


Hessenrecht Landesrechtsprechungsdatenbank Entscheidungen der hessischen Gerichte

Langtext

Gericht:	Hessischer Verwaltungsgerichtshof 4. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	17.03.2011	Normen:	§ 3 Nr 2 ROG, § 8 Abs 7 S 1 Nr 1 ROG, § 8 Abs 7 S 1 Nr 2 ROG, § 35 Abs 3 S 3 BauGB, § 35 Abs 1 Nr 5 BauGB, § 6 Abs 3 S 1 Nr 1 PlanG HE 2002, § 6 Abs 3 S 2 PlanG HE 2002, § 6 Abs 6 PlanG HE 2002, § 47 Abs 1 Nr 2 VwGO, § 15 PlanG HE 2002
Aktenzeichen:	4 C 883/10.N		
Dokumenttyp:	Urteil		

Regionalplan - Vorranggebiete für Windenergienutzung**Leitsatz**

- 1) Die in einem Regionalplan enthaltenen Ziele der Raumordnung (hier: die Festlegung von Vorranggebieten für Windenergienutzung) sind Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und können vom Zieladressaten zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden, auch wenn der Landesgesetzgeber für den Regionalplan keine Rechtssatzform vorgibt.
- 2) Eine Antragsbefugnis ist zu bejahen, wenn der Antragsteller die ernsthafte Absicht dardut, in dem von der Zielfestlegung betroffenen Gebiet eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für Windenergieanlagen beantragen zu wollen.
- 3) Einem Regionalplan, der Vorranggebiete für Windenergienutzung mit Ausschusswirkung an anderer Stelle im Plangebiet festlegt, muss ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das hinreichend nachvollziehbar und dokumentiert ist.

Verfahrensgang**Tenor**

Der Regionalplan Nordhessen 2009 ist unwirksam, soweit er unter Ziffer 5.2.2., Ziel 2, als Ziel der Raumordnung Vorranggebiete für Windenergienutzung festlegt und gleichzeitig bestimmt, dass außerhalb dieser Vorranggebiete die Planung und Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen nicht zulässig sind.

Der Antragsgegner hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist im Kostenauspruch vorläufig vollstreckbar.

Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, sofern nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung in entsprechender Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen den Regionalplan Nordhessen 2009 (beschlossen durch die Regionalversammlung Nordhessen am 2. Juli 2009, genehmigt durch die Hessische Landesregierung am 11. Januar 2010, bekannt gemacht im Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 11 vom 15. März 2010), soweit darin Vorranggebiete für Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung an anderer Stelle im Planungsraum festgelegt worden sind. Sie sieht sich durch diese Ausweisung daran gehindert, Windkraftanlagen an einem anderen, aus ihrer Sicht für die Windenergienutzung gleichfalls geeigneten, Standort in der Planungsregion zu errichten.

- 2 Die Antragstellerin hatte mit Schreiben vom 28. August 2005 eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb von fünf Windkraftanlagen in Nentershausen, Ortsteil Dens (Landkreis Hersfeld-Rotenburg) beantragt. In diesem Bereich ist im Regionalplan Nordhessen 2009 kein Vorranggebiet für Windenergienutzung ausgewiesen. Das Regierungspräsidium Kassel hatte den Antrag mit Bescheid vom 30. April 2009 abgelehnt. Zur Begründung war im Wesentlichen ausgeführt worden, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften und insbesondere Belange des Schutzes der Avifauna sowie des Landschafts- und Denkmalschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Windkraftanlagen entgegenstünden. Ferner würde die Errichtung und der Betrieb der Anlagen dem artenschutzrechtlichen Tötungsverbot des § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG (a. F.) widersprechen. Das Vorhabengebiet sei ein langjährig nachgewiesenes Brut- und Nahrungshabitat für den Rotmilan und ein Rast- und Durchzugsgebiet von besonderer Bedeutung. Hiergegen hatte die Antragstellerin bei dem Verwaltungsgericht Kassel Klage erhoben (Aktenzeichen: 7 K 567/07.KS). Durch Beschluss des Verwaltungsgerichts Kassel vom 6. Mai 2010 wurde das Gerichtsverfahren bis zur Entscheidung über den beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Normenkontrollantrag ausgesetzt.
- 3 Der Regionalplan Nordhessen 2009 enthält ein Kapitel 5.2.2 „Regenerative Energieerzeugung“, in dem folgende Zielfestlegung enthalten ist:
- 4 „Ziel 2
In den in der Karte ausgewiesenen „Vorranggebieten für Windenergienutzung“ hat die Errichtung und der Betrieb raumbedeutsamer Windenergieanlagen Vorrang vor entgegenstehenden Planungen und Nutzungen. Das Repowering und – soweit noch möglich – die Errichtung weiterer Anlagen in den „Vorranggebieten für Windenergienutzung Bestand“ nach Maßgabe einer hierfür zu erteilenden Genehmigung entspricht diesem Ziel.
- 5 Die Planung und Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen außerhalb dieser Vorranggebiete ist nicht zulässig (§ 6 Abs. 3 Satz 2 HLPG)“.
- 6 In der Karte zum Regionalplan werden 22 „Vorranggebiete für Windenergienutzung Planung“ mit insgesamt 1.213 ha ausgewiesen. Darüber hinaus werden insgesamt 1.154 ha als „Vorranggebiete für Windenergienutzung Bestand“ ausgewiesen. Bei der Ermittlung der Vorranggebiete wurde wie folgt vorgegangen (vgl. beschreibende Darstellung des Regionalplans mit Begründung, S. 160 ff.): Zunächst wurden die Gebiete ausgenommen, die entsprechend einem Berechnungsmodell des Deutschen Wetterdienstes (DWD, Geschäftsfeld Klima- und Umweltberatung: „Amtliches Gutachten der räumlichen Verteilung des Jahresmittels der Windgeschwindigkeit im Bundesland Hessen, 2007“) eine durchschnittliche Windgeschwindigkeit von weniger als 5,0 m/s in 80 m Höhe aufweisen. Es sollte hierdurch vermieden werden, dass Flächen als Vorranggebiete ausgewiesen werden, die wegen eines nicht ausreichenden Winddargebots nicht wirtschaftlich im Sinne des § 10 Abs. 4 EEG genutzt werden können. Ferner wurden anhand der folgenden Ausschlusskriterien weitere Flächen ausgeschlossen, die der Windenergienutzung nicht zugänglich sein sollen: (Wohn-)siedlungsflächen einschließlich einer Abstandszone von 1.000 m; Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich einer Abstandszone von 500 m; Abstand zu Einzelhausbebauung im Außenbereich 500 m; FFH-Gebiete einschließlich einer Abstandszone von 200 m; Naturschutzgebiete einschließlich einer Abstandszone von 200 m;

National- und Naturpark; Biosphärenreservat Rhön; übrige naturschutzrechtliche Ausweisungen (Naturdenkmale; geschützte Landschaftsbestandteile und gesetzlich geschützte Biotope); avifaunistisch sensible Bereiche einschließlich Vogelschutzgebiete; Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten; Wasserschutz- und Heilquellenschutzgebiete Zone I und II; Wald der forstrechtlichen Kategorie FENA [Forsteinrichtung und Naturschutz] 1 einschließlich Abstandszonen von 200 m bis 300 m; großräumig zusammenhängende Waldgebiete und weitere sogenannte FENA 2-Charakteristika; luftverkehrliche Einrichtungen (einschließlich Abstände nach Bedeutung der Einrichtung und möglicher Schwere eines Konflikts) und Sonderflächen Bund, Schutzbereiche militärischer Anlagen.

- 7 Am 15. April 2010 hat die Antragstellerin den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Sie macht geltend, die im Regionalplan ausgewiesenen Windvorranggebiete erwiesen sich – zumindest teilweise – als nur eingeschränkt für die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen geeignet. Damit habe der Antragsgegner nicht sichergestellt, dass sich – wie das Bundesverwaltungsgericht fordere – die Windkraftnutzung in den Eignungsgebieten in ausreichendem Maße gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetze. In diesem Zusammenhang werde auf eine Zeitungsmeldung der „Hessisch-Niedersächsischen Allgemeinen“ vom 3. Juli 2009 verwiesen, wonach das Regierungspräsidium bezüglich des Gebiets Sontra-Heyerode mitgeteilt habe, dass der Standort zwar für Windkraftanlagen ausgewiesen sei, dass aber nicht feststehe, ob dort gebaut werden könne. Auch weitere Windvorranggebiete, die der Regionalplan ausweise, seien nur eingeschränkt nutzbar. Dies gelte für die Ausweisung der Vorranggebiete „Burghaun“ und „Hünfeld, Ortsteil Michelsrombach“, die mit folgendem Vorbehalt versehen sei: „Die Errichtung von Windenergieanlagen in Burghaun und Hünfeld ist erst zulässig, wenn der Antrag auf Aufnahme in das Biosphärenreservat Rhön abgelehnt wird.“ Mit solchen Vorbehalten sei nicht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gewährleistet, dass der Windkraftnutzung in substantieller Weise Raum verschafft wird. Darüber hinaus seien die dem Regionalplan zugrundegelegten avifaunistischen Daten veraltet. Es seien Daten aus Schutzgebietsgutachten verwendet worden, die größtenteils älter als fünf Jahre seien. Zudem sei die Bewertung der Daten aufgrund veralteter Bewertungsstandards erfolgt. Neuere Erkenntnisse zum Meideverhalten und zur Kollisionswahrscheinlichkeit einzelner besonders geschützter Arten seien unberücksichtigt geblieben. Insbesondere das Gutachten „Lokalisation von Ausschlussflächen für Windenergienutzung im Hinblick auf avifaunistisch relevante Räume im Bereich des Regierungspräsidiums Kassel (Nordhessen)“ sei fachlich und rechtlich nicht geeignet, Ausschlussgebiete für Windkraftnutzung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu definieren. Zur näheren Begründung werde auf die fachliche Stellungnahme des Büros „d. Landschaftsplanung“ vom 19. November 2010 (Bl. 194 ff. Gerichtsakte) verwiesen. Schon deshalb erweise sich der Regionalplan als abwägungsfehlerhaft. Dem Regionalplan lägen zudem fehlerhafte Kriterien bei der Flächenauswahl zugrunde. So habe der Antragsgegner zu Unrecht alle Gebiete vorab ausgenommen, die nicht eine bestimmte Windgeschwindigkeit aufweisen. Ein solches Vorgehen sei zu pauschal und daher fehlerhaft. Auch hätte die Windhöflichkeit zunächst konkret und flächendeckend ermittelt werden müssen. Darüber hinaus sei die dem angefochtenen Regionalplan zugrunde liegende Abwägung zu den Zieldarstellungen „Vorranggebiete für Windenergienutzung“ mangels eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts zu beanstanden, da der Regionalplan weder ein hinreichendes Flächenpotential für die Windenergienutzung gewährleiste noch ein hinreichend nachvollziehbares Verfahren der Ausarbeitung des Planungskonzepts erkennen lasse. Der Anteil der Vorranggebiete für Windenergienutzung betrage im Verhältnis zum gesamten Plangebiet lediglich 0,28 %, so dass es an substantiellem Raum für die Windkraftnutzung fehle. Der Vergleich mit anderen Flächenländern (wie zum Beispiel Brandenburg) zeige, dass sich eine Verringerung der Windvorrangfläche auf deutlich unter 0,5 % der Gesamtfläche verbiete. Ferner sei ein hinreichendes Flächenpotential für die Windenergienutzung auch deshalb nicht sichergestellt, weil die Realisierbarkeit einer „substantiellen“ Zahl von Windkraftanlagen innerhalb der Vorranggebiete aus Gründen, die der Plangeber gesehen und bewusst in Kauf genommen habe, ungewiss bleibe. Insofern werde auf

die Niederschrift der Arbeitsgruppe „Vorranggebiete für Windkraftnutzung“ des Antragsgegners, Protokoll vom 23. Juli 2007, Bl. 149, Verfahrensakte 9, verwiesen, wo es heiße: „Die Ausweisung eines „Vorranggebietes für die Windkraftnutzung“ bedeutet noch keine letzte Entscheidung über die Nutzbarkeit und den Nutzungsgrad einer solchen Fläche. Wenn sich in den „Vorranggebieten für Windenergienutzung“ im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren insbesondere artenschutzrechtliche Hinderungsgründe ergeben, so können diese zur Ablehnung des Antrags führen. Der Regionalplan stellt auch bei der Windenergienutzung eine Rahmenplanung dar, die nach innen und außen durch die kommunale Planungshoheit ausformbar ist: Die Gemeinden können mit ihrer Bauleitplanung in beide Richtungen von der Plankonzeption im RPN abweichen:

- 8 1. Sie können dahinter teilweise zurückbleiben, wenn sie entweder neue ... Belange einbringen oder solche, die im Konzept der Regionalplanung nicht/nur teilweise enthalten sind ...:
- 9 - Belange des Artenschutzes außerhalb von Schutzgebieten
- 10 - Kleinrumliche naturschutzfachliche Restriktionen
- 11 - Abstände zu naturschutzfachlich bedeutsamen Bereichen und zu Wald
- 12 - Abstände zu Infrastruktur- und Kommunikationseinrichtungen
- 13 2. Sie können darüber hinaus gehen, wenn eine Abweichungszulassung rechtlich möglich ist. ...
- 14 Herr K. (CDU) erklärt, dass seine Fraktion unter diesen Bedingungen den Flächen grundsätzlich zustimmen könne.“
- 15 Die im Hinblick auf die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erforderliche innergebietliche Steuerungswirkung der Ausweisung der Windeignungsgebiete setze jedoch grundsätzlich voraus, dass die Abwägung solcher Belange, die bereits im Rahmen der Regionalplanung in den Blick genommen und abschließend abgewogen werden können, nicht auf die Ebene der kommunalen Bauleitplanung verlagert werde. Hieran fehle es im vorliegenden Fall, da den Kommunen ein weder qualitativ noch quantitativ begrenzter „Konkretisierungsspielraum“ durch den zuständigen Ausschuss zugebilligt werde. Es liege eine sogenannte systemwidrige planerische Zurückhaltung vor. Der systemwidrige Ansatz der Antragsgegnerin, auf die Abwägung auch solcher Belange, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar sind, zu verzichten und die innergebietliche Steuerungsfunktion der Windvorranggebiete auszuhöhlen, sei dabei nicht nur im Zusammenhang mit der Behandlung der kommunalen Belange erkennbar. Er werde auch darin deutlich, dass Flächen als Bestandteile von Windvorranggebieten ausgewiesen worden seien, bei denen die Realisierbarkeit von Windkraftanlagen wegen artenschutzrechtlicher Belange zweifelhaft sei.
- 16 Der angefochtene Regionalplan unterscheide auch nicht - wie es in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 15.09.2009 - 4 BN 25/09 - BauR 2010, 82, 83 f.) vorausgesetzt werde - zwischen sogenannten harten und weichen Tabuzonen. Stattdessen würden harte und weiche Tabukriterien durchweg miteinander vermengt. Dies führe zu gravierenden Abwgungsfehlern, da es unterschiedliche Rechtfertigungsanforderungen für harte und weiche Tabukriterien gebe. Weiterhin sei der streitgegenständliche Regionalplan deshalb unwirksam, weil die von der Rechtsprechung geforderte Ausarbeitung in zwei Abschnitten auch nicht ansatzweise dokumentiert sei. Die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens der Ausarbeitung des Planungskonzepts werde zudem durch die uneinheitliche Anwendung zumindest eines der in der Planbegründung genannten Ausschlusskriterien beeinträchtigt. So erweise sich nämlich die pauschale Herausnahme der „Naherholungsräume“ im Ergebnis als willkürlich. In der Begründung des Regionalplans, S. 163, 2. Absatz von unten, heiße es:

„Darüber hinaus werden insbesondere aus forst- und naturschutzfachlicher Sicht die großen zusammenhängenden, bisher unbelasteten Waldgebiete Nordhessens nicht mit Vorrangflächen für die Windkraftnutzung überplant“ Abwägungsfehlerhaft sei des Weiteren, dass der Antragsgegner bezüglich der „Vorranggebiete Planung“ und „Vorranggebiete Bestand“ unterschiedliche Ausschlusskriterien zugrundegelegt habe. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb Windkraftanlagen in bestehenden Windparks privilegiert worden seien. Auch der Ausschlussgrund „Radar“ sei nicht in der genannten Pauschalität und Tragweite (Bauschutzbereich von 3.000 bis 5.000 m) gerechtfertigt. Die Belange von Radargeräten würden deutlich überbewertet. Zu willkürlichen Ergebnissen führe ferner, dass im Hinblick auf den Luftverkehr und die Radaranlagen als Tabuzonen nicht nur der Bauschutzbereich, sondern darüber hinaus eine zusätzliche Fläche von 1.500 bis 6.500 m bzw. von 3.000 bis 5.000 m als Tabubereich bestimmt werde. Ebenfalls nicht gerechtfertigt sei es, FFH-Gebiete pauschal der Windkraftnutzung zu entziehen. Denn eine Vielzahl von FFH-Gebieten diene Erhaltungszielen, die mit der Windkraftnutzung von vornherein in keinerlei Konflikt stünden. Schließlich habe sich der Planungsträger nicht mit den im Rahmen der Abwägung einzustellenden öffentlichen und privaten Belangen hinreichend auseinandergesetzt. Nur beispielhaft solle auf die Einwendung der Antragstellerin vom 30. Dezember 2008 (Bl. 2410 des Verwaltungsvorgangs Einwendungsschreiben) verwiesen werden. Dort habe die Antragstellerin im Einzelnen dargelegt, dass insbesondere der von der Antragstellerin seit Jahren geplante Windpark Dens hervorragend für die Windkraftnutzung geeignet sei. An keiner Stelle des Verwaltungsvorgangs habe sich der Antragsgegner mit diesem Einwand auseinandergesetzt. Gleiches gelte für die mit drei Fachgutachten unterlegte Stellungnahme der Firma E. vom 19. Dezember 2008 (Bl. 2378 des oben genannten Verwaltungsvorgangs).

17 Die Antragstellerin beantragt,

18 den Regionalplan Nordhessen 2009 insoweit für unwirksam zu erklären, als er unter Ziffer 5.2.2., Ziel 2, als Ziel der Raumordnung Vorranggebiete für Windenergienutzung ausweist und gleichzeitig bestimmt, dass außerhalb dieser Vorranggebiete die Planung und Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen nicht zulässig sind.

19 Der Antragsgegner beantragt,

20 den Antrag abzulehnen.

21 Er trägt vor, die im Regionalplan dargestellten Windvorranggebiete seien durchweg für die Errichtung und den Betrieb von Windkraftanlagen geeignet. Damit sei auch hinreichend sichergestellt, dass sich die Windkraftnutzung in diesen Vorranggebieten in ausreichendem Maße gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetze. Für das von der Antragstellerin benannte Vorranggebiet in Sontra-Heyerode sei allerdings eine besondere Situation eingetreten. Das Gleiche gelte für das Windvorranggebiet in Wolfhagen-Röderser Berg. Beide Gebiete seien nach der Verabschiedung des neuen Regionalplans Nordhessen am 2. Juli 2009 von der Staatlichen Vogelschutzwarte Hessen von Wertungsstufe 2 in Wertungsstufe 3 höhergestuft worden. Daraus ergäben sich für beide Gebiete erhöhte artenschutzrechtliche Prüfungsanforderungen im Hinblick auf die Avifauna. In beiden Gebieten zeichne sich gleichwohl ab, dass die Windkraftanlagen genehmigt werden könnten. Bezüglich der Windvorranggebiete in Burghaun und Hünfeld sei darauf hinzuweisen, dass die Ausweisung dieser beiden Vorranggebiete zunächst ganz zurückgestellt werden sollte, weil Burghaun und Hünfeld die Aufnahme in das „Biosphärenreservat Rhön“ (= Ausschlussgrund) beantragt haben. Im Hinblick auf die Förderung von Windenergie auch im Landkreis Fulda sei dann die aus dem Regionalplan Nordhessen 2009 ersichtliche Aufnahme beschlossen worden. Im Übrigen strebe die Gemeinde Burghaun inzwischen an, die im Regionalplan formulierte Sperwirkung aufzuheben, um dort die Errichtung von ca. vier Windenergieanlagen zu ermöglichen. Dieses Vorhaben werde von der Oberen Landesplanungsbehörde unterstützt. Ferner sei unzutreffend, dass das dem Avifauna-Gutachten zugrundeliegende Datenmaterial veraltet sei. Entsprechend der Maßstabsebene des Regionalplans und seinem mittel- bis langfristigen Planungshorizont

basieren das Avifauna-Gutachten auf einer aktuellen Auswertung vorhandener Daten. Dabei seien potentielle Beeinträchtigungen und die Entwicklung von Räumen berücksichtigt worden. Hierzu sei gerade die Auswertung von Veröffentlichungen, die in der Regel auf mehrjährigen Erfahrungen und Beobachtungen beruhen, notwendig. Die hinreichende Aktualität der Datenlage sei auch dadurch begründet, dass die für Planungen auf dieser Maßstabsebene relevante Naturraumstruktur und Habitateignung nur relativ geringen und langfristigen Änderungen unterworfen seien. Die Planungsgruppe für Natur und Landschaft in Hungen habe das dem Gericht vorliegende Avifauna-Gutachten in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Vogelschutzwarte für das Land Hessen in Frankfurt am Main erstellt und hierbei die seinerzeit anerkannten fachlichen Standards angewendet. Darüber hinaus bestehe im Hinblick auf den Umstand, dass sich die Avifauna in Naturräumen dynamisch verändere, die Möglichkeit, über die Durchführung von regionalplanerischen Abweichungsverfahren auch in avifaunistisch bislang als wertvoll eingestuften Teilräumen die Genehmigung und den Betrieb von Windkraftanlagen zu ermöglichen. So würden aktuell insbesondere im Bereich der avifaunistischen Wertungsstufe 3 eine Reihe von Abweichungsverfahren für Windkraftanlagen vorbereitet. Schließlich sei es auch rechtlich zulässig gewesen, Bereiche von der Ausweisung auszunehmen, die eine durchschnittliche Windgeschwindigkeit von weniger als 5,0 m/s in 80 m Höhe ausweisen. In den ausgewählten Vorranggebieten solle Strom hinreichend effektiv erzeugt werden. Bei der Aufstellung des Windkonzepts sei die Windhöflichkeit in der Region flächendeckend vom Deutschen Wetterdienst untersucht und in Quadraten von 200 x 200 m abgebildet worden. Dies entspreche den bekannten rechtlichen und fachlichen Anforderungen. Da im Ergebnis über 1.200 ha neue Vorranggebiete und 1.150 ha Vorranggebiete Bestand (für Repowering) ausgewiesen worden seien – was zu mehr als einer Verdoppelung der installierten Nennleistung in den nächsten Jahren führen werde – habe auch keine Veranlassung bestanden, die Untergrenze der Windgeschwindigkeit von 5,0 m/s in 80 m Höhe zu korrigieren.

- 22 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie die beigezogenen Unterlagen des Antragsgegners zur Aufstellung des angefochtenen Teil des Regionalplans, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 23 Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.
- 24 Der Antrag ist zulässig.
- 25 Er ist insbesondere nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaft. Die von der Antragstellerin angegriffene Festlegung kommt als Gegenstand eines Normenkontrollantrags in Betracht, weil es sich insoweit um eine Zielfestlegung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG handelt. Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG haben den Charakter von Außenrechtsvorschriften. Sie können als Regelungen mit beschränktem Adressatenkreis Außenwirkung entfalten und vom Zieladressaten zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden, auch wenn der Landesgesetzgeber für den Regionalplan keine Rechtssatzform vorgibt (BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 – BVerwG 4 CN 6.03 – BRS 66 Nr. 55). Keine Rechtsvorschriften sind demgegenüber die Grundsätze der Raumordnung im Sinne des § 2 ROG, weil ihnen – wie es beispielsweise bei Vorbehaltsgebieten im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG der Fall ist – an der für Rechtsvorschriften erforderlichen Verbindlichkeit fehlt (BVerwG, Beschluss vom 15.06.2009 – BVerwG 4 BN 10.09 – BRS 74 Nr. 44). Die streitgegenständlichen Konzentrationsflächen sind jedoch keine bloßen Grundsätze der Raumordnung in Gestalt von Vorbehaltsgebieten, sondern Ziele der Raumordnung in Gestalt von Vorranggebieten. Vorranggebiete haben nach § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG eine verbindliche innergebietliche Ausschlussfunktion. Soweit der Regionalplan als Ziel der Raumordnung Vorrangstandorte für Windenergiegewinnung ausweist und außerhalb der Vorrangstandorte raumbedeutsame Windkraftanlagen für unzulässig erachtet, kommt dieser Ausweisung als abstrakt-generellen

Regelung aufgrund der Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB rechtliche Außenwirkung gegenüber Bauantragstellern oder potentiellen Vorhabenträgern zu (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 09.10.2008 – 12 KN 35/07 – ZfBR 2009, 150; zu entsprechenden Darstellungen im Flächennutzungsplan: BVerwG, Urteil vom 26.04.2007 – BVerwG 4 CN 3.06 – BRS 71 Nr. 33).

- 26 Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die Antragsbefugnis ist bereits in den Fällen zu bejahen, in denen der Antragsteller die ernsthafte Absicht dartut, in dem von der Zielfestlegung betroffenen Gebiet eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für Windenergieanlagen zu beantragen (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.06.2005 – 3 S 1545/04 – BRS 69 Nr. 49; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 09.10.2008, a. a. O.; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 02.10.2007 – 8 C 11412/06 – NuR 2008, 709; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30.07.2009 – 2 K 142/07 – ZfBR 2010, 167). Zwar sind die Wirkungen von Regionalplänen auf Private nur mittelbarer Art. Unmittelbar binden die Regionalpläne nur die in §§ 4 Abs. 1, 3 Nr. 5 ROG genannten öffentlichen Stellen und gemäß § 4 Abs. 3 ROG Private bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dergestalt, dass sie die Ziele der Raumordnung bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten haben. Eine Verletzung in subjektiven Rechten kann aber auch durch eine mittelbare Normwirkung eintreten, namentlich dann, wenn raumordnerische Zielfestlegungen infolge raumordnungsexterner Regelungen nachteilige rechtliche Wirkungen für die Rechtsstellung von Privaten zur Folge haben können. Das gilt insbesondere mit Blick auf die Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 und Abs. 3 BauGB, wonach unter näher bezeichneten Voraussetzungen Ziele der Raumordnung als entgegenstehende öffentliche Belange die Genehmigung eines im Außenbereich gelegenen Vorhabens ausschließen. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist gegeben, wenn der Antragsteller Windenergieanlagen errichten will und die hierfür erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung an der mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Zielfestlegung scheitern könnte (BVerwG, Beschluss vom 13.11.2006 – BVerwG 4 BN 18/06 – BRS 70 Nr. 58; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30.07.2009 – 2 K 141/08 – zitiert nach Juris; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 09.10.2008, a. a. O.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05.07.2006 – 2 R 154/06 – EuRUP 2006, 265 (LS); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.06.2005, a. a. O.). Dies ist hier der Fall, da die Antragstellerin eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung von Windenergieanlagen auf Flächen beantragt hatte, die nach den Zielen des Raumordnungsplans zu den Ausschlussflächen für Windenergie zählen.
- 27 Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 28 Formelle Fehler beim Zustandekommen des Regionalplans sind allerdings nicht ersichtlich und werden von der Antragstellerin auch nicht gerügt.
- 29 Es liegt aber ein beachtlicher materieller Rechtsfehler vor.
- 30 Der Antragsgegner hat mit dem Regionalplan Nordhessen 2009 Vorranggebiete für Windenergiegewinnung ausgewiesen mit dem Ziel einer dortigen Konzentration von raumbedeutsamen Windkraftanlagen und ihres Ausschlusses außerhalb dieser Standorte. Das Hessische Landesrecht hat den Träger der Regionalplanung dazu ermächtigt, Vorranggebiete als Ziel der Raumordnung festzulegen (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HLPG; vgl. zu dem Erfordernis einer landesrechtlichen Rechtsgrundlage unter Ausfüllung der nach § 6 ROG a. F. rahmenrechtlich vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten: BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 – BVerwG 4 C 4.02 – BRS 66 Nr. 10). In § 6 Abs. 3 Satz 2 HLPG (i. V. m. § 28 Abs. 1 ROG) wird bestimmt, dass die Vorrangfunktionen oder -nutzungen nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HLPG an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden können. Mit dieser Bestimmung ist in dem Landesplanungsrecht die Grundlage dafür geschaffen, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB

im Außenbereich privilegierte Windenergienutzung durch Festlegung von Vorranggebieten mit Ausschluss an anderen Stellen des Planungsraums zu steuern.

- 31 Gemäß § 6 Abs. 6 HLPG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und miteinander abzuwägen. Sonstige öffentliche Belange sowie private Belange sind in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Soweit die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung (Flora-Fauna-Habitat-Gebiet) und der Europäischen Vogelschutzgebiete erheblich beeinträchtigt werden können, ist die Verträglichkeit und Zulässigkeit der Ziele der Raumordnung nach Maßgabe der naturschutzrechtlichen Vorschriften zu überprüfen.
- 32 Für die rechtliche Prüfung gelten insoweit die gleichen Grundsätze wie im Bauplanungsrecht (BVerwG, Urteil vom 27.01.2005 – BVerwG 4 C 5.04 – BRS 69 Nr. 107). Die gerichtliche Kontrolle ist danach darauf beschränkt, ob eine Abwägung überhaupt stattgefunden hat, ob in sie an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge einzustellen war, ob die Bedeutung der öffentlichen und privaten Belange richtig erkannt und ob der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die zu ihrer objektiven Gewichtigkeit in einem angemessenen Verhältnis steht. Sind diese Anforderungen an die Planungstätigkeit beachtet worden, so wird das Abwägungsgebot nicht dadurch verletzt, dass der Planungsträger bei der Abwägung der verschiedenen Belange dem einen den Vorzug einräumt und sich damit notwendigerweise für die Zurücksetzung eines anderen entscheidet (BVerwG, Beschluss vom 12.12.1996 – BVerwG 4 C 105.66 – BVerwGE 34,301). Sofern in einem Regionalplan – wie hier – Konzentrationszonen für bestimmte raumbedeutsame Nutzungen festgelegt und mit Ausschlusswirkung 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 (Urteil vom 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 – BVerwGE 117, 287; Urteil vom 13.03.2003 – BVerwG 4 C 4.02 – BRS 66 Nr. 10; Urteil vom 27.01.2005 – BVerwG 4 C 5.04 – BRS 69 Nr. 107; Urteil vom 24.01.2008 – BVerwG 4 CN 2.07 – BRS 73 Nr. 94) 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 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 gesamträumliches Planungskonzept zugrundeliegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. 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 (BVerwG, Beschluss vom 26.03.2010 - BVerwG 4 BN 65/09 - BauR 2010, 2074). 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 Windenergienutzungen 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 den 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 Gebietszuschritt den Weg für den Bau neuer Anlagen freizumachen, die für ein späteres „Repowering“ zusätzliche Möglichkeiten eröffnen (BVerwG, Urteil vom 27.01.2005, 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.

- 33 Die Ausarbeitung des Planungskonzepts vollzieht sich abschnittsweise. Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die sich für die Nutzung der Windenergie nicht eignen. Hierfür kann das Gemeindegebiet zunächst auf hinreichend windhöfliche Flächen untersucht werden. Das sind diejenigen Flächen, auf denen aufgrund des Winddargebots wenigstens die Anlaufgeschwindigkeit für Windenergieanlagen erreicht wird. In einem nächsten Arbeitsschritt können die Bereiche als Tabuzonen ausgeschlossen werden, die zu unüberbrückbaren und unerwünschten Nutzungskonflikten mit technischen, ökologischen oder raumordnungspolitischen Aspekten führen würden. In seiner neueren Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht (Beschluss vom 15.09.2009 - BVerwG 4 BN 25/09 - BRS 74 Nr. 112) ausgeführt, dass sich die Tabuzonen in zwei Kategorien einteilen lassen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen ist („harte“ Tabuzonen) und in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen nach den städtebaulichen Vorstellungen, die die Gemeinde (bzw. der Träger der Regionalplanung) anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen („weiche“ Tabuzonen). Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen bleiben sogenannte Potentialflächen übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen. Sie sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d. h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Als Ergebnis der Abwägung muss der Windenergie in substantieller Weise Raum geschaffen werden. Mit einer bloßen „Feigenblatt“-Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, darf es nicht sein Bewenden haben. Erkennt die Gemeinde, dass der Windenergie nicht ausreichend substantiell Raum geschaffen wird, muss sie ihr Auswahlkonzept nochmals überprüfen und gegebenenfalls ändern (BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009, a. a. O., m. w. N.; vgl. auch Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 1. Aufl. 2009, Rdnrn. 646 ff.)
- 34 Darüber hinaus ist zu verlangen, dass das Verfahren der Ausarbeitung des Planungskonzepts hinreichend nachvollziehbar und - nicht zuletzt aus Gründen des Rechtsschutzes - dokumentiert ist (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 02.10.2007, a. a. O.). Denn für die Wirksamkeit einer im Wege der Planung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB getroffenen

Flächenauswahl sind allein die Überlegungen maßgeblich, die tatsächlich Grundlage für die Abwägungsentscheidung des zuständigen Organs des Planungsträgers waren. Diese Überlegungen müssen im Rahmen einer gerichtlichen Kontrolle durch die Begründung bzw. Erläuterung der Planung und die Aufstellungsunterlagen bzw. Verfahrensakten nachgewiesen werden (Gatz, a. a. O., Rdnr. 659; vgl. auch OVG B-Stadt-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2010 - OVG 2 A 1.10 - zitiert nach Juris).

- 35 Die in der Begründung des angefochtenen Regionalplans und in dem Schriftsatz des Antragsgegners vom 8. März 2011 (Bl. 312 ff. GA) beschriebene Methode des Antragsgegners zur Ermittlung der Potentialflächen für Windenergienutzung ist im Ansatz nicht zu beanstanden.
- 36 Die Ermittlung der Vorranggebiete für Windenergie erfolgte flächendeckend und für die ganze Region. Dabei wurden in einem ersten Arbeitsschritt zunächst diejenigen Gebiete ausgeschlossen, die entsprechend einem Berechnungsmodell des Deutschen Wetterdienstes eine durchschnittliche Windgeschwindigkeit von weniger als 5,0 m/s in 80 m Höhe aufweisen. Es sollten damit solche Flächen ausgeschieden werden, die wegen eines nicht ausreichenden Winddargebots nicht wirtschaftlich im Sinne des § 10 Abs. 4 EEG genutzt werden können. Entgegen der Annahme der Antragstellerin ist diese Vorgehensweise nicht zu pauschal und daher nicht zu beanstanden. Es ist sachgerecht, Bereiche mit ersichtlich nur geringer, eine wirtschaftliche Nutzung der Windenergie nicht zulassender Windhöffigkeit von vornherein auszuschließen (vgl. Gatz, a. a. O., Rdnr. 656). Konkrete Überprüfungen oder zeitaufwändige Ermittlungen der Windhöffigkeit vor Ort sind schon deshalb nicht geboten, weil im Rahmen des Abwägungsgebots keine Verpflichtung zur Auswahl der bestgeeigneten Flächen besteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, a. a. O.). Es genügt eine rechnerische Ermittlung der Windverhältnisse etwa anhand einer Wetterkarte des Kreises (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.11.2001 – 7 A 4857/00 – BRS 64 Nr. 101) oder des Deutschen Wetterdienstes (vgl. Gatz, a. a. O., Rdnr. 81). Diese ist hier erfolgt, ohne dass die Antragstellerin die Angaben des Deutschen Wetterdienstes substantiiert in Zweifel gezogen hat.
- 37 Auch soweit in weiteren Arbeitsschritten Tabuflächen bezeichnet wurden, die für die Windenergienutzung ausgeschlossen werden sollten, unterliegt dies keinen Bedenken. Hierzu gehören u. a. neben naturschutzfachlich empfindlichen Bereichen (FFH- und Landschaftsschutzgebiete, Natur- und Nationalparke, Biosphärenreservat Rhön, übrige naturschutzrechtliche Ausweisungen, Wald der forstrechtlichen Kategorie FENA 1 und FENA 2, Vogelschutzgebiete und Wertungsstufen 3 und 4 des Avifauna-Gutachtens der Planungsgruppe für Natur und Landschaft vom Juni 2008), (Wohn-)siedlungsflächen (einschließlich einer Abstandszone von 1.000 m), Industrie- und Gewerbeflächen (einschließlich einer Abstandszone von 500 m), Abstand zu Einzelhausbebauung im Außenbereich 500 m, Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten, Wasserschutz- und Heilquellenschutzgebiete Zone I und II, luftverkehrliche Einrichtungen (einschließlich einer Abstandszone entsprechend der Bedeutung der Einrichtung und möglicher Schwere eines Konflikts) sowie Sonderflächen Bund. Eine weitere Einschränkung der Potentialflächen ist durch den Ausschluss von Kleinstflächen (Flächen unter 20 ha) erfolgt. Die verbliebenen Potentialflächen wurden schließlich einer weiteren forst- und naturschutzfachlichen Bewertung unterzogen.
- 38 In methodischer Hinsicht ist gegen diese Vorgehensweise grundsätzlich nichts einzuwenden. Es ist rechtlich zulässig, zunächst alle Flächen zu kartieren, auf denen aus Gründen des Naturschutzes, des Immissionsschutzes und aus Sicherheitsgründen die Errichtung von Windenergieanlagen von vornherein ausgeschlossen werden soll. Auch das Bilden von Pufferzonen und pauschalen Abständen zu diesen Flächen ist im Grundsatz nicht zu beanstanden (BVerwG, Urteil vom 21.10.2004 – BVerwG 4 C 2.04 – BRS 67 Nr. 98). Der Ausschluss von Tabuflächen nebst Pufferzonen hält sich im Rahmen des weiten Planungsermessens (Niedersächsisches OVG, Urteil vom 28.01.2010 – 12 KN 65/07 – BauR

2010, 1043; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 09.10.2008, a. a. O.; Sächsisches OVG, Urteil vom 17.07.2007 – 1 D 10/06 – BRS 71 Nr. 209; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 05.07.2006, a. a. O.; Sächsisches OVG, Urteil vom 07.04.2005 – 1 D 2/03 – SächsVBl. 2005, 225), das dem Planungsträger zusteht und zu dessen Aufgaben es auch gehört, Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG). Dass der Planungsträger nicht ausdrücklich zwischen „harten“ Tabuzonen (Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind) und „weichen“ Tabuzonen (Zonen, in denen die Errichtung von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich ist, in denen nach den eigenen Kriterien des Trägers der Regionalplanung aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen; vgl. zu dieser Unterscheidung: BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009, a.a.O.) begründet keinen Abwägungsfehler, da sich der Antragsgegner inhaltlich an den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien orientiert hat. Zudem hat der Antragsgegner in seinem Schriftsatz vom 8. März 2011 dargelegt, dass die „harten“ Tabukriterien alle in der Tabelle „Ausschlusskriterien“ (Begründung des Regionalplans, S. 162 f.) aufgeführten Kriterien ohne den Zusatz „Einzelfallprüfung“ sind. Diese Ausschlusskriterien sind aus den, dem Schriftsatz vom 8. März 2011 beigefügten, Karten a) - g) ersichtlich.

- 39 Es fehlt indessen an einer ausreichenden Begründung und Dokumentation der Abwägungsentscheidung.
- 40 Dies gilt zwar nicht, soweit anhand der vorgegebenen Tabukriterien die Potentialflächen herausgefiltert wurden. Nach Abzug der „harten“ und „weichen“ Tabuzonen blieben sogenannte Potentialflächen übrig, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen. Diese sind in der dem Schriftsatz des Antragsgegners vom 8. März 2011 beigefügten Karte h) dargestellt. Die so ermittelten Potentialflächen wurden anschließend mit den naturschutz- und forstfachlichen Kategorien „unzerschnittene Räume, Freizeit- und Erholungsraum, große zusammenhängende Waldgebiete“ überlagert. Die verbliebenen 10.700 ha umfassenden Potentialflächen werden hierin als „Restflächen“ bezeichnet. Das hieraus gewonnene Ergebnis ist aus Karte i) ersichtlich. Auch dieser Arbeitsschritt ist noch hinreichend dokumentiert. Er ist zudem sachlich gerechtfertigt.
- 41 Soweit der Antragsgegner Waldgebiete wegen ihrer verschiedenen Funktionen von der Windenergienutzung ausgenommen hat, ist dies nicht fehlerhaft. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 17.02.2002, a. a. O.) hält Waldgebiete als Vorrangfläche für die Windenergienutzung für schlechthin ungeeignet. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, da Waldgebiete wegen ihrer vielfältigen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen in der Regel zu erhalten sind (Gatz, a. a. O., Rdnr. 86; vgl. auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30.07.2009 - 2 K 141/08 - zitiert nach Juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.07.2005 - 5 S 2124/04 - BRS 69 Nr. 54; Sächsisches OVG, Urteil vom 07.04.2005, a. a. O.; Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 28.10.2004 - 1 KN 155/03 - NVwZ-RR 2005, 162; vgl. auch gemeinsamer Runderlass vom 21. Oktober 2005 [MBI. NRW 2005, S. 1287, Ziffer 2.3.3]). Der Antragsgegner hat sachliche Gründe dafür angeführt, weshalb er aus forst- und naturschutzfachlicher Sicht die großen zusammenhängenden, bisher unbelasteten Waldgebiete Nordhessens nicht mit Vorrangflächen für die Windkraftnutzung überplant. Es handelt sich hierbei um bisher nicht vorbelastete Landschaftsräume (z. B. in Teilräumen der Naturparke) sowie um Gebiete, die aufgrund ihrer landschaftlichen, morphologischen oder kulturhistorischen Ausprägung und Besonderheit als zusammenhängende Gebiete schutzwürdig sind. Die Bereiche entsprechen denjenigen Räumen, die im Landschaftsrahmenplan Nordhessen 2000 als regional unzerschnittene Räume und großräumige Erholungsgebiete identifiziert wurden. Darüber hinaus sollten diejenigen Waldflächen, die folgende Charakteristika (sog. FENA 2 [Forsteinrichtung und Naturschutz]-Kriterien) aufweisen, von einer Ausweisung als Vorranggebiet für Windenergienutzung ausgenommen werden: Waldbiotope mit dem Vorkommen besonders schutzwürdiger Arten, seltener Waldgesellschaften und weiteren historischen

Waldnutzungsformen; Bodendenkmäler und Naturdenkmal; Kompensationsflächen im Wald; unzerschnittene Räume mit hoher Wertigkeit; wenig erschlossene Waldgebiete; sensible, ausgeprägte Waldränder; ungünstige Reliefeigenschaften; Wildschutzgebiete und Wildruhezonen; das Landschaftsbild sowie die Eignung zur stillen, naturverbundenen Erholung (vgl. Umweltbericht zum Regionalplan Nordhessen 2009, Ziffer 6.1.1, S. 108, 1. Absatz von oben). Bei diesen sog. FENA 2-Kriterien hatte sich indes im Ergebnis gezeigt, dass sie nicht zum Ausschluss einer Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergienutzung führten, da sie in dem Ausschluss der „großen, zusammenhängenden, bisher unbelasteten Waldgebieten Nordhessens“ aufgegangen sind. Zu berücksichtigen sein dürfte im Übrigen, dass Waldgebiete für die Nutzung von Windenergie deshalb schon weniger geeignet sind, weil dort ungünstigere Windverhältnisse als auf freien Feld- und Wiesenflächen anzutreffen sind (OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30.07.2009, a. a. O.).

- 42 Nicht mehr hinreichend nachvollziehbar dokumentiert ist indes die Entscheidung darüber, welche Potentialflächen für die Darstellung als Konzentrationszonen für die Windenergienutzung ausgewählt wurden. In diesem Arbeitsschritt sind die Potentialflächen zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d. h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird, abzuwägen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009, a. a. O.). Zwar werden in dem Schriftsatz des Antragsgegners vom 8. März 2011 für vier dieser „Restflächen“ Gründe dafür benannt, warum diese nicht in das Windenergiekonzept des Regionalplans aufgenommen wurden. Ob diese angeführten Gründe den Erfordernissen des Abwägungsgebots genügen, kann indes dahingestellt bleiben, da die genannten „Restflächen“ zusammengenommen jedenfalls nicht den aus der Karte i) ersichtlichen 10.700 ha umfassenden Restflächen entsprechen. Die mit Schriftsatz des Antragsgegners vom 8. März 2011 vorgelegte Karte j) (nebst angehängtem Heftstreifen) vermag ebenfalls nicht die weitgehende Herausnahme der „Restflächen“ aus dem Windenergiekonzept zu erklären, da diesen Beurteilungen der Oberen Naturschutzbehörde und Oberen Forstbehörde weitgehend die bereits den Karten a) - i) zu entnehmenden Ausschlusskriterien zugrunde liegen. Den vorliegenden Aufstellungsvorgängen und den im Gerichtsverfahren vorgelegten Unterlagen lässt sich daher nicht entnehmen, aufgrund welcher Restriktionskriterien die insgesamt 10.700 ha umfassenden „Restflächen“ auf nur insgesamt 1.213 ha „Vorranggebiete für Windenergienutzung, Planung“ reduziert wurden. Wie der Antragsgegner auch in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, ist dieser Arbeitsschritt nicht nachvollziehbar dokumentiert.
- 43 Darüber hinaus hat der Antragsgegner in seinem Schriftsatz vom 15. März 2011 und auch in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die kartographischen Darstellungen, die die Ausarbeitung des Planungskonzepts teilweise dokumentieren, der Regionalversammlung nicht vorgelegen haben. Es ist auch nicht ersichtlich und durch die Aufstellungsvorgänge belegt, dass das in den Karten teilweise zum Ausdruck kommende Planungskonzept in anderer Form Grundlage der Abwägungsentscheidung geworden ist, wie es für eine rechtsfehlerfreie Abwägungsentscheidung Voraussetzung gewesen wäre.
- 44 Dieser Abwägungsmangel ist auch nicht nach den Grundsätzen der Planerhaltung unbeachtlich.
- 45 Gemäß § 15 HLPG sind Abwägungsmängel, die weder offensichtlich noch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind, sowie die Unvollständigkeit der Begründung des Plans unbeachtlich. Die fehlende Nachvollziehbarkeit des Verfahrens der Ausarbeitung des Planungskonzepts und dessen unzureichende Dokumentation betreffen den Abwägungsvorgang. Dieser Fehler im Abwägungsvorgang ist auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Antragsgegner auf der Grundlage nachvollziehbar dargelegter Ausschlusskriterien zu einer anderen Ausweisung

von „Vorranggebieten für Windenergienutzung“ gelangt wäre. Hierbei ist vorauszusetzen, dass das zuständige Organ des Planungsträgers berechtigt und verpflichtet ist, eine den rechtlichen Anforderungen gerecht werdende Abwägungsentscheidung zu treffen.

- 46 Der festgestellte Mangel hat die Unwirksamkeit der gesamten Konzentrationsplanung von Windenergieanlagen zur Folge und nicht lediglich die in Ziel 2, 2. Absatz, geregelte Ausschlusswirkung. Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, führen dann nicht zu dessen Gesamtnichtigkeit, wenn - erstens - die übrigen Regelungen, Maßnahmen oder Festsetzungen, für sich betrachtet, noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung bewirken können und wenn - zweitens - die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (BVerwG, Urteil vom 19.09.2002 - BVerwG 4 CN 1.02 - BRS 65 Nr. 20). Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Konzentrationsplanung von Windenergieanlagen in einem Regionalplan dann insgesamt unwirksam, wenn dem Plan mangels ausreichender Darstellung von Positivflächen für die Errichtung von Windenergieanlagen kein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrundeliegt. Die negative Komponente der Konzentrationsplanung setzt die hinreichende Darstellung von Positivflächen voraus. Der Planvorbehalt in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ermöglicht es, eine positive Darstellung mit einer Ausschlusswirkung für den übrigen Planungsraum zu kombinieren. Er erlaubt es aber nicht, die Ausschlusswirkung ohne eine ausreichende Darstellung von Positivflächen herbeizuführen (BVerwG, Urteil vom 21.10.2004 - BVerwG 4 C 2.04 - BRS 67 Nr. 98; vgl. zur funktionalen Verbindung der positiven und negativen Komponenten einer Konzentrationsplanung auch: BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, a. a. O.). Die Abwägung des Antragsgegners ist unter dem Gesichtspunkt des schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts zu beanstanden, weil das Verfahren der Ausarbeitung des Planungskonzepts nicht hinreichend nachvollziehbar ist. Dieser Mangel führt dazu, dass die angefochtene Festlegung insgesamt für unwirksam zu erklären ist, da das Fehlen eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts die gesamte Festlegung erfasst.
- 47 Ob die Abwägung auch deshalb zu beanstanden ist, weil der Antragsgegner als Ausschlusskriterium die avifaunistisch sensiblen Bereiche berücksichtigt hat und hierbei das Gutachten der Planungsgruppe für Natur und Landschaft vom Juni 2008 zugrundegelegt hat, kann im Hinblick auf die Beachtlichkeit des festgestellten Abwägungsmangels dahinstehen. Gleiches gilt bezüglich des weitgehenden Ausschlusses des Biosphärenreservats Rhön sowie der Frage, ob die privaten Belange qualifiziert betroffener Grundstückseigentümer und potentieller Betreiber von Windkraftanlagen mit einem zu geringen Gewicht in die Abwägung eingestellt wurden; denn wenn einem Normenkontrollantrag wegen eines durchgreifenden Rechtsfehlers stattgegeben werden muss, ist das Oberverwaltungsgericht befugt, davon abzusehen, die angegriffene Satzung auf ihr etwa anhaftende weitere Mängel zu prüfen (BVerwG, Beschluss vom 20.06.2001 - BVerwG 4 BN 21.01 - NVwZ 2002, 83 <84>).
- 48 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 49 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708, 710 und 711 ZPO.
- 50 Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Hinweis: Die Entscheidung wurde von den Dokumentationsstellen der hessischen Gerichte ausgewählt und dokumentiert. Darüber hinaus ist eine ergänzende Dokumentation durch die obersten Bundesgerichte erfolgt.

