Vorzug zu geben. Dass der Verwaltungsgerichtshof die Vorzugswürdigkeit des Freihaltebelangs mit der Beigeladenen unzutreffend eingeschätzt hat, macht die Klägerin nicht geltend. Die Absicht der Beigeladenen, im Ballungsraum Rhein-Main die raren Möglichkeiten der Freiraumsicherung zu nutzen, missbilligt sie nicht.

Auch mit der Anerkennung des Kriteriums „Waldabstand" ist die Klägerin nicht einverstanden. Sie geht davon aus, dass das Kriterium willkürlich gewählt worden sei, weil es der Beklagte während des Verfahrens auf Genehmigung der umstrittenen Windenergieanlagen nicht zur Sprache gebracht habe. Mit den tatrichterlichen Feststellungen stimmt das nicht überein. Der Verwaltungsgerichtshof hat das Bestreben der Beigeladenen, die Waldflächen zu schützen, als sachlich gerechtfertigt angesehen, weil sie für Zwecke der Naherholung und als Kompensationsflächen für die ICE-Trasse Frankfurt-Köln gebraucht würden (UA S. 31 f.). An diese Würdigung ist der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.

(bb) Die nördlich bzw. östlich der Zone WE gelegenen Flächen hat die Beigeladene zum Schutz der Vogelwelt von der Nutzung der Windenergie ausgeschlossen. Das hat die Zustimmung der Vorinstanz gefunden, weil die in Rede stehenden Flächen nach Aussagen eines Gutachters für die Errichtung von Windenergieanlagen hochsensibel bzw. sensibel seien (UA S. 30 f.). Zwar seien sensible Bereiche - anders als hochsensible Bereiche - aus fachlicher Sicht keine (unbedingten) Ausschlussgebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen. Es werde jedoch - so der Gutachter - empfohlen, diese hochwertigen Räume möglichst störungsfrei zu halten. Abgesehen von diesen fachlichen Bedenken, die deutlich gegen die Einbeziehung der ornithologisch sensiblen Bereiche in die Flächen für die Nutzung der Windenergie sprächen, scheitere eine Nutzung dieser Flächen jedenfalls am Artenschutz. Mit der Behauptung, die Empfehlung des Gutachters sei unbegründet, setzt die Klägerin der Einschätzung der avifaunistischen Schutzwürdigkeit der Flächen durch den Gutachter und den Verwaltungsgerichtshof ihre davon abweichende Einschätzung entgegen. Der Bindung des Senats an die vorinstanzliche Sachverhaltswürdigung kann sie sich dadurch nicht entziehen. Die Tatsache, dass sensible Landschaftsräume aus fachlicher Sicht für Windenergieanlagen nicht zwingend gesperrt werden müssen, bedeutet nicht, dass die Gemeinde sie nicht für die Nutzung der Windenergie sperren darf. Sich im Konfliktfall zwischen der Windenergienutzung und dem Vogelschutz für den Vogelschutz zu entscheiden, hält sich im Rahmen des Spielraums, den das Abwägungsgebot der Gemeinde einräumt. Ob das Artenschutzrecht, namentlich das Störungsverbot des § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, der Nutzung der Flächen für die Windenergie zwingend entgegensteht, kann an dieser Stelle offen bleiben. Selbst wenn das nicht der Fall sein sollte, hätten dem Verwaltungsgerichtshof die „fachlichen Bedenken, die deutlich gegen die Einbeziehung der ornithologisch sensiblen Bereiche in die Flächen für die Windenergienutzung sprechen", ersichtlich genügt, um der Beigeladenen zu attestieren, die Flächen nördlich und östlich der Vorrangzone WE fehlerfrei als Ausschlussflächen eingestuft zu haben.

(c) Die Klägerin rügt als weiteren Fehler im Abwägungsvorgang, dass die Beigeladene bei der Ermittlung der Potenzialflächen ein Raster mit pauschalen Mindestabständen zu schutzwürdigen Nutzungen über das Gemeindegebiet gelegt und auf eine Korrektur des Rasters verzichtet habe, obwohl sie hätte erkennen müssen, dass sie bei einem Festhalten an den Mindestabständen der Windenergie nicht mehr, wie vom Bundesverwaltungsgericht gefordert (Urteil vom 17. Dezember 2002 a.a.O. S. 295), in substanzieller Weise Raum verschaffen werde.

Der Verwaltungsgerichtshof hat festgestellt, dass die Beigeladene um Wohnbebauung (Bauflächen und Gebäude) Schutzkorridore mit einer Breite von 1.100 m herumgelegt und einen Mindestabstand zu den vorhandenen Aussiedlerhöfen von 300 m angesetzt hat (UA S. 30). Diese Abstandsgrößen erschienen plausibel und sachgerecht. Die im Vergleich zu den im Jahre 1997 gewählten wesentlich größeren Abstandswerte bezüglich benachbarter Wohnbebauung (Schutzkorridor 1.100 m gegenüber 400 m) entsprächen der technischen Weiterentwicklung der Windenergieanlagen, die nunmehr eine Gesamthöhe von ca. 140 m aufwiesen, während die Beigeladene bei ihrer Vorgängerplanung noch von einer maximalen Anlagenhöhe von 85 m ausgegangen sei. Ob die von der Beigeladenen gewählten Abstandswerte das Minimum dessen darstellen, was zur Verhinderung unzumutbarer Lärmimmissionen, von Beeinträchti-

gungen durch Schattenwurf und von optischer Bedrängung notwendig ist, lässt sich dem Berufungsurteil nicht entnehmen. Daraus mag geschlossen werden, dass sich die Beigeladene auch mit kleiner dimensionierten Pufferzonen hätte zufrieden geben können. Eine Überarbeitung des Auswahlkonzepts war aber nach Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs nicht erforderlich, weil das Vorranggebiet WE - noch - groß genug sei, um der Windenergie ausreichend, d.h. substanziell, Raum zu geben (UA S. 27). Das hält der revisionsgerichtlichen Kontrolle stand.

Wo die Grenze zur Verhinderungsplanung verläuft, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Beschränkt sich die Gemeinde darauf, ein einziges Konzentrationsgebiet auszuweisen, ist dies, für sich genommen, noch kein Indiz für einen fehlerhaften Gebrauch der Planungsermächtigung. Auch Größenangaben sind, isoliert betrachtet, als Kriterium ungeeignet. Wenn die Grenze zur Verhinderungsplanung überschritten ist, kann erst nach einer Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum beurteilt werden (Urteil vom 24. Januar 2008 a.a.O. Rn. 11). Die Einschätzung, ob die Gemeinde der Windenergie substanziell Raum verschafft hat, ist das Ergebnis einer wertenden Betrachtung. Da diese Wertung maßgebend auf der Würdigung der örtlichen Gegebenheiten in tatsächlicher Hinsicht beruht, kann sie revisionsgerichtlich nur darauf überprüft werden, ob sie auf einem Rechtsirrtum beruht, insbesondere weil der Tatrichter eine irrige Vorstellung davon hatte, wann eine Verhinderungsplanung vorliegt, oder ob sie gegen allgemeine Beweiswürdigungsgrundsätze verstößt (vgl. Urteil vom 13. Juli 2006 - BVerwG 4 C 2.05 - BVerwGE 126, 233 Rn. 17). Hieran gemessen ist die vorinstanzliche Entscheidung nicht zu bemängeln. Der Verwaltungsgerichtshof ist zutreffend davon ausgegangen, dass sich nicht abstrakt bestimmen lässt, wo die Grenze zur Verhinderungsplanung verläuft - insbesondere hat er nicht auf allgemein verbindliche Größenordnungen abgestellt -, sondern dass es auf die Gegebenheiten der konkreten Verhältnisse im Plangebiet ankommt (UA S. 25). Diese Verhältnisse hat er vorliegend im Rahmen einer Gesamtbetrachtung gewürdigt, in die sowohl verschiedene Relationen (Größe der Konzentrationsfläche im Vergleich zur Gemeindegebietsgröße, zur Größe der im Regionalplan Südhessen vorgesehenen Mindestgröße für Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen und zur Größe der für die Nutzung der Windenergie reservierten Flächen in den Nachbargemeinden; Anzahl und Energiemenge der Windenergieanlagen) als auch andere Gesichtspunkte wie etwa das Gewicht der Ausschlusskriterien eingeflossen sind. Seine Erwägungen lassen ebenso wie seine Einschätzung, der Nutzung der Windenergie werde - noch - ausreichend Raum gegeben, Rechtsfehler nicht erkennen.

Zu Unrecht sieht die Klägerin darin einen entscheidungserheblichen Verfahrensfehler, dass der Verwaltungsgerichtshof in den Entscheidungsgründen seines Urteils die Größe der Vorrangfläche WE fälschlich mit 43,7 ha angegeben hat (UA S. 27), während der richtige Wert, der im Tatbestand des Urteils auch genannt ist (UA S. 7), 34,7 ha beträgt. Mit dem Beklagten und der Beigeladenen ist der Senat der Auffassung, dass das Berufungsurteil auf dem Fehler nicht beruht. Einem isolierten oder einseitigen Abstellen auf Größenangaben eine Absage erteilend hat der Verwaltungsgerichtshof nicht nur auf das Verhältnis zwischen der Größe der Zone WE und der im Regionalplan Südhessen vorgesehenen Mindestgröße für Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen abgestellt, sondern auch und in erster Linie darauf, dass die Vorrangzone WE vier Windenergieanlagen aufnehmen kann, mit deren Stromausbeute sich der Bedarf von ca. 4 000 Haushalten decken lässt (UA S. 28 f.). Es bestehen keine ernstlichen Zweifel, dass der Verwaltungsgerichtshof den Flächennutzungsplan 2006 auch dann als wirksam angesehen hätte, wenn er von der zutreffenden Größe der Vorrangzone WE ausgegangen wäre.

(d) Auf einen Abwägungsfehler führt es nicht, dass in der Vorrangzone WE eine nach der Planung der Beigeladenen mögliche fünfte Windenergieanlage mangels ausreichenden Abstands zu den benachbarten Aussiedlerhöfen nicht errichtet worden ist (UA S. 27). Der Verwaltungsgerichtshof hat aus diesem Umstand nicht den Schluss gezogen, dass die Beigeladene die Aufnahmekapazität der Vorrangzone überschätzt hätte. Zu beanstanden ist das nicht. Das Berufungsurteil enthält keine Feststellungen, aus denen sich ableiten ließe, dass fünf Anlagen mit einer von der Beigeladenen angenommenen Höhe (85 m) und bei einer aufeinander abgestimmten Gruppierung nicht in der Vorrangzone hätten Platz finden können.

(c) Einen Abwägungsfehler hat der Verwaltungsgerichtshof darin gesehen, dass die Beigeladene die Nachteile, die mit der Änderung des Flächennutzungsplans zu Lasten der Eigentümer der nunmehr in die Ausschlusszone für die Windenergienutzung fallenden Grundstücke verbunden sind, und die privaten Interessen der von dem Ausschluss betroffenen Personen und Unternehmen mit konkreten Absichten zur Errichtung von Windenergieanlagen auf den betroffenen Grundstücken nicht in die Abwägung einbezogen hat (UA S. 20). Diesen Fehler hat er jedoch nach § 214 Abs. 3 Satz 3 (richtig: § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2) BauGB als unbeachtlich gewertet. Das lässt keinen Rechtsfehler erkennen. Offen bleiben kann, ob § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB oder § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die vorliegend maßgebliche Planerhaltungsvorschrift ist (vgl. zum Verhältnis der beiden Bestimmungen Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 214 Rn. 120); denn beide Vorschriften machen die Beachtlichkeit von Mängeln im Abwägungsvorgang trotz sprachlicher Unterschiede (vgl. Urteil vom 9. April 2008 - BVerwG 4 CN 1.07 - BVerwGE 131, 100 Rn. 18 ff. zum Merkmal „in wesentlichen Punkten") von denselben Voraussetzungen abhängig.

Der Verwaltungsgerichtshof hat den von ihm markierten Abwägungsfehler als unbeachtlich gewertet, weil er nicht auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sei (UA S. 20). Im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats (Beschlüsse vom 9. Oktober 2003 - BVerwG 4 BN 47.03 (/091003B4BN47.03.0)- BRS 66 Nr. 65 und vom 20. Januar 1992 - BVerwG 4 B 71.90 - Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 5 = NVwZ 1992, 663) ist er davon ausgegangen, dass Mängel im Abwägungsvorgang das Abwägungsergebnis beeinflusst haben, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Mangel die Planung anders ausgefallen wäre. Eine solche konkrete Möglichkeit besteht immer dann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder erkennbarer oder nahe liegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass der Mangel im Abwägungsvorgang von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen sein kann. Der Verwaltungsgerichtshof hat die konkrete Möglichkeit, dass bei Einstellung der betroffenen privaten Interessen von der Änderung der Flächennutzungsplanung Abstand genommen worden wäre oder zu Gunsten der Grundstückseigentümer und Bauinteressenten Modifikationen an der Änderungsplanung vorgenommen worden wären, „in Anbetracht des in der mündlichen Verhandlung seitens der Beigeladenen nochmals hervorgehobenen Gewichts, das den öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Freiraums, dem Schutz der Avifauna und dem Schutz vor allem der umliegenden Wohnbebauung zugemessen worden ist", verneint. Die von der Klägerin geäußerte Vermutung, dass die Beschlussfassung „bei Einbeziehung der Privatinteressen" und „etwaiger Entschädigungsansprüche" anders ausgefallen wäre, reiche zur Annahme einer Auswirkung auf das Abwägungsergebnis nicht aus. An die tatrichterliche Würdigung der Vorinstanz ist der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.

2. Der Ausspruch des Verwaltungsgerichtshofs, dass der Bescheid des Beklagten vom 4. Oktober 2005 rechtswidrig war, hält der revisionsgerichtlichen Prüfung nicht in jeder Hinsicht stand. Da die Feststellungen im Berufungsurteil nicht ausreichen, um dem Senat eine abschließende Entscheidung zu ermöglichen, ist die Sache nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat angenommen, dass ein Kläger die Feststellung verlangen kann, zu einem von ihm selbst bestimmten Zeitpunkt habe ein materieller Anspruch bestanden. Das stimmt mit der Rechtsprechung des Senats überein (Urteil vom 28. April 1999 - BVerwG 4 C 4.98 - BVerwGE 109, 74). Der Verwaltungsgerichtshof hat sich ferner erkennbar davon leiten lassen, dass auf die Berufung einer beigeladenen Gemeinde gegen die erstinstanzliche Feststellung, der Kläger habe eine beantragte Genehmigung beanspruchen können, materielles Recht nur insoweit zu prüfen ist, als es auch dem Schutz der Beigeladenen zu dienen bestimmt ist. Dieser Prüfungsansatz ist ebenfalls zutreffend (Urteil vom 31. Oktober 1990 - BVerwG 4 C 45.88 - BRS 50 Nr. 86). Dem Schutz der gemeindlichen Planungshoheit dient die Vorschrift des § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Sie bestimmt u.a., dass für die Zulassung eines Vorhabens im Außenbereich das Einvernehmen mit der Gemeinde erforderlich ist. Die Gemeinde darf ihr Einvernehmen nur aus den sich aus § 35 BauGB ergebenden Gründen versagen (§ 36 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Das bedeutet im Ergebnis, dass die Voraussetzungen des § 35 BauGB auf das Rechtsmittel der Gemeinde hin

in vollem Umfang nachzuprüfen sind (Urteile vom 31. Oktober 1990 a.a.O. und vom 14. April 2000 - BVerwG 4 C 5.99 - NVwZ 2000, 1048 <1049>). Unvereinbar mit Bundesrecht ist die einschränkende Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, dass § 35 BauGB nur mit Blick auf diejenigen Gründe zu prüfen ist, auf die die beigeladene Gemeinde die Versagung ihres Einvernehmens gestützt hat. Das Recht der Gemeinde, ihr Einvernehmen zu einem Außenbereichsvorhaben zu verweigern, ist nicht mit der Obliegenheit verbunden, die Entscheidung zu begründen (vgl. BTDrucks 13/6392 S. 60 zu Nr. 29 und Buchst. b). Der Bestimmung des § 36 BauGB kann deshalb auch nicht entnommen werden, dass in den Fällen, in denen - wie hier - das Einvernehmen rechtzeitig verweigert wurde, die Gemeinde mit Gründen, die sie bei ihrer Verweigerung nicht angeführt hat, in einem späteren Rechtsbehelfsverfahren präkludiert ist (so zutreffend OVG Weimar, Beschluss vom 29. Januar 2009 - 1 EO 346/08 - juris Rn. 50).

a) Die Beschränkung, die sich der Verwaltungsgerichtshof auferlegt hat, mag der Grund dafür sein, dass im Berufungsverfahren nicht geprüft worden ist, ob den Vorhaben der Klägerin zum maßgeblichen Zeitpunkt das artenschutzrechtliche Störungsverbot des § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG in der seinerzeit geltenden Fassung entgegenstand, das sich zugleich als ein nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB beachtlicher Belang des Naturschutzes darstellt (vgl. Urteil vom 24. Februar 1978 - BVerwG 4 C 12.76 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 61 S. 29). Nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG a.F. war es verboten, wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten durch Aufsuchen, Fotografieren oder ähnliche Handlungen zu stören.

Ob durch die Errichtung und den Betrieb der zur Genehmigung gestellten Anlagen der Tatbestand des § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG a.F. erfüllt worden wäre, ist ungeklärt. Der Verwaltungsgerichtshof ist zwar in anderem Zusammenhang zu der Einschätzung gelangt, dass u.a. die Nutzung des Antragsgebiets für die Windenergie „am Artenschutzrecht scheitert" (UA S. 31). Mit dem von ihm für „bedeutsam" gehaltenen Störungsverbot hat er sich jedoch nur kursorisch befasst. Da das Berufungsurteil nicht die tatsächlichen Feststellungen enthält, die notwendig wären, um dem Senat eine Subsumtion unter § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG a.F. zu ermöglichen, muss der Verwaltungsgerichtshof die Prüfung nachholen. Ihr wird er zugrunde zu legen haben, dass zu den „ähnlichen Handlungen", durch die europäische Vogelarten an ihren Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten gestört werden, auch bau- oder betriebsbedingte Störungen gehörten (vgl. Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 (/4A1075.04)- BVerwGE 125, 116), weil andernfalls den europarechtlichen Vorgaben, insbesondere dem weit gefassten Störungsverbot des Art. 5 Buchst. d VRL, dessen Umsetzung § 42 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG a.F. jedenfalls auch diente, nicht hinreichend Rechnung getragen worden wäre (Urteil vom 21. Juni 2006 - BVerwG 9 A 28.05 (/210606U9A28.05.0)- BVerwGE 126, 166 Rn. 34). Andererseits ist nicht jede Störung untersagt, sondern nur eine erhebliche Störung, die vorliegt, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das bundesrechtlich geregelte Störungsverbot nämlich nicht weiter reichen, als dies unionsrechtlich gefordert ist (vgl. BTDrucks 16/5100 S. 11 zu Nr. 7). Dies kommt im geänderten Wortlaut zum Ausdruck, den das Störungsverbot in § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG 2007 und in § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG in der Fassung des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2542) erhalten hat.

b) Im Übrigen ist das vorinstanzliche Urteil - jedenfalls im Ergebnis - mit Bundesrecht vereinbar.

aa) Der Verwaltungsgerichtshof hat sich entgegen der Ansicht der Beigeladenen nicht dadurch über § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB hinweggesetzt, dass er die Erschließung der umstrittenen Außenbereichsvorhaben als gesichert angesehen hat.

Der Verwaltungsgerichtshof ist davon ausgegangen, dass bis zum 4. Oktober 2005 die umstrittenen Bauvorhaben tatsächlich nicht erschlossen waren. Er hat das für unschädlich gehalten, weil die Klägerin der Beigeladenen mit Schreiben vom 6. Mai 2005 ein Erschließungsangebot unterbreitet habe, dem ein Ausbauplan und eine Aufstellung der einzelnen Erschließungsmaßnahmen als Anlagen beigefügt gewesen seien. Damit habe die Klägerin die ihr als erschließungswillige Bauherrin obliegenden Pflichten zunächst erfüllt. Es wäre dann Sache der Beigeladenen gewesen, die Klägerin auf Mängel in dem Angebot - die die Beigeladene erst im gerichtlichen Verfahren gerügt habe - aufmerksam zu machen und ihr Gelegenheit

zur Nachbesserung zu geben; die Klägerin sei ohne erkennbare positive Reaktion der Gemeinde nicht verpflichtet gewesen, von sich aus weitere Vorschläge zu machen und das Erschließungsangebot nachzubessern (UA S. 40). Dagegen ist bundesrechtlich nichts zu erinnern.

Es entspricht der Rechtsprechung des Senats (Urteil vom 30. August 1985 - BVerwG 4 C 48.81 - BRS 44 Nr. 75), dass die Erschließungsmaßnahmen, die im Einzelfall erforderlich sind, nicht schon bei Vorlage des Genehmigungsantrags oder, wenn sich ein gerichtliches Verfahren anschließt, bis zu dessen Abschluss verwirklicht sein müssen. Gesichert ist die Erschließung, wenn damit gerechnet werden kann, dass sie bis zur Herstellung des Bauwerks (spätestens bis zur Gebrauchsabnahme) funktionsfähig angelegt ist, und wenn ferner damit zu rechnen ist, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen wird. Die Erschließung muss nicht notwendig von der Gemeinde, sondern darf auch durch den Bauherrn oder einen Dritten vorgenommen werden. Von einer gesicherten Erschließung ist nicht erst dann auszugehen, wenn der Bauinteressent oder Dritte die Erschließungsaufgabe vertraglich übernommen hat. Vielmehr genügt es, dass der Gemeinde ein zumutbares Erschließungsangebot vorgelegen hat. Ein solches Angebot hat eine Ersetzungsfunktion. Schon mit seiner Hilfe kann sich der Bauherr die Möglichkeit verschaffen, das Genehmigungshindernis der fehlenden Erschließung zu überwinden (Beschluss vom 18. Mai 1993 - BVerwG 4 B 65.93 - BRS 55 Nr. 105). Für ein zumutbares Erschließungsangebot genügt es freilich nicht, wenn der Bauinteressent lediglich seine Bereitschaft erklärt, in Vertragsverhandlungen einzutreten. Vielmehr muss das Angebot so konkret sein, dass es auf seine Eignung überprüft werden kann, einen Zustand herbeizuführen, der die gleiche Gewähr der Verlässlichkeit bietet, wie wenn das Baugrundstück bereits erschlossen wäre. Hiervon kann auch dann nicht gänzlich abgesehen werden, wenn die Gemeinde sich so unnachgiebig zeigt, dass Vertragsverhandlungen keinen Erfolg versprechen. Vom Grad der Kooperationsbereitschaft der Gemeinde hängt allenfalls ab, welchen Substanziierungsanforderungen das Angebot gerecht werden muss. Lässt die Gemeinde keinen Zweifel daran aufkommen, dass sie bereit ist, aktiv am Zustandekommen eines Erschließungsvertrages mitzuwirken, so hat der Bauinteressent seinerseits durch ein entsprechend detailliertes Angebot eine möglichst breite Verhandlungsgrundlage als Voraussetzung dafür zu schaffen, dass eine Übereinstimmung in sämtlichen Fragen erzielt werden kann, die einer Regelung bedürfen. Verharrt die Gemeinde dagegen in einem Zustand der Passivität, so kann es der Bauherr im allgemeinen fürs Erste damit bewenden lassen, ihr ein Angebot zu unterbreiten, durch das sie in die Lage versetzt wird, sich über den Umfang seiner Leistungsbereitschaft ein Urteil zu bilden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass das Erschließungsangebot der Klägerin vom 6. Mai 2005 den Umständen, die durch eine grundsätzliche Ablehnung der Vorhaben der Klägerin durch die Beigeladene gekennzeichnet seien, angepasst und dass es angesichts der ablehnenden Haltung der Beigeladenen gegenüber den umstrittenen Vorhaben fürs Erste ausreichend substanziiert gewesen sei. An diese vorinstanzliche Würdigung ist der Senat gebunden. Die Beigeladene zeigt nicht auf, dass der Würdigung eine irrige Rechtsauffassung zugrunde liegt. Vielmehr stellt sie ihrerseits überzogene rechtliche Anforderungen an das Erschließungsangebot. Entgegen ihrer Ansicht müssen einem Erschließungsangebot, das die Gemeinde von vornherein nicht annehmen will, nicht alle Belege beigefügt sein, die für den Nachweis der gesicherten Erschließung notwendig sind. Der Verwaltungsgerichtshof hat ferner nicht zu geringe Anforderungen an den Nachweis der Zuverlässigkeit der Eigenleistungen gestellt, die auch die Übernahme des durch den Ausbau entstehenden Unterhaltungsaufwandes einschließen müssen, weil nur auf diese Weise die Gemeinde unwirtschaftliche Aufwendungen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 BauGB vermeiden kann. Die Klägerin hat sich in § 3 des Vertragsentwurfs verpflichtet, den durch die Ausbaumaßnahmen und den Betrieb der Windenergieanlagen bedingten erhöhten Erhaltungsaufwand vom Beginn des Ausbaus der Wege bis zur endgültigen Einstellung des Betriebs der Windenergieanlagen zu tragen. Mit dem Angebot, der Beigeladenen einen einklagbaren Anspruch auf Übernahme der Unterhaltungskosten zu verschaffen, hat sie ihre Bereitschaft dokumentiert, die im konkreten Fall erforderlichen Mittel aufzubringen. Dass sie die Bereitschaft noch durch den Nachweis liquider Mittel hätte untermauern müssen, hat der Verwaltungsgerichtshof zu Recht nicht verlangt.

bb) Die Beigeladene beanstandet des Weiteren die vorinstanzliche Auffassung, dass die Genehmigung der umstrittenen Windenergieanlagen nicht an der Ausweisung der Standortflächen als Regionaler Grünzug im Regionalen Raumordnungsplan Südhessen hätte scheitern müssen. Ihrer Ansicht nach ist das nicht mit § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB vereinbar, wonach raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen. Dass die Ausweisung als Regionaler Grünzug teilweise durch diejenige als Vorrangflächen für Windenergie überlagert sei, komme der Klägerin nicht nach § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB zugute - hiernach stehen öffentliche Belange raumbedeutsamen privilegierten Vorhaben nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind -, weil die konkurrierende Darstellung wegen eines Abwägungsmangels unwirksam sei. Die Argumentation der Beigeladenen greift nicht durch.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Festlegung „Regionaler Grünzug" im Regionalen Raumordnungsplan als Ziel behandelt, von dem - wiederum mit der Qualität eines Ziels der Raumordnung - nach Abschnitt 3.1-2 des Textteils des Programms ausdrücklich Abweichungen aus Gründen des öffentlichen Wohls zugelassen sind (UA S. 42). Zu den Vorhaben, die aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig sind, hat er Windenergienanlagen gezählt. Hieran ist der Senat gebunden, da es sich bei den Bestimmungen des Regionalen Raumordnungsplans um irrevisibles Landesrecht (§ 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO) handelt. Steht die Errichtung von Windenergieanlagen im Regionalen Grünzug mit den Zielen der Raumordnung im Einklang, liegt ein Verstoß gegen § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB nicht vor. Bei dieser Sachlage kann offen bleiben, ob die Ausweisung der Vorrangflächen für Windenergie im Regionalen Raumordnungsplan wirksam ist und damit in der Lage gewesen wäre, zu Gunsten der Klägerin die positive Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB zu entfalten, und braucht der darauf bezogenen Verfahrensrüge der Beigeladenen nicht nachgegangen zu werden, der Verwaltungsgerichtshof habe ihren Vortrag zum Abwägungsdefizit ignoriert und dadurch gegen § 108 VwGO und Art. 103 Abs. 1 GG verstoßen.

cc) Zu Unrecht moniert die Beigeladene, dass der Verwaltungsgerichtshof der Klägerin den geltend gemachten Genehmigungsanspruch nicht deshalb gemäß § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB abgesprochen hat, weil ihre Anlagen höher als 85 m hätten sein sollen. Nach den tatrichterlichen Feststellungen im Berufungsurteil sah der Flächennutzungsplan 1998 eine Höhenbegrenzung für Windenergieanlagen nicht vor (UA S. 43). Dass eine Höhenbegrenzung (auf 85 m) bei der Aufstellung des Plans vorausgesetzt oder als Planmotiv für eine großzügigere Dimensionierung der Vorrangflächen mitbestimmend war, hat der Verwaltungsgerichtshof als rechtlich belanglos erachtet. Das ist bundesrechtlich zutreffend. Aus der Planbegründung ersichtliche Überlegungen der Entscheidungsträger der Gemeinde können zwar zur Auslegung und Erläuterung unklarer Darstellungen herangezogen werden; sind die Aussagen in der Planurkunde aber eindeutig, hat es mit ihnen sein Bewenden und ist ein Rückgriff auf außerhalb der Urkunde liegende Beweismittel unzulässig (vgl. Urteil vom 18. März 2004 - BVerwG 4 CN 4.03 (/180304U4CN4.03.0)- BVerwGE 120, 239 <244>).

dd) Mit dem Argument der Beigeladenen, der öffentliche Belang der Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes hätte der Erteilung der beantragten Genehmigung entgegengestanden, hat sich der Verwaltungsgerichtshof nicht auseinandergesetzt. Seine Begründung, er habe nur diejenigen öffentlichen Belange prüfen dürfen, mit denen die Beigeladene die Versagung ihres Einvernehmens begründet habe, ist zwar, wie bereits dargelegt, mit Bundesrecht nicht vereinbar. Gleichwohl ist das Urteil im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).

Die Baugrundstücke lagen am 4. Oktober 2005 im Vorranggebiet WE II, das die Beigeladene im Flächennutzungsplan dargestellt hatte, um die Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeizuführen. Die Vorschrift versetzt die Gemeinde in die Lage, die bauliche Entwicklung privilegierter Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB im Außenbereich planerisch zu steuern. Die Vorhaben sind nicht mehr nur dann unzulässig, wenn ihnen öffentliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB entgegenstehen, sondern auch dann, wenn für sie durch Darstellungen in einem Flächennutzungsplan eine wirksame Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Die gesetzgeberische Privilegierungsentscheidung kommt zwar weiterhin, aber nur mehr nach Maßgabe der gemeindlichen Planungsvorstellungen zum Tragen. Das

bedeutet, dass den öffentlichen Belangen, denen an sich erst auf der Stufe der Vorhabenzulassung Rechnung zu tragen ist, schon auf der Ebene der Flächennutzungsplanung rechtliche Bedeutung zukommt (vgl. Urteil vom 17. Dezember 2002 - BVerwG 4 C 15.01 (/171202U4C15.01.1)- BVerwGE 117, 287 <300>). Die Gemeinde, die von der Ermächtigung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB Gebrauch macht, hat die öffentlichen Belange, die nach § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB erheblich sind und nicht zugleich zwingende, im Wege der Ausnahme oder Befreiung nicht überwindbare Verbotstatbestände nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllen, bei der Bauleitplanung nach Maßgabe des § 1 Abs. 7 BauGB gegen das Interesse Bauwilliger abzuwägen, den Außenbereich für die Errichtung von Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB in Anspruch zu nehmen. Mit der Darstellung von Konzentrationsflächen bringt sie zum Ausdruck, dass sie die der Abwägung zugänglichen öffentlichen Belange geringer gewichtet hat als die Nutzerinteressen. Ist die Planung wirksam, weil die Abwägung frei von Fehlern ist oder Abwägungsmängel nach dem Fehlerfolgenregime des § 214 BauGB unbeachtlich sind, dürfen diese Belange bei der Entscheidung über die Vorhabenzulassung nicht wieder als Genehmigungshindernis aktiviert werden (Urteil vom 18. August 2005 - BVerwG 4 C 13.04 - BVerwGE 124, 132 <144>). Nach dem Modell des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bedingen die positive und negative Komponente der Darstellung von Konzentrationsflächen einander und lässt sich das Zurücktreten der Privilegierung in Teilen des Plangebiets nur dann rechtfertigen, wenn die Gemeinde sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen (Urteil vom 17. Dezember 2002 a.a.O. S. 294).

Die Beigeladene stellt nicht in Abrede, dass sie bei der Festlegung der Vorrangzonen WE I bis III im Flächennutzungsplan 1998 dem Schutz des Orts- und Landschaftsbildes einen geringeren Wert beigemessen hat als dem Belang der Nutzung der zur Verfügung gestellten Flächen für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen. Ihr Einwand geht dahin, sie sei im Abwägungsprozess von einer Anlagenhöhe bis 85 m ausgegangen. Größere Anlagen, wie sie die Klägerin zur Genehmigung gestellt habe, entsprächen nicht ihren planerischen Vorstellungen, weil sie das Orts- und Landschaftsbild verunstalteten. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB habe dem Genehmigungsantrag daher entgegengehalten werden dürfen. Dem ist zu widersprechen. Die Stadtverordnetenversammlung der Beigeladenen hat im Flächennutzungsplan 1998 eine Höhenbegrenzung nicht festgeschrieben und damit die Folgen - die Zulässigkeit von Windenergieanlagen mit einer Höhe über 85 m - in Kauf genommen. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass das Gremium sich irrig für nicht befugt gehalten hat, im Flächennutzungsplan eine Höhenbeschränkung festzusetzen, oder etwas anderes beschlossen hat, als der Inhalt der Planurkunde belegt.

ee) Die Beigeladene beanstandet schließlich als weiteren Bundesrechtsverstoß, dass es der Verwaltungsgerichtshof abgelehnt hat, den planreifen Entwurf der 2. Änderung des Flächennutzungsplans, die die Baugrundstücke den Ausschlussflächen zuordnet, als öffentlichen Belang anzuerkennen. Auch damit bleibt sie ohne Erfolg.

Der Senat lässt offen, ob ein planreifer Entwurf eines Flächennutzungsplans, dem nach seinem Inkrafttreten die Wirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zukommen sollen, einem Außenbereichsvorhaben generell nicht als öffentlicher Belang entgegenstehen kann. Eine „Vorwirkung" scheidet jedenfalls für den Fall aus, dass die künftigen Ausschlussflächen nach dem aktuellen Flächennutzungsplan noch in einer Konzentrationsfläche liegen. Nach der Rechtsprechung des Senats erfüllt der Flächennutzungsplan im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, d.h. soweit es um die Ausschlusswirkung geht, eine dem Bebauungsplan vergleichbare Funktion (Urteil vom 26. April 2007 - BVerwG 4 CN 3.06 - BVerwGE 128, 382 Rn. 16). Hinsichtlich der Konzentrationsflächen gilt nichts entscheidend anderes. Zwar tritt der Flächennutzungsplan nicht an die Stelle eines Bebauungsplans - die Gemeinde ist nicht gehindert, die Positivflächen zum Zwecke der Feinsteuerung noch mit einem Bebauungsplan zu überplanen, in dem beispielsweise die Vorhabenstandorte durch die Festsetzung von Baugrenzen (§ 23 BauNVO) vorgegeben werden (vgl. dazu Urteil vom 21. Oktober 2004 - BVerwG 4 C 3.04 (/211004U4C3.04.0)- BVerwGE 122, 117) -, er bestimmt aber, in der Bindungswirkung einem Bebauungsplan vergleichbar, dass in den dargestellten Konzentrationsflächen die bevorzugten Vorhaben ihrer Art nach zulässig sind. Solange die Darstellung Bestand hat, kann ihnen eine nur in Aufstellung befindliche anderweitige Flächennutzungsplanung nicht als öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB entgegengehalten werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.