

Urteil Az. 12 KN 244/12*

Niedersächsisches OVG

14. Mai 2014

Tenor

- 1 Auf den Hilfsantrag der Antragstellerin wird die am 28.Juni 2012 bekannt gemachte Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Landkreis Cuxhaven vom 31. Oktober 2011 (RROP 2012) für unwirksam erklärt, soweit mit den Festlegungen zur Windenergie die Rechtswirkungen des §35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen.
- 2 Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
- 3 Der Antragsgegner trägt die Kosten des Normenkontrollverfahrens.
- 4 Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des 1,1-fachen des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des vollstreckbaren Betrages leistet.
- 5 Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 6 Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Satzung des Antragsgegners über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms vom 31.Oktober 2011, bekannt gemacht und in Kraft getreten am 28.Juni 2012 (im Folgenden: RROP 2012), soweit darin bestimmt worden ist, dass außerhalb der festgelegten Vorranggebiete für die Windenergienutzung eine solche Nutzung als Außenbereichsvorhaben, vornehmlich auf den Potentialflächen „F.“ und „G.“, nicht zulässig ist.

*<http://openjur.de/u/702686.html> (= openJur 2014, 14371)

- 7 Der Antragsgegner gab am 29. Mai 2008 seine Absicht bekannt, sein Regionales Raumordnungsprogramm aus dem Jahr 2002, geändert und ergänzt jeweils im Dezember 2004 und 2007, neu aufzustellen, und leitete damit das Aufstellungsverfahren ein. Nach Erstellung einer ersten Fassung des Kriterienkatalogs für das Repowering und die Ausweisung neuer Vorrangstandorte für Windkraftanlagen führte der Antragsgegner u. a. eine öffentliche Anhörung mit externen Fachleuten zu den raumordnerischen Vorgaben zur Steuerung der Windenergienutzung durch. In der Sitzungsvorlage Nr. 261/2008 hieß es danach, es sei folgende Vorgehensweise angedacht:
- 8
1. Die vorhandenen Altstandorte werden im Rahmen des Vertrauensschutzes übernommen.
 - 9 2. Für das Repowering der Altstandorte sowie für die Erweiterung von Altstandorten und für die Ausweisung von neuen Vorrangstandorten werden Kriterien festgelegt.
 - 10 3. Bezüglich des Repowering der alten Standorte ist vorgesehen, dass die Kommunen als Träger der Bauleitplanung die Höhenfestlegung der Anlagen vornehmen. Der Landkreis als Träger der Regionalplanung gibt im RROP keine Höhenfestlegungen mehr vor. Bei Anlagenhöhen über 100 Metern Gesamthöhe ist ein Abstand zu Ortslagen von 1000 Metern und zu Einzelhäusern von 500 Metern einzuhalten. In einem Windpark sind zwei unterschiedliche Höhen möglich.
 - 11 4. Bei der Erweiterung von Altstandorten dürfen keine Ausschlussgebiete mit den entsprechenden Pufferbereichen betroffen sein. Die Erweiterungsfläche muss für mindestens drei Anlagen geeignet sein. Der Mindestabstand zu vorhandenen Windparks darf zwei Kilometer nicht unterschreiten. Die Windenergieanlagen müssen die gleiche Flügelkonfiguration und die gleiche Drehrichtung haben.
 - 12 5. Für neue Vorrangstandorte gelten folgende Regelungen:
 - 13 - Es dürfen keine Ausschlussgebiete mit den entsprechenden Pufferzonen betroffen sein.
 - 14 - Die Gesamtfläche muss die Errichtung von mindestens fünf Anlagen der Klasse 100-Meter-Gesamthöhe ermöglichen.
 - 15 - Die Höhenfestlegung erfolgt durch die Kommunen als Träger der Bauleitplanung.
 - 16 - Es sind zwei unterschiedliche Höhen in einem Windpark möglich. Die Windenergieanlagen in einem Windpark müssen die gleiche Flügelkonfiguration und die gleiche Drehrichtung aufweisen.“

- 17 Der Kriterienkatalog, Anlage zu der genannten Sitzungsvorlage, sah Ausschlussgebiete mit Pufferzonen wie folgt vor:
- 18 - Ortslagen (Puffer 1000 Meter)
- 19 - Sonstige wohnbauliche Nutzungen (z. B. Einzelhäuser) (Puffer 500 Meter)
- 20 - Flugplätze und Landeplätze (Bauschutzzone)
- 21 - Militärische Anlagen (äußere Schutzbereichszone)
- 22 - Klassifizierte Straßen, Bahnlinie (Puffer 100 Meter)
- 23 - Naturschutzgebiete (Puffer 200 Meter)
- 24 - Natura 2000-Gebiete (Puffer 500 Meter)
- 25 - Nationalparke (Puffer 500 Meter)
- 26 - Vogelbrutgebiete nationaler Bedeutung (Puffer 200 Meter)
- 27 - Besonders geschützte Biotope (großflächige Biotope gemäß §28a und b NNatG ab 5Hektar) (Puffer 200 m)
- 28 - Vogelbrutgebiete nationaler Bedeutung (Puffer 200 Meter)
- 29 - Vogelrastgebiete internationaler und nationaler Bedeutung (Puffer 500 Meter)
- 30 - Vorranggebiete für Natur und Landschaft (Puffer 200 Meter)
- 31 - Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung (Puffer 200 Meter)
- 32 - Vorranggebiete für Erholung (Puffer 200 Meter)
- 33 - Vorsorgegebiete für Forstwirtschaft (Puffer 100 Meter)“.
- 34 Aus der Sitzungsvorlage Nr.261d/2009 ist ersichtlich, dass zunächst ein Abstand zwischen Windparks von generell 4 km als erforderlich angesehen worden war. Nach wiederholten Erörterungen im Ausschuss für Regionalplanung und Wirtschaft sowie im Kreisausschuss beschloss Letzterer am 10. März 2009, dass die in den Sitzungsvorlagen Nrn.261/2008 und 261d/2009 genannten Kriterien bei der Bearbeitung des Beteiligtenentwurfs des RROP als Vorgabe berücksichtigt werden sollten mit der Maßgabe des in dieser Sitzung beschlossenen Antrags, einen Waldanteil von mindestens 10% über dem Kreisdurchschnitt als Grundlage für einen reduzierten Mindestabstand von 3km festzulegen und die

gesamte Oste-Niederung aus der Planung weiterer Windparks herauszunehmen.

- 35 In der Folgezeit wurde ein erster Entwurf 2010 erarbeitet, dem der Kreisausschuss des Antragsgegners in seiner Sitzung am 3. März 2010 zustimmte. Der Entwurf enthielt eine Reihe von Vorranggebieten für die Windenergienutzung, darunter auch die Vorranggebiete „F.“ und „G.“. Das Beteiligungsverfahren wurde am 15. Juli 2010 durch öffentliche Bekanntmachung eingeleitet. Der Entwurf lag in der Zeit vom 2. August bis 3. September 2010 aus und war auch im Internet zugänglich. Die Antragstellerin reichte mit Schreiben vom 1. September 2010 eine Stellungnahme ein, in welcher sie auf ihre Planungen in den vorgesehenen Vorranggebieten „F.“ und „G.“ hinwies und beide Ausweisungen befürwortete.
- 36 Nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens beschloss der Kreisausschuss in seiner Sitzung vom 13. Dezember 2010 die Ausweisung der Vorranggebiete für Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung auf die absoluten Grünlandstandorte zu beschränken und den Entwurf des RROP entsprechend zu bearbeiten und neu auszulegen. Die entsprechende Bekanntmachung erfolgte am 19. Mai 2011. Der bearbeitete Entwurf lag in der Zeit vom 23. Mai 2011 bis 17. Juni 2011 zur Einsicht aus und wurde auch im Internet bereitgestellt. Es wurde darauf hingewiesen, dass Stellungnahmen nur zu den geänderten Teilen abgegeben werden könnten. Die genannten Vorranggebiete waren in der zeichnerischen Darstellung des Entwurfs nach wie vor enthalten. Im August und September 2011 fanden Erörterungen mit benachbarten Städten, Kreisen, den kreisangehörigen Gemeinden, Trägern öffentlicher Belange und den Verbänden sowie der Öffentlichkeit statt. Nach der vom zuständigen Fachamt erstellten Informationsvorlage Nr. 184/2011 vom 9. September 2011, die als Anlage eine vergleichende Darstellung des Planungsstandes der Vorranggebietplanung Windkraft Stand 2010 mit dem Stand 9. September 2011 enthielt, war unter anderem vorgesehen, den Standort „G.“ entfallen zu lassen. Zur Erläuterung hieß es, die Fläche (Vorranggebiet „G.“) liege in einem Gastvogellebensraum mit nationaler Bedeutung (= Ausschlussgebiet (Puffer 500m)). Hinzu kämen weitere gravierende Gründe: Die Fläche gehöre zu einem Vogelbrutgebiet mit landesweiter Bedeutung; die Entfernung zu mehreren Weißstorch-Horsten sei gering; in dieser Fläche lägen Kompensationsflächen und -maßnahmen der Flurneuordnung. Das im RROP-Entwurf Juli 2010/April 2011 dargestellte Vorranggebiet „F.“ wurde im südöstlichen Bereich aus Gründen des Biotop- bzw. Landschaftsschutzes verkleinert. Ferner wurde die Erläuterung gegeben, der Abstand zur Schwebefähre in Osten betrage mindestens 2,9 km; dies sei eine ausreichende Entfernung, um eine Beeinträchtigung des technischen Baudenkmals zu vermeiden.
- 37 Die Antragstellerin nahm erneut mit Schreiben vom 5. und 24. Oktober 2011 Stellung und wies darauf hin, dass sie in den im Entwurf aus April 2011 enthaltenen Vorranggebieten „F.“ und „G.“ bereits „signifikante Dispositionen“ getätigt, insbesondere Nutzungsverträge mit Grundstückseigentümern in diesen Gebieten abgeschlossen, Planungsleistungen erbracht und Genehmigungsverfahren

vorbereitet habe.

38 In seiner Sitzung am 10. Oktober 2011 fasste sodann der Ausschuss für Regionalplanung und Wirtschaft den Beschluss:

39

Der Standort "Windpark F." wird aus dem Entwurf des RROP gestrichen. Im Abstand von 5km zur denkmalgeschützten Schwebefähre H. ist kein Vorrangstandort Windenergie zulässig, damit die Anerkennung zum UNESCO-Weltkulturerbe nicht aufgrund visueller Beeinträchtigungen gefährdet wird."

40 Nach Beratung im Kreisausschuss am 13. Oktober 2011 beschloss der Kreistag am 31. Oktober 2011 das Regionale Raumordnungsprogramm auf der Grundlage der Beschlussempfehlung. Es wurde mit Verfügung des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung - Regierungsvertretung Lüneburg - vom 5. März 2012 mit zahlreichen Nebenbestimmungen und Maßgaben genehmigt. Der Kreistag des Antragsgegners beschloss die genehmigte Fassung in seiner Sitzung am 18. April 2012. Die Genehmigung wurde am 28. Juni 2012 im Amtsblatt für den Landkreis Cuxhaven bekannt gemacht. Die Bekanntmachung enthält den Hinweis, dass das Regionale Raumordnungsprogramm mit der beschreibenden Darstellung, der zeichnerischen Darstellung, der Begründung/Erläuterung und dem Umweltbericht in der Kreisverwaltung während der Dienststunden öffentlich ausliegen und darüber hinaus auf der Internetseite des Landkreises aufgerufen werden könne. Eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften bei der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms sei unbeachtlich, wenn sie nicht schriftlich innerhalb der Frist eines Jahres, beginnend mit dieser öffentlichen Bekanntmachung, gegenüber dem Landkreis Cuxhaven unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sei (§10 Abs. 1 NROG).

41 Die beschreibende Darstellung des Abschnitts 4.2.2 „Windenergie“ hat unter anderem folgenden Wortlaut (Fettdruck im Original):

42

02 Die Vorranggebiete für Windenergienutzung sind in der Zeichnerischen Darstellung festgelegt.

43 Die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen ist außerhalb der in der Zeichnerischen Darstellung gekennzeichneten „Vorranggebiete für Windenergienutzung“ als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig (Ausschlusswirkung).

44 ...

45 06 Die Raumbedeutsamkeit von Windenergieanlagen ist im Einzelfall zu beurteilen.

- 46 Von einer Raumbedeutsamkeit ist in der Regel auszugehen, wenn Einzelanlagen eine Gesamthöhe von 75 m über Grund überschreiten bzw. wenn mehr als zwei Anlagen errichtet werden sollen.
- 47 07 Die Vorranggebiete für Windenergienutzung sind hinsichtlich der Leistungsausbeute optimal zu nutzen. Eine gleichmäßige Verteilung und optimale Aufstellung der Windkonverter auf den zur Verfügung stehenden Flächen innerhalb eines Vorranggebietes für Windenergienutzung ist sicherzustellen. Innerhalb eines ausgewiesenen Vorrangstandortes Windenergienutzung - nicht eines Offshore-Testfeldes - sind nur Anlagen gleicher Art hinsichtlich Anzahl der Flügel, Drehrichtung und Farbgebung (nicht reflektierend) zu errichten.
- 48 08 Bei den vorhandenen Windparks sind die Möglichkeiten des Repowering zu nutzen. Sofern beim Repowering Gesamthöhen von 100m überschritten werden, ist ein Mindestabstand von 1000 m zu Ortslagen und 500 m zu Einzelhäusern einzuhalten.
- 49 09 Die Festlegung der max. Gesamtanlagenhöhe über Grund erfolgt durch die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung. Zur Reduzierung der Landschaftsbildbeeinträchtigung sind innerhalb eines Windparks maximal zwei unterschiedliche Anlagenhöhen zulässig. Sofern die Gemeinde von ihrem Recht auf Höhenfestlegung im Rahmen der Bauleitplanung keinen Gebrauch macht, erfolgt die Höhenfestlegung im Baugenehmigungsverfahren anhand einer raumordnerischen Beurteilung.
- 50 10 Durch gemeindliche Bauleitpläne sind Flächen für raumbedeutsame Windparks nur auf den vom Landkreis ausgewiesenen Vorranggebieten für Windenergienutzung zu planen.
- 51 11 Es ist sicherzustellen, dass nach Beendigung des Betriebes eines Windparks die Windenergieanlagen wieder abgebaut werden.
- 52 12 Die durch Windenergieanlagen erzeugte Energie soll über Erdkabel in das Netz eingespeist werden.“
- 53 ...
- 54 Die Begründung/Erläuterung lautet wie folgt:
- 55
- Zu 4.2.2 Windenergie
- 56 Im LROP Niedersachsen ist im Abschnitt 4.2 „Energie“ unter Ziffer 04 festgelegt, dass im Landkreis Cuxhaven Vorranggebiete für Windenergienutzung mit mindestens 300 MW vorzuhalten sind. Im Landkreis Cuxhaven sind z. Zt. Windparks mit einer Gesamtleistung von über 450 MW installiert. Im Hinblick auf die besondere Windhöflichkeit des Landkreisgebietes sieht sich der Landkreis

Cuxhaven gehalten, Potenziale in Sachen Windenergie optimal auszunutzen, wobei allerdings die Belange von Mensch, Landschaft und Natur zu berücksichtigen sind.

- 57 Die bisherigen Vorrangstandorte sind nicht einer erneuten Überprüfung anhand des neuen Kriterienkatalogs unterzogen worden. Bis auf das Offshore-Testfeld, das aus Ansiedlungsgründen verlagert werden muss und deshalb am jetzigen Standort entfällt - sind alle bisherigen Vorrangstandorte auch tatsächlich realisiert worden und mit raumbedeutsamen Windkraftanlagen ausgestattet worden. Für die unveränderte Übernahme der bisherigen Vorrangstandorte war entscheidend, dass die an diesen Standorten bereits errichteten Windkraftanlagen Bestandsschutz genießen und diese Standorte somit vorbelastet sind und sich raumordnerisch auswirken. Aus diesem Grunde sind sie unabhängig von dem neuen Kriterienkatalog als Vorrangstandorte weiter aufgenommen worden. Diese Sonderstellung von Altstandorten ist auch nach der Rechtsprechung zulässig (vgl. OVG Lüneburg 12 KN 35/07).
- 58 Für das Repowering der Altstandorte sowie für die Erweiterung von Altstandorten und für die Ausweisung von neuen Vorrangstandorten hat der Kreisausschuss in seiner Sitzung am 03.03.2009 einen Kriterienrahmen beschlossen, der als Vorgabe für die Erarbeitung des Beteiligungsentwurfs herangezogen wurde.
- 59 Bezüglich des Repowering der alten Standorte ist vorgesehen, dass die Kommunen als Träger der Bauleitplanung die Höhenfestlegung der Anlagen vornehmen. Der Landkreis als Träger der Regionalplanung gibt im RROP keine Höhenfestlegungen mehr vor. Bei Anlagenhöhen über 100 m Gesamthöhe ist ein Abstand zu Ortslagen von 1000 m und zu Einzelhäusern von 500 m einzuhalten. In einem Windpark sind zwei unterschiedliche Höhen möglich.
- 60 Bei der Erweiterung von Altstandorten dürfen keine Ausschlussgebiete mit den entsprechenden Pufferbereichen betroffen sein. Der Mindestabstand zu vorhandenen Windparks darf 2 km nicht unterschreiten. Diese Regelung soll auch bei Altstandorten, die oft geringere Abstände untereinander aufweisen, eine Erweiterung ermöglichen. Die bisher schon vorhandene Situation und Vorbelastung des Raumes rechtfertigt eine Erweiterung auch dann, wenn zwar nicht der für die jetzigen Neustandorte notwendige Abstand zum nächsten Windpark eingehalten wird, der Abstand aber mindestens 2 km beträgt, sodass keine unzuträgliche Raumverdichtung eintritt. Die Windenergieanlagen müssen die gleiche Flügelkonfiguration und die gleiche Drehrichtung haben.
- 61 Bei der Neuausweisung von Vorrangstandorten dürfen keine Ausschlussgebiete mit den entsprechenden Pufferzonen betroffen sein. Die Gesamtfläche muss die Errichtung von mindestens 5 Anlagen der Klasse 100-Meter-Gesamthöhe ermöglichen. Es sind zwei unterschiedliche Höhen in einem Windpark möglich. Die Windenergieanlagen in einem Windpark müssen die gleiche Flügelkonfiguration und die gleiche Drehrichtung aufweisen.

- 62 Für die Abstände der Windparks untereinander sieht die Landesempfehlung der obersten Raumordnungsbehörde 5 Kilometer vor. Da es sich bei diesem Erlass um eine Empfehlung handelt, ist eine Unterschreitung des Mindestabstandes rechtlich möglich und im Hinblick auf die Bedeutung der Windkraft für Wirtschaft und die Nutzung der regenerativen Energie diskussionswürdig. Im Landkreis Cuxhaven soll der Mindestabstand zwischen den Windparks grundsätzlich 4 km betragen. Bei der Oste-Niederung (i.S.d. L., wie in Textkarte 1.1 des Landschaftsrahmenplans dargestellt) wird aufgrund der besonderen Empfindlichkeit dieses Landschaftsraumes ein Mindestabstand von 5 Kilometern angehalten; außerdem ist in einem Puffer von 750 m rechts und links der J. kein neuer Windpark auszuweisen. In der Gemeinde K. und den Samtgemeinden L. und M. wird (richtig: ist) aufgrund des erhöhten Waldanteils (diese Samtgemeinden sind die im Landkreis Cuxhaven, bei denen der Waldanteil über 10 % der Gesamtfläche liegt) (ist) nur ein Mindestabstand von 3 Kilometern einzuhalten, da die Sicht weniger frei ist und Anlagen dadurch als weniger störend empfunden werden.
- 63 Der Mindestabstand von neuen Windparkstandorten zu Standorten in Nachbarkreisen beträgt nur 2 km. Die Festlegung dieses Mindestabstands zu Windparks in Nachbarkreisen entspringt der Überlegung, dass es hinnehmbar ist, den die Kreisgrenze überschreitenden Abstand zu reduzieren, um größere Tabubereiche durch benachbarte Windparks an der Kreisgrenze zu vermeiden. Da die einzelnen Landkreise ihre Vorrangstandorte primär an eigenen Belangen ausrichten, kommt es nämlich relativ häufig zu Vorrangstandorten in der Nähe der Kreisgrenze.
- 64 Kein Abstand ist zu Standorten in Nachbarkreisen erforderlich, wenn der Standort sich optisch als Erweiterung eines einheitlichen Standorts darstellt und die Größe beider Teile insgesamt auch noch der eines Standorts entspricht.
- 65 Bei der Abgrenzung zwischen Ortslagen, zu denen ein Abstand von 1000 m einzuhalten ist, und Einzelgebäuden, zu denen ein Abstand von 500 m eingehalten werden muss, wurde zunächst von den Datenbeständen des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (ATKIS) ausgegangen. Darüber hinaus wurden nach einer Einzelfallbetrachtung die Ortslagen um die Bereiche ergänzt, die in größerer Zahl bebaute Grundstücke in einem engen baulichen Zusammenhang aufweisen.
- 66 Folgende Ausschlussgebiete mit Pufferzonen wurden der Planung zu Grunde gelegt:
- 67 - Ortslagen (Puffer 1000 Meter)
- 68 - sonstige wohnbauliche Nutzungen, z. B. Einzelhäuser (Puffer 500 Meter)

- 69 - Flugplätze und Landeplätze (Bauschutzzone)
- 70 - Militärische Anlagen (äußere Schutzbereichszone)
- 71 - Landschaftsschutzgebiete
- 72 - Naturschutzgebiete (Puffer 200 Meter)
- 73 - Natura 2000-Gebiete (Puffer 500 Meter)
- 74 - Nationalpark (Puffer 500 Meter)
- 75 - gesetzlich geschützte Biotope gem. §30 BNatSchG i. V. m. §24 NAGB-NatSchG ab einer Fläche von 5 Hektar (Puffer 200 Meter)
- 76 - Vogelbrutgebiete nationaler Bedeutung (Puffer 200 Meter)
- 77 - Vogelrastgebiete internationaler und nationaler Bedeutung (500 Meter)
- 78 - Vorranggebiete für Natur und Landschaft (Puffer 200 Meter)
- 79 - Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung (Puffer 100 Meter)
- 80 - Vorbehaltsgebiete Wald (Puffer 100 Meter).
- 81 Der gesamte Landkreis ist daraufhin flächendeckend bezüglich der Erweiterung von vorhandenen Vorrangstandorten sowie der Ausweisung zusätzlicher neuer Vorrangstandorte anhand dieser Kriterien untersucht worden.
- 82 Unter Zugrundelegung der Ausschlussgebiete einschließlich Puffer wären theoretisch 84 neue Flächen und 16 Erweiterungen vorhandener Windparks möglich.
- 83 Von den 84 neuen Flächen entfallen 28 aufgrund der geringen Flächengröße; es verbleiben somit noch 56 neue Flächen.
- 84 Unter Berücksichtigung der Windparkabstände zwischen den vorhandenen Windparks und den neuen Flächen fallen 20 neue Flächen heraus; es verbleiben somit noch 36 neue Flächen.
- 85 Die 36 verbleibenden neuen Flächen sowie die 16 Erweiterungsflächen wurden sodann einer ersten groben naturschutzfachlichen Einschätzung durch die untere Naturschutzbehörde unterzogen. Von den 16 Erweiterungsflächen der vorhandenen Windparks wurden 5 als voraussichtlich ungeeignet bzw. ungeeignet eingestuft. 11 Flächen wurden als voraussichtlich geeignet eingestuft. Von den 36 neuen Flächen wurden 16 als voraussichtlich ungeeignet/ungeeignet eingestuft. 20 Flächen

wurden als voraussichtlich geeignet eingestuft.

- 86 Die 20 als voraussichtlich geeigneten neuen Flächen blockieren sich zum Teil wieder gegenseitig aufgrund des Abstandes der Windparks untereinander. Aufgrund einer ergänzenden naturschutzfachlichen Einschätzung dieser Flächen sowie unter Berücksichtigung des Ertragspotenzials (Flächengröße) verbleiben 10 neue Flächen.
- 87 Genauere Informationen zu den Standorten und die Einzelfallbetrachtungen können der Niederschrift des Ausschusses für Regionalplanung vom 02.11.2009 entnommen werden, die im Internet auf der Homepage des Landkreis Cuxhaven (<http://www.landkreis-cuxhaven.de>) verfügbar ist.
- 88 In die zeichnerische Darstellung wurden somit 19 Altstandorte unverändert übernommen und ein weiterer Altstandort verkleinert; bei 8 Altstandorten wurden Erweiterungsflächen dargestellt und außerdem sind 9 neue Vorrangstandorte ausgewiesen.
- 89 Durch die Änderung des Baugesetzbuches vom 30.07.1996 sind Anlagen der Windenergiegewinnung in den Katalog der privilegierten Vorhaben gemäß §35 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) aufgenommen worden, die im Außenbereich grundsätzlich zulässig sind.
- 90 Um einer unkontrollierten wildwuchsartigen Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen entgegenwirken zu können, hat der Gesetzgeber gleichzeitig eine planerische Steuerung durch die Festlegung von Vorranggebieten für Windenergiegewinnung mit dem Ausschluss dieser Nutzung an anderer Stelle im Planungsraum im Regionalen Raumordnungsprogramm ermöglicht. Der Landkreis macht hiervon Gebrauch, um einerseits die Windhöflichkeit zur Erzeugung regenerativer Energie zu nutzen, andererseits aber eine übermäßige Dominanz von Windenergieanlagen im Interesse einer landschafts- und sozialverträglichen Entwicklung und damit verbundene übermäßige Beeinträchtigung des Landschaftsbildes zu vermeiden.“ ...
- 91 Die Antragstellerin hat am 17. September 2012 den hier streitbefangenen Antrag auf Normenkontrolle gegen die Satzung des Antragsgegners gestellt und mit Schriftsatz vom 25. Juni 2013, der nach Angaben der Antragstellerin dem Antragsgegner noch am selben Tag per Fax zur Kenntnis gebracht worden ist, begründet.
- 92 Die Antragstellerin macht geltend: Sie habe für die zunächst im Entwurf des RROP 2012 enthaltenen Vorranggebiete „G.“ und „F.“ umfangreiche Dispositionen mit dem Ziel der Errichtung von Windenergieanlagen getroffen. Sie habe sich jeweils über 90% der Flächen der ursprünglich vorgesehenen Vorranggebiete zivilrechtlich für die Errichtung von Windenergieanlagen gesichert und mit den Eigentümern im einzelnen bezeichneter Grundstücke der Gemarkungen N. und O. (Standort „F.“) sowie der Gemarkung G. (Standort „G.“) Nutzungsverträge

für Standorte von Windenergieanlagen und deren Abstandsflächen geschlossen. Durch den Wegfall der beiden Standorte und die angeordnete Ausschlusswirkung nach §35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sei es ihr nicht mehr möglich, auf den von ihr zivilrechtlich gesicherten Flächen wie geplant mehrere Windenergieanlagen im Außenbereich zu errichten. Vor diesem Hintergrund sei sie antragsbefugt. Der Antrag sei auch begründet und die Satzung über die Feststellung des RROP für unwirksam zu erklären, soweit für die Potentialflächen und im Entwurf noch vorgesehenen Vorranggebiete „F.“ und „G.“ eine Ausschlusswirkung bestimmt sei. Hilfsweise sei sie für unwirksam zu erklären, soweit außerhalb der festgelegten Vorranggebiete die Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig sei. Die Streichung der beiden Vorranggebiete sei in mehrfacher Hinsicht abwägungsfehlerhaft. Hinsichtlich des Gebietes „F.“ seien ihre privaten Nutzungsinteressen ungeachtet der von ihr abgegebenen Stellungnahmen nicht als konkrete Belange in die Abwägung eingestellt worden. Die bloß pauschale Berücksichtigung von Eigentümerinteressen und Nutzungsbelangen reiche insoweit nicht aus. Auch in Bezug auf den öffentlichen Belang des Denkmalschutzes sei nicht alles in die Abwägung eingestellt worden, was nach Lage der Dinge in sie hätte eingestellt werden müssen. So fehle es an einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung hinsichtlich der durch ein Vorranggebiet „F.“ berührten denkmalschutzrechtlichen Belange. Die für den Wegfall des Vorranggebietes angegebene Begründung eines Abstands von 5 km zur Schwebefähre Osten rechtfertige die Annahme überwiegender denkmalschutzrechtlicher Belange nicht. Jedenfalls liege eine Abwägungsfehlgewichtung der berührten Belange vor. Insbesondere sei auch im Planaufstellungsverfahren zunächst die Auffassung vertreten worden, dass der Abstand zur Schwebefähre ausreichend sei und angemessen die denkmalschutzrechtlichen Belange berücksichtige. Die im Nachgang eingeholte fachliche Stellungnahme des Niedersächsischen Landesamtes für Denkmalpflege vom 5. Oktober 2011 lasse nicht erkennen, dass die Vorschriften des Denkmalschutzes der Ausweisung eines Vorranggebietes an dem ursprünglich vorgesehenen Standort entgegenstünden. Gleichwohl sei das Gebiet ohne ausreichende Begründung und Dokumentation der Abwägungsentscheidung entfallen. Letztlich seien die denkmalschutzrechtlichen Belange nur vorgeschoben worden, um dem Widerstand aus der Bevölkerung gegen den Windpark Rechnung zu tragen. Hinsichtlich des entfallenen Vorranggebiets „G.“ fehle es an einer ausreichenden Sachverhaltsermittlung der berührten naturschutzfachlichen Belange. Anhand der Aufstellungsunterlagen sei nicht nachvollziehbar, aufgrund welcher Umstände das Naturschutzamt von der Einschätzung, das Konfliktpotenzial des Gebiets „G.“ sei für Gastvögel „schwer einzuschätzen“ und liege zwischen „gering bis hoch“, so dass die Bedeutung „zwischen regionaler Bedeutung und nationaler Bedeutung“ liegen könne, zu der Annahme gekommen sei, die Fläche liege „in einem Gastvogellebensraum mit nationaler Bedeutung“. Aus diesem Grund seien dem Kreistag die für eine fehlerfreie Abwägungsentscheidung notwendigen Informationen nicht vermittelt worden. Auch die in der naturschutzfachlichen Einschätzung in Bezug genommenen gutachtlichen Stellungnahmen seien dem Kreistag nicht bekannt gewesen. Überdies seien dem zuständigen Beschlussorgan gewichtige Informationen und Nachweise in Bezug

auf die Bewertung als Gastvogellebensraum von nationaler Bedeutung von der Verwaltung offensichtlich bewusst vorenthalten worden. Nicht nachvollziehbar sei auch, weshalb eine Vielzahl anderer Gebiete trotz erheblicher naturschutzfachlicher Bedenken ausgewiesen worden seien. Eine Abwägungsdisproportionalität sei anzunehmen, weil die Verwaltung des Antragsgegners bei der Bewertung der Potenzialfläche „G.“ als Gastvogellebensraum fehlerhaft vorgegangen und dieser Belang aufgrund der fehlerhaften Bewertung vom zuständigen Beschlussorgan mit einem falschen Gewicht in die Abwägung eingestellt worden sei. Dieselben Tatsachen, die beim Vorranggebiet „G.“ zu einem Entfallen der Fläche geführt hätten, hätten bei allen anderen Vorranggebieten keine die Aufnahme in den Regionalplan hindernde Wirkung gehabt. Der zum Ausschluss der Fläche auch herangezogene Grund der Flurbereinigung habe jedenfalls zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nicht mehr vorgelegen. Nach allem sei dem Hauptantrag stattzugeben, weil sich das RROP 2012 in Bezug auf die Streichung der Vorranggebiete „F.“ und „G.“ als abwägungsfehlerhaft und damit als teilunwirksam erweise. Jedenfalls sei dem Hilfsantrag stattzugeben, denn das RROP 2012 leide an mehreren beachtlichen Verfahrensfehlern und materiellen Mängeln. Ob das Beteiligungsverfahren nach Maßgabe des §5 Abs. 5 Satz 1 NROG ordnungsgemäß durchgeführt worden sei, lasse sich den Planaufstellungsunterlagen nicht entnehmen. Die öffentlichen Bekanntmachungen der Planentwürfe hielten die Vorgaben des §5 Abs.6 Satz 5 NROG nicht ein. Jeweils sei lediglich darauf hingewiesen worden, dass bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Äußerungen zu der Planung schriftlich oder zu den Niederschriften möglich seien. Ein Hinweis auf die Möglichkeit einer Äußerung in elektronischer Form sei hingegen unterblieben. Fehlerhaft sei auch, dass der Planentwurf nach der Vornahme von Änderungen nicht erneut ausgelegt worden sei. So sei eine nochmalige Durchführung des Beteiligungsverfahrens unterblieben, nachdem vier Vorranggebiete für die Windenergienutzung („P.“, „K.“, „F.“ und „G.“) entfallen seien. Der Wegfall dieser Standorte berühre indes die Grundzüge der Planung und hätte ein erneutes Beteiligungsverfahren erforderlich gemacht. Die Verkündung der Satzung leide an einem Verfahrensfehler, weil es an einem Hinweis in den örtlichen Tageszeitungen (Cuxhavener Nachrichten, Niederelbe-Zeitung und Nordsee-Zeitung) auf die Veröffentlichung der Satzung im Amtsblatt für den Landkreis Cuxhaven gefehlt habe. In materiell-rechtlicher Hinsicht erfordere die Festlegung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung die Ausarbeitung eines schlüssigen gesamtträumlichen Plankonzepts, welches sich in drei Arbeitsschritten zu vollziehen habe. Diese Anforderungen habe der Antragsgegner bei seiner Potentialflächenermittlung nicht eingehalten, insbesondere weil er nicht zwischen harten und weichen Tabukriterien unterschieden und dies entsprechend dokumentiert habe. Das zeige sich insbesondere bei den gewählten Abständen zur Wohnbebauung, der Abstände der Windparks untereinander und der Herausnahme der Q.. Die Abwägung in Bezug auf die außergebietliche Zielwirkung leide an einem grundlegenden Abwägungsmangel, weil der Antragsgegner mit der Ziffer 4.2.2 02 nicht die Festsetzung getroffen habe, die er habe eigentlich treffen wollen. Wie der Begründung zu entnehmen sei, habe der Antragsgegner Windkraftanlagen nur in den von ihm festgelegten Vorranggebieten für

die Windenergienutzung zulassen wollen. Die angeordnete Ausschlusswirkung beziehe sich nach dem eindeutigen Wortlaut jedoch ausschließlich auf Außenbereichsvorhaben, hindere die kreisangehörigen Kommunen aber nicht daran, außerhalb der festgelegten Vorranggebiete Bauleitplanung zu betreiben, denn damit verstießen sie nicht gegen Ziele der Raumordnung im Sinne des §1 Abs. 4 BauGB. Überdies leide die Planung daran, dass der Antragsgegner Tabukriterien nicht durchweg einheitlich angelegt, sondern gebiets- oder bereichsabhängig modifiziert habe. Für eine solche differenzierte „ortsbezogene“ Anwendung der Restriktionskriterien sei indes bei Ermittlung der Potentialflächen kein Raum. Die Betrachtung der konkreten örtlichen Verhältnisse könne erst auf der nächsten Stufe erfolgen, wenn es darum gehe, für die jeweilige Potentialfläche im Wege der Abwägung zu entscheiden, ob sich auf ihr die Windenergie oder eine andere Nutzung durchsetzen solle. Es deute schließlich einiges darauf hin, dass der Antragsgegner der Windenergie in seinem Plangebiet nicht substantiell Raum geschaffen habe.

- 93 Die Antragstellerin beantragt,
- 94 die Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Landkreis Cuxhaven vom 31. Oktober 2011, genehmigt am 5. März 2012 (RROP 2012), bekannt gemacht am 28. Juni 2012, insoweit für unwirksam zu erklären, als für die Potentialflächen „F.“ und „G.“, wie sie noch im Entwurf der zeichnerischen Darstellung April 2011 enthalten waren und in diesem Schriftsatz (vom 25. Juni 2013) als Anlage ASt 1 und Anlage ASt 2 beigefügt sind, eine Ausschlusswirkung der Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben vorgesehen ist,
- 95 hilfsweise,
- 96 die Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Landkreis Cuxhaven (RROP 2012) insoweit für unwirksam zu erklären, als außerhalb der festgelegten Vorranggebiete die Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig ist.
- 97 Der Antragsgegner beantragt,
- 98 die Anträge abzulehnen.
- 99 Der Antragsgegner beschreibt in seiner Erwiderung zunächst den Gang des Aufstellungsverfahrens im Einzelnen und folgert daraus, dass die politischen Gremien im Verfahren zur Neuaufstellung des RROP umfassend informiert worden seien. Dies gelte im Besonderen im Zusammenhang mit dem Kriterienkatalog. Den Ausschussmitgliedern sei bekannt gewesen, welche Abstände disponibel gewesen seien und welche aufgrund zwingender gesetzlicher Vorgaben nicht zur Disposition gestanden hätten. Er erwidert im Übrigen: Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt. Es werde bestritten, dass diese sich die erforder-

lichen Flächen zivilrechtlich gesichert habe, sie lege nur jeweils einen Vertrag für jeweils eine Fläche im Gebiet „F.“ und „G.“ vor. Die vorgenommene Abwägung genüge den Anforderungen. Das Nutzungsinteresse der Antragstellerin sei vorgetragen worden und bekannt gewesen. Es sei nicht zu beanstanden, wenn er - der Antragsgegner - das Privatinteresse an der Nutzung der Windenergie auf geeigneten Flächen im Planungsraum verallgemeinernd unterstelle und als typisierte Größe in die Abwägung einstelle. Einer verallgemeinernden Berücksichtigung stehe auch nicht entgegen, dass sich die Antragstellerin wiederholt auf angeblich bereits getätigte erhebliche Investitionen berufen habe. Ein irgendwie geartetes Vertrauen in eine Ausweisung von Vorranggebieten bestehe im Planaufstellungsverfahren nicht. Ein Abwägungsdefizit sei auch hinsichtlich der denkmalschutzrechtlichen Belange nicht feststellbar. Die Schwebefähre in R. sei ein technisches Baudenkmal von herausragender kulturhistorischer und erheblicher ökonomischer Bedeutung. Weltweit seien nur noch wenige Schwebefähren vorhanden. Die Schwebefähre in Spanien sei bereits zum Weltkulturerbe ernannt worden. Gegenwärtig liefen insoweit Abstimmungen zwischen den Ländern, in denen sich weltweit noch Schwebefähren befänden und Vorarbeiten für eine Antragstellung, die auf eine Ausweisung als Weltkulturerbe ziele. Es sei vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden, wenn der Kreistag aus Vorsorgegedanken diese Konfliktlage zunächst zugunsten des in Vorbereitung befindlichen Antrags entschieden habe. Die Streichung des Vorranggebiets „G.“ sei aufgrund fortgeschrittener Erkenntnislage aus den in der Beschlussvorlage Stand September 2011 genannten naturschutzrechtlichen Gründen und abwägungsfehlerfrei erfolgt. Dem RROP 2012 liege ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Nutzung der Windenergie zugrunde. Der Kriterienkatalog weise systematisch und strukturell keine relevanten Änderungen gegenüber dem oberverwaltungsgerichtlich (12 KN 11/07) überprüften Kriterienkatalog für die Erstellung des sachlichen Teilabschnitts Windenergie aus dem Jahr 2004 auf. Im Rahmen der Aufstellung des Planungskonzeptes seien zunächst die Flächen herauszuarbeiten gewesen, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht für die Errichtung von Windkraftanlagen zur Verfügung stünden. Flächen, die dieser Restriktion unterlagen, seien z. B. Siedlungsflächen, Verkehrsflächen oder Flächen, die einen besonderen Schutzstatus aufwiesen. Im nächsten Schritt sei die Frage zu klären gewesen, welche Abstände von den so ermittelten Tabuzonen eingehalten werden sollten. Die Abstandsfrage sei für jede Tabukategorie einzeln ermittelt worden. Zu manchen Tabuzonen seien die Abstände disponibel, andere seien gesetzlich vorgegeben gewesen, wie etwa bei den Bundesautobahnen oder Bundesfernstraßen. Der nach dieser Methode ermittelte Abstandskriterienkatalog sei wie dargelegt den politischen Gremien vorgestellt und erläutert worden. Da auf der Grundlage dieses so ermittelten Kriterienkatalogs eine Reihe von alten ausgewiesenen Vorranggebieten nicht mehr ausweisungsfähig gewesen seien, sei die Entscheidung zu treffen gewesen, wie mit diesen Altstandorten verfahren werden solle. Aus Gründen des Bestandsschutzes habe er sich dafür entschieden, diese Altstandorte mit der Maßgabe fortzuschreiben, dass diese Flächen nur dann erweiterungsfähig sein sollten, wenn sie den aktuellen Kriterienkatalog einhalten. Richtig sei, dass die Begrifflichkeiten „harte“ und „we-

iche“ Tabuzonen nicht ausdrücklich verwendet worden seien. Mit nur wenigen Ausnahmen, wie etwa der Anbauverbotszonen nach dem Bundesfernstraßengesetz, sei er der Überzeugung, dass alle Kriterien letztlich „weiche“ Tabuzonen beschrieben. Sowohl Schall und Schattenwurf, als auch naturschutzrechtliche Vorgaben seien für sich genommen stets weiche Kriterien, da ohne Berücksichtigung der konkreten Genehmigungsplanung keine Aussagen über erforderliche Abstände zu treffen seien. Selbst ein Biotop generiere nicht zwangsläufig eine Tabuzone, wenn durch die konkreten Windkraftanlagen eine Beeinträchtigung nicht zu besorgen sei. Mit diesem Verständnis, dass die Abstandskriterien fast ausnahmslos weich seien, sei auch der Kriterienkatalog, den der Regionalausschuss in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen habe, diskutiert und beraten worden. Es sei deshalb nicht so, dass die Mitglieder der maßgeblichen Gremien von dem Bewusstsein getragen gewesen wären, es handle sich durchweg um „harte“ Tabukriterien. Halte man insoweit gleichwohl einen Abwägungsmangel für gegeben, wäre dieser nicht von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen. Die Genese des Kriterienkatalogs habe er in den vorliegenden Unterlagen hinlänglich dokumentiert. Die Behauptung, das RROP gewähre der Windenergie nicht substantiellen Raum, sei abwegig. Im gesamten Landkreis Cuxhaven incl. der Stadt Cuxhaven seien bis 2011 ca. 431 raumrelevante Windkraftanlagen mit insgesamt ca. 435 MW Leistung genehmigt worden. Bei Umsetzung des RROP 2012 gehe er davon aus, dass im Kreisgebiet in den nächsten Jahren 150 bis 200 neue oder repowerte Windkraftanlagen hinzukämen, so dass die gesamte installierte Leistung im Landkreis auf insgesamt 800 bis 1.000 MW anwachsen könne. Im Landes-Raumordnungsprogramm seien demgegenüber für den Landkreis Cuxhaven als Landesvorgabe 300 MW genannt. Das anspruchsvolle Ziel der vielfachen Übererfüllung der Landesvorgabe sei nur dadurch möglich, dass von der gesamten Landkreisfläche von 205.732,93 ha im RROP 2012 3.778,44 ha, also 1,837 %, als Vorranggebiet ausgewiesen seien. Die geltend gemachten Verfahrensfehler lägen nicht vor. Die allgemeine Planungsabsicht sei ordnungsgemäß bekannt gemacht worden. Unabhängig hiervon seien alle Beteiligten unmittelbar zur Stellungnahme aufgefordert worden. Gleiches gelte für Verbände und Vereinigungen, soweit die Planung für diese von Bedeutung hätte sein können. Eine Verpflichtung zur Ermöglichung der Stellungnahme in elektronischer Form setze signaturtechnische Zugangsmöglichkeiten voraus, die im Zeitpunkt der Veröffentlichung der Entwürfe noch nicht bestanden hätten. Die Streichung eines oder mehrerer Vorranggebiete im Planaufstellungsverfahren sei keine Änderung, die zwingend die erneute Auslegung erforderlich mache, denn die grundsätzliche Konzeption der Vorranggebietsplanung sei beibehalten und nicht abgeändert worden. Die Satzung sei auch ordnungsgemäß in der regionalen Presse bekannt gemacht worden.

- 100 Wegen des Vorbringens der Beteiligten im Einzelnen wird auf deren Schriftsätze und wegen des Sachverhalts im Übrigen auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Aufstellungsunterlagen und Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Gründe

- 101 Der Normenkontrollantrag ist zulässig (I.) und begründet (II.).
- 102 I. Der Antrag ist zulässig.
- 103 Ob der Antrag darauf beschränkt werden kann, die Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms des Antragsgegners insoweit für unwirksam zu erklären, als für die Potentialflächen „F.“ und „G.“, die nicht als Vorranggebiete für die Windenergienutzung festgelegt worden sind, eine Ausschlusswirkung bestimmt worden ist (Hauptantrag), hängt davon ab, ob die Regelung insoweit teilbar ist. Diese Frage ist im Rahmen der Begründetheitsprüfung zu beantworten. Mit dem Antrag, die Satzung über die Feststellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Landkreis Cuxhaven (RROP 2012) insoweit für unwirksam zu erklären, als außerhalb der festgelegten Vorranggebiete die Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig ist (Hilfsantrag), wendet sich die Antragstellerin dagegen, dass mit den Festlegungen zur Windenergie die Rechtswirkungen des §35 Abs. 3 Satz3 BauGB herbeigeführt werden sollen. Dass ein darauf bezogener Antrag ein tauglicher Verfahrensgegenstand und statthaft ist, hat das Bundesverwaltungsgericht im Falle einer Normenkontrolle gegen entsprechende Darstellungen eines Flächennutzungsplans entschieden (Urt. v. 31.1.2013 - 4 CN 1.12 -, NuR 2013, 417).
- 104 Die Antragstellerin ist antragsbefugt im Sinne des §47 Abs.2 Satz1 VwGO. Sie kann geltend machen, durch die Satzung oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Für die Geltendmachung einer Rechtsverletzung ist es ausreichend, wenn ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem subjektiven Recht verletzt wird. Die Verletzung eines derartigen subjektiven Rechts kann auch aus einem Verstoß gegen das Abwägungsgebot (§7 Abs. 2 ROG; zuvor §7 Abs. 7 ROG a.F. i. V. m. §6 NROG a. F. v. 7.6.2007) folgen. Dieses Gebot hat hinsichtlich solcher privater Belange drittschützenden Charakter, die für die Abwägung erheblich sind. Antragsbefugt ist also, wer sich auf einen abwägungserheblichen privaten Belang berufen kann. Haben - wie hier - raumordnerische Zielfestlegungen etwa infolge §35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nachteilige Wirkungen für die Rechtsstellung von Privaten, sind deren Belange bei der Abwägung zu berücksichtigen (BVerwG, Urt. v. 13.11.2006 - 4 BN 18.06 -, NVwZ 2007, 229, juris). Zum Kreis der insoweit nachteilig Betroffenen gehören neben den Eigentümern von Grundstücken innerhalb des Plangebiets u.a. die dinglich und die obligatorisch hinsichtlich dieser Grundstücke Nutzungsberechtigten (BVerwG, Beschl. v. 7.4.1995 - 4 NB 10.95 -, NVwZ-RR 1996, 8, juris; vgl. auch Sächs. OVG, Urt. v. 19.7.2012 - 1 C 40/11 -, juris Rdn. 35; OVG Meckl.-Vorp., Urt. v. 20.5.2009 - 3 K 24/05 -, juris Rdn. 52 f.). Zu Letzteren ist die Antragstellerin zu rechnen. Sie hat hinreichend substantiiert vorgetragen, im Hinblick auf die Errichtung von Windenergieanlagen

obligatorische Nutzungsrechte an Grundstücken erworben zu haben, die zwar im Plangebiet, aber außerhalb der vorgesehenen Vorranggebiete liegen. Insofern ist sie von den raumordnerischen Zielfestlegungen rechtlich nachteilig betroffen und waren ihre Belange bei der Abwägung zu berücksichtigen. Der Umstand, dass die Antragstellerin hinsichtlich der Potentialflächen und im Entwurf zunächst enthaltenen Vorranggebiete „G.“ und „F.“ jeweils zunächst nur einen Nutzungsvertrag beispielhaft vorgelegt hat, vermag fundierte Zweifel an der Nutzungsberechtigung bezüglich der in der Antragsbegründung im Einzelnen aufgeführten weiteren Flurstücke und an der in der mündlichen Verhandlung neben einem weiteren Vertrag vorgelegten zeichnerischen Darstellung der genannten Flächen nicht zu begründen. Der Antragsgegner hat in der mündlichen Verhandlung auch nicht mehr bestritten, dass die Antragstellerin die ernsthafte Absicht der Windenergienutzung an diesen Standorten verfolgt und sich dafür die notwendigen Flächen gesichert hat.

105 Die Antragstellerin ist mit ihren Belangen auch nicht etwa ausgeschlossen. Das Beteiligungsverfahren ist nach näherer Maßgabe des §5 NROG in der ab dem 1.Juni 2007 und bis zum 31.August 2012 geltenden und damit hier maßgeblichen Fassung durchgeführt worden. Nach Absatz6 der genannten Vorschrift war der Öffentlichkeit frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Entwurf des Raumordnungsplans, dessen Begründung und dem Umweltbericht zu geben; in der Bekanntmachung war darauf hinzuweisen, dass bis spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist in schriftlicher oder elektronischer Form Stellung genommen werden könne. §5 Abs.7 NROG sah vor, dass Stellungnahmen, die nicht rechtzeitig abgegeben worden waren, im weiteren Verfahren unberücksichtigt bleiben konnten, wenn bei der Fristsetzung nach Abs.6 darauf hingewiesen worden war (§5 Abs. 7 Satz 1 NROG). Dies galt nicht, soweit die vorgebrachten Belange dem Planungsträger bereits bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen oder soweit sie für die Rechtmäßigkeit des Raumordnungsplans von Bedeutung waren (§5 Abs. 7 Satz 2 NROG). Hier hatte sich die Antragstellerin mit Schreiben vom 1.September 2010 im Aufstellungsverfahren bezüglich des Entwurfs 2010, der die von ihr gewünschten Standorte als Vorranggebiete vorsah, befürwortend geäußert. Im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bezüglich des zweiten Entwurfs enthielt die entsprechende Bekanntmachung des Antragsgegners den Hinweis, dass Stellungnahmen nur zu geänderten Teilen möglich seien. In beiden Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren war zudem ein Hinweis gemäß §5 Abs. 7 Satz 1 NROG unterblieben. Erst im Zuge des weiteren Verfahrens sind das Gebiet „G.“ und noch später das Gebiet „F.“ als Vorrangstandorte entfallen. Die Antragsgegnerin hat dazu unter anderem mit Schreiben vom 5. und 24. Oktober 2011 kritisch Stellung genommen. Eine erneute Auslegung der geänderten Planunterlagen ist nicht mehr erfolgt.

106 II. Der Antrag ist auch begründet.

107 1. In materiell-rechtlicher Hinsicht liegt ein beachtlicher Fehler im Abwägungsvorgang vor.

108 a) Der Teilbereich Windenergie des RROP 2012 genügt nicht den Anforderungen, die an ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept zu stellen sind. In diesem Teilbereich hat der Antragsgegner nach Maßgabe des §3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3, Satz2 NROG in der ab dem 1.Juni 2007 und bis zum 31. August 2012 geltenden Fassung Vorranggebiete für Windenergiegewinnung ausgewiesen mit dem Ziel einer dortigen Konzentration von raumbedeutsamen Windkraftanlagen und ihres Ausschlusses außerhalb dieser Standorte. Einer derartigen, nach §35 Abs. 3 Satz3 BauGB möglichen Konzentrationsplanung muss ein anhand der Begründung/Erläuterung sowie der Aufstellungsunterlagen und Verfahrensakten nachvollziehbares (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 28.1.2010 - 12 LB 243/07 -, juris Rdn. 35 ff., 37; Urt. v. 11.7.2007 - 12 LC 18/07 -, juris Rdn. 47; Beschl. v. 29.8.2012 - 12 LA 194/11 -, NordÖR 2012, 494, juris) schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept zu Grunde liegen, das nicht nur Auskunft darüber gibt, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch die Gründe für die beabsichtigte Freihaltung des übrigen Planungsraums von Windenergieanlagen aufzeigt. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12 -, NuR 2013, 489, und v. 13.12.2012 - 4CN 1.11 und 2.11 -, DVBl 2013, 507, jeweils auch juris), der sich der Senat angeschlossen hat (Urt. v. 23.1.2014 - 12 KN 285/12 -, BauR 2014, 838; v. 28.8.2013 - 12 KN 146/12 -, NuR 2013, 812 u. - 12 KN 22/10 -, NuR 2013, 808; v. 17.6.2013 - 12 KN 80/12 -, NuR 2013, 580; Beschl. v. 16.5.2013 - 12 LA 49/12 -, ZUR 2013, 504, jeweils auch in juris), muss sich die Ausarbeitung des Planungskonzepts in folgenden Abschnitten vollziehen: In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in „harte“ und „weiche“ untergliedern. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Windenergienutzung nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung „schlechthin“ ungeeignet sind. Mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Plangebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen „von vornherein“ ausgeschlossen werden „soll“. Die Potentialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, 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 Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach §35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Auf der ersten Stufe des Planungsprozesses muss sich dabei der Planungsträger den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren. Das ist dem Umstand geschuldet, dass die beiden Arten der Tabuzonen nicht demselben rechtlichen Regime unterliegen. Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, auf denen die Windenergienutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist. Sie sind einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen entzogen. Demgegenüber

sind weiche Tabuzonen zu den Flächen zu rechnen, die einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Zwar dürfen sie anhand einheitlicher Kriterien ermittelt und vorab ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung einer Fläche für die Windenergie sprechen. Das ändert aber nichts daran, dass sie der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind. Sie sind disponibel, was sich daran zeigt, dass raumplanerische Gesichtspunkte hier nicht von vornherein vorrangig sind und der Plangeber die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen muss, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die Windenergienutzung nicht substantiell Raum schafft. Seine Entscheidung für weiche Tabuzonen muss der Plangeber rechtfertigen. Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er - anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offenlegen. Diesen Maßgaben genügt die Planung des Antragsgegners nicht.

- 109 Der Antragsgegner hat im Planungsprozess - wie er einräumt - nicht ausdrücklich zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden. Die Begründung/Erläuterung und die Aufstellungsunterlagen des RROP 2012 lassen auch nicht erkennen, dass der Antragsgegner in der Sache (vgl. dazu OVG Rh.-Pf., Urte. v. 16.5.2013 - 1 C 11003/12.OVG -, ZNER 2013, 435, 436) hinreichend zwischen beiden differenziert hat. Die Differenzierungen sind jedenfalls nicht hinreichend dokumentiert. Im Einzelnen:
- 110 Der Antragsgegner hat „Ausschlussgebiete mit Pufferzonen“ festgelegt, sich dabei aber nicht an der maßgeblichen Fragestellung orientiert, ob es sich insoweit jeweils um rechtliche bzw. tatsächliche Ausschlussgründe handelt oder nicht. Als Ausschlussgebiete (mit Pufferzonen) wurden der Planung etwa Ortslagen (Puffer 1.000m), sonstige wohnbauliche Nutzungen, z. B. Einzelhäuser (Puffer 500m), Landschaftsschutzgebiete, Naturschutzgebiete (Puffer 200m), Natura 2000-Gebiete (Puffer 500m), Vorranggebiete für Natur und Landschaft (Puffer 200m) und Vorbehaltsgebiete Wald (Puffer 100m), zugrunde gelegt. Der Begriff der „Ausschlussgebiete mit Pufferzonen“ erweckt zumindest den Anschein, dass der Antragsgegner die in diese Kategorie fallenden Räume insgesamt als hinzunehmende Ausschlussgründe und damit der Sache nach als harte Tabuzonen angesehen hat. Das ist etwa bei Ortslagen oder sonstigen wohnbaulichen Nutzungen oder auch Naturschutzgebieten eine zutreffende Zuordnung. Dies gilt allerdings nicht für etwa „Vorbehaltsgebiete Wald (Puffer 100m)“ oder für „Natura 2000-Gebiete (Puffer 500m)“ unabhängig von den insoweit jeweils verfolgten Erhaltungszielen oder uneingeschränkt für die angesetzten „Puffer“ zur Wohnbebauung oder die vorgesehenen Abstände zwischen Windparkstandorten.
- 111 Der Antragsgegner hat auch gesehen, dass ihm etwa bei den Abständen der Windparks untereinander - insoweit abweichend von der Empfehlung der obersten Raumordnungsbehörde - Spielräume verbleiben. Der Antragsgegner trägt überdies im gerichtlichen Verfahren vor, er sei der Überzeugung (gewesen),

dass mit nur wenigen Ausnahmen, wie etwa der Anbauverbotszonen nach dem Bundesfernstraßengesetz, alle Kriterien letztlich weiche Tabuzonen beschrieben. Sowohl Schall und Schattenwurf als auch naturschutzrechtliche Vorgaben seien für sich genommen stets weiche Kriterien, da ohne Berücksichtigung der konkreten Genehmigungsplanung keine Aussagen über erforderliche Abstände zu treffen seien. Selbst ein Biotop generiere nicht zwangsläufig eine Tabuzone, wenn durch die konkreten Windkraftanlagen eine Beeinträchtigung nicht zu besorgen sei. Mit diesem Verständnis sei auch der Kriterienkatalog diskutiert und beraten worden. Auch mit dieser Vorstellung genügt der Antragsgegner indes nicht den an einen fehlerfreien Planungsprozess zu stellenden Anforderungen. So hat der Antragsgegner bei dieser Vorgehensweise nicht - wie geboten - von seinem Beurteilungsspielraum und seiner Typisierungsbefugnis Gebrauch gemacht und zumindest annähernd quantifiziert, welche Bereiche der im Zusammenhang mit den „Ausschlussgebieten“ festgelegten Pufferzonen als Mindestabstand und damit als harte Tabuzonen und welche Bereiche als Vorsorgeabstand und damit als weiche, also disponible Tabuzonen anzusehen sind (vgl. dazu insbesondere BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 -4 CN 2.12-, NuR 2013, 489). So kann etwa für den um Ortsslagen vorgesehenen Puffer von 1.000m weder schlechterdings unterstellt werden, dass es sich dabei insgesamt um das Immissionsschutzrechtlich gebotene Minimum handele, noch angenommen werden, dass ein solcher Abstand in vollem Maße der Abwägung unterliege, also eine Abgrenzung zwischen dem Abstand, der dem Immissionsschutz dient, und demjenigen, der seine Rechtfertigung im Vorsorgegrundsatz des §5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG findet, nicht einmal annähernd erforderlich sei.

- 112 Es ist nicht zu verkennen, dass die Abgrenzung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen in der Planungspraxis mit Schwierigkeiten verbunden sein kann. Dem ist dadurch Rechnung zu tragen, dass vom Plangeber nicht mehr gefordert wird, als was er „angemessenerweise“ leisten kann. Deshalb kommt ihm dort, wo eine trennscharfe Abgrenzung auf der Ebene der Planung angesichts der regelmäßig noch fehlenden Konkretisierung des Vorhabens (genauer Standort, Anzahl und Leistung der Windkraftanlagen) noch nicht möglich ist, eine Befugnis zur Typisierung zu, wobei er auf Erfahrungswerte zurückgreifen darf. Dem Plangeber sind damit fachliche Beurteilungsspielräume und Einschätzungsprärogativen in dem Sinne eröffnet, dass die getroffenen Wertungen gerichtlich nur auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit überprüft werden. Ist sich der Plangeber unsicher, ob eine Fläche zu den harten oder weichen Tabuzonen gehört, kann er einen Fehler im Abwägungsvorgang auch dadurch vermeiden, dass er unterstellt, bei der Fläche handele es sich um eine weiche Tabuzone, und den dafür maßgeblichen Kriterien bei der Abwägung den Vorzug vor den Belangen der Windenergienutzung gibt (Senat, Urt. v. 22.11.2012 -12LB 64/11-, ZfBR2013, 162; Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2.Aufl., Rdn. 82). So gesehen und mit diesen Einschränkungen wird dem Plangeber mit der Unterteilung in harte und weiche Tabuzonen nichts Unmögliches abverlangt (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11 -, DVBl. 2013, 507; vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.2.2011 - OVG 2 A 2.09 -, NuR 2011, 794).

- 113 Bedenklich erscheint auch, wie der Antragsgegner bei der Bildung von Abständen der Windparks untereinander und bei der Freihaltung der Q. vorgegangen ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die Tabukriterien abstrakt zu definieren und einheitlich anzulegen. Für eine differenzierte „ortsbezogene“ Anwendung der Restriktionskriterien ist bei der Ermittlung der Potentialflächen kein Raum. Die Betrachtung der konkreten örtlichen Verhältnisse erfolgt erst auf der nächsten Stufe, wenn es darum geht, für die jeweilige Potentialfläche im Wege der Abwägung zu entscheiden, ob sich auf ihr die Windenergie oder eine andere Nutzung durchsetzen soll (BVerwG, Beschl. v. 15.9.2009 -4 BN 25.09 -, BauR 2010, 82). Die von dem Antragsgegner zu dem Abschnitt Windenergie gegebene Begründung/Erläuterung zum RROP 2012 lässt zumindest nicht hinreichend erkennen, dass er diese Stufenfolge beachtet hat. Er ist zunächst, insoweit abweichend von der Landesempfehlung, von einem (verminderten) Mindestabstand zwischen Windparks von grundsätzlich 4km ausgegangen. Im Falle der Q. (im Sinne der I.) hat er hingegen wiederum wegen der besonderen Empfindlichkeit dieses Landschaftsraumes auf einen Mindestabstand von 5km zurückgegriffen und ferner festgelegt, dass in einem Puffer von 750m rechts und links der Oste kein neuer Windpark auszuweisen ist. Für die Gemeinde K. und die Samtgemeinden L. und M. ist aufgrund des erhöhten Waldanteils, der in diesen Gebieten über 10% der Gesamtfläche liegt, nur ein Mindestabstand von 3km bestimmt, weil die Sicht weniger frei ist und Anlagen dadurch als weniger störend empfunden würden. Der Mindestabstand von neuen Windparkstandorten zu Standorten in Nachbarkreisen ist hingegen nur auf 2km festgelegt worden, um dadurch größere Tabubereiche durch benachbarte Windparks an der Kreisgrenze zu vermeiden. Überhaupt kein Abstand wurde zu Standorten in Nachbarkreisen für erforderlich gehalten, wenn der Standort sich optisch als Erweiterung eines einheitlichen Standorts darstellt und die Größe beider Teile insgesamt auch noch der eines Standorts entspricht. Hiernach wird nicht hinreichend klar, auf welcher Stufe des Planungsprozesses alle diese Erwägungen angesiedelt sein sollen. Insbesondere bei dem Puffer von 750m rechts und links der J. ist nicht ersichtlich, ob dieser Abstandsbildung die Vorstellung rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse zugrunde liegt oder ob und gegebenenfalls in welchem Umfang es sich insoweit der Sache nach um das Anlegen eines weichen Tabukriteriums handelt.
- 114 Schon angesichts dieser Unzulänglichkeiten kann das Vorbringen des Antragsgegners, den Mitgliedern der beratenden und beschließenden Gremien sei die Bedeutung des zugrunde gelegten Abstandskriterienkatalogs (hinreichend) bewusst gewesen, nicht nachvollzogen werden. Davon abgesehen genügt die Planung den an sie zu stellenden Anforderungen auch deshalb nicht, weil sich der Planungsträger den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen nicht nur bewusst machen, sondern ihn auch dokumentieren muss. Auch daran fehlt es hier.
- 115 Soweit der Antragsgegner seine Planung damit verteidigt, dass die Ausweisung

der Windkraftvorranggebiete auf der Grundlage eines schlüssigen Gesamtkonzepts erfolgt sei, welches bereits der Erstellung des sachlichen Teilabschnitts Windenergie im Jahr 2004 zugrunde gelegen und seinerzeit oberverwaltungsgerichtlicher Prüfung standgehalten habe, ist Letzteres zwar richtig (Urt. v. 26.3.2009 - 12 KN 11/07 -, NuR 2010, 125). Er übersieht dabei jedoch, dass auch der Senat seither der weiter entwickelten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend strengere Anforderungen an die Standortsuche und deren Dokumentation stellt.

- 116 b) Die notwendige - hier fehlende - Unterscheidung zwischen den rechtlich und tatsächlich zwingenden („harten“) Ausschlusskriterien und den einer Abwägung zugänglichen („weichen“) Kriterien bei der Ermittlung der Potentialflächen ist auf der Ebene des Abwägungsvorgangs angesiedelt (BVerwG, Beschl. v. 15.9.2009 - 4BN 25.09 -, BauR 2010, 82; Urt. v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12 -, NuR 2013, 489, und v. 13.12.2013 - 4CN 1.11 und 2.11 -, DVBl 2013, 507; Nds. OVG, Urt. v. 17.6.2013 - 12 KN 80/12 -, NuR 2013, 580; Beschl. v. 16.5.2013 - 12LA 49/12 -, ZUR 2013, 504, jeweils auch in juris). Ob der Fehler im Abwägungsvorgang beachtlich ist, ist nach §12 ROG in der ab dem 30. Juni 2009 geltenden Fassung vom 22. Dezember 2008 zu beurteilen. Nach Absatz 3 Satz 2 der erwähnten Norm sind Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Gemäß §12 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 ROG werden nach Absatz 3 beachtliche Mängel des Abwägungsvorgangs unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans gegenüber der zuständigen Stelle unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind; bei Inkraftsetzung des Raumordnungsplans ist auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hinzuweisen.
- 117 Der dargestellte Fehler im Abwägungsvorgang ist offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. Ein Mangel ist offensichtlich, wenn er auf objektiv feststellbaren Umständen beruht und ohne Ausforschung der Entscheidungsträger über deren Planungsvorstellungen für den Rechtsanwender erkennbar ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12 -, NuR 2013, 489, und v. 13.12.2012 - 4CN 1.11 und 2.11 -, DVBl 2013, 507, juris; Reitzig, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, K §10 Rdn. 146). So liegt es hier. Die bei der Ausarbeitung des Planungskonzepts unterbliebene bzw. nicht dokumentierte Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen ergibt sich aus der Planbegründung und den Aufstellungsvorgängen. Der Fehler ist auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. Das ist anzunehmen, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falls die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Mangel die Planung anders ausgefallen wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12 -, NuR 2013, 489, und v. 13.12.2012 - 4CN 1.11 und 2.11 -, DVBl 2013, 507, juris; Reitzig, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, K §10 Rdn. 151).

Das ist der Fall. Da sich bei der gebotenen Bewertung zunächst anhand allein der rechtlich und tatsächlich zwingenden Kriterien voraussichtlich gezeigt hätte, dass mehr oder andere Flächen grundsätzlich für die Windenergienutzung in Betracht kommen, besteht die konkrete Möglichkeit, dass der Antragsgegner ohne den Fehler andere oder auch mehr Flächen ausgewiesen hätte. Dem kann der Antragsgegner nicht mutmaßend im Nachhinein entgegenhalten, dass auch bei Beachtung der geforderten Differenzierung die Abwägung zum gleichen Ergebnis geführt hätte, denn die Abwägung hätte bei fehlerfreiem Vorgehen unter anderen Vorzeichen stattgefunden. Deshalb kann auch ein anderes Abwägungsergebnis nicht ausgeschlossen werden.

- 118 Der - wie dargelegt - beachtliche Fehler im Abwägungsvorgang ist nicht nach §12 Abs.5 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 ROG unbeachtlich geworden. Der Verweis im Schriftsatz vom 25. Juni 2013 auf die fehlende Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabukriterien genügt den Anforderungen, die an eine Sachverhaltsdarlegung im Sinne des §12 Abs. 5 Satz 1 ROG zu stellen sind. Die schriftliche Rüge hat eine Anstoßfunktion. Es soll sichergestellt sein, dass der Planungsträger aufgrund gezielter Information in die Lage versetzt wird zu prüfen, ob und wie sich der geltend gemachte Mangel beheben lässt (Nds. OVG, Urt. v. 17.6.2013 - 12 KN 80/12 -, NuR 2013, 580, juris m.w.N.). Diese Funktion erfüllt das dem Antragsgegner - wie vorgetragen und nicht bestritten - innerhalb der Jahresfrist des §12 Abs. 5 Satz 1 ROG zugestellte Schreiben der Antragstellerin. Damit ist der Antragsgegner in die Lage versetzt worden zu prüfen, ob der geltend gemachte Mangel besteht und wie er zu beheben ist. Unabhängig davon sind die Fehler im Abwägungsvorgang aber auch aus anderen Gründen nicht unbeachtlich geworden. Eine Unbeachtlichkeit nach §12 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 ROG setzt voraus, dass bei Inkraftsetzung des Raumordnungsplans auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen worden ist. Daran fehlte es hier. Die Bekanntmachung enthielt lediglich den - unter Bezugnahme auf §10 Abs. 1 NROG erfolgten - Hinweis, dass eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften bei der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms unbeachtlich ist, wenn sie nicht schriftlich innerhalb eines Jahres seit der Bekanntmachung gegenüber dem Antragsgegner unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden ist. Um eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften geht es hier - wie dargelegt - nicht.
- 119 2. Da die Planung bereits aus den angeführten Gründen mangelbehaftet ist, lässt der Senat dahinstehen, ob auch Verfahrensfehler und weitere Unwirksamkeitsgründe vorliegen. Auch im Hinblick auf die schon angestoßene Neuaufstellung der Planung soll indes ergänzend bemerkt werden:
- 120 a) Die Antragstellerin macht geltend, die Streichung des zunächst vorgesehenen Vorranggebiets „F.“ leide an Abwägungsmängeln. Wie oben beschrieben, war das Gebiet nicht nur im RROP-Entwurf 2010, sondern auch noch in der Entwurfsfassung vom September 2011 enthalten, in dieser letztgenannten Fassung

allerdings aus Gründen des Biotop- und Landschaftsschutzes im südöstlichen Bereich verkleinert worden. Zur Erläuterung hieß es ferner in der Entwurfsfassung 2011, der Abstand zur Schwebefähre in Osten betrage mindestens 2,9km; dies sei eine ausreichende Entfernung, um eine Beeinträchtigung des technischen Baudenkmals zu vermeiden. In seiner Sitzung am 10. Oktober 2011 fasste sodann der Ausschuss für Regionalplanung und Wirtschaft den Beschluss:

121

Der Standort "Windpark F." wird aus dem Entwurf des RROP gestrichen. Im Abstand von 5km zur denkmalgeschützten Schwebefähre H. ist kein Vorrangstandort Windenergie zulässig, damit die Anerkennung zum UNESCO-Weltkulturerbe nicht aufgrund visueller Beeinträchtigungen gefährdet wird."

122

Kreisausschuss (Sitzung vom 13.10.2011) und Kreistag (Beschl. v. 31.10.2011) haben sich dieser Einschätzung, ohne dass insoweit eine vertiefte Erörterung erkennbar wird, angeschlossen. Unter dem 5. Oktober 2011 hatte indes das Nds. Landesamt für Denkmalpflege (Sachbearbeiterin Frau S.) zur Schwebefähre R. und zur Berücksichtigung des Umgebungsschutzes gemäß §8 NdschG eine Stellungnahme abgegeben, die dem Ausschuss für Regionalplanung und Wirtschaft in der erwähnten Sitzung noch nicht vorlag. Die Stellungnahme hebt die an erster Stelle stehende technikgeschichtliche Bedeutung des Baudenkmals hervor und endet mit dem Satz: „Mir scheint, dass von einer im Abstand von 2900 Metern nördlich stehenden Windkraftanlage keine wesentliche Beeinträchtigung zu befürchten sein wird.“

123

Vor diesem Hintergrund genügt die Entscheidung des Antragsgegners, das Vorranggebiet „F.“ aus den aus dem Beschluss des Ausschusses für Regionalplanung und Wirtschaft ersichtlichen Gründen entfallen zu lassen, nicht den Anforderungen, die §7 Abs. 2 Satz 1 ROG an eine fehlerfreie Abwägung öffentlicher und privater Belange stellt. Es fehlt insoweit an jeglicher Auseinandersetzung mit der Bewertung des vornehmlich den denkmalfachlichen Sachverstand vermittelnden Landesamtes. Es ist auch nicht ersichtlich, dass etwa die Denkmalfachbehörde des Antragsgegners zu einer davon abweichenden Beurteilung gekommen wäre. Vielmehr beruht der Wegfall dieses Vorranggebiets ersichtlich auf der Willensentschließung des Kreistages, ohne dass insoweit eine nähere Auseinandersetzung mit den denkmalfachlichen Fragen erkennbar wäre. Zwar verweist der Antragsgegner nunmehr darauf, dass die Schwebefähre in R. ein technisches Baudenkmal sei, das in Deutschland nur noch einmal und auch weltweit nur noch selten vorkomme und es deshalb nicht zu beanstanden sei, wenn der Kreistag aus Vorsorgegedanken die Konfliktlage zunächst zugunsten des in Vorbereitung befindlichen Antrags auf Aufnahme in die Liste des Weltkulturerbes entschieden habe, denn niemand könne mit Gewissheit vorhersagen, ob die Ausweisung der Vorrangzone und die Errichtung der Windkraftanlagen die Ausweisung als Weltkulturerbe gefährden würden. Auch unter Vorsorgegesichtspunkten erscheint aber die Entscheidung des Kreistages, erst jenseits eines Abstandes von 5km zur Schwebefähre einen Vorrangstandort Windenergie

für zulässig zu halten, damit die Anerkennung zum UNESCO-Weltkulturerbe nicht gefährdet werde, als sehr weitgehend und eher überzogen, jedenfalls aber in gesteigertem Maße rechtfertigungsbedürftig. Das hätte insbesondere eine nähere Befassung und Auseinandersetzung mit der denkmalfachlichen Stellungnahme des Landesamtes im Planaufstellungsverfahren erfordert. Dies gilt umso mehr, als darin nachvollziehbar hervorgehoben wird, dass die technikgeschichtliche Bedeutung des Baudenkmals im Vordergrund stehe. Das macht die Notwendigkeit des geforderten, sehr weitreichenden Vorsorgeabstands schwer begründbar.

- 124 Die Antragstellerin vermisst auch eine nähere Auseinandersetzung mit ihren Belangen und ihrem Interesse an der Nutzung der Windkraft in diesem Raum. Bei Erstellung der Abwägungsvorschläge zum Vorranggebiet „F.“ bestand Anlass für eine nähere Berücksichtigung der privaten Nutzungsinteressen der Antragstellerin nicht, weil das Gebiet zum damaligen Zeitpunkt noch - kaum verändert- im Entwurf enthalten war. Der Antragsgegner meint, es sei eine allen Kreistagsabgeordneten bekannte Tatsache, dass annähernd jedes Grundstück im Außenbereich mit einem privaten Nutzungsinteresse überlagert sei. So gebe es im gesamten Landkreis kaum eine Außenbereichsfläche, auf der theoretisch die Errichtung von Windkraftanlagen möglich sei, für die die Projektentwickler nicht entsprechende Vorverträge abgeschlossen hätten. Es sei mithin nicht zu beanstanden, wenn das Privatinteresse an der Nutzung der Windenergie auf geeigneten Flächen im Planungsraum verallgemeinernd unterstellt und als typisierte Größe in die Abwägung eingestellt worden sei. Mehr sei auf der Ebene der Regionalplanung auch gar nicht darstellbar. Das mag grundsätzlich ein vertretbarer Ansatz sein. Es erscheint indes fraglich, ob dies ausreichend ist, wenn spezifische private Belange in konkreter Form dem Planungsträger zur Kenntnis gebracht werden. So lag es hier. Die Antragstellerin hatte mehrfach während der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs auf ihre Planungen im Gebiet „F.“ hingewiesen und dargelegt, dass sie bereits umfangreiche Dispositionen getroffen, insbesondere eine Vielzahl an Nutzungsverträgen mit Eigentümern abgeschlossen habe. Nach §7 Abs. 2 Satz 1 ROG ist es geboten, private Belange in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Es ist nicht erkennbar, dass der Antragsgegner dieses konkrete und ihm mehrfach vor Augen geführte Nutzungsinteresse der Antragstellerin in seine Überlegungen einbezogen hätte.
- 125 b) Die Antragstellerin rügt, die Abwägung in Bezug auf die außergebietliche Zielwirkung leide an einem grundlegenden Abwägungsmangel, weil der Antragsgegner mit Nr.4.2.2 02 nicht die Festsetzung getroffen habe, die er eigentlich habe treffen wollen, sondern zur Ausschlusswirkung nur bestimmt habe, dass „die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen. . . außerhalb der in der Zeichnerischen Darstellung gekennzeichneten Vorranggebiete Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig“ sei. Tatsächlich sei aber davon auszugehen, dass das Bestreben des Antragsgegners auch dahin gehe, die kreisangehörigen Kommunen daran zu hindern, außerhalb der festgelegten Vorranggebiete Bauleitplanung zu betreiben. Das sei ihnen über §1 Abs. 4 BauGB jedoch

nur dann verwehrt, wenn hierdurch gegen Ziele der Raumordnung verstoßen würde. Diese Wirkung habe der Antragsgegner mit dem RROP 2012 jedoch nicht herbeigeführt. Diese Rüge dürfte auf einem Missverständnis beruhen. Die von der Antragstellerin zitierte Zielfestlegung ist in Verbindung mit der weiteren Zielfestlegung (Nr. 10) zu lesen, wonach durch gemeindliche Bauleitpläne Flächen für raumbedeutsame Windparks nur in den vom Landkreis ausgewiesenen Vorranggebieten für Windenergienutzung zu planen sind. Hinsichtlich nicht raumbedeutsamer Windkraftanlagen vermag das RROP des Antragsgegners eine steuernde Wirkung im Sinne des §35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ohnehin nicht zu entfalten.

- 126 3. Da die aufgezeigten Abwägungsmängel den Teilbereich Windenergie des angegriffenen RROP 2012 des Antragsgegners und insbesondere die darin enthaltene Bestimmung erfassen, dass die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen außerhalb der in der zeichnerischen Darstellung gekennzeichneten „Vorranggebiete für Windenergienutzung“ als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig ist, also die Ausschlusswirkung insgesamt betrifft, war die angegriffene Satzung des Antragsgegners entsprechend dem gestellten Antrag für unwirksam zu erklären, soweit mit den Festlegungen zur Windenergie die Rechtswirkungen des §35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden sollen. Es erscheint dem Senat demgegenüber nicht möglich, die Feststellung der Unwirksamkeit darauf zu beschränken, dass für die Potentialflächen „F.“ und „G.“, die nicht als Vorranggebiete für die Windenergienutzung festgelegt worden sind, eine Ausschlusswirkung bestimmt worden ist. Eine solche Feststellung wäre - was Inhalt und Reichweite angeht - aus sich heraus nicht verständlich und auch unter Heranziehung des Satzungstextes, der beschreibenden und zeichnerischen Darstellung sowie der Begründung/Erläuterung des RROP nicht hinreichend konkretisierbar. Es fehlte ihr mithin an der notwendigen Bestimmtheit. Davon abgesehen ist die Ausschlusswirkung die Kehrseite der Positivaussage zur Festlegung der Vorranggebiete. Die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen bedingen einander. Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Das setzt die Rechtmäßigkeit des Plans voraus. Leidet dieser hingegen - wie hier - hinsichtlich des Teilbereichs Windkraft an Mängeln, so ist auch die angeordnete Ausschlusswirkung insgesamt nicht fehlerfrei. Auch deshalb vermag der Senat eine Teilbarkeit dieser Wirkung, die es erlaubte, die Unwirksamkeitsfeststellung auf einzelne Ausschlussflächen zu begrenzen, nicht zu erkennen (möglicherweise anderer Ansicht Sächs. OVG, Urt. v. 3.7.2012 - 4 B 808/06 -, BauR 2012, 1904, juris, Rdn. 112 ff. für den Fall einer zu Unrecht unterbliebenen Einbeziehung weiterer Flächen in einem RROP).
- 127 Die Kostenentscheidung beruht auf §154 Abs. 1 VwGO. Die Erfolglosigkeit des Hauptantrags fällt dabei nicht ins Gewicht. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §167 VwGO i. V. m. §708 Nr. 10, §709 Satz 2 und §711 Satz 1 und 2 ZPO.

128 Gründe für die Zulassung der Revision gemäß §132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.