

Gericht: Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 2. Senat
Entscheidungsdatum: 21.10.2015
Aktenzeichen: 2 K 109/13
Dokumenttyp: Urteil

Quelle:



Normen: § 9 LPIG ST, § 12 Abs 3 ROG 2008, § 12 Abs 5 ROG 2008, § 7 Abs 2 ROG 2008, § 8 Abs 7 ROG, § 47 VwGO

Normenkontrolle eines sachlichen Teilplans Windenergie

Leitsatz

Bei der Festsetzung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten ist im Rahmen des Abwägungsvorgangs zwischen harten und weichen Tabuzonen zu differenzieren.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen den sachlichen Teilplan "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)".
- 2 Die Antragstellerin beabsichtigt, auf mehreren Flurstücken in den Gemarkungen B. und J. nahe K. sieben Windenergieanlagen zu errichten und zu betreiben. Die Flurstücke liegen im Geltungsbereich des angegriffenen sachlichen Teilplans, jedoch außerhalb der festgelegten Vorranggebiete für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Errichtung und Betrieb der Windenergieanlagen wurden der Antragstellerin in einem Nutzungsvertrag vom 26.03.2012 vom Grundstückseigentümer gestattet.
- 3 Bereits am 23.10.2009 hatte die Antragsgegnerin beschlossen, den sachlichen Teilplan "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)" aufzustellen. Nachdem die oberste Landesplanungsbehörde die Genehmigung eines 1. Entwurfs versagt hatte, wurde ein 2. Entwurf öffentlich ausgelegt, zu dem die Antragstellerin mit Schreiben vom 31.08.2012 Stellung nahm. Hierin beantragte sie, in den Gemarkungen B. und J. bei K. ein Vorranggebiet mit der Wirkung eines Eignungsgebietes für Windenergie gemäß dem beigefügten Lageplan auszuweisen. Am 01.10.2012 fand die öffentliche Erörterung der vorgebrachten Anregungen und Bedenken statt, an der die Antragstellerin teilnahm. Mit Schreiben vom 02.10.2012 fasste sie die von ihr im Erörterungstermin mündlich vorgetragene Stellungnahme zusammen. Am 26.10.2012 entschied die Regionalversammlung der Antragsgegnerin auf der Grundlage der Vorlage 13/2012 sowie einer Anlage mit Abwägungsvorschlägen vom 26.10.2012 über die vorgebrachten Anregungen und Bedenken. Der Antrag der Antragstellerin auf Ausweisung eines Vorranggebietes für Windenergie in den Gemarkungen B. und J. wurde abgelehnt. Die Fläche liege aufgrund des Ausschlusskriteriums "Wald" nicht im Suchraum. Kein Wald sei der zentral gelegene Feldblock, der auf einer Fläche von 12,2079 ha landwirtschaftlich genutzt werde. Diese Fläche entspreche jedoch wegen ihrer zu geringen

Größe nicht den Anforderungen an eine Konzentrationsfläche für Windenergieanlagen.

- 4 Am 29.11.2012 wurde der sachliche Teilplan "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)" von der Regionalversammlung der Antragsgegnerin beschlossen. Der Plan enthält als Ziel der Raumordnung eine Festsetzung von 20 Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten (Nr. 3.1.2), deren rechtsverbindliche Abgrenzung sich aus der kartographischen Darstellung des Plans im Maßstab 1 : 100.000 ergibt (Nr. 3.3). Die Ermittlung der für die Nutzung der Windenergie geeigneten Gebiete wird in Kapitel 4 im Einzelnen beschrieben. Zunächst erfolgte eine Prüfung und Bewertung der Windhöflichkeit der Planungsregion (Nr. 4.2.2). Sodann wurde eine Mindestgröße für Eignungsgebiete von 20 ha festgelegt, die dem Ziel der Konzentration von Windenergieanlagen dient (Nr. 4.2.3). In einem nächsten Schritt wurden die Suchräume ermittelt. Hierbei handelt es sich um die nach Ausschluss der Tabu- und Pufferbereiche verbleibenden potentiell geeigneten Flächen, die mit 319,6 km² einen Flächenanteil von 8,77 % der untersuchten Planungsregion (3.643,6 km²) umfassen (Nr. 4.2.5). Die Antragsgegnerin zog hierbei insgesamt 11 Ausschluss- und Abstandskriterien (Tabukriterien) heran, die in Tabelle 4.2 wie folgt aufgeführt sind:

5

Nr.	Kriterium	Ausschlussbereich
1	im Zusammenhang bebaute Ortslage mit überwiegender Wohnnutzung	Tabu + 1000 m
2	Einzelhaus / Wohnsiedlung im Außenbereich	Tabu
3	Vorranggebiete für Natur und Landschaft, FFH-Gebiete, EU-SPA-Gebiete, Naturschutzgebiete	Tabu
4	Verkehrs- und Sonderlandeplätze	Tabu + Abstand gemäß luftverkehrsrechtlicher Genehmigung
5	Militärische Anlagen / Standortübungsplätze	Tabu
6	Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe	Tabu
7	Wald / Vorranggebiete für Forstwirtschaft	Tabu
8	Vorranggebiete für Hochwasserschutz / Überschwemmungsgebiete nach § 96 WG LSA	Tabu
9	Vorranggebiete für Landwirtschaft	Tabu
10	Vorbehaltsgebiet für Kultur und Denkmalpflege (Gartenreich Dessau-Wörlitz)	Tabu
11	Trinkwasserschutzzonen I und II	Tabu

- 6 Die nach Ausschluss der Tabu- und Pufferbereiche verbliebenen Flächen, die sog. Suchräume, wurden nachfolgend einer Einzelfalluntersuchung anhand der in der Begründung aufgeführten Kriterien unterzogen (Nr. 4.2.5). Im Ergebnis wurden 20 Vorranggebiete für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten ausgewiesen. Hierfür wurden 10,5 % des Suchraums zur Verfügung gestellt. Die Gebiete umfassen 3.365 ha und damit 0,92 % der Planungsregion (Nr. 4.2.9).

- 7 Der Plan wurde am 23.01.2013 von der obersten Landesplanungsbehörde genehmigt. Am 16., 22. und 23.02.2013 wurde die Genehmigung in den Amtsblättern der Landkreise Wittenberg und Anhalt-Bitterfeld sowie der Stadt Dessau-Roßlau bekanntgemacht.
- 8 Am 24.07.2013 hat die Antragstellerin das Normenkontrollverfahren eingeleitet.
- 9 Zur Begründung trägt sie vor, der Normenkontrollantrag sei statthaft, da der Plan durch die Ausweisung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung die Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeiführe. Sie sei auch antragsbefugt, da sie in den Gemarkungen B. und J. bei K. die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen beabsichtige.
- 10 Der Antrag sei auch begründet, da die Antragsgegnerin bei der Aufstellung des Plans die zwingend vorgegebene methodische Vorgehensweise nicht beachtet habe. Die Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung könne daher keinen Bestand haben. Die Ermittlung der sog. Suchräume anhand der festgelegten Ausschlusskriterien sei rechtlich fehlerhaft und weise Mängel im Abwägungsvorgang auf. Die bei der Suchraumermittlung angewandten Ausschlusskriterien seien unzutreffend als harte Tabuzonen eingestellt worden. Es handele sich nicht um Gebiete, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht für die Windenergienutzung in Betracht kämen. Dem Plan liege daher kein schlüssiges Gesamtkonzept zugrunde.
- 11 Die zum Schutz von im Zusammenhang bebauten Ortslagen mit überwiegender Wohnbebauung als Tabubereich angewandten Pufferzonen von 1.000 m (Kriterium 1) seien weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen für die Windenergienutzung ungeeignet und hätten in die Suchraumfindung mit einbezogen werden müssen. Aus rechtlicher Sicht ungeeignet für Windkraftanlagen sei nur der Abstand, der gemäß der Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG einzuhalten sei. Im Hinblick auf Lärm könne dies nicht abstrakt, sondern nur unter Berücksichtigung der TA Lärm festgestellt werden. Im Hinblick auf optische Beeinträchtigungen seien abstrakte Aussagen kaum möglich. Mindestabstände seien daher dem Bereich der weichen Tabuzonen zuzuordnen. Ein Abstand von 1.000 m zur Wohnbebauung sei weder aus tatsächlichen noch aus immissionsschutzrechtlichen Gründen für die Windenergienutzung absolut ungeeignet. Auch aus Vorsorgegründen sei die Anlegung eines Schutzpuffers mit einem pauschalen Abstand von 1.000 m nicht haltbar.
- 12 Auch der Ausschluss der Vorranggebiete für Natur und Landschaft, FFH-Gebiete, EU-SPA-Gebiete, Naturschutzgebiete (Kriterium 3) sei fehlerhaft, denn diese Gebiete seien weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen für die Bereitstellung zur Windenergienutzung ungeeignet. Die Gebiete hätten vielmehr konkret auf ihre Verträglichkeit mit einer Windenergienutzung hin untersucht werden müssen.
- 13 Auch bei den Vorranggebieten für die Rohstoffgewinnung (Kriterium 6) handele es sich nicht um harte

Tabuzonen, weshalb diese Gebiete bei der Suchraumermittlung hätten mitberücksichtigt werden müssen. Zwar kämen Gebiete, in denen Rohstoffe gewonnen werden, aus tatsächlichen Gründen grundsätzlich nicht gleichzeitig für die Bereitstellung zur Windenergienutzung in Frage. Die Antragsgegnerin hätte sich jedoch mit diesen Gebieten konkret befassen müssen, insbesondere feststellen müssen, welche Rohstoffe bzw. Bodenschätze konkret in dem von der Suchraumermittlung ausgeschlossenen Gebiet gewonnen werden, wann diese gewonnen werden sollen und ob dies die gleichzeitige Bereitstellung für die Windenergienutzung in tatsächlicher Hinsicht unmöglich mache. Die Eignung von Gebieten für die Windenergienutzung, in denen Rohstoffe gewonnen würden, hänge maßgeblich von der Art des Abbaus ab, insbesondere ob dieser ober- oder unterirdisch erfolge. Auch habe die Antragsgegnerin keine geologischen Untersuchungen dahingehend durchgeführt, ob die von der Suchraumermittlung ausgeschlossenen Rohstoffgewinnungsgebiete überhaupt abbauwürdig seien, mithin die Kosten-Nutzen-Relation stimme. Bei der Suchraumermittlung sei daher möglicherweise eine Vielzahl von Gebieten unberücksichtigt geblieben, die durchaus für die Bereitstellung für die Windenergienutzung geeignet gewesen wären. Aus rechtlicher Sicht sei nicht ersichtlich, weshalb die im Außenbereich ebenso privilegierte Windenergienutzung hinter der Rohstoffgewinnung zurücktreten müsse. Das Kriterium sei auch zu unbestimmt, um als harte Tabuzone berücksichtigt zu werden, da der Begriff Rohstoffgewinnung eine Vielzahl von möglichen Rohstoffen umfasse.

- 14 Ein weiterer Abwägungsfehler liege darin, dass Vorranggebiete für Forstwirtschaft und Wald (Kriterium 7) als angebliche Tabubereiche nicht in die Ermittlung der Suchräume einbezogen worden seien. Waldflächen seien keine harten Tabuzonen, da auf ihnen die Errichtung von Windenergieanlagen nicht grundsätzlich ausgeschlossen sei. Insoweit sei unerheblich, dass auf diesen weniger günstige Windverhältnisse anzutreffen seien als auf freien Feld- und Wiesenflächen. Auch das Waldgesetz des Landes Sachsen-Anhalt stehe der Nutzung von Waldflächen zur Windenergienutzung nicht prinzipiell entgegen. Vielmehr dürfe Wald gemäß § 8 Abs. 1 WaldG LSA mit Genehmigung der Forstbehörde in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden.
- 15 Weiterhin seien die Vorranggebiete für Hochwasserschutz und die Überschwemmungsgebiete nach § 96 WG LSA a.F. (Kriterium 8) nicht per se für die Windenergienutzung ungeeignet, so dass auch deren Ausschluss bei der Suchraumfindung einen Abwägungsfehler darstelle. Die Errichtung von Windenergieanlagen in Überschwemmungsgebieten stehe gemäß § 97 Abs. 2 Satz 1 WG LSA a.F. unter Genehmigungsvorbehalt und sei damit nicht grundsätzlich untersagt. Bundesrechtlich gestatte § 78 Abs. 3 WHG Ausnahmen vom in Überschwemmungsverboten grundsätzlich bestehenden Bauverbot. Damit könne von einem unüberwindbaren, dauerhaften rechtlichen Hindernis für die Errichtung von Windenergieanlagen in Überschwemmungsgebieten keine Rede sein.
- 16 Dass Vorranggebiete für die Landwirtschaft für die Windenergienutzung tabu sein sollen (Kriterium 9), sei nicht nachvollziehbar. Der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen stünden weder tatsächliche noch rechtliche Gründe per se entgegen. Dies sei vielmehr eine Frage der Abwägung. Die Nichtberücksichtigung von Vorrangflächen für die Landwirtschaft bereits bei der Suchraumermittlung sei daher fehlerhaft. Zudem fehle eine konkrete Befassung der Antragsgegnerin mit den ausgeschlossenen Vorrangflächen für die Landwirtschaft, so dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass auch geringwertige Gebiete ausgeschlossen worden seien.
- 17 Auch die Trinkwasserschutzzonen I und II könnten nicht als harte Tabuzonen qualifiziert werden (Kriterium 11). Es hätte geprüft werden müssen, ob die am 01.04.2011 bestehenden, ursprünglich

gemäß § 48 WG LSA a.F. festgesetzten Wasserschutzgebiete gemäß § 73 Abs. 8 Satz 1 WG LSA n.F. aufgehoben seien, da sie nicht aus den in § 51 Abs. 1 WHG genannten Gründen erforderlich seien. Zudem sei die Sicherung des Grund- und Trinkwasserschutzes vor Austritt von Ölen und Fetten bzw. sonstigen wassergefährdenden Stoffen aus Windenergieanlagen übliche Praxis in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Dieser Gesichtspunkt nötige daher nicht dazu, die Windenergienutzung in Trinkwasserschutzgebieten bereits auf der Ebene der Regionalplanung generell zu tabuisieren.

- 18 Der dem Plan zugrunde liegende Abwägungsvorgang sei zudem wegen einer unzureichenden Dokumentation des Aufstellungsverfahrens abwägungsfehlerhaft. Die Antragsgegnerin habe sich den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen nicht bewusst gemacht und die Unterscheidung zudem nicht dokumentiert.
- 19 Die bei der Aufstellung des Plans unterlaufenen Abwägungsfehler seien auch beachtlich, da sie offensichtlich und von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen seien. Die fehlerhafte Qualifikation der Ausschlusskriterien als harte Tabuzonen sowie die mangelnde Dokumentation der Beweggründe für die bei der Suchraumermittlung zugrunde gelegten Ausschlusskriterien ergebe sich aus dem Beschluss der Regionalversammlung der Antragsgegnerin vom 23.10.2009 über die Festlegung der Methode zur Ermittlung von für die Windenergienutzung geeigneten Gebieten sowie aus dem Protokoll der Sitzung der Regionalversammlung der Antragsgegnerin vom 23.10.2009. Zudem bestehe die konkrete Möglichkeit, dass die Anzahl, die Größe und der Zuschnitt der im Plan ausgewiesenen Flächen für die Windenergienutzung anders ausgefallen wären, wenn die Ermittlung der Suchräume anhand zutreffender Kriterien erfolgt wäre. So sei etwa die von ihr beantragte Fläche in den Gemarkungen B. und J. bei K. wegen des unzulässigerweise als hartes Tabukriterium angewandten Kriteriums "Wald" bei der Suchraumermittlung nicht berücksichtigt worden.
- 20 Auch die Nichtausweisung eines Windenergiegebietes auf der von ihr vorgeschlagenen Fläche in den Gemarkungen B. und J. bei K. sei abwägungsfehlerhaft. Die Fläche sei als Konversionsfläche vorrangig zur Ausweisung als Windeignungsgebiet zu prüfen gewesen. Dass sie wegen ihrer angeblichen Waldeigenschaft noch nicht einmal in die Suchraumermittlung einbezogen worden sei, stelle einen schwerwiegenden Abwägungsfehler dar. Der Bewuchs auf der in Rede stehenden Fläche stelle keinen Wald im Rechtssinne dar. Die Antragsgegnerin sei aufgrund einer veralteten Datenlage von der Waldeigenschaft der Fläche ausgegangen. Auch die Erwägung, die Fläche sei aufgrund ihrer vermeintlich zu geringen Größe für die Ausweisung einer Konzentrationszone ungeeignet, könne die unterbliebene Ausweisung nicht rechtfertigen.
- 21 Schließlich habe die Antragsgegnerin nicht hinreichend überprüft, ob der Windenergie im Ergebnis in der Region substantiell Raum verschafft werde. Eine Überprüfung, ob der Windenergie substantiell Raum verschafft werde, habe nur nach der Fertigstellung des ersten, nicht genehmigten Entwurfs stattgefunden. Eine Überprüfung des zweiten Entwurfs habe hingegen nicht stattgefunden. Der von der Antragsgegnerin herangezogene Maßstab, zu prüfen, ob auf den ausgewiesenen Flächen ein erheblicher Anteil erneuerbarer Energie entsprechend dem energiepolitischen Ziel der Landesregierung produziert werden könne, sei verfehlt. Energiepolitische Ziele der Landesregierung hätten keinen normativen Charakter und unterlägen aufgrund der wechselnden politischen Mehrheiten stetigen Änderungen. Die Konzentrationsflächenausweisung mit Ausschlusswirkung richte sich nach bundesrechtlichen Vorgaben. Maßstab sei allein das Verhältnis von § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB und die Frage, ob sich die grundsätzlich im Außenbereich privilegierte Windenergienutzung mit einem der gesetzlichen Privilegierungsentscheidung Rechnung tragenden

Gewicht durchzusetzen vermöge. Das sei hier nicht der Fall. In dem Plan würden 3.365 ha der Planungsregion für die Windenergienutzung bereitgestellt. Bei einem durchschnittlichen Flächenbedarf von 10 ha für eine Windenergieanlage böten die Vorranggebiete Platz für die Errichtung von etwa 337 Anlagen. Ausgehend von einer Nennleistung von etwa 2,5 MW pro Anlage erlaube der Plan eine Gesamtleistung von etwa 842,5 MW. Im Land Sachsen-Anhalt seien im Jahr 2012 insgesamt 2.381 Anlagen mit einer Gesamtleistung von 3.741 MW installiert gewesen. Zwar könne auf den im Plan ausgewiesenen Windeignungsgebieten ein Anteil von 22,5 % der im Land Sachsen-Anhalt erzeugten Gesamtleistung produziert werden. Dies stehe allerdings unter der Prämisse, dass ein Repowering durchgeführt werden könne. Da dies ungewiss sei, bewege sich die Antragsgegnerin bei der Beurteilung des Planergebnisses im spekulativen Bereich und lasse sich von Annahmen leiten, deren tatsächlicher Eintritt nicht als sicher unterstellt werden könne. Eine ordnungsgemäße Beurteilung, ob für die Windenergie im Plangebiet substantiell Raum geschaffen worden sei, habe auch deswegen nicht stattfinden können, weil kein geeigneter Vergleichsmaßstab zur Verfügung gestanden habe. Aufgrund der falschen Kriterien seien bei der Suchraumermittlung nicht alle geeigneten Gebiete erfasst worden.

- 22 Die Antragstellerin beantragt,
- 23 den sachlichen Teilplan "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)" vom 29.11.2012 für unwirksam zu erklären.
- 24 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 25 den Antrag abzulehnen.
- 26 Sie trägt vor, der Antrag sei unzulässig, da die Antragstellerin nicht antragsbefugt sei. Sie habe keinen Antrag auf Erteilung eines Vorbescheides oder einer Genehmigung nach dem BImSchG für die Errichtung von Windkraftanlagen auf einer im Geltungsbereich des Plans gelegenen und ihrer Verfügungsgewalt unterliegenden Fläche gestellt. Zudem bestreite sie mit Nichtwissen, dass die Antragstellerin dinglich oder sonst wie berechtigt sei, im Geltungsbereich des Plans, insbesondere in den Gemarkungen B. und J., Flächen für die Nutzung durch Windkraftanlagen zu nutzen.
- 27 Der Antrag sei auch unbegründet. Der Plan sei fehlerfrei. Der Abwägung liege ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept zu Grunde. Sie habe die Suchräume fehlerfrei bestimmt und dabei harte und weiche Tabukriterien fehlerfrei angewandt. Sie habe die Planungskonzeption auf harte Tabukriterien gestützt, die als solche anerkannt seien. Dazu zählten Flächen mit zu geringer Windhöflichkeit, Splittersiedlungen im Außenbereich, Verkehrswege und andere Infrastrukturanlagen, militärische Schutzgebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparks und nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate, gesetzlich geschützte Biotope, Landschaftsschutzgebiete und Natura-2000-Gebiete. Der Ausschluss von Vorranggebieten für Natur und Landschaft, FFH-Gebieten, EU-SPA-

Gebieten und Naturschutzgebieten als harte Tabukriterien sei nicht zu beanstanden. Harte Tabuzonen seien weiterhin die nach tierökologischen Abstandskriterien ermittelten Schutzbereiche sowie diejenigen, die aus immissionsschutzrechtlichen Gründen von Windkraftanlagen freigehalten werden müssten. Hiervon habe sie sich leiten lassen. Die vorgenannten harten Tabuzonen seien in der Begründung auch als Tabubereiche aufgeführt. Für die Flächen, die nicht als harte Tabuzonen der Windkraft unzugänglich seien, habe sie weiche Tabukriterien aufgestellt. Nur für diese habe sie den Vorsorgegrundsatz herangezogen. So seien die im Zusammenhang bebauten Ortslagen mit überwiegender Wohnnutzung als harte Tabuzone dargestellt worden, während um diese Tabuzone herum ein dem Vorsorgegrundsatz geschuldeter Schutzpuffer gezogen worden sei, der einer weichen Tabuzone entspreche. Dieser sei erforderlich, weil ohne diesen Schutzpuffer in diesem Bereich Windkraftanlagen möglich seien. Ebenso verhalte es sich mit bebauten Außenbereichsflächen, die nicht der Windkraftnutzung zur Verfügung stünden. Als harte Tabuzonen in diesem Sinne seien auch diejenigen Flächen berücksichtigt worden, die nach den bindenden Zielen der Landesentwicklungsplanung einer entgegenstehenden Planung nicht offen stünden. Soweit die Zielbindung reiche, müssten in einer regionalplanerischen Abwägung die zielgebundenen Flächen als harte Tabuzonen betrachtet werden. Wald und Vorranggebiete für Forstwirtschaft seien als weiche Tabuzonen angesehen worden. Das ergebe sich aus der Begründung. Diese lasse erkennen, dass es ihre planerische Entscheidung gewesen sei, diese Flächen der Windkraft nicht zur Verfügung zu stellen. Dies sei auch sachgerecht, denn die Windkraftnutzung im Wald sei mit schwerwiegenden Eingriffen verbunden. Dies rechtfertige es angesichts der geringen Waldgrößen in Sachsen-Anhalt, diese Flächen von vornherein der Windkraftnutzung vorzuenthalten. Keinesfalls sei sie davon ausgegangen, diese Flächen stünden aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen der Windkraftnutzung von vornherein nicht zur Verfügung. Der Senat habe bereits mehrfach ihr planerisches Vorgehen überprüft und für rechtmäßig befunden. Sie habe auf dieser Grundlage den Plan aufgestellt und die Flächen ermittelt, die mit Ausschlusswirkung für die übrigen Flächen der Windkraft vorbehalten sein sollen. Auf die Begrifflichkeiten komme es nicht an. Entscheidend sei, dass in der Sache zwischen harten und weichen Tabukriterien unterschieden werde und die nach den Ausschlusskriterien verbleibenden Flächen einer planerischen Abwägung unterzogen würden.

- 28 Darüber hinaus sei die vom Bundesverwaltungsgericht präferierte Planungsmethodik nicht zwingend. Auch Pläne, die ohne die strenge Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabukriterien aufgestellt worden seien, seien abwägungsfehlerfrei. Die Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabukriterien sei überholt. Es gebe praktisch keine harten Tabukriterien. Windkraftanlagen könnten grundsätzlich überall aufgestellt und betrieben werden. Probleme könnten mit Betriebszeitbeschränkungen, Betriebsregelungen oder Höhenbegrenzungen bewältigt werden. Es blieben nur ganz wenige Flächen übrig, die nicht mit Windkraftanlagen bestellt werden könnten. Dies Flächen mögen als harte Tabuzonen bezeichnet werden können, seien aber von so geringem Ausmaß, dass eine eigene Kategorie entbehrlich sei. Die verfehlte Begrifflichkeit und Planungsmethodik werde auch an der strengen Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg deutlich, welches eine nicht überzeugende Aufzählung der harten Tabukriterien versucht habe. Fragen der Windhöflichkeit spielten keine Rolle mehr, da Windkraftanlagen derart große Bauhöhen erreichten, dass ausreichend Wind die Rotorblätter erreiche. Verkehrswege und Infrastruktureinrichtungen seien schlicht bauliche Nutzungen, die jegliche andere Nutzung ausschlossen. Die verschiedenen Natur- und Landschaftsschutzflächen seien ebenfalls keine harten Tabuzonen, da für diese Flächen Ausnahmen und Befreiungen möglich seien. Es sei eine Frage des Einzelfalls, ob diese Flächen mit Windkraftanlagen bebaubar seien. Im Artenschutz spielten Betriebszeitbeschränkungen und Befreiungen eine große Rolle. Auch Splittersiedlungen seien der Nutzung durch Windkraftanlagen zugänglich. Entscheidend seien die immissionsschutzrechtlichen Möglichkeiten vor Ort und Fragen der Rücksichtnahmeverpflichtung. Mit Hilfe von Betriebszeitbeschränkungen seien auch in diesen Gebieten jedenfalls kleinere Windkraftanlagen zulässig. Die Rechtsprechung habe die Schwierigkeit bei der Bestimmung harter Tabuzonen erkannt und gefordert, hiervon restriktiv Gebrauch zu machen. Soweit diese Schwierigkeiten in der Abwägung berücksichtigt würden, bleibe von der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Methodik der Abwägung nichts übrig. Bundesrecht schließe nicht aus, dass auch eine andere Planungsmethodik verwendet werde, um ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept aufzustellen. Entscheidend sei, ob im Ergebnis der Windkraft in ausreichendem Maße Raum verschafft werde. Dies sei bundesrechtlich auf verschiedene Weise nachprüfbar.

- 29 Sie habe auf der Grundlage ihres Planungskonzepts der Windkraft in substantieller Weise Raum geschaffen. Nach Ausschluss der harten und weichen Tabukriterien verbleibe eine Fläche von 8,77 % des untersuchten Raumes, der für die Windkraft zur Verfügung stehen könnte. Nach der Einzelallprüfung, die rechtlich nicht zu beanstanden sei, würden 10,5 % des Suchraumes der Windkraftnutzung zur Verfügung gestellt. Dies entspreche 0,92 % der Planungsregion. Damit sei ein Wert erreicht, der indiziere, dass der Windkraftnutzung in substantieller Weise Raum geschaffen worden sei. In der Rechtsprechung des Senats seien Flächenanteile von 0,5 % bzw. 0,58 % als ausreichend erachtet worden.
- 30 Sie habe sich auch abwägungsfehlerfrei mit den Gemarkungen B. und J. bei K. auseinandergesetzt. Diese seien für die Windkraftnutzung nicht geeignet. Der Status einer Konversionsfläche liege für diesen Bereich nicht mehr vor, weil dessen Wiedereingliederung in den Wirtschafts- und Naturkreislauf weitgehend erfolgt sei und andere freiräumliche Folgenutzungen etabliert oder wieder aufgenommen seien. Mit Ausnahme der Mähwiese seien die Flächen des Windparks Wald.
- 31 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin und die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

- I.
- 32 Der Normenkontrollantrag ist zulässig.
- 33 Der Antrag ist statthaft. Die Festsetzung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten als Ziel der Raumordnung unter Nr. 3.1.2 des sachlichen Teilplans "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)" ist nach ihrem materiell-rechtlichen Gehalt eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sowie des § 10 AG VwGO LSA und damit ein zulässiger Gegenstand eines Normenkontrollantrags. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt es sich bei den in einem Regionalplan enthaltenen Zielen der Raumordnung um Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, selbst wenn der Landesgesetzgeber für den Regionalplan – wie hier – keine Rechtssatzform vorgibt (BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – BVerwG 4 CN 6.03 –, juris RdNr. 23 ff.). Dies gilt insbesondere dann, wenn der Regionalplan – wie hier – Vorranggebiete für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten als Ziel der Raumordnung ausweist und damit gemäß § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG i.V.m. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB raumbedeutsame Windenergieanlagen an anderer Stelle ausschließt (vgl. Urt. d. Senats v. 30.07.2009 – 2 K 141/08 –, juris RdNr. 12; HessVGH, Urt. v. 17.03.2011 – 4 C 883/10.N –, juris RdNr. 25; ThürOVG, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 –, juris RdNr. 47).
- 34 Dem steht nicht entgegen, dass die Darstellung von Konzentrationszonen für Windenergieanlagen in einem Flächennutzungsplan nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht Gegenstand einer statthaften Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog sein kann,

sondern nur die in diesen Darstellungen zum Ausdruck kommende Entscheidung der Gemeinde, die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen (BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – BVerwG 4 CN 1.12 –, juris RdNr. 10). Diese Rechtsprechung ist auf Normenkontrollverfahren gegen die Festsetzung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten als Ziel der Raumordnung in einem Regionalplan nicht übertragbar. Mit dieser Festsetzung treten – anders als mit der Darstellung von Positivflächen in einem Flächennutzungsplan – gemäß § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG automatisch die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ein (vgl. BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – BVerwG 4 CN 1.12 –, a.a.O. RdNr. 16). Soweit in der Rechtsprechung zum Teil auch bei Normenkontrollverfahren gegen Regionalpläne (allein) die mit den Festlegungen zur Windenergie beabsichtigte Herbeiführung der Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB als statthafter Gegenstand einer Normenkontrolle angesehen wird (vgl. NdsOVG, Urt. v. 14.05.2014 – 12 KN 244/12 –, juris RdNr. 96), folgt der Senat dem daher nicht.

35 Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Bei einem Normenkontrollantrag gegen die Festsetzung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten als Ziel der Raumordnung in einem Regionalplan ist die Antragsbefugnis zu bejahen, wenn der Antragsteller die ernsthafte Absicht darlegt, in dem von der Zielfestlegung betroffenen Gebiet eine Genehmigung für Windenergieanlagen beantragen zu wollen. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist gegeben, wenn der Antragsteller Windenergieanlagen errichten will und die hierfür erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung an der mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Zielfestlegung scheitern könnte (vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.11.2006 – BVerwG 4 BN 18.06 –, juris RdNr. 11; Urt. d. Senats v. 30.07.2009 – 2 K 142/07 –, juris RdNr. 18 und Urt. v. 30.07.2009 – 2 K 141/08 – a.a.O. RdNr. 13; HessVGH, Urt. v. 17.03.2011 – 4 C 883/10.N – a.a.O. RdNr. 26). Zum Kreis der insoweit nachteilig Betroffenen gehören neben Eigentümern von Grundstücken innerhalb des Plangebiets u.a. die dinglich und die obligatorisch hinsichtlich dieser Grundstücks Nutzungsberechtigten (NdsOVG, Urt. v. 28.08.2013 – 12 KN 146/12 –, juris RdNr. 22). Für die nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis bedarf es darüber hinaus weder einer dinglichen Absicherung der Nutzungsvereinbarung noch der förmlichen Einleitung eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens (OVG MV, Urt. v. 19.06.2013 – 4 K 27/10 –, juris RdNr. 63). Hiernach ist die Antragstellerin antragsbefugt. Sie beabsichtigt, auf mehreren Grundstücken im Plangebiet, die außerhalb der festgelegten Vorranggebiete für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten liegen, Windenergieanlagen zu errichten und zu betreiben. Die notwendige Berechtigung zur Nutzung der betreffenden Grundstücke ergibt sich aus dem mit dem Grundstückseigentümer abgeschlossenen Nutzungsvertrag vom 26.03.2012.

36 Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt.

37 Die Antragstellerin ist mit ihrem Vorbringen auch nicht gemäß § 47 Abs. 2a VwGO präkludiert. Die Vorschrift ist auf Regionalpläne nicht anwendbar (Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 47 RdNr. 75a; offengelassen von NdsOVG, Urt. v. 12.12.2012 – 12 KN 311/10 –, juris RdNr. 16).

II.

38 Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Der am 29.11.2012 beschlossene und am 23.01.2013

genehmigte sachliche Teilplan "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)" ist unwirksam.

- 39 1. Es liegt ein materiell-rechtlich beachtlicher Fehler im Abwägungsvorgang vor.
- 40 Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986) sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 ROG ist für die Abwägung nach § 7 Abs. 2 die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend. In dem hiernach maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung vom 29.11.2012 hat die Antragsgegnerin die Anforderungen des Abwägungsgebots des § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG an den Abwägungsvorgang nicht hinreichend beachtet. Es fehlt an einer hinreichenden Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen.
- 41 Eine planerische Entscheidung zur Herbeiführung der Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB – hiernach stehen öffentliche Belange u.a. einem Vorhaben zur Nutzung der Windenergie in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist – bedarf zu ihrer Wirksamkeit eines schlüssigen gesamtträumlichen Planungskonzepts. Um den Anforderungen gerecht zu werden, die an den Abwägungsvorgang zu stellen sind, muss das Konzept nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch die Gründe für die beabsichtigte Freihaltung des übrigen Planungsraums von Windenergieanlagen aufzeigen (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 –, juris RdNr. 36).
- 42 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vollzieht sich die Ausarbeitung des Planungskonzepts abschnittsweise: 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, aus welchen Gründen auch immer, 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 Potenzialflächen, 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. Der Plangeber muss sich zur Vermeidung eines Fehlers im Abwägungsvorgang 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 substanziell 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 offen legen (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 – BVerwG 4 CN 1.11 –, juris RdNr. 9 ff.; Urt. v. 11.04.2013 – BVerwG 4 CN 2.12 –, juris RdNr. 5 ff.).

- 43 a) Diesen Anforderungen an den Abwägungsvorgang hat die Antragsgegnerin bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten als Ziel der Raumordnung in dem sachlichen Teilplan "Windenergienutzung in der Planungsregion (...)" nicht entsprochen. Die Antragsgegnerin hat im Planungsprozess nicht ausdrücklich zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden. Die Begründung des Plans sowie die Aufstellungsmaterialien lassen auch nicht erkennen, dass die Antragstellerin in der Sache hinreichend zwischen den beiden Tabukriterien unterschieden hat (vgl. hierzu OVG RP, Urt. v. 16.05.2013 – 1 C 11003/12 –, juris RdNr. 32). Zwar kann der Plangeber 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, wenn er unsicher ist, ob eine Fläche zu den harten oder weichen Tabuzonen gehört (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 16.05.2013 – 12 LA 49/12 –, juris RdNr. 23; Urt. v. 14.05.2014 – 12 KN 244/12 –, a.a.O. RdNr. 105; Gatz, jurisPR-BVerwG 7/2013 Anm. 6). Die Behandlung einer eigentlich als harte Tabufläche zu qualifizierenden Zone als weiche Tabufläche ist kein beachtlicher Fehler (vgl. OVG NW, Urt. v. 26.09.2013 – 16 A 1296/08 –, juris RdNr. 83). 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 – BVerwG 4 CN 1.11 –, a.a.O. RdNr. 14). Der hier zu beurteilende Abwägungsvorgang ist jedoch auch unter Berücksichtigung dieser Maßgaben fehlerhaft, denn aus der Begründung der Ausschlusskriterien geht nicht durchgehend mit hinreichender Deutlichkeit hervor, ob die Antragstellerin das jeweilige Ausschlusskriterium der Sache nach als hartes oder weiches Tabukriterien behandelt hat.
- 44 aa) Zwar entspricht die Begründung des Ausschlusskriteriums 1 (im Zusammenhang bebaute Ortslage mit überwiegender Wohnnutzung einschließlich 1.000 m Pufferzone) noch den Anforderungen. Dieses Ausschlusskriterium enthält sowohl Elemente eines harten als auch eines weichen Tabukriteriums. Soweit die Ortslage selbst sowie der von der Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG geforderte Mindestabstand als Ausschlusskriterium festgesetzt wird, handelt es sich um eine harte Tabuzone. Soweit der Abstand darüber hinaus der Verwirklichung des Vorsorgegrundsatzes dient, ist er dem Spektrum der weichen Tabuzonen zuzurechnen (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – BVerwG 4 CN 2.12 –, a.a.O. RdNr. 8; OVG BBg, Urt. v. 24.02.2011 – OVG 2 A 2.09 – juris RdNr. 65; OVG RP, Urt. v. 16.05.2013 – 1 C 11003/12 –, a.a.O. RdNr. 33 ff.; OVG NW, Urt. v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE –, juris RdNr. 56). Der Plangeber hat grundsätzlich zumindest annähernd zu quantifizieren, welchen Bereich des festgelegten Abstands er als Mindestabstand und damit als harte Tabuzone und welchen Bereich er als Vorsorgeabstand und damit als weiche, also disponible Tabuzone ansieht (NdsOVG, Urt. v. 23.01.2014 – 12 KN 285/12 –, juris RdNr. 20). Diese Anforderungen erfüllt die Begründung des ersten Ausschlusskriteriums zwar nicht, denn im Hinblick auf den Mindestabstand von 1.000 m wird weder ausdrücklich noch der Sache nach zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden. Insoweit wird ausgeführt (Nr. 4.2.4.1):
- 45 „Bebaute und unbebaute Innenbereichsflächen mit überwiegender Wohnnutzung sowie bauplanungsrechtlich für überwiegende Wohnnutzung gesicherte Außenbereichsflächen sind als Flächen für die Errichtung von Windenergieanlagen von vornherein auszuscheiden (Tabu).
- 46 Von einem 1.000 m Schutzpuffer werden bebaute und unbebaute Innenbereichsflächen mit überwiegender Wohnnutzung und mit Bebauungsplan gesicherte Wohnbauflächen in im

Zusammenhang bebauten Ortslagen umgeben.

- 47 Als Wohnbebauung innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile gelten die Wohnbebauungen im Sinne von § 34 BauGB. Dabei ist ein Ortsteil ein Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist. Die organische Siedlungsstruktur erfordert nicht, dass es sich um eine nach Art und Zweckbestimmung einheitliche Bebauung handeln muss. Auch eine unterschiedliche, unter Umständen sogar eine in ihrer Art und Zweckbestimmung gegensätzliche Bebauung kann einen Ortsteil bilden ...
- 48 Der gewählte Abstand dient dem vorsorglichen Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärmimmissionen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) und gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Durch die Einhaltung des Abstandes zu raumbedeutsamen Windenergieanlagen sollen insbesondere von ihnen ausgehende Gesundheitsschäden durch die kontinuierlich über Jahre auftretenden akustischen (hörbare Schallwellen, Infraschall, Hochfrequenz) und optischen (Rotorblattbewegung, Lichtreflexe, Schattenwurf, Befeuern) Beeinträchtigungen verhindert werden. Mit dem Kriterium wird das Allgemeinwohlgebot, Verhältnismäßigkeitsgebot und das Gebot zur nachbarschaftlichen Rücksichtnahme berücksichtigt und der Tatsache Rechnung getragen, dass bereits geringe akustische und optische Beeinträchtigungen der Bewohner zu einer spürbaren Belastung führen können. Die Planung von Eignungsgebieten für die Nutzung der Windenergie ist ein Instrument der Vorsorge, indem potenziell schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden. Als wirksamstes planerisches Mittel zur Bewältigung des Konfliktes zwischen störenden und schutzbedürftigen Nutzungen steht ... die räumliche Trennung der unverträglichen Nutzungen durch die Herstellung ausreichender Abstände zur Verfügung (vgl. § 50 BImSchG). Die Festlegung eines Abstandes von 1.000 m ist durch die technische Entwicklung mit ständig steigender Bauhöhe von Windenergieanlagen gerechtfertigt. Neben dem Vorsorgegedanken bezüglich Immissions- und Gesundheitsschutz dient das Abstandskriterium dem Schutz des Ortsbildes und dessen Silhouette vor einer unmittelbaren technischen Überprägung.“
- 49 Diese Begründung lässt jedoch erkennen, dass die Flächen der im Zusammenhang bebauten Ortslagen mit überwiegender Wohnnutzung von vornherein auszuscheiden, also als hartes Tabukriterium zu behandeln sind. Das ist rechtlich zutreffend. Darüber hinaus geht aus der Begründung hervor, dass der Schutzpuffer von 1.000 m jedenfalls auch dem Vorsorgegrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG Rechnung tragen soll. Hiermit behandelt die Antragsgegnerin den gesamten Abstand von 1.000 m – unter Vermeidung der Abgrenzung von Schutz- und Vorsorgegrundsatz – als weiche, ihrer planerischen Disposition unterliegende Tabuzone. Dies wird in der Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) bestätigt und ist rechtlich – auch in der Sache – nicht zu beanstanden.
- 50 bb) Die Begründung des Ausschlusskriteriums 3 (Vorranggebiete für Natur und Landschaft, FFH-Gebiete, EU-SPA-Gebiete, Naturschutzgebiete) genügt den Anforderungen jedoch nicht.
- 51 Vorranggebiete für Natur und Landschaft im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG wurden sowohl in Z 119 des Landesentwicklungsplans 2010 des Landes Sachsen-Anhalt (LEP) (GVBl. 2011, S. 161) als auch in Nr. 5.3.1.4 des Regionalen Entwicklungsplans für die Planungsregion (...) vom 07.10.2005 (REP) festgelegt. Die Nutzung der Windenergie ist auf diesen Flächen nicht von vornherein ausgeschlossen. Zudem kann gemäß § 6 Abs. 2 ROG unter bestimmten Voraussetzungen von Zielen der Raumordnung abgewichen werden. Die Festlegung derartiger Vorranggebiete kann daher nicht wegen der Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 ROG als hartes Tabukriterium behandelt werden.

Gleichwohl hat die Antragsgegnerin die Vorranggebiete für Natur und Landschaft als harte Tabuzonen behandelt. Insoweit heißt es in der Begründung (Nr. 4.2.4.3):

- 52 "Vorranggebiete für Natur und Landschaft sind gemäß § 4 Abs. 1 ROG beachtliche Ziele der Raumordnung. Die Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen in Konzentrationszonen innerhalb von Vorranggebieten für Natur und Landschaft ist mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen und Zielen der Raumordnung nicht vereinbar und wird ausgeschlossen."
- 53 Die Formulierung, die Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen innerhalb von Vorranggebieten für Natur und Landschaft sei mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen und Zielen der Raumordnung "nicht vereinbar", spricht dafür, dass die Antragsgegnerin die Festsetzung dieser Vorranggebiete als absolutes rechtliches Hindernis und damit als hartes Tabukriterium verstanden hat. Dies entspricht den Angaben in der Antragsrweiterung vom 10.04.2014 und der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4), der Ausschluss von Vorranggebieten für Natur und Landschaft sei im Sinne einer harten Tabuzone erfolgt. Der nachfolgende Zusatz in der Begründung, die Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen "wird ausgeschlossen", lässt nicht hinreichend erkennen, dass die Antragsgegnerin insoweit ihr Planungsermessen ausgeübt und die Flächen als weiche Tabuzonen behandelt hat.
- 54 Die Behandlung des Ausschlusskriteriums "Naturschutzgebiete" ist unklar. Naturschutzgebiete im Sinne des § 23 BNatSchG werden in der Rechtsprechung als harte Tabuzonen angesehen (vgl. OVG NW, Urt. v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE –, a.a.O. RdNr. 52; NdsOVG, Urt. v. 28.08.2013 – 12 KN 146/12 –, a.a.O. RdNr. 28; Urt. v. 14.05.2014 – 12 KN 244/12 –, a.a.O. RdNr. 103; ThürOVG, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 –, a.a.O. RdNr. 88). In der Begründung dieses Ausschlusskriteriums durch die Antragsgegnerin heißt es (Nr. 4.2.4.3):
- 55 "Naturschutzgebiete sind gemäß 23 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit erforderlich ist. Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, sind verboten. Als Tabuzone werden verordnete und im Verfahren einstweilig gesicherte Naturschutzgebiete festgelegt. Derzeit gibt es in der Planungsregion keine einstweilig gesicherten Naturschutzgebiete."
- 56 Die Formulierung, alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, "sind verboten", spricht dafür, dass auch die Antragstellerin die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen in Naturschutzgebieten von vornherein für rechtlich ausgeschlossen angesehen und Naturschutzgebiete als hartes Tabukriterium behandelt hat. Dies entspricht der Antragsrweiterung vom 10.04.2014 und der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4), in der ausgeführt wird, Naturschutzgebiete seien als harte Tabuzonen behandelt worden. Die nachfolgende Formulierung in der Begründung, Naturschutzgebiete "werden" als Tabuzone "festgelegt", spricht indessen eher für die Ausübung von Planungsermessen, also für eine Behandlung als weiche Tabuzone. Auch in der Antragsrweiterung heißt es in Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg, Naturschutzflächen seien "keine harten Tabuzonen". Damit widerspricht sich die

Antragsgegnerin selbst. Eine eindeutige Feststellung, ob sie Naturschutzgebiete als harte oder weiche Tabuzonen behandelt hat, ist damit nicht möglich.

- 57 Auch im Hinblick auf das Ausschlusskriterium "Natura-2000-Gebiete" (FFH-Gebiete, EU-SPA-Gebiete) bestehen Unklarheiten, ob die Antragstellerin von einer harten oder weichen Tabuzone ausgegangen ist. Natura-2000-Gebiete werden in der Rechtsprechung nicht generell, sondern nur nach näherer Befassung mit der konkreten Situation als (harte) Tabuzone anerkannt, wenn die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG führen kann (vgl. OVG BBg, Ur. v. 24.02.2011 – OVG 2 A 2.09 –, a.a.O. RdNr. 63; OVG RP, Ur. v. 16.05.2013 – 1 C 11003/12 –, a.a.O. RdNr. 43 ff.; OVG NW, Ur. v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE –, a.a.O. RdNr. 52; offen gelassen von NdsOVG, Ur. v. 23.01.2014 – 12 KN 285/12 –, a.a.O. RdNr. 19). In der Planbegründung heißt es insoweit (Nr. 4.2.4.3):
- 58 "Das Europäische Netz „NATURA 2000“ wird von Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung gemäß der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie gebildet. Soweit diese Gebiete erheblich beeinträchtigt werden können, sind gem. § 7 Abs. 6 ROG die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit oder Durchführung von derartigen Eingriffen sowie die Einholung der Stellungnahme der Kommission anzuwenden (Prüfung nach FFH-Richtlinie).
- 59 Einer Verträglichkeitsprüfung sind Inhalte eines Raumordnungsplanes zu unterziehen, bei denen die Möglichkeit besteht, dass sie die Erhaltungsziele beeinträchtigen können. Diese Voraussetzung ist bei der Festlegung von Eignungsgebieten für die Nutzung der Windenergie gegeben. Mit der Anwendung des Ausschlussbereiches „NATURA-2000-Gebiete“ werden mögliche Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele durch den Bau von Windenergieanlagen in diesen Gebieten vorsorglich ausgeschlossen."
- 60 Die in dieser Begründung enthaltene Formulierung, mit der Anwendung des Ausschlussbereiches "NATURA-2000-Gebiete" würden mögliche Beeinträchtigungen "vorsorglich" ausgeschlossen, weist auf eine Behandlung als weiches Tabukriterium hin. Dies stimmt mit der Antragsrweiterung überein, in der die Benennung der Natura-2000-Gebiete als harte Tabuzonen als nicht überzeugend bezeichnet wird. Dem widerspricht jedoch die Aussage in der Antragsrweiterung und in der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4), die FFH- und EU-SPA-Gebiete seien als harte Tabuzonen behandelt worden. Vor diesem Hintergrund ist nicht eindeutig zu klären, ob die Antragsgegnerin die Natura-2000-Gebiete – in der Sache – als harte oder weiche Tabuzonen behandelt hat.
- 61 cc) Das Ausschlusskriterium 6 (Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe) (Z 136 des LEP; Nr. 5.3.5.6 des REP) wurde von der Antragsgegnerin als hartes Tabukriterium behandelt. Es wird wie folgt begründet (Nr. 4.2.4.6):
- 62 „Die Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe sind Ziele der Raumordnung, die gemäß § 4 Abs. 1 ROG beachtlich sind. Es handelt sich um landesplanerische Letztentscheidungen, die nicht durch andere Zielfestlegungen überlagert werden dürfen.“

- 63 Es ist jedoch fraglich, ob die Festsetzung eines Vorranggebietes im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe die Nutzung der Windenergie auf diesen Flächen ausschließt und daher im Hinblick auf die Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 ROG als hartes Tabukriterium behandelt werden kann. Es dürfte manches dafür sprechen, dass Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe erst dann harte Tabuzonen sind, wenn insoweit ein Planfeststellungsbeschluss bzw. eine Abgrabungsgenehmigung vorliegt. Auch kann gemäß § 6 Abs. 2 ROG unter bestimmten Voraussetzungen von Zielen der Raumordnung abgewichen werden. Dies bedarf vorliegend indessen keiner Vertiefung.
- 64 In ihrer Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) hat die Antragsgegnerin ausgeführt, die Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe seien als harte Tabukriterien behandelt worden, soweit sie im LEP dargestellt seien, und als weiche Tabukriterien, soweit sie im REP dargestellt seien. Diese Differenzierung geht jedoch aus der Begründung des Plans in keiner Weise hervor.
- 65 dd) Vorranggebiete für Forstwirtschaft können nur als weiche Tabuzonen behandelt werden, da sie allein durch Nr. 5.3.6 des REP festgelegt wurden und damit auf einer planerischen Entscheidung der Antragsgegnerin beruhen. Diese ist damit planungsrechtlich nicht an diese Festlegungen gebunden, sondern zur Abwägung befugt. Auch kann gemäß § 6 Abs. 2 ROG unter bestimmten Voraussetzungen von Zielen der Raumordnung abgewichen werden. Unklar ist, ob die Antragsgegnerin Vorranggebiete für Forstwirtschaft als harte oder als weiche Tabuzonen behandelt hat. In der Planbegründung heißt es (Nr. 4.2.4.7):
- 66 "Die regionalplanerische Festlegung von Vorranggebieten für Forstwirtschaft sind als Ziel der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 ROG zu beachten. Eine Festlegung von Eignungsgebieten für die Nutzung der Windenergie mit Konzentrationswirkung von Windenergieanlagen widerspricht dem Ziel der vorrangigen Nutzung für die Forstwirtschaft."
- 67 Diese Formulierung spricht für eine Behandlung als hartes Tabukriterium. Dem widerspricht jedoch die Darstellung in der Antragsrweiterung vom 10.04.2014 und in der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4), das Kriterium sei als weiche Tabuzone angesehen worden.
- 68 Ebenfalls unklar ist, ob das Ausschlusskriterium "Wald" als hartes oder weiches Tabukriterium behandelt wurde. Die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen im Wald sind weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen von vornherein ausgeschlossen. Es handelt sich daher um ein weiches Tabukriterium (vgl. OVG BBg, Urt. v. 24.02.2011 – OVG 2 A 2.09 – a.a.O. RdNr. 69; NdsOVG, Urt. v. 28.08.2013 – 12 KN 146/12 –, a.a.O. RdNr. 28; Urt. v. 23.01.2014 – 12 KN 285/12 –, a.a.O. RdNr. 19; ThürOVG, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 –, a.a.O. RdNr. 89; OVG NW, Urt. v. 22.09.2015 – 10 D 82/13.NE –, juris RdNr. 48 ff.; a.A. noch BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 –, a.a.O. RdNr. 29; OVG NW, Urt. v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE –, a.a.O. RdNr. 52). In der Planbegründung heißt es hierzu (Nr. 4.2.4.7):
- 69 "Wald erfüllt neben der wirtschaftlichen weitere besondere Funktionen gemäß Waldfunktionskartierung: Wald mit Lärmschutzfunktion, Restwald in waldarmer Region, das Landschaftsbild prägender Wald, Wald mit Sichtschutz-, Denkmalschutz- und besonderer Erholungsfunktion. Darüber hinaus erfüllt der Waldbestand in der Region eine hohe Anzahl

von weiteren besonderen Schutz- und Erholungsfunktionen. Das Land Sachsen-Anhalt hat mit 24 % einen im Bundesdurchschnitt vergleichsweise niedrigen Waldanteil. Der Waldanteil der Planungsregion liegt mit 32 % im Bundesdurchschnitt und bildet einen wichtigen Anteil am gesamten Waldbestand des Landes ...

- 70 Wald leistet einen wichtigen Beitrag für die Anwendung erneuerbarer Energien durch CO₂-neutrale Produktion des Rohstoffes Holz und der langfristigen Speicherung des Treibhausgases bei dauerhafter Holzverwendung ...
- 71 Die Windenergienutzung wird im vorhandenen Waldbestand in der Region ausgeschlossen, um u.a. die Bodenversiegelung durch Fundamente und Zuwegungen, Zerschneidung von Waldarealen für Zuwegungen und Störung der Fauna (Avifauna und Fledermäuse) zu vermeiden. Die Waldflächen befinden sich überwiegend in den größten noch unzerschnittenen Räumen der Region und besitzen daher eine große Bedeutung für Flora, Fauna, Biodiversität und Erholung. Diese Bedeutung wird durch die Verordnung von Naturparks und Landschaftsschutzgebieten unterstrichen."
- 72 Diese Begründung lässt nicht erkennen, ob die Antragstellerin die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen im Wald von vornherein aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen für ausgeschlossen hält oder ob insoweit ein "voluntatives Element" im Spiel ist, der Ausschluss also auf der Ausübung von Planungsermessen beruht. Nicht ausschlaggebend sind insoweit die rückblickenden Aussagen in der Antragserwiderung vom 10.04.2014 und der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4), Wald sei als weiche Tabuzone angesehen worden.
- 73 ee) Die Vorranggebiete für Hochwasserschutz (Z 123 des LEP; Nr. 5.3.3.3 des REP) wurden von der Antragsgegnerin zu Unrecht als harte Tabuzonen behandelt. Insoweit wurde zur Begründung ausgeführt (Nr. 4.2.4.8):
- 74 „Die landes- und regionalplanerische Festlegung von Vorranggebieten für Hochwasserschutz sind als Ziel der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 ROG zu beachten. Die Vorranggebiete für Hochwasserschutz sind zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung von Neubebauung freizuhalten. Sie sind zugleich in ihrer bedeutendsten Funktion für Natur und Landschaft und als Teil des ökologischen Verbundsystems zu erhalten (LEP-ST Ziel 3.3.3).
- 75 Die Formulierungen "sind ... zu beachten", "sind ... freizuhalten" und "sind ... zu erhalten" deuten darauf hin, dass die Antragsgegnerin die Vorranggebiete für Hochwasserschutz als harte Tabuzonen behandelt. Das hat sie in ihrer Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) bestätigt. Dies ist jedoch fehlerhaft, da nicht ersichtlich ist, weshalb die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen mit der Funktion oder Nutzung eines Gebietes als Vorranggebiet für Hochwasserschutz ausnahmslos im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG nicht zu vereinbaren sein sollen. Auch kann gemäß § 6 Abs. 2 ROG unter bestimmten Voraussetzungen von Zielen der Raumordnung abgewichen werden. Diese Gebiete scheidet daher nicht wegen der Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 ROG von vornherein für die Festsetzung eines Vorrang- bzw. Eignungsgebietes für die Windenergie aus.
- 76 Die Überschwemmungsgebiete nach § 96 WG LSA a.F. (§ 76 WHG; § 99 WG LSA n.F.) wurden von

der Antragsgegnerin – zu Recht – als weiche Tabuzonen festgelegt. Insoweit wurde zur Begründung ausgeführt (Nr. 4.2.4.8):

- 77 "Die nach § 96 WG LSA festgestellten Überschwemmungsgebiete sind gem. § 97 WG LSA in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu erhalten. Die Gebiete sind vorsorglich von einer Bebauung mit Windenergieanlagen freizuhalten, um Anlagenschäden infolge Hochwassers zu vermeiden und um den größtmöglichen Hochwasserabfluss zu gewährleisten."
- 78 Zwar deutet die Verwendung der Formulierung "sind ... zu erhalten" und "sind ... freizuhalten" auf eine Behandlung der Überschwemmungsgebiete als hartes Tabukriterium hin. Die Verwendung des Begriffs "vorsorglich" bringt jedoch hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass die Antragstellerin diesen Ausschlussbereich im Rahmen ihres Planungsermessens festgelegt hat und damit von einer weichen Tabuzone ausgegangen ist. Das hat sie in ihrer Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) bestätigt. Überschwemmungsgebiete sind keine harten, sondern weiche Tabukriterien, da sie wegen der Möglichkeit der Zulassung von Ausnahmen nach § 78 Abs. 3 WHG der Nutzung der Windenergie nicht schlechthin entgegenstehen.
- 79 ff) Das Ausschlusskriterium 9 (Vorranggebiete für Landwirtschaft) wurde von der Antragstellerin zu Unrecht als hartes Tabukriterium behandelt. Vorranggebiete für Landwirtschaft können nur als weiche Tabuzonen behandelt werden, da sie allein auf den Festlegungen in Nr. 5.3.2 des REP und damit auf einer planerischen Entscheidung der Antragsgegnerin beruhen, so dass diese planungsrechtlich hieran nicht gebunden, sondern zur Abwägung befugt war. Auch kann gemäß § 6 Abs. 2 ROG unter bestimmten Voraussetzungen von Zielen der Raumordnung abgewichen werden. Die Festsetzung einer Fläche als Vorranggebiet für Landwirtschaft steht einer Nutzung durch Windenergieanlagen auch deshalb nicht schlechthin entgegen, weil die von Windenergieanlagen in Anspruch genommenen Flächen regelmäßig als geringfügig anzusehen sind (vgl. ThürOVG, Urt. v. 30.06.2006 – 1 KO 564/01 –, juris RdNr. 33; a.A. für Biogasanlagen HessVGH, Urt. v. 04.07.2013 – 4 C 2300/11.N –, juris RdNr. 36). Vorranggebiete für Landwirtschaft können damit lediglich als weiche Tabuzonen behandelt werden. Auch der Senat ist in seiner bisherigen Rechtsprechung davon ausgegangen, dass Vorranggebiete für Landwirtschaft nicht generell, sondern nur aufgrund einer Einzelfallabwägung von Windkraftanlagen freizuhalten sind (vgl. Urt. d. Senats v. 30.07.2009 – 2 K 141/08 – a.a.O. RdNr. 20; Beschl. v. 09.09.2011 – 2 L 11/10 –, juris RdNr. 16). In der Planbegründung wird das Ausschlusskriterium wie folgt begründet (Nr. 4.2.4.9):
- 80 "Die regionalplanerische Festlegung von Vorranggebieten für die Landwirtschaft ist als Ziel der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 ROG zu beachten. Es handelt sich um landesplanerische Letztentscheidungen, die nicht durch andere Zielfestlegungen überlagert werden dürfen. Bei den in der Planungsregion (...) festgelegten Vorranggebieten für die Landwirtschaft handelt es sich um Ackerböden mit hervorragender landwirtschaftlicher Anbaueignung und intensiv genutzte Gemüseanbauflächen.
- 81 Die erforderlichen Zuwegungen und Standorte der Windenergieanlagen stellen bei der landwirtschaftlichen Bearbeitung der Flächen Manövrierhindernisse dar, die zu einer wirtschaftlichen Beeinträchtigung führen. Durch Flächenversiegelung (z.B. mit Beton) werden die Bodenbeschaffenheiten sowie die Bodenfunktionen unwiederbringlich verändert bzw. beeinträchtigt (u. a. wird die Grundwasserneubildungsrate vermindert). Für den Bau der derzeit marktgängigen Windenergieanlage mit 2 MW Leistung werden bis 1.800 m² Fundamentfläche der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. 1,5 % einer Windparkfläche werden für die Fundamente benötigt. Zuwegungen und Fundamente eines durchschnittlichen Windparks in der Planungsregion umfassen 4 % der Windparkfläche ... Flächenzerschneidung und Veränderung der Bodenbeschaffenheit tragen zu einer Veränderung/Verschlechterung der ackerbaulichen Anbaueignung und Ertragsfähigkeit bei.

Hinzu kommt entlang von Wegen und an Fundamenten ein erhöhter Unkrautbesatz. Dieser Unkrautbesatz stellt u. a. eine Konkurrenz für Kulturpflanzen in Bezug auf Licht-, Wasser- und Nährstoffversorgung dar. Ein Rückgang der Erträge durch Unkraut wurde v. a. bei Feldgemüse nachgewiesen ... Ebenso kann es zur Saatgutverunreinigung durch den Unkrautsamen kommen.“

- 82 Diese Begründung lässt erkennen, dass die Antragsgegnerin davon ausgegangen ist, die Festsetzung eines Vorranggebietes für Landwirtschaft stehe der Nutzung der Windenergie in diesem Gebiet von vornherein entgegen. Die Begründung enthält keine Anzeichen dafür, dass die Antragsgegnerin insoweit eine Abwägungsentscheidung im Rahmen ihres planerischen Ermessens treffen wollte. Diese Einstufung ist fehlerhaft. Für die in der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) enthaltene Behauptung, die habe die Vorranggebiete für Landwirtschaft als weiche Tabuzone behandelt, findet sich in der Begründung des Plans kein Anhaltspunkt.
- 83 gg) Das Ausschlusskriterium 11 (Trinkwasserschutzzonen I und II) wurde von der Antragsgegnerin als weiches Tabukriterium behandelt. Insoweit heißt es zur Begründung (Nr. 4.2.4.11, S. 23):
- 84 „In den Trinkwasserschutzzonen I und II, die nach § 48 WG LSA per Verordnung festgelegt werden, wird die Festlegung von Eignungsgebieten für die Nutzung der Windenergie vorsorglich ausgeschlossen, um sie vor Beeinträchtigungen zu schützen, die mit der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen verbunden sind.“
- 85 Durch die Formulierung "wird ... vorsorglich ausgeschlossen" bringt die Antragsgegnerin zum Ausdruck, dass es sich bei dem Ausschluss der Trinkwasserschutzzonen um eine Entscheidung im Rahmen ihres planerischen Ermessens handelt. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden. Selbst wenn anzunehmen sein sollte, dass Trinkwasserschutzzonen I und II harte Tabuzonen sind, ist die von der Antragsgegnerin vorgenommene "vorsorgliche" Behandlung als weiche Tabuzonen rechtlich nicht zu beanstanden. Anhaltspunkte dafür, dass sie – wie in der Stellungnahme der Antragsgegnerin vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) behauptet – als harte Tabuzone behandelt wurden, finden sich in der Begründung des Plans nicht.
- 86 Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsgegnerin auch solche Wasserschutzgebiete (vorsorglich) ausgeschlossen hat, die gemäß § 73 Abs. 8 Satz 1 WG LSA n.F. aufgehoben sind, weil es sich um am 01.04.2011 bestehende Wasserschutzgebiete oder gleichgestellte Gebiete handelt, die nicht aus in § 51 Abs. 1 WHG genannten Gründen erforderlich sind, sind weder vorgetragen noch ersichtlich, zumal nach den Angaben der Antragsgegnerin in ihrer Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 4) die Überprüfung der Richtigkeit der Planung insoweit durch die Beteiligung der unteren Wasserbehörde als Trägerin öffentlicher Belange abgesichert war.
- 87 b) Die Planung genügt den an sie zu stellenden Anforderungen auch deshalb nicht, weil sich der Planungsträger den Unterschied zwischen harten und weichen Tabukriterien nicht nur bewusst machen, sondern auch dokumentieren muss. Auch daran fehlt es hier. Eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation dazu, bei welchen Ausschlusskriterien die Antragsgegnerin von einer

harten und bei welchen sie von einer weichen Tabuzone ausging, liegt nicht vor. Die Begründung der Tabukriterien ist insoweit – zum Teil – unergiebig. Die nachträglichen Erläuterungen der Antragsgegnerin sind ohne Bedeutung, da sich der Planungsträger die genannte Unterscheidung gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 ROG im Zeitpunkt der Abwägungsentscheidung bewusst machen und dokumentieren muss. Eine nachträgliche – rückblickende – Unterscheidung reicht nicht aus.

- 88 c) Der dargestellte Fehler im Abwägungsvorgang ist auch nicht gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 3 LPlIG LSA unbeachtlich. Mängel im Abwägungsvorgang sind nach diesen Vorschriften nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.
- 89 aa) Der Abwägungsmangel ist offensichtlich. Offensichtlich ist ein Mangel, wenn er auf objektiv feststellbaren Umständen beruht und ohne Ausforschung der Entscheidungsträger über deren Planungsvorstellungen für den Rechtsanwender erkennbar ist (BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – BVerwG 4 CN 2.12 –, a.a.O. RdNr. 9). So liegt es hier. Die bei der Ausarbeitung des Planungskonzepts nicht hinreichend bewusst gemachte und dokumentierte Differenzierung zwischen harten und weichen Tabuzonen ergibt sich aus der Planbegründung und den Aufstellungsvorgängen.
- 90 bb) Der Abwägungsmangel ist auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. Auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist der Mangel, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne ihn die Planung anders ausgefallen wäre, d.h. bei der Regionalplanung mehr und/oder größere Vorrang- und Eignungsgebiete für die Windenergienutzung ausgewiesen worden wären (BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – BVerwG 4 CN 2.12 –, a.a.O.). Das ist hier 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 die Antragsgegnerin ohne den Fehler andere oder auch mehr Flächen ausgewiesen hätte. Dem kann nicht entgegengehalten werden, 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 (vgl. ThürOVG, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 –, a.a.O. RdNr. 105; NdsOVG, Urt. v. 14.05.2014 – 12 KN 244/12 –, a.a.O. RdNr. 110).
- 91 d) Die Antragstellerin hat die Fehler im Abwägungsvorgang auch innerhalb der Jahresfrist des § 12 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG jedenfalls mit den Schriftsätzen im vorliegenden Verfahren hinreichend substantiiert gegenüber der Antragsgegnerin geltend gemacht.
- 92 2. Es kann offen bleiben, ob ein Abwägungsfehler vorliegt, soweit der von der Antragstellerin gewünschte Windpark bei der Festsetzung der Vorrang-/Eignungsgebiete nicht berücksichtigt wurde. Zur Vermeidung weiterer Rechtsstreitigkeiten weist der Senat jedoch auf folgendes hin: Es spricht viel dafür, dass der Ausschluss der Fläche nicht zu beanstanden sein dürfte, da es sich überwiegend um Wald i.S.d. § 2 WaldG LSA und nur zu einem geringen Teil um eine Fläche handeln dürfte, die rechtlich nicht als Wald einzustufen ist. Dies dürfte sich aus den Ausführungen des Landkreises (...) in dessen Schreiben vom 06.03.2014 und 08.10.2015 (Anlage AG 6) ergeben, denen die Antragstellerin (bislang) nicht substantiiert entgegengetreten ist. Diese Angaben dürften durch die in digitalisierter

Form vorgelegten Luftbilder (Anlage AG 7 – dort Anlagen 1 und 2) bestätigt werden. Unerheblich dürfte sein, dass – nach den Angaben der Antragstellerin – eine aktuelle Kartierung des LAU aus dem Jahr 2009 den gewünschten Windpark auf einer Fläche von insgesamt 25,3 ha nicht als "Wald", sondern als "krautige Vegetation" ausweist. Nach dem von der Antragsgegnerin mit der Stellungnahme vom 09.10.2015 (Anlage AG 5) vorgelegten Kartenmaterial umfasst die Fläche der "krautigen Vegetation" nur ca. 20 ha, wobei die kompakte mittlere Fläche nur 15 ha ausmacht. Zudem dürfte die Kartierung zum Nachweis oder Ausschluss einer Waldeigenschaft nicht geeignet sein. Sie dürfte z.B. keine Rückschlüsse darauf zulassen, ob eine "krautige Vegetation" dem Wald zuzurechnen ist oder nicht, da sie lediglich eine zum Zeitpunkt der Anfertigung der Luftbilder vorhandene Vegetation unabhängig von ihrer rechtlichen Einordnung gemäß § 2 WaldG LSA interpretieren dürfte. Zudem dürften die Kartierungsanweisungen im Widerspruch zur gesetzlichen Walddefinition stehen. Nach dem "Katalog der Biotoptypen und Nutzungstypen für die CIR-luftbildgestützte Biotopen- und Nutzungstypenkartierung im Land Sachsen-Anhalt" vom 14.08.1992 (Berichte des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt 1992, Heft 4) werden nur nicht linienhafte, geschlossene Baumbestände mit einer Größe von mehr als 2 ha als "Wald" kartiert (Anlage AG 7 – dort Anlage 14, Seite 12). Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 BWaldG dürften indessen nur "kleinere Flächen" mit einer Größe von bis zu 0,2 ha nicht als Wald anzusehen sein (vgl. BT-Drs. 7/889, S. 25).

- 93 3. Es bedarf ebenfalls keiner Vertiefung, ob das Abwägungsergebnis fehlerhaft ist. Es kann insbesondere offen bleiben, ob mit der Ausweisung von 20 Vorranggebieten für die Nutzung der Windenergie mit der Wirkung von Eignungsgebieten als Ziel der Raumordnung der Windenergie in substantieller Weise Raum geschaffen worden ist. Als Indiz dürfte insoweit ein Vergleich der im Regionalplan vorgesehenen Gesamtfläche der Vorrang- und Eignungsgebiete mit der Gesamtfläche derjenigen Potentialflächen, die sich nach Abzug der Bereiche ergeben, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind (harte Tabuzonen), heranzuziehen sein (vgl. OVG BBg, Ur. v. 24.02.2011 – OVG 2 A 2.09 –, a.a.O. RdNr. 42 und 47; gebilligt von BVerwG, Ur. v. 13.12.2012 – BVerwG 4 CN 1.11 –, a.a.O. RdNr. 18; dieser Auffassung zuneigend OVG NW, Ur. v. 22.09.2015 – 10 D 82/13.NE –, a.a.O. RdNr. 79; vgl. auch BVerwG, Ur. v. 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 –, a.a.O. RdNr. 29). Der Senat hat zu dieser Problematik in seinem Urteil vom 14.05.2009 – 2 L 255/06 – (juris RdNr. 47) folgendes ausgeführt:
- 94 "Die Frage, wann ein Raumordnungsplan der Nutzung der Windenergie in substantieller Weise Raum verschafft, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Obergerichte bislang nicht abschließend geklärt. Insbesondere lässt sich daraus kein positiver Wert dahingehend entnehmen, dass die ausgewiesenen Konzentrationsflächen einen bestimmten Anteil der Gesamtfläche des jeweiligen Planungsgebietes ausmachen müssen oder dass bezogen auf diese Fläche als Folge der Planung mit der Errichtung einer bestimmten Anzahl von Windkraftanlagen und/oder der Erzielung einer bestimmten Gesamtnennleistung zu rechnen ist. Der Senat hält stattdessen eine Gesamtbetrachtung für angemessen, wonach der Nutzung der Windenergie in substantieller Weise Raum verschafft ist, wenn die ausgewiesenen Konzentrationsflächen nach ihrer Zahl und Größe einen beachtlichen Teil der potentiell für die Windkraftnutzung in Betracht kommenden Fläche ausmachen ... und mit hinreichender Sicherheit zur Errichtung von Windkraftanlagen führen, die nach ihrer Anzahl und Energiemenge auch mit Blick auf den Bundesdurchschnitt geeignet sind, einen gewichtigen und den allgemein anerkannten energiepolitischen Zielsetzungen nicht offensichtlich widersprechenden Beitrag zur Erhöhung des Anteils regenerativer Energien an der Gesamtenergieerzeugung zu leisten."
- 95 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

96 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 VwGO, 709 ZPO.

97 Die Revision wird nicht zugelassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind.

© juris GmbH