

13.03.2015

# Tischvorlage

**TOP 3/ 59. PA am 18.03.2015**

**Regionalplan Düsseldorf (RPD)**

hier: Anfrage der CDU-Fraktion vom 25.02.2015  
zur Ausweisung von Windenergiezonen

- Anfrage der CDU-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf vom 25.02.2015
- Antwort der Verwaltung vom 13.03.2015
- Kopie des Urteils 1 KN 6/13 des schleswig-holsteinischen Obergerichtes vom 20.01.2015

**CDU-FRAKTION DES REGIONALRATES DÜSSELDORF**

CDU-FRAKTION im REGIONALRAT DÜSSELDORF – Lindenstraße 2 – 41515 Grevenbroich

Herrn  
Karsten Kießling  
Geschäftsstelle Regionalrat  
Bezirksregierung Düsseldorf  
Cecilienallee 2  
40474 Düsseldorf

*Kie 03103*

Der Geschäftsführer  
Jürgen Steinmetz  
Lindenstr. 2  
D-41515 Grevenbroich  
Tel. 02181/601- 1020  
Telefax 02181/601 - 2401

Grevenbroich, den 25. Februar 2015

Sehr geehrter Herr Kießling,

für die nächste Sitzung des Planungsausschusses des Regionalrates bitten wir um eine Stellungnahme zu folgendem Sachverhalt:

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Schleswig hat kürzlich ein Urteil gesprochen, das weitreichende Folgen für die Energiewende haben kann. Das OVG Schleswig erklärte die Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für die Planungsräume I und III zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung für unwirksam. Die Richter verhandelten konkret über elf Streitfälle. In drei Fällen wollten Kritiker dabei verhindern, dass in einem der ausgewiesenen Gebiet Windräder aufgestellt werden. Sie befürchteten Beeinträchtigungen durch die Anlagen. In den anderen Fällen forderten die Gemeinden oder die Investoren dagegen zusätzliche Flächen. Die Richter machten in der Urteilsbegründung deutlich, dass sie Defizite bei der Erstellung der Regionalpläne sehen.

Welche Auswirkungen hat das Urteil auf die Aufstellung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Düsseldorf und die dortige Ausweisung von Windenergiezonen?

Mit freundlichen Grüßen

  
Jürgen Steinmetz

## **Antwort der Verwaltung**

### **auf die Anfrage der CDU-Fraktion des Regionalrates vom 25.02.2015**

#### **Einleitende Ausführungen**

Zu den in der Anfrage der CDU-Fraktion des Regionalrates vom 25.02.2015 angesprochenen Urteilen ist zunächst vorzuschicken, dass es sich um Entscheidungen eines für den Planungsraum Düsseldorf nicht zuständigen Gerichtes in – wenngleich mehreren – Einzelfällen handelt. Zudem gelten in den fraglichen schleswig-holsteinischen Planungsräumen ein anderes Landesplanungsgesetz und andere inhaltliche Vorgaben der Landesplanung. Dessen ungeachtet ist es unstreitig sinnvoll, sich mit relevanter Rechtsprechung zur Regionalplanung auch aus anderen Regionen und Bundesländern zu befassen. Dazu zählen auch die fraglichen Entscheidungen, welche der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf vom Tenor her seit Januar aus einer entsprechenden Presseveröffentlichung bekannt sind.

[http://www.schleswig-holstein.de/OVG/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/21012015\\_OVG\\_Regionalplaene.html](http://www.schleswig-holstein.de/OVG/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/21012015_OVG_Regionalplaene.html)

(Zugriff am 12.03.2015)

Seitens des Schleswig-holsteinischen Oberverwaltungsgerichtes (OVG Schleswig) wurden korrespondierende schriftliche Urteilsbegründungen in den Verfahren 1 KN 6/13 und 1 KN 7/13 in der Woche von dem Planungsausschuss des Regionalrates am 18.03.2015 im Internet veröffentlicht (Hinweis: In zwei weiteren Verfahren von Privatpersonen - 1 KN 74/13 und 1 KN 75/13 - wies der Senat gemäß der obigen Pressemitteilung des Gerichtes die Normenkontrollanträge mangels Antragsbefugnis zurück).

[http://www.schleswig-holstein.de/OVG/DE/Service/Presse/Urteile\\_zur\\_Windenergieplanung.html](http://www.schleswig-holstein.de/OVG/DE/Service/Presse/Urteile_zur_Windenergieplanung.html)

(Zugriff am 12.03.2015)

Die Begründungen in den Verfahren 1 KN 6/13 und 1 KN 7/13 konnten daher auch – trotz kurzer Prüfungszeit – der Befassung durch die Regionalplanungsbehörde mit der Thematik noch zu Grunde gelegt werden.

Beide Entscheidungen sind weitgehend deckungsgleich, so dass der Einfachheit halber nachstehend nur auf die Entscheidung 1 KN 6/13 und hierbei auf die mit Blick auf das hiesige RPD-Verfahren und entsprechende Auswirkungen wichtigsten Punkte zusammenfassend (Details siehe Urteilstext) Bezug genommen wird. Diese Entscheidung – auf die sich nachstehend auch Angaben zu Seitenzahlen beziehen – ist in Kopie in dieser Tischvorlage enthalten.

#### **Allgemeine Ausführungen zu den fraglichen Planungsverfahren**

Gemäß der Tatbestandwiedergabe im Urteil 1 KN 6/13 des OVG Schleswig enthält der Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 die Vorgabe, dass ca. 1,5 % der

Landesfläche als Eignungsgebiete für die Windenergienutzung in den Regionalplänen vorzusehen sind. Dabei ist anzumerken, dass Eignungsgebiete gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 3 Raumordnungsgesetz (ROG) Gebiete sind, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs (BauGB) zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind. Insoweit sind dies raumordnerische Darstellungen mit einer räumlichen Konzentrationszonenwirkung. Weiter heißt es im Urteil (S. 5; Hinweis: „Antragsgegner“ ist das Land SWH):

*„Die Teilfortschreibungen des Regionalplans wurden – parallel mit der Aufstellung des Landesentwicklungsplans und der Änderung der Runderlasse zur Planung von Windenergieanlagen – seit 2009 vorbereitet. Der Antragsgegner bat die Kreise, sogenannte Kreiskonzepte zu erstellen. Dabei sollten die Kreise die Ziffer 7.5.2 Abs. 8 bis 10 des damaligen Entwurfs des LEP 2010, die weitgehend den Absätzen 8 bis 10 der Ziffer 3.5.2 des geltenden LEP entsprechen, sowie die im damals noch geltenden gemeinsamen Runderlass verschiedener Ministerien vom 04. Juli 1995 geregelten Abstände zu schutzwürdigen Nutzungen (Bl. 102 der Verfahrensakte) zu Grunde legen. Unabhängig von der fachlichen Eignung sollten keine Flächen aus Gemeinden in die Eignungsflächen einbezogen werden, die die Errichtung von Windkraftanlagen ablehnen; demgemäß wurde verfahren. Parallel zur Erstellung der Kreiskonzepte ermittelte die Landesplanung ohne Berücksichtigung des Gemeindewillens allein nach fachlichen Gesichtspunkten Potenzialflächen. Bei einem Vergleich der Kreiskonzepte mit den Potenzialflächen der Landesplanung stellte sich heraus, dass sowohl die von den Kreisen gemeldeten Potenzialflächen als auch die Potenzialflächen der Landesplanung für sich genommen mehr als ausreichend für die erforderlichen Neuausweisungen (11.300 ha = 0,72 %) zur Erreichung des im LEP genannten Ziels (23.600 ha = 1,5 % der Landesfläche) gewesen wären. Eine Verschneidung der Flächen ergab allerdings, dass lediglich 3.452 ha = 0,22 % der Landesfläche deckungsgleich waren. Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass die Kreise wegen negativer Voten der Gemeinden viele von der Landesplanung benannte Potenzialflächen nicht gemeldet hatten (Bl. 6094 der Planungsvorgänge). Daraufhin wurden sämtliche von den Kreisen und Gemeinden benannten Flächen überprüft. Ergebnis der Überprüfung war ein erster Vorentwurf der Landesplanung, der nochmals mit den Kreisen und verschiedenen Landesbehörden abgestimmt wurde.“*

## **Öffentliche Bekanntmachung**

Moniert wurde seitens des OVG Schleswig u.a., dass die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung des ersten Planentwurfs für die Regionalplanfortschreibung im Amtsblatt den Zusatz enthielt, dass die Stellungnahmen sich nur auf den Zielteil des Entwurfs, nicht aber auf den Begründungsteil beziehen sollen (S. 15). Die Begründung sei aber der zentrale Anknüpfungspunkt für die Beurteilung planerischer

Festsetzungen und müsse deshalb Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Dieser Fehler werde nicht durch die zweite Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Bekanntmachung den einschränkenden Zusatz nicht enthielt, geheilt. Eine Heilung komme schon deshalb nicht in Betracht, weil die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, auf die im zweiten Entwurf getroffenen Änderungen beschränkt worden sei.

Eine solche vom OVG Schleswig monierte Beschränkung ist bei der Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des RPD am 16.10.2014 nicht erfolgt. Es wurde stattdessen explizit darauf hingewiesen, dass Gelegenheit zur Stellungnahme auch zur Begründung gegeben wird.

### **Erneute Beteiligung(en) bei Änderungen**

Zudem sei bei der Fallgestaltung aus Schleswig-Holstein nach Durchführung der zweiten Öffentlichkeitsbeteiligung eine weitere Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich gewesen, denn der Planentwurf sei durch die nachträgliche Streichung zweier Gebiete und die Änderung der Abgrenzung eines anderen Gebietes nochmals geändert worden (S. 15-16).

Das Verfahren zu Erarbeitung des RPD wird durch diese Bewertung des OVG Schleswig derzeit nicht tangiert, da die Prüfung von Änderungen am Planentwurf erst Gegenstand der laufenden und weiteren Arbeiten ist. Die Regionalplanungsbehörde ist sich jedoch der Thematik und der korrespondierenden Formulierung in § 10 Abs. 1 S. 4 ROG bewusst. Insoweit ist auch auf die Regelung in § 13 Abs. 3 LPIG NRW hinzuweisen. Wird der Planentwurf nach Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung wesentlich geändert, verlangt diese Vorschrift, dass der geänderte Teil erneut ausgelegt wird. Insoweit sind die Stellungnahmen dann erneut einzuholen. Die Dauer der Auslegung und die Frist zur Stellungnahme kann angemessen verkürzt werden.

### **Umfang bzw. Tiefe der gerichtlichen Prüfung**

Im Hinblick auf die vorstehend angesprochenen und vom OVG Schleswig festgestellten Mängel der Öffentlichkeitsbeteiligung, die jeweils für sich die Unwirksamkeit des angefochtenen Plans zur Folge hätten, sah der erkennende Senat davon ab, den weiteren, die Öffentlichkeitsbeteiligung betreffenden Rügen der Antragstellerin nachzugehen. Das OVG Schleswig sah jedoch auch materielle Gründe für eine Unwirksamkeit. Darauf wird nachstehend eingegangen – wobei auch hier nur die wichtigsten Aspekte zusammenfassend betrachtet werden.

### **Außergebietliche Ausschlusswirkung**

Die Abwägung sei im Fall aus Schleswig-Holstein fehlerhaft gewesen, weil die dortigen planerischen Festsetzungen nicht geeignet seien, das mit der Planung bezweckte Ziel, die außergebietliche Ausschlusswirkung (Konzentrationszonenwirkung) des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB herbeizuführen, zu erreichen (S. 17). Wenn der Plangeber diese Ausschlusswirkung erreichen wolle, so müsse er die betroffenen Vorhaben (hier: die

Windenergieanlagen) an anderer Stelle als Ziele der Raumordnung ausweisen, damit sie dort eine Chance erhalten, sich als privilegierte Nutzung im Außenbereich gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchzusetzen. Hiergegen spreche bereits, dass der Antragsgegner keine Vorranggebiete (=innergebietlicher Vorrang) im Sinne von § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG, sondern lediglich Eignungsgebiete (=außergebietliche Ausschlusswirkung) ausgewiesen hat. Ob Eignungsgebieten, die nicht zugleich ausdrücklich gemäß § 8 Abs. 7 S. 2 ROG als Vorranggebiet ausgewiesen werden, gleichwohl die gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erforderliche innergebietliche Zielwirkung beigemessen werden könne, könne jedoch dahingestellt bleiben. Diese Wirkung könne allenfalls dann eintreten, wenn die sachlichen Regelungen des Regionalplans für das Eignungsgebiet inhaltlich den Vorrang der Windenergienutzung mit der von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG geforderten Verbindlichkeit festsetzen und die für den Plangeber erkennbaren Belange gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 2. Hs. ROG abschließend abgewogen worden sind. Diesen Anforderungen werde der Inhalt der angefochtenen Teilfortschreibung offensichtlich nicht gerecht. Die sachlich gar nicht und räumlich nur unbestimmt (Erhaltung des landesplanerischen Ziels der Windenergienutzung) begrenzten Einschränkungsmöglichkeiten würden offenbaren, dass die Eignungsgebiete nicht verbindlich der Windenergienutzung zugewiesen worden sind. Der Antragsgegner habe die kleinräumige Steuerung in vollem Umfang den Gemeinden überlassen. Gründe für die Einschränkung könnten „Inhalte der Landschaftsplanung, Lärmauswirkungen auf bewohnte Gebiete, die Rücksichtnahme auf die Planung benachbarter Gemeinden sowie weitere städtebauliche, landschaftspflegerische oder sonstige öffentliche und private Belange“ sein. Anhaltspunkte, weshalb diese Belange auf der Ebene der Regionalplanung nicht erkennbar gewesen sein sollten, habe der Antragsgegner nicht dargelegt; sie seien auch sonst nicht ersichtlich. Der Antragsgegner habe sich damit der eigenen Abwägung von Belangen, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, enthalten und die Konfliktbewältigung vollständig auf die kommunale Bauleitplanung und die Genehmigungsbehörden verlagert. Dies sei mit einer Zielbestimmung gemäß §§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 7 Abs. 2 S. 1 2. Hs. ROG nicht vereinbar.

Dazu ist festzustellen, dass der RPD-Entwurf – in Übereinstimmung mit dem Entwurf des LEP NRW und der Anlage 3 zur LPIG DVO – gerade keine Eignungsgebiete und erst recht keine mit großen Vorbehalten versehene Eignungsgebiete vorsieht, sondern Vorranggebiete - und einige Vorbehaltsgebiete - ohne die Wirkung von Eignungsgebieten. Insoweit liegt hier ein grundlegend anderer Sachverhalt vor.

### **Systematik und das Thema der harten und weichen Tabuzonen/Kriterien**

Das Gericht beanstandet ferner, dass bei den Tabuzonen eine hinreichende Differenzierung zwischen harten und weichen Kriterien fehle und bei den letztgenannten auch eine hinreichende Abwägung. Dabei besteht die Besonderheit, dass bereits Ausschlussgebiete im LEP von Schleswig-Holstein festgelegt sind. Dessen – allerdings ebenfalls nicht nach harten und weichen Ausschlussgründen differenzierten – Kriterien, die nach Auffassung des Gericht zudem auch s nicht mit einer dokumentierten und nachvollziehbaren Abwägung versehenen worden seien –

habe der Plangeber der Regionalplanfortschreibung ohne Weiteres zu Grunde gelegt. Wenn für das gesamte Land Tabukriterien als Ziele der Raumplanung festgeschrieben werden, die für die Regionalplanung verbindlich sein sollen, müssten auf dieser Ebene (LEP) aber die vom Bundesverwaltungsgericht für die Flächennutzungsplanung und die Regionalplanung benannten Grundsätze angewendet werden, denn für den Landesraumordnungsplan gelte das Abwägungsgebot ebenso wie für Regionalpläne (S. 21).

Die im Urteil näher beschriebene Verfahrensweise wäre nur dann unbedenklich, so das Gericht, wenn die festgelegten Ausschlussgebiete ausschließlich auf harten Tabukriterien beruhen würden. Dies träfe jedoch nicht zu (S. 22), wobei das OVG Schleswig u.a. entsprechend kritisch auf den Ausschluss von Natura-2000 Gebieten und den Ausschluss der Nordfriesischen Inseln eingeht.

Hier ist zunächst zu erläutern, worum es bei der Thematik der harten und weichen Tabuzonen bzw. Kriterien geht. Diesbezüglich sei aus einem Beschluss des BVerwG vom 15.09.2009 (BVerwG 4 BN 25/09) zitiert, in dem wichtige systematische Aspekte zumindest für Windenergie-Konzentrationszonenfestlegungen auf der Ebene des Flächennutzungsplans zusammengefasst werden (Hervorhebung durch die Regionalplanungsbehörde):

*„Im ersten Abschnitt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die sich für die Nutzung der Windenergie nicht eignen. Die Tabuzonen lassen sich in zwei Kategorien einteilen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlich und/oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sind („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 anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen. Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen bleiben sog. Potenzialflächen 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 (OVG Koblenz, Urteil vom 26. November 2003 8 A 10814/03 ZNER 2004, 82 <83>). Als Ergebnis der Abwägung muss der Windenergie in substanzieller Weise Raum geschaffen werden.“*

Aus dem aktuelleren Urteil des BVerwG vom 11.04.2013 (4 CN 2.12) – auf das auch das OVG Schleswig in den Urteilen vom 20.01.2015 Bezug nimmt – ergibt sich weiterführend, dass eine Aufschlüsselung in harte und weiche Tabuzonen – inkl. Dokumentation – bei entsprechenden Konzentrationszonenplanungen für die Windenergie erforderlich ist. Der Plangeber müsse sich zur Vermeidung eines Fehlers

im Abwägungsvorgang den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren. Seine Entscheidung für weiche Tabuzonen muss der Plangeber rechtfertigen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Kriterien für harte und weiche Tabukriterien einheitlich anzuwenden sind gemäß BVerwG, Beschluss vom 15.09.2009, 4 BN 25/09. Für eine differenzierte "ortsbezogene" Anwendung der Restriktionskriterien sei bei der Ermittlung der Potenzialflächen kein Raum.

Die vorstehenden Ausführungen korrespondieren dabei mit – noch ausführlicheren Darlegungen - in Kapitel 7.2.15.2.1 der Begründung zum Entwurf des RPD.

Denn bei der Erarbeitung des Entwurfs der Windenergiedarstellungen und der entsprechenden Begründung wurde die Thematik der harten und weichen Tabukriterien bzw. entsprechender Zonen bereits mit abgearbeitet – ebenso wie im Übrigen bei der Thematik Rohstoffgewinnung. Dabei ist eine Differenzierung zwischen harten und weichen Tabukriterien vorgenommen worden. Bei der Annahme harter Tabukriterien ist sehr große Zurückhaltung vorgenommen worden (nur Naturparke und nationale Naturmonumente) und die weichen Tabukriterien für Windenergiedarstellungen wurden beim RPD-Entwurf auch abwägend begründet in Kapitel 7.2.15 und der dortigen Anlage 1. Insoweit dürften die entsprechenden Kritikpunkte des OVG Schleswig auf den hiesigen Entwurf nicht übertragbar sein.

Ergänzend ist dazu anzumerken, dass die Anforderungen bzgl. harter und weicher Tabuzonen seitens der Gerichte für Konzentrationszonenkonzepte postuliert worden sind, d.h. für Planungen bei denen entsprechende Nutzungen und Planungen außerhalb der festgelegten Bereiche ausgeschlossen sind. Dies wäre auf der Ebene der Regionalplanung die bereits angesprochene außergebietliche Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten. Die Windenergiebereiche sind jedoch im Entwurf des RPD als Vorranggebiete ohne die Wirkung von Eignungsgebieten konzipiert – und auch die zusätzlichen Windenergievorbehaltsbereiche haben nicht die Wirkung von Eignungsgebieten. Die Orientierung am Vorgehen mit harten und weichen Tabuzonen beim RPD-Entwurf erfolgte für die Windenergienutzung insoweit vorsorglich und auch in dem Bemühen, eine bessere konzeptionelle Kompatibilität des künftigen RPDs mit der Systematik kommunaler Konzentrationszonenkonzepten herzustellen (siehe u.a. Kap. 7.2.15.2.2 der Begründung des RPD-Entwurfs).

### **Gemeindevoten und Ergebnisse von Bürgerbefragungen**

Das schleswig-holsteinische OVG kritisierte weiter, dass auch die vom Land bei der Regionalplanung praktizierte strikte Befolgung ablehnender Gemeindevoten gegen die Ausweisung von Eignungsflächen im Gemeindegebiet abwägungsfehlerhaft sei, da der ohne weitere Abwägung durch die Landesplanungsbehörde erfolgte Ausschluss von Flächen allein aufgrund des Gemeindevillens oder des Ergebnisses von Bürgerbefragungen im Hinblick auf die eindeutigen gesetzlichen Regelungen des Raumordnungsrechts kein Ausschlusskriterium für Eignungsflächen sei und im

Ergebnis dazu geführt habe, dass zahlreiche Eignungsflächen mit "Vorbehalten", vorbehaltlos geeignete Flächen hingegen nicht ausgewiesen worden seien.“

Hier schreibt das OVG Schleswig unter anderem (S. 25):

*„Dabei sei zur Klarstellung darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse von schlichten Mehheitsentscheidungen einer Gemeindevertretung oder eines Bürgerentscheids keine maßgeblichen Belange für eine durch Abwägung gesteuerte Planung sind. Das Abwägungserfordernis ist Ausfluss des Rechtsstaatsgebots gemäß Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301; Ernst-Zinkahn-Bielenberg-Krautzberger, aaO, § 1 Rn. 179 mit zahlreichen Nachweisen). Deshalb müssen alle planerischen Festsetzungen auf nachvollziehbaren sachlichen Gründen beruhen. Erst Recht darf der bloße Gemeindewille nicht das allein maßgebliche Kriterium einer Abwägungsentscheidung über einen Regionalplan mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB sein, denn die damit verbundene Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bedarf ebenfalls zwingend einer sachlichen Rechtfertigung. Abwägungserhebliche Belange können deshalb nur nachvollziehbare private oder öffentliche Interessen sein, wie sie zum Beispiel in § 2 Abs. 2 ROG als Grundsätze der Raumordnung oder in § 1 Abs. 6 BauGB als Planungsleitsätze für eine Bauleitplanung dargestellt sind. Nach § 7 Abs. 1 S. 3 LaPlaG in der bei Erlass des Regionalplans noch geltenden Fassung vom 10. Februar 1996 hätten die Gemeinden derartige Belange in die Planung einbringen können, die dann gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG von der für die Abwägung allein zuständigen Landesplanungsbehörde mit allen anderen Belangen in die Abwägung einzustellen gewesen wären.*

(...)

*Diese Verfahrensweise widerspricht auch der Funktion der Regionalplanung. Aufgabe der Regionalplanung ist es, eine übergeordnete, zusammenfassende Planung für Teilräume des Landes vorzunehmen (vgl. §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 LaPlaG in der bei Erlass des Regionalplans noch maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 10.02.1996). Diese Funktion wird konterkariert, wenn die Singularinteressen einzelner Gemeinden, die die Windkraftnutzung in ihrem Gebiet ablehnen, alle anderen Aspekte überlagern.*

*Der Abwägungsausfall verletzt nicht nur das den Eigentümern und sonstigen Berechtigten zustehende Recht auf gerechte Abwägung ihres privaten Belangs, Windkraftanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu errichten. Sie wird auch den öffentlichen Belangen, die auf der Ebene des LEP keineswegs abschließend abgearbeitet, sondern bei der Regionalplanung untereinander abzuwägen sind, nicht gerecht.“*

Soweit das OVG Schleswig als Abwägungsfehler moniert, dass ohne weitere Abwägung durch die Landesplanungsbehörde in Schleswig-Holstein ein Ausschluss

entsprechender Flächen allein aufgrund des Gemeinwillens oder des Ergebnisses von Bürgerbefragungen erfolgte, ist auch dies unkritisch in Bezug auf die Windenergiethematik im RPD-Entwurf vom 18.09.2014. Denn den entsprechenden Windenergiedarstellungen liegt ein solches Vorgehen nicht zu Grunde. In diesem Zusammenhang wird vertiefend auf das Kapitel 7.2.15 der Begründung verwiesen.

Besonders zu erwähnen ist dabei, dass in Kapitel 7.2.15.3.4.1 der hiesigen Begründung des RPD-Entwurfs das Erfordernis eines eigenen regionalplanerischen Konzeptes mit regionalplanerischen Kriterien betont wird – auch unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung. Hier geht es mit darum, der Aufgabe der Regionalplanung als übergeordneter, zusammenfassender Planung gerecht zu werden. Dazu gehört, gleiche Sachverhalte im Planungsraum auch kommunenübergreifend möglichst gleich zu behandeln.

### **Abschließende Bemerkungen**

Ungeachtet der vorstehenden Bewertungen ist zu bedenken, dass der RPD-Entwurf noch im Verfahren ist. Das heißt, auch wenn die Kritikpunkte des OVG Schleswig den RPD-Entwurf vom 18.09.2014 zum jetzigen Zeitpunkt inhaltlich nicht betreffen, so könnte sich das theoretisch mit Änderungen am Planentwurf und weiteren Verfahrensschritten ändern.

Daher sollten die vorstehend thematisierten Positionen des OVG Schleswig – ebenso wie Anforderungen gemäß anderer gerichtlicher Entscheidungen – auch bei den anstehenden weiteren Abwägungen im Blick behalten werden. Dies sieht die Regionalplanungsbehörde jedoch ohnehin als geboten an. Auch sind die in dieser Vorlage enthaltenen Wertungen der Regionalplanungsbehörde insoweit nicht abschließend, als beim RPD-Entwurf die abschließende Abwägung ergebnisoffen abzuwarten bleibt. Zudem erlaubte bereits die Kürze der Prüfzeit nach Erscheinen der Urteilsgründe keine allumfassende und abschließende Prüfung aller Aspekte.

Anzumerken ist ferner, dass hier bis dato nicht bekannt ist, ob gegen die in den Urteilen vorgesehene Nichtzulassung der Revision an das BVerwG Beschwerde eingelegt wird (innerhalb eines Monats nach Zustellung der schriftlichen Urteilsgründe). Insoweit könnten sich hier noch geänderte Bewertungen aufgrund einer Entscheidung des BVerwG ergeben.

Bearbeiter: Herr von Seht

# SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT



Az.: 1 KN 6/13

verkündet am 20.01.2015  
..., Justizhauptsekretär  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

der ...

Antragstellerin,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte ...

g e g e n

das Land Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
Düsternbrooker Weg 104, 24105 Kiel, - -

Antragsgegner,

Streitgegenstand: Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für den  
Planungsraum I zur Ausweisung  
von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung

hat der 1. Senat des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes auf die mündliche Verhandlung vom 20. Januar 2015 durch den Vizepräsidenten des Obergerichtes

gerichts ..., den Richter am Oberverwaltungsgericht ..., den Richter am Oberverwaltungsgericht ... sowie die ehrenamtlichen Richter ... und ... für Recht erkannt:

Die Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für den Planungsraum I zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung wird für unwirksam erklärt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Dem Antragsgegner wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abzuwenden, wenn nicht die Antragstellerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für den Planungsraum I zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung. Gleichzeitig mit dieser Teilfortschreibung erfolgten auch die Teilfortschreibungen des Regionalplans 2012 für die übrigen Planungsräume (Planungsräume II bis V). Ziel dieser Teilfortschreibung ist es einerseits, zu den aufgrund früherer Planung bereits bestehenden Windeignungsflächen weitere Windeignungsflächen hinzuzufügen, so dass insgesamt ca. 1,5 % der Landesfläche als Windeignungsflächen ausgewiesen werden. Andererseits soll die Windenergienutzung auf diese Eignungsflächen konzentriert werden. Die Antragstellerin fühlt sich durch diese Planung beeinträchtigt, weil sie außerhalb der Windeignungsflächen Windenergieanlagen errichten und betreiben möchte. Sie hat für die dafür vorgesehenen Flächen langfristige Nutzungsverträge mit den Grundeigentümern geschlossen.

Grundlage der Teilfortschreibung ist der am 13. Juli 2010 veröffentlichte (Amtsbl. S. 719) Landesentwicklungsplan 2010 (LEP). In Ziffer 3.5.2 sind dort die Grundsätze und Ziele der Raumordnung in Bezug auf die Windenergie geregelt. Darin ist die Zielbestimmung getroffen, dass ca. 1,5 % der Landesfläche in den Regionalplänen als Eignungsgebiete für die Windenergienutzung festzulegen sind (Ziffer 3.5.2 Abs. 3). Ferner sind dort unter anderem folgende Regelungen als Ziele der Raumordnung festgesetzt:

„6 Bei der Festlegung von Eignungsgebieten für Windenergie gelten die Empfehlungen der entsprechenden Runderlasse zur Planung von Windenergieanlagen in der jeweils aktuellen Fassung.

...

8 Die Festlegung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung gemäß Ziffer 3.5.2 Absatz 3 ist in folgenden Gebieten nicht zulässig (**Ausschlussgebiete**):

- im Gebiet des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer sowie in der Nordsee bis zur Hoheitsgrenze;
- auf den Nordfriesischen Inseln und Halligen;
- in der Ostsee bis zur Hoheitsgrenze;
- in der Elbe bis zur Hoheitsgrenze sowie auf sonstigen Wasserflächen (Seen und Flüsse);
- innerhalb der in den Regionalplänen festgelegten Siedlungsachsen und Besonderen Siedlungsräumen;
- auf Vordeichflächen aller Art;
- in bestehenden Naturschutzgebieten sowie in Gebieten, die die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung nach § 23 LNatSchG in Verbindung mit § 13 LNatSchG erfüllen, für die ein Verfahren nach § 22 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG in Verbindung mit § 19 LNatSchG eingeleitet ist oder die nach § 22 BNatSchG in Verbindung mit § 12 LNatSchG einstweilig sichergestellt sind;
- in gesetzlich geschützten Biotopen, europäischen Vogelschutzgebieten und FFH-Gebieten;
- in Wäldern;
- auf größeren, regelmäßig aufgesuchten bevorzugten Nahrungs- und Rastflächen sowie im Bereich zugeordneter Vogelflugfelder.“

Absatz 9 benennt als Ziel der Raumordnung bestimmte Gebietstypen, in denen die Festlegung von Windenergieeignungsgebieten nur zulässig ist, wenn dies im Einzelfall mit dem Schutz- und Nutzungszweck dieser Gebiete vereinbar ist (Ausschlussgebiete mit der Möglichkeit der Feinsteuerung auf der Regionalplanebene). Als Grundsatz der Raumordnung räumt Absatz 10 der Regionalplanung die Befugnis ein, für bestimmte charakteristische Landschaftsräume Ausschlussgebiete festzusetzen.

Mit der angefochtenen Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für den Planungsraum I, die die Ziffer 6.4.2 des Regionalplans für den Planungsraum I, Fortschreibung 1998, vom 16. Juli 1998 (Amtsblatt S. 751) ersetzt, und den entsprechenden Regelungen für die vier weiteren Planungsräume setzte der Antragsgegner die Regelungen des LEP wie folgt um:

In allen fünf Teilgebieten wurden insgesamt 13.300 ha Eignungsflächen neu ausgewiesen, so dass nach der Teilfortschreibung aller Planungsräume insgesamt ca. 1,7 Prozent der Landesfläche als Windeignungsgebiete festgesetzt sind. Die Eignungsgebiete sind für jedes Teilgebiet jeweils in einer Karte zeichnerisch dargestellt. Für die jeweiligen Teilgebiete sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung im Einzelnen textlich dargelegt. Für das Teilgebiet I ist in Ziffer 6.4.2.1 Abs. 3 die Geltung der „Empfehlungen des entsprechenden Runderlasses zur Planung von Windenergieanlagen in der jeweils geltenden Fassung“ als Ziel der Raumordnung bestimmt. Als Ziel der Raumordnung ist in Ziffer 6.4.2.1 Abs. 4 ferner geregelt:

„Innerhalb der in der Karte ausgewiesenen Eignungsgebiete stimmt die Errichtung von Windenergieanlagen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung überein. Sofern und soweit die Windenergienutzung in einem Eignungsgebiet kleinräumig gesteuert oder darüber hinaus in ihrem flächenmäßigen Umfang eingeschränkt werden soll oder artenschutzrechtliche Belange dies erfordern, ist ein Flächennutzungsplanverfahren (§ 35 Absatz 3 Satz 3 gegebenenfalls in Verbindung mit § 5 Absatz 2 b BauGB) erforderlich. Eine flächenmäßige Einschränkung ist zu begründen und muss beachten, dass das landesplanerische Ziel der Windenergienutzung erhalten bleibt. Dieses Ziel wird durch eine angemessene begrenzte Einschränkung der Eignungsgebiete im Wege der Flächennutzungsplanung der einzelnen Gemeinden nicht in Frage gestellt. Inhalte der Landschaftsplanung, Lärmauswirkungen auf bewohnte Gebiete, die Rücksichtnahme auf die Planung benachbarter Gemeinden sowie weitere städtebauliche, landschaftspflegerische oder sonstige öffentliche und private Belange können im Wege der Abwägung eine Reduzierung der Eignungsgebiete rechtfertigen.“

Als Grundsatz der Raumordnung heißt es in Ziffer 6.4.2.4, dass sich die Eignungsgebiete in einigen Gemeinden mit Gebieten mit besonderer Bedeutung für den Vogelschutz beziehungsweise mit potenziellen Beeinträchtigungsbereichen empfindlicher und geschützter Vogelarten überschneiden. Weiterhin lägen die Eignungsgebiete einiger Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft zu Kompensationsflächen von Straßenbauprojekten, die artenschutzrechtliche Entwicklungsziele hätten. Der Antragsgegner wies ferner als Grund-

satz der Raumordnung in Ziffer 6.4.2.5 darauf hin, dass sich in verschiedenen Eignungsgebieten sowie in der Nähe verschiedener Eignungsgebiete eingetragene Kulturdenkmale befänden. Ziffer 6.4.2.4 und 6.4.2.5 sehen für die betroffenen Gebiete arten- und denkmalrechtlich Vorbehalte vor. Vergleichbare artenschutzrechtliche und denkmalrechtlich Vorbehalte gibt es auch für zahlreiche Eignungsgebiete in den übrigen Planungsräumen.

Die Teilfortschreibungen des Regionalplans wurden – parallel mit der Aufstellung des Landesentwicklungsplans und der Änderung der Runderlasse zur Planung von Windenergieanlagen – seit 2009 vorbereitet. Der Antragsgegner bat die Kreise, sogenannte Kreiskonzepte zu erstellen. Dabei sollten die Kreise die Ziffer 7.5.2 Abs. 8 bis 10 des damaligen Entwurfs des LEP 2010, die weitgehend den Absätzen 8 bis 10 der Ziffer 3.5.2 des geltenden LEP entsprechen, sowie die im damals noch geltenden gemeinsamen Runderlass verschiedener Ministerien vom 04. Juli 1995 geregelten Abstände zu schutzwürdigen Nutzungen (Bl. 102 der Verfahrensakte) zu Grunde legen. Unabhängig von der fachlichen Eignung sollten keine Flächen aus Gemeinden in die Eignungsflächen einbezogen werden, die die Errichtung von Windkraftanlagen ablehnen; demgemäß wurde verfahren. Parallel zur Erstellung der Kreiskonzepte ermittelte die Landesplanung ohne Berücksichtigung des Gemeindevillens allein nach fachlichen Gesichtspunkten Potenzialflächen. Bei einem Vergleich der Kreiskonzepte mit den Potenzialflächen der Landesplanung stellte sich heraus, dass sowohl die von den Kreisen gemeldeten Potenzialflächen als auch die Potenzialflächen der Landesplanung für sich genommen mehr als ausreichend für die erforderlichen Neuausweisungen (11.300 ha = 0,72 %) zur Erreichung des im LEP genannten Ziels (23.600 ha = 1,5 % der Landesfläche) gewesen wären. Eine Verschneidung der Flächen ergab allerdings, dass lediglich 3.452 ha = 0,22 % der Landesfläche deckungsgleich waren. Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass die Kreise wegen negativer Voten der Gemeinden viele von der Landesplanung benannte Potenzialflächen nicht gemeldet hatten (Bl. 6094 der Planungsvorgänge). Daraufhin wurden sämtliche von den Kreisen und Gemeinden benannten Flächen überprüft. Ergebnis der Überprüfung war ein erster Vorentwurf der Landesplanung, der nochmals mit den Kreisen und verschiedenen Landesbehörden abgestimmt wurde.

Das Verfahren zur Teilfortschreibung der Regionalpläne wurde förmlich durch Runderlass des Innenministeriums vom 19. Juli 2011 eingeleitet (Amtsblatt, S. 458). Gleichzeitig wur-

de das Verfahren zur Anhörung der Öffentlichkeit bekannt gemacht (Amtsblatt, S. 461); die Planentwürfe wurden anschließend öffentlich ausgelegt.

Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen überarbeitete und änderte der Antragsgegner die Planentwürfe; er strich verschiedene zunächst ausgewiesene Eignungsräume in Gemeinden, die sich zwischenzeitlich gegen eine Windkraftnutzung ausgesprochen hatten. Anregungen, weitere Eignungsräume auszuweisen, wurden abgelehnt, wenn die betroffenen Gemeinden damit nicht einverstanden waren. Der Antragsgegner legte die geänderten Pläne erneut aus. Nach Durchführung der 2. Öffentlichkeitsbeteiligung änderte der Antragsgegner die Pläne nochmals. Im Planungsraum I wurden die Gebiete 248 und 308 aufgrund nachträglicher ablehnender Gemeindevoten gestrichen; für das Gebiet 204 wurde die Abgrenzung geändert.

Die Feststellung der Teilfortschreibung wurde am 17. Dezember 2012 im Amtsblatt öffentlich bekannt gemacht (für den Planungsraum I S. 1318).

Die Antragstellerin hat am 18. Februar 2013 gegen die Teilfortschreibung des Regionalplans für den Planungsraum I einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie macht unter anderem geltend:

Die Teilfortschreibung des Regionalplans für den Planungsraum I leide an mehreren beachtlichen formellen Fehlern. Sie sei auch materiell mangelhaft. Die Planung entspreche nicht den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts an ein schlüssiges gesamt-räumliches Plankonzept. Den in dieser Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Potenzialflächenfindung werde der Antragsgegner aus mehreren Gründen nicht gerecht. Zum einen unterscheide er nicht zwischen harten und weichen Tabuzonen, sondern behandle alle Ausschluss- und Abstandsflächen als harte Tabuzonen, weil er sich fälschlicher Weise an die Vorgaben des Landesentwicklungsplans (LEP) gebunden sehe. Eine Bindung an die Ziffern 3.5.2 Abs. 6 und Abs. 8 LEP habe aber nicht bestanden, denn es handele sich hierbei - trotz ihrer Bezeichnung als Ziele der Raumordnung - nur um Grundsätze der Raumordnung. Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels habe, hänge nicht von der Bezeichnung, sondern dem materiellen Gehalt der Planaussage selbst ab. Die Rechtsqualität eines Zieltes erlange eine als solche gekennzeichnete Planaussage nur, wenn die sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ergebenden Voraussetzungen

eines Ziels der Raumordnung erfüllt seien. Anderenfalls handele es sich nur um einen planerischen Grundsatz. Ziffer 3.5.2 Abs. 6 LEP erfülle die Voraussetzungen eines Ziels der Raumordnung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nicht, weil diese Vorschrift eine dynamische Verweisung enthalte. Zum Zeitpunkt der Abwägung sei für den Plangeber nicht erkennbar gewesen, welche Ausschlussgebiete und welche Abstände von schutzwürdigen Nutzungen festgelegt würden. Tatsächlich hätten sich auch die Abstände zur Wohnbebauung im Runderlass vom 22. März 2011 gegenüber dem Runderlass vom 04. Juli 1995, der zum Zeitpunkt der Entscheidung der Abwägung über den LEP in Kraft gewesen sei, nicht unerheblich ausgeweitet. So sei der Abstand zu Einzelhäusern von 300 auf 400 m und der Abstand zu ländlichen Siedlungen von 500 auf 800 m erhöht worden. Grundsätze der Raumordnung hätten aber keine Bindungswirkung, sondern seien lediglich Vorgaben für die nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidung. Selbst wenn Ziffer 3.5.2 Abs.6 LEP gleichwohl als Ziel der Raumordnung angesehen werde, entfalte dieses Ziel keine Bindungswirkung für den Regionalplan. Weil dem Plangeber im Zeitpunkt der Abwägung nicht bekannt gewesen sei, über welche Ausschlussgebiete und Abstandskriterien er letztlich eine Entscheidung treffe, sei diese Zielbestimmung rechtswidrig. Bindungswirkung könnten aber nur rechtmäßige Ziele der Raumordnung entfalten.

Die in Ziffer 3.5.2 Abs. 8 LEP aufgezählten Ausschlussgebiete habe der Antragsgegner zu Unrecht als harte Tabuzonen eingeordnet. Tatsächlich handele es sich dabei aber überwiegend um sogenannte weiche Tabuzonen, die der Abwägung zugänglich seien.

Die Regionalplanung stelle auch nicht sicher, dass der Windenergienutzung in substantieller Weise Raum verschafft werde. Ob dies der Fall sei, hänge nicht allein von quantitativen Kriterien ab, sondern auch von den bauplanungsrechtlichen Vorgaben und qualitativen Kriterien. Hier sei zu beanstanden, dass der Antragsgegner lediglich Eignungsgebiete gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG, nicht aber zugleich auch Vorranggebiete gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG ausgewiesen habe. Die Ausweisung eines Eignungsgebiets als Ziel der Raumordnung führe aber nicht dazu, dass die genannten Nutzungen sich gegen innergebietliche konkurrierende Nutzungen durchsetzen könnten. Innergebietlich bleibe die Bindungswirkung noch hinter derjenigen eines Vorbehaltsgebietes gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG zurück. Es fehle damit an einer schlussabgewogenen Verplanung der Fläche des Eignungsgebiets für die gesteuerte Nutzung.

Selbst wenn Eignungsgebiete innergebietlich als Ziel der Raumordnung wirken könnten, fehle eine durch raumordnerische Abwägung gesicherte positive Nutzungszuweisung, die im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung nicht mehr zur Disposition stehe und durch die der Planvorbehalt gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausgefüllt werden könne. Schon anhand des Wortlauts der Regelungen zur Windenergienutzung im angefochtenen Plan zeige sich, dass die Abwägung des Antragsgegners bei der Festsetzung der Eignungsgebiete nicht die nötige Dichte habe, um eine innergebietliche Schlussabgewogenheit zu erzeugen. Aus Ziffer 6.4.2.1 Abs. 4 für den Planungsraum I ergebe sich lediglich, dass innerhalb der ausgewiesenen Eignungsgebiete die Errichtung der Windenergieanlagen mit den Zielen der Raumordnung und der Landesplanung übereinstimme. Eine Regelung zum Konflikt mit anderen Nutzungen fehle. Auch die dynamischen Verweisungen auf die Runderlasse und die vollständige Offenheit der Einschränkungsmöglichkeiten der Windenergienutzung durch die Gemeinden zeigten, dass es an der erforderlichen Schlussabgewogenheit fehle. Hinzu kämen noch die weiteren Spielräume für die nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsbehörden durch die Vorbehalte für den Artenschutz und den Denkmalschutz. Diese generellen Vorbehalte seien unzulässig. Eventuelle Konflikte mit dem Denkmalschutz und dem Artenschutz müssten auf der Ebene der Regionalplanung abgewogen werden und dürften nicht auf das Genehmigungsverfahren oder auf die kommunale Ebene verlagert werden.

Die Abwägung sei auch deshalb rechtswidrig, weil der Antragsgegner die Ausweisung von Windeignungsgebieten von dem politischen Willen der betroffenen Gemeinden abhängig gemacht habe. Dies sei unzulässig. Es sei bereits fraglich, ob das Einvernehmen einer Gemeinde überhaupt ein Auswahlkriterium bilden könne. Zweifelsfrei könne der Wunsch der Gemeinden aber nicht vorrangiges oder ausschlaggebendes Kriterium für oder gegen die Ausweisung einer Fläche sein. So sei hier jedoch verfahren worden. Gegen ein negatives Gemeindevotum hätten sich andere abwägungsrelevante Belange nicht durchsetzen können.

Die Antragstellerin beantragt,

die Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für den Planungsraum I zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,  
den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Der Antragsgegner hält den Normenkontrollantrag für unzulässig. Der Antragstellerin fehle das Rechtsschutzbedürfnis, denn bei Feststellung der Unwirksamkeit des angefochtenen Regionalplans seien die Regelungen des Regionalplans in der bisherigen Fassung anzuwenden. Dieser habe ebenfalls die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.

Der Normenkontrollantrag sei auch unbegründet.

Die geltend gemachten formellen Fehler lägen nicht vor. Die in der öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt enthaltenen Hinweise zum ersten Planentwurf seien nicht zu beanstanden. Diese Hinweise seien mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu vereinbaren, denn sie seien nicht geeignet, interessierte Bürger an der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten. Er - der Antragsgegner - sei damit lediglich seiner Verpflichtung nachgekommen, auf das Substantiierungserfordernis und eine ordnungsgemäße Durchführung des Beteiligungsverfahrens hinzuwirken. Er sei auch nicht verpflichtet gewesen, eine dritte Anhörung gemäß § 10 Abs. 1 ROG durchzuführen, denn die nach der zweiten Anhörung erfolgten Änderungen berührten die Grundzüge der Planung nicht. Die mit Kabinettsbeschluss verabschiedete Teilfortschreibung sei eine Zusammenführung von Flächen, wie sie im ersten und zweiten Planentwurf dargestellt worden seien. Die Größe und Lage der Flächen variere zwar vom ersten zum zweiten Planentwurf an einigen Stellen. Die Teilfortschreibung enthalte aber keine Flächen, die nicht entweder im ersten oder zweiten Planentwurf enthalten gewesen bzw. dort Gegenstand von Prüfungen oder Abwägungen gewesen seien. Erster und zweiter Entwurf und die in beiden Anhörungen erlangten Abwägungsmaterialien bildeten in der Gesamtschau eine lückenlose Sammlung. Daraus folge, dass für die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten Träger öffentlicher Belange die Gelegenheit bestanden habe, zu allen in der Teilfortschreibung getroffenen Entscheidungen ihre sich aus § 10 Abs. 1 S. 4 ROG ergebenden Beteiligungsrechte wahrzunehmen.

Die Regionalpläne seien auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden.

Die Festlegung von Windeignungsgebieten entfalte die in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB normierte Ausschlusswirkung. Den Teilfortschreibungen des Regionalplans lasse sich entnehmen, dass mit den Eignungsgebieten Ziele der Raumordnung festgelegt werden sollten. Die außergebietliche Ausschlusswirkung ergebe sich aus § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG. Innergebietlich träfen die Eignungsgebiete eine Eignungsaussage für bestimmte raumbedeutsame Nutzungen. Sie erklärten einen bestimmten Standort für grundsätzlich unbedenklich für eine definierte Nutzung. Hierin lägen die landesplanerische Letztentscheidung und damit auch eine Zielsetzung. Eine auf der Gemeindeebene erfolgende Planung könne die Eignung eines Gebietes nicht mehr gänzlich zur Disposition stellen. Nur die innergebietliche Ausgestaltung im Detail bleibe der nachfolgenden Planungsebene überlassen.

Für die Konzentrationsflächenplanung in Schleswig-Holstein sei zu beachten, dass sich bereits im Landesentwicklungsplan 2010 strenge Vorgaben für die Ausweisung von Eignungsgebieten befänden. Diese Vorgaben seien bei der Aufstellung der Teilfortschreibung für die Landesplanungsbehörde bindend gewesen. Mit den Angriffen gegen die Ausweiskriterien greife die Antragstellerin inzident die Ziele der Raumordnung aus dem LEP an. Dies sei nicht berechtigt, denn die Ziele des LEP seien rechtmäßig. Die Ansicht, dem LEP liege kein schlüssiges räumliches Gesamtkonzept zugrunde, sei falsch. Die in Ziffer 3.5.2 LEP formulierten Ziele, zu denen insbesondere ein Katalog von harten und weichen Ausschlusskriterien gehöre, seien eine Weiterentwicklung der bisherigen Regionalpläne, in denen bis dahin in einer sehr ähnlichen Systematik diese Ausschlussgebiete formuliert gewesen seien.

Im Landesentwicklungsplan werde in rechtlich zulässiger Weise nach harten und weichen Tabukriterien unterschieden. Bei den in Ziffer 3.5.2 Abs. 8 LEP genannten Ausschlussgebieten handele es sich um harte Tabuzonen, in denen entweder arten- und naturschutzrechtliche Belange oder andere nicht mit der Windenergienutzung vereinbare Ziele der Raumordnung der Windenergienutzung faktisch oder aus begründeten planerischen Vorsorgeerwägungen heraus entgegenstünden. Die in Ziffer 3.5.2 Abs. 9 LEP genannten Ausschlussgebiete seien weiche Tabuzonen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die Dokumentation hinsichtlich der Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabuzonen sei auf der Ebene des LEP erfolgt. Dass der LEP und die Teilfortschreibung des Regionalplans die Begriffe „weiche“ und „harte“ Tabuzonen nicht ausdrücklich benennen, sei ohne Bedeutung. Entscheidend sei, dass der Antragsgegner sich bei der Planerstellung an den von der Rechtsprechung erstellten Kriterien orientiert habe.

Bei der Aufstellung des LEP seien Flächen ermittelt worden, auf denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen sei. In einem zweiten Schritt seien im LEP diejenigen Flächen benannt worden, auf denen nach städtebaulichen bzw. raumordnerischen Vorstellungen Windkraftanlagen in der Regel nicht gebaut werden sollten. Die Runderlasse, auf die Ziffer 3.5.2 Abs. 6 LEP verweise, seien harte Tabukriterien, denn die Erlasse seien für die Landesplanungsbehörde als staatliche Behörde bindend. Sie dürfe davon nicht abweichen. FFH-Gebiete seien in Nr. 3.5.2 Abs. 8 LEP zu Recht als harte Tabuzonen eingeordnet worden. Windkraftanlagen seien dort zwar nicht zwingend ausgeschlossen. Bei Berücksichtigung der konkreten Planungssituation und der vorliegenden Zusammenhänge könne es aber gerechtfertigt sein, die genannten Schutzgebiete den Flächen zuzuordnen, auf denen Windenergieanlagen tatsächlich oder rechtlich ausgeschlossen seien. Die Landesplanung habe sich hier von dem Gedanken der Vorsorgeplanung leiten lassen und die raumplanerische Prämisse zugrunde gelegt, dass Schutzgebiete grundsätzlich wertvolle Naturräume seien, die von technischen Eingriffen unberührt bleiben sollten. Nur so könnten sie auch den allgemeineren, für alle naturschutzfachlichen Schutzgebiete geltenden Funktionen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie dem Erholungswert von Natur und Landschaft gerecht werden. Diese Funktionen würden durch die Windkraftanlagen, die mit ihrer Gesamthöhe von bis zu 200 m und ihrer Rotorbewegung für ein Element der Unruhe in der Landschaft sorgen, gefährdet werden. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass eine jeweils gebietsbezogene Einzelfallprüfung zu der Frage erforderlich wäre, ob die Errichtung von Windkraftanlagen mit den Erhaltungszielen des Gebiets vereinbar sei und ob sie zu einer Verschlechterung der zu schützenden Lebensraumtypen und -arten führen werde. Eine solche Verträglichkeitsprüfung könne nicht auf der Ebene der Regionalplanung durchgeführt werden. Möglicherweise hätte dieser Weg gleichwohl beschritten werden müssen, wenn im Laufe des Planungsprozesses festgestellt werde, dass bei einem vorsorgenden Pauschalausschluss aller Natura-2000 Gebiete nicht genug Raum für die Windenergienutzung verbleibe. Diese Gefahr habe aber in Schleswig-Holstein von vornherein nicht bestanden. Im Landesentwicklungsplan 2010 - Ziffer 5.2.1 Abs. 1 - komme das Ziel der Freihaltung auch dadurch zum Ausdruck, dass die Gebiete des Netzes Natura 2000 als Vorranggebiete für den Naturschutz darzustellen seien. Im Sinne einer schlüssigen Gesamtsystematik des LEP sei es nur folgerichtig, die FFH-Gebiete als Ausschlussgebiete für die Errichtung von Windkraftanlagen zu definieren, da nur so der Vorrang „Schutz der Natur“ umsetzbar sei. Insgesamt habe die Landesplanung damit plausibel begründet, weshalb sie aus übergeordneten raumplanerischen Gesichtspunkten die FFH-Gebiete als harte Tabukriterien festgelegt habe.

Die Berücksichtigung des Gemeindewillens sei nicht zu beanstanden. Der Ausschluss von Gebieten wegen des Gemeindewillens sei lediglich aufgrund eines Überangebotes an geeigneten Flächen erfolgt. Übergeordnetes Ziel der Planung sei es gewesen, der Windkraft zur Erfüllung des raumordnerischen Zieles (ca. 1,5 % der Landesfläche) in substantieller Weise Raum zu schaffen. Bei der Festlegung von Eignungsgebieten für Windkraftanlagen hätten die Wünsche der Gemeinden keinen pauschalen Vorrang gehabt. Die Landesplanung habe diesen Aspekt aber gleichwohl möglichst weitgehend im Planungsprozess verankern wollen, um am Ende einen auf breiter Basis akzeptierten Plan zu haben und um sicherzustellen, dass auf den ausgewiesenen Flächen der Windenergienutzung auf der Ebene der kommunalen Bauleitplanung möglichst weitgehend Raum verschafft werde. Die Landesplanung halte es für zulässig, die Gemeindebeschlüsse in der vorgenommenen Weise in die Abwägung einzubeziehen. In den Gemeindebeschlüssen drücke sich die bürgerschaftlich getragene Selbstbestimmung zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 GG aus. Die Landesplanung halte es dabei auch für gerechtfertigt, in geringem Umfang potenziell gut geeignete Flächen allein aufgrund des ablehnenden Gemeindevotums zu verwerfen, dafür aber Flächen mit artenschutzrechtlichen oder denkmalschutzrechtlichen Vorbehalten aufzunehmen. An dieser Stelle fließe das Kriterium der Akzeptanz in der Bevölkerung für das gesamtäumliche Konzept mit in die Planung ein. Die Akzeptanz bei den von den Planungszielen betroffenen Menschen stelle dabei einen Wert dar, der für die Umsetzungsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit des Planes eine den klassischen Schutzgütern vergleichbare Bedeutung habe. Wenn es um die Einbeziehung von basisdemokratischen Entscheidungen gehe (bei denen Gemeindebeschlüsse und Bürgerentscheide kommunalrechtlich gleichwertig seien), so handele es sich hierbei um eine politische Willensbildung, die gerade auf dieser Planungsebene sinnvoll berücksichtigt werden könne, da es hier um eine gesamtäumliche Betrachtung in größerem, regionalem Maßstab gehe. Das gewählte Beschlussgremium der Gemeinde habe bei seinen Entscheidungen immer das Gemeinwohl im Blick (§ 1 Abs. 1 GO). Dies werde auch dadurch sichergestellt, dass Vorteilsnahme nach § 22 Abs. 1 GO ausgeschlossen werde. Insofern könne die Landesplanung davon ausgehen, dass Gemeindebeschlüsse das abgewogene Ergebnis einer nicht von Einzelinteressen geprägten Entscheidungsfindung seien.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie die Verfahrensakten zur Aufstellung des Landesentwicklungsplans 2010 sowie

der Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 für alle Planungsräume, die der Senat beigezogen hat, Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

1) Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaft, denn die angefochtene Teilfortschreibung des Regionalplans weist Windeignungsgebiete aus, die Ziele der Raumordnung im Sinne von § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG darstellen. Derartige Regelungen sind auch dann gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO mit der prinzipialen Normenkontrolle anfechtbar, wenn sie nicht förmlich als Rechtsvorschrift ergangen sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6.03 -, DVBl. 2004, 629).

Die Antragstellerin ist auch gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO antragsbefugt, denn der Antragsgegner bezweckt mit der Teilfortschreibung des Regionalplans eine Konzentration von Windkraftanlagen auf die Eignungsgebiete. Angesichts der Privilegierung von Windkraftanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB würde dieser Zweck allein durch eine planerische Bindung der Gemeinden gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG nicht zuverlässig erreicht. Eine effektive Konzentrationswirkung ist nur gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB möglich. Diese Wirkung sollte durch die angefochtene Planung erzielt werden. Dies hat der Antragsgegner im Normenkontrollverfahren schriftsätzlich und nochmals in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Da die Antragstellerin außerhalb der Windeignungsflächen Windkraftanlagen errichten möchte und dazu zivilrechtlich befugt ist, wird sie durch die beabsichtigte Ausschlusswirkung unmittelbar in ihren Rechten betroffen.

Die Antragstellerin hat auch ein Rechtsschutzbedürfnis für den Normenkontrollantrag. Bei Feststellung der Unwirksamkeit der angefochtenen Teilfortschreibung des Regionalplans ersetzt dieser zwar nicht mehr die Ziffer 6.4.2 des Regionalplans für den Planungsraum I, Fortschreibung 1998, vom 16. Juli 1998 (Amtsbl. 751). Diese Regelung, die ebenfalls eine Konzentrationswirkung bezweckt (vgl. Ziffer 6.4.2 Abs. 2 der alten Fassung), gilt dann fort (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.08.1990 - 4 C 3/90 - BVerwGE 85, 289 - Juris Rn. 21; 23.04.

2002 - 4 CN 3/01 - NVwZ 2002, 1126 - Juris Rn. 9 - beide zur Fortwirkung früherer Bebauungspläne; Sächs. OVG, Urt. v. 25.03. 2014 - 1 C 4/11 - Juris Rn. 37 zur Fortwirkung eines früheren Regionalplans). Dieser Zusammenhang lässt aber das Rechtsschutzbedürfnis nicht entfallen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass das Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag nur dann fehlt, wenn der Antragsteller durch die von ihm angestrebte Unwirksamkeitserklärung der beanstandeten Rechtsnorm seine Rechtsstellung nicht verbessern kann. Steht die angefochtene Rechtsnorm der baulichen Nutzung eines Grundstücks entgegen, so fehlt das Rechtsschutzbedürfnis nur dann, wenn unzweifelhaft ist, dass der Antragsteller seinem Ziel durch die Feststellung der Unwirksamkeit der Norm nicht näher kommt. Dem Zulässigkeitsanfordernis des Rechtsschutzbedürfnisses ist bereits dann genügt, wenn sich nicht ausschließen lässt, dass die gerichtliche Entscheidung für den Rechtssuchenden gegebenenfalls von Nutzen sein kann (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.03.1998 – 4 CN 6/97 – NVwZ 1998, 732 zur Anfechtung eines Bebauungsplans; Beschl. v. 25.05.1993 – 4 NB 50/92 – NVwZ 1994, 268, 269 für den Fall einer Fortgeltung eines durch den angefochtenen Bebauungsplan ersetzten Bebauungsplans). Der Vorteil einer stattgebenden Sachentscheidung des Senats für die Antragstellerin liegt hier zum einen darin, dass die Urteilsgründe ihr möglicherweise die inzidente Überprüfung der Wirksamkeit und der Wirkung (Konzentrationswirkung) der bisherigen Regelungen erleichtern. Zum anderen erhält die Antragstellerin nach Feststellung der Unwirksamkeit der angefochtenen Teilfortschreibung die Chance, dass der Antragsgegner die Flächen der Antragstellerin bei einer erneuten Planung in ein Windeignungs- und / oder Vorranggebiet einbezieht (vgl. zu diesem Aspekt BVerwG, Beschl. v. 25.05.1993 aaO; Urt. v. 23.04.2002 – 4 CN 3/01 – NVwZ 2002, 1126).

2) Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

a) Die angefochtene Teilfortschreibung des Regionalplans leidet an zwei erheblichen Verfahrensfehlern.

Die Bedenken der Antragstellerin gegen die Wirksamkeit der Bekanntmachung der Teilfortschreibung des Regionalplans 2012 teilt der Senat zwar nicht. Die Teilfortschreibung wurde im Amtsblatt wirksam bekanntgemacht (für den Planungsraum I im Amtsblatt 2012, 1318). Dies gilt auch für die Planzeichnung, die dem Amtsblatt als Anlage beigefügt und damit Bestandteil des Amtsblatts geworden ist. Auf die Anlage wurde auch in der Be-

kanntmachung hingewiesen. Einer Ersatzbekanntmachung der Karte bedurfte es deshalb nicht.

Die Antragstellerin rügt aber zu Recht Verfahrensfehler, die die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 10 Abs. 1 ROG betreffen und deshalb gemäß § 12 Abs. 1 S. 1 1. Hs. ROG beachtlich sind. Da bei Inkraftsetzung der Fortschreibung des Regionalplans nicht gemäß § 12 Abs. 5 S. 2 ROG auf die Jahresfrist des § 12 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG hingewiesen worden ist, kommt es nicht darauf an, ob die Rüge fristgemäß erhoben worden ist.

Die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung des ersten Planentwurfs im Amtsblatt vom 01. August 2011 (S. 461) enthält den Zusatz, dass die Stellungnahmen sich nur auf den Zielteil des Entwurfs, nicht aber auf den Begründungsteil beziehen sollen. Der Antragsgegner hat damit die Öffentlichkeit beeinflusst, keine Stellungnahmen zur Begründung der planerischen Festsetzungen abzugeben. Die Begründung ist aber der zentrale Anknüpfungspunkt für die Beurteilung planerischer Festsetzungen und muss deshalb Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung sein. § 10 Abs. 1 S. 1 2. Hs. ROG sieht dies auch ausdrücklich vor. Der Zusatz ist dazu geeignet, die gesetzlich vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung zu beschränken und führt deshalb zur Unwirksamkeit der angefochtenen Fortschreibung des Regionalplans (vgl. BVerwG, Beschl. v. 11.04.1978 - 4 B 37.78 - Juris zu § 3 BauGB). Dieser Fehler wird nicht durch die zweite Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Bekanntmachung (Amtsbl. v. 21. Mai 2012, S. 471) den einschränkenden Zusatz nicht enthält, geheilt. Eine Heilung kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, auf die im zweiten Entwurf getroffenen Änderungen beschränkt worden ist.

Nach Durchführung der zweiten Öffentlichkeitsbeteiligung wäre eine weitere Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich gewesen, denn der Planentwurf wurde durch die nachträgliche Streichung der Gebiete 248 und 308 und die Änderung der Abgrenzung des Gebiets 204 nochmals geändert. Die Auffassung des Antragsgegners, dass eine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich gewesen sei, weil sämtliche Eignungsflächen Gegenstand der bisherigen Auslegungen gewesen seien, überzeugt nicht. Die maßgebliche Änderung liegt in der Streichung von Eignungsflächen, von der die Öffentlichkeit nicht unterrichtet worden ist. Hierbei handelt es sich nicht nur um eine Klarstellung ohne materiellen Regelungsgehalt, sondern um erhebliche Änderungen mit nachteiligen Wirkungen

für die betroffenen Grundstückseigentümer. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob eine beschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 10 Abs. 1 S. 4 ROG zulässig gewesen wäre. Ein vollständiger Verzicht ist im Gesetz nicht vorgesehen und deshalb unzulässig (vgl. Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB, Kommentar, Loseblatt, Stand Oktober 2014, § 4 a Rn. 20 zur ähnlich geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauleitplänen).

Im Hinblick auf die oben festgestellten Mängel der Öffentlichkeitsbeteiligung, die jeweils für sich die Unwirksamkeit des angefochtenen Plans zur Folge haben, sieht der Senat davon ab, den weiteren, die Öffentlichkeitsbeteiligung betreffenden Rügen der Antragstellerin nachzugehen.

b) Die angefochtene Teilfortschreibung des Regionalplans ist auch aus materiellen Gründen unwirksam, denn der Antragsgegner hat die öffentlichen und privaten Belange nicht gerecht abgewogen, wie dies gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG erforderlich gewesen wäre. Es handelt sich dabei um erhebliche Mängel im Abwägungsvorgang gemäß § 12 Abs. 3 S. 2 ROG. Ob die Mängel gemäß § 12 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung gerügt worden sind, ist unerheblich, weil der Antragsgegner bei der Inkraftsetzung der Teilfortschreibung nicht gemäß § 12 Abs. 5 S. 2 ROG auf die Frist hingewiesen hat (s.o.).

aa) Die Abwägung ist fehlerhaft, weil die planerischen Festsetzungen nicht geeignet sind, das mit der Planung bezweckte Ziel, die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB herbeizuführen, zu erreichen. Will der Plangeber die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erzielen, so muss er die der Ausschlusswirkung unterliegenden raumbedeutsamen Vorhaben (hier der Windenergieanlagen) an anderer Stelle als Ziele der Raumordnung ausweisen. Eine solche innergebietliche Zielbestimmung zugunsten der Windenergie setzt voraus, dass der Träger der Raumordnung in Bezug darauf verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, abschließend abgewogenen Festlegungen vornimmt (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Er muss die auf seiner Ebene erkennbaren öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abschließend abwägen (§ 7 Abs. 2 S. 2. Hs. ROG). Durch diese Vorgaben muss sichergestellt sein, dass sich die privilegierte Nutzung an den ihr zugewiesenen Standorten gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 3/02 – NVwZ 2003, 1261 – Juris Rn. 20; BVerwG, Urt. v. 20.05.2010 – 4 C 7/09 –

BVerwGE 137, 74 – Juris Rn. 46 zu Flächennutzungsplänen). Eine derartige innergebietliche Zielbestimmung zugunsten der Windenergie ist in der angefochtenen Teilfortschreibung des Regionalplans für den Planungsraum I nicht enthalten.

Dagegen spricht bereits, dass der Antragsgegner keine Vorranggebiete im Sinne von § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG, sondern lediglich Eignungsgebiete ausgewiesen hat. Ziel eines Eignungsgebiets gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG ist aber nur die außergebietliche Ausschlusswirkung. Dies folgt nicht nur aus dem Wortlaut der Vorschrift, sondern auch aus dem in § 8 Abs. 7 S. 1 ROG statuierten Rangverhältnis zwischen Vorranggebieten (Nr. 1), Vorbehaltsgebieten (Nr. 2) und Eignungsgebieten (Nr. 3): In Vorranggebieten sind andere raumbedeutsame Nutzungen als die als vorrangig bestimmten Nutzungen und Funktionen ausgeschlossen, soweit diese anderen Nutzungen mit den vorrangigen Nutzungen und Funktionen nicht vereinbar sind. In Vorbehaltsgebieten ist den vorbehaltenen raumbedeutsamen Nutzungen und Funktionen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen - immerhin - ein besonderes Gewicht beizumessen. Dagegen beinhaltet die Ausweisung als Eignungsgebiet nur die Feststellung, dass das Gebiet für bestimmte raumbedeutsame, nach § 35 BauGB zu beurteilende Maßnahmen oder Nutzungen geeignet ist und diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind. Aus diesem Rangverhältnis folgt, dass in einem Eignungsgebiet auch andere raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen zugelassen werden können, wenn nur - keine besondere, sondern nur "einfache" - Rücksicht auf die für dieses Gebiet bestimmte Eignung genommen wird (Senat, Urteil vom 01.07.2011 – 1 KS 20/10 – Juris Rn. 23 - allerdings mit missverständlichem Hinweis auf § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im Rahmen eines obiter dictums; so ebenfalls: OVG Sachsen-Anhalt Ur. v. 11.11.2004 - 2 K 144/01 - Juris Rn. 56; mit ausführlichen Begründungen: Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2. Aufl 2013 Rn. 155 ff; Wetzel, Rechtsfragen einer projektbezogenen Raumordnung, Diss. 2010, S. 174 ff). Ob Eignungsgebieten, die nicht zugleich ausdrücklich gemäß § 8 Abs. 7 S. 2 ROG als Vorranggebiet ausgewiesen werden, gleichwohl die gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erforderliche innergebietliche Zielwirkung beigemessen werden kann (so OVG NRW, Ur. v. 06.09.2007- 8 A 4566/04 – Juris Rn. 124; OVG Lüneburg, Ur. v. 28.01.2010 – 12 KN 65/07 – Juris Rn. 34; offengelassen vom BVerwG, Beschl. v. 23.07.2008 – 4 B 20/08 – Juris Rn. 3), kann dahingestellt bleiben. Diese Wirkung kann allenfalls dann eintreten, wenn die sachlichen Regelungen des Regionalplans für das Eignungsgebiet inhaltlich den Vorrang der Windenergienutzung mit der von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG geforderten Verbind-

lichkeit festsetzen und die für den Plangeber erkennbaren Belange gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 2. Hs. ROG abschließend abgewogen worden sind. Diesen Anforderungen wird der Inhalt der angefochtenen Teilfortschreibung offensichtlich nicht gerecht.

Die planerischen Festsetzungen beinhalten die von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG für eine innergebietliche Zielbestimmung geforderten verbindlichen Vorgaben zugunsten der Windenergienutzung nicht. Der Plangeber weist in Ziffer 6.4.2.1 Abs. 4 der textlichen Festsetzungen der Teilfortschreibung des Regionalplans für den Planungsraum I lediglich darauf hin, dass die Errichtung von Windenergieanlagen innerhalb der in der Karte ausgewiesenen Eignungsgebiete mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung unter verschiedenen Vorbehalten (vgl. 6.4.2.1 Abs. 6; 6.4.2.4; 6.4.2.5 der textlichen Festsetzungen) übereinstimme und bestätigt in der Planbegründung das sich bereits aus der Festsetzung eines Eignungsgebiets ergebende Ziel des außergebietlichen Ausschlusses (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG). Die planerischen Festsetzungen bestimmen aber nicht, dass die Windeignungsgebiete verbindlich für die Errichtung von Windenergieanlagen vorgesehen sein sollen und dass sich die Windenergienutzung dort gegenüber anderen Nutzungen, die mit der Windenergienutzung konfliktieren, durchsetzen kann und soll. Im Gegenteil: Die sachlich gar nicht und räumlich nur unbestimmt (Erhaltung des landesplanerischen Ziels der Windenergienutzung) begrenzten Einschränkungsmöglichkeiten offenbaren, dass die Eignungsgebiete nicht verbindlich der Windenergienutzung zugewiesen worden sind. Der Antragsgegner hat die kleinräumige Steuerung in vollem Umfang den Gemeinden überlassen. Gründe für die Einschränkung können „Inhalte der Landschaftsplanung, Lärmauswirkungen auf bewohnte Gebiete, die Rücksichtnahme auf die Planung benachbarter Gemeinden sowie weitere städtebauliche, landschaftspflegerische oder sonstige öffentliche und private Belange“ sein. Anhaltspunkte, weshalb diese Belange auf der Ebene der Regionalplanung nicht erkennbar gewesen sein sollten, hat der Antragsgegner nicht dargelegt; sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Der Antragsgegner hat sich damit der eigenen Abwägung von Belangen, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, enthalten und die Konfliktbewältigung vollständig auf die kommunale Bauleitplanung und die Genehmigungsbehörden verlagert (vgl. zu ähnlichen planerischen Festsetzungen OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.09.2010 - 2 A 5.10 - Juris Rn. 35). Dies ist mit einer Zielbestimmung gemäß §§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 7 Abs. 2 S. 1 2. Hs. ROG nicht vereinbar.

bb) Die angefochtene Fortschreibung des Regionalplans erfüllt auch sonst nicht die Voraussetzungen, die an eine planerische Entscheidung zur Herbeiführung der Rechtsfolgen des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zu stellen sind. Dafür bedarf es eines schlüssigen gesamt-räumlichen Planungskonzepts (BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 3.02 – NVwZ 2003, 1261). Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt vorzugehen (BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – 4 CN 2/12 – NVwZ 2013, 1017):

„Um den Anforderungen gerecht zu werden, die an den Abwägungsvorgang zu stellen sind, muss das Konzept nicht nur Auskunft darüber geben, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch die Gründe für die beabsichtigte Freihaltung des übrigen Planungsraums von Windenergieanlagen aufzeigen. Nach der Rechtsprechung des Senats ... vollzieht sich die Ausarbeitung des Planungskonzepts abschnittsweise (vgl. Beschluss vom 15. September 2009 – BVerwG 4 BN 25.09 - BRS 74 Nr. 112): In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als "Tabuzonen" zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in "harte" und "weiche" untergliedern (Beschluss vom 15. September 2009 a.a.O.). Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen immer, nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung "schlechthin" ungeeignet sind (vgl. Urteil vom 17. Dezember 2002 – BVerwG 4 C 15.01 – BVerwGE 117,287 <295, 299>), mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen "von vornherein" ausgeschlossen werden "soll" (vgl. Urteil vom 21. Oktober 2004 – BVerwG 4 C 2.04 – BVerwGE 122, 109 <112>). Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d.h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird.

... Wie der Senat bereits entschieden hat (Urteil vom 13. Dezember 2012 – BVerwG 4 CN 1.11 – NVwZ 2013, 519; zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen), muss sich der Plangeber zur Vermeidung eines Fehlers im Abwägungsvorgang den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren. Das ist dem Umstand geschuldet, dass die beiden Arten der Tabuzonen nicht demselben rechtlichen Regime unterliegen. Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, auf denen die Windenergienutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist. Sie sind einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen entzogen. Demgegenüber sind weiche Tabuzonen zu den Flächen zu rechnen, die einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich sind. Zwar dürfen sie anhand einheitlicher Kriterien ermittelt und vorab ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung einer Fläche für die Windenergie sprechen. Das ändert aber nichts daran, dass sie der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind. Sie sind disponibel, was sich daran zeigt, dass raumplanerische Gesichtspunkte hier nicht von vornherein vorrangig sind und

der Plangeber die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen muss, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkennt, dass er für die Windenergienutzung nicht substanziell Raum schafft (vgl. Urteil vom 24. Januar 2008 – BVerwG 4 CN 2.07 – NVwZ 2008, 559 <560>). Seine Entscheidung für weiche Tabuzonen muss der Plangeber rechtfertigen. Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er - anders als bei harten Tabukriterien - einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen.“

Diesen Anforderungen wird die angefochtene Teilfortschreibung des Regionalplans insbesondere deshalb nicht gerecht, weil die Landesplanungsbehörde der Fortschreibung des Regionalplans die in Ziffer 3.5.2 LEP Abs. 6 und 8 geregelten Ausschlussgebiete ohne Weiteres zu Grunde gelegt hat. Die Regelungen der Ziffer 3.5.2 Abs. 8 LEP stellen aber der Sache nach Tabuzonen für das gesamte Land im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dar. Dasselbe gilt für die in den Erlassen vorgeschriebenen Abstände der Windeignungsgebiete zu anderen baulichen Nutzungen, auf die Ziffer 3.5.2 Abs. 6 LEP verbindlich Bezug nimmt.

Der Antragsgegner räumt ein, dass er bei der Aufstellung der Teilfortschreibung des Regionalplans den vom Bundesverwaltungsgericht gestellten Anforderungen nicht gerecht geworden sei. Er hält dies allerdings für unbedenklich, weil die Ausschlussgründe bereits durch den LEP als Ziele der Raumordnung festgeschrieben worden seien und die Regionalplanung daran gebunden gewesen sei. Diese Auffassung ist zwar im Grundsatz nicht zu beanstanden, denn Regionalpläne sind gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 ROG aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Die Regionalplanung darf die im LEP als Ziele der Raumordnung festgesetzten Ausschlussgründe (Tabukriterien) aber nur dann zu Grunde legen, wenn es sich bei den oben genannten Vorschriften des LEP um rechtmäßig festgesetzte Ziele der Raumordnung handelt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.06.2007 – 4 BN 17.07 – Juris Rn. 9 zu § 1 Abs. 4 BauGB). Maßgeblich ist vor allem, dass die Landesplanungsbehörde bei der Festlegung von Tabuzonen, die nicht bereits zwingend aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen folgen, die gemäß § 7 Abs. 2 ROG erforderliche Abwägung durchgeführt hat. Wenn für das gesamte Land Tabukriterien als Ziele der Raumplanung festgeschrieben werden, die für die Regionalplanung verbindlich sein sollen, müssen auf dieser Ebene (LEP) die vom Bundesverwaltungsgericht für die Flächennutzungsplanung und die Regionalplanung benannten Grundsätze (s.o) angewendet werden, denn für den Landesraumordnungsplan gilt das Abwägungsgebot ebenso wie für Regionalpläne. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners betreffen diese

Grundsätze nicht nur Planungen von Kollegialgremien, sondern auch solche, die – wie bei der Regionalplanung in Schleswig-Holstein - unmittelbar von staatlichen Behörden vorgenommen werden. Der Grund für die Trennung und Dokumentierung der harten von den weichen Tabukriterien gilt gleichermaßen für staatliche Behörden. Auch diese müssen sich bei der Regelung von – hier landesweiten – Ausschlussgebieten Klarheit darüber verschaffen, aus welchen tatsächlichen und rechtlichen Gründen die Ausschlüsse vorgenommen werden und - bei nicht zwingenden (weichen) Ausschlussgründen - die für einen generellen Ausschluss sprechenden Gründe gegen das Interesse, dort Windenergie zu erzeugen, abwägen. Diesen Anforderungen ist die Landesplanung bei der Aufstellung des LEP nicht gerecht geworden. Die bei der Aufstellung des LEP entstandenen Abwägungsfehler sind beachtlich, obwohl die Mängel nicht gemäß § 12 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung gerügt worden sind. Der Antragsgegner hat bei der Inkraftsetzung des LEP nämlich nicht gemäß § 12 Abs. 5 S. 2 ROG auf diese Frist hingewiesen.

Die Landesplanung hat bei Regelung der Ausschlussgebiete gemäß Ziffer 3.5.2 Abs. 8 LEP sowie der Anordnung der Anwendbarkeit der Runderlasse zur Planung von Windenergieanlagen in Ziffer 3.5.2 Abs. 6 LEP, die wegen der darin enthaltenen Abstandsregeln ebenfalls Tabuzonen festsetzen, die oben genannten Grundsätze nicht beachtet. Sie hat hierbei nicht nach harten und weichen Tabukriterien differenziert. Weder die Planbegründung noch der Umweltbericht oder sonstige Planungsvorgänge weisen auf eine solche Differenzierung hin. Es hat auch keine, jedenfalls keine dokumentierte, für den Senat nachvollziehbare Abwägung stattgefunden. Diese Verfahrensweise wäre nur dann unbedenklich, wenn, wie der Antragsgegner meint, die festgelegten Ausschlussgebiete ausschließlich auf harten Tabukriterien beruhen würden. Dies trifft jedoch nicht zu.

So beruhen die im Erlass vom 04. Juli 1995 (Amtsblatt S. 893) vorgesehenen Abstandsregelungen, die bei der Entscheidung über den LEP noch anwendbar waren, nicht auf harten Tabukriterien. Dasselbe gilt für die durch Erlass vom 22. März 2011 (Amtsblatt S. 196) geänderten Abstandsregelungen, die aufgrund der in Ziffer 3.5.2 Abs. 6 LEP erfolgten dynamischen Verweisung bei der Entscheidung über die Teilfortschreibung des Regionalplans zu Grunde gelegt wurden. Diese Abstände gehen über das rechtlich zwingend Notwendige (z.B. das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot) hinaus und werden im Erlass vom 22. März 2011 auch als Vorsorgeabstände bezeichnet. Die landeseinheitliche Regelung derartiger Abstandsvorschriften mag zwar sinnvoll sein. Da ihre Festset-

zung nicht auf zwingendem Recht beruht, hätte die Landesplanungsbehörde aber unter Berücksichtigung aller Belange die Entscheidung über das Ob und das Ausmaß derartiger einheitlicher Mindestabstandsregelungen abwägen müssen (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – 4 CN 2/12 – NVwZ 2013, 1017 – Juris Rn. 8). Dies ist nicht geschehen. Der LEP hat die im Erlass vorgesehenen Abstände vielmehr ohne weiteres übernommen. Die Auffassung des Antragsgegners, die aus den Runderlassen folgenden Abstandsvorschriften seien harte Tabukriterien, weil die Landesplanung innerbehördlich an diese Erlasse gebunden sei, ist nicht richtig. Sofern eine innerbehördliche Bindungswirkung besteht, ist sie rechtswidrig und im Außenrechtsverhältnis nicht maßgeblich. Eine solche Bindungswirkung würde nämlich das Abwägungserfordernis des § 7 Abs. 2 S. 1 ROG vollständig unterlaufen (vgl. dazu auch Thür. OVG, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 – Juris Rn. 84 a.E.; OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.11.2004 – 2 K 144/01 – Juris Rn. 54). Eine rechtmäßige Übernahme derartiger Abstandsregelungen anderer Behörden setzt voraus, dass die Landesplanungsbehörde zuvor eine Abwägung der widerstreitenden Belange vornimmt. Dies ist bereits deshalb nicht geschehen, weil die Landesplanungsbehörde von einer strikten Verbindlichkeit dieser Abstandsregelungen für die Landesplanung ausgegangen ist. Selbst wenn die Landesplanungsbehörde bei der Entscheidung über den LEP die damals nach dem Erlass vom 04. Juli 1995 maßgeblichen Abstände (zu Einzelhäusern und Siedlungssplittern 300 m, zu ländlichen Siedlungen 500 m, zu städtischen Siedlungen und Ferienhausgebieten u.ä. 1.000 m) ordnungsgemäß abgewogen hätte, so führt jedenfalls die in Ziffer 3.5.2 Abs. 6 LEP erfolgte dynamische Verweisung zu einer rechtswidrigen Regionalplanung. Mit der angeordneten Dynamik hat sie sich von vornherein der Abwägung begeben und ihre planerische Entscheidung in die Hände anderer Behörden gegeben. Durch die in Ziffer 3.5.2. Abs. 6 LEP erfolgte Bindung der Regionalplanung an die zukünftigen Erlasse und die Anwendung des nach Inkrafttreten des LEP geänderten Erlasses vom 22. März 2011 im Regionalplanverfahren ist die gebotene Abwägung vollständig ausgeblieben.

Auch die Auffassung des Antragsgegners, dass die in Ziffer 3.5.2 Abs. 8 LEP geregelten Ausschlussgebiete ausnahmslos auf harten Tabukriterien im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beruhten, so dass eine Differenzierung nach harten und weichen Tabugründen, eine Dokumentation und Abwägung nicht erforderlich gewesen seien, ist nicht richtig. Der Antragsgegner hat weder bei der Aufstellung des LEP noch bei der Fortschreibung des Regionalplans zwingende tatsächliche oder rechtliche Gründe für die jeweiligen Ausschlussgründe dargelegt. Tatsächlich handelt es sich bei vielen Gebie-

ten, die in Ziffer 3.5.2 Abs. 8 LEP geregelt sind, um Bereiche, in denen die Belange des Natur-, Arten- oder Landschaftsschutzes zwar häufig mit der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen kollidieren, ihnen aber nicht zwangsläufig entgegenstehen und deshalb nicht ohne Abwägung generell aus der Windenergienutzung ausgeschlossen werden dürfen. Dies gilt zum Beispiel für die Nordfriesischen Inseln, denn es gibt keine tatsächlichen oder rechtlichen Gründe, die der Windenergienutzung in diesem Bereich schlechthin entgegenstehen. Auch die Antragsabweisung legt solche Gründe weder für diese Bereiche noch für die übrigen Ausschlussgebiete dar. Die Ausführungen des Antragsgegners, mit denen er beispielhaft auf die mit der Errichtung von Windkraftanlagen zu befürchtenden Konflikte mit Natura-2000 Gebieten eingeht, stützen im Übrigen seine Annahme, dass es sich hierbei um harte Tabuzonen handele, nicht, sondern weisen auf ihre Abwägungsbedürftigkeit hin. So zeigt der Antragsgegner - zu Recht - auf, dass Windkraftanlagen dort nicht generell, sondern nur dann unzulässig sind, wenn sie zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können (§ 34 Abs. 2 BNatSchG; vgl. dazu auch Thür. OVG, Urt. v. 08.04.2014 – 1 N 676/12 – Juris Rn. 78 ff; Gatz, aaO, S. 41). Auch der Hinweis darauf, dass die Landesplanung Windkraftanlagen aus Gründen der Vorsorge in Natura-2000 Gebieten schlechthin ausgeschlossen habe, macht deutlich, dass der Antragsgegner dort den generellen Ausschluss von Windkraftanlagen selbst nicht als zwingend ansieht.

Ein Verzicht auf die oben genannten Anforderungen, insbesondere auf die Durchführung einer Abwägung bei der Entscheidung über weiche Tabuzonen, lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass die meisten Tabuzonen bereits in den vorherigen Fassungen der Regionalpläne vorgesehen waren. Unabhängig davon, ob die bisher ausgewiesenen weichen Tabuzonen jemals ordnungsgemäß abgewogen worden sind, war eine neue Abwägung jedenfalls deshalb geboten, weil die bisherigen regionalplanerischen Regelungen für alle Planungsräume ersetzt und die für die Windenergienutzung vorgesehenen Flächen nahezu verdoppelt werden sollten. Dies erfordert ein vollständig neues gesamträumliches Konzept, das auch die Überprüfung der bisherigen Tabuzonen notwendig macht.

cc) Die Abwägung leidet schließlich auch auf der letzten Stufe an einem erheblichen Fehler. Der vom Antragsgegner angeführte Gesichtspunkt des Überangebots - gemeint ist offenbar, dass nach Abzug der Ausschlussflächen mehr als 1,5 % potentielle Eignungs-

flächen ermittelt wurden - rechtfertigt es nicht, bei der weiteren Auswahl auf eine Abwägung zu verzichten und potenzielle Eignungsflächen nur wegen eines entgegenstehenden Gemeindewillens auszuklammern. Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig blieben, hätten in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung gesetzt werden müssen (vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 11.04.2013 – 4 CN 2/12 aaO). Dies ist hier jedenfalls in Bezug auf die zahlreichen Gemeinden, die sich gegen eine Windkraftnutzung ausgesprochen haben, nicht geschehen.

Die Landesplanungsbehörde hat während des gesamten Planungsverfahrens zum Ausdruck gebracht, dass gegen den Gemeindewillen keine Windeignungsflächen ausgewiesen werden. Bereits im Rahmen der Erstellung der Kreiskonzepte wurde deutlich gemacht, dass die Kreise keine Windeignungsflächen aus Gemeinden aufnehmen sollten, die damit nicht einverstanden seien. Danach wurde während der gesamten Planung strikt verfahren. So wurden im Abwägungsverfahren Flächen nachträglich gestrichen, wenn Gemeinden erstmals auf Grund nachträglicher Meinungsänderung ihre ablehnende Haltung im Beteiligungsverfahren kundgetan hatten. Dieses Prinzip wurde nach Inkrafttreten der Teilfortschreibung von der Landesplanung als gelungener Prozess der Bürgerbeteiligung bezeichnet. Gemeinden, die mit einer Windkraftnutzung nicht einverstanden waren, wurden wie Tabuzonen behandelt. Eine Abwägung von Belangen im Sinne von § 7 Abs. 2 S. 1 ROG blieb somit vollständig aus.

Dabei sei zur Klarstellung darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse von schlichten Mehrheitsentscheidungen einer Gemeindevertretung oder eines Bürgerentscheids keine maßgeblichen Belange für eine durch Abwägung gesteuerte Planung sind. Das Abwägungserfordernis ist Ausfluss des Rechtsstaatsgebots gemäß Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301; Ernst-Zinkahn-Bielenberg-Krautzberger, aaO, § 1 Rn. 179 mit zahlreichen Nachweisen). Deshalb müssen alle planerischen Festsetzungen auf nachvollziehbaren sachlichen Gründen beruhen. Erst Recht darf der bloße Gemeindewille nicht das allein maßgebliche Kriterium einer Abwägungsentscheidung über einen Regionalplan mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB sein, denn die damit verbundene Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bedarf ebenfalls zwingend einer sachlichen Rechtfertigung. Abwägungserhebliche Belange können deshalb nur nachvollziehbare private oder öffentliche

Interessen sein, wie sie zum Beispiel in § 2 Abs. 2 ROG als Grundsätze der Raumordnung oder in § 1 Abs. 6 BauGB als Planungsleitsätze für eine Bauleitplanung dargestellt sind. Nach § 7 Abs. 1 S. 3 LaPlaG in der bei Erlass des Regionalplans noch geltenden Fassung vom 10. Februar 1996 hätten die Gemeinden derartige Belange in die Planung einbringen können, die dann gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG von der für die Abwägung allein zuständigen Landesplanungsbehörde mit allen anderen Belangen in die Abwägung einzustellen gewesen wären. So ist sie aber nicht verfahren. Sie hat lediglich auf das von den Gemeinden mitgeteilte Ergebnis abgestellt, ohne auch nur ansatzweise zu erforschen, ob es von raumordnungsrechtlich erheblichen Belangen getragen wird. Dadurch wurden alle für und gegen die Windenergienutzung sprechenden Belange vollständig ignoriert (vgl. zur Unzulässigkeit dieser Verfahrensweise: OVG Lüneburg, Beschl. v. 20.12.2001 – 1 MA 3579/01 – Juris Rn. 5; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.02.2003 – 1 A 11406/01- Juris Rn. 105 ff; Thüringer OVG, Urt. v. 19.03.2008 - 1 KO 304/06 - Juris Rn. 95; OVG Lüneburg, Urt. v. 28.01.2010 - 12 KN 65/07 Rn. 43; sinngemäß auch BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 – 4 C 4/02 - Juris Rn. 38 f).

Diese Verfahrensweise widerspricht auch der Funktion der Regionalplanung. Aufgabe der Regionalplanung ist es, eine übergeordnete, zusammenfassende Planung für Teilräume des Landes vorzunehmen (vgl. §§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 LaPLaG in der bei Erlass des Regionalplans noch maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 10.02.1996). Diese Funktion wird konterkariert, wenn die Singularinteressen einzelner Gemeinden, die die Windkraftnutzung in ihrem Gebiet ablehnen, alle anderen Aspekte überlagern.

Der Abwägungsausfall verletzt nicht nur das den Eigentümern und sonstigen Berechtigten zustehende Recht auf gerechte Abwägung ihres privaten Belangs, Windkraftanlagen gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu errichten. Sie wird auch den öffentlichen Belangen, die auf der Ebene des LEP keineswegs abschließend abgearbeitet, sondern bei der Regionalplanung untereinander abzuwägen sind, nicht gerecht. Dass eine solche Abwägung hier nicht nur erforderlich war, um abstrakten rechtlichen Anforderungen zu genügen, sondern aus sachlichen Gründen dringend notwendig gewesen wäre, ergibt sich insbesondere daraus, dass sich im Planungsverfahren tatsächlich kein Überangebot an fachlich geeigneten Flächen abgezeichnet hat. Die Landesplanung hatte bei Anlegung ihrer planerischen Grundsätze durchaus Schwierigkeiten, die nach dem LEP vorgesehene Gesamtfläche von 23.600 ha (1,5 % der Landesfläche) zu ermitteln. Zu den 12.300 ha (0,78 %

der Landesfläche) der bisher vorhandenen Eignungsflächen sollten 11.300 ha (0,72 % der Landesfläche) zusätzlich ausgewiesen werden. Aus den von der Landesplanung ermittelten 19.800 ha (1,26 % der Landesfläche) Potenzialflächen und den unter Berücksichtigung des Gemeindewillens ermittelten 18.428 ha (1,17 % der Landesfläche) Potenzialflächen der Kreise ergab sich aber lediglich eine Schnittmenge von 3.452 ha (0,22 % der Landesfläche). Ein wesentlicher Grund hierfür war, dass viele von der Landesplanung ermittelte Potenzialflächen nicht mit den Wünschen der Gemeinden übereinstimmten (vgl. Zusammenfassung der Landesplanung v. 13.07.2010, Bl. 6094 d.A.). Nach ausführlichen Erörterungen mit den Kreisen kam es schließlich zu den veröffentlichten ersten Entwürfen für die fünf Teilgebiete, die insgesamt das im LEP vorgesehene Soll (ca. 1,5 % der Landesfläche) erfüllten. Da in allen Planungsräumen zahlreiche Eignungsflächen mit artenschutzrechtlichen und denkmalschutzrechtlichen Vorbehalten aufgenommen worden sind, wird deutlich, dass diese Gebiete aus der Sicht der Landesplanungsbehörde jedenfalls nicht vorbehaltlos für die Windenergiegewinnung geeignet sind. Aus fachlichen Gründen musste es sich in dieser Situation aufdrängen, zu prüfen, ob in denjenigen Gemeinden, die die Windkraftgewinnung schlechthin abgelehnt haben, Flächen vorhanden sind, die besser - vorbehaltlos - für die Windenergiegewinnung geeignet sind.

dd) Die Mängel im Abwägungsvorgang sind nach § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG erheblich, denn sie sind offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen.

Die Offensichtlichkeit ergibt sich daraus, dass die Mängel ohne weiteres nach Aktenlage ohne Ausforschung der Entscheidungsträger über deren Planungsvorstellungen für den Senat erkennbar sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. August 1981 - 4 C 57.80 - BVerwGE 64, 33 <38>).

Die Mängel hatten auch Einfluss auf das Abwägungsergebnis, denn es besteht die konkrete Möglichkeit, dass die Planung bei Vermeidung der Abwägungsfehler anders ausgefallen wäre (BVerwG, Beschluss vom 9. Oktober 2003 - 4 BN 47.03 - BauR 2004, 1130).

Dies gilt insbesondere für die Konkretisierung der innergebietlichen Zielbestimmung der Eignungsgebiete. Da der Antragsgegner durch die Planung die Rechtsfolge des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erreichen wollte, spricht alles dafür, dass er bei richtiger Beurteilung der

Anforderungen dieser Vorschrift gemäß §§ 3 Abs. 1 Nr. 2, 7 Abs. 2 S. 1 2. Hs. ROG abschließend abgewogen verbindlich einen Vorrang zu Gunsten der Windenergie für die zu dieser Nutzung vorgesehenen Gebiete geregelt hätte.

Ebenso eindeutig ist die Ergebnisrelevanz des Abwägungsfehlers auf der letzten Stufe der Abwägung. Dies folgt schon daraus, dass nach der Beurteilung des Antragsgegners viele ausgewiesene Eignungsgebiete nicht vorbehaltlos für die Windenergie genutzt werden können und andererseits viele Potenzialflächen der Landesplanung nur wegen der ablehnenden Stellungnahmen der Gemeinden nicht berücksichtigt wurden. Danach besteht die konkrete Möglichkeit, dass die Landesplanung eine andere Flächenauswahl getroffen hätte, wenn sie ihre Entscheidung ausschließlich auf raumordnungsrechtlich erhebliche Belange gestützt hätte.

Nicht so eindeutig ist die Erheblichkeit des Abwägungsausfalls bei der Festsetzung der Tabuzonen, denn es spricht einiges dafür, dass der Träger der Regionalplanung bei ordnungsgemäßer Differenzierung der Tabuzonen die weichen Ausschlussgebiete gleichwohl - im Wege der Abwägung - festgesetzt hätte. Andererseits erscheint es durchaus möglich, dass das im LEP festgesetzte Ziel (ca. 1,5 Prozent der Landesfläche Windeignungsflächen) bei Berücksichtigung aller Ausschlussgebiete und der gebotenen abschließenden innergebietlichen Abwägungen (s.o.), insbesondere bei Berücksichtigung der vielfältigen denkmal- und artenschutzrechtlichen Vorbehalte, nicht erreichbar gewesen wäre. Dies hätte die Landesplanungsbehörde möglicherweise veranlasst, Ausschlussgebiete restriktiver festzusetzen. Danach besteht auch insoweit die konkrete Möglichkeit, dass die Landesplanung die Tabuzonen bei ordnungsgemäßer Differenzierung und Abwägung anders festgesetzt und im Ergebnis eine andere Flächenauswahl getroffen hätte.

3) Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe, die die Zulassung der Revision rechtfertigen könnten (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Schleswig-Holsteinischen  
Oberverwaltungsgericht,  
Brockdorff-Rantzau-Straße 13,  
24837 Schleswig,

durch Beschwerde schriftlich oder in elektronischer Form angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht einzureichen.

Der Beschwerdeführer muss sich durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

#### **Hinweis:**

Näheres zum Kreis der vertretungsberechtigten Personen und zu den Anforderungen an die Begründung der Beschwerde entnehmen Sie bitte §§ 67, 132, 133 VwGO.

Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere Voraussetzungen zu beachten

(Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 12. Dezember 2006 [GVOBl. 2006, 361] in der z. Zt. gültigen Fassung).

...

...

...