Gemeinderat jeweils übernommenen Abwägungsvorlagen - beruht und ohne Ausforschung der Mitglieder des Rates über deren Planungsvorstellungen erkennbar ist. Der aufgezeigte Abwägungsfehler ist auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, weil nach den Umständen des vorliegenden Falls die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne ihn die Planung anders ausgefallen wäre. Im vorliegenden Fall lässt sich dem maßgeblichen, in den Aufstellungsunterlagen dokumentierten Willen des Plangebers nicht entnehmen, dass sich der Stadtrat der Antragsgegnerin für dieselben Konzentrationsflächen entschieden hätte, wenn er die Abstände zu den Siedlungsflächen als weiche Tabukriterien eingestuft und diese als solche ordnungsgemäß in der Abwägung berücksichtigt hätte (vgl. BayVGh, U.v. 30.7.2013 - 15 B 12.147 - BayVBl 2014, 110 = juris Rn. 40; NdsOVG, U.v. 25.4.2019 - 12 KN 226/17 - BauR 2019, 1264 = juris Rn. 96; vgl. auch mit weiteren Erwägungen OVG NW, U.v. 17.1.2019 - 2 D 63/17.NE - juris Rn. 161 ff.; NdsOVG, U.v. 23.6.2016 - 12 KN 64/14 - ZfBR 2016, 689 = juris Rn. 72). Auch das gegen § 2 Abs. 3 BauGB verstoßende Ermittlungsdefizit hinsichtlich der Abbauwürdigkeit, der Gesteinsqualität und der Mächtigkeit der Lagerstätten ist gem. § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB beachtlich. Die Antragsgegnerin hat - wie gesehen - einen von der Planung berührten, abwägungserheblichen und damit i.S. von § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB wesentlichen Belang nicht hinreichend ermittelt und bewertet. Die Offensichtlichkeit des Fehlers ergibt sich unmittelbar aus den Flächennutzungsplanakten, maßgeblich aus den Unterlagen zur Abwägung im Stadtrat und der Planbegründung. Auch diesbezüglich besteht nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit, dass ohne den Fehler die Planung anders ausgefallen wäre. Es steht nach wie vor die - mangels entsprechender Ermittlungen bislang nicht beantwortete - Frage im Raum, ob und in welchem Umfang auf den dargestellten Konzentrationsflächen ein wirtschaftlicher Hartgesteinsabbau möglich ist. Damit fehlt es an einer empirischen Basis, die den Schluss zuließe, dass der Gemeinderat denselben Flächennutzungsplan auch bei Kenntnis einer ordnungsgemäß aufgearbeiteten Datenlage beschlossen hätte. Es ist nicht Sache des Normenkontrollgerichts, etwa über ein Sachverständigengutachten eine diesbezüglich unterbliebene ordnungsgemäße Sachverhaltsermittlung für die Antragsgegnerin nachzuholen (vgl. BayVGh, U.v. 17.7.2020 - 15 N 19.1377 - ZNER 2020, 456 = juris Rn. 48 m.w.N.).

51

e) Die Mängel sind auch rechtzeitig gem. § 215 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BauGB innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Flächennutzungsplans (27. Mai 2019) schriftlich gegenüber der Gemeinde unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden. Die Antragsteller haben bereits mit gesondertem Rügeschreiben ihrer Bevollmächtigten vom 27. Februar 2020, das der Antragsgegnerin an demselben Tag per Telefax übermittelt wurde, der Sache nach die o.g. Abwägungsmängel bzw. Ermittlungs- und Bewertungsdefizite mit dem Vortrag moniert, dass das Abstandsflächenkonzept unter Rekurs auf die „Anforderungen zum Lärmschutz bei der Planung von Abbaufeldern für Kies, Sand und andere Bodenschätze“ des LfU zu Unrecht als hartes Tabukriterium eingestuft worden sei. Ferner wurde hierin gerügt, dass die Antragsgegnerin fehlerhaft ins „Blaue hinein“ geplant habe, indem sie trotz der Einwendungen diverser Behörden und Träger öffentlicher Belange nicht geprüft habe, ob sich die ausgewiesenen Konzentrationsflächen überhaupt für eine Hartgesteinsgewinnung eignen. Damit haben die Antragsteller der Anstoßfunktion gem. § 215 Abs. 1 BauGB genügt (vgl. BVerwG,

B.v. 11.9.2019 - 4 BN 17.19 - ZfBR 2020, 268 = juris Rn. 6 m.w.N.). Im Übrigen kann eine Rüge gem. § 215 Abs. 1 BauGB auch im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden (vgl. BayVGh, U.v. 27.2.2018 - 15 N 16.2381 - BayVBI 2019, 88 = juris Rn. 37; B.v. 4.5.2018 - 15 NE 18.382 - juris Rn. 41; OVG Hamburg, U.v. 11.4.2019 - 2 E 8/17.N - ZfBR 2019, 690 = juris Rn. 73). Das gilt jedenfalls, wenn das schriftsätzliche Vorbringen rechtzeitig bei der planenden Gemeinde eingegangen ist (vgl. BVerwG, U.v. 14.6.2012 - 4 CN 5.10 - BVerwGE 143, 192 = juris Rn. 27 m.w.N.; zum Ganzen auch BayVGh, U.v. 17.7.2020 - 15 N 19.1377 - ZNER 2020, 456 = juris Rn. 49). Vorliegend haben die Antragsteller auch über den Antragsschriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 5. März 2020 die o.g. Abwägungsmängel bzw. Ermittlungs- und Bewertungsdefizite binnen Jahresfrist geltend gemacht.

52

3. Weil statthafter Gegenstand der Normenkontrolle entsprechend § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ausschließlich die in den Darstellungen des Flächennutzungsplans zum Ausdruck kommende planerische Entscheidung der Antragsgegnerin ist, mit der Ausweisung von Flächen für privilegierte Nutzungen nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen, hat der Senat im Tenor unter I. die Unwirksamkeitserklärung hierauf zu beschränken. Nur die Ausschlusswirkung, nicht aber die Ausweisung von Positivflächen entfaltet die einer Rechtsvorschrift vergleichbaren Wirkungen (vgl. BVerwG, U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 28 ff.; U.v. 16.12.2019 - 4 BN 30.19 - ZfBR 2020, 373 - juris Rn. 22; U.v. 29.10.2020 - 4 CN 2.19 - juris Rn. 24; B.v. 16.1.2019 - 4 BN 12.18 u.a. - juris Rn. 2 f.; OVG NW, U.v. 9.9.2019 - 10 D 36/17.NE - BauR 2020, 226; U.v. 24.9.2020 - 7 D 64/18.NE - juris).

53

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Trotz der Beschränkung des Tenors auf die Unwirksamkeit hinsichtlich der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sind die Antragsteller nicht über § 155 Abs. 1 VwGO an der Kostentragung zu beteiligen, weil ihr Antrag bei dem nach § 88 VwGO gebotenen Verständnis von Beginn an nur auf die Beseitigung der Ausschlusswirkung gerichtet war (BVerwG, U.v. 13.12.2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 = juris Rn. 32). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V. mit § 708 ff. ZPO. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

54

5. Entsprechend § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Ziffer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre.