

Wappen Berlins und Brandenburgs

**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 2 A 1.10

In der Normenkontrollsache

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte

g e g e n

die Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming, vertreten
durch den Vorsitzenden der Regionalversammlung, Oderstraße 65,
14513 Teltow,

Antragsgegnerin,

hat der 2. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 14. September 2010 durch
die Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Merz, den Richter am Ober-
verwaltungsgericht Hahn, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kohl, den eh-
renamtlichen Richter Hein und die ehrenamtliche Richterin Keidel für Recht er-
kannt:

Der Regionalplan Havelland-Fläming - Sachlicher Teilplan „Wind-
energienutzung“ vom 2. September 2004 (Amtsblatt für Branden-
burg 2008, S. 1127 ff.) ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheit in Höhe des
beizutreibenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin ist Eigentümerin von Grundstücken im räumlichen Geltungsbereich des Regionalplans Havelland Fläming – Sachlicher Teilplan „Windenergienutzung“, auf denen nach ihren Angaben Windkraftanlagen errichtet werden sollen. Nachdem entsprechende Vorhabenplanungen der P_____ und der N_____, die in den Jahren 2003 und 2004 jeweils Genehmigungsanträge beim Landesumweltamt gestellt hatten, aufgegeben worden waren, schloss die Antragstellerin unter dem 5./7. Februar 2008 mit der P_____, der Antragstellerin des Parallelverfahrens OVG 2 A 2.10, einen „Pachtvertrag“, der diese zur Errichtung und zum Betrieb eines Windparks auf den Grundstücken der Antragstellerin in den Gemarkungen Güterfelde, Schenkenhorst, Sputendorf und Ruhlsdorf (Landkreis Potsdam-Mittelmark) befugt. Am 5. Februar 2008 stellte die von der P_____ beauftragte R_____ beim Landesumweltamt einen - noch nicht beschiedenen - Antrag auf Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids zur Errichtung und zum Betrieb eines Windparks „Westlicher Teltow“ mit 29 Windenergieanlagen, von denen sich 25 auf Flächen der Antragstellerin befinden würden.

Die textliche Festsetzung 1.1 des Sachlichen Teilplans „Windenergienutzung“ lautet wie folgt:

- „(Z) Zur Sicherung eines verstärkten Ausbaus der Windenergienutzung ist eine geordnete und konzentrierte Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen in dafür geeigneten Standortbereichen der Region zu gewährleisten.

Außerhalb der dazu ausgewiesenen Eignungsgebiete ist die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen in der Regel ausgeschlossen.

In der Region Havelland-Fläming werden folgende Eignungsgebiete für die Windenergienutzung bestimmt:

Nr.	Gebietsbezeichnung	Stadt/Gemeinde (Gebietsstand 26.10.2003)
-----	--------------------	---

Landkreis Havelland

1	Nauener Platte	Brieselang, Stadt Ketzin, Stadt Nauen, Wustermark
	(...)	

In der Festlegungskarte werden die in der textlichen Festsetzung Z 1 aufgezählten insgesamt 13 Eignungsgebiete zeichnerisch dargestellt.

Dem Regionalplan liegt folgendes Verfahren zugrunde:

In ihrer Sitzung am 21. März 2002 beschloss die Regionalversammlung der Antragsgegnerin zur Fortschreibung des Regionalplans Havelland-Fläming vom 18. Dezember 1997 die Aufstellung eines sachlichen Teilplanes mit den Planinhalten „Eignungsgebiete für die Windenergienutzung“ und „Regionale Grünzüge“. Am 23. Mai 2002 beschloss die Regionalversammlung die Eröffnung des förmlichen Beteiligungsverfahrens zu dem Entwurf eines sachlichen Teilplans des Regionalplans Havelland-Fläming mit den Abschnitten 1. „Eignungsgebiete für Windenergienutzung“ und 2. „Freiraum und empfindliche Teile der Kulturlandschaft“. Der auf der Grundlage eines „Gutachtens zur Entwicklung von Planungsgrundlagen zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windkraftnutzung in der Regionalplanung am Beispiel der Regionen Havelland-Fläming und Lausitz-Spreewald“ (sog. Jaakko-Pöyry-Infra-Gutachten) vom Dezember 2001/Januar 2002 erstellte Entwurf sah insgesamt 18 Eignungsgebiete für die Windenergienutzung vor. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens teilte die Antragstellerin unter dem 2. Oktober 2002 mit, dass sie auf der Grundlage eines in ihrem Auftrag erstellten Gutachtens über die Eignung ihrer Flurstücke für die Errichtung von Windenergieanlagen die Ergänzung des Windeignungsgebietes 7 „Westlicher Teltow“ für sinnvoll halte.

Am 13. März 2003 beschloss die Regionalversammlung die Abwägung der Bedenken und Anregungen aus dem förmlichen Beteiligungsverfahren mit den sich hieraus ergebenden Änderungen an 11 Eignungsgebieten für die Windenergienutzung und der Streichung eines weiteren Eignungsgebietes für die Windenergienutzung im Teilplan. Ferner wurde die erneute Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu dem Entwurf des – nach der Streichung der Planelemente „regionale Grünzüge“ und „empfindliche Teilräume der Kulturlandschaft“ - nunmehr unter dem Titel „Windenergienutzung“ weitergeführten Teilregionalplans beschlossen. Die Antragstellerin stimmte dem Entwurf

unter dem 24. April 2003 nunmehr zu. Nach Auswertung der Bedenken und Anregungen beschloss der Regionalvorstand der Antragsgegnerin am 5. November 2003, den Entwurf des Teilplanes geringfügig zu verändern und diese Änderungen den berührten Trägern öffentlicher Belange zur Stellungnahme in einem vereinfachten Beteiligungsverfahren mitzuteilen.

Am 22. Juni 2004 beschlossen der Regionalvorstand und der Planungsausschuss in einer gemeinsamen Sitzung, den Entwurf des Teilplanes durch Streichung von vier Gebieten, darunter das Gebiet Nr. 6 „Westlicher Teltow“ zu verändern und diese Änderung den berührten Trägern öffentlicher Belange und sonstigen Betroffenen in einem vereinfachten Beteiligungsverfahren mit der Bitte um Stellungnahme zuzuleiten. Obwohl sie sich nicht unter den erneut beteiligten Stellen befand, machte die Antragstellerin mit Schreiben vom 5. August 2004 Einwände gegen die aus ihrer Sicht in Anbetracht des mehrjährigen aufwändigen und kostenintensiven Planungsprozesses nicht hinnehmbare Herausnahme der Flächen „Westlicher Teltow“ aus dem Teilplan geltend. Unter Hinweis auf die bestehenden Nutzungsverträge, den bevorstehenden Abschluss des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens und bereits erbrachten Planungsleistungen im Wert von ca. ¼ Mio. Euro äußerte sich mit Schreiben vom 3. August 2004 auch die N_____ in diesem Sinne. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung wies in Bezug auf das Windeignungsgebiet Nr. 6 „Westlicher Teltow“ unter dem 9. August 2004 auf die von den Firmen N_____ und P_____ gestellten Genehmigungsanträge für Windkraftanlagen hin.

In ihrer Sitzung vom 2. September 2004 beschloss die Regionalversammlung die Ergebnisse der Abwägung und den Entwurf des Teilregionalplans vom 22. Juni 2004 einschließlich der Änderungen und Ergänzungen aus den Abwägungsunterlagen als Satzung. Mit Bescheid des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung vom 21. Dezember 2004 wurde die Satzung über den sachlichen Teilplan „Windenergienutzung“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming genehmigt. Die Satzung wurde mit dem sachlichen Teilplan als Anlage im Amtsblatt für Brandenburg Nr. 8 vom 2. März 2005 bekannt gemacht.

Wegen Ausfertigungs- und Bekanntmachungsmängeln gab das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit vier Urteilen vom 25. Oktober 2007 – OVG 10 A 2.06 bis 5.06 - den Normenkontrollanträgen u.a. der jetzigen Antragstellerin (OVG 10 A 4.06)

statt und erklärte den Regionalplan Havelland-Fläming - Sachlicher Teilplan „Windenergienutzung“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming vom 2. September 2004 für unwirksam. In der Folgezeit machte die Antragsgegnerin die Satzung über den sachlichen Teilplan „Windenergienutzung“ vom 2. September 2004 mit dem sachlichen Teilplan als Anlage inhaltlich unverändert im Amtsblatt für Brandenburg vom 30. April 2008 neu bekannt, nachdem der Vorsitzende der Regionalversammlung sowohl den Satzungstext als auch den Textteil des Teilregionalplans sowie die Festlegungskarte unter dem 31. März 2008 jeweils mit Ausfertigungsvermerk unterschrieben hatte.

Die Antragstellerin hat am 29. Juli 2008 den Normenkontrollantrag gestellt, zu dessen Begründung sie geltend macht, als Eigentümerin von Grundstücken, auf denen Windkraftanlagen errichtet werden sollen, durch den Regionalplan in ihren Rechten aus Art. 14 GG bzw. auf ordnungsgemäße Abwägung ihrer privaten Belange verletzt zu sein. Die vom Oberverwaltungsgericht im ersten Normenkontrollverfahren festgestellten formellen Fehler seien durch die Neubekanntmachung des inhaltlich unverändert gebliebenen Teilregionalplans nicht beseitigt worden. Jedenfalls fehle es nach wie vor an einer den Anforderungen des § 2 Abs. 8 Satz 2 RegBkPIG genügenden Genehmigung des sachlichen Teilplans, da unklar sei, auf welche Festlegungskarte sich die Genehmigung beziehe. Entgegen der Darstellung der Antragsgegnerin gehe aus den Verwaltungsvorgängen nicht hervor, dass die nunmehr veröffentlichte Festlegungskarte im Maßstab 1:140.000 diejenige sei, die die Gemeinsame Landesplanungsabteilung genehmigt habe, zumal die Antragsgegnerin im vorangegangenen Normenkontrollverfahren noch die gegenteilige Auffassung vertreten habe. Der sachliche Teilplan „Windenergienutzung“ sei auch materiell fehlerhaft, da er an erheblichen Abwägungsfehlern leide. Wie die Regionalversammlung Kenntnis von den nicht in Papierform zur Verfügung stehenden abwägungsrelevanten Informationen erlangt haben soll, sei nicht erkennbar. Es fehle an einem gesamträumlichen Planungskonzept, denn es bleibe unklar, auf welchen fachlichen Erwägungen die Einteilung in Windeignungsgebiete und Ausschlussbereiche im Einzelnen beruhe. Das von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung in Auftrag gegebene Gutachten und die ergänzenden Ausführungen in der Begründung des Sachlichen Teilplans reichten insoweit nicht aus. Die Ausweisung der Windeignungsgebiete im Regionalplan weiche erheblich von den im Gutachten empfohlenen Ausweisungen ab, ohne dass dafür sachliche Gründe erkennbar wären. Soweit in der Bekanntmachung auf „Arbeitskarten und erläuternde Tabellen“ verwiesen

werde, seien diese in den Verwaltungsvorgängen nicht zu finden. Darüber hinaus weise der sachliche Teilplan „Windenergienutzung“ zahlreiche Widersprüche auf, welche die Windeignungsgebietsausweisungen als inkonsequent und willkürlich erscheinen ließen. Abgesehen von diesen die Gesamtplanung betreffenden Abwägungsfehlern seien auch die eigenen Belange der Antragstellerin nicht ausreichend berücksichtigt worden. Es lägen keine fachlichen Gründe vor, die die Herausnahme des in den Planentwürfen vom 23. Mai 2002 und 13. März 2003 noch enthaltenen Windeignungsgebietes „Westlicher Teltow“ rechtfertigen könnten. Laufende Genehmigungsverfahren und konkrete Planungen für einen Windpark mit 18 Windenergieanlagen im Gebiet „Westlicher Teltow“ seien in der Abwägung unberücksichtigt gelassen worden, obwohl auch das Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung in seiner Stellungnahme vom 9. August 2004 auf dieses Erfordernis hingewiesen habe.

Die Antragstellerin beantragt

den Regionalplan Havelland-Fläming - Sachlicher Teilplan „Windenergienutzung“ vom 2. September 2004 (Amtsblatt für Brandenburg 2008, S. 1127 ff.) für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus: Das Aufstellungsverfahren sei nicht zu beanstanden. Die Genehmigung der Landesplanungsbehörde habe sich auf den Regionalplan in der im Amtsblatt vom 30. April 2008 veröffentlichten Fassung bezogen. Der Regionalversammlung hätten bei der Beschlussfassung am 2. September 2004 sämtliche abwägungserheblichen Unterlagen vorgelegen. Das Planungskonzept der Antragsgegnerin beruhe auf der Betrachtung der gesamten Planungsregion. Im weiteren Verlauf habe sie schrittweise diese Gesamtfläche als Ausgangsgröße um die sich aus dem Fachgutachten, aus eigenen Erwägungen, aus den eingereichten Stellungnahmen, Anregungen und Bedenken ergebenden zu berücksichtigenden Flächen vermindert. Nicht jede Abweichung von den Empfehlungen des Gutachtens habe dabei schriftlich dokumentiert werden müssen. Für die Abweichungen von den gutachterlichen Empfehlungen habe es in jedem Fall sachliche Gründe gegeben. Auch hinsicht-

lich der Belange der Antragstellerin sei die Abwägung nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin habe das in den ersten Planungen enthaltene Gebiet „Westlicher Teltow“ aufgrund ihres Erkenntnisgewinns im Laufe des Verfahrens abwägungsfehlerfrei nicht als Windeignungsgebiet ausgewiesen. Als überwiegend gegenüber insbesondere den privaten Belangen der Antragstellerin seien die Lage des Gebiets im dicht besiedelten Teil des engeren Verflechtungsraums und die damit verbundenen Konfliktpotenziale bei der künftigen Siedlungs- und Freiraumentwicklung angesehen worden. Durch ein Windeignungsgebiet würden Stahnsdorf und Teltow in ihrer städtebaulichen Entwicklung im Gegensatz zu anderen betroffenen Kommunen im Planungsgebiet ganz besonders beschränkt. Schon in der Vergangenheit hätten sich die Hauptorte von Stahnsdorf und Teltow mangels Alternativen nach Süden und damit auf den Bereich des Eignungsgebietes orientiert. Es müsse daher auch in Zukunft mit einem hier besonders hohen und noch wachsenden Bedarf an siedlungsnahen Freiflächen, wie sie das Regionalplankonzept im allgemeinen vorsehe, gerechnet werden. Durch die besondere räumliche Nähe zu den Siedlungsgebieten entstünden im Verhältnis zu anderen Gebieten besondere räumliche Konflikte, die nicht vergleichbar mit anderen Gemeinden im Planungsgebiet seien. Den Zielen, die der Regionalpark verfolge, nämlich die Balance zwischen Siedlungs- und Freiraumentwicklung, komme gerade an den Kanten der mit Berlin verschmolzenen Brandenburger Siedlungen besonderes Gewicht zu. Angesichts dieses besonderen Gewichts hätten die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens eingebrachten Belange der Antragstellerin zurückstehen müssen, da abschließende Klarheit über den Planinhalt erst mit der Genehmigung des Teilplans gegeben sei und bis dahin getätigte Aufwendungen und nicht zu realisierende Vermögensverwertungserwartungen in die Risikosphäre der Antragstellerin fielen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

A. Der Antrag ist zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin antragsbefugt. Sie macht im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) geltend, durch die Festlegungen des Teilregionalplans in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass sich aus dem raumordnungsrechtlichen Abwägungsgebot eine Antragsbefugnis Privater nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ergeben kann und dass hierfür im Grundsatz dieselben Anforderungen gelten wie etwa im Falle eines Normenkontrollantrags gegen einen Bebauungsplan. Ein Antragsteller muss also hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch bestimmte Regelungen des raumordnungsrechtlichen Plans oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange verletzt wird. Das wiederum setzt voraus, dass er einen eigenen Belang als verletzt benennt, der für die Abwägung überhaupt zu beachten war (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. November 2006 - 4 BN 18/06 -, NVwZ 2007, 229). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragstellerin hat dargelegt, dass sie beabsichtigt, auf ihren im Geltungsbereich des Regionalplans liegenden Grundstücksflächen Windenergieanlagen errichten zu lassen, und dass der am 5. Februar 2008 in ihrem Einverständnis und im Auftrag der P_____ von der R_____ beim Landesumweltamt gestellte Antrag auf Erteilung eines immissionsschutzrechtlichen Vorbescheids zur Errichtung und zum Betrieb eines Windparks „Westlicher Teltow“ mit 29 Windenergieanlagen an der Festlegung 1.1 des mit dem Normenkontrollantrag angegriffenen Regionalplanes scheitern könnte, weil das Vorhaben außerhalb der im Regionalplan ausgewiesenen Windeignungsgebiete liegt. Jedenfalls soweit nach der textlichen Festlegung 1.1 außerhalb der ausgewiesenen Eignungsgebiete die Errichtung raumbedeutsamer Windenergieanlagen in der Regel ausgeschlossen ist, handelt es sich grundsätzlich um ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), geändert durch Gesetz vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 643) - ROG n.F. -, bzw. § 3 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833) - ROG a.F. - (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. September 2007 – OVG 10 A 9.05 –, juris). Die Möglichkeit, dass sich die Zielfestlegung 1.1 in Verbindung mit der Nichtausweisung des Vorhabenstandorts als Windeignungsgebiet nachteilig auf die Rechtsstellung der Antragstellerin auswirkt, ist daher jedenfalls aufgrund der bauplanungsrechtlichen Vorschrift des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 und Satz 3 des Baugesetzbuchs (BauGB) gegeben, wonach unter nä-

her bezeichneten Voraussetzungen Ziele der Raumordnung als entgegenstehende öffentliche Belange die Genehmigung eines im Außenbereich gelegenen Vorhabens ausschließen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. November 2006, a.a.O., S. 230).

B. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

I. Ob die im Amtsblatt für Brandenburg vom 30. April 2008 neu bekannt gemachte Satzung über den Regionalplan Havelland-Fläming - Sachlicher Teilplan „Windenergienutzung“ bereits aus formellen Gründen unwirksam ist, bedarf keiner Entscheidung.

1. Klarzustellen ist allerdings, dass die nunmehr angegriffene Satzung – anders als noch die durch die Urteile vom 25. Oktober 2007 (OVG 10 A 2.06 u.a.) für unwirksam erklärte Satzung – nicht mehr an einem Ausfertigungsmangel leidet. Den vorgelegten Verwaltungsvorgängen ist zu entnehmen, dass der Vorsitzende der Regionalversammlung der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming sowohl den Satzungstext als auch den in § 1 der Satzung zu deren Bestandteil erklärten Textteil des Teilregionalplans sowie die Festlegungskarte unter dem 31. März 2008 mit Ausfertigungsvermerk unterschrieben hat. Zudem sind die einzelnen Satzungsbestandteile mittels einer Heftklammer miteinander fest verbunden. Dafür, dass diese Verbindung zum Zeitpunkt der Ausfertigung noch nicht bestanden haben könnte, fehlen Anhaltspunkte. An der ordnungsgemäßen Ausfertigung der Satzung und ihrer Bestandteile besteht daher kein Zweifel. Auch die Neubekanntmachung der Satzung im Amtsblatt für Brandenburg vom 30. April 2008 ist nicht zu beanstanden; durch die nachgeholte Ausfertigung ist der in den Urteilen des 10. Senats vom 25. Oktober 2007 festgestellte Bekanntmachungsfehler in der Form des Fehlens einer veröffentlichungsfähigen Satzungsurkunde nicht mehr gegeben.

2. Weiterhin nicht ausgeräumt sind jedoch die bereits in den Urteilen des 10. Senats des erkennenden Gerichts vom 25. Oktober 2007 geäußerten Zweifel, ob diejenige Satzung, die die Regionalversammlung am 2. September 2004 beschlossen hat, gemäß § 2 Abs. 8 Satz 2 des Gesetzes zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) von der Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien genehmigt worden ist. Auch nach derzeitigem Erkenntnisstand kann nicht sicher ausgeschlossen werden, dass eine vom Beschluss der Regionalversammlung in Bezug auf die Festle-

gungskarte abweichende Satzung genehmigt worden ist, denn den vorgelegten Verwaltungsvorgängen ist nicht eindeutig zu entnehmen, welche konkrete Fassung der Festlegungskarte des Regionalplans der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung übersandt worden ist. Es findet sich dort eine Empfangsbescheinigung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung vom 13. September 2004, wonach u.a. die „ausgefertigte Satzung vom 02.09.2004“ sowie der „als Satzung festgestellte Regionalplan in Text und Karte“ als Unterlagen zum Genehmigungsverfahren übergeben worden sind. Ob es sich hierbei tatsächlich um die Fassung der am 2. September 2004 beschlossenen Satzung mit der Festlegungskarte als Bestandteil gehandelt hat, ist weder aus dieser Unterlage noch aus dem übrigen Verwaltungsvorgang eindeutig nachvollziehbar. So findet sich zwar im Anschluss an den Genehmigungsantrag der Antragsgegnerin vom 7. September 2004 - allerdings ohne feste Verbindung - ein Exemplar der Festlegungskarte im Maßstab 1:140.000 (Ordner XXVIII, Bl. 88a), die der im Amtsblatt vom 30. April 2008 veröffentlichten Fassung entspricht. Hinzu kommt, dass auch in der Abwägungstabelle wiederholt nur eine Karte im Maßstab 1:140.000 erwähnt wird. Auf welche Karte sich das Genehmigungsverfahren bezogen hat, bleibt jedoch insbesondere deshalb ungewiss, weil sich die an der genannten Stelle im Verwaltungsvorgang eingefügte Karte erheblich von derjenigen unterscheidet, die schließlich mit dem Satzungs-text im Amtsblatt für Brandenburg vom 2. März 2005 veröffentlicht worden war (vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen in den erwähnten Urteilen des 10. Senats vom 25. Oktober 2007). Gegen die Annahme, dass die erwähnte Festlegungskarte im Maßstab 1:140.000 Gegenstand des Genehmigungsverfahrens gewesen ist, spricht zudem, dass insoweit ein Verstoß gegen die Bestimmung Nr. 2.2.4 der Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg für die Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen vom 14. September 2004 (ABl. S. 750) vorläge, wonach die Hauptkarten im Maßstab 1:100.000 auf einer von der Landesplanungsbehörde festgelegten Grundlagenkarte zu erstellen sind.

Dass die Zweifel daran, welche konkrete Fassung der Festlegungskarte des Regionalplans der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung übersandt worden ist, auf der Grundlage der vorgelegten Verwaltungsvorgänge nicht ausgeräumt werden können, hat allerdings entgegen der Auffassung der Antragstellerin - anders als im Fall der Ausfertigung, bei der wegen der Beurkundungsfunktion strengere Maßstäbe an

die Eindeutigkeit des Bezugsobjekts zu stellen sind - nicht ohne weiteres die Unwirksamkeit der Satzung zur Folge. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darf auf Grund des Verlusts von Planungsunterlagen nicht mehr oder minder spekulativ die Möglichkeit von Mängeln im Rechtssetzungsverfahren unterstellt werden. Insofern entfällt lediglich die Beweiskraft gemäß § 418 der Zivilprozessordnung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. April 1997 – 4 B 206.96 –, ZfBR 1997, 203, 204). Gilt dies sogar für den Verlust oder Teilverlust eines Bebauungsplandokuments (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Juni 1993 – 4 C 7.91 –, NVwZ 1994, 281), kann das Fehlen von Unterlagen, die einzelne Verfahrensschritte im Satzungsgebungsverfahren dokumentieren, nicht anders behandelt werden (vgl. OVG Frankfurt (Oder), Urteil vom 3. März 2004 – 3 D 26.01.NE -). Deshalb wäre grundsätzlich eine weitere Aufklärung des Sachverhalts - etwa im Wege der Vernehmung der seinerzeit befassten Behördenmitarbeiter als Zeugen – erforderlich, von der der Senat jedoch im Hinblick darauf, dass sich der angegriffene Teilregionalplan jedenfalls auch aus materiellrechtlichen Gründen als ungültig erweist, im Sinne der Prozessökonomie absieht.

3. Ebenso wenig bedarf die in der mündlichen Verhandlung erörterte Frage der Entscheidung, ob die Antragsgegnerin über die einfachgesetzlichen Anforderungen nach § 2 Abs. 5 und 6 RegBkPIG hinaus mit Blick auf Sinn und Zweck des Beteiligungsverfahrens (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2002 – 4 B 60.01 -, NVwZ 2002, 869, 871; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2007 – OVG 10 A 3.05 – EA S. 23 f.) und dessen verfassungsrechtlicher Fundierung verpflichtet gewesen ist, wegen der nach Abschluss des zweiten Beteiligungsverfahrens beschlossenen Streichung von vier Eignungsgebieten ein erneutes Beteiligungsverfahren unter Einbeziehung der Träger öffentlicher Belange und der gesamten Öffentlichkeit durchzuführen bzw. zumindest den Kreis derjenigen Gemeinden und Privatpersonen zu erweitern, denen - über die bereits erfolgte Beteiligung hinaus - Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem überarbeiteten Entwurf gegeben worden ist. Ob auf eine erneute Beteiligung verzichtet werden darf, hängt - unter Würdigung der Umstände des Einzelfalls - davon ab, ob der Zweck, den der Gesetzgeber mit dem Beteiligungsverfahren verfolgt, bereits dadurch erreicht worden ist, dass zu einem früheren Zeitpunkt eine Anhörung stattgefunden hat (vgl. BVerwG, a.a.O., sowie OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O.). Dass die im vorliegenden Fall nach der Beteiligung vorgenommenen Änderungen, die im wesentlichen auf eine Berücksichtigung von

im Beteiligungsverfahren vorgebrachten Einwänden zurückzuführen sind und eine Reduzierung der Gesamteignungsgebietsfläche durch Streichung von Windeignungsgebieten zum Gegenstand hatten, eine Wiederholung des gesamten Beteiligungsverfahrens notwendig gemacht haben sollen, drängt sich nicht auf. Die durch den Wegfall der Windeignungsgebiete konkret betroffenen Anlagenbetreiber bzw. Genehmigungsantragsteller sind im Rahmen des eingeschränkten Beteiligungsverfahrens erneut angehört worden. Soweit dies in Bezug auf die – als Grundstückseigentümerin wegen der Lage ihrer Flächen in einem der entfallenen Eignungsgebiete zweifellos ebenfalls konkret betroffenen - Antragstellerin unterblieben ist, dürfte ein hierin möglicherweise liegender Verfahrensfehler jedenfalls geheilt worden sein, da sich die Antragstellerin gleichwohl mit Schreiben vom 5. August 2004 geäußert hat und diese Stellungnahme auch im Rahmen der Abwägung berücksichtigt worden ist. Im Hinblick darauf, dass der sachliche Teilplan jedenfalls aus materiellrechtlichen Gründen ungültig ist, braucht diesen Fragen jedoch nicht weiter nachgegangen zu werden.

II. Der angefochtene sachliche Teilplan beruht auf beachtlichen Abwägungsfehlern.

Nach § 2 Abs. 7 RegBkPIG sind bei der Aufstellung von Regionalplänen die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen (Satz 1); die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend § 1 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes in der Abwägung zu berücksichtigen (Satz 2); sonstige öffentliche und private Belange sind zu berücksichtigen, soweit sie erkennbar und von Bedeutung sind (Satz 3). Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen hat sich der Abwägungsvorgang im Grundsatz an den Vorgaben zu orientieren, die für die Aufstellung von Bauleitplänen und die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB entwickelt worden sind. Danach ist das Abwägungsgebot (erst) dann verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird oder wenn der Ausgleich zwischen den durch die Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Die Anforderungen an die Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte hängen dabei maßgeblich vom Konkretisierungsgrad der jeweiligen Zielaussage ab (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. September 2007 – OVG 10 A 9.05 -, juris).

In Bezug auf Ziele der Raumordnung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ist bei der Abwägung zudem zu berücksichtigen, dass sich die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen einander bedingen. Der Ausschluss der Windenergieanlagen auf Teilen des Plangebietes lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken. Eine gezielte (rein negative) „Verhinderungsplanung“ ist dem Plangeber jedoch verwehrt. Er muss die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren (jetzt § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 – 4 C 4.02 –, BVerwGE 118, 33, 37).

Die auf der Ebene des Abwägungsvorgangs angesiedelte Ausarbeitung eines Planungskonzepts vollzieht sich abschnittsweise. 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 eigenen Kriterien des Plangebers aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen. Anhand der vorgegebenen Tabukriterien lässt sich ein Raster bilden, das, über das Gebiet der Gemeinde oder Regionalen Planungsgemeinschaft gelegt, die Potenzialflächen herausfiltert. Es kann seine Aufgabe, die Potenzialflächen in ihrem Bestand zu erfassen, freilich nur erfüllen, wenn die Tabukriterien abstrakt definiert und einheitlich angelegt werden. Für eine differenzierte „ortsbezogene“ Anwendung der Restriktionskriterien ist bei der Ermittlung der Potenzialflächen kein Raum. Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleibenden sog. Potenzialflächen, die für die Darstellung von Konzentrationszonen in Betracht kommen, 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. Erkennt der Plangeber, dass der Windenergie nicht ausreichend substanziiell Raum geschaffen wird, muss er sein Auswahlkonzept nochmals überprüfen und gegebenenfalls ändern (vgl. zusammenfassend: BVerwG, Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25/09 -, BauR 2010, 82, 83 f.).

Die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelte Forderung nach einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept weist danach zwei voneinander zu unterscheidende Aspekte auf: Einerseits muss der Plan ein hinreichendes Flächenpotenzial für die Windenergienutzung gewährleisten; zum anderen geht es um die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens der Ausarbeitung des Planungskonzepts, das u.a. die einheitliche Anwendung der vom Planungsträger herangezogenen „Tabukriterien“ beinhaltet.

Von diesen Grundsätzen ausgehend ist die dem sachlichen Teilplan „Windenergienutzung“ zugrunde liegende Abwägung mangels eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts zu beanstanden, da der Plan weder ein hinreichendes Flächenpotenzial für die Windenergienutzung gewährleistet (1) noch ein hinreichend nachvollziehbares Verfahren der Ausarbeitung des Planungskonzepts erkennen lässt (2). Eine Planerhaltung kommt insoweit nicht in Betracht (3). Ob daneben weitere Abwägungsfehler vorliegen, kann dahinstehen (4).

1. Der angefochtene Teilregionalplan gewährleistet kein hinreichendes Flächenpotenzial für die Windenergienutzung.

Stellt man allein auf das Größenverhältnis von Windeignungsgebieten zu der von der Ausschlusswirkung erfassten übrigen Fläche des Plangebietes ab, bestehen zwar zunächst keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass die Realisierung einer „substanziiellen“ Zahl von Windkraftanlagen innerhalb der Eignungsgebiete nicht gewährleistet sein könnte. Insgesamt werden 13 Windeignungsgebiete ausgewiesen, die nach der Planbegründung eine Fläche von ca. 7.661 ha umfassen, was einem Anteil von ca. 1 Prozent an der Regionsfläche entsprechen soll (vgl. ABl. 2008 S. 1127, 1132, linke Spalte). Die Ausweisung von Windeignungsgebieten in dem dargelegten Umfang stellt

grundsätzlich ein Flächenpotenzial für die Windenergienutzung dar, das mit demjenigen anderer Regionen vergleichbar ist. So macht der Anteil der Eignungsgebiete etwa die in der Region Lausitz-Spreewald ca. 0,99 % (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. September 2007 - OVG 10 A 9.05 -, juris) und in der Region Uckermark-Barnim ca. 1,5 % der gesamten Regionsfläche aus (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2007 - OVG 10 A 3.05 -, EA S. 29). Eine gesetzliche Vorgabe, die Windenergienutzung so zu gewichten, dass sie sich gegenüber anderen Belangen in einer Weise durchsetzt, die zur Sicherung eines bestimmten Flächenanteils für die Windenergienutzung führt, gibt es nicht. Dass der - zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bzw. des Inkrafttretens der Satzung noch geltende - höherrangige Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg (LEP GR) - ergänzende raumordnerische Festlegungen für den äußeren Entwicklungsraum - (zu G 3.1.14) von einem realisierbaren Anteil der Eignungsgebiete an der Landesfläche von 1,3 Prozent ausgeht, hat mangels einer verbindlichen Zielfestlegung nicht zur Folge, dass dieser Wert in allen Regionen erreicht werden muss.

Geht man allerdings davon aus, dass sich die Grenze zur Verhinderungsplanung nicht abstrakt bestimmen lässt und insbesondere Größenangaben, isoliert betrachtet, als Kriterium hierfür ungeeignet sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 – 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287, 295; Beschluss vom 16. März 2006 – 4 BN 38.05 –, juris; Urteil vom 20. Mai 2010 - 4 C 7.09 -, juris), ist ein hinreichendes Flächenpotenzial für die Windenergienutzung hier deshalb nicht sichergestellt, weil die Realisierbarkeit einer „substanziellen“ Zahl von Windkraftanlagen innerhalb der Eignungsgebiete aus Gründen, die der Plangeber gesehen und bewusst in Kauf genommen hat, ungewiss bleibt.

Dabei kann in diesem Zusammenhang dahinstehen, ob und inwieweit der bloßen Festsetzung von Windeignungsgebieten gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG a.F. (entsprechend § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RegBkPIG) bzw. § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG n.F. überhaupt eine innergebietliche Bindungswirkung mit der Qualität eines Zieles der Raumordnung zukommt (vgl. hierzu im Einzelnen - den innergebietlichen Zielcharakter grundsätzlich bejahend - Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand April 2010, K § 7 Rn. 105; Runkel, a.a.O., K § 3 Rn. 55; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 8 Rn. 85; ablehnend hingegen Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 1. Aufl. 2009, Rn. 132 ff.; ders., Rechtsfragen der Wind-

energienutzung, DVBl. 2009, 737, 741). Offen bleiben kann ferner, ob die Antragsgegnerin der Ausweisung der Windeignungsgebiete nicht nur außergebietlich, sondern - sofern man die grundsätzliche Möglichkeit überhaupt bejaht - auch innergebietlich eine Bindungswirkung mit der Qualität eines Zieles der Raumordnung beilegen wollte. Dies erscheint deshalb nicht zweifelsfrei, weil in der Begründung zu Plansatz 1.1 lediglich der mit der Bestimmung der Eignungsgebiete verbundene Ausschluss von Windenergieanlagen außerhalb der Eignungsgebiete als beachtenspflichtiges Ziel der Raumordnung bezeichnet wird (vgl. ABl. 2008 S. 1127, 1130, rechte Spalte). In dieselbe Richtung gehen zum Teil auch die Ausführungen im Rahmen der Abwägung. So wird etwa in der Abwägungstabelle (Stand: 20.08.2004) zur Nichtberücksichtigung der Bedenken der unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Potsdam-Mittelmark in Bezug auf die Anforderungen an die Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie u.a. ausgeführt (Ordner XXIV, Bl. 6791, vgl. auch Bl. 6792): „Es gibt im Teilplan nur eine Regelung (Plansatz 1.1), die ein Ziel der Raumordnung darstellt. Diese betrifft den Ausschluss für Windkraftanlagen außerhalb der Eignungsgebiete. Insoweit reduziert der Teilplan lediglich den Suchraum für die Findung von Standortbereichen für Windenergieanlagen auf die Eignungsgebiete.“ Mit der vom Plangeber gewählten Beschreibung der ausgewiesenen Windeignungsgebiete als eines bloßen „Suchraumes für die Findung von Standortbereichen für Windenergieanlagen“ lässt sich die Annahme, dass es sich hierbei auch innergebietlich um ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, d.h. um eine verbindliche Vorgabe in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen handelt, schwerlich vereinbaren; denn der Begriff des Suchraums impliziert lediglich, dass Standorte außerhalb der benannten Bereiche von vornherein nicht in den Blick genommen werden; eine Aussage zu den Erfolgsaussichten der Standort-suche innerhalb der Eignungsgebiete ist damit nicht verbunden.

Ob die Antragsgegnerin hinsichtlich der innergebietlichen Wirkung auf eine abschließende Abwägung von vornherein verzichtet hat - mit der Folge, dass es an der Qualität eines Zieles der Raumordnung schon aus diesem Grund fehlt -, oder sich lediglich missverständlich ausgedrückt und eigentlich gemeint hat, dass die Eignungsgebiete einer planerischen Konkretisierung durch die Gemeinden zugänglich seien, ohne die aus § 1 Abs. 4 BauGB folgende Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung der Bauleitplanung („nach innen“) in Frage zu stellen (in diesem Sinne etwa OVG Berlin-

Brandenburg, Urteil vom 27. März 2007 - OVG 10 A 3.05 -, EA S. 46 ff., in Bezug auf den Regionalplan Uckermark-Barnim, Sachlicher Teilplan „Windnutzung, Rohstoffsi- cherung und –gewinnung“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim vom 3. März 2004), bedarf indes keiner Entscheidung. Denn jedenfalls hat die An- tragsgegnerin eine von ihr möglicherweise bezweckte innergebietliche Steue- rungswirkung der Ausweisung der Windeignungsgebiete dadurch selbst konterka- riert und im Ergebnis ausgehöhlt, dass sie sich einer eigenen Abwägung von Be- langen, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, bewusst enthalten und die Konfliktbewältigung weitgehend auf die kommunale Bauleitpla- nung bzw. das immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigungsverfahren verla- gert hat. Grundsätzlich gilt, dass bereits der Träger der Regionalplanung die Belange der ggf. nach § 1 Abs. 4 BauGB anpassungspflichtigen Gemeinden erkennen und ge- wichten muss (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. März 2010 – 4 BN 65.09 -, juris Rn. 10); denn anderenfalls wäre in den – erfahrungsgemäß zahlreichen – Fällen, in denen betroffene Gemeinden mit der Windkraftnutzung unvereinbare Planungsziele verfolgen, nicht einmal ansatzweise sichergestellt, dass sich die Windenergienutzung innerhalb der Windeignungsgebiete gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzt. Die im Hinblick auf die Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erfor- derliche innergebietliche Steuerungswirkung der Ausweisung der Windeignungs- gebiete setzt daher grundsätzlich voraus, dass die Abwägung solcher Belange, die bereits im Rahmen der Regionalplanung in den Blick genommen und abschließend abgewogen werden können, nicht auf die Ebene der kommunalen Bauleitplanung ver- lagert wird.

Die im Hinblick auf die Rechtsfolge des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB systemwidrige „pla- nerische Zurückhaltung“ der Antragsgegnerin ergibt sich zum einen aus der Be- gründung zu Plansatz 1.1. Im Anschluss an die bereits erwähnte Passage wird dort etwa ausgeführt (vgl. ABl. 2008 S. 1127, 1130, rechte Spalte): „Durch die Bauleitplanung kann zum Beispiel innerhalb der Eignungsgebiete eine kleinräumi- ge Steuerung durch die Berücksichtigung städtebaulicher, landschaftspflegeri- scher sowie weiterer örtlicher öffentlicher Belange erfolgen, soweit eine Abwä- gung dieser Belange im Rahmen des Teilplanes noch nicht erfolgen konnte. Eine flächenhafte Einschränkung ist im Wege der Abwägung fachlich ausreichend zu begründen.“ Nach dem hierin zum Ausdruck kommenden Ansatz der Antragsgeg- nerin wird die den Gemeinden eröffnete Befugnis zur Einschränkung der ausgewiese-

nen Windeignungsgebiete im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung weder quantitativ – etwa auf geringfügige räumliche Korrekturen – begrenzt noch inhaltlich auf die Berücksichtigung bestimmter, klar definierter Belange beschränkt, die nicht bereits im Rahmen der Regionalplanung in den Blick genommen und abschließend abgewogen werden können. Da dem Begriff der „kleinräumigen Steuerung“ für sich genommen keine weitergehenden Voraussetzungen zu entnehmen sind, soll eine flächenmäßige Einschränkung der Eignungsgebiete durch die Bauleitplanung nach den Vorstellungen der Antragsgegnerin im Ergebnis stets zulässig sein, soweit die Gemeinde die jeweiligen „städtebaulichen, landschaftspflegerischen sowie weiteren örtlichen öffentlichen Belange“ nur ausreichend begründet. Der damit eröffnete planerische Spielraum der Gemeinden zu einer flächenmäßig praktisch nicht begrenzten Einschränkung der Windeignungsgebiete ist mit der Annahme einer auch innergebietlichen Bindungswirkung, deren Vorliegen Voraussetzung für die Ausschlusswirkung der Windeignungsgebiete ist, nicht vereinbar.

Der systemwidrige Ansatz der Antragsgegnerin, auf die Abwägung auch solcher Belange, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar sind, zu verzichten und die Konfliktbewältigung der kommunalen Bauleitplanung zu überlassen, geht nicht nur aus der zitierten Passage der Planbegründung hervor, sondern zieht sich auch durch die Erwägungen im Rahmen der Abwägung. So wird in der Abwägungstabelle (Stand: 10.08.2004) zu dem Hinweis der Gemeinde Wustermark, dass Flächennutzungspläne in der Abwägung zu berücksichtigen seien, u.a. ausgeführt (Ordner XXIV, Bl. 6903): „Die Berücksichtigung der FNP im Amt[s] Wustermark ist bei der Ausarbeitung des Teilplans und im Rahmen der Abwägung zum Teil-Planentwurf vom 25.05.2002 auch erfolgt. Es ist jedoch nicht nur rechtlich zulässig, sondern auch der Natur der Sache nach nahe liegend, dass die Ermessensentscheidungen auf kommunaler und regionaler Ebene verschieden ausfallen. Die Regionalplanung hat nach einheitlichen, für die raumverträgliche Steuerung der Windenergienutzung heranzuziehenden Restriktionskriterien Eignungsgebiete abgegrenzt und begründet damit einen Ausschluss von raumbedeutsamen WKA außerhalb dieser Gebiete (Ziel der Raumordnung nach Plansatz 1.1). Soweit sich die Gemeinde bei der Ausweisung von kleineren Konzentrationsflächen in Teilen dieses Eignungsgebietes von nachvollziehbaren, städtebaulich begründeten Kriterien leiten lassen hat, stellt der FNP eine zulässige Konkretisierung des Regionalplans dar. Der Entwurf des Regionalplans lässt eine solche Konkretisierung ausdrücklich zu (siehe: Erläuterung und Begründung zu

Plansatz 1.1 Abs. 4). Dabei ist es auch unerheblich, ob der FNP vor dem Regionalplan genehmigt wurde oder umgekehrt. Soweit die im FNP dargestellten Konzentrationsflächen Teilfläche des regionalen Eignungsgebiets sind, kommt es nur auf die Nachvollziehbarkeit der Begründung des Ausschlusses an." Indem es der Planungsträger den Gemeinden damit im Ergebnis freistellt, die Windeignungsgebiete aufgrund nachvollziehbarer, städtebaulich begründeter Kriterien - und damit praktisch ohne wirksame Begrenzung - flächenhaft einzuschränken, nimmt er den Verlust der innergebietlichen Steuerungswirkung der Festsetzungen von Windeignungsgebieten bewusst hin.

Die Tendenz der Antragsgegnerin, eigene Abwägungsentscheidungen zu vermeiden und dadurch die innergebietliche Steuerungsfunktion der Windeignungsgebiete auszuhöheln, wird nicht nur im Zusammenhang mit der Behandlung der kommunalen Belange erkennbar. Sie wird z.B. auch darin deutlich, dass Flächen als Bestandteile von Windeignungsgebieten ausgewiesen worden sind, bei denen die Realisierbarkeit von Windkraftanlagen wegen ihrer Lage innerhalb oder in unmittelbarer Nähe von FFH- oder Vogelschutzgebieten zweifelhaft erscheint. Aus den Ausführungen im Rahmen der Abwägung ergibt sich, dass die Antragsgegnerin auch dies bewusst in Kauf genommen hat. So wird etwa an der bereits zitierten Stelle in der Abwägungstabelle (Stand: 20.08.2004) zur Nichtberücksichtigung der Bedenken der unteren Naturschutzbehörde des Landkreises Potsdam-Mittelmark in Bezug auf die Anforderungen an die Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie weiter ausgeführt (Ordner XXIV, Bl. 6791, vgl. auch Bl. 6792): „Die Ausweisung von Eignungsgebieten bedeutet keinen Freibrief für eine maximale Ausnutzung des jeweiligen Gebietes. Der Plangeber muss jedoch sicherstellen, dass das jeweilige Eignungsgebiet auch grundsätzlich für die Errichtung von Windkraftanlagen geeignet ist. Die Einwendungen des Landkreises bezüglich einiger Eignungsgebiete lassen erkennen, dass bereits weitergehende Prüfungsergebnisse vorliegen, die geeignet sein können[,] konkreten Anlagenstandorten entgegengehalten zu werden. Dadurch werden jedoch nicht ganze Eignungsgebiete in Frage gestellt. Aus regionalplanerischer Sicht erscheint es daher unter Verweis auf mögliche Konkretisierungen im nachfolgenden Verfahren nicht erforderlich, die Konfiguration der Eignungsgebiete bereits auf der Ebene der Regionalplanung zu verändern.“ Auch diese Erwägungen stellen die Tragfähigkeit der positiven Standortzuweisung in Frage, da das Festhalten am Zuschnitt der Eignungsgebiete in Kenntnis dessen, dass möglicherweise mit erheblichen Reduzierungen aufgrund bereits zum Zeitpunkt der Abwägung absehbarer naturschutzrechtlicher Hindernisse zu rechnen ist,

bedeutet, dass die Antragsgegnerin in Kauf genommen hat, dass letztlich nur ein deutlich geringerer Teil der ausgewiesenen Flächen tatsächlich für die Windkraftnutzung zur Verfügung steht.

In der Gesamtwürdigung gelangt der Senat zu der Einschätzung, dass die Antragsgegnerin mit ihrem Ansatz, dass es sich bei der Festlegung 1.1 des Teilplans nur insoweit um ein Ziel der Raumordnung handele, als es den Ausschluss für Windkraftanlagen außerhalb der Eignungsgebiete betrifft, dass der Teilplan dementsprechend lediglich den „Suchraum für die Findung von Standortbereichen für Windenergieanlagen auf die Eignungsgebiete“ reduziere und dass eine flächenhafte Reduzierung der Windeignungsgebiete auf der gemeindlichen Planungsebene bei Vorliegen nachvollziehbarer, städtebaulich begründeter Kriterien praktisch unbegrenzt zulässig sein soll, nicht lediglich die regionalplanerisch zulässige Möglichkeit der nachfolgenden Konkretisierung zum Ausdruck gebracht hat (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2007 - OVG 10 A 3.05 -, EA S. 46 ff., in Bezug auf ähnliche Formulierungen in der Begründung des Regionalplans Uckermark-Barnim, Sachlicher Teilplan „Windnutzung, Rohstoffsicherung und –gewinnung“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim vom 3. März 2004), sondern die Konfliktbewältigung auch in Bezug auf solche Belange, die bereits auf der Ebene der Regionalplanung erkennbar waren, weitgehend auf die Ebene der kommunalen Bauleitplanung verlagert und dadurch die mit der Ausweisung der Windeignungsgebiete bezweckte „innergebietliche“ Steuerungswirkung - soweit das Instrumentarium des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG a.F., § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 RegBkPIG bzw. § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG n.F. diese überhaupt ermöglicht - derart geschwächt hat, dass den von der Ausschlusswirkung erfassten Flächen letztlich kein hinreichendes Potenzial an Flächen für die Windenergienutzung gegenübersteht.

2. Die Abwägung der Antragsgegnerin ist unter dem Gesichtspunkt des schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts ferner zu beanstanden, weil das Verfahren der Ausarbeitung des Planungskonzepts nicht hinreichend nachvollziehbar ist.

a) Es fehlt bereits an einer ausreichenden Begründung und Dokumentation der für das Planungskonzept maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen.

Das bei der Auswahl und dem Zuschnitt der Windeignungsgebiete vom Plangeber be-

folgte Verfahren wird in der - mit dem Teilregionalplan veröffentlichten - Planbegründung wie folgt näher beschrieben (vgl. ABl. 2008, S. 1127, 1130 ff.): Für die Ausweisung der Eignungsgebiete für die Windenergienutzung habe zunächst die gesamte Regionsfläche als Ausgangsgröße gedient. Eine gutachterliche Bewertung sei zu dem Ergebnis gekommen, dass angesichts derzeit anzunehmender Anlagenkonfigurationen ein ausreichend großes Windenergiepotenzial in der gesamten Region anzutreffen sei. Der Suchraum in der Region sei gemäß gutachterlicher Empfehlung um Flächen verringert worden, deren Schutzbedürfnis (z.B. Wohnen, Natur-, Landschafts-, Arten- oder Biotopschutz, regional bedeutsame Freiräume, Sondergebiete des Bundes) einen der Privilegierung entgegenstehenden öffentlichen Belang darstellten. Die Auswahl von potentiellen Eignungsgebieten sei in den nachfolgend ausgeführten Arbeitsschritten aufgrund gutachterlicher Empfehlungen und fachlicher Vorgaben erfolgt. Unter Berücksichtigung der gutachterlichen Empfehlungen seien für die Ausweisung von Eignungsgebieten verschiedene Bereiche ausgeschlossen worden, die sodann im Einzelnen genannt werden. Hierzu gehören etwa „bestehende und genehmigte Wohn- und Mischgebiete mit einer Schutzzone von 800 m“; „festgesetzte, im Verfahren befindliche und einstweilig gesicherte Naturschutzgebiete mit einer Schutzzone von 200 m (wenn durch den Schutzzweck geboten)“; „festgesetzte, im Verfahren befindliche und einstweilig gesicherte Landschaftsschutzgebiete“; „Natura 2000-Schutzgebiete (SPA-Gebiete) mit einer Schutzzone von 500 m“; „Natura 2000-Schutzgebiete (FFH Gebiete)“; „Gebiete des ökologisch wirksamen Freiraumverbundes gemäß Entwurf LEP GR“; „regional bedeutsame Freiräume“ mit „regional bedeutsamen Waldgebieten“, „regional bedeutsamen Abbaugebieten von oberflächennahen Rohstoffen“, „regional bedeutsamen Gebieten für den Freiraumverbund“ und „regional bedeutsamen Teilräumen der Kulturlandschaft“; „Rast- und Überwinterungsgebiete von Zugvögeln mit einem Schutzabstand von 1000 m bzw. nach Abstimmung mit den Fachbehörden“; „Brut-/Einstandsgebiete der Großtrappe - soweit durch aktuelle Beobachtungsergebnisse unterlegt und durch die oberste Naturschutzbehörde bestätigt“; „Gebiete mit Vorkommen bedrohter, an störungsfreie Räume gebundener Vogelarten mit einem Schutzabstand von 1000 m“ sowie „Brutgebiete gefährdeter Wiesenbrüter sowie Wachtelkönigvorkommen mit einem Schutzabstand von 200 m“. Aufgrund der topografischen Situation im Land Brandenburg, insbesondere der Region Havelland-Fläming mit nur geringen Höhenunterschieden und daher weithin sichtbaren natürlichen und baulichen Geländemarken soll ferner „zum weiteren Schutz des Landschaftsbildes und dem damit verbundenen Erhalt der historisch gewachsenen regional bedeutsamen Kulturland-

schaften ein auch im Gutachten benannter Abstand von 5 km zwischen Windeignungsgebieten gewahrt“ werden. Dieser Abstand werde in Einzelfällen geringfügig unterschritten, wenn die beabsichtigte Trennwirkung gewährleistet sei. In einem weiteren Arbeitsschritt seien die Standorte in der Region ermittelt worden, an denen bereits mehrere Anlagen oder Windparks vorhanden bzw. genehmigt seien. Darüber hinaus seien Gebiete in die Betrachtung einbezogen worden, für die genehmigte Bauleitpläne oder Einzelgenehmigungen für Windenergieanlagen vorlägen. Wo diese existierenden oder geplanten Gebiete für Windenergieanlagen den Kriterien eines regionalplanerischen Eignungsgebietes entsprächen und auf der Maßstabebene des Regionalplans darstellbar seien, seien sie gleichfalls als potenzielle Eignungsgebiete erfasst worden. Abschließend seien die Gebiete ohne regionalplanerisch erkennbare entgegenstehende Belange sowie die genannten Bestands- bzw. Plangebiete zusammengefasst und mit dem Vorrang der Bestands- und Plangebiete auf den Mindestabstand von 5 km hin untersucht worden. Die sich aus dieser Prüfung ergebenden Gebiete seien als Eignungsgebiete für die Windenergienutzung ausgewiesen worden.

Die in der zitierten Passage der Planbegründung beschriebene Methode der Antragsgegnerin, die Abgrenzung der Eignungsgebiete - nach gutachterlicher Ermittlung des Windpotentials und Ermittlung der konkurrierenden Flächen- und Nutzungsansprüchen - in mehreren Arbeitsschritten aufgrund abstrakter Ausschlusskriterien vorzunehmen, ist im Ansatz nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin war nicht nur befugt, das Planungskonzept an global und pauschalierend festgelegten Kriterien für die Ungeeignetheit der von der Ausschlusswirkung erfassten Bereiche auszurichten (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2007 - OVG 10 A 3.05 -, EA S. 32; OVG Bautzen, Urteil vom 7. April 2005 - 1 D 2.03 -, juris Rn. 84), sondern nach der zitierten neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hierzu sogar verpflichtet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. September 2009 – 4 BN 25/09 -, BauR 2010, 82, 83 f.). Die Forderung nach einem mehrstufigen Verfahren unter Anwendung abstrakter Kriterien bei der Ermittlung der Windeignungsgebiete lässt sich in rechtlicher Hinsicht damit begründen, dass angesichts der Größe des Plangebietes und der Vielzahl der theoretisch in Betracht kommenden Flächen anderenfalls keine sachlich nachvollziehbare Auswahlentscheidung möglich ist, die sowohl den Anforderungen des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG genügt, als auch Sonderbelastungen am Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG rechtfertigt, die einzelnen Gemeinden im Vergleich zu anderen Gemeinden auferlegt werden.

Es ist ferner nicht zu beanstanden, dass sich die Antragsgegnerin bei der Ausweisung der Windeignungsgebiete nicht durchgehend an das von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung in Auftrag gegebene „Gutachten zur Entwicklung von Planungsgrundlagen zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Windkraftnutzung in der Regionalplanung am Beispiel der Regionen Havelland-Fläming und Lausitz-Spreewald (sog. Jaakko-Pöyry-Infra-Gutachten vom 11. Januar 2002) gehalten hat. Das Gutachten dient nach eigener Aussage der Entwicklung eines „Kriterienkatalogs für die Abgrenzung von Eignungsgebieten für die Windenergienutzung“, durch dessen „flächendeckende Anwendung ... Planungsgrundlagen in Form einer digitalen kartographischen Darstellung im Maßstab 1:50.000 mit Begründung“ erarbeitet werden sollen (vgl. S. 7 f. des Gutachtens). Dabei wird zwischen „Kriterienbereichen“ unterschieden, die in sachlicher und räumlicher Hinsicht bestimmbar und keiner Abwägung zugänglich sind („Ausschluss-/Tabubereiche I“) und solchen, die in der Sache zwar zu benennen, in ihrer räumlichen Abgrenzung aber erst in Abstimmung mit den jeweiligen Fachbehörden zu ermitteln sind („Ausschluss-/Tabubereiche II“). Weiterhin werden „Restriktionsbereiche“ benannt, innerhalb derer der Ausschluss von Windenergieanlagen durch Abwägung auf der Ebene der Regionalplanung festgelegt werden kann. Ferner werden Abstandsmaße empfohlen (vgl. S. 79 f. des Gutachtens). Die in dem Gutachten dargestellten Kriterien und Verfahrensschritte waren mithin von vornherein lediglich als Empfehlungen zu verstehen, die den Plangeber bei der Strukturierung eines äußerst komplexen Abwägungsvorgangs unterstützen sollten, ohne seinen Gestaltungsspielraum einzuschränken.

Der Antragsgegnerin war es jedoch verwehrt, von den fachlich ausführlich begründeten Tabu- und Restriktionskriterien des herangezogenen Gutachtens abzuweichen, ohne ihre eigenen Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Eine derartige, nicht nachvollziehbar erläuterte Abweichung ist hier schon darin zu sehen, dass die in der veröffentlichten Planbegründung (vgl. ABl. 2008, S. 1127, 1130 f.) enthaltene Aufzählung derjenigen Bereiche, die für die Ausweisung von Eignungsgebieten ausgeschlossen wurden, – anders als im Gutachten (und auch nach der vom Bundesverwaltungsgericht beschriebenen Verfahrensweise) – nicht erkennen lässt, zu welcher der genannten Kategorien die der Ermittlung der Windeignungsgebiete zugrunde gelegten Kriterien bzw. Bereiche jeweils gehören sollen. Dass dieser Unterscheidung erhebliche Bedeutung zukommt, ergibt sich aus

den zitierten Grundsätzen des Bundesverwaltungsgerichts. Danach lassen sich die Tabuzonen in zwei Kategorien einteilen, nämlich in Zonen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen aus tatsächlichen 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 (bzw. der Träger der Regionalplanung) anhand eigener Kriterien entwickeln darf, aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. September 2009 - 4 BN 25/09 -, BauR 2010, 82, 83). Die Differenzierung zwischen diesen Kategorien im Rahmen der Abwägung ist deshalb bedeutsam, weil an den allgemeinen Ausschluss solcher Bereiche, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen nach den eigenen Kriterien des Trägers der Regionalplanung aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen, naturgemäß erheblich höhere Begründungsanforderungen zu stellen sind als an den allgemeinen Ausschluss von Bereichen, in denen die Errichtung oder der Betrieb von Windenergieanlagen bereits aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen schlechthin ausgeschlossen ist. Eine erhebliche Abweichung von den gutachterlichen Empfehlungen ist darüber hinaus darin zu sehen, dass der Plangeber anstelle der im Gutachten zu den „Tabubereichen I“ gezählten „regionalen Grünzüge“ die „regional bedeutsamen Freiräume“ mit den Untergruppen „regional bedeutsame Waldgebiete“, „regional bedeutsame Abbaugelände von oberflächennahen Rohstoffen“, „regional bedeutsame Gebiete für den Freiraumverbund“ und „regional bedeutsame Teilräume der Kulturlandschaft“ als Bereiche anführt, die für die Ausweisung von Eignungsgebieten ausgeschlossen werden. Hierbei handelt es sich - schon mangels hinreichender räumlicher Bestimmtheit - nicht um „harte“ Tabuzonen, sondern offensichtlich lediglich um Bereiche, in denen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen zwar tatsächlich und rechtlich möglich sind, in denen nach den eigenen Kriterien des Trägers der Regionalplanung aber keine Windenergieanlagen aufgestellt werden sollen.

Soweit die von der Antragsgegnerin im Einzelnen herangezogenen Ausschlusskriterien von denjenigen abweichen, die das der Ermittlung der Windeignungsgebiete zugrunde gelegte Gutachten angewandt hat, hätte dies entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin sowohl schriftlich dokumentiert als auch sachlich begründet werden müssen. Ohne diese Information war es den Mitgliedern der Regionalversammlung als Beschlussorgan (vgl. § 6 RegBkPIG i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 1 der Hauptsatzung für die

Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming) nämlich nicht möglich, die von der Regionalen Planungsstelle gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 RegBkPIG vorbereitete Abwägung in verantwortlicher Weise nachzuvollziehen. An einer ausreichenden Begründung und Dokumentation der außer dem Gutachten herangezogenen Entscheidungsgrundlagen fehlt es jedoch. In Abschnitt I.3.4. der Planbegründung (vgl. ABl. 2008 S. 1127, 1129) wird insoweit lediglich ausgeführt: „Die der Ausweisung von Eignungsgebieten zu Grunde liegenden Daten über Restriktionen für die raumbedeutsame Windenergienutzung lassen sich wegen ihres Umfangs leider nicht als Beiakten zum vorliegenden Teilplan beigeben. Es handelt sich dabei um die Tabu- und Restriktionsbereiche des Jaakko-Pöyry-Infra-Gutachtens vom Dezember 2001, um die Tabu- und Restriktionsbereiche der Avifauna Brandenburgs vom Juni 2003 sowie um eigene regionalplanerische Grundlagen.“ Gerade wegen der Abweichungen von dem genannten Gutachten hätten jedenfalls auch die genannten „eigenen regionalplanerischen Grundlagen“ dokumentiert werden müssen. Welche sachliche Rechtfertigung und Verbindlichkeit den von der Antragsgegnerin letztlich herangezogenen Ausschlusskriterien zukommen soll und wie sich dies im Einzelnen auf den räumlichen Zuschnitt der Eignungsgebiete auswirkt, lässt sich indes weder anhand der Planbegründung noch der sonstigen Aufstellungsvorgänge ermitteln. Während das Gutachten sowohl nähere Erläuterungen zu den einzelnen Tabu- und Restriktionskriterien als auch detailliertes Kartenmaterial zur zeichnerischen Umsetzung enthält, fehlen derartige Unterlagen in Bezug auf die „eigenen regionalplanerischen Grundlagen“ der Antragsgegnerin, obwohl vor allem mit der Ersetzung der im Gutachten zu den „Tabubereichen I“ gezählten „regionalen Grünzüge“ durch die „regional bedeutsamen Freiräume“ im Aufstellungsverfahren ausweislich der Planbegründung eine völlig neue „eigene regionalplanerische Grundlage“ eingeführt worden ist (vgl. ABl. 2008 S. 1127, 1131). Aus den beigezogenen Aufstellungsvorgängen ist nicht erkennbar, um welche „Arbeitskarten und erläuternde Tabellen“ es sich handelt. Soweit in der Planbegründung in diesem Zusammenhang auf „Arbeitskarten und erläuternde Tabellen“ verwiesen wird, „die in der Regionalen Planungsstelle beziehungsweise auf der Homepage der Regionalen Planungsgemeinschaft www.havelland-flaeming.de einsehbar“ seien, ist dies unzureichend; denn es kann den zur Abwägung berufenen Mitgliedern der Regionalversammlung schwerlich angesonnen werden, sich das Abwägungsmaterial durch Einsichtnahme am Dienort der Regionalen Planungsstelle oder durch Internetrecherche erst „zusammenzusuchen“, ganz abgesehen davon, dass die genannten Materialien jedenfalls derzeit nicht (mehr) über die genannte Internetadresse abgerufen werden können.

Die mit Schriftsatz vom 24. April 2009 im Parallelverfahren OVG 2 A 4.10 von der Antragsgegnerin als Anlagen 1 bis 4 übersandten „thematischen Karten“, bei denen es sich um „Wiedergaben aus dem betreffenden GIS-Projekt“ handeln soll, sind im Verwaltungsvorgang nicht enthalten. Die Behauptung der Antragsgegnerin, diese Unterlagen seien „Gegenstand jeder Gremienbefassung“ gewesen und hätten „auch auf der abschließenden Regionalversammlung zur Verfügung gestanden“, kann anhand der vorgelegten Akten nicht verifiziert werden. Der Hinweis, alle Abwägungsmaterialien und graphischen Darstellungen seien „auch rechnergestützt“ verfügbar gewesen, ersetzt nicht die - jedenfalls auch - papiergebundene Dokumentation der zentralen Grundlagen des Planungskonzepts. Hierzu gehören zweifellos auch zeichnerische Darstellungen, die die nach abstrakten Kriterien bestimmten Ausschlussbereiche bezogen auf die Gesamtregion erst anschaulich machen und den Mitgliedern der Regionalversammlung damit eine informierte Abwägungsentscheidung ermöglichen. Dass derartige Unterlagen in den vorgelegten Aufstellungsvorgängen vollständig fehlen, steht nicht nur in offenkundigem Widerspruch zu dem in der Abwägungstabelle (Stand: 10.08.2004) im Zusammenhang mit einer Streichungsanregung der gemeinsamen Landesplanungsabteilung (Ordner XXIV, Bl. 6837) aufgestellten Anspruch der Antragsgegnerin, „wenigstens Mindestanforderungen an die Transparenz ihrer Regionalpläne zu stellen“, sondern stellt vor allem einen Mangel bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials dar.

b) Neben der unzureichenden Begründung und Dokumentation der für das Planungskonzept maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen wird die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens der Ausarbeitung des Planungskonzepts auch durch die uneinheitliche Anwendung zumindest eines der in der Planbegründung benannten Ausschlusskriterien beeinträchtigt. So erweist sich die pauschale Herausnahme potentieller Windeignungsgebiete, die einen Abstand von 5 km zu anderen Windeignungsgebieten nicht wahren (vgl. ABI. 2008 S. 1127, 1131, rechte Spalte), im Ergebnis als willkürlich, da Kriterien für die Zusammenfassung mehrerer Flächen zu einem Windeignungsgebiet fehlen.

Zwar steht es grundsätzlich im weiten Planungsermessen der Antragsgegnerin, zum Schutz des Landschaftsbildes einen Mindestabstand zwischen den Standorten von Windenergieanlagen pauschal festzulegen. Auch ist die Bemessung des erforderlichen Abstandswerts mit 5 km nicht von vornherein abwägungsfehlerhaft, sondern Ergebnis

einer zulässigen Pauschalierung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. März 2007 - OVG 10 A 3.05 -, EA S. 32). Da sich aus den Schutzziele des Mindestabstandes eindeutige Abstandswerte nicht ableiten lassen und der Plangeber auch nicht bis an die Gefahrengrenze gehen muss, sondern Vorsorgewerte für die berücksichtigten Schutzgüter festsetzen darf, ist die Bestimmung eines Abstandswertes angesichts des bestehenden planerischen Ermessens erst dann fehlerhaft, wenn er „nicht mehr begründbar“ ist (BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287, 301; OVG Lüneburg, Urteil vom 28. Oktober 2004 – 1 KN 155.03 -, NVwZ-RR 2005, 162, 165). Die Einschätzung, dass der Schutz des Landschaftsbildes grundsätzlich einen 5 km-Abstand zwischen Windkraftstandorten erfordert, ist im Ansatz nachvollziehbar und stellt keine offensichtliche Fehlgewichtung dar (vgl. OVG Lüneburg, a.a.O.); dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bewertung des Schutzgutes „Landschaft“ subjektiv geprägt ist und die laut Planbegründung beabsichtigte „Trennwirkung“ angesichts der Größenentwicklung der Windkraftanlagen nach der Einschätzung des von der Antragsgegnerin zugrunde gelegten Gutachtens (S. 108) eher noch größere Abstände erfordern dürfte, wenn andere trennende Gegebenheiten fehlen.

Der Ansatz, dass ein Mindestabstand von 5 km zwischen „Windeignungsgebieten“ eingehalten werden soll, ist jedoch zur Erreichung der beabsichtigten Trennwirkung ungeeignet und führt letztlich zu willkürlichen Ergebnissen, wenn - wie hier - unklar bleibt, nach welchen Kriterien voneinander getrennte Flächen zu einem einheitlichen Windeignungsgebiet zusammengefasst werden. So besteht etwa das Windeignungsgebiet Nr. 1 („Nauener Platte“) ausweislich der Festlegungskarte aus drei voneinander getrennten Flächen, bei denen es sich zudem zum überwiegenden Teil nicht um kompakte, sondern erheblich „zerklüftete“ Gebiete handelt. Auch die Windeignungsgebiete Nr. 3 („Westliche Zauche“) und Nr. 11 („Niederer Fläming-Mitte“) bestehen aus jeweils zwei getrennten Flächen. Die Erläuterungen der Antragsgegnerin hierzu im Normenkontrollverfahren waren nicht Grundlage der Abwägung. Im Übrigen vermögen sie auch nicht zu überzeugen. Soweit die Antragsgegnerin ausführt, dass sich im Fall der Gebiete „Nauener Platte“ und „Westliche Zauche“ die Herausnahme einzelner Flächen entweder durch eine entsprechende bauliche Vorprägung innerhalb des Gebiets („Entwicklung von außen nach innen“) oder durch die Rücknahme zentraler Teilflächen wegen im Zuge des Planungsverfahrens neu gewonnener Erkenntnisse ergeben habe, wobei im Fall des Gebietes „Nauener Platte“ die entscheidenden Beweggründe für die Schaffung von Lücken oder Korridoren die Belange des Vogelschutzes in dem kom-

pakten Gebiet sowie die Abstände zu Wohnsiedlungen gewesen seien, überzeugt dies schon deshalb nicht, weil es sich hierbei um Gesichtspunkte handelt, die nach dem eigenen Ansatz der Antragsgegnerin als sog. Tabubereiche schon bei der Ermittlung der Potenzialflächen hätten berücksichtigt werden müssen. Der Umstand, dass es sich um im Zuge des Planungsverfahrens neu gewonnene Erkenntnisse handelt, rechtfertigt keine unterschiedliche Behandlung. Ob die dem Schutz der Landschaft dienende Trennwirkung einen 5 km-Abstand erforderlich macht, kann offensichtlich nicht davon abhängen, zu welchem Zeitpunkt die Erkenntnisse gewonnen werden, die zum konkreten Zuschnitt der Windeignungsgebiete führen. Nach dem Ansatz der Antragsgegnerin kann der durch die „Trennung“ von Windeignungsgebieten angestrebte Schutz des Landschaftsbildes zudem nur dann gewährleistet werden, wenn das Abstandskriterium mit einer Vorgabe zur höchstzulässigen Ausdehnung eines Windeignungsgebiets verbunden wird; denn zwischen potentiellen Windkraftstandorten innerhalb eines einzelnen Windeignungsgebietes kommt das Abstandskriterium definitionsgemäß nicht zur Geltung. Unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des Landschaftsbildes macht es jedoch keinen Unterschied, ob sich die das Landschaftsbild bedrohenden Windkraftanlagen in einem oder in mehreren Windeignungsgebieten befinden. Andererseits ist es auch nicht ohne weiteres nachvollziehbar, dass eine Unterschreitung des Mindestabstands nicht zu einer entsprechenden Reduzierung der betroffenen Windeignungsgebiete, sondern jeweils zum vollständigen Verzicht auf eines der benachbarten Windeignungsgebiete führen soll.

Ist das Kriterium des 5-km-Abstands zwischen Windeignungsgebieten – jedenfalls ohne nähere Vorgaben zu den Voraussetzungen, unter denen voneinander getrennte Flächen zu einem Windeignungsgebiet zusammengefasst werden können - schon im Ansatz ungeeignet, kommt es nicht darauf an, ob die im sachlichen Teilplan festzustellenden Durchbrechungen zulässig sind. Auch insoweit fehlt es jedoch an der Nachvollziehbarkeit. So wird in der Abwägungstabelle zu einer Einwendung des Amtes Zossen (Gemeinde Glienick) ausgeführt (Ordner XXIV, Bl. 6788), dass der Abstand von 5 km im Teilplan (lediglich) in zwei Fällen unterschritten werde. Dies betreffe die Abstände der Eignungsgebiete „Niederer Fläming West“ und „Altes Lager“ (ca. 4 km) sowie „Niederer Fläming Mitte“ und „Heidehof“ (ca. 4,7 km). In beiden Fällen lägen ausgedehnte Teilbereiche zwischen den Einzugsgebieten. Da sowohl der Bereich Altes Lager als auch Heidehof zudem an schwach bis nicht frequentierte Naturschutzgebiete angrenzten, aus denen heraus also kein Betrachter eine „Überfrachtung“ der Landschaft wahr-

nehmen könnte, erscheine eine Unterschreitung des 5 km-Abstandes in diesen Fällen hinnehmbar. Geht man von dieser Begründung aus, stellt sich die Frage, weshalb der hier als Grund für das 5 km-Abstands-Kriterium genannte Gesichtspunkt der „Überfrachtung“ nicht insbesondere auch in Bezug auf das Windeignungsgebiet „Nauener Platte“ zur Anwendung gekommen ist, obwohl dies angesichts des Vortrags der Antragsgegnerin im Normenkontrollverfahren, dass das kompakte Gebiet „Nauener Platte“ in einem ganz besonderem Maße durch bestehende Windkraftanlagen, Hochspannungsleitungen usw. vorgeprägt gewesen sei, nahe gelegen hätte.

3. Die dargelegten Abwägungsmängel sind nicht nach den Grundsätzen der Planerhaltung unbeachtlich.

Gemäß § 2 b Abs. 3 Satz 1 RegBkPIG sind Abwägungsmängel nur beachtlich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Soweit es das Fehlen eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung eines hinreichenden Flächenpotenzials für die Windenergienutzung geht, kommt eine Planerhaltung hier schon deshalb nicht in Betracht, weil der Fehler insoweit nicht (nur) im Abwägungsvorgang, sondern im Abwägungsergebnis liegt. Hinsichtlich der übrigen Abwägungsfehler liegen die Voraussetzungen des § 2 b Abs. 3 Satz 1 RegBkPIG vor. Die fehlende Nachvollziehbarkeit des Verfahrens der Ausarbeitung des Planungskonzepts und die unzureichende Dokumentation der „eigenen regionalplanerischen Grundlagen“ für die Ausweisung der Windeignungsgebiete betreffen die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials und ergeben sich aus der Planbegründung und den Aufstellungsvorgängen. Die Fehler im Abwägungsvorgang sind auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, denn es kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegnerin auf der Grundlage nachvollziehbar dargelegter und einheitlich angewandter Ausschlusskriterien andere Windeignungsgebiete ausgewiesen oder den Zuschnitt der bestehenden Windeignungsgebiete verändert hätte.

Die festgestellten beachtlichen Abwägungsmängel haben zur Folge, dass der angefochtene sachliche Teilregionalplan insgesamt für unwirksam zu erklären ist, da insbesondere das Fehlen eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts den gesamten Plan erfasst.

4. Ob die Abwägung - wie in der mündlichen Verhandlung erörtert - auch deshalb zu beanstanden ist, weil die Antragsgegnerin im Zusammenhang mit der Ausweisung einzelner Windeignungsgebiete trotz ihrer Lage innerhalb eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiet) bzw. in unmittelbarer Nähe eines Europäischen Vogelschutzgebiets möglicherweise von fehlerhaften Annahmen ausgegangen ist oder weil sie die privaten Belange qualifiziert betroffener Grundstückseigentümer und Windkraftanlagenbetreiber mit einem zu geringen Gewicht in die Abwägung eingestellt hat, kann im Hinblick auf die Beachtlichkeit der festgestellten Abwägungsmängel dahinstehen; denn wenn einem Normenkontrollantrag wegen eines durchgreifenden Rechtsfehlers stattgegeben werden muss, ist das Oberverwaltungsgericht befugt, davon abzusehen, die angegriffene Satzung auf ihr etwa anhaftende weitere Mängel zu prüfen (BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2001 – 4 BN 21.01 –, NVwZ 2002, 83, 84).

5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

Revisionszulassungsgründe nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter www.berlin.de/erv veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form einzureichen.

Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer Hochschule im Sinn des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.

Merz

Kohl

Hahn

BESCHLUSS

Der Streitwert wird auf 25.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung findet ihre Grundlage in § 52 Abs. 1 und 7 GKG. Das Interesse der Antragstellerin an der Erklärung der Unwirksamkeit des sachlichen Teilplans bewertet der Senat im Wege der gebotenen Schematisierung und Pauschalierung so-

wie unter Berücksichtigung der Praxis des 10. Senats des beschließenden Gerichts ebenso wie des 3. Senats des früheren Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg in vergleichbaren - Raumordnungspläne betreffenden - Normenkontrollverfahren mit 25.000,- Euro. Dass die auf den Flächen der Antragstellerin geplanten Windkraftanlagen ein diesen Betrag weit übersteigendes Investitionsvolumen haben mögen, gebietet nicht die von der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung angeregte Heraufsetzung des Streitwerts, da die Realisierung des Vorhabens von weiteren Voraussetzungen abhängt.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Merz

Kohl

Hahn