

**Niedersächsisches
Oberverwaltungsgericht
Rechtsprechungsdatenbank****Hinweis:**

Die Benutzung der Texte für den privaten Gebrauch ist frei. Jede Form der kommerziellen Nutzung bedarf der Zustimmung des Gerichts.

12 KN 65/07

OVG Lüneburg

Urteil vom 28.01.2010

Festlegung von Vorrangstandorten und Eignungsgebieten für Windenergienutzung in einem Regionalplan; Normenkontrolle

Rechtsquellen	Fundstellen	Suchworte
BauGB 35 III 3 LROP NROG 4 ROG 3 ROG 7 VwGO 47	BauR 2010, 1043	Eignungsgebiet Raumordnung Regionales Raumordnungsprogramm Regionalplan Vorrangstandort Windenergie Windkraftanlage

Leitsatz/Leitsätze

1. Die Antragsbefugnis für einen Normenkontrollantrag gegen ein in einem Regionalplan festgelegtes Ziel der Raumordnung (hier: Festlegung von Vorrangstandorten und Eignungsgebieten für Windenergienutzung) kann (weiterhin) gegeben sein, wenn der Regionalplan während des Normenkontrollverfahrens außer Kraft tritt. Hinzukommen muss dann ein berechtigtes Interesse des Normenkontrollantragstellers an der Feststellung, dass die Norm ungültig war.
2. Eignungsgebiete können als Ziel der Raumordnung festgelegt werden. In Niedersachsen ergab sich die Ermächtigung hierzu bis zur Neufassung des § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 3 NROG (durch Gesetz v. 26.4.2007, Nds. GVBl. S. 161) aus Teil I Abschnitt B Ziffer 03 Satz 2 des Landes-Raumordnungsprogramms (i.d.F. d. Gesetzes v. 24.10.2002, Nds. GVBl. S. 738).
3. Der Planungsträger ist an Zielfestlegungen in vorherigen Raumordnungsplänen nicht gebunden und nicht dazu verpflichtet, Konzentrationsflächen weiterhin dort festzulegen, wo Windkraftanlagen bereits vorhanden oder genehmigt sind.

Aus dem Entscheidungstext

Der Antragsteller wendet sich mit seinen Normenkontrollanträgen gegen die 4. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) 1995 - in Kraft getreten im Jahr 2005 - und das Regionale Raumordnungsprogramm 2008 des Antragsgegners, soweit darin Vorrangstandorte (bzw. Vorranggebiete) und Eignungsgebiete für Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung an anderer Stelle im Planungsraum festgelegt worden sind. Der Antragsteller beanstandet die Festlegungen, soweit sie das Gebiet der Samtgemeinde E. betreffen.

Der Antragsgegner ist nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbands Großraum B. (vom 27.11.1991, GVBl. S. 305, mit nachfolgenden Änderungen) Träger der Regionalplanung für das Verbandsgebiet, das sich räumlich auf die kreisfreien Städte B., F., G. sowie die Landkreise H., I., J., K. und L. erstreckt. Die Verbandsversammlung des Antragsgegners

beschloss am 9. Juli 1998, das RROP 1995 (vom 21.3.1996, veröffentlicht im Amtsblatt der Bezirksregierung Braunschweig vom 30.8.1996, S. 233) um die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung und den Ausschluss raumbedeutsamer Windenergieanlagen und Windparks außerhalb der Vorrangstandorte zu ergänzen. Festgelegt wurden insgesamt 38 Vorrangstandorte (zum Teil bestehend aus jeweils 2 Teilstandorten), unter ihnen der Standort GF 11 E. (M.). Der Antragsteller ist Eigentümer des im Bereich dieses Standorts liegenden Flurstücks N. der Flur O., Gemarkung M.. Der Landkreis H. erteilte der Firma P. AG am 25. Juli 2001 einen Bauvorbescheid für die Errichtung von vier Windkraftanlagen mit jeweils einer Nabenhöhe von 120 m und einem Rotordurchmesser von 76 m auf diesem und weiteren Flurstücken. Zuvor hatte die Bauherrin entsprechende Nutzungsverträge mit dem Antragsteller und weiteren Eigentümern von Flächen innerhalb des Vorrangstandortes geschlossen. In dem Bauvorbescheid wurde festgestellt, dass die gesicherte Erschließung im Bauantragsverfahren nachzuweisen sei. Die P. AG nahm in der Folgezeit Abstand von der Realisierung ihres Vorhabens und die Windpark Q. zeigte gegenüber dem Landkreis H. auf der Grundlage neuer Nutzungsverträge mit den Flächeneigentümern ihre Rechtsnachfolge an. Mit Bescheid vom 19. August 2005 lehnte der Landkreis H. die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für ein inzwischen geändertes Vorhaben der Windpark Q. ab. Der Genehmigungsantrag bezog sich auf die Errichtung von fünf Windkraftanlagen mit Gesamthöhen von (nur noch) 135 m, wobei drei Standorte mit Standorten des zuvor erteilten Bauvorbescheids vom 25. Juli 2001 übereinstimmten. Zur Begründung des ablehnenden Bescheids wurde ausgeführt, dass der Bauvorbescheid keine Bindungswirkung für die begehrte immissionsschutzrechtliche Genehmigung entfalte. Der Genehmigung stehe nunmehr die 4. Änderung des RROP 1995 über die Festlegung von Vorrangstandorten und Eignungsgebieten für Windenergienutzung entgegen, die zu einem Wegfall des Vorrangstandortes in der Gemarkung M. geführt habe. Auf die dagegen erhobene Klage verpflichtete das Verwaltungsgericht Braunschweig den Landkreis H. mit Urteil vom 18. September 2007 (2 A 94/06) zur Neubescheidung des Genehmigungsantrags, wobei es davon ausging, dass der Bauvorbescheid vom 25. Juli 2001 die Genehmigungsfähigkeit für (lediglich) drei der fünf beantragten Anlagen bewirke. Über die dagegen gestellten Anträge auf Zulassung der Berufung der Windpark Q. und des Landkreises H. (zum Az. 12 LA 393/07) ist noch nicht entschieden.

Die - vom Antragsteller angegriffene - 4. Änderung des RROP 1995 baute auf der Ergänzung des Regionalplans im Jahr 1998 auf und verfolgte wie diese das Ziel, die Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen im Verbandsgebiet zu steuern. Als Ziel der Raumordnung wurden Vorrangstandorte und Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt, außerhalb dieser Bereiche sollten raumbedeutsame Windenergieanlagen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB ausgeschlossen sein. Als weiteres Ziel wurde festgelegt, dass zum Erhalt des Landschaftsbildes, der Durchlässigkeit des Raumes (Avifauna) und der Verbesserung der Sozialverträglichkeit ein Mindestabstand von 5 km zwischen den Standorten für die raumbedeutsame Windenergienutzung einzuhalten sei. Gegenstand der Änderungsplanung war neben einer Überprüfung der festgelegten Altstandorte auch deren Erweiterungspotenzial sowie die Neuausweisung von Standorten.

Bei der Auswahl der Konzentrationsflächen ging der Antragsgegner unter Berücksichtigung des Runderlasses des Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 26. Januar 2004 („Empfehlungen zur Festlegung von Vorrang- oder Eignungsgebieten für die Windenergienutzung“, im Folgenden: Windenergie-Erlass 2004) wie folgt vor: In einem ersten Arbeitsschritt wurden im Rahmen einer Bestandsaufnahme für den gesamten Planungsraum Flächen ermittelt, die von vornherein für die Windenergienutzung außer Betracht bleiben sollten (Ausschlussflächen), wie z. B. Natur- und Landschaftsschutzgebiete,

Siedlungsbereiche einschließlich Einzelhäuser sowie Verkehrsflächen. In einem zweiten Arbeitsschritt wurden die verbleibenden Flächen einer genaueren Untersuchung unterzogen hinsichtlich ihrer Eignung für die Windenergienutzung. Dabei wurde der Untersuchungsraum zunächst durch das Anlegen von Abstandsflächen zu schutzbedürftigen Nutzungen (Pufferzonen) weiter eingegrenzt, wobei gegenüber reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie weiteren Siedlungsbereichen ein im Verhältnis zur Regionalplanung 1998 vergrößerter Abstand von 1.000 m und zu Einzelwohnhäusern ein Abstand von 500 m zugrunde gelegt wurde. Die danach gebildeten Suchräume wurden anhand der Parameter Landschaftsbild, Belange des Vogelschutzes und Standortwirtschaftlichkeit (Windhöffigkeit, Stromnetzanschluss, Erschließung) nochmals untersucht, wobei dem Belang des Immissionsschutzes über die gebildeten Abstandsflächen hinaus kein eigenständiges Gewicht mehr zukommen sollte. Die verbliebenen Potenzialflächen wurden in einem weiteren Arbeitsschritt abschließend abgewogen. Dabei wurde als zusätzlich relativierendes Kriterium für die Standorteignung ein Mindestabstand von 5 km zwischen den Vorrangstandorten bzw. Eignungsgebieten für erforderlich gehalten. Im Übrigen wurde die Notwendigkeit gesehen, die Standortplanung mit den benachbarten Trägern der Regional- und Bauleitplanung abzustimmen und die auf der Ebene der Flächennutzungsplanung für die Windenergienutzung dargestellten Konzentrationszonen sowie die bereits realisierten bzw. genehmigten Vorhaben zur Windenergienutzung zu berücksichtigen. Mit Blick auf den Flächenbedarf einzelner Windkraftanlagen wurde eine Mindeststandortgröße von 50 ha angesetzt. Andererseits wurde, um gravierende Auswirkungen auf das Landschafts- und Ortsbild zu vermeiden und die Sozialverträglichkeit der Windenergienutzung zu wahren, eine Begrenzung der Windparks auf 10 bis 15 Anlagen für sinnvoll erachtet. Potenziale für die Festlegung zusätzlicher Vorrangstandorte und Eignungsgebiete wurden lediglich im südlichen Landkreis J. sowie im nördlichen und östlichen Landkreis H. gesehen. Flächenpotenziale im östlichen Landkreis H. wurden wegen der geplanten Verlängerung der Bundesautobahn A 39 planerisch nicht weiter verfolgt. Letztlich wurden als Ergebnis der Abwägung von den zuvor festgelegten Vorrangstandorten 8 aufgehoben, 15 verkleinert und 2 geringfügig vergrößert (vgl. zu dieser Zählweise S. 27 sowie Tabelle 2 der Begründung). Für drei neue Standorte (GF 1a R. /S., GF 12 R. /T., HE 9 U. /V.) erfolgte eine Festlegung als Eignungsgebiet. Die Flächenbilanz ergab im Vergleich zur vorherigen Planung 1998 eine Reduzierung um 395 ha (bzw. 393 ha bei Zugrundelegung der in der Planänderung 1998 angegebenen damaligen Gesamtfläche von 3.504 ha) auf insgesamt noch 3.111 ha (einschließlich der Eignungsgebiete). Ausgehend davon, dass an den bisherigen Standorten Windkraftanlagen mit einer Leistung von 320 MW errichtet seien, wurde ein Leistungspotenzial von mehr 400 MW als künftiger Ausbauzustand zugrunde gelegt.

Das Aufstellungsverfahren wurde wie folgt durchgeführt: Nach Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten im Amtsblatt der Bezirksregierung Braunschweig (vom 2.1.2004, S. 18) und Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung leitete der Antragsgegner den erarbeiteten Entwurf der 4. Änderung des RROP 1995 den Beteiligten im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 und 2 NROG (in der damals geltenden Fassung) unter dem 1. Juli 2004 zur Stellungnahme bis zum 17. September 2004 zu. Der Entwurf lag zur Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit in der Zeit vom 19. Juli bis zum 3. September 2004 u. a. im Dienstgebäude des Antragsgegners zur Einsichtnahme aus und konnte gemäß Bekanntmachung im Amtsblatt der Bezirksregierung Braunschweig vom 17. Juli 2004 (S. 166) im Internet eingesehen werden. Die eingegangenen Anregungen und Bedenken wurden mit den Beteiligten und einigen privaten Einwendern am 4. November 2004 erörtert. Ausgenommen hiervon war die Abwägung zu den Standorten GF 11 (M.) und GF 11a (W.). Die Antragsgegnerin wies die Beteiligten mit Schreiben vom 25. Oktober 2004 darauf hin, dass eine Entscheidung zu diesen Standorten momentan nicht herbeigeführt werden könne, weil auf bauordnungsrechtlicher Ebene noch grundlegender

Klärungsbedarf bestehe. Sofern sich die vorliegenden Baugenehmigungen (gemeint: Bauvorbescheide) zur Entwicklung eines Windkraftstandortes südlich von M. durchsetzen könnten, würde dies entsprechend der Gesamtkonzeption für den Großraum B. in einem Umkreis von 5 km Ausschlusswirkung erzielen und damit einer Entwicklung des Verlagerungsstandortes GF 11a entgegenstehen. Bei einer unanfechtbaren Versagung der Bauanträge für den Standort M. könne hingegen in einem neu zu eröffnenden Verfahren die Prüfung für den Standort GF 11a auf der Raumordnungsebene durchgeführt werden.

Die Verbandsversammlung des Antragsgegners beschloss in seiner Sitzung am 9. Dezember 2004 die 4. Änderung des RROP 1995 als Satzung. Nach Genehmigung durch das Niedersächsische Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und öffentlicher Bekanntmachung der Genehmigung trat die Änderung am 1. Mai 2005 in Kraft.

Der Antragsteller hat am 3. Mai 2006 den Normenkontrollantrag gegen die Satzung vom 9. Dezember 2004 gestellt, soweit darin Vorrangstandorte und Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt wurden und sich die Planung auf das Gebiet der Samtgemeinde Meinersen bezog. Während des Normenkontrollverfahrens wurde die Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Großraum B. 2008 (zum Teil auch als Regionales Raumordnungsprogramm 2007 bezeichnet, im Folgenden: RROP 2008) zum Abschluss gebracht. Die allgemeinen Planungsabsichten für die Neuaufstellung waren bereits am 17. Februar 2003 im Amtsblatt der Bezirksregierung Braunschweig (S. 51) öffentlich bekanntgemacht worden. Nach Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wurde der Entwurf des RROP beim Antragsgegner vom 18. Januar bis zum 20. April 2007 zur Einsichtnahme ausgelegt und in das Internet eingestellt. Nach Eingang der Anregungen und Bedenken wurden diese mit den Beteiligten am 18. Juni 2007 und vom 16. bis zum 18. Oktober 2007 erörtert. In ihrer Sitzung am 20. Dezember 2007 beschloss die Verbandsversammlung des Antragsgegners das RROP 2008 unter Beifügung der Begründung und des Umweltberichts als Satzung. Nach Genehmigung durch Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung vom 30. April 2008 und öffentlicher Bekanntmachung der Genehmigung trat das RROP 2008 am 1. Juni 2008 in Kraft. Gleichzeitig wurde - gemäß § 2 Abs. 2 der Satzung - die Satzung über die Feststellung des RROP 1995 vom 21. März 1996 nebst nachfolgenden Ergänzungs- und Änderungssatzungen (einschließlich der Satzung über die 4. Änderung vom 9.12.2004) außer Kraft gesetzt.

Im RROP 2008 wurden die in der 4. Änderung des RROP 1995 festgelegten Vorrangstandorte (nunmehr als Vorranggebiete bezeichnet) und Eignungsgebiete für Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung für die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen im übrigen Planungsraum als Ziele der Raumordnung übernommen. Weiterhin wurde als Ziel der Raumordnung ein Mindestabstand von 5 km zwischen den genannten Gebieten festgelegt (vgl. Beschreibende Darstellung IV. 3.4.1 „Windenergienutzung“). Bei der Standortbestimmung wurden im Wesentlichen die Arbeitsschritte vollzogen und Ausschlusskriterien zur Anwendung gebracht, die auch für die 4. Änderung des RROP 1995 maßgeblich waren (vgl. Begründung S. 180 ff.). Dabei wurde zugrunde gelegt, dass der inzwischen erreichte Erkenntnisstand von rund 390 MW installierter Windenergie-Leistung für einen hohen Zielerreichungsgrad der Standortkonzeption aus 1998 spreche und vermuten lasse, dass in Teilräumen des Planungsraums hinsichtlich der Windenergienutzung eine Sättigung eingetreten sei.

Mit Schriftsatz vom 9. Juni 2008 - beim Oberverwaltungsgericht eingegangen am 10. Juni 2008 - hat der Antragsteller erklärt, dass er an der begehrten (teilweisen) Nichtigkeitsfeststellung in

Bezug auf die 4. Änderung des RROP 1995 festhalte und der Normenkontrollantrag in entsprechender Weise um die Beanstandung des RROP 2008 erweitert werde.

Zur Begründung der Normenkontrollanträge macht der Antragsteller geltend: Er sei antragsbefugt, weil er durch die angegriffenen Konzentrationsplanungen für die Windenergienutzung in der Ausnutzbarkeit seines im vormals festgelegten Vorrangstandort M. gelegenen Grundstücks beeinträchtigt werde. Sein Grundstück stehe für die Errichtung von Windkraftanlagen zur Verfügung, wie sich aus den vorgelegten Nutzungsverträgen mit der Firma P. AG und der Windpark Q. ergebe. Der Erschließung der Baugrundstücke stünden Hindernisse nicht entgegen. Die P. AG habe mit der Gemeinde E. einen Erschließungsvertrag geschlossen. Die Windpark Q. habe der Gemeinde mit Schreiben vom 4. März 2005 ein entsprechendes Erschließungsangebot unterbreitet. Durch das Wegplanen des Vorrangstandortes M. sei ihm die Möglichkeit genommen worden, sein Grundstück mit einer oder mehreren (raumbedeutsamen) Windkraftanlagen bebauen zu lassen. Hinsichtlich der 4. Änderung des RROP 1995 bestehe sein Interesse an der Feststellung ihrer Teilnichtigkeit auch nach dem Außerkrafttreten der Planung fort. Er führe bei dem Landgericht Hannover bzw. inzwischen bei dem Oberlandesgericht Celle ein Verfahren wegen Planungsentschädigung und enteignungsgleichen Eingriffs. Das Normenkontrollverfahren sei für den Ausgang dieses Verfahrens von Bedeutung. Im Übrigen habe er weiterhin ein Interesse daran, sein Grundstück als Teil eines Vorranggebietes für Windenergienutzung entsprechend zu bebauen.

Die 4. Änderung des RROP 1995 sei fehlerhaft. Der Antragsgegner habe den Vorrangstandort GF 11 (M.) nicht abwägungsgerecht weggeplant. Das Abstandskriterium von 1.000 m zu Siedlungsflächen sei einseitig zu seinen - des Antragstellers - Lasten angelegt worden. Der Antragsgegner habe die Wirksamkeit der auf den Standort bezogenen Vorbescheide und den daran anknüpfenden Vertrauens- und Bestandsschutz nicht hinreichend in die Abwägung eingestellt. Bei ordnungsgemäßer Abwägung hätte der Vorrangstandort beibehalten werden müssen. Der Antragsgegner habe das genannte Abstandskriterium auch andernorts nicht angewandt und, wie sich aus der Zeichnerischen Darstellung ergebe, zum Teil Abstände von nur 400 bis 500 m zur Wohnbebauung für ausreichend erachtet. Im Übrigen habe das Abstandskriterium die Wirkung eines negativen Raumordnungsziels. Insoweit habe es einer abschließenden Abwägung nach § 3 Nr. 2 ROG bedurft, die unterblieben sei. Fehlerhaft sei weiterhin, dass der Antragsgegner die Regionalplanung durchweg von der Zustimmung der Gemeinden abhängig gemacht habe. Nach der Planänderung sollten Windenergieanlagen außerhalb von Vorrangstandorten und Eignungsgebieten ausgeschlossen sein. Fraglich sei aber, ob § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3 ROG, auf den sich der Antragsgegner gestützt habe, diese Wirkung hergebe. Die 4. Änderung des Regionalplans habe für den Landkreis H. nur acht Standorte für die Windenergienutzung ausgewiesen, davon die beiden größten als Eignungsgebiete im nördlichen Kreisgebiet. Die Abwägungsentscheidung lasse nicht erkennen, weshalb größere Räume des Planungsraums von der Windenergienutzung ausgeschlossen worden seien. Die frei gebliebenen Flächen ergäben sich jedenfalls aufgrund der Auswahlkriterien Abstandsflächen, Siedlungsflächen sowie Natur- und Landschaftsschutz nicht. Der Ausschluss von Windenergieanlagen außerhalb der festgelegten Konzentrationsflächen widerspreche ferner dem Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, dem eine strikte Bindung an Zielvorgaben des Raumordnungsrechts fremd sei. Im Übrigen hätten die Ausschlussflächen gemäß Teil II C 1.5 07 des Landes-Raumordnungsprogramms zeichnerisch dargestellt werden müssen, was nicht geschehen sei. Die 4. Änderung des RROP 1995 sei schließlich auch unfertig geblieben, weil eine Entscheidung zwischen den als Vorrangstandort in Betracht gekommenen Standorten GF 11 und GF 11a nicht getroffen worden sei. Insoweit sei das Planungskonzept nicht abschließend, was nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zulässig sei.

Das RROP 2008 habe die Konzentrationsplanung für die Windenergienutzung gemäß der 4. Änderung des RROP 1995 „1:1“ übernommen und sei deshalb ebenfalls fehlerhaft. Unter IV 3.4 der Beschreibenden Darstellung des Regionalplans fänden sich zwar Aussagen zu erneuerbaren Energien und unter IV.3.4.1 generelle Aussagen dazu, wie unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Potenzialflächen für Windenergiestandorte zu ermitteln seien. Gebietsbezogene und auf einen konkreten Raum projizierte Abwägungen enthielten diese Ausführungen jedoch nicht. Der Antragsgegner habe den Standort GF 11 wie zuvor im Rahmen der 4. Änderung des RROP 1995 abwägungsfehlerhaft weggeplant.

Der Antragsteller beantragt,

1. festzustellen, dass die am 9. Dezember 2004 als Satzung beschlossene 4. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms 1995 für den Großraum B. über die Festlegung von Vorrangstandorten und Eignungsgebieten für Windenergienutzung, soweit sie das Gebiet der Samtgemeinde E. betraf, unwirksam war,
2. das Regionale Raumordnungsprogramm 2008 für den Großraum B. über die Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten für Windenergienutzung, soweit es das Gebiet der Samtgemeinde E. betrifft, für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge abzulehnen.

Der Antragsgegner hält die gestellten Normenkontrollanträge für unzulässig und jedenfalls auch für unbegründet.

Zur Verteidigung der 4. Änderung des RROP 1995 trägt er vor: Der Antragsteller sei nicht antragsbefugt. Die Festlegungen zur Windenergienutzung in der Planänderung könnten sich nicht nachteilig auf den Antragsteller auswirken, weil eine privilegierte Nutzung der Windenergie auf dem bezeichneten Flurstück des Antragstellers von vornherein nicht möglich sei. Das Baugrundstück könne mit größeren Fahrzeugen, die bei der Errichtung, Wartung und gegebenenfalls dem Abbau einer Windkraftanlage eingesetzt werden müssten, nicht angefahren werden und sei deshalb nicht hinreichend erschlossen. Bereits dieser Aspekt schließe eine Privilegierung etwaiger Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB aus. Soweit Vorrangstandorte und Eignungsgebiete für Windenergienutzung im Gebiet der Samtgemeinde E. nicht festgelegt seien, berühre dies den Antragsteller nicht. Auch insoweit fehle es an der Antragsbefugnis. Nachdem das RROP 1995 außer Kraft getreten sei, könne die 4. Änderung dieses Regionalplans nicht mehr tauglicher Gegenstand einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO sein. Ein der Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ähnliches Rechtsinstitut sei in § 47 VwGO nicht vorgesehen, auch komme eine analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO im Normenkontrollverfahren nicht in Betracht. Gesichtspunkte wie das Vorliegen einer Wiederholungsgefahr oder eines Rehabilitierungsinteresses sowie das Vorbereiten eines Schadensersatzprozesses spielten im Normenkontrollverfahren, das ein objektives Beanstandungsverfahren sei, keine Rolle. Selbst wenn Ausnahmen von diesem Grundsatz für möglich gehalten würden, wenn eine beanstandete Rechtsvorschrift erst während des Normenkontrollverfahrens außer Kraft getreten sei und der Antragsteller für die begehrte Feststellung der Ungültigkeit einer Norm ein berechtigtes Interesse habe, könne der Antragsteller daraus nichts für sich herleiten. Denn ein derartiges Feststellungsinteresse sei vorliegend nicht gegeben, vielmehr sei der Normenkontrollantrag mangels Antragsbefugnis des Antragstellers - wie zuvor dargelegt - von vornherein unzulässig gewesen. Es sei auch nicht ersichtlich, dass die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für etwaige Entschädigungs- oder

Schadensersatzansprüche haben könne. Die behauptete „Wegplanung“ des Vorranggebietes GF 11 (M.) sei für die Geltendmachung derartiger Ansprüche nicht relevant.

Der Normenkontrollantrag könne zumindest in der Sache keinen Erfolg haben. Bei der Planaufstellung seien formelle Fehler nicht begangen worden, im Übrigen habe der Antragsteller formelle Mängel innerhalb der Rügefrist des § 9 Abs. 1 Satz 1 NROG nicht geltend gemacht. Die 4. Änderung des RROP 1995 halte auch einer materiellen Überprüfung stand, insbesondere weise sie keine Abwägungsfehler auf. Die Festlegung von Vorrangstandorten und Eignungsgebieten habe auf § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3, Satz 2 ROG i. V. m. dem Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramm Teil I B 8 03 i. V. m. Teil II C 3.5 Energie 05 Satz 4 gestützt werden können. Die Konzentrationsplanung sei gemäß § 9 Abs. 2 ROG/§ 7 Abs. 2 NROG aus dem Landes-Raumordnungsprogramm entwickelt worden und stimme mit den Vorgaben des § 35 Abs. 3 BauGB überein. Sie beruhe auf einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept und stelle keine Verhinderungsplanung dar. Es sei nicht fehlerhaft, dass im Landkreis H. acht Vorrangstandorte bzw. Eignungsgebiete festgelegt worden seien unter Auslassung der Gemeinde und Samtgemeinde E.. Im Verbandsgebiet seien ausreichend Flächen für die Windenergienutzung überplant und zur Verfügung gestellt worden. Die Nichtausweisung des Standortes GF 11a sei für den Antragsteller, der dort kein Grundstück habe, nicht relevant. Im Übrigen sei der Standort wegen der unklaren Rechtslage in Bezug auf eine Bebauung des Standortes GF 11 nicht als Vorrangstandort festgelegt worden. Bei der Standortbestimmung sei das Abstandskriterium von 1.000 m zu Siedlungsflächen und -bereichen angelegt worden, um dem Vorsorgeprinzip gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG Rechnung zu tragen. Soweit festgelegte Vorrangstandorte zum Teil geringere Abstände als 1.000 m zur Wohnbebauung aufwiesen (GF 2, GF 3, PE 3, PE 5), sei dies sachlich gerechtfertigt. An diesen Standorten habe sich die eigentumsrechtliche Position potenzieller Windkraftbetreiber bereits verfestigt, was als tatsächlicher Gesichtspunkt für die planerische Abwägung von Bedeutung gewesen sei.

Die Konzentrationsplanung für die Windenergienutzung im RROP 2008 halte einer rechtlichen Überprüfung ebenfalls stand. Auch insoweit sei der Antragsteller nicht antragsbefugt und der Antrag schon deshalb unzulässig. Die Erweiterung des Normenkontrollverfahrens sei im Übrigen nicht statthaft. Die Voraussetzungen für eine Antragshäufung - ähnlich einer Klagehäufung - lägen nicht vor.

Der Normenkontrollantrag gegen den neu aufgestellten Regionalplan sei jedenfalls nicht begründet. Die 4. Änderung des RROP 1995 sei nicht gedankenlos in den neuen Regionalplan übernommen worden. Im Rahmen der Bearbeitung, Erörterung und Abwägung des RROP 2008 sei zunächst untersucht worden, ob das zuvor verfolgte Regelungskonzept grundsätzlich beibehalten werden könne oder änderungsbedürftig sei. Zum Abschluss der Überlegungen sei er, der Antragsgegner, zu der Erkenntnis gelangt, dass sich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung der Windenergie im Planungsraum nicht maßgeblich verändert hätten. Deshalb sei an der seinerzeit erarbeiteten Abwägungsmethodik festgehalten worden. Bei der Aufstellung des RROP 2008 seien schließlich auch die erforderliche Umweltprüfung durchgeführt und der Umweltbericht erstellt worden.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte einschließlich der gewechselten Schriftsätze der Beteiligten sowie die beigezogenen Unterlagen des Antragsgegners zur Aufstellung der 4. Änderung des RROP 1995 und des RROP 2008, die in ihren wesentlichen Teilen Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Normenkontrollanträge haben keinen Erfolg.

I. Der gegen die 4. Änderung des RROP 1995 gestellte Normenkontrollantrag ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.)

1. Gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Eine solche Regelung hat der niedersächsische Gesetzgeber mit § 7 des Nds. AGVwGO geschaffen, so dass die als Satzung beschlossene 4. Änderung des Regionalplans 1995 grundsätzlich der Überprüfung in einem Normenkontrollverfahren unterliegt (vgl. Nds. OVG, Urteil v. 28.10.2004 - 1 KN 15/03 -, NVwZ-RR 2005, 162; Urteil v. 9.10.2008 - 12 KN 35/07 -, ZfBR 2009, 150). Mit der Planänderung wurden als Ziele der Raumordnung Vorrangstandorte und Eignungsgebiete für Windenergienutzung unter Ausschluss der Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen außerhalb dieser Standorte sowie die Einhaltung eines Mindestabstands von 5 km zwischen den Standorten festgelegt. Selbst wenn die Ziele nicht durch den förmlichen Rechtsakt eines Satzungsbeschlusses festgelegt worden wären, käme ihnen der Charakter einer Rechtsnorm zu, die gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden könnte. Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsprogrammen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Von den Grundsätzen der Raumordnung nach § 3 Nr. 3 ROG heben sich die Ziele durch das Unterscheidungsmerkmal der abschließenden Abwägung ab, wodurch zum Ausdruck kommt, dass die Ziele als landesplanerische Letztentscheidung anders als Grundsätze der Raumordnung nicht ohne Weiteres im Wege der Abwägung überwindbar sind. Mit Blick auf die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG nicht nur im Bereich der in das behördliche Funktions- und Weisungsverhältnis eingebundenen Verwaltung, sondern auch für Behörden des Bundes und kommunale Gebietskörperschaften, die der Planungsbehörde als Träger eigener Rechte und Pflichten gegenüberstehen, und jedenfalls auch mit Blick auf die Unterwerfung bestimmter Personen des Privatrechts unter Zielbindungen nach § 4 Abs. 3 ROG ist zu schließen, dass Ziele der Raumordnung die für Rechtsnormen erforderliche Außenwirkung haben (vgl. BVerwG, Urteil v. 20.11.2003 - 4 CN 6.03 -, BVerwGE 119, 217; Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Oktober 2009, § 1 Rdnr. 61; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, Stand: Oktober 2009; § 1 Rdnrn. 336 ff., 458 ff.; dazu kritisch: Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl., § 47 Rdnr. 119).

Der Antragsteller ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Er kann geltend machen, durch die als Satzung beschlossene 4. Änderung des RROP 1995 oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein. Der Antragsteller wurde durch die Planänderung, namentlich den Wegfall des zuvor im Rahmen der Planergänzung 1998 festgelegten Vorrangstandortes GF 11 (M.), als betroffener Grundeigentümer in der Ausnutzbarkeit seines im Bereich dieses ehemaligen Vorrangstandortes gelegenen Flurstücks für das Betreiben von Windkraftanlagen unmittelbar nachteilig betroffen und kann auch die Verletzung abwägungserheblicher Belange geltend machen (§ 7 Abs. 7 Satz 3 ROG a. F./§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 NROG). Der Antragsteller behauptet zwar nicht, selbst eine oder mehrere Windkraftanlagen auf seinem Flurstück errichten zu wollen. Durch den Abschluss von Nutzungsverträgen - zuletzt mit der Windpark Q. vom 22. März 2003 - über die Gestattung der Errichtung und des Betriebes einer Windkraftanlage auf seinem Flurstück hat er jedoch zum Ausdruck gebracht, dass er das Flurstück für die Windenergienutzung zur Verfügung stellen möchte. Diese Nutzungs- bzw.

Verwertungsmöglichkeit wurde ihm durch die 4. Änderung des RROP 1995 aufgrund der außerhalb der festgelegten Vorrangstandorte und Eignungsgebiete für den Regelfall bestehenden Ausschlusswirkung für raumbedeutsame Windenergieanlagen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB genommen oder jedenfalls erheblich erschwert.

Der Antragsbefugnis des Antragstellers stehen die vom Antragsgegner geäußerten Zweifel an der ausreichenden Erschließung des Baugrundstücks im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB nicht entgegen. Zur Darlegung der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO reicht es aus, wenn - wie hier - die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte des Normenkontrollantragstellers durch die beanstandete Rechtsvorschrift oder deren Anwendung aufgezeigt wird (vgl. BVerwG, Urteil v. 17.12.1998 - 1 CN 1.98 -, BVerwGE 108, 182; Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., § 47 Rdnr. 46). Demgegenüber ist es nicht erforderlich, im Rahmen der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags vertiefend zu prüfen, ob die geltend gemachte Rechtsverletzung tatsächlich auch eingetreten oder in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Insoweit kommt es vorliegend nicht darauf an und bedarf keiner abschließenden Beurteilung, ob das Baugrundstück des Antragstellers tatsächlich über eine ausreichende Erschließung verfügt oder, wie der Antragsgegner geltend macht, diese nicht gegeben ist mit der Folge, dass die Errichtung einer Windkraftanlage auf dem bezeichneten Flurstück des Antragstellers unabhängig von der 4. Änderung des RROP 1995 ausgeschlossen wäre. Der Antragsteller wäre allerdings dann nicht antragsbefugt, wenn sich bereits jetzt deutlich und verlässlich abzeichnen würde, es gleichsam auf der Hand läge, dass es an der erforderlichen Erschließung des Baugrundstücks fehlt und die beanstandete Rechtsnorm sich deshalb nicht nachteilig auf eine Rechtsposition des Antragstellers auswirken konnte. Davon kann aber keine Rede sein. Bereits der der Firma P. AG am 25. Juli 2001 erteilte Bauvorbescheid für die Errichtung von vier Windkraftanlagen auf dem Flurstück N. des Antragstellers und weiteren benachbarten Flurstücken spricht gegen das Vorliegen eines unüberwindbaren Erschließungshindernisses. Der Nachweis der gesicherten Erschließung sollte gemäß dem Bauvorbescheid zwar dem Bauantragsverfahren vorbehalten bleiben, d. h. die Frage war nicht Gegenstand der damaligen Überprüfung. Dennoch kann angenommen werden, dass der Bauvorbescheid nicht erteilt worden wäre, wenn sich die ausreichende Erschließung der Bauflächen, über die die P. AG mit der Gemeinde E. einen städtebaulichen Vertrag abschließen wollte, von vornherein als unüberwindbares Problem dargestellt hätte. Denn in diesem Fall hätte ein rechtlich geschütztes Interesse an der Erteilung des Bauvorbescheids nicht bestanden (vgl. zu dieser Grenze: BVerwG, Beschluss v. 27.9.2000 - 4 B 61.00 -, BRS 63 Nr. 175; Schmaltz, in: Große-Suchsdorf/Lindorf/Schmaltz/Wiechert, NBauO, 8. Aufl., § 74 Rdnr. 12). Auch die Windpark Q. hat in dem anschließenden Verfahren auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung für die Errichtung von fünf Windkraftanlagen der Gemeinde E. unter dem 4. März 2005 ein Angebot für einen Erschließungsvertrag unterbreitet, dessen Erfolgsaussichten hier nicht näher beurteilt werden müssen. Jedenfalls zeigen die Bemühungen der genannten Vorhabenträger, dass die ausreichende Erschließung der Bauflächen seinerzeit zwar klärungsbedürftig, aber nicht auszuschließen war. Dass sich dieser Sachstand geändert haben könnte, behauptet der Antragsgegner nicht und ist auch sonst nicht zu erkennen.

Dem Normenkontrollantrag steht weiterhin nicht entgegen, dass die 4. Änderung des RROP 1995 inzwischen durch § 2 Abs. 2 der Satzung über die Feststellung des RROP 2008 - zusammen mit dem RROP 1995 sowie den übrigen nachfolgenden Ergänzungen und Änderungen - außer Kraft gesetzt worden ist. Das Normenkontrollverfahren setzt zwar grundsätzlich die Existenz einer kontrollfähigen Rechtsnorm voraus und kann gegen eine außer Kraft getretene Rechtsvorschrift regelmäßig nicht angestrengt werden (vgl. Ziekow, a. a. O., § 47 Rdnrn. 71 ff. m. w. N.). Das Verfahren nach § 47 VwGO ist ein objektives Beanstandungsverfahren, dem ein der Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ähnliches Institut fremd ist. Nach

der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. nur Beschluss v. 2.9.1983 - 4 N 1.83 -, BVerwGE 68, 12; Urteil v. 19.2.2004 - 7 CN 1.03 -, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 164), der sich der Senat anschließt, kann jedoch eine während der Anhängigkeit eines zulässigen Normenkontrollantrags außer Kraft getretene Rechtsnorm weiterhin durch das Normenkontrollgericht überprüft werden und wird der Normenkontrollantrag nicht unzulässig, wenn dem Erfordernis der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO genügt ist. Hinzukommen muss allerdings ein berechtigtes Interesse des Normenkontrollantragstellers an der Feststellung, dass die Norm ungültig war. Ein solches Interesse liegt etwa dann vor, wenn die begehrte Feststellung präjudizielle Wirkung für in Aussicht genommene Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche haben könnte (vgl. auch Kopp/Schenke, a. a. O., § 47 Rdnr. 90; demgegenüber kritisch: Ziekow, a. a. O., § 47 Rdnr. 73). So verhält es sich hier. Der Antragsteller verfolgt, wie er unwidersprochen vorgetragen hat, gegenüber dem Antragsgegner parallel zu dem Normenkontrollverfahren Ansprüche auf „Planungsentschädigung“ (vgl. insoweit auch den Schriftsatz des Antragsgegners vom 25.7.2006) und/oder wegen enteignungsgleichen Eingriffs vor dem Landgericht Hannover bzw. - nach dort zu seinen Ungunsten ergangenen Urteil vom 5. November 2008 - vor dem Oberlandesgericht Celle. Dass die Geltendmachung von Schadensersatz- bzw. Entschädigungsansprüchen von vornherein aussichtslos bleiben wird und deshalb das berechtigte Feststellungsinteresse nicht tragen könnte, lässt sich im vorliegenden Verfahren nicht feststellen. Wie sich aus dem vom Antragsteller mit der Windpark Q. geschlossenen Nutzungsvertrag vom 22. März 2004 ergibt, wurde zugunsten des Antragstellers ein Nutzungsentgelt ab Baubeginn eines Vorhabens über die Errichtung einer Windkraftanlage auf seinem Flurstück vereinbart. Insoweit lässt sich nicht ausschließen, dass die 4. Änderung des RROP 1995 wegen des Wegfalls des Vorrangstandortes GF 11 dazu geführt hat, dass dem Antragsteller Nutzungsentgelte entgangen sind. Das Normenkontrollverfahren dient der Klärung, ob die Wegplanung des Standortes GF 11 rechtmäßig gewesen ist, und kann damit präjudizielle Wirkung auf den Schadensersatz-/Entschädigungsprozess entfalten. Es hat somit noch Auswirkungen auf gegenwärtige Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten (vgl. zu diesem Gesichtspunkt VGH Bad.-Württ., Beschluss v. 16.6.1999 - 2 S 782/98 -, NVwZ-RR 2000, 51; Ziekow, a. a. O., § 47 Rdnr. 72).

Der Antrag ist rechtzeitig innerhalb der gemäß § 47 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (in der bis zum 31.12.2006 geltenden Fassung, vgl. insoweit § 195 Abs. 7 VwGO) einzuhaltenden Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten der beanstandeten Planänderung gestellt worden und richtet sich zutreffend gegen die Körperschaft, die die 4. Änderung des RROP als Satzung beschlossen hat.

Mit seinen Einwänden, die sich gegen die ordnungsgemäße Vertretung des Antragsgegners im Normenkontrollverfahren richten, dringt der Antragsteller im Übrigen nicht durch. Sie stehen der Sachentscheidung über den Normenkontrollantrag - Gleiches gilt auch für den gegen das RROP 2008 gerichteten Antrag - nicht entgegen. Der Antragsteller weist darauf hin, dass auf der unter dem 19. Juni 2006 ausgestellten Prozessvollmacht des Antragsgegners zahlreiche Personen aufgeführt sind, unter ihnen Bevollmächtigte, die keine Rechtsanwälte sind und dem Vertretungserfordernis nach § 67 VwGO nicht entsprechen. Insoweit hält er es für bedenklich, dass auf dem Vollmachtsformular nicht näher zum Ausdruck gebracht worden ist, ob die in der Vollmacht aufgeführte Anwalts- und Steuerberatergesellschaft, ihre Partner (nur diese) oder ihre Partner und (zugleich) ihre sonstigen beschäftigten Mitglieder bevollmächtigt werden sollten. Jedenfalls in Bezug auf die Postulationsfähigkeit des hier für den Antragsgegner aufgetretenen und auf dem Vollmachtsformular aufgeführten Rechtsanwalts X. sind indes keine Bedenken zu erheben, weil er als Partner der Partnerschaftsgesellschaft für diese auftreten kann und zweifelsohne selbst als Rechtsanwalt zur Vertretung des Antragsgegners befugt ist. In seinem Schriftsatz vom 3. Juli 2006 hat der Antragsgegner auch vorab klargestellt, er habe „Herrn

Rechtsanwalt X., Kanzlei Y.“, mit der Wahrnehmung seiner Interessen beauftragt. Die vom Antragsteller vorgebrachten Zweifel an der ordnungsgemäßen Prozessvertretung des Antragsgegners sind danach nicht begründet. Aber auch dann, wenn es an der ordnungsgemäßen Vertretung gefehlt hätte, würde dies der Entscheidung in der Sache nicht entgegenstehen. Der Mangel hätte zwar zur Folge, dass Anträge sowie tatsächliches und rechtliches Vorbringen des Antragsgegners als unbeachtlich anzusehen wären. Mit Blick auf den im Verwaltungsprozess herrschenden Untersuchungsgrundsatz käme dem aber keine praktische Relevanz zu (vgl. Kopp/Schenke, a. a. O., § 67 Rdnr. 53 i. V. m. Rdnr. 32).

2. Der Normenkontrollantrag ist unbegründet.

Formelle Fehler beim Zustandekommen der Satzung über die 4. Änderung des RROP 1995 sind nicht ersichtlich und werden vom Antragsteller nicht gerügt. Auch materiell-rechtlich ist die Satzung nicht zu beanstanden.

Der Antragsgegner hat mit der Änderungsplanung als Ziele der Raumordnung Vorrangstandorte und Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt mit dem Planungsziel einer dortigen Konzentration. Dies entspricht den Maßgaben des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3 ROG (a. F., nunmehr § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 und 3 ROG 2008) und ist entgegen dem Vorbringen des Antragstellers auch in Bezug auf die Ausweisung von Eignungsgebieten nicht zu beanstanden. Sowohl Vorrangstandorte (bzw. -gebiete) als auch Eignungsgebiete können in Niedersachsen als Ziele der Raumordnung festgelegt werden. Für die Ziele der Raumordnung besteht eine strikte Beachtungspflicht bei nachfolgenden Planungs- und Zulassungsentscheidungen im Sinne des § 4 Abs. 1 und 3 ROG (Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand: September 2008, K § 3 Rdnr. 21) und sie sind gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG (a. F., nunmehr § 7 Abs. 4 ROG 2008)/§ 3 Abs. 1 Satz 2 NROG in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen. Nach der Legaldefinition des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG (a. F.) können in den Raumordnungsplänen als Eignungsgebiete solche Gebiete festgelegt werden, die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden. Nach Satz 2 kann außerdem vorgesehen werden, dass Vorranggebiete für raumbedeutsame Nutzungen zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen nach Satz 1 Nr. 3 haben können. Auch Eignungsgebiete können den Charakter eines Ziels der Raumordnung haben, denn die raumbedeutsamen Maßnahmen, auf die sich die Gebietsfestlegung bezieht, sind bei diesem Gebietstyp - anders als in Vorbehaltsgebieten im Sinne des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG (a. F.) - gegenüber konkurrierenden oder sie überlagernden Nutzungen mit einer hinreichenden Durchsetzungskraft ausgestattet. Eignungsgebiete belassen den Gemeinden zwar im Vergleich zu Vorranggebieten innergebietlich einen größeren Konkretisierungsspielraum für bestimmte raumbedeutsame Vorhaben. Sie enthalten aber eine durch raumordnerische Abwägung zu sichernde positive Nutzungszuweisung, die im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung nicht mehr zur Disposition steht und durch die der Planvorbehalt gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausgefüllt werden kann (Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a. a. O., K § 3 Rdnr. 55, § 4 Rdnrn. 353 f.; zustimmend: Spannowsky, ebendort, K § 7 Rdnr. 105). Deshalb kommt ihnen nicht nur in Bezug auf die mit ihnen verfolgte Ausschlusswirkung für raumbedeutsame Maßnahmen außerhalb diese Gebiete, sondern auch innergebietlich als landesplanerische Letztentscheidung Zielcharakter zu (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 6.9.2007 - 8 A 4566/04 -, ZNER 2007, 441; teilweise a. A.: Gatz, DVBl. 2009, 737, 741 m. w. N.; allgemein zum Zielcharakter von Eignungsgebieten: BVerwG, Urteil v. 13.3.2003 - 4 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33; Beschluss v. 3.8.2005 - 4 BN 35.05 -, ZfBR

2006, 502; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 21.9.2007 - 10 A 9.05 -, juris; OVG Sachsen, Urteil v. 7.4.2005 - 1 D 2/03 -, ZNER 2005, 183).

Das niedersächsische Landesrecht hat den Träger der Regionalplanung - hier den Antragsgegner - auch dazu ermächtigt, Vorrang- und Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung festzulegen (vgl. zu dem Erfordernis einer landesrechtlichen Rechtfertigung unter Ausfüllung der nach § 6 ROG a. F. rahmenrechtlich vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten: BVerwG, Urteil v. 13.3.2003, a. a. O.; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a. a. O., K § 6 Rdnr. 2; Spannowsky, a. a. O., K § 7 Rdnr. 101). Im hier maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung über die 4. Änderung des RROP 1995 (am 9.12.2004) sah das NROG (vom 18.5.2001, Nds. GVBl. S. 301, zuletzt geändert durch Artikelgesetz vom 5.11.2004, Nds. GVBl. S. 412) die Festlegung von Gebieten im Sinne des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 bis 3 ROG nicht vor. Erst durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 26. April 2007 (Nds. GVBl. S. 161) wurde § 3 Abs. 4 NROG dahin gefasst, dass in Raumordnungsplänen Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete (nach Maßgabe von Satz 1 Nr. 1 bis 3) festgelegt werden können. Nach Satz 2 kann vorgesehen werden, dass ein Vorranggebiet zugleich die Wirkung eines Eignungsgebiets nach Satz 1 Nr. 3 hat. Aus der Neufassung des NROG 2007 folgt indessen nicht, dass dem Landesplanungsrecht die Festlegung der genannten Gebiete bis dahin fremd gewesen wäre. Vielmehr ergab sich die Ermächtigung hierzu aus dem Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP). Der zunächst durch Gesetz vom 2. März 1994 (Nds. GVBl. S. 130) beschlossene Teil I des LROP führte unter Abschnitt A „Grundsätze der Raumordnung“ und unter Abschnitt B „Ziele der Raumordnung“ zur allgemeinen Entwicklung des Landes auf. Nach Abschnitt B 8 Ziff. 01 waren als Gebiete oder Standorte, die aufgrund raumstruktureller Erfordernisse eine Aufgabe vorrangig vor anderen Aufgaben zu erfüllen hatten, als sodann im Einzelnen bezeichnete Vorranggebiete oder Vorrangstandorte - u. a. Vorranggebiete für Freiraumfunktionen, Vorranggebiete für Entsorgungsanlagen und Vorrangstandorte für Ver- und Entsorgungsanlagen - festzulegen. Eine weitere Differenzierung innerhalb dieser Kategorien war grundsätzlich möglich. Abschnitt B 8 Ziff. 02 enthielt Bestimmungen zur Verträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in diesen Gebieten und an diesen Standorten. Durch Gesetz vom 23. Februar 1998 (Nds. GVBl. S. 269) wurde dem Abschnitt B 8 die Ziffer 03 angefügt. Diese sah vor, dass dann, wenn Vorranggebiete oder -standorte für bestimmte raumbedeutsame Nutzungen festgelegt werden, die städtebaulich nach § 35 Abs. 1 Nrn. 3 bis 6 des Baugesetzbuches zu beurteilen sind, zugleich bestimmt werden kann, dass diese Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum in der Regel ausgeschlossen sind. Mit der Einfügung dieser Bestimmung ist in dem Landesplanungsrecht die Grundlage dafür geschaffen worden, die seinerzeit nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB (nunmehr Nr. 5) im Außenbereich privilegierte Windenergienutzung durch Festlegung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung an anderen Stellen des Planungsraums zu steuern. Dem stand nicht entgegen, dass in der Bestimmung eine Zuordnung zu bestimmten Kategorien im Sinne der Ziffer 01 nicht vorgenommen wurde. Denn die Regelung in Ziffer 03 lässt keinen Zweifel daran, dass die genannten Gebiets- oder Standortfestlegungen als raumordnungsrechtliches Instrumentarium in das Landesrecht implementiert werden sollten. Durch Änderungsgesetz vom 24. Oktober 2002 (Nds. GVBl. S. 738) wurde der Ziffer 03 schließlich als Satz 2 die Bestimmung angefügt, dass die in Satz 1 genannten raumbedeutsamen Nutzungen auch durch die Festlegung von Eignungsgebieten an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden können. Damit wurde die Kompetenz für die Gebietsfestlegungen um den in § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG (a. F.) rahmenrechtlich bezeichneten Gebietstyp erweitert und es wurde landesrechtlich gesichert, die Konzentrationswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht nur durch Ausweisung von Vorranggebieten oder -standorten, sondern auch durch die Festlegung von Eignungsgebieten herbeizuführen. Aus dem

Teil I des LROP wurde außerdem gemäß § 4 Abs. 3 NROG (i. d. F. vom 27.4.1994, Nds. GVBl. S. 211, danach: § 5 Abs. 3 NROG 2001) dessen Teil II entwickelt. Unter Abschnitt C 3.5 05 (Ziele der Raumordnung, Beschreibende Darstellung) sah Teil II (i. d. F. der Verordnung vom 18.7.1994, Nds. GVBl. S. 317) vor, in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Vorrangstandorte in den für die Nutzung von Windenergie besonders geeigneten Landesteilen festzulegen, wobei einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten die Ermöglichung eines bestimmten Leistungsumfangs (in MW) aufgegeben wurde. Der Ziffer 3.5 05 des Abschnitts C wurde durch Änderungsverordnung vom 19. März 1998 (Nds. GVBl. S. 270) als Absatz 4 die Bestimmung angefügt, dass die Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung mit dem Ausschluss dieser Nutzung an anderer Stelle im Planungsraum verbunden werden kann. Dadurch wurde die durch Einführung des Planvorbehalts in § 35 Abs. 3 BauGB (Abs. 3 Satz 4 i. d. F. des Änderungsgesetzes vom 30.7.1996, BGBl. I S. 1189, seit Inkrafttreten des BauROG 1998: Satz 3) geschaffene planerische Steuerungsmöglichkeit mit der genannten Ergänzung des Teils I des LROP (vom 23.2.1998) auf der Ebene des Landesraumordnungsrechts nachvollzogen. Dass die Festlegung von Eignungsgebieten in Ziffer 3.5 05 nicht erwähnt wurde - auch nicht nach der Änderungsverordnung vom 28. November 2002 (Nds. GVBl. S. 739) - ist für die Ausweisung dieses Gebietstyps unschädlich, denn insoweit kann die gesetzliche Grundlage in Teil I Abschnitt B 8 03 als ausreichend angesehen werden.

Sofern in einem Regionalplan Konzentrationszonen für bestimmte raumbedeutsame Nutzungen festgelegt und - wie hier - mit Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verbunden werden, ist weiterhin vorauszusetzen, dass sich die von der Ausschlusswirkung erfassten Maßnahmen und Nutzungen innerhalb der Konzentrationszonen auch tatsächlich durchsetzen können. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile v. 17.12.2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287; v. 13.3.2003, a.a.O.; v. 21.10.2004 - 4 C 2.04 -, BVerwGE 122, 109; v. 27.1.2005 - 4 C 5.04 -, BVerwGE 122, 364; v. 26.4.2007, a.a.O.; v. 24.1.2008 - 4 CN 2.07 -, ZNER 2008, 88; Beschluss v. 12.7.2006 - 4 B 49.06 -, ZfBR 2006, 679; vgl. aus der Rechtsprechung des erkennenden Senats: Urteile v. 13.6.2007 - 12 LB 25/07 -, ZfBR 2007, 693; v. 13.6.2007 - 12 LC 36/07 -, ZfBR 2007, 689; v. 9.10.2008, a.a.O.) ist bei der Auslegung und Anwendung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB davon auszugehen, dass diese Vorschrift die Errichtung von Windkraftanlagen im gemeindlichen Außenbereich unter einen Planungsvorbehalt stellt, der sich an die Gemeinden als Träger der Flächennutzungsplanung und - für raumbedeutsame Anlagen - an die Träger der Raumordnungsplanung, insbesondere der Regionalplanung, richtet. Dieser Planungsvorbehalt setzt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windkraftanlagen an bestimmten Standorten voraus, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verleiht derartigen Festlegungen rechtliche Ausschlusswirkung gegenüber dem jeweiligen Bauantragsteller und Vorhabenträger mit der Folge, dass Vorhaben außerhalb der Konzentrationszonen in der Regel unzulässig sind. Dabei bedingen die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen einander. Denn der Ausschluss der Anlagen in Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zu Grunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Eine fehlerfreie Abwägung setzt insoweit voraus, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, in die Abwägung das an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge berücksichtigt werden muss, und die Belange gewichtet und gegeneinander in einer das Abwägungsergebnis tragenden Weise abgewogen werden (OVG Greifswald, Urteil v. 7.9.2000 - 4 K 28/99 -, BRS 63, 49; Nds. OVG, Urteil

v. 28.10.2004, a.a.O.; OVG Sachsen, Urteil v. 7.4.2005, a.a.O.). Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich dabei auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken. Eine normative Gewichtungsvorgabe, derzufolge ein Planungsträger der Windenergienutzung im Sinne einer speziellen Förderungspflicht bestmöglich Rechnung zu tragen hat, ist der gesetzlichen Regelung in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht zu entnehmen. Eine gezielte (rein negative) Verhinderungsplanung bzw. eine bloße Feigenblattplanung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, ist dem Plangeber jedoch verwehrt. Er muss die in § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB enthaltene Entscheidung des Gesetzgebers, Windkraftanlagen im Außenbereich zu privilegieren, beachten, und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen. Eine Verhinderungsplanung liegt dabei nicht schon dann vor, wenn die Festlegung von Konzentrationsflächen im Ergebnis zu einer Art Kontingentierung der Anlagenstandorte führt. Der Gesetzgeber sieht es als berechtigtes öffentliches Anliegen an, die Windenergienutzung zu kanalisieren und auch Fehlentwicklungen entgegenzusteuern. Deshalb versteht es sich von selbst, dass der Planungsträger nicht dazu verpflichtet ist, überall dort Konzentrationsflächen festzulegen, wo Windkraftanlagen bereits vorhanden sind. Auf der anderen Seite kann der Planungsträger der Kraft des Faktischen dadurch Rechnung tragen, dass er bereits errichtete Anlagen in sein Auswahlkonzept mit einbezieht, sich bei der Gebietsabgrenzung an dem vorhandenen Bestand ausrichtet und auch ein „Repowering“-Potential auf diesen räumlichen Bereich beschränkt. Schafft er auf diese Weise für die Windenergienutzung substantiellen Raum, so braucht er nicht darüber hinaus durch einen großzügigen Gebietszuschnitt den Weg für den Bau neuer Anlagen freizumachen, die für ein späteres „Repowering“ zusätzliche Möglichkeiten eröffnen (BVerwG, Urteil v. 27.1.2005, a.a.O.). Wo die Grenze einer unzulässigen Negativplanung verläuft, lässt sich nicht abstrakt, sondern nur angesichts der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum bestimmen. Die Relation zwischen der Gesamtfläche der Konzentrationszonen einerseits und der für die Windenergienutzung überhaupt geeigneten Potentialflächen andererseits kann, muss aber nicht auf das Vorliegen einer Verhinderungsplanung schließen lassen.

Die 4. Änderung des RROP 1995 entspricht diesen Anforderungen. Mit der Planänderung hat der Antragsgegner 31 Vorrangstandorte und 3 Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt, um im Anschluss an die Ergänzung des RROP im Jahre 1998 die Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen im Verbandsgebiet erneut und anderweitig zu steuern. Die Festlegungen beruhen auf einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept und lassen Abwägungsfehler nicht erkennen. Bei der Flächenauswahl ist der Antragsgegner frei von methodischen Fehlern vorgegangen, indem er auf der Grundlage von drei Arbeitsschritten die für die Windenergienutzung in Betracht gekommenen Bereiche des Verbandsgebiets ermittelt und sodann näher eingegrenzt hat. Mit Blick auf die Empfehlungen in dem Windenergie-Erlass 2004 wurden in einem ersten Arbeitsschritt im Zuge einer Bestandsaufnahme des Plangebiets zunächst Ausschlussflächen bezeichnet, die von vornherein für die Windenergienutzung ausgenommen bleiben sollten. Hierzu gehörten u.a. neben naturschutzfachlich empfindlichen Bereichen (Vorranggebiete für Natur und Landschaft, Naturschutzgebiete, Nationalparke, Naturdenkmale, besonders geschützte Biotope) und Verkehrsflächen (einschließlich Luftverkehrsflächen und Flugsportanlagen) auch Siedlungsbereiche (u.a. reine und allgemeine Wohngebiete, dörfliche Siedlungen, fremdenverkehrsbedonte Siedlungen, Einzelwohnhäuser). Die verbliebenen Flächen wurden in einem zweiten Arbeitsschritt einer näheren Untersuchung unterzogen und hinsichtlich ihrer Eignung für die Errichtung von Windkraftanlagen überprüft. Dabei wurden - wiederum gestützt auf den Windenergie-Erlass 2004 sowie in Abstimmung u. a. mit den betroffenen Fachbehörden - die schutzbedürftigen (Ausschluss-)Flächen mit weiteren Abstandsflächen (Pufferzonen) umgeben, um Nutzungskonflikte zu

vermeiden. Weitere Restriktionen ergaben sich durch eine Bewertung des Landschaftsbildes und Berücksichtigung der Belange des Vogelschutzes sowie von Kriterien zur Standortwirtschaftlichkeit (Windhöflichkeit, Anschlussmöglichkeiten an das Stromnetz, verkehrliche Erschließung). In einem dritten Arbeitsschritt wurden die danach noch in Betracht gezogenen Potentialflächen einer abschließenden Abwägung unterzogen. Dabei wurde das als Zielvorgabe festgelegte Kriterium des Mindestabstands von 5 km zwischen den Vorrangstandorten bzw. Eignungsgebieten angelegt. In methodischer Hinsicht ist gegen diese Vorgehensweise nichts einzuwenden. Der Abwägungsvorgang trägt der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung und lässt Tendenzen einer von Fehlvorstellungen geleiteten Verhinderungsplanung nicht erkennen. Im Vergleich zu der am 9. Juli 1998 beschlossenen Ergänzung des Regionalplans, mit der für das Verbandsgebiet erstmals eine Steuerung der raumbedeutsamen Windenergienutzung auf der Ebene der regionalen Raumordnungsplanung vollzogen worden war, wurden einige Vorrangstandorte aufgegeben bzw. verkleinert, was im Wesentlichen auf das Anlegen des Abstandskriteriums von 1.000 m zu Siedlungsflächen zurückzuführen war (vgl. Tabelle 2 der Begründung). Dagegen ist gerichtlich nichts zu erinnern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil v. 17.12.2002, a.a.O.; vgl. auch Urteil d. Sen. v. 24.1.2008 - 12 LB 44/07 -, juris) ist es im Rahmen der Bauleitplanung - Gleiches gilt für die Regionalplanung - zulässig, Pufferzonen und pauschale Abstände zu geschützten Nutzungen festzusetzen und auf eine konkrete Prüfung der Verträglichkeit einer Windenergienutzung an jedem einzelnen Standort zu verzichten. Dies gilt namentlich für Mindestabstände zu Siedlungsbereichen, die auf der Ebene der Bauleitplanung oder wie hier der Regionalplanung bereits im Vorfeld einer Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen festgelegt werden können, sofern sie städtebaulich bzw. raumordnungsrechtlich begründbar sind. Zu beanstanden ist das pauschale Anlegen derartiger Kriterien allerdings dann, wenn der Planungsträger erkennt, dass mit der gewählten Methode der Windenergie nicht ausreichend substantiell Raum geschaffen wird. Er hat dann sein Auswahlkonzept nochmals zu überprüfen und ggf. abzuändern (BVerwG, Urteil v. 24.1.2008, a. a. O.). Das Anlegen eines pauschalen Mindestabstands von 1.000 m zur Wohnbebauung begegnet nach der Rechtsprechung des Senats im Regelfall keinen Bedenken. Auch vorliegend durfte der Antragsgegner den Mindestabstand unter Vorsorgegesichtspunkten im Einklang mit dem Windenergie-Erlass 2004 bei der Flächenauswahl zugrunde legen, ohne die Schutzbedürftigkeit einzelner betroffener Wohnsiedlungen oder Einzelnutzungen im Detail zu untersuchen. Der generelle Abstand von 1.000 m zur Wohnbebauung orientiert sich regelmäßig daran, beim Immissionsschutz auf der sicheren Seite zu liegen, ohne eine übertriebene Vorsorgepolitik zu betreiben. Bedenken bestehen dagegen nicht. Entgegen dem Vorbringen des Antragstellers war es auch nicht erforderlich, das Abstandskriterium als oder wie ein (negatives) Ziel der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 ROG abschließend abzuwägen. Das Auswahlkriterium wurde weder in der Beschreibenden noch in der Zeichnerischen Darstellung der Planänderung als Ziel der Raumordnung festgelegt und hatte nicht den Charakter einer strikten Vorgabe. Vielmehr gehörte es mit zahlreichen weiteren Auswahlkriterien zum Abwägungsmaterial, welches seinerseits einer abschließenden Abwägung nicht zugänglich war und deshalb auch nicht zugeführt werden musste.

In dem Anlegen des genannten Abstandskriteriums liegt die planerische Rechtfertigung für den Wegfall des Vorrangstandortes GF 11 (M.). Wie sich anhand der Zeichnerischen Darstellung der Planergänzung vom 9. Juli 1998 nachvollziehen lässt, lag der Vorrangstandort in einem Abstand von nur etwa 500 m südlich des Siedlungsbereichs von M., auch zu der westlich im Landkreis Z. gelegenen Bebauung des Ortsteils AA. der Gemeinde AB. hielt der Vorrangstandort einen Abstand von nur etwa 500 m - jedenfalls deutlich unter 1.000 m - ein. Bei dem Verzicht auf diesen Vorrangstandort hat der Antragsgegner auch nicht verkannt, dass hier bereits Vorhaben mit dem

Ziel der Errichtung von Windkraftanlagen - u.a. auf dem Flurstück des Antragstellers - geplant waren und das vom Antragsteller in Bezug genommene Bauvorbescheidsverfahren der P. AG geführt worden war. Diesen Umstand hat der Antragsgegner in die Abwägung eingestellt. Er hat sich mit der Vorbelastung des Standortes befasst und ist unter Berücksichtigung der seinerzeit - und auch jetzt - noch nicht rechtsverbindlich geklärten Frage des Bestandsschutzes gemäß dem Bauvorbescheid vom 25. Juli 2001 für die Errichtung von vier bzw. fünf Windkraftanlagen auf Flächen des Vorrangstandortes zu der planerisch vertretbaren Entscheidung gelangt, den Standort aufzugeben. Der Planungsträger ist an Zielfestlegungen in vorherigen Raumordnungsplänen nicht gebunden und - wie dargelegt - nicht dazu verpflichtet, Konzentrationsflächen weiterhin dort festzulegen, wo Windkraftanlagen bereits vorhanden oder genehmigt sind. Den betroffenen Bauherren und Vorhabenträgern werden dadurch etwaige bestehende Baurechte nicht genommen, vielmehr wirken diese im Rahmen des Bestandsschutzes, sofern er besteht, fort. Soweit allerdings Erweiterungsmöglichkeiten und auch ein etwaiges Repowering der Anlagen planerisch erschwert oder verhindert worden sind, war dies vom Ermessen des Planungsträgers gedeckt.

Entgegen dem Antragsvorbringen kann es nicht als abwägungsfehlerhaft angesehen werden, dass der Antragsgegner das Abstandskriterium von 1.000 m zu Siedlungsflächen nicht durchgängig zur Anwendung gebracht, sondern einzelne Standorte trotz geringerer Abstände zu nächstgelegenen Siedlungsbereichen als Vorrangstandorte für Windenergienutzung festgelegt hat. Namentlich bei den Vorrangstandorten GF 2 (AC.), GF 3 (AC.), PE 3 (AD. /K.) und PE 5 (AD.) wurde auf die strenge Einhaltung des Abstandskriteriums verzichtet. Der Antragsgegner hat dies in vertretbarer Weise damit begründet, dass die bauliche Entwicklung hier im Vergleich zum vormaligen Vorrangstandort GF 11 (M.) weiter fortgeschritten und deshalb der Vorbelastung der Standorte Rechnung getragen worden sei. Auch dagegen ist nichts zu erinnern. Die Überlegung, die Flächenauswahl und den Zuschnitt der Gebiete an dem vorhandenen Bestand auszurichten, stellt eine planerisch vernünftige Erwägung dar, die hier auch nachvollzogen werden kann. Für die Vorrangstandorte GF 2, GF 3, PE 3 und PE 5 lagen bereits rechtsverbindliche Bauleitpläne vor, d.h. Flächennutzungspläne mit entsprechenden Darstellungen zur Windenergienutzung, und für die Standorte GF 2 und GF 3 darüber hinaus auch Bebauungspläne mit Festsetzungen von Baufeldern für die Errichtung von Windkraftanlagen. Die Standorte waren bei Aufstellung der 4. Änderung des Regionalplans mit Windkraftanlagen bebaut. Dadurch war eine Vorbelastung der Standorte bereits eingetreten, während dies bei dem Standort GF 11 noch nicht - jedenfalls nicht durch entsprechende Bebauung - der Fall war. Mit Größen von 54 ha (GF 2), 114 ha (GF 3), 259 ha (PE 3) und 67 ha (PE 5) erfüllten die Vorrangstandorte das für die Standortauswahl angelegte Kriterium einer Mindeststandortgröße von 50 ha, durch das gewährleistet werden sollte, dass auf den Konzentrationsflächen zumindest 10 bis 15 Anlagen errichtet werden können (vgl. Begründung S. 23). Der Standort GF 11 wies eine Größe von nur 38 ha auf und blieb hinter dem Erfordernis zurück. Dieser Umstand sprach ebenfalls gegen eine weitere Berücksichtigung des Standortes, auch wenn nicht verkannt werden kann, dass das genannte Auswahlkriterium der Mindeststandortgröße nicht starr angewendet wurde und Standorte mit geringerer Größe durchaus als Vorrangstandorte festgelegt wurden (vgl. Tabelle 2 der Begründung).

Die Möglichkeit, dass wegen der Wegplanung des Standortes GF 11 Ansprüche auf Planungsentschädigung geltend gemacht werden könnten, musste der Antragsgegner über die Erwägung, dass etwaige Baurechte an dem Standort (lediglich) in ihrem Bestand geschützt sein könnten, nicht zusätzlich als relevanten Gesichtspunkt in die Abwägung einbeziehen. Soweit der Antragsgegner die Regionalplanung nicht als entschädigungsrelevanten Sachverhalt angesehen hat (vgl. Begründung, S. 24), ist das nicht zu beanstanden. Die Steuerung von Windkraftanlagen durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder wie hier Ziele der Raumordnung kann

Entschädigungspflichten nach § 42 BauGB nicht auslösen, weil Nutzungsmöglichkeiten, die § 35 BauGB eröffnet, nicht auf einer in § 42 BauGB vorausgesetzten eigentumsrechtlichen Rechtsposition beruhen (BVerwG, Urteil v. 27.1.2005, a.a.O. unter Hinweis auf BT-Drucks. 15/2996, S. 62; Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 42 Rdnr. 11.1; vgl. auch Breuer, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl., § 42 Rdnr. 26a; Bielenberg/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a.a.O., § 42 Rdnr. 65). Entschädigungsansprüche wegen Amtspflichtverletzung oder Ansprüche aus enteignungsgleichem Eingriff mussten schon deshalb nicht in die Abwägung mit einbezogen werden, weil sie die Folgen einer fehlerhaften (rechtswidrigen) Planung betreffen.

Als abwägungsfehlerhaft kann es weiterhin nicht angesehen werden, dass der Wegfall des Standortes GF 11 nicht durch eine Festlegung des Ersatzstandortes GF 11a (AE.) als Eignungsgebiet kompensiert wurde. Der Antragsgegner hat diesen Standort zwar zunächst im Aufstellungsverfahren favorisiert und als Teil des Entwurfs (Stand: 1.7.2004) zum Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht. Gemäß den Abwägungsunterlagen für die Erörterung der Anregungen und Bedenken am 4. November 2004 (S. 69 ff.) sollte der Standort auch trotz zahlreicher Einwendungen verteidigt werden. Die Überlegungen zur Abwägung standen indes unter dem Vorbehalt, dass die für den Standort GF 11 im Sommer 2001 erteilten positiven Bauvorbescheide (gemeint war damit jedenfalls auch der der P. AG erteilte Bauvorbescheid vom 25.7.2001) vom Landkreis H. zurückgerufen werden sollten. Letztlich ist der Alternativstandort nicht als Eignungsgebiet festgelegt worden, weil eine Klärung der Bebaubarkeit des Standortes GF 11 bis zur Beschlussfassung über die Planänderung nicht herbeigeführt worden war. Sofern der Standort GF 11 wegen der im Jahre 2001 erteilten Bauvorbescheide und daraufhin zu erteilender bau- oder immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen - somit unabhängig von seiner Festlegung als Vorrangstandort - mit Windkraftanlagen bebaut werden könnte, würde nach dem Planungskonzept des Antragsgegners das als Zielvorgabe festgelegte Kriterium eines Mindestabstands von 5 km der Vorrangstandorte bzw. Eignungsgebiete untereinander faktisch zum Tragen kommen. Denn der Standort GF 11a liegt östlich des Standortes GF 11 in einem Abstand von etwa 2 bis 2,5 km zu diesem. Um dem Abstandserfordernis Rechnung zu tragen und der Gefahr einer unerwünschten Häufung von Windparks im Bereich der Samtgemeinde E. vorzubeugen, war es danach folgerichtig und planungsrechtlich zumindest vertretbar, den Standort GF 11a nicht als Vorrangstandort oder Eignungsgebiet für Windenergienutzung festzulegen und seine Ausweisung einer gegebenenfalls zukünftigen Überarbeitung des Regionalplans vorzubehalten (vgl. dazu auch die Serienbriefe des Antragsgegners vom 25.10.2004 und Schreiben vom 26.10.2004).

Der vom Antragsteller erhobene Vorwurf einer fehlerhaft aufschiebend bedingten Planung ist in diesem Zusammenhang unbegründet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil v. 13.3.2003, a.a.O.; Beschluss v. 28.11.2005 - 4 B 66.05 -, ZfBR 2006, 159; vgl. auch Nds. OVG, Urteil v. 28.3.2006 - 9 LC 226/03 -, ZfBR 2006, 794; Beschluss v. 23.9.2009 - 12 LA 145/07 -) fehlt es an einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept, das Voraussetzung für die Entfaltung der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist, wenn in einem Standorte für Windenergieanlagen ausweisenden Raumordnungsplan für bestimmte Flächen noch keine abschließende raumordnerische Entscheidung getroffen ist (sog. weiße Flächen). In Bezug auf die unterbliebene Festlegung der Standorte GF 11 und GF 11a lässt sich ein dahingehender Mangel nicht feststellen. Die Offenheit des Planungsträgers, den Standort GF 11a gegebenenfalls erst im Falle einer Unanfechtbarkeit der Versagung von Bauanträgen für die Errichtung von Windkraftanlagen an dem Standort GF 11 neu zu überplanen, steht nicht im Widerspruch dazu, dass die 4. Änderung des RROP 1995 den gesamten Planungsraum erfasst und die beiden genannten Standorte den Flächen außerhalb der festgelegten Vorrangstandorte und

Eignungsgebiete zugewiesen hat, auf denen raumbedeutsame Windenergieanlagen ausgeschlossen sein sollten. Insoweit darf die Bereitschaft für zukünftige Planänderungen nicht mit einer hier nicht gegebenen Planungslücke verwechselt werden.

Der Vorwurf des Antragstellers, der Antragsgegner habe die Konzentrationsplanung in fehlerhafter Weise von der Zustimmung der Gemeinden im Verbandsgebiet abhängig gemacht, trifft ersichtlich nicht zu. Vielmehr ließ der Antragsgegner im Aufstellungsverfahren eigene Untersuchungen durchführen - u.a. durch ein Sondergutachten zu den Auswirkungen der Windkraftanlagen auf das Landschaftsbild (vgl. Begründung S. 13) - und hat auf solche aus dem Verfahren zur Aufstellung der Planergänzung im Jahre 1998 zurückgegriffen, soweit diese noch aussagekräftig waren (vgl. Gutachten der AF. GmbH zum Windpotential vom November 1997). Dass bei der weiteren Auswahl der Standorte die die Windenergienutzung betreffenden Bauleitpläne der Kommunen berücksichtigt wurden, ist nicht zu beanstanden, sondern trägt dem in § 1 Abs. 3 ROG/§ 7 Abs. 3 NROG verankerten Gegenstromprinzip Rechnung. Ein Abwägungsfehler läge in diesem Zusammenhang vor, wenn die auf der Ebene der Flächennutzungs- oder Bebauungspläne in den Verbandskommunen zum Ausdruck gekommenen Planvorstellungen ungeprüft übernommen worden wären. Anhaltspunkte dafür bestehen aber nicht. Die gemeindlichen Flächennutzungspläne mit Darstellungen zur Windenergienutzung wurden vielmehr nur als relativierendes Kriterium bei der Standortwahl berücksichtigt (vgl. Begründung S. 21). Im Übrigen wurde die Übernahme gemeindlicher Vorstellungen hinsichtlich einzelner Standorte mit eigenen Erwägungen begründet (vgl. Abwägungsvorschlag zu den Einwendungen der Stadt und Samtgemeinde AG. zum Standort WF 5). Andere Vorschläge der Kommunen wurden lediglich zur Kenntnis genommen, teilweise wurde ihnen nicht gefolgt, wobei auch dies mit raumplanerischen Überlegungen begründet wurde (vgl. nur Abwägungsvorschläge zu den Einwendungen der Samtgemeinde AH. zum Standort GF 12, der Stadt J. zum Standort HE 2, der Samtgemeinde AG. zum Standort HE 9). Insoweit lässt sich den Planunterlagen entnehmen, dass der Planungsträger die gemeindlichen Wünsche in differenzierter Weise berücksichtigt hat, ohne die Planung von ihnen abhängig zu machen.

Auf der Grundlage der dargelegten Untersuchung des Verbandsgebiets nach geeigneten Standorten haben sich letztlich 31 von zuvor 39 (bzw. 38) festgelegten Vorrangstandorten durchgesetzt, wobei 15 Standorte gegenüber der vorangegangenen Planung verkleinert und 2 geringfügig vergrößert wurden. Potential für die zusätzliche Ausweisung von Konzentrationsflächen ergab sich im Süden des Landkreises J. sowie im Norden und Osten des Landkreises H., wobei das Flächenpotential im östlichen Landkreis H. zur Vermeidung von Konflikten mit der geplanten Verlängerung der Bundesautobahn A 39 planerisch nicht weiter verfolgt wurde (vgl. Begründung S. 22, 27). Zusätzlich zu den Vorrangstandorten wurden schließlich drei Eignungsgebiete für Windenergienutzung festgelegt, davon zwei im Landkreis H. und eines im Landkreis J.. Soweit in einigen Teilen des Verbandsgebiets - vor allem in Teilgebieten der Landkreise H., J., L. und I. - Vorrangstandorte und Eignungsgebiete nicht festgelegt wurden, ist dies nicht zu beanstanden. Die Auswahl und Abwägung der für die Windenergienutzung geeigneten Standorte beruhte - wie dargelegt - auf einer regionalplanerisch begründeten Vorgehensweise, die zu einer vertretbaren gesamträumlichen Steuerung der raumbedeutsamen Windenergienutzung im Plangebiet geführt hat. Dass beispielsweise in der Samtgemeinde E. überhaupt keine Vorrangstandorte oder Eignungsgebiete ausgewiesen wurden, macht die Planung nicht fehlerhaft. Das Regionale Raumordnungsprogramm hat, wenn es eine wirksame Konzentrationsplanung für die Windenergienutzung zum Ziel hat, sicherzustellen, dass in seinem Geltungsbereich der Windenergienutzung durch raumbedeutsame Windenergieanlagen ausreichend Raum geschaffen wird. Insoweit kommt es auf eine gesamträumliche Betrachtung an und nicht auf die planerische Festsetzung für einen Teilbereich oder eine einzelne Gemeinde.

Die festgelegten Vorrangstandorte und Eignungsgebiete wiesen - und weisen auch jetzt noch - eine Größe von insgesamt 3.111 ha auf. Gegenüber den vorherigen Festlegungen in der Planänderung 1998 mit einer Gesamtfläche von damals 3.505 ha führte die 4. Änderung des RROP 1995 im Ergebnis zwar zu einer Reduzierung der Konzentrationsflächen. Dies begegnet aber keinen durchgreifenden Bedenken, weil der Antragsgegner aufgrund der tatsächlichen Entwicklung im Bereich der Windenergienutzung zu der Erkenntnis gelangt war, dass im Plangebiet ein hoher Sättigungsgrad erreicht sei und ganze Landschaftsräume wie der Landkreis K., die Stadt F. oder der südliche Landkreis L. bereits überproportional mit großflächigen Windparks besetzt seien (vgl. Begründung S. 10). Vor diesem Hintergrund war es vertretbar, einzelne Vorrangstandorte aufzugeben und andere zu verkleinern, ohne dies durch eine Vergrößerung anderer Vorrangstandorte oder Ausweisung neuer Eignungsgebiete vollends zu kompensieren. Bei einem Entwicklungsstand von bis dahin 320 MW installierter Leistung (Begründung S. 27), an dessen Richtigkeit zu zweifeln kein Anlass besteht, war die Änderung des Regionalplans darauf angelegt, für die Errichtung von Windenergieanlagen künftig einen Ausbauzustand von 400 MW installierter Leistung anzustreben. Dass dieser Ausbauzustand tatsächlich erreicht werden konnte, erscheint mit Blick auf die bereits installierte Leistung ohne weiteres nachvollziehbar und wird auch von dem Antragsteller nicht in Zweifel gezogen. Mit der geschilderten Gesamtfläche von 3.111 ha haben die festgelegten Konzentrationsflächen absolut gesehen eine ausreichende Windausbeute im Plangebiet ermöglicht und zugleich die gewünschte Steuerung der raumbedeutsamen Windenergienutzung herbeigeführt. Die Flächen standen auch im Vergleich zur Größe des Verbandsgebiets (ca. 5.079 km²) in einem nicht unangemessenen Verhältnis (ca. 0,61 %). Was die Flächenbilanz anbelangt, bestehen im Übrigen keine Bedenken, neben den Vorrangstandorten auch die festgelegten Eignungsgebiete in die Summe der Positivflächen miteinzubeziehen. Als Ziel der Raumordnung ausgewiesene Eignungsgebiete haben zwar - wie dargelegt - im Vergleich zu Vorranggebieten eine schwächere, gleichwohl eine hinreichende Durchsetzungskraft. Auch sie sind darauf angelegt und gewährleisten, dass entsprechende raumbedeutsame Maßnahmen innerhalb des Gebietes durchgeführt, d. h. hier in substantieller Weise Windkraftanlagen errichtet werden können (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil v. 14.5.2009 - 2 L 255/06 -, ZNER 2009, 310; Spannowsky, a.a.O., K § 7 Rdn. 105). Mit Blick auf das Abwägungsergebnis bestand für den Antragsgegner deshalb auch kein Anlass, die methodischen Schritte für die Standortauswahl im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil v. 24.1.2008, a.a.O.) nochmals zu hinterfragen und die Anwendung einzelner die Standorteignung relativierender Auswahlkriterien abzuändern oder auf sie zu verzichten. Der Vorwurf einer unzulässigen Verhinderungsplanung ist nach alledem nicht begründet.

Mit dem als Zielvorgabe festgelegten Ausschluss von Windenergieanlagen außerhalb der Vorrangstandorte und Eignungsgebiete verstößt die 4. Änderung des RROP 1995 schließlich nicht gegen den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, demzufolge die Ausschlusswirkung nur für den Regelfall - mit der Möglichkeit einer abweichenden Beurteilung im Rahmen einer nachvollziehenden Abwägung - gilt und keine strikte Bindung auslöst. Die Festlegung der Ausschlusswirkung als Zielvorgabe geht - wie bereits ausgeführt wurde - auf die entsprechende Ermächtigung durch das RROP in dessen Teil I B 8 Ziff. 03 Satz 2 (in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 24.10.2002, Nds. GVBl. S. 738) zurück. Die Planung lässt keinen Zweifel daran, dass die Ausschlusswirkung an anderen Stellen des Plangebiets keine ausnahmslose Bindung entfalten sollte. Vielmehr wurde in der Begründung (S. 8) ausdrücklich festgehalten, die Ausschlusswirkung stehe einem gebietsexternen Windenergievorhaben nicht strikt und unabdingbar, sondern nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (nur) „in der Regel“ entgegen. Der Planvorbehalt stehe unter einem gesetzlichen Ausnahmeverbehalt, der die Möglichkeit zur

Abweichung in atypischen Einzelfällen eröffne. Die Planung hat also das Regel-Ausnahme-Verhältnis nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht verkannt. Darüber hinaus hat der Planungsträger zutreffend berücksichtigt, dass die regionalplanerische Konzentrationsplanung sich nur auf raumbedeutsame privilegierte Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB erstrecken durfte und nicht auf als Nebenanlagen „mitgezogene“ Windkraftanlagen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (vgl. Begründung S. 9). Einer zeichnerischen Darstellung der Ausschlussflächen hat es im Übrigen nicht bedurft. Die vom Antragsteller in Bezug genommene Bestimmung in Teil II C 1.5 07 des LROP betrifft nicht die regionalplanerische Konzentrationsplanung für Windenergienutzung, sondern die Steuerung von Tierhaltungsanlagen. Teil II C 3.5 05, der sich mit der Festlegung von Vorrangstandorten für Windenergienutzung befasst, sieht nicht vor, dass es einer zeichnerischen Darstellung der Ausschlussflächen außerhalb der festgelegten Gebiete bedarf. Eine dahin gehende Pflicht ergibt sich auch nicht aus anderen Bestimmungen. Der Kennzeichnungspflicht für Ziele der Raumordnung nach § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG (a. F.) wurde hier durch die drucktechnische Hervorhebung in der Beschreibenden Darstellung (vgl. dort S. 1 unten) Genüge getan. Im Übrigen konnten die Ausschlussflächen in der Zeichnerischen Darstellung ohne weiteres nachvollzogen werden, denn zu ihnen gehörten sämtliche Flächen des Plangebiets außerhalb der ausgewiesenen Vorrangstandorte und Eignungsgebiete.

II. Der Antrag, das RROP 2008 des Antragsgegners in Bezug auf die Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten für Windenergienutzung für unwirksam zu erklären, soweit es die Samtgemeinde E. betrifft, hat ebenfalls keinen Erfolg. Auch er ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1. Die nachträgliche Erweiterung des Normenkontrollverfahrens um den gestellten Antrag stellt keine objektive Antragshäufung im Sinne des § 44 VwGO (analog) dar, vielmehr liegt eine Antragsänderung vor, deren Zulässigkeit sich nach § 91 VwGO (analog) richtet (vgl. zur nachträglichen Erweiterung eines Klagebegehrens Kopp/Schenke, a. a. O., § 44 Rdnr. 3, § 91 Rdnr. 5). Nach dieser Vorschrift bestehen gegen die Erweiterung des Begehrens keine Bedenken, weil der Senat sie für sachdienlich hält. Sachdienlichkeit im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO setzt nach allgemeinem Verständnis voraus, dass für das geänderte Begehren der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt und die Änderung - hier Erweiterung - des Begehrens die endgültige Beilegung des Streites fördert (vgl. BVerwG, Urteil v. 22.2.1980 - 4 C 61.77 -, DVBl. 1980, 598; Urteil d. Sen. v. 13.6.2007 - 12 LB 25/07 -, ZfBR 2007, 693; Kuntze, in: Bader, VwGO, 3. Aufl., § 91 Rdnr. 20; Kopp/Schenke, a.a.O., § 91 Rdnr. 19). Die Voraussetzungen sind hier gegeben, weil die angegriffene Festlegung von Vorrang- und Eignungsgebieten durch das RROP 2008 auf der 4. Änderung des RROP 1995 aufbaut und deren Konzentrationsplanung für die Windenergienutzung im Wesentlichen unverändert übernimmt. Durch die Einbeziehung des erweiterten Streitstoffs in das Normenkontrollverfahren kann ein sonst zur Klärung der Frage, ob im Verbandsgebiet des Antragsgegners die Errichtung raumbedeutsamer Windkraftanlagen wirksam gesteuert worden ist, anzustrengendes weiteres Normenkontrollverfahren vermieden werden.

Der Antrag ist auch im Übrigen zulässig. Insoweit gelten die zuvor zur 4. Änderung des RROP 1995 gemachten Ausführungen, insbesondere zur Antragsbefugnis, im Wesentlichen entsprechend. Das RROP 2008 ist derzeit noch in Kraft, so dass in dieser Hinsicht Bedenken in Bezug auf das erforderliche Feststellungsinteresse von vornherein nicht bestehen.

Der Antrag ist am 10. Juni 2008 bei Gericht eingereicht und damit rechtzeitig innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3316) gestellt worden.

2. Der Antrag hat in der Sache keinen Erfolg.

Formelle Mängel der Satzung vom 20. Dezember 2007 sind nicht zu erkennen und werden vom Antragsteller - wie schon zur 4. Änderung des RROP 1995 - nicht geltend gemacht.

Das RROP 2008 hält, soweit es angegriffen wird, auch einer materiellen Überprüfung stand. Wie zuvor in der 4. Änderung des RROP 1995 wurden auch in dem neu aufgestellten Regionalplan als Ziele der Raumordnung Vorrangstandorte (nunmehr als Vorranggebiete bezeichnet) und Eignungsgebiete für Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung für raumbedeutsame Windkraftanlagen außerhalb dieser Bereiche sowie ein Mindestabstand von 5 km zwischen den Gebieten festgelegt. Insoweit wurde der Abwägungsvorgang der vorherigen Konzentrationsplanung unter Anwendung derselben Ausschluss- und sonstigen Auswahlkriterien nachvollzogen und es wurden unter IV. 3.4.1 der Beschreibenden Darstellung die Vorrangstandorte und Eignungsgebiete, die schon in der 4. Änderung des RROP 1995 festgelegt worden waren, mit einer Gesamtfläche von 3.111 ha als Ergebnis dieser Abwägung erneut ausgewiesen. Durchgreifende Bedenken bestehen dagegen nicht. Insbesondere lässt sich gegen den Regionalplan nicht mit Erfolg einwenden, dass er die bisherige Konzentrationsplanung für die Windenergienutzung lediglich ungeprüft übernommen habe und deshalb an einem Abwägungsausfall leide. Wesentlicher Gesichtspunkt der planerischen Überlegung war (vgl. Begründung, S. 180), dass auf den bisher festgelegten Konzentrationsflächen Windenergieanlagen mit einer Gesamtleistung von nunmehr ca. 390 MW installiert waren. Bei einem zu erwartenden Ausbauzustand von jedenfalls über 400 MW wurde damit nach Auffassung des Planungsträgers bezogen auf das Land Niedersachsen mit einem Ende 2006 installierten Leistungsumfang von 5.089 MW (entspricht 8 % der installierten Leistung bei rd. 10,7 % der Landesfläche) in substantieller Weise zur Entwicklung der Windenergie beigetragen. Eine umfänglichere Festlegung von geeigneten Konzentrationsflächen hat sich nach Einschätzung des Antragsgegners nicht angeboten. Zu beachten sei, dass weite Teile des Planungsraums der Windenergienutzung nicht zugänglich seien. Zu nennen seien hier einerseits die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten wie beispielsweise die städtischen Verdichtungsräume und andererseits Freiraumstrukturen wie z.B. der Nationalpark AI. oder der AJ., in denen unter Beachtung naturschutzfachlicher Gegebenheiten eine Windenergienutzung ausgeschlossen sei. Auf der Grundlage dieser nachvollziehbaren und durch das Antragsvorbringen nicht entkräfteten Erwägungen, die auf eine weitgehende Sättigung des aus-schöpfbaren Potentials für die Windenergienutzung im Plangebiet hindeuten, erscheint es naheliegend und planungsrechtlich jedenfalls vertretbar, dass das RROP 2008 sich an der bisherigen Planung für die Windenergienutzung gemäß der 4. Änderung des RROP 1995 orientiert und deren Festlegungen nach erneuter Prüfung und Abwägung übernommen hat. Im für die Abwägung maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses (20.12.2007) war jene ohnehin erst gut drei Jahre alt (abgestellt auf den Satzungsbeschluss vom 9.12.2004), so dass es sich auch mit Blick auf den Zeitablauf nicht aufgedrängt hat, die Planung erneut zu ändern. Die Deckungsgleichheit der raumordnerischen Festlegungen über die Windkraftnutzung mit den vorherigen Ausweisungen lässt deshalb für sich gesehen nicht auf einen Abwägungsausfall schließen.

Dass die Festlegungen der 4. Änderung des RROP 1995 nicht ungeprüft und kritiklos - nach dem Vortrag des Antragstellers „1:1“ - in das RROP 2008 übernommen wurden, zeigt sich insbesondere daran, dass der Antragsgegner sich mit den im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung von einzelnen Beteiligten und privaten Einwendern vorgebrachten Wünschen nach weiteren Vorrangstandorten für die Windenergienutzung und sonstigen Forderungen nach einer Änderung der Konzentrationsplanung abwägend auseinander gesetzt hat. So ergeben sich aus den Erläuterungsunterlagen zum Entwurf 2007, die der

Verbandsversammlung des Antragsgegners vor der Beschlussfassung am 20. Dezember 2007 vorgelegt wurden (Anlagen 4 und 5 zur Beschlussvorlage 2007/60), dezidierte, jeweils standortbezogene Abwägungsvorschläge zu Forderungen nach einer Streichung oder Reduzierung von Vorrangstandorten (vgl. nur Abwägung zu den Einwendungen des Landkreises L. und der Samtgemeinde AK., Anlage 4, S. 15 f., und zu den Einwendungen der Gemeinde AL., Anlage 5, S. 22). Auch Einwendungen, die mit dem Ziel der Erweiterung oder zusätzlichen Festlegung von Vorrangstandorten erhoben worden waren, wurden im Einzelnen abgewogen (vgl. nur Einzelabwägung der Teilstellungsmaßnahmen, dort Zeilen 2312 ff., 2368 ff.). In Bezug auf die nicht als Vorrang- oder Eignungsgebiet festgelegte Potentialfläche GF 11 (M.) hatten sich neue Erkenntnisse nicht ergeben, so dass kein Anlass bestand, den Standort nunmehr als Konzentrationsfläche auszuweisen. In den Erörterungsunterlagen zum Entwurf 2007 (Teil A, Anlage 3 zur genannten Beschlussvorlage) heißt es zu IV 3.4.1 der Beschreibenden Darstellung zusammengefasst, dass die Forderungen nach einer umfänglicheren Ausweisung von Vorrangstandorten zurückzuweisen seien, weil mit der aus der 4. Änderung des RROP 1995 übernommenen und erneut überprüften Standortkonzeption genügend Raum für die Windenergienutzung geschaffen worden sei. Erweiterungen von Vorrangstandorten seien ebenfalls nicht vorzunehmen, weil die noch landschaftsbild- und sozialverträgliche Anzahl von 10 bis 15 Anlagen dann überschritten werde. Im Übrigen hätten gegen die Erweiterung von Standorten auch das Ausschlusskriterium des 1.000 m-Abstands zu Siedlungsbereichen, entgegenstehende Vorrang- und Vorbehaltsgebietsfestlegungen sowie avifaunistisch wertvolle Bereiche gesprochen. Letztlich wird in der Abwägungsunterlage der Schluss gezogen, das Potential der zur Nutzung der Windenergie geeigneten Flächen im Verbandsgebiet sei weitgehend erschöpft. Daher werde zukünftig die effektive Nutzung durch Repowering auf den festgelegten Vorrangstandorten und Eignungsgebieten für Windenergienutzung im Vordergrund stehen. Der Vorwurf einer abwägungsfehlerhaften Verhinderungsplanung lässt sich danach nicht erheben. Auch das Abwägungsergebnis ist nicht zu beanstanden. Der angegriffene Regionalplan verschafft der Windenergienutzung im Plangebiet weiterhin in substantieller Weise Raum. Insoweit wird auf die zuvor gemachten Ausführungen zur 4. Änderung des RROP 1995 verwiesen, die auch für das RROP 2008 gelten.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 709 Satz 2 und § 711 Satz 1 und 2 ZPO.

Gründe für eine Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO sind nicht gegeben.
