

**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 187/08

OVG Lüneburg
Urteil vom 31.03.2011

Zu den Anforderungen an die mit der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verbundene Festlegung von Vorranggebieten für Windenergie in einem Raumordnungsprogramm

Rechtsquellen	Fundstellen	Suchworte
BauGB 35 III 3 NROG 1 III NROG 10 II NROG 7 III		Abwägungsmangel Raumordnung Raumordnungsprogramm, Regionales Regionalplan Regionalplanung Windenergieanlage, raumbedeutsame

Leitsatz/Leitsätze

1. Die Abwägungsentscheidung des zuständigen Organs des Planungsträgers bei der Flächenauswahl muss im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle durch die Begründung bzw. Erläuterung der Planung und die Aufstellungsunterlagen bzw. Verfahrensakten hinreichend dokumentiert und nachvollziehbar sein.
2. Eine ungeprüfte Übernahme der auf der Ebene der Flächennutzungs- oder Bebauungspläne in den Kommunen zum Ausdruck gekommenen Planvorstellungen in das Regionale Raumordnungsprogramm stellt einen Abwägungsfehler dar.

Aus dem Entscheidungstext

Der Antragsteller wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen den Teilbereich Windenergie des Regionalen Raumordnungsprogramms 2006 des Antragsgegners (im Folgenden: RROP 2006). Dieser beinhaltet die Regelung, dass außerhalb der festgelegten Vorrangstandorte für Windenergiegewinnung die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen nicht zulässig ist. Der Antragsteller sieht sich durch diese Ausweisung daran gehindert, Windkraftanlagen an anderen, aus seiner Sicht für die Windenergienutzung gleichfalls geeigneten Standorten im Kreisgebiet des Antragsgegners zu errichten.

Im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung eines Regionalen Raumordnungsprogramms (RROP) nahm der Antragsteller nach öffentlicher Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten im Rahmen der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit mit Schreiben vom 18. Dezember 2005 Stellung und bat darum, unter „D 3.5 Energie“ aufzunehmen: „Windparkereinerungen sind nicht ausgeschlossen.“ Zur Begründung verwies er u. a. darauf, dass sich selbst mit dem von dem Antragsgegner unterstellten Repowering der Altanlagen die Leistungsvorgabe des Landesraumordnungsprogramms (im Folgenden: LROP) von mindestens 200 MW nicht umsetzen lasse. Zudem nehme man den Gemeinden ohne diese Ergänzung die Planungshoheit. Im Folgenden wurden in zwei Terminen am 14. und 16. März 2006 die von den Beteiligten vorgebrachten Anregungen und Bedenken erörtert. Auf der Grundlage einer Beschlussvorlage (Nr. 2006/035), die sich mit den einzelnen Hinweisen, Anregungen und Bedenken auseinandersetzt, beschloss der Kreistag des Antragsgegners in seiner Sitzung am 19. April 2006 das RROP 2006 als Satzung. Mit Verfügung vom 19. Juni 2006 genehmigte das Niedersächsische Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Regierungsvertretung Oldenburg, das RROP 2006. Die Genehmigung wurde durch öffentliche Bekanntmachung im Amtsblatt des Antragsgegners vom 3. Juli 2006 bekannt gemacht.

Das RROP 2006 weist 13 (bzw. wenn man die unmittelbar aneinander angrenzenden, nur durch eine Straße getrennten Gebiete F. I + II getrennt betrachtet 14) Vorrangstandorte für Windenergie aus und verfolgt in Bezug auf die Windenergienutzung das Ziel, durch die Ausweisung von Vorrangstandorten die Errichtung von raumbedeutsamen Windkraftanlagen im Kreisgebiet auf Räume mit verhältnismäßig geringem Konfliktpotential zu konzentrieren. Außerhalb der Vorrangstandorte sollen Windkraftanlagen nur zulässig sein, wenn sie nicht raumbedeutsam sind. Durch die Konzentrationsplanung soll einer bei einer ungeordneten Errichtung von Windenergieanlagen als absolut unverträglich empfundenen, weiträumigen nachteiligen Landschaftsbildveränderung entgegengewirkt werden (vgl. S. 38 der Begründung des RROP 2006). In der Begründung zu dem Punkt „D 3.5 Energie“ des RROP 2006 (S. 34 f.) wird erläutert, vor dem Hintergrund des LROPs habe der Landkreis (Antragsgegner) das „Konzept Windenergie 1996“ erarbeitet. Dabei seien die wesentlichen und entscheidungserheblichen Gesichtspunkte und Belange entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung und ihrem Gewicht in die Konzepterarbeitung eingeflossen. Eine detailliertere Betrachtung sei dann absprachegemäß im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung erfolgt. In deren Rahmen seien von den Gemeinden sogenannte Potentialflächenanalysen bzw. Potentialstudien in Auftrag gegeben worden. Auf dieser Grundlage hätten die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden unter permanenter Beteiligung des Landkreises (Antragsgegners) nach eingehender Abwägung „Sondergebiete für Windenergie“ in ihren Flächennutzungsplänen dargestellt und darauf folgend entsprechende Bebauungspläne aufgestellt. Die mittlerweile rechtswirksamen Ergebnisse der gemeindlichen Bauleitplanung entsprächen weitgehend denen des „Konzeptes Windenergie 1996“. Er (der Antragsgegner) habe sich deshalb den bauleitplanerischen Überlegungen und Entscheidungen seiner Städte, Gemeinden und Samtgemeinden in vollem Umfang angeschlossen und lege die dort ausgewiesenen Windparkstandorte im RROP 2006 entsprechend als Vorrangstandorte für

Windenergiegewinnung fest. Zugleich wird in der Begründung des RROPs 2006 darauf hingewiesen, dass dieser regionalplanerischen Entscheidung die im Rahmen der Flächennutzungsplanänderungen erstellten Unterlagen zugrunde gelegen hätten und als Abwägungsmaterial eingeflossen seien. In Übereinstimmung mit seinen Städten, Gemeinden und Samtgemeinden (Ausnahme: G.) sei er (der Antragsgegner) nach erneuter sorgfältiger Überlegung der Auffassung, dass keine zusätzlichen Standorte bzw. Vorrangstandorte für die Windenergienutzung mehr festgelegt werden sollten.

Mit seinem am 27. Juni 2008 gestellten Normenkontrollantrag begehrt der Antragsteller, das RROP 2006 hinsichtlich des Teilbereiches Windenergie (hilfsw eise insgesamt) für unwirksam zu erklären. Zur Begründung macht er geltend: Er verfolge das Ziel, den bestehenden Windpark H. -I. zu erweitern und habe sich die entsprechenden zivilrechtlichen Möglichkeiten gesichert. Auf entsprechende Anfragen bei der Gemeinde G. sei ihm bescheinigt worden, dass eine Erweiterung des vorhandenen Windparks (allein) wegen der im RROP 2006 vorgesehenen mit der Ausweisung der Vorrangstandorte verbundenen Ausschlusswirkung für die Errichtung von Windkraftanlagen außerhalb der Konzentrationsflächen nicht möglich sei. Der geplanten Erweiterung stünden weder naturschutzfachliche noch lärmtechnische Gründe entgegen. Zur Begründung legt der Antragsteller u. a. ein Gutachten zur artenschutzrechtlichen Prüfung zur geplanten Erweiterung des Windparks H. nördlich der Bahnstrecke J. -K. vor. Da die Erweiterung ohne die im RROP 2006 vorgesehene Ausschlusswirkung somit grundsätzlich möglich sei, sei er durch dieses beschwert und verfüge über eine Antragsbefugnis. Der Antrag sei auch begründet, weil das RROP 2006, mit dem der Antragsgegner erstmalig eine Regionalplanung erarbeitet habe, gegen höherrangiges Recht verstoße. Es stelle keine wirksame Konzentrationsplanung dar. Da alle Städte und Gemeinden im Kreisgebiet bereits zuvor Konzentrationszonen im Wege der Flächennutzungsplanung ausgewiesen hätten, habe kein Bedürfnis für die Erstellung einer Konzentrationsplanung durch das RROP 2006 bestanden. In Wahrheit sei die Konzentrationsplanung im RROP 2006 nur erfolgt, weil in verschiedenen Gerichtsverfahren Flächennutzungspläne in benachbarten Kreisen für unwirksam erklärt worden seien und der Antragsgegner durch das RROP 2006 deshalb eine „zweite Verteidigungslinie“ gegen Klageverfahren habe aufbauen wollen. Der angestrebten Konzentrationswirkung stehe auch entgegen, dass der Regionalplanung keine städtebaulich begründete, schlüssige und auf das gesamte Kreisgebiet bezogene Untersuchung zugrunde liege. Vielmehr seien die gemeindlichen Planungen schlicht übernommen worden. Das ebenfalls in Bezug genommene „Konzept Windenergie für den Landkreis K. 1996“ sei als Grundlage für eine Planung im Jahr 2006 schon aufgrund der zeitlichen Entwicklung nicht mehr brauchbar. Der Umstand, dass gemäß § 8 Abs. 5 NROG a. F. Regionale Raumordnungsprogramme nach zehn Jahren automatisch außer Kraft träten, belege, dass veraltete Erkenntnisse nicht auf Dauer wirken sollten, sondern immer wieder überprüft werden müssten. Die Planung des Antragsgegners sei zudem einzig und allein auf die Verhinderung von Windenergieanlagen angelegt gewesen. Im Aufstellungsverfahren sei mehrfach betont worden, dass von einer Ausweisung zusätzlicher Standorte grundsätzlich abgesehen werden solle. Die insoweit angeführte Begründung, die im LROP vorgegebene Leistung von 200 MW sei auch innerhalb der bereits dargestellten Sonderbauflächen erreichbar, überzeuge nicht. Diese verbindliche, bereits aus

dem Jahr 1994 stammende Vorgabe sei selbst aktuell (noch) nicht umgesetzt und werde auch für lange Jahre nicht erreicht werden. Zudem sei diese Mindestforderung von 200 MW, auch wenn sie im neuen LROP 2008 wiederholt worden sei, de facto 2006 längst überholt gewesen. Es sei nämlich zu berücksichtigen, dass die Leistung der Anlagen immer mehr zugenommen habe, so dass statt der bei der Planung des LROP 1994 zugrunde gelegten 400 Anlagen mit jeweils 500 kW schon mit weitaus weniger Anlagen eine deutlich höhere Leistung hätte erreicht werden können.

Der Antragsteller beantragt,

das am 19. April 2006 als Satzung beschlossene Regionale Raumordnungsprogramm des Antragsgegners, bekannt gemacht im Amtsblatt Nr. 12 für den Landkreis K. am 3. Juli 2006, hinsichtlich des Teilbereiches Windenergie für unwirksam zu erklären

hilfswise, das Regionale Raumordnungsprogramm 2006 insgesamt für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Der Antragsgegner verteidigt den angegriffenen Regionalplan und trägt vor, er habe bereits frühzeitig die Notwendigkeit der Steuerung der Windparkstandorte im Kreisgebiet erkannt und deshalb 1993 und aufgrund der Vorgaben durch das LROP 1994 erneut 1996 ein „Konzept Windenergie“ erarbeitet. Die auf der Grundlage dieses Konzeptes erstellten Bauleitplanungen der Gemeinden seien in enger Abstimmung mit ihm (dem Antragsgegner) durchgeführt worden. Die aus den Jahren 1993 und 1996 stammenden Konzepte seien ausführlich in den zuständigen Gremien beraten und die Verwaltung beauftragt worden, diese Konzepte in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden umzusetzen. Die Gemeinden hätten in der Folgezeit die Ergebnisse der Konzepte nahezu vollinhaltlich im Wege der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung umgesetzt. Deshalb habe sich der Kreistag nach einer intensiven Befassung mit dem Thema Windenergienutzung die sehr qualifizierten Bauleitplanungen im anschließenden Verfahren zur Aufstellung des RROP 2006 zu eigen gemacht. Es handele sich somit nicht lediglich um die Darstellung der Planungen der Gemeinden, sondern um das Ergebnis des Bemühens, die Windenergie im Einvernehmen mit den Städten, Gemeinden und Samtgemeinden zu steuern. Der Vorwurf der Verhinderungsplanung sei unzutreffend, die in allen Gemeinden (außer L.) ausgewiesenen Standorte schufen vielmehr in substantieller Weise Raum für die Windenergienutzung. Die Bedeutung der Windenergie sei ebenso berücksichtigt worden wie die dem LROP entstammende Planungsvorgabe von 200 MW. Bei der Abwägung aller Belange sei auch einbezogen worden, dass die Zukunft der Windenergie unter Schonung der hierdurch beeinträchtigten Belange im Bereich der Offshore-Windparks liege. Darüber hinaus legt der Antragsgegner dar, es sei nicht zu beanstanden, dass bei der Ermittlung der Vorranggebiete für Windenergienutzung der unmittelbar an das Vorranggebiet H. -I. angrenzende Raum nördlich der Bahnlinie wegen der avifaunistischen Bedeutung für Vögel und Fledermäuse als Ausschlussgebiet behandelt worden sei.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte

einschließlich der gewechselten Schriftsätze der Beteiligten sowie die beigezogenen Unterlagen des Antragsgegners zur Aufstellung des RROP 2006, die in ihren wesentlichen Teilen Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet das Obergerverwaltungsgericht 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 Nds. AGVwGO geschaffen, so dass das als Satzung beschlossene RROP 2006 des Antragsgegners grundsätzlich der Überprüfung in einem Normenkontrollverfahren unterliegt (vgl. Urte. d. Sen. v. 9.10.2008 - 12 KN 35/07 -, NdsVBl 2009, 107 m. w. N.). Der Antragsteller ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, weil er geltend machen kann, durch die Satzung oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein. Soweit das RROP 2006 als Ziel der Raumordnung Vorrangstandorte für Windenergiegewinnung ausweist und außerhalb der Vorrangstandorte raumbedeutsame Windkraftanlagen für unzulässig erachtet, kommt dieser Ausweisung als abstrakt-genereller Regelung aufgrund der Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB rechtliche Außenwirkung gegenüber Bauantragstellern und Vorhabensträgern zu (vgl. BVerwG, Urte. v. 1.7.2010 - 4 C 6.09 -, BauR 2011, 97 m. w. N., Urte. d. Sen. v. 11.7.2007 - 12 LC 18/07 -, BRS 71 Nr. 106). Der Antragsteller macht geltend, er plane eine Erweiterung des bestehenden Windparks H. -I. und habe sich zivilrechtlich die entsprechenden Optionen gesichert. Vor dem Hintergrund, dass die von ihm gesicherten Flächen außerhalb der Vorrangstandorte für Windenergiegewinnung liegen, ist der Antragsteller von deren Ausweisung als Ziel der Raumordnung über die Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB betroffen. Im jetzigen Verfahrensstadium ist auch nicht ohne Weiteres erkennbar, dass die von ihm geplante Erweiterung des Windparks wegen entgegenstehender avifaunistischer Belange oder lärmtechnischer Probleme nicht realisiert werden kann. Zwar hat das Verwaltungsgericht Oldenburg mit Urteil vom 16. Mai 2002 (4 A 3632/00) für den wohl auch jetzt in den Blick genommenen Standort das (seinerzeit von einer Firma, an der der Antragsteller wohl beteiligt war, gestellte) Begehren auf Erteilung eines Bauvorbescheides für zwei Windenergieanlagen mit der Begründung abgelehnt, dem Vorhaben stünden Belange des Vogelschutzes als Unterfall des Naturschutzes i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB entgegen. Insbesondere angesichts des vom Antragsteller im vorliegenden Normenkontrollverfahren beigebrachten Gutachtens zur artenschutzrechtlichen Prüfung der geplanten Erweiterung des Windparks H. nördlich der Bahnstrecke J. -K. vom Dezember 2010, welches - mit jedenfalls nachvollziehbarer Begründung - zu dem Ergebnis gelangt, artenschutzrechtliche Belange stünden der (nunmehr wohl noch geplanten) Errichtung von vier weiteren Anlagen nicht entgegen, erscheint nach derzeitigem Kenntnisstand die Genehmigungsfähigkeit des geplanten Vorhabens offen. Da es demnach jedenfalls möglich erscheint, dass der Antragsteller als bauwilliger Windkraftunternehmer durch eine (Teil-)Unwirksamkeitserklärung des RROP 2006 besser gestellt wird und dieses für die Annahme der Antragsbefugnis ausreicht, kann die zwischen den Beteiligten streitige Frage der

Genehmigungsfähigkeit der beabsichtigten Windparkereiterung dahinstehen.

Der Antrag ist zutreffend gegen den Antragsgegner als diejenige Körperschaft gerichtet worden, welche die Satzung über das RROP 2006 beschlossen hat. Der Antrag wahrt auch die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, der gemäß § 195 Abs. 7 VwGO noch in der bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Fassung (Zwei-Jahres-Frist) anzuwenden ist.

2. Der Antrag, das RROP 2006 hinsichtlich des Teilbereiches Windenergie für unwirksam zu erklären, hat in der Sache Erfolg.

Nicht anders als ein Bauleitplan ist auch ein Raumordnungsprogramm fehlerhaft, wenn die gebotene Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat, in die Abwägung nicht an Belangen eingestellt wurde, was nach Lage der Dinge hätte eingestellt werden müssen oder wenn der Ausgleich zwischen den Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. Urte. d. erkennenden Sen. v. 28.1.2010 - 12 KN 65/07 -, BauR 2010, 1043, Nds. OVG, Urte. v. 28.10.2004 - 1 KN 155/03 -, NVwZ-RR 2005, 162; OVG Sachsen, Urte. v. 7.4.2005 - 1 D 2/03 -, SächsVBl 2005, 225). Fehlerhafte Erwägungen oder Mängel bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials führen dabei gemäß § 10 Abs. 2 NROG a. F. (vglb.: § 10 Abs. 2 n. F.) nur dann zur Aufhebung der planerischen Entscheidung, wenn sie offensichtlich oder auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Letzteres ist der Fall, wenn bei verständiger Würdigung der tatsächlichen Umstände eine konkrete Möglichkeit dafür erkennbar ist, dass die angegriffene Entscheidung ohne den Fehler anders ausgefallen wäre. Gemessen an diesen Maßstäben genügt das RROP 2006 hinsichtlich der Ausweisung von Vorranggebieten nicht den Anforderungen an das planungsrechtliche Abwägungsgebot, wie sie für die Ausweisung von Konzentrationszonen im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu fordern sind.

Nach den in ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urte. v. 17.12.2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287; Urte. v. 13.3.2003 - 4 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33; Urte. v. 26.4.2007 - BVerwG 4 CN 3.06 -, NVwZ 2007, 1081 ff.; Beschl. v. 12.7.2006 - 4 B 49.06 -, ZfBR 2006, 679 ff.) und des Senates (vgl. Urte. v. 11.7.2007 - 12 LC 18/07 -, BRS 71 Nr. 106 m. w. N.) angewandten Grundsätzen bei der Auslegung und Anwendung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stellt diese Vorschrift die Errichtung von Windenergieanlagen im gemeindlichen Außenbereich unter einen Planungsvorbehalt, 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 Windenergieanlagen 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 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 auf 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 gesamtträumliches Planungskonzept zugrunde 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 (Urt. d. Sen. v. 28.1.2010 - 12 KN 65/07 -, BauR 2010, 1043; OVG Sachsen, Urteil v. 7.4.2005, a.a.O.). Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich 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 habe, ist der gesetzlichen Regelung 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, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren, beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen.

Dabei ist in der Rechtsprechung (Urt. d. Sen. v. 11.7.2007 - 12 LC 18/07 -, BRS 71 Nr. 106; OVG Berlin-Bbg., Urt. v. 14.9.2010 - 2 A 4.10 -, juris; OVG NRW, Urt. v. 15.3.2006 - 8 A 2672/03 -, BauR 2006, 1715; Nds. OVG, Beschl. v. 17.1.2002 - 1 L 2504/00 -, BauR 2002, 895; vgl. auch: BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 - 4 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33 u. v. 26.4.2007 - 4 CN 3.06 -, BVerwGE 128, 382) anerkannt, dass für die Wirksamkeit einer im Wege der Planung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB getroffenen Flächenauswahl allein die Erwägungen maßgeblich sind, die tatsächlich Grundlage für die Abwägungsentscheidung des zuständigen Organs des Planungsträgers - hier des Kreistages des Antragsgegners - waren und dass diese Erwägungen im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle durch die Begründung bzw. Erläuterung der Planung und die Aufstellungsunterlagen bzw. Verfahrensakten nachgewiesen werden müssen.

Nach diesen Maßstäben leidet die in dem RROP 2006 des Antragsgegners enthaltene Konzentrationsplanung für raumbedeutsame Windenergieanlagen an einem Abwägungsmangel. Dabei kann im Ergebnis offenbleiben, ob hier (sogar) von einem Abwägungsausfall auszugehen ist, denn jedenfalls leidet das RROP 2006 an einem beachtlichen Abwägungsfehler. Dieser ergibt sich daraus, dass anhand der Begründung des RROP 2006 und des vorliegenden, der Beschlussfassung zugrunde liegenden Materials nicht erkennbar ist, anhand welcher Kriterien der Antragsgegner sich für die im RROP 2006 letztlich ausgewiesenen 13 (bzw., wenn man F. I und II einzeln betrachtet, 14) Vorrangstandorte für Windenergieanlagen entschieden hat.

Die von ihm durchgeführte Abwägung hat der Antragsgegner in der Begründung seines RROP 2006, wie folgt, erläutert (S. 32 ff.): Er habe bereits 1993 ein „Konzept Windenergie 1993“ erarbeitet. Nach dem Inkrafttreten des neuen LROP im Jahr 1994, welches für ihn (den Antragsgegner) vorgesehen habe, Flächen für die Windenergienutzung in einer Größenordnung von 200 MW auszuweisen, und der Änderung des BauGB im Jahr 1996 habe er sich veranlasst gesehen, das „Konzept Windenergie

1996“ zu erarbeiten. Parallel dazu hätten die Städte, Gemeinden und Samtgemeinden auf der Grundlage von Potentialanalysen bzw. Potentialstudien, die unter seiner (des Antragsgegners) permanenter Beteiligung erarbeitet worden seien, nach eingehender Abwägung „Sondergebiete für Windenergie“ in ihrem Flächennutzungsplänen dargestellt. Diesen rechtswirksamen bzw. rechtsverbindlichen Ergebnissen, die denen des Konzeptes Windenergie weitgehend entsprechen, schließt er (der Antragsgegner) sich an.

Diesen Ausführungen lässt sich weder ein abstrakter Prüfungsrahmen bei der Bestimmung der Vorrangflächen noch dessen konkrete Umsetzung entnehmen. Zwar ist das vom Antragsgegner erstellte „Konzept Windenergie 1996“ offenbar anhand abstrakt angelegter Ausschlusskriterien entstanden. Selbst wenn man zugunsten des Antragsgegners die damalige Planung trotz des Zeitablaufs von zehn Jahren im Jahr 2006 als noch hinreichend aktuell betrachtete und die - allein anhand der Karten nachvollziehbare - Entwicklung von den angelegten Negativkriterien zu Potentialflächen als (noch) ausreichend dokumentiert ansähe, würde dieses die Abwägung im RROP 2006 nicht tragen. Dies gilt schon deshalb, weil die Ergebnisse, anders als der Antragsgegner offenbar meint, erheblich voneinander abweichen. Während im „Konzept Windenergie 1996“ 22 Standorte für Windparks vorgeschlagen wurden, weist das RROP 2006 nur 13 Vorrangstandorte (bzw., wenn man F. I und II - anders als 1996 - einzeln betrachtet, 14) aus. Es ist aber nicht ersichtlich, wie der Antragsgegner auf der Grundlage des „Windenergiekonzeptes 1996“ zu den letztlich ausgewiesenen Vorrangstandorten für die Windenergienutzung gelangt ist. Insbesondere nach welchen Kriterien von den im Konzept 1996 (noch) vorgeschlagenen 22 Standorten elf entfallen sind, während einer (in der Gemeinde M.) neu aufgenommen wurde, ist nicht erkennbar. (Die Zahl von nunmehr 14 Standorten erklärt sich vor dem Hintergrund, dass zwei im Konzept 1996 genannte Standorte, nämlich F. sowie einer in der Gemeinde N., im RROP 2006 jeweils in zwei Teile, nämlich F. I + II bzw. O. und P. aufgespalten wurden.) Zwar ist es nicht zu beanstanden, sondern trägt dem in § 7 Abs. 3 NROG a. F. (vgl. § 1 Abs. 3 NROG n. F.) verankerten Gegenstromprinzip Rechnung, bei der Auswahl der Standorte im RROP die die Windenergienutzung betreffenden Bauleitpläne der Kommunen für die eigene, zeitlich spätere Planung zu berücksichtigen. Eine ungeprüfte Übernahme der auf der Ebene der Flächennutzungs- oder Bebauungspläne in den Kommunen zum Ausdruck gekommenen Planvorstellungen in das RROP stellt jedoch einen Abwägungsfehler dar (vgl. Ur. d. Sen. v. 28.10.2010 - 12 KN 65/07 -, BauR 2010, 1043). Das muss nach Lage der Dinge hier angenommen werden.

Der Einw and des Antragsgegners, es handele sich nicht um die Darstellung der Planungen der Gemeinden, sondern um das Ergebnis des gemeinsamen Bemühens, die Windenergie im Kreisgebiet zu steuern, überzeugt nicht. Soweit er insoweit darauf verweist, er habe die Mitgliedsgemeinden bei Aufstellung der Flächennutzungspläne intensiv begleitet und die Pläne zudem genehmigt, verkennt er, dass für die Frage der Rechtmäßigkeit des RROP 2006 allein die Erwägungen maßgeblich sind, die tatsächlich Grundlage für die Abwägungsentscheidung des zuständigen Organs, nämlich des Kreistages waren. Nicht dieser, sondern allenfalls die Verwaltung des Antragsgegners war aber an der Aufstellung der gemeindlichen Planung „permanent beteiligt“ bzw. hat die Gemeinden „intensiv

begleitet“ und die Flächennutzungspläne genehmigt. Darüber hinaus kann aus dem Umstand, dass der Antragsgegner die Aufstellung der Flächennutzungspläne der Gemeinde „begleitet“ und diese „genehmigt“ hat, schon deshalb nicht gefolgert werden, eine eigene Planung wäre zu identischen Ergebnissen gelangt, weil die Begleitung (und Genehmigung) einer fremden Planung anderen Maßstäben folgt als die Erarbeitung eines eigenen Konzeptes. Jedenfalls angesichts der deutlichen Unterschiede zwischen dem „eigenen“ Konzept aus dem Jahr 1996 und den durch die Flächennutzungsplanung der Gemeinden ausgewiesenen Vorrangstandorten hätte der Antragsgegner sich mit Letzteren differenzierter auseinandersetzen und sie ggf. auch im Einzelnen anhand übergeordneter Kriterien überprüfen müssen. Eine solche Prüfung durch den Kreistag als für die vorliegende Planung zuständiges Organ ist aber nicht dokumentiert und auch nicht substantiiert behauptet. Der Antragsgegner verweist zwar nunmehr darauf, die Konzepte aus den Jahren 1993 und 1996 seien in den zuständigen Gremien ausführlich beraten und die Verwaltung beauftragt worden, diese Konzepte in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden umzusetzen, und macht darüber hinaus geltend, die Mitglieder des Kreistages hätten sich in den Beratungen intensiv mit dem Thema Windenergienutzung befasst und „sehr wohl Kenntnis von den vorangegangenen Untersuchungen und Planungen genommen“. Dieses reicht aber schon deshalb nicht aus, weil sich dem nicht entnehmen lässt, dass bei der Aufstellung des RROP 2006 in den Blick genommen wurde, dass die Ergebnisse der gemeindlichen Planungen erheblich von den Konzepten 1993 und 1996 abwichen. Es spricht zudem Einiges dafür, dass der Kreistag vor dem Hintergrund einer durch die Begründung des RROP 2006 geweckten Fehlvorstellung keine Veranlassung für eine detaillierte Überprüfung der von den Gemeinden vorgenommenen Ausweisung von Vorranggebieten in den Flächennutzungsplänen sah. In der Begründung des RROP 2006 heißt es nämlich: „Die mittlerweile rechtswirksamen bzw. rechtsverbindlichen Ergebnisse der gemeindlichen Bauleitplanungen entsprechen weitgehend denen des „Konzeptes Windenergie 1996“.“ (vgl. S. 35). Auch in den als Ordner IV (Beilage G) geführten „Anlagen zur Beschlussvorlage Nr. 2006/035 zur Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogrammes (RROP) für den Landkreis K. (09.03.06)“, der den Kreistagsmitgliedern vor der Beschlussfassung über das RROP wohl vorgelegt wurde, wird auf die Einwände, es fehle an einer kreisweiten Untersuchung der Potentialflächen (vgl. Beilage G, Ordner IV 189) bzw. es werde angeregt, eine auf aktuellen Datengrundlagen beruhende Potentialflächenermittlung durchzuführen (vgl. Beilage G, IV 363), lediglich auf das Konzept 1996 und die darauf beruhenden Flächennutzungsplanänderungen der Gemeinden verwiesen, die nach wie vor aktuell seien. Darauf, dass sich die Anzahl der Standorte im RROP 2006 im Verhältnis zum Konzept 1996 deutlich reduziert hat, wird dagegen nicht eingegangen. Vielmehr heißt es auch dort, die Gemeinden hätten „durchweg die konzeptionell vorgeschlagenen Windparkstandorte übernommen“ (vgl. Beilage G, IV 363). Selbst im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens hat der Antragsgegner noch geltend gemacht, die Gemeinden hätten die Ergebnisse der Konzepte aus den Jahren 1993 und 1996 „nahezu vollinhaltlich im Wege der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung umgesetzt“. Anders als diese Formulierungen suggerieren, weichen jedoch - wie dargelegt - die durch die Flächennutzungspläne der Gemeinden ausgewiesenen Vorrangstandorte jedenfalls in der Anzahl ganz erheblich von dem vom Antragsgegner entwickelten Konzept Windenergie 1996 ab. Die in der

Begründung des RROP 2006 aufgestellte Behauptung, „sämtliche im Rahmen der Flächennutzungsplanänderungen erstellten Unterlagen haben dieser regionalplanerischen Entscheidung des Landkreises zugrunde gelegen und sind als Abwägungsmaterial in die Entscheidungsfindung eingeflossen“, bleibt vor diesem Hintergrund eine Leerformel und genügt zur Begründung der Potentialflächenfindung nicht. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass im vorliegenden Fall die Planung, der sich der Antragsgegner mit seinem RROP 2006 nach eigenem Bekunden „angeschlossen“ hat, nicht einheitlich von einem Planungsträger erstellt wurde. Vielmehr hat der Antragsgegner sich auf die von den zwölf Mitgliedsgemeinden jeweils in eigener Zuständigkeit erstellten Flächennutzungspläne bezogen. Da weder vorgetragen noch sonst ersichtlich ist, dass alle Gemeinden identische Kriterien bei der Bestimmung ihrer Potential- und letztlich Vorrangflächen angelegt haben, hätte umso mehr Anlass für den Antragsgegner bestanden, jedenfalls einen Vergleich zwischen den einzelnen von den Gemeinden jeweils angewandten Kriterien anzustellen und zu prüfen, inwieweit diese von den im Konzept 1996 angelegten Maßstäben abweichen und welche Kriterien unter übergeordneten Gesichtspunkten sachgerecht erscheinen.

Soweit man von einem Abwägungsausfall bei der Festlegung der Vorranggebiete ausgeht, wofür nach dem Ausgeführten einiges spricht, so ist dieser schon deshalb beachtlich, weil die Vorschrift des § 10 Abs. 2 NROG a. F. wie n. F. nur bei Fehlern im Abwägungsvorgang einschlägig ist, nicht aber wenn eine Abwägung gar nicht stattgefunden hat. Selbst wenn man aber unterstellt, es liege insoweit „nur“ ein Fehler im Abwägungsvorgang vor, so ist dieser nicht nach § 10 Abs. 2 NROG unbeachtlich. Es ist nämlich bei verständiger Würdigung der tatsächlichen Umstände eine konkrete Möglichkeit dafür erkennbar, dass die angegriffene Entscheidung ohne die Defizite in der Abwägung hinsichtlich der Vorrangflächen anders ausgefallen wäre.

Vor diesem Hintergrund kann letztlich offenbleiben, ob das RROP 2006 auch mit Blick darauf unwirksam ist, dass die vom Antragsgegner als Vorrangstandorte für die Nutzung von Windenergie festgelegten Flächen die bereits im LROP 1994 geforderte Mindestnennleistung von 200 MW (vgl. Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, LROP 1994 vom 18. Juli 1994, Teil II, Abschnitt C. 3.5, Ziffer 05, aktuell vergleichbar LROP 2008, Anlage 1, Abschnitt 4.2, Ziffer 04) nicht ermöglichen. Im Zeitpunkt der Aufstellung des RROP 2006 waren ausweislich der Begründung Anlagen mit einer Nennleistung von 162,35 MW installiert und nach Angaben des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung ist diese Zahl auch aktuell auf (erst) 166,85 MW gestiegen. Zwar hat er auf das aktuelle Repowering an drei weiteren Standorten verwiesen. Auch wenn man seine diesbezüglichen Angaben zugrunde legt, dürften durch diese Anlagen weniger als 30 MW Nennleistung hinzukommen, so dass selbst dadurch die (aus dem Jahr 1994 stammende) Zielvorgabe von 200 MW noch nicht erreicht wird. Die in der Begründung des RROP 2006 (vgl. S. 35) enthaltene Tabelle, die belegen soll, dass die Vorgabe von 200 MW in den kommenden Jahren „problemlos erreicht“ werden könne, und die zu einem Ergebnis von 220,8 MW gelangt, überzeugt ebenfalls nicht. Sie beruht auf der Annahme, dass selbst vergleichsweise große, nämlich 1,5 bzw. 1,65 MW-Anlagen repowert und durch 2 MW Anlagen ersetzt werden. Dieses dürfte in naher Zukunft aber kaum für alle Standorte zu erwarten sein. Darüber hinaus ist auch unklar, ob sich überhaupt alle Vorranggebiete für das bei der

Berechnung angenommene Repowering eignen, was der Antragsteller wegen der jeweiligen Eigenart der Gebiete bezweifelt. Ferner sind in der Tabelle zwei Anlagen auf der Insel L. mit jeweils 1,8 MW berücksichtigt, die jedoch planungsrechtlich nicht abgesichert sind. Vielmehr weist das RROP 2006 auf L. gerade keinen Vorrangstandort aus, weil dort „keine geeigneten Flächen bzw. Standorte zur Verfügung stehen“ (vgl. S. 39 der Begründung zum RROP 2006). Gleiches gilt wohl für die als „Einzelanlagen LK K.“ ausgewiesenen Anlagen, die mit einer Nennleistung von insgesamt 4,6 MW berücksichtigt wurden. Bei der der Berechnung im Übrigen zugrunde liegenden, zukunftsgerichteten Betrachtung dürften diese Anlagen daher jedenfalls nicht dauerhaft in den Blick genommen werden. All dies begründet erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit der Behauptung, der Wert von 200 MW könne „problemlos erreicht werden“, die durch die Tabelle belegt werden soll.

Da keine rechtlichen Bedenken bestehen, das RROP 2006 des Antragsgegners (nur) hinsichtlich des angegriffenen Teilbereichs Windenergie für unwirksam zu erklären, muss auf den weitergehenden Hilfsantrag nicht eingegangen werden.
