

---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



verkündet am 08.04.2014

gez.: Fräßdorf  
Justizangestellter  
Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

## - 1. Senat -

1 N 676/12

---

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

1. der W\_\_\_\_\_ GmbH & Co. KG,  
2. der W\_\_\_\_\_ GmbH & Co. KG,  
zu 1 und 2 vertreten durch die Komplementärin w\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ GmbH, diese vertreten durch den Geschäftsführer,  
A\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_

**Antragstellerinnen**

zu 1 und 2 bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dr. Blanke u. a.,  
Kurfürstenallee 23, 28211 Bremen

**gegen**

die Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen,  
vertreten durch die Präsidentin,  
Puschkinplatz 7, 07545 Gera

**Antragsgegnerin**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Prof. Dr. Dombert u. a.,  
Mangerstraße 26, 14467 Potsdam

**wegen**

Raumordnung, Landesplanung  
(hier: Regionalplan Ostthüringen)

---

---

hat der 1. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hüscher, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hoffmann und den Richter am Verwaltungsgericht Groschek

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. März 2014 **für Recht erkannt:**

Der am 28.10.2011 beschlossene und am 13.04.2012 genehmigte Regionalplan Ostthüringen ist unwirksam, soweit er unter Nr. 3.2.2 als Ziel „Z 3-6“ die dort aufgeführten - zeichnerisch in der Raumnutzungskarte bestimmten - Vorranggebiete Windenergie festlegt und gleichzeitig vorsieht, dass außerhalb dieser Vorranggebiete nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu beurteilende raumbedeutsame Windenergieanlagen nicht zulässig sind.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Antragstellerinnen vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leisten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Die Antragstellerinnen wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen den Regionalplan Ostthüringen, soweit darin Vorranggebiete für Windenergieanlagen mit Ausschlusswirkung an anderer Stelle im Planungsraum festgelegt worden sind.

Die Antragstellerinnen planen im räumlichen Geltungsbereich des Regionalplans Ostthüringen die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf Flächen, die (als Vorranggebiete W-7 - Kraftsdorf und W-8 - Seelingstädt) zu den im ersten Entwurf des Regionalplans vorgesehenen Vorranggebieten für die Windenergienutzung gehörten und für die sie bereits Nutzungsverträge abgeschlossen haben. Die

---

entsprechenden Bereiche sind nicht als Vorranggebiete für die Windenergienutzung in den Regionalplan Ostthüringen übernommen worden. Die Antragstellerinnen haben jeweils die Erteilung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen für die Errichtung von Windenergieanlagen auf den betreffenden Flächen beantragt.

Der Regionalplan führt im Abschnitt Nr. 3.2.2 „Vorranggebiete Windenergie“ insgesamt 14 Vorranggebiete auf. Hierzu heißt es (unter „Z 3-6“):

„Die im Folgenden verbindlich vorgegebenen - zeichnerisch in der Raumnutzungskarte bestimmten - Vorranggebiete Windenergie, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben, sind für die Konzentration von raumbedeutsamen Anlagen zur Nutzung der Windenergie vorgesehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit sie mit der vorrangigen Funktion nicht vereinbar sind. Außerhalb der Vorranggebiete Windenergie sind nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zu beurteilende raumbedeutsame Windenergieanlagen nicht zulässig.“

Dem Regionalplan Ostthüringen liegt folgendes Verfahren zugrunde:

Die Planungsversammlung der Antragsgegnerin beschloss am 11.06.2004 die Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans Ostthüringen aus dem Jahr 1999 und die Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten. Nach Erarbeitung eines ersten Entwurfs des Regionalplans beschloss die Planungsversammlung am 06.07.2007 dessen Freigabe zur Anhörung und öffentlichen Auslegung. Die öffentliche Auslegung fand vom 27.08.2007 bis einschließlich 30.10.2007 statt. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurde der Entwurf in der Folgezeit überarbeitet. Die Planungsversammlung beschloss sodann am 28.11.2008 über die Abwägung der Hinweise, Anregungen und Bedenken im Rahmen der Anhörung und öffentlichen Auslegung des Entwurfs zum Regionalplan Ostthüringen ohne die Abschnitte 3.2.1 Energieversorgung und 3.2.2 Vorranggebiete Windenergie und über die Freigabe des überarbeiteten Entwurfs und seine erneute öffentliche Auslegung. Am 15.05.2009 fasste sie entsprechende Beschlüsse hinsichtlich der Abschnitte 3.2.1 Energieversorgung und 3.2.2 Vorranggebiete Windenergie in Verbindung mit Kapitel 4 Freiraumstruktur (4.3.1 / 4.3.2 Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Landwirtschaftliche Bodennutzung, 4.5.2 Vorbehaltsgebiete Rohstoffe) einschließlich Raumnutzungskarte. Am 10.09.2010 fasste die Planungsversammlung den Beschluss zur Abwägung zu den Hinweisen, Anregungen und Bedenken im Rahmen der öffentlichen Auslegungen und Anhörungen des überarbeiteten Entwurfs zum Regionalplan Ostthüringen vom 22.12.2008 - 30.01.2009 und 15.06.2009 - 15.07.2009.

---

Sodann beschloss sie den Regionalplan Ostthüringen einschließlich der in der Sitzung beschlossenen Änderungen und Ergänzungen sowie die Vorlage zur Genehmigung, die mit Begleitschreiben der Präsidentin der Antragsgegnerin vom 06.10.2010 erfolgte.

Aufgrund der im Rahmen der Genehmigungsprüfung erteilten Hinweise des zuständigen Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr wurde der Entwurf des Regionalplans nochmals überarbeitet. Die Planungsversammlung der Antragsgegnerin beschloss in ihrer Sitzung vom 10.06.2011 die Änderungen der Genehmigungsvorlage des Regionalplans und deren Freigabe zur erneuten öffentlichen Auslegung und Anhörung, die vom 25.07.2011 bis einschließlich 25.08.2011 stattfand. Am 28.10.2011 fasste die Planungsversammlung den Beschluss zur Abwägung zu den Hinweisen, Anregungen und Bedenken im Rahmen der erneuten öffentlichen Auslegung und Anhörung. Am selben Tag beschloss sie die geänderte Genehmigungsvorlage des Regionalplans einschließlich der in der Sitzung beschlossenen Änderungen und Ergänzungen und die erneute Vorlage des Regionalplans zur Genehmigung. Sodann legte die Präsidentin der Antragsgegnerin den Regionalplan mit Begleitschreiben vom 28.11.2011 erneut zur Genehmigung vor. Das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr genehmigte den Regionalplan mit Bescheid vom 13.04.2012. Die Genehmigung wurde im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 25/2012 vom 18.06.2012 und nach vervollständigter Ausfertigung erneut im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 51/2012 vom 17.12.2012 bekannt gemacht.

Am 17.09.2012 haben die Antragstellerinnen den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt, zu dessen Begründung sie im Wesentlichen ausführen:

Ihr Normenkontrollantrag sei zulässig. Die streitgegenständlichen Konzentrationsflächen seien Ziele der Raumordnung in Gestalt von Vorranggebieten; sie entfalteten aufgrund der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB rechtliche Außenwirkung und könnten Gegenstand eines Normenkontrollantrags sein. Sie - die Antragstellerinnen - seien auch antragsbefugt.

Ihr Antrag sei auch begründet. Der Regionalplan Ostthüringen beruhe auf einem beachtlichen Verstoß gegen das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG.

---

Die Antragsgegnerin habe Vorrang- und Eignungsgebiete für Windenergie ausgewiesen mit dem Ziel, raumbedeutsame Windenergieanlagen dort zu konzentrieren. Der damit einhergehende Ausschluss von an sich privilegierten Anlagen in Teilen des Plangebiets lasse sich nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstelle, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan müsse daher ein nachvollziehbares schlüssiges gesamt-räumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht werde. Die Ausarbeitung eines solchen Planungskonzepts vollziehe sich abschnittsweise. In einem ersten Schritt seien diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stünden. Dabei sei nach der mittlerweile gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zwingend zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen zu unterscheiden. Während harte Tabuzonen für die Nutzung der Windenergie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen schlechthin ungeeignet seien, beträfen weiche Tabuzonen die Flächen des Plangebiets, auf denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen ausgeschlossen werden solle; anders als die harten Tabuzonen seien sie einer Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung zugänglich.

Die Antragsgegnerin habe die vom Bundesverwaltungsgericht konkretisierten Planungsschritte nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Sie habe mit ihrer Unterteilung in „Ausschlusskriterium/-bereich(e) und „Restriktive Kriterien/Bereiche“ nicht zwischen harten und weichen Tabuzonen differenziert. Sie habe vielmehr in den Ausschlusskriterien sowohl harte als auch weiche Tabukriterien zusammengefasst und miteinander vermengt. Gleichzeitig beinhalteten die Restriktionskriterien nicht allein weiche Tabukriterien, sondern auch solche, die erst noch abzuwägen seien und im Einzelfall der Windenergienutzung nicht entgegenstünden.

Die Erklärungsschwierigkeiten der Antragsgegnerin bei dem Versuch, ein ordnungsgemäßes Planaufstellungsverfahren darzulegen, begründeten die Notwendigkeit der von ihr nicht anerkannten Dokumentationspflicht, die sich bereits aus § 10 Abs. 1 ROG ergebe. Aus den Planunterlagen sei nicht erkennbar, welche Arbeitsschritte zu welchem Ergebnis geführt hätten und weshalb die entsprechenden Vorrangflächen ausgewiesen bzw. nicht ausgewiesen worden seien. Es bleibe unklar, welche Flä-

---

chen des Plangebiets welcher Tabuzone qualitativ zugeordnet worden seien bzw. welchen Tabukriterien sie unterlägen.

Bei den als Ausschlussbereiche genannten Wiesenbrütergebieten, Wäldern (größer als 10.000 m<sup>2</sup>), Gebieten mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber Windenergieanlagen und Gebieten mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit der landschaftsgebundenen Erholung gegenüber Windenergieanlagen handele es sich allenfalls um weiche, nicht aber um harte Tabuzonen. Entsprechendes gelte für die veranschlagten Pufferzonen. Die Windenergienutzung sei innerhalb dieser Zonen nicht aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausgeschlossen, sondern allein nach dem Willen der Antragsgegnerin.

Die Vermengung der Kriterien durchziehe das gesamte Aufstellungsverfahren und gehe offenbar zurück das von der Antragsgegnerin eingeholte Gutachten zur Windenergienutzung in Ostthüringen (sog. D \_\_\_\_\_-Gutachten), das nicht zwischen harten und weichen Tabuzonen unterscheide.

Die Antragsgegnerin habe die Ausschlusskriterien auch nicht einheitlich angewendet. Aus der Abwägungsdokumentation ergebe sich, dass sie bisweilen auch die Ausschlusskriterien in die Abwägung eingestellt habe und von ihnen abgewichen sei. Ein Abweichen von harten Tabukriterien sei aber unmöglich, da innerhalb dieser Tabuzonen die Errichtung von Windenergieanlagen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ausgeschlossen sei. Dass die Antragsgegnerin gleichwohl von diesen Kriterien abgewichen sei, belege zum einen, dass es sich nicht um harte Tabukriterien handele, und zum anderen, dass es an einem schlüssigen gesamträumlichen Plankonzept fehle. Auch das Ausdehnen der Pufferzone „im Bedarfsfall“ sei nicht mit den Anforderungen an eine belastbare Planungskonzeption bei Aufstellung eines Regionalplans in Einklang zu bringen.

Bei den Restriktionskriterien handele es sich um Kriterien, die nach dem Willen der Antragsgegnerin der Windenergienutzung zum Teil von vornherein entgegenstehen sollten, zum Teil aber auch erst im Rahmen der Abwägung zur Geltung kämen. Bei ihnen handele es sich folglich um eine Mischung aus weichen Tabukriterien und sonstigen öffentlichen Belangen, die gegen die Windenergienutzung abzuwägen seien. Zudem sei es für ein schlüssiges gesamträumliches Plankonzept entscheidend, dass die weichen Kriterien einheitlich angewendet würden. Für eine differen-

---

zierte „ortsbezogene“ Anwendung der weichen Tabukriterien sei deshalb bei der Ermittlung der Potenzialflächen kein Raum. Die Antragsgegnerin habe diese Kriterien aber gerade nicht einheitlich auf das gesamte Plangebiet angewendet.

Im Ergebnis habe die Antragsgegnerin weder ausdrücklich noch inhaltlich zwischen harten und weichen Tabukriterien differenziert. Hiergegen könne sie nicht mit Erfolg vorbringen, dass die Abgrenzung bisweilen schwierig sei. Ihr werde mit der Unterscheidung zwischen harten und weichen Tabukriterien nichts Unmögliches abverlangt, auch wenn die Differenzierung im Einzelfall mit Schwierigkeiten verbunden sein könne. Schwierigkeiten bei der Umsetzung rechtlicher Vorgaben könnten es nicht rechtfertigen, Abstriche zu machen. Infolge der fehlenden Differenzierung habe sowohl für die Planungsversammlung als auch für Dritte die Fehlvorstellung entstehen müssen, dass innerhalb der als „Ausschlusskriterium/-bereich“ bezeichneten Flächen nebst Pufferzonen die Errichtung von Windenergieanlagen schon aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen von vornherein ausgeschlossen sei. Die Abwägungsentscheidung beruhe folglich auf einer wesentlichen Fehlvorstellung.

Hätte die Antragsgegnerin die harten und weichen Tabuzonen ordnungsgemäß ermittelt und abgezogen, wären Potenzialflächen übrig geblieben, die für die Festlegung von Konzentrationszonen in Betracht kämen. Diese hätten in einem weiteren Schritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung gesetzt werden müssen. Am Ende des Abwägungsvorgangs wären die Vorranggebiete für die Windenergienutzung übrig geblieben. Die Antragsgegnerin sei diesen Vorgaben nicht gefolgt und habe bereits die Potenzialflächen nicht vollständig ermittelt. Im weiteren Verlauf sei nicht nachvollziehbar, ob und wie die Antragsgegnerin die einzelnen Flächen abgewogen habe und wie sie zu den ausgewiesenen Vorranggebieten gelangt sei. Das der Ausweisung der Flächen zugrunde liegende D\_\_\_\_-Gutachten vollziehe zwar grundsätzlich die von der Rechtsprechung geforderten Schritte. Dennoch sei die Auswahl der Potenzialflächen in weiten Teilen nicht nachvollziehbar. Die vorliegenden Unterlagen legten zudem nahe, dass nicht die Antragsgegnerin die Abwägung von den Gunsträumen hin zu den Präferenzräumen vorgenommen habe, sondern als Gutachter beauftragte Unternehmen. Die Festlegung der Vorranggebiete sei ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Insgesamt ließen sich keine einheitlichen Kriterien finden, auf deren Basis die Antragsgegnerin eine sachgerechte Abwägungsentscheidung hätte treffen können und

---

anhand derer letztlich die einzelnen Vorranggebiete ausgewählt worden seien. Aufgrund des somit fehlenden gesamträumlichen Konzepts habe die Antragsgegnerin von vornherein nicht beurteilen können, ob sie substantiell Raum für die Nutzung der Windenergie geschaffen habe. Die Frage, ob der Regionalplan der Windenergienutzung in substantieller Weise Raum gebe, könne nur beantwortet werden, wenn die dargestellten Vorranggebiete ins Verhältnis zu den nach Abzug der harten Tabuzonen übrig gebliebenen Flächen gesetzt würden. Dieses Verhältnis könne der Plangeber nicht durch selbst gewählte Kriterien beeinflussen.

Darüber hinaus erweise sich auch die Abwägung hinsichtlich der von ihnen - den Antragstellerinnen - gesicherten und im ersten Entwurf des Regionalplans ausgewiesenen Vorranggebiete Kraftsdorf und Seelingstädt als abwägungsfehlerhaft.

Die dargestellten Abwägungsfehler seien nicht nach den Grundsätzen der Planerhaltung unbeachtlich. Die fehlende Differenzierung zwischen harten und weichen Tabukriterien sowie die unvollständige Ermittlung von geeigneten Flächen ergebe sich aus der Planbegründung sowie den Aufstellungsvorgängen und sei daher offensichtlich. Die Antragsgegnerin habe einen erheblichen Teil des Plangebiets von vornherein zu Unrecht der Abwägung entzogen. Diese Abwägungsfehler hätten auch Auswirkungen auf das Ergebnis, da sich ohne sie voraussichtlich gezeigt hätte, dass deutlich mehr Flächen für die Windenergienutzung in Betracht kämen, als die Antragsgegnerin als Vorranggebiete festgelegt habe. Es bestehe daher die konkrete Möglichkeit, dass die Antragsgegnerin bei einer ordnungsgemäßen Abwägung eine größere Anzahl von Vorranggebieten und damit in der Summe mehr Fläche für die Windenergienutzung ausgewiesen hätte. Auch bestehe die konkrete Möglichkeit, dass die Planung im Falle einer einheitlichen Anwendung der Ausschluss- und Restriktionskriterien anders ausgefallen wäre.

Die Antragstellerinnen beantragen,

1. den von der Antragsgegnerin am 28. Oktober 2011 (Beschl. Nr. 19/08/11) beschlossenen und am 13. April 2012 genehmigten (VÖ der Genehmigung am 18.06.2012) Regionalplan Ostthüringen insoweit für unwirksam zu erklären, als dieser in der zeichnerischen Festlegung und der korrespondierenden beschreibenden Festlegung unter Nr. 3.2.2, dort „Z 3-6“, Vorranggebiete für Windenergienutzung festlegt und gleichzeitig



---

bestimmt, dass außerhalb dieser Vorranggebiete Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben nicht zulässig ist;

2. hilfsweise den von der Antragsgegnerin am 28. Oktober 2011 (Beschl. Nr. 19/08/11) beschlossenen und am 13. April 2012 genehmigten (VÖ der Genehmigung am 18.06.2012) Regionalplan Ostthüringen insoweit für unwirksam zu erklären, als dieser die Potenzialflächen/Windvorranggebiete „Kraftsdorf“ und „Seelingstädt“, wie sie noch im Entwurf der zeichnerischen Darstellung Juli 2007 enthalten waren und sich aus Ordner 2, Bl. 323 und 324 der Planunterlagen ergeben, in der zeichnerischen Darstellung und textlichen Darstellung in Nr. 3.2.2, dort Z 3-6 nicht als Windvorranggebiete für die Windenergienutzung im Sinne der Zielfestlegung Z 3-6 in Nr. 3.2.2 festlegt, sondern für diese Gebietsbereiche eine Ausschlusswirkung der Windenergienutzung als Außenbereichsvorhaben vorsieht;

3. weiter hilfsweise den von der Antragsgegnerin am 28. Oktober 2011 (Beschl. Nr. 19/08/11) beschlossenen und am 13. April 2012 genehmigten (VÖ der Genehmigung am 18.06.2012) Regionalplan Ostthüringen für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus:

Der angegriffene Regionalplan Ostthüringen verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Die Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung sei das Ergebnis eines fehlerfreien Abwägungsvorgangs und verschaffe der Windenergie in substantieller Weise Raum. Die Antragstellerinnen ließen bei ihrer Kritik am methodischen Vorgehen unberücksichtigt, dass sie - die Antragsgegnerin - landesplanerische Vorgaben in den Blick haben nehmen müssen und die Ausweisung von Windeignungsgebieten während des gesamten Abwägungsvorgangs wiederholt kritisch hinterfragt habe. Sie habe auch die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte gestufte Prüfungsabfolge eingehalten.

---

In einem ersten Planungsschritt habe sie all diejenigen Flächen ausgesondert, die sich aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen, aber auch aufgrund planerischer Erwägungen nicht als Vorranggebiet für die konzentrierte Windenergienutzung eignen. Grundlage ihres planerischen Vorgehens seien die im Landesentwicklungsplan Thüringen von 2004 enthaltenen landesplanerischen Vorgaben gewesen. Darüber hinaus habe sie die Handlungsempfehlung des damaligen Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr (TMBV) zur Ausweisung von Vorranggebieten „Windenergie“, die Ergebnisse des regionalen Windgutachtens (D\_\_\_\_-Gutachten) sowie die Gutachten zu den Kulturdenkmälern und zum Landschaftsschutz berücksichtigt.

Die Orientierung an der Handlungsempfehlung des TMBV sei unter planungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden. Sie - die Antragsgegnerin - habe die Handlungsempfehlung im weiteren Verlauf des ersten Planungsschritts in der konkreten regionalen Anwendung umgesetzt, indem sie Ausschluss- und Restriktionskriterien für bestimmte Flächen in ihrem Plangebiet festgelegt habe. Die von ihr festgelegten Ausschlusskriterien betreffen Flächen, bei denen die Ausweisung als Vorranggebiete für die Windenergienutzung dauerhaft an tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen scheitere. In der Terminologie des Bundesverwaltungsgerichts handele es sich dabei um sog. „harte“ Tabuzonen. Dass sie - die Antragsgegnerin - nicht ausdrücklich die Begriffe „hart“ und „weich“ sowie „Tabuzone“ verwendet habe, sei unschädlich.

Die Einwände der Antragstellerinnen gegen die von ihr - der Antragsgegnerin - festgelegten Ausschlusskriterien griffen nicht durch. Insbesondere treffe es nicht zu, dass sie mit ihrer Unterteilung in Ausschlusskriterien/-bereiche und Restriktive Kriterien/Bereiche nicht zwingend zwischen harten und weichen Tabuzonen unterscheiden habe, weil in den Ausschlusskriterien sowohl harte als auch weiche Tabuzonen zusammengefasst und miteinander vermengt worden seien.

Die von den Antragstellerinnen bemängelte Zuordnung einzelner Gebiete zum Ausschlussbereich sei nicht fehlerhaft. Die von ihr - der Antragsgegnerin - mit den Ausschlussgebieten verbundenen Pufferzonen bewegten sich im Rahmen des Anerkannten und Vertretbaren. Die Kritik der Antragstellerinnen an den Pufferzonen lasse die erforderliche Differenzierung vermissen. In der Pufferzone von 750 m um vorhandene und geplante Siedlungsgebiete, namentlich für Wohn- und Mischgebiete, sei eine konzentrierte Bebauung mit Windenergieanlagen rechtlich ausgeschlossen;

---

sie seien daher zu Recht aus der weiteren Flächenbetrachtung ausgeklammert worden. Die Ausweisung einer Konzentrationsfläche zur Errichtung und zum Betrieb von raumbedeutsamen Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von aktuell 150 m und einem Rotordurchmesser von regelmäßig mehr als 100 m sei in dieser Pufferzone rechtlich nicht möglich. Sie bewege sich mit ihrer Entscheidung, diese Bereiche von der Windenergienutzung freizuhalten, im Rahmen ihres Planungsermessens. Dass sie die Pufferzone im Bedarfsfall auf 1.000 m ausgedehnt habe, stelle ebenfalls keinen Fehler im Abwägungsvorgang dar, sondern belege, dass sie die Pufferzone um vorhandene oder geplante Siedlungsbereiche nicht - wie die Antragstellerinnen meinten - als „harte Tabuzone“ angesehen, sondern diese nur dort vergrößert habe, wo sich im Rahmen des Abwägungsvorgangs gezeigt habe, dass der Abstand von 750 m aus immissionsschutzrechtlichen, aber auch sicherheitsrechtlichen Gründen nicht ausreiche. Somit habe sie die Abstände von 1.000 m zu vorhandenen oder geplanten Siedlungsgebieten jeweils im Einzelfall betrachtet und abgewogen.

Der Vorwurf der Antragstellerinnen, bei den von ihr - der Antragsgegnerin - angelegten Restriktionskriterien/-bereichen handele es sich nicht durchweg um „weiche“ Tabukriterien, treffe nicht zu. Aus der Begründung dieser Restriktionskriterien im Regionalplan ergebe sich ausdrücklich und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass diese Flächen nicht per se für die Windenergienutzung ungeeignet seien, sondern dass die Eignung der jeweils ins Auge gefassten Fläche für die Windenergienutzung im Einzelfall zu prüfen und mit den festgelegten Restriktionskriterien abzuwägen sei. In einem zweiten Arbeitsschritt habe sie - die Antragsgegnerin - unter Zuhilfenahme von externen Sachverständigen anhand der von ihr festgelegten Ausschluss- und Restriktionskriterien zunächst sog. Gunsträume ermittelt, die anschließend zur Ermittlung konkreter Präferenzflächen für die Windenergienutzung einer weiteren Prüfung unterzogen worden seien.

Die in diesem Zusammenhang erhobenen Einwendungen der Antragstellerinnen gegen die Untersuchungen des Büros d\_\_\_\_\_ Landschaftsplanung seien unbegründet. Die von diesem Büro im Rahmen der Untersuchung des Plangebiets angewandte Methodik zur Ermittlung von Gunsträumen sei nicht zu beanstanden. In Vorbereitung des Entwurfs des Regionalplans sei zur Ermittlung geeigneter Projektstandorte das sog. Suchraumverfahren (auch Weißflächenkartierung genannt) durchgeführt worden. Nach flächendeckender Ermittlung der genannten Rauminformationen seien als

---

Gunsträume die außerhalb der Ausschluss- und Restriktionsräume liegenden Gebiete mit einem Geographischen Informationssystem ermittelt worden. Die Gunsträume seien anschließend einer weiteren Bewertung unterzogen worden.

Die Ermittlung von Präferenzräumen durch sie - die Antragsgegnerin - auf Grundlage der zuvor ermittelten Gunsträume sei ebenfalls nachvollziehbar. Die Mutmaßung der Antragstellerinnen, sie - die Antragsgegnerin - habe die Abwägungsentscheidung unzulässigerweise ausgelagert, entbehre jeglicher Grundlage. Sie habe zunächst die vom Büro d\_\_\_\_\_ Landschaftsplanung ermittelten Gunsträume in den Blick genommen und sodann anhand von Restriktionskriterien konkrete Präferenzflächen ausgesondert. Die ermittelten Präferenzräume seien einer weiteren Bewertung unterzogen worden. Im Ergebnis seien Präferenzräume zusammengestellt, nach Prioritäten klassifiziert und mögliche verbleibende Konflikte vom Büro d\_\_\_\_\_ Landschaftsplanung aufgezeigt worden.

Die von ihr ermittelten Präferenzräume seien im Rahmen einer ersten und zweiten Öffentlichkeitsbeteiligung umfassend mit den zur Windenergienutzung konkurrierenden Nutzungen abgewogen worden. Die Vorwürfe der Antragstellerinnen, die Festlegung der Vorranggebiete und die dabei angewandten Kriterien seien nicht nachvollziehbar, träfen nicht zu. Sie - die Antragsgegnerin - habe die Abwägungstabelle, aus der ihre Beweggründe für ihre Entscheidung zur Ausweisung eines bestimmten Vorranggebiets hervorgegangen seien, in der Phase der Anhörung und Auslegung im Internet veröffentlicht. Somit hätten die Antragstellerinnen die Möglichkeit gehabt, die Abwägung im Einzelnen nachzuvollziehen.

In einem abschließenden Planungsschritt habe sie - die Antragsgegnerin - entsprechend der vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Prüfungsabfolge ihr Windenergiekonzept überprüft, indem sie sich mit der Frage auseinandergesetzt habe, ob der Windenergienutzung substantiell Raum gegeben worden sei. Der Anteil der Vorranggebiete Windenergie an der Fläche Ostthüringens betrage etwa 0,18 % und spiegele damit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen allen Raumnutzungsansprüchen und Raumfunktionen wider. In diesem Zusammenhang sei zu berücksichtigen, dass die Gesamtfläche der Vorranggebiete zur Windenergienutzung gegenüber der noch im Regionalen Raumordnungsplan ausgewiesenen Fläche um ca. 50 % gesteigert und auf den im Regionalplan ausgewiesenen 14 Vorranggebieten mit ca. 835 ha

---

die installierte Leistung und reale Leistungsabgabe aus der Windenergienutzung nahezu verdoppelt worden sei.

Der Vorwurf der Antragstellerinnen, sie - die Antragsgegnerin - habe die Ausschluss- und Restriktionskriterien nicht einheitlich angewendet, sondern in die Abwägung mit einbezogen, könne ebenfalls keinen Fehler im Abwägungsvorgang begründen. Sie - die Antragsgegnerin - habe die von ihr bei der Flächenermittlung zugrunde gelegten Kriterien und die konkret ermittelten Flächen im Anschluss an die erste und zweite Öffentlichkeitsbeteiligung kritisch hinterfragt. Es sei ihr zentrales Anliegen gewesen, dass die Ausweisung von Windeignungsgebieten auf einem schlüssigen Gesamtkonzept beruhe und dass alle öffentlichen und privaten Belange in die Abwägungsentscheidung einbezogen würden. Soweit sich die Kritik der Antragstellerinnen darauf beziehe, dass sie - die Antragsgegnerin - angeblich die als sog. „harte Tabuzonen“ zu qualifizierenden Gebiete und Kriterien mit in ihre Abwägung einbezogen habe, sei oberverwaltungsgerichtlich geklärt, dass dies keinen Fehler im Abwägungsvorgang bzw. -ergebnis darstelle. Auch soweit die Antragstellerinnen meinten, dass sie - die Antragsgegnerin - angeblich Teile des Plangebiets vorab ausgesondert habe, weil diese von ihr zu Unrecht als sog. „harte“ Tabuzonen qualifiziert worden seien, könne dem nicht gefolgt werden. Sie habe sich inhaltlich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts orientiert. Die mangelnde sprachliche Differenzierung zwischen sog. „harten“ und „weichen“ Tabuzonen könne keinen Mangel im Abwägungsvorgang begründen. Das Bundesverwaltungsgericht habe diese Terminologie erstmals in seinem Beschluss vom 15.09.2009 - 4 BN 25.09 - verwendet. Das dem Regionalplan zugrunde liegende Planungsverfahren habe jedoch bereits im Jahre 2004 begonnen. Letztlich sei auch nicht die Verwendung bestimmter Begriffe entscheidend, sondern ob der Planungs- und Abwägungsvorgang den gesetzlich vorgegebenen und von der Rechtsprechung konkretisierten Anforderungen genüge. Dies sei hier der Fall gewesen. Sie habe sowohl nach der ersten als auch nach der zweiten Beteiligung der Öffentlichkeit alle von ihr nicht ausgewiesenen, gleichwohl möglicherweise geeigneten und vorgeschlagenen Flächen hinsichtlich ihrer Eignung als Konzentrationszone überprüft. Sie sei sich in diesem Zusammenhang sehr wohl bewusst gewesen, dass sich die positive und die negative Komponente ihrer Planung bedingten und dass die Ausweisung von Konzentrationszonen im Regionalplan Letztentscheidungscharakter habe und deshalb auf einem schlüssigen Gesamtkonzept für den gesamten Planungsraum beruhen müsse.

---

Der Vorwurf der Antragstellerinnen, sie - die Antragsgegnerin - habe die Ausarbeitung ihres Plankonzepts nicht hinreichend dokumentiert, sei angesichts der umfangreichen Planungsunterlagen nicht nachvollziehbar. Zudem enthielten weder bundes- noch landesrechtliche Vorschriften Vorgaben hinsichtlich einer dem Plangeber obliegenden quantitativen oder qualitativen Dokumentationspflicht, nach denen sie - die Antragsgegnerin - verpflichtet wäre, im Planungsverfahren eine Unterscheidung zwischen sog. „harten“ und „weichen“ Tabuzonen zu dokumentieren. Auch die von den Antragstellerinnen angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und einiger Oberverwaltungsgerichte enthalte hier keine konkreten Vorgaben, sondern lasse offen, was genau der Plangeber zu dokumentieren habe. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - verlange nur, dass der Abwägungsvorgang als solcher, einschließlich der Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen, dokumentiert werde. Einer so verstandenen Dokumentationspflicht sei sie - die Antragsgegnerin - in rechtlich nicht zu beanstandender Weise nachgekommen. Maßgeblich sei allein das von der Rechtsprechung in Bezug auf die Dokumentationspflicht herausgearbeitete Anliegen, dass der Plangeber sich im Rahmen der Potenzialflächenermittlung den Unterschied zwischen den aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse für eine Windenergienutzung nicht zur Verfügung stehenden Gebieten und den Flächen, die nur aufgrund seiner planerischen Vorstellung von der Windenergienutzung freigehalten werden sollten, bewusst mache. Es genüge deshalb, wenn sich die Erwägungen zur Ermittlung der Konzentrationszonen im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle durch die Begründung, Erläuterung der Planung, die Aufstellungsunterlagen oder Verfahrensakten nachweisen ließen. Dies sei hier der Fall.

Auch wenn man (zu Unrecht) unterstellen wolle, dass sie - die Antragsgegnerin - nicht hinreichend zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen unterschieden habe, begründe dies gleichwohl keinen Abwägungsfehler, da sie sich inhaltlich an den vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Kriterien orientiert habe. Die Abgrenzung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen könne in der Planungspraxis mit Schwierigkeiten verbunden sein, so dass zu befürchten sei, dass die regionalen Plangeber aufgrund des mit der Ermittlung und Quantifizierung der „harten“ Tabuzonen einhergehenden, insbesondere finanziellen Mehraufwands von der ihnen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ermöglichten Konzentrationsplanung ganz absähen. In der vorzugswürdigen oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sei dementspre-

---

chend anerkannt, dass der Plangeber auch dann abwägungsfehlerfrei handele, wenn er zwar nicht ausdrücklich zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen unterscheiden, aber gleichwohl die mit diesen Begriffen in inhaltlicher Hinsicht verbundenen Vorgaben beachtet habe. Der in der Rechtsprechung vereinzelt vertretenen Auffassung, wonach die vom Bundesverwaltungsgericht „vorgegebene“ Prüfungsabfolge, namentlich die Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen „alternativlos“ sei, sei nicht zu folgen. Vorzugswürdig erscheine eine differenzierende Herangehensweise, die dem Planungsermessen auf der einen und der gesetzlichen Entscheidung für die Privilegierung der Windenergie auf der anderen Seite Rechnung trage und den Blick auf die konkrete Abwägungsentscheidung richte. Vor diesem Hintergrund könne der Abwägungsvorgang, der zur Ausweisung von Vorranggebieten im Regionalplan geführt habe, selbst bei einer unterstellten unzureichenden Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen hier nicht als fehlerhaft qualifiziert werden, da sie - die Antragsgegnerin - sich inhaltlich an den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts orientiert habe. Sie habe sich in jedem Planungsstadium offen für die widerstreitenden Interessen und Belange gezeigt und insbesondere die Nutzungsinteressen zukünftiger Vorhabenträger im Blick gehabt. So habe sie sich ungeachtet der von ihr festgelegten Ausschluss- und Restriktionskriterien im Anschluss an die öffentliche Auslegung des Entwurfs des Regionalplans mit etwa 84 neuen Standortvorschlägen zur Ausweisung von Vorranggebieten auseinandergesetzt und diese im Wege einer Einzelfallbetrachtung abgewogen. Nach Beteiligung und Anhörung der Öffentlichkeit zum geänderten Entwurf des Regionalplans habe sie sich abermals mit über 89 Stellungnahmen zu neuen bzw. veränderten Standortvorschlägen auseinandergesetzt und diese einzeln abgewogen. Die wiederholte und detaillierte Abwägung der Stellungnahmen zu neuen bzw. veränderten Standortvorschlägen belege, dass sie sämtliche im jeweiligen Planungsabschnitt erkennbare Belange öffentlicher und privater Natur in ihre Abwägung eingestellt habe.

Schließlich griffen auch die Rügen der Antragstellerinnen hinsichtlich des konkreten Abwägungsvorgangs, der zur Streichung der zunächst im Entwurf des Regionalplans für die Windenergienutzung vorgesehenen Vorranggebiete in Kraftsdorf und in Seelingstädt geführt habe, nicht durch.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und die von der Antragsgegnerin vorgelegten Norment-

---

stehungsvorgänge und sonstigen Unterlagen (33 Ordner) verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

## **Entscheidungsgründe**

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

### I.

Der Antrag ist zulässig.

Er ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 4 ThürAGVwGO statthaft. Die von den Antragstellerinnen angegriffene Ausweisung der Vorranggebiete für Windenergie im Regionalplan Ostthüringen kommt als Gegenstand eines Normenkontrollantrags in Betracht, weil es sich insoweit um eine Zielfestlegung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 des am 30.06.2009 als Artikel 1 des Gesetzes vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986) in Kraft getretenen Raumordnungsgesetzes - ROG - (bzw. § 3 Nr. 2 des bis zum 29.06.2009 geltenden ROG) handelt. Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG können als Regelungen mit beschränktem Adressatenkreis Außenwirkung entfalten und vom Zieladressaten zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden, auch wenn der Landesgesetzgeber - wie hier - für den Regionalplan keine Rechtssatzform vorgibt (grundlegend BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 - 4 CN 6.03 -, BVerwGE 119, 217 = NVwZ 2004, 614 = BRS 66 Nr. 55 = juris, insb. Leitsatz 1 und Rdn. 25 ff.; dem folgend etwa Hess. VGH, Urteil vom 17.03.2011 - 4 C 883/10.N -, BauR 2012, 459 = BRS 78 Nr. 72 = juris, insb. Leitsatz 1 und Rdn. 25). Grundsätze der Raumordnung im Sinne des § 2 ROG, die nicht förmlich als Rechtsverordnung oder Satzung beschlossen oder für verbindlich erklärt worden sind, sind demgegenüber keine Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.06.2009 - 4 BN 10.09 -, NVwZ 2009, 1226 = BRS 74 Nr. 44 = juris - zu Vorbehaltsgebieten im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG). Die streitgegenständlichen Konzentrationsflächen sind jedoch keine bloßen Grundsätze der Raumordnung, sondern Ziele der Raumordnung in Gestalt von Vorranggebieten nach § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG, denen hier eine verbindliche innergebietliche Ausschlussfunktion zukommt (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB). So-



---

weit der Regionalplan - wie hier - als Ziele der Raumordnung Vorranggebiete für Windenergie ausweist, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten im Sinne des § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG haben, so dass raumbedeutsame Windenergieanlagen an anderer Stelle im Planungsraum nicht zulässig sind, kommt dieser Ausweisung aufgrund der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB darüber hinaus rechtliche Außenwirkung gegenüber denjenigen zu, die entsprechende Vorhaben an anderer Stelle im Planungsraum verwirklichen wollen (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 17.03.2011, a. a. O.).

Die Antragstellerinnen sind auch antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Eine Verletzung in einem subjektiven Recht kann sich dabei auch aus einem Verstoß gegen das in § 7 Abs. 2 ROG enthaltene Abwägungsgebot ergeben, das hinsichtlich solcher privater Belange, die für die Abwägung erheblich sind, drittschützenden Charakter hat. Dies setzt allerdings voraus, dass der jeweilige Antragsteller einen eigenen Belang als verletzt benennt, der für die Abwägung überhaupt zu beachten war, und dass er darüber hinaus hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass dieser Belang fehlerhaft abgewogen worden ist (vgl. zum Vorstehenden etwa: BVerwG, Beschluss vom 13.11.2006 - 4 BN 18.06 -, NVwZ 2007, 229 = RS 70 Nr. 58 = juris Rdn. 6; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2010 - 2 A 1.10 -, juris Rdn. 25; Nds. OVG, Urteil vom 28.08.2013 - 12 KN 146/12 -, juris Rdn. 22). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Antragstellerinnen haben immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für die Errichtung von Windenergieanlagen auf Flächen beantragt, die nicht zu den im angegriffenen Raumordnungsplan ausgewiesenen Vorranggebieten für Windenergie gehören und die somit nach den Zielen des Raumordnungsplans zu den Ausschlussflächen für Windenergie zählen. Haben - wie hier - raumordnerische Zielfestlegungen infolge der Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB nachteilige Wirkungen für die Rechtsstellung von Privaten, sind deren Belange bei der Abwägung zu berücksichtigen (vgl. Nds. OVG, Urteil vom 28.08.2013, a. a. O.). Die Antragstellerinnen haben auch hinreichend substantiiert Tatsachen vorgetragen, die es als möglich erscheinen lassen, dass ihre abwägungserheblichen Belange als potentielle Vorhabenträger fehlerhaft abgewogen worden sind.

---

Der Antrag ist drei Monate nach der (ersten) Bekanntmachung der Genehmigung und damit innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt worden. Er war auch schon nach der ersten Bekanntmachung zulässig und musste nach der erneuten Bekanntmachung nicht noch einmal gestellt werden.

## II.

Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

Er hat mit dem Hauptantrag Erfolg, denn der angegriffene Regionalplan Ostthüringen leidet hinsichtlich der Ausweisung der Vorranggebiete für Windenergie und der damit verbundenen Ausschlusswirkung für Windenergieanlagen an anderer Stelle im Planungsraum an einem Mangel, der insoweit zu seiner Unwirksamkeit führt, aber nicht die Gesamtunwirksamkeit des Regionalplans zur Folge hat.

Die Festlegungen zur Windenergienutzung im Regionalplan sind selbständig angreifbar, da die sonstigen Teile des Plans aufgrund ihres eigenständigen und von der angegriffenen Konzentrationsflächenplanung losgelösten Regelungsgehalts von dieser ohne weiteres abtrennbar sind (vgl. dazu etwa Sächs. OVG, Urteil vom 10.11.2011 - 1 C 17/09 -, juris Rdn. 39; vgl. auch - auf einen „sachlichen Teilplan Windenergienutzung“ im Sinne des dortigen Landesrechts abstellend - OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 03.04.2013 - 4 K 24/11 -, juris Rdn. 58; s. zu dieser Möglichkeit auch § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG).

Die angegriffene Konzentrationsflächenplanung verstößt gegen das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG. Diese Bestimmung, mit der der Bund von der ihm durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG eingeräumten Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, ist hier bereits anwendbar; sie ist am 30.06.2009 und damit schon vor der Beschlussfassung über den streitgegenständlichen Regionalplan in Kraft getreten (vgl. dazu auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 03.04.2013, a. a. O., Rdn. 69). Die Übergangsregelung in § 28 Abs. 1 ROG, nach der vor dem 30.06.2009 eingeleitete Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen noch nach den bis zum 29.06.2009 geltenden Raumordnungsgesetzen des Bundes und der Länder abgeschlossen werden, betrifft nur die einschlägigen Verfahrensregelungen in den genannten Gesetzen.

---

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG (vgl. auch die entsprechende Regelung im mit Inkrafttreten des neuen ROG nach Art. 31 GG außer Kraft getretenen § 7 Abs. 6 des Thüringer Landesplanungsgesetzes vom 15.05.2007 - GVBl. S. 45 - ThürLPIG 2007) sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt für die Kontrolle der Abwägung ist nach § 12 Abs. 3 Satz 1 ROG die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan. Mängel im Abwägungsvorgang sind nach § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG dabei nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Ergebnis von Einfluss gewesen sind.

1. Da den Vorranggebieten für Windenergie im streitgegenständlichen Regionalplan Ostthüringen die Wirkung von Eignungsgebieten zukommen soll, muss sich die Abwägungsentscheidung der Antragsgegnerin an den rechtlichen Anforderungen einer Konzentrationsplanung im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB messen lassen, wie sie in der Rechtsprechung entwickelt worden sind:

§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windkraftanlagen an bestimmten Standorten voraus, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet festgeschrieben wird. Die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen bedingen einander. Der Ausschluss von Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots genügt. Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken (vgl. schon Senatsurteil vom 28.06.2006 - 1 KO 654/01 -, BRS 70 Nr. 34 = ThürVBl. 2007, 19 = ThürVGRspr. 2007, 178 = juris Rdn. 44 und Senatsurteil vom 19.03.2008 - 1 KO 304/06 -, BRS 73 Nr. 96 = ThürVBl. 2008, 178 = ThürVGRspr. 2009, 61 = juris Rdn. 74; grundlegend - für den Flächennutzungsplan - BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287 = BRS 65 Nr. 95 = NVwZ 2003, 733; vgl. auch - für die Regionalplanung - BVerwG, Urteil vom

---

13.03.2003 - 4 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33 = BRS 66 Nr. 10 = NVwZ 2003, 738 = juris Rdn. 14 ff.). Der Plangeber muss hierbei die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003 - 4 C 3.02 -, BRS 66 Nr. 11 = NVwZ 2003, 1261 = juris Rdn. 20).

Zu der Frage, wie der Plangeber bei der Ausarbeitung seines Planungskonzepts vorzugehen hat, hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem die gemeindliche Flächennutzungsplanung betreffenden Grundsatzurteil vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - (BVerwGE 145, 231 = NVwZ 2013, 519 = DVBl. 2013, 507 = BauR 2013, 722 = juris Rdn. 10 ff.) ausgeführt:

„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 Gemeindegebietsteilen, 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 a. a. O. S. 295, 299), mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen der Gemeinde 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 (vgl. auch OVG Koblenz, Urteil vom 26. November 2003 - 8 A 10814/03 - ZNER 2004, 82 <83>).

Das Oberverwaltungsgericht ist zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die Gemeinde - auf der ersten Stufe des Planungsprozesses - den Unterschied zwischen harten und weichen Tabuzonen bewusst machen und ihn dokumentieren muss. Das stimmt mit Bundesrecht überein und ist dem Umstand geschuldet, dass die beiden Arten der Tabuzonen nicht demselben rechtlichen Regime unterliegen.

Bei den harten Tabuzonen handelt es sich um Flächen, deren Bereitstellung für die Windenergienutzung an § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB scheitert. Danach haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

---

Nicht erforderlich ist ein Bauleitplan, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen (vgl. Urteil vom 18. März 2004 - BVerwG 4 CN 4.03 - BVerwGE 120, 239 <240 f.>). Harte Tabuflächen sind einer Abwägung zwischen den Belangen der Windenergienutzung und widerstreitenden Belangen (§ 1 Abs. 7 BauGB) 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 keine eigenständige Kategorie im System des Rechts der Bauleitplanung bilden, sondern der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind. Sie sind disponibel, was sich daran zeigt, dass städtebauliche Gesichtspunkte hier - anders als die Antragsgegnerin meint - 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 substantiell Raum schafft (vgl. Urteil vom 24. Januar 2008 - BVerwG 4 CN 2.07 - NVwZ 2008, 559 <560>).

Während harte Tabuzonen kraft Gesetzes als Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung ausscheiden, muss der Plangeber eine Entscheidung für weiche Tabuzonen 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. Andernfalls scheitert seine Planung unabhängig davon, welche Maßstäbe an die Kontrolle des Abwägungsergebnisses anzulegen sind, schon an dem fehlenden Nachweis, dass er die weichen Tabukriterien auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat.“

Diese Überlegungen hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 11.04.2013 - 4 CN 2.12 -, NVwZ 2013, 1017 = BauR 2013, 1396 = juris Rdn. 5) auf die Ebene der Regionalplanung übertragen.

2. Die Planung der Antragsgegnerin wird den dargestellten Anforderungen, die auch der Senat seiner Überprüfung zugrunde legt, nicht gerecht.

a) Dies dürfte allerdings nicht schon ohne Weiteres deshalb anzunehmen sein, weil die Antragsgegnerin möglicherweise nicht in einem ersten Arbeitsschritt diejenigen Bereiche als „Tabuzonen“ ermittelt hat, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Ausweislich der Begründung zur streitgegenständlichen Zielbestimmung hat sie vielmehr zunächst ermittelt, in welchen Teilen der Planungsregion der sog. 60%-Schwellenwert des EEG voraussichtlich erreicht wird. Hierbei ist sie grundsätzlich von einer Gesamthöhe der Windenergieanlagen von bis zu 150 m über Grund ausgegangen und hat für die angenommene Nabenhöhe solcher Anlagen von 100 m über Grund als Richtwert für die mindestens erforderliche Windleistung einen

---

Schwellenwert von 185 W/qm angesetzt (vgl. Regionalplan, S. 54). Ob die Antragsgegnerin tatsächlich so vorgegangen ist, wird allerdings dadurch in Frage gestellt, dass dies wohl nicht dem methodischen Vorgehen des von ihr in Auftrag gegebenen regionalen Windgutachtens entspricht, an dem sie sich bei ihrer Planung maßgeblich orientiert hat (dazu s. sogleich unter b). Folgt man dennoch der Darstellung in der Begründung des streitgegenständlichen Plans, hat die Antragsgegnerin schon zu Beginn des Planungsprozesses nicht etwa nur diejenigen Standorte vorab ausgeschlossen, an denen aufgrund des zu geringen Winddargebots nicht einmal die Anlaufgeschwindigkeit für Windenergieanlagen erreicht wird (vgl. zur mangelnden Windhöffigkeit als „hartes“ Tabukriterium etwa Gatz, Windenergieanlagen in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis, 2. Aufl. 2013, Rdn. 71). Es ist indes zweifelhaft, ob bereits dieses Vorgehen einen (beachtlichen) Fehler im Abwägungsvorgang darstellt. Grundsätzlich leuchtet es ohne weiteres ein, wenn der Plangeber (an welcher Stelle im Planungsprozess auch immer) Flächen, auf denen eine Windenergienutzung möglich, aber wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, aus der weiteren Betrachtung ausscheidet (vgl. in diesem Sinne etwa Hess. VGH, Urteil vom 17.03.2011 - 4 C 883/10.N -, BauR 2012, 459 = BRS 78 Nr. 72 = juris Rdn. 36; vgl. zum Ausscheiden entsprechender Flächen im Planungsprozess auch Gatz, a. a. O., Rdn. 684).

b) Ob das Vorgehen der Antragsgegnerin dennoch im Hinblick darauf zu beanstanden sein könnte, dass sie der Beurteilung der Windhöffigkeit möglicherweise eine zu niedrige Anlagenhöhe zugrunde gelegt oder die nach diesem Kriterium vorab ausgeschiedenen Flächen am Ende des Planungsprozesses nicht erneut in den Blick genommen hat, bedarf hier keiner näheren Prüfung. Der der planerischen Ausweisung der Vorranggebiete Windenergie zugrunde liegende Abwägungsvorgang ist jedenfalls deshalb fehlerhaft, weil die Antragsgegnerin im Planungsprozess nicht (nachweislich) zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen unterschieden hat:

Die Antragsgegnerin hat das von ihr entwickelte räumliche Gesamtkonzept zur Nutzung der Windenergie in der Planungsregion Ostthüringen nach ihren Angaben auf der Grundlage der landesplanerischen Vorgaben (Landesentwicklungsplan 2004) sowie unter Berücksichtigung der methodischen Empfehlungen („Handlungsempfehlung für die Fortschreibung der Regionalpläne zur Ausweisung von Vorranggebieten ‚Windenergie‘, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben“, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 16/2007 vom 16.04.2007, S. 716) und der

---

fachplanerischen Erfordernisse sowie der Ergebnisse eines von ihr bei der Fa. d\_\_\_\_ Landschaftsplanung in Auftrag gegebenen regionalen Windgutachtens erarbeitet (vgl. die Begründung zum Ziel Z 3-6 im Regionalplan, S. 54 unten).

Der als Rechtsverordnung erlassene Landesentwicklungsplan 2004 (vgl. Thüringer Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 06.10.2004, GVBl. S. 754) enthält insoweit lediglich die Zielvorgabe, dass in den Regionalplänen Vorranggebiete „Windenergie“ auszuweisen sind, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben; bei den Vorranggebieten soll es sich um Gebiete handeln, die einerseits eine besondere Windhöflichkeit und andererseits minimierte Konflikte zum Freiraum und Siedlungsraum aufweisen (vgl. Landesentwicklungsplan, S. 54 f. unter 4.2.8). Nähere Vorgaben zum methodischen Vorgehen bei der Aufstellung der Regionalpläne lassen sich ihm nicht entnehmen.

In der erwähnten „Handlungsempfehlung“ schlägt das (damalige) Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (im Folgenden: TMBV) vor, für die Fortschreibung der Regionalpläne in Thüringen die sog. „Ausschlussmethode“ zu verwenden, die den schrittweisen Ausschluss von „Tabu- und Konfliktflächen“ und sodann die weiteren Planungsschritte vorschlägt. In der Handlungsempfehlung heißt es in diesem Zusammenhang:

„Es ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Anwendung der Methodik um einen Vorgang der Abwägung handelt und dass die schrittweise ausgeschiedenen Flächen gleichwohl Teil der Abwägung bleiben mit der Folge, dass ihr Ausschluss auf entsprechenden gewichtigen raumordnerischen Belangen beruhen muss“.

In der Anlage 1 zur Handlungsempfehlung wird unter Nr. 1 als erster Verfahrensschritt der „Ausschluss der Tabu-Flächen aus der Gesamtplanungsfläche der Planungsregion“ genannt. In Anlage 2 zur Handlungsempfehlung heißt es in den Vorbemerkungen zu Nr. 1 der nachfolgenden Tabelle sodann:

„Aus den aufgeführten Rechtsgrundlagen ergibt sich, dass die Errichtung von Windkraftanlagen nicht zulässig ist bzw. die Zulassung einer ggf. möglichen Ausnahme oder Befreiung praktisch nicht in Betracht zu ziehen sein wird. Die Ungeeignetheit für die Windkraftnutzung ergibt sich aus gesetzlichen Vorschriften oder aus der ‚Natur der Sache‘. Soweit in der letzten Spalte die Eignung zur Windenergienutzung nur ‚i. d. R.‘ nicht besteht, hängt die Möglichkeit der Überlagerung von Flächendarstellungen vom jeweiligen Schutzzweck ab“.

---

Die nachfolgende Tabelle führt unter Nr. 1 „fach- und gemeinschaftsrechtliche Gebietsfestlegungen, die einer Windenergienutzung entgegenstehen“ (wie etwa Naturschutzgebiete, Naturparke, Nationalparke und FFH-Gebiete) auf.

Dies und der erste Satz der zitierten Vorbemerkungen könnten zwar die Annahme nahelegen, dass das TMBV mit den unter Nr. 1 aufgeführten Flächen der Sache nach „harte“ Tabuzonen benennen wollte. Dagegen spricht aber schon, dass die fehlende Eignung der betreffenden Gebiete sich zum Teil nur aus der „Natur der Sache“ ergeben und in einigen Fällen (wie etwa bei den unter Nr. 1.2 aufgeführten Naturparken) nur „in der Regel“ anzunehmen sein soll. Vor allem verdeutlicht der Hinweis in der Handlungsempfehlung, dass die schrittweise ausgeschiedenen Flächen (zu denen auch die Tabuflächen gehören) Teil des Abwägungsprozesses blieben, dass es sich bei den Tabuflächen nach den Vorstellungen der obersten Landesplanungsbehörde letztlich nicht oder jedenfalls nicht stets der Sache nach um „harte“ Tabuflächen im Sinne der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handeln soll, die einer Abwägung von vornherein entzogen sind. Somit spricht alles dafür, dass in der aus dem Jahre 2005 stammenden Handlungsempfehlung (noch) nicht hinreichend zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen differenziert worden ist.

In der von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebenen (im Plan als regionales Windgutachten bezeichneten) „Untersuchung zur Windenergienutzung in Ostthüringen“ vom 18.10.2006 (mit einem Ergänzungsgutachten vom 28.02.2007, das eine „Windpotenzialstudie für Ostthüringen“ enthält) der Firma d\_\_\_\_\_ Landschaftsplanung (im Folgenden: D\_\_\_\_\_ -Gutachten) wird als planerisches Vorgehen die Methodik des sog. Suchraumverfahrens vorgeschlagen. Hierbei unterscheidet das Gutachten zunächst zwischen sog. Ausschlussräumen und sog. Restriktionsräumen. Als Ausschlussräume werden dabei die Flächen bezeichnet, „deren Wert- und Funktionselemente eine sehr hohe Bedeutung für den Naturhaushalt, das Landschaftsbild oder andere raumordnerische Belange besitzen, welche die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen ausschließen“. Als Restriktionsräume werden demgegenüber Flächen angesehen, „deren Wert- und Funktionselemente eine mittlere bis hohe Bedeutung für den Naturhaushalt, das Landschaftsbild oder andere raumordnerische Belange besitzen, welche die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen einschränken“ (Gutachten, S. 13 unten). Diese Flächen stehen ausweislich des Gut-



---

achtens nur nach einer besonderen Prüfung für die Ausweisung entsprechender Vorranggebiete zur Verfügung, da ihre Bewertung ein mittleres bis hohes Konfliktpotential ergebe (Gutachten, S. 14 oben). Nach Abzug der festgesetzten Ausschluss- und Restriktionsräume verbleiben sog. Gunsträume, bei denen es sich ausweislich des Gutachtens um Flächen handelt, die „aus landschaftsökologischer und raumordnerischer Sicht als Zielgebiet mit geringem Konfliktpotenzial für die Anlage von Windenergieparks eine hohe Eignung aufweisen“. Innerhalb der Gunsträume mit ausreichendem Windpotential (Erreichen des sog. 60%-Schwellenwerts des EEG - im Gutachten vom 18.10.2006 ermittelt für eine Höhe von 80 m über Grund, im Ergänzungsgutachten vom 28.02.2007 ermittelt für eine Höhe von 100 m über Grund) werden sodann unter Einbeziehung der Standortfaktoren Windpotential und Vorbelastungen sog. Präferenzräume ermittelt (und in drei Prioritätenklassen eingeteilt), die eine fachliche Grundlage zur nachfolgenden regionalplanerischen Ausweisung von Vorranggebieten bilden sollen (vgl. Gutachten, S. 14 und die zeichnerische Darstellung der Methodik auf S. 15, zur Bewertung der sog. Gunsträume vgl. auch Ergänzungsgutachten, S. 8).

Diese Begriffsbestimmungen legen zum einen nahe, dass es sich bei den sog. Ausschlussräumen keineswegs (nur) um „harte“ Tabuzonen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt. Sie verdeutlichen zum anderen, dass die daneben angeführten Restriktionsräume keine „weichen“ Tabuzonen darstellen (sollen), in denen die Windenergienutzung aufgrund einer planerischen Entscheidung von vornherein unzulässig sein soll. Somit lässt sich die Unterscheidung zwischen „Ausschlussräumen“ und „Restriktionsräumen“ nicht dahin verstehen, dass hier der Sache nach die in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geforderte Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Taburäumen vorgenommen wurde.

Es lässt sich auch nicht feststellen, dass die Antragsgegnerin ungeachtet ihrer Orientierung an der Handlungsempfehlung des TMBV und dem von ihr eingeholten D\_\_\_\_-Gutachten im Planungsprozess und bei der das Verfahren abschließenden planerischen Entscheidung hinreichend zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen unterschieden und dies dokumentiert hat.

Die Antragsgegnerin hat im Planungsprozess und in der abschließenden Planungsentscheidung ersichtlich an die im D\_\_\_\_-Gutachten vorgenommene Unterscheidung

---

zwischen Ausschlussräumen und Restriktionsräumen angeknüpft. Ausweislich der Begründung der streitgegenständlichen Zielfestlegung im genehmigten Regionalplan hat sie (nach Ermittlung der Regionsteile, in denen der 60%-Schwellenwert des EEG überschritten wird) anhand einer Reihe von Ausschlusskriterien all jene Teile der Planungsregion ausgesondert, „die eine sehr hohe Bedeutung für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild, für den Immissionsschutz, für die Verkehrsentwicklung oder für technische Infrastrukturen besitzen und in denen die Windenergie von vornherein ausgeschlossen wird“ (vgl. die am 28.10.2011 beschlossene geänderte Genehmigungsvorlage und den so genehmigten Regionalplan, jeweils S. 55 oben - im Normentstehungsvorgang Ordner 27, Bl. 6297). Die Ausschlusskriterien bzw. -bereiche werden (auf S. 56) im Einzelnen aufgelistet, wobei zum Teil noch Pufferzonen festgelegt worden sind. Die Flächen, die sowohl ein ausreichendes Windpotential besitzen als auch keinem Ausschlusskriterium unterliegen, wurden ausweislich der Begründung des Regionalplans sodann auf weitere, gegebenenfalls konkurrierende Nutzungen und Belange untersucht; hierzu verweist die Begründung auf eine beigefügte „Liste der restriktiven Kriterien/Bereiche“. Dabei soll es sich um Belange handeln, die der Windenergienutzung nicht in jedem Fall entgegenstehen (vgl. Regionalplan, S. 56 mit der Auflistung ab S. 57 Mitte). Diese Unterscheidung zwischen sog. Ausschlusskriterien bzw. -räumen einerseits und Restriktionskriterien bzw. -räumen andererseits findet sich bereits in dem am 06.07.2007 beschlossenen ersten Entwurf des Regionalplans (vgl. Normentstehungsvorgang, Ordner 2, Bl. 289) und ist in der Folgezeit beibehalten worden (vgl. etwa die Begründung des durch Beschluss vom 15.05.2009 zur öffentlichen Auslegung und Anhörung freigegebenen Entwurfs zu den Vorranggebieten Windenergie, S. 53 unten = Normentstehungsvorgang, Ordner 19, Bl. 4461 unten). Sie kann ebenso wenig wie die entsprechende Unterscheidung im D\_\_\_\_-Gutachten dahin verstanden werden, dass hier der Sache nach die geforderte Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabukriterien bzw. -zonen vorgenommen worden wäre.

Ebenso wenig lässt sich feststellen, dass die Antragsgegnerin jedenfalls mit den angesprochenen Ausschlusskriterien der Sache nach nur „harte“ Tabukriterien benennen wollte. Vielmehr ergibt sich aus der Begründung des Regionalplans, dass die Antragsgegnerin sich hierbei der Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabukriterien bzw. -zonen noch nicht bewusst war.

---

So heißt es etwa in der Begründung zu den in der Tabelle als Ausschlussbereiche bezeichneten FFH- und Vogelschutzgebieten (die zusammen das Europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 bilden), durch den Ausschluss der Windenergienutzung in diesen Gebieten sei zunächst vorsorgend vermieden worden, dass Windenergieanlagen im Gebiet selbst die geschützten Arten und Lebensräume beeinträchtigen (Regionalplan, S. 55 oben). Der Hinweis auf die vorsorgende Vermeidung von Beeinträchtigungen rechtfertigt die Annahme, dass die Antragsgegnerin die Errichtung von Windenergieanlagen in Natura 2000-Gebieten nicht stets für unzulässig hält, sich aber (in Anlehnung an die Empfehlungen des TMBV, vgl. dort Anlage 2 unter Nr. 1.4 und 1.5) dazu entschlossen hat, hier keine Windenergienutzung zuzulassen.

Entsprechendes gilt auch für die ausgewiesenen „Puffer“ zu vorhandenen und geplanten Siedlungsgebieten, die die Antragsgegnerin ausweislich der Begründung des Plans „aus Gründen des vorbeugenden Immissionsschutzes“ mit mindestens 750 m angesetzt und „wo erforderlich“ bis zu einer Pufferzone von 1.000 m vergrößert hat (Regionalplan, S. 55 Mitte). Damit beruht die Festlegung dieser Pufferzone(n) nicht auf der - ihre Einordnung als „harte“ Tabuzone rechtfertigenden - Annahme, dass Windenergieanlagen innerhalb dieser Zone stets unzulässig seien (vgl. zur Einordnung der aus Gründen der immissionsschutzrechtlichen Vorsorge gewählten Pufferzonen als „weiche“ Tabuflächen Gatz, a. a. O., Rdn. 77), sondern auf einer (planerischen) Entscheidung der Antragsgegnerin, aus Gründen der Vorsorge bestimmte Pufferzonen anzusetzen.

In der Begründung zum Ausschlusskriterium „Wald größer 10.000 m<sup>2</sup>“ heißt es sodann u. a., besonders der Lebensraumverlust für heimische Tier- und Pflanzenarten sowie die Störung der Erholungsnutzung legten es nahe, Wälder als Ausschlussgebiete zu definieren (Regionalplan, a. a. O.). Dies spricht dafür, dass die Antragsgegnerin die genannten Waldflächen ebenfalls aufgrund einer eigenen planerischen Entscheidung und nicht wegen (vermeintlich) zwingend entgegenstehender rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse ausscheiden wollte.

Dies gilt erst recht für die „Gebiete mit hoher und sehr hoher Empfindlichkeit des Landschaftsbildes bzw. der landschaftsgebundenen Erholung gegenüber der Windenergienutzung“, die die Antragsgegnerin über das bereits erwähnte D\_\_\_\_-Gutachten vom 18.10.2006 ermittelt hat, in dessen Rahmen eine flächendeckende Land-

---

schaftsbildbewertung und eine Bewertung der landschaftsgebundenen Erholung vorgenommen wurde. Dabei wurde die gesamte Planungsregion in ein Raster von 500 x 500 m untergliedert und jedes Planquadrat anhand mehrerer Kriterien bewertet. Die Planquadrate, die den beiden höchsten Bewertungsstufen zugeordnet wurden, sollten dabei die Gebiete darstellen, in denen sich die Errichtung von Windenergieanlagen besonders negativ auf das Landschaftsbild oder die landschaftsgebundene Erholung auswirken würde (vgl. die Darstellung in der Begründung des Plans, S. 55 unten). Damit lässt sich der Planbegründung gerade nicht entnehmen, dass es sich nach Auffassung der Antragsgegnerin dabei stets um Gebiete handeln sollte, in denen die Errichtung von Windenergieanlagen an einem entgegenstehenden öffentlichen Belang im Sinne des § 35 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 (insb. Nr. 5) BauGB scheitern müsste. Vielmehr hat sich die Antragsgegnerin hier schlicht die Bewertung des D\_\_\_\_-Gutachtens zu Eigen gemacht. In diesem Gutachten, das die Kriterien „Gebiet mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber Windenergieanlagen“ und „Gebiet mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit der landschaftsgebundenen Erholung gegenüber Windenergieanlagen“ (die im Übrigen in den erwähnten Empfehlungen des TMBV nicht auftauchen) im Auftrag der Antragsgegnerin näher untersucht hat, heißt es zur Methodik der Untersuchung, man habe zur vereinheitlichten Bewertung hier eine parametrisierte Landschaftsbildbewertung vorgenommen, die eine flächendeckende, nachvollziehbare und ökonomische Bearbeitung großer Landschaftsräume ermögliche. Da sie der naturräumlichen Eigenart ein besonderes Gewicht verleihe und eine naturräumliche Eigenart von jedem Betrachter unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werde, sei in Teilbereichen eine vom subjektiven Betrachter abweichende Bewertung nicht auszuschließen (Gutachten, S. 26). Die im D\_\_\_\_-Gutachten vorgenommene Bewertung der Landschaftsräume anhand von jeweils 7 Bewertungsstufen orientiert sich nicht an der einschlägigen Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB zur Verunstaltung des Landschaftsbildes und Beeinträchtigung des Erholungswerts und kann und will dementsprechend auch nicht etwa (nur) Gebiete ausscheiden, in denen eine Windenergieanlage wegen einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange bauplanungsrechtlich unzulässig wäre. Dementsprechend heißt es in der zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse der Landschaftsbildanalyse auch, die ermittelten Flächen mit hoher und sehr hoher Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber Windenergieanlagen würden als Ausschlussräume bewertet (Gutachten, S. 43).

---

Der Hinweis der Antragsgegnerin auf das landesplanerische Entwicklungsgebot vermag die somit fehlende Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen nicht zu rechtfertigen. Dem Landesentwicklungsplan 2004 lassen sich - wie dargelegt - insoweit keine von der Antragsgegnerin zu beachtenden landesplanerischen Vorgaben entnehmen.

Die Antragsgegnerin kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass sie sich an den Vorgaben des früheren TMBV orientiert habe. Zum einen handelt es sich bei den genannten „Vorgaben“ lediglich um Empfehlungen, von denen die Antragsgegnerin dementsprechend durchaus abweichen durfte und die sie nach ihren Angaben auch nicht unkritisch übernommen hat (vgl. hierzu den Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 16.09.2013, S. 7 f. und das damit als Anlage Ag. 2 zur Akte gereichte Protokoll der 3. gemeinsamen Sitzung des Planungs- und Strukturausschusses am 01.07.2005 sowie den als Anlage Ag. 3 zur Akte gereichten Beschluss dieses Gremiums vom gleichen Tag, die sich nicht im vorgelegten Normentstehungsvorgang finden). Zum anderen wäre die fehlende Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen auch dann nicht unschädlich, wenn sie darauf zurückzuführen wäre, dass die Antragsgegnerin sich (zu Recht) an entsprechende innerdienstliche Weisungen der zuständigen Fachaufsichtsbehörde gebunden gesehen hätte. Von den Anforderungen an einen fehlerfreien Abwägungsvorgang können auch interne Vorgaben der für die Genehmigung des Regionalplans zuständigen obersten Landesplanungsbehörde nicht entbinden.

Die fehlende Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen ist ferner nicht etwa deshalb unschädlich, weil das Bundesverwaltungsgericht sie - soweit ersichtlich - erstmals in seinem Beschluss vom 15.09.2009 - 4 BN 25.09 - (juris) und somit fünf Jahre nach Beginn des Planungsverfahrens für den streitgegenständlichen Regionalplan herausgearbeitet hat. Die Präzisierung der Anforderungen an einen fehlerfreien Abwägungsvorgang durch die Rechtsprechung gilt - anders als die Verschärfung der Anforderungen durch eine gesetzliche Neuregelung - für alle zur Überprüfung anstehenden Planungsentscheidungen unabhängig davon, wie weit sie zurückreichen. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat auch nicht etwa die Möglichkeit, von der Anwendung der von ihr für richtig erkannten Anforderungen an eine fehlerfreie Planung für eine Übergangszeit abzusehen.

---

Auch die mit der Abgrenzung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen in der Planungspraxis verbundenen Schwierigkeiten können die planende Stelle nicht davon entbinden, überhaupt eine entsprechende Differenzierung vorzunehmen. Eine andere - in diesem Zusammenhang nicht relevante - Frage ist, ob der planenden Stelle im Einzelfall bei der Frage, ob ein Tabukriterium als „hartes“ oder als „weiches“ anzusehen ist, ein gewisser Beurteilungsspielraum einzuräumen sein könnte (vgl. zur Handhabung im Einzelfall etwa auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.02.2011 - 2 A 24.09 -, juris Rdn. 65 ff. und den Hinweis hierauf von Gatz in seiner Anmerkung in juris zu dem nachgehenden - oben auszugsweise wiedergegebenen - Urteil des BVerwG vom 13.12.2012; ausdrücklich für die Einräumung fachlicher Beurteilungsspielräume Stürer in seiner Anmerkung zu dieser Entscheidung, DVBl. 2013, 509, 510 f.). Soweit die Antragsgegnerin demgegenüber eine „differenzierte Herangehensweise“ befürwortet und auf ältere Rechtsprechung einiger Oberverwaltungsgerichte Bezug nimmt, vermag dies im Hinblick auf die aktuellen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, die explizit die Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen fordern, nicht zu überzeugen.

Entsprechendes gilt für die Einwendungen der Antragsgegnerin gegen die Pflicht, die Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen zu dokumentieren. Auch wenn eine derartige Dokumentationspflicht sich wohl nicht unmittelbar aus gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere auch nicht aus der von den Antragstellerinnen angeführten Regelung des § 10 Abs. 1 ROG (oder entsprechenden Vorläuferregelungen) herleiten lässt, ergibt sie sich jedenfalls hinreichend deutlich aus der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte, der sich der Senat auch insoweit anschließt (vgl. neben den eingangs erwähnten Urteilen des BVerwG etwa OVG Nds., Urteil vom 28.08.2013 - 12 KN 146/12 -, juris Rdn. 26 ff., insb. Rdn. 31). Zwar mögen sich der Rechtsprechung insoweit keine detaillierten Vorgaben hinsichtlich des Inhalts der Dokumentationspflicht entnehmen lassen. Dies ändert aber nichts daran, dass die planende Stelle jedenfalls überhaupt dokumentieren muss, sich des Unterschieds zwischen den beiden Arten der Tabuzonen bewusst gewesen zu sein. Daran fehlt es hier; vielmehr belegt die oben auszugsweise wiedergegebene Begründung der streitgegenständlichen Zielbestimmung (Regionalplan, S. 55), dass die Antragsgegnerin insoweit gerade nicht differenziert hat.

---

Die fehlende Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabukriterien innerhalb der von der Antragsgegnerin angenommenen Ausschlusskriterien ist auch nicht etwa deshalb im Ergebnis unschädlich, weil es sich bei sämtlichen Ausschlusskriterien der Sache nach um „harte“ Tabukriterien im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handeln würde. Zwar enthält die Tabelle der Ausschlusskriterien /-bereiche (Regionalplan, S. 56) auch solche, die sich als „harte“ Tabukriterien bzw. Tabuzonen einordnen lassen, weil die jeweiligen Bereiche für eine Windenergienutzung schlechthin ungeeignet sind; dies gilt etwa für die dort aufgeführten Naturschutzgebiete und vorhandenen Siedlungsgebiete (vgl. dazu nur Gatz a. a. O., Rdn. 72 und 75). Zumindest einige der Ausschlusskriterien, die die Antragsgegnerin ausweislich der Planbegründung selbst - wie dargelegt - nicht entsprechend eingeordnet hat, lassen sich jedoch nicht als „harte“ Tabukriterien qualifizieren:

Dies gilt zunächst für das Ausschlusskriterium „Wald größer 10.000 m<sup>2</sup>“. Zu diesem Ausschlusskriterium heißt es in der Begründung des Regionalplans, die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen im Wald würden einen Eingriff in dessen Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen bedeuten. Das wird sodann - wie bereits dargestellt - näher begründet (vgl. Plan, S. 55 Mitte). Dies vermag die Einordnung sämtlicher Wälder, die größer als 10.000 m<sup>2</sup> sind, als sog. harte Tabuzonen nicht zu rechtfertigen, denn es ist nicht ersichtlich, dass die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen dort aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich wären. Auch aus der in Anlage 2 der erwähnten Handlungsempfehlung des TMBV enthaltenen Begründung für den Ausschluss der dort unter Nr. 1.11 aufgeführten Waldgebiete ergibt sich dies nicht. Sie verweist ebenfalls auf die hohe Bedeutung des Waldes für den Naturhaushalt etc., aufgrund der er vor anderen Nutzungen geschützt werden müsse, sowie darauf, dass zur Gewährleistung des Schutzzweckes jede Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart in geschützten Waldgebieten verboten sei. Damit wird der Sache nach die in der Anlage 2 bei den Rechtsgrundlagen angeführte und von der Antragsgegnerin auch im vorliegenden Verfahren als rechtliches Hindernis für eine konzentrierte Windenergienutzung genannte Bestimmung des § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG angesprochen, nach der in den geschützten Waldgebieten die Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart verboten ist. Diese Bestimmung erfasst aber - worauf die Antragstellerinnen zu Recht hinweisen - gerade nicht alle Waldgebiete. Geschützte Waldgebiete im Sinne des

---

Gesetzes sind nach § 9 Abs. 1 Satz 1 ThürWaldG vielmehr nur Schutzwälder (Nr. 1) und Erholungswälder (Nr. 2). Es ist dem Verordnungsgeber vorbehalten, unter den in § 9 Abs. 2 und 3 ThürWaldG genannten Voraussetzungen Wälder zu Schutz- oder Erholungswäldern zu erklären. Selbst wenn man also unterstellt, dass die Ausweisung einer Konzentrationszone für Windenergieanlagen, die Waldflächen berührt, stets mit deren Umwandlung in eine andere Nutzungsart verbunden wäre (vgl. zur „Waldumwandlung“ näher etwa Lietz, UPR 2010, 54, 57), würde § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG nur in den durch Rechtsverordnung geschützten Wäldern einer Windenergienutzung als rechtliches Hindernis entgegenstehen. In den anderen Wäldern bedarf die Änderung der Nutzungsart nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürWaldG einer Genehmigung, die unter den in den folgenden Absätzen näher geregelten Voraussetzungen erteilt werden kann. Die Antragsgegnerin hat aber nicht nur die durch Rechtsverordnung geschützten, sondern alle Wälder, die mehr als 10.000 m<sup>2</sup> groß sind, als Ausschlussbereiche angesehen. Soweit die Thüringer Landesanstalt für Wald, Jagd und Fischerei in ihrer von der Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 24.03.2014 als Anlage 9 vorgelegten Stellungnahme vom 03.03.2009 ausgeführt hat, dass in der Vergangenheit keine entsprechenden Genehmigungen erteilt worden seien, rechtfertigt dies nicht die Annahme, dass die für die Errichtung von Windenergieanlagen notwendige Genehmigung aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen wäre. Der in der Stellungnahme enthaltene Hinweis auf eine „offensichtliche Unvereinbarkeit von Windenergieanlagen mit den ökologischen und sozialen Funktionen des Waldes“ vermag die gebotene Einzelfallprüfung nicht zu ersetzen.

Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass auch das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien in seiner Stellungnahme vom 14.08.2009 (S. 7) eine Überprüfung des Ausschlusskriteriums „Wald“ angemahnt hat (vgl. Normentstehungsvorgang, Ordner 23, Bl. 5454). Dies hat die Antragsgegnerin in ihrem Abwägungsbeschluss vom 10.09.2010 (Normentstehungsvorgang, Ordner 24, Bl. 5573) mit der Begründung abgelehnt, die Festlegung des Kriterienkatalogs basiere auf der Handlungsempfehlung des Ministeriums; die betreffe u. a. auch das Ausschlusskriterium „Wald“. In Ermangelung veränderter Vorgaben seitens des Fachministeriums habe sich für den Plangeber kein ersichtlicher Grund ergeben, grundsätzliche Abweichungen von der angewandten Methode in Erwägung zu ziehen; ergänzend findet sich ein pauschaler Hinweis auf das Thüringer



---

Waldgesetz (vgl. die im Abwägungsbeschluss als Anlage in Bezug genommene Abwägungstabelle, S. 40, in Ordner 25 des Normentstehungsvorgangs, Bl. 5580 R).

Die Einordnung sämtlicher Wälder mit einer Fläche von mehr als 10.000 m<sup>2</sup> als „harte“ Tabuzonen lässt sich auch nicht mit der von der Antragsgegnerin angeführten Bestimmung des § 25 Abs. 4 Satz 1 ThürWaldG rechtfertigen, nach der die (nach Satz 1 für die Errichtung baulicher Anlagen im Wald erforderliche) Genehmigung zu versagen ist, wenn die Funktionen des Waldes durch die Anlagen erheblich eingeschränkt werden und dem durch Auflagen nicht begegnet werden kann. Davon kann auch bei einer konzentrierten Windenergieanlagenutzung im Wald nicht von vornherein ausgegangen werden; dies bedarf vielmehr der Prüfung in jedem Einzelfall. Abgesehen davon kommt die Einordnung von Wäldern als „harte“ Tabuzonen schon dann nicht in Betracht, wenn dort lediglich die Errichtung einer einzigen Windkraftanlage möglich ist, die Teil eines Vorranggebiets sein könnte, das im Übrigen andere (etwa landwirtschaftlich genutzte) Flächen in Anspruch nimmt.

Die Errichtung von Windenergieanlagen in Wäldern ist auch nicht aus tatsächlichen Gründen von vornherein ausgeschlossen. Windkraftanlagen der heutigen Größenordnung können auch in Wäldern betrieben werden, da der Abstand zwischen den Rotorblättern und den Baumspitzen wesentlich größer ist als bei den noch vor 10 -15 Jahren üblichen Anlagenhöhen. Ob Windkraftanlagen sich in Wäldern sinnvoll betreiben lassen, hängt jeweils von einer Einzelfallbetrachtung ab (so ist etwa die Errichtung von Anlagen auf durch Stürme beeinträchtigten Flächen denkbar) und kann nicht generell ausgeschlossen werden.

Soweit das Bundesverwaltungsgericht in der Vergangenheit demgegenüber die Auffassung vertreten hat, zusammenhängende Waldflächen kämen für eine Windenergieanlagenutzung nicht in Betracht (vgl. Urteil vom 17.12.2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, 733 = juris Rdn. 29 und 39; der von der Antragsgegnerin außerdem genannte Beschluss vom 23.10.2012 - 4 BN 35.12 - [juris] äußert sich dazu nicht), lässt sich ihr mangels einer näheren Begründung nicht entnehmen, welche Erwägungen dem zugrunde gelegen haben. Der Senat vermag ihr im Hinblick auf die seitdem eingetretene technische Entwicklung und auf die dargestellte Rechtslage in Thüringen nicht zu folgen (gegen eine Einordnung von Wäldern als „harte“ Tabubereiche auch Gatz, a. a. O., Rdn. 76; aus der neueren Rechtsprechung ebenso OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.02.2011 - 2 A 2.09 -, LKV 2011, 422 = juris

---

Rdn. 69 und Nds. OVG, Urteil vom 23.01.2014 - 12 KN 285/12 -, juris Rdn. 19). Soweit auch in der neueren Rechtsprechung unter Hinweis auf die genannte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Auffassung vertreten wird, Waldgebiete seien als Vorrangflächen für Windenergienutzung schlechthin ungeeignet, weil sie wegen ihrer vielfältigen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen in der Regel zu erhalten seien (so etwa Hess. VGH, Urteil vom 17.03.2011 - 4 C 883/10.N -, BauR 2012, 459 = juris Rdn. 41 m. w. N.; für die Einordnung von Waldgebieten als „harte“ Tabuzonen auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 01.07.2013 - 2 D 46/12.NE -, DVBl. 2013, 1129 = BauR 2013, 1976 = juris Rdn. 52), vermag dies nicht für sämtliche, sondern allenfalls für die im Hinblick auf diese Funktionen besonders geschützten Wälder zu überzeugen. Auch leuchtet es nicht ein, dass nur Wälder ab einer bestimmten Größenordnung „harte“ Tabuzonen darstellen sollten. Der nicht näher unteretzte Hinweis der Antragsgegnerin darauf, dass Wälder mit einer Fläche von mehr als 10.000 m<sup>2</sup> über eine entsprechend dichte Bestockung, ein geschlossenes Kronendach, ein stabiles Binnenklima sowie einen eigenen Naturhaushalt verfügten, genügt als Begründung nicht.

Erst recht lassen sich die Ausschlusskriterien „Gebiet mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit des Landschaftsbildes gegenüber Windenergieanlagen“ und „Gebiet mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit der landschaftsgebundenen Erholung gegenüber Windenergieanlagen“ nicht als „harte“ Tabukriterien einordnen. Die betreffenden Gebiete hat die Antragsgegnerin - wie erwähnt - über das D\_\_\_\_-Gutachten ermitteln lassen (vgl. Regionalplan, S. 55). Hier ist nicht erkennbar, dass in den betreffenden Bereichen die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen stets unzulässig wären. Die Frage einer Verunstaltung des Landschaftsbildes als einem Vorhaben entgegenstehendem öffentlichen Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB lässt sich nicht pauschal anhand eines Rasters von 500 x 500 m, wie es das Gutachten zugrunde gelegt hat, beurteilen (vgl. hierzu auch OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 16.03.2012 - 2 L 2/11 -, juris, insb. Leitsatz 2 und Rdn. 14, das stets eine Einzelfallbetrachtung für notwendig hält). Entsprechendes gilt für die in dieser Bestimmung angesprochene Beeinträchtigung des Erholungswerts der Landschaft, die als Anknüpfungspunkt für einen Ausschluss der Gebiete mit hoher oder sehr hoher Bedeutung für die landschaftsgebundene Erholung in Betracht kommen könnte. Das D\_\_\_\_-Gutachten hat sich (wie bereits erwähnt und wie die Antragstellerinnen zu Recht rügen) nicht etwa an der gesetzlichen Regelung des § 35 Abs. 3

---

Satz 1 BauGB und der hierzu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert und gelangt dementsprechend auch keineswegs zu dem Ergebnis, dass Windenergieanlagen in den jeweils als „Gebiete mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit“ gegenüber derartigen Anlagen eingeordneten Teilen des Planungsraums stets bauplanungsrechtlich unzulässig seien.

Der von der Antragsgegnerin auch in diesem Zusammenhang angeführte Landesentwicklungsplan vermag die Einstufung der genannten Gebiete als „harte“ Tabubereiche nicht zu rechtfertigen. Wenn es dort unter Nr. 5.1.12 (Plan, S. 70) heißt, die spezifische Identität sowie die landschaftliche Schönheit Thüringens, ihre natur- und kulturräumliche Ausprägung, Struktur und Vielfältigkeit sollten bewahrt werden, lässt sich dem keine Vorgabe des Inhalts entnehmen, dass besonders schützenswerte Teile der Landschaft als „harte“ Tabuzonen (oder überhaupt als Tabuzonen) einzuordnen wären. Die Antragstellerinnen verweisen auch zu Recht darauf, dass es sich bei dieser Aussage lediglich um einen im übergeordneten Raumordnungsplan enthaltenen Grundsatz der Raumordnung handelt, der von der Antragsgegnerin im Rahmen der Abwägung zu beachten war, aber keinesfalls zur Einordnung bestimmter Teile des Planungsraums als „harte“ Tabuzonen zwingt, sondern allenfalls eine Einordnung der betreffenden Gebiete als „weiche“ Tabuzonen rechtfertigen könnte.

Die Antragsgegnerin kann sich hier im Übrigen auch nicht auf die Handlungsempfehlung des damaligen TMBV berufen, denn die beiden genannten Ausschlusskriterien sind in der Anlage 2 zur Handlungsempfehlung gerade nicht enthalten. Das Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien hat im Rahmen der Anhörung auch Kritik an der Verwendung der beiden Kriterien geübt und die Frage aufgeworfen, was die Regionalplanung darunter verstehe. Ergänzend hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass im praktischen Vollzug damit (d. h. mit einem Hinweis auf eines der beiden Kriterien) kein Genehmigungsantrag abgelehnt werden könne. Gerade im Hinblick auf das Verfahren zum „Milmesberg“ (in dem über die Errichtung von Windenergieanlagen auf dieser ca. 7,5 km südlich der Wartburg gelegenen Erhebung gestritten wurde) hätte es nach Auffassung des Ministeriums auf der Hand gelegen, in der Begründung die Streitpunkte „Landschaftsbild - Anlagenhöhe - Artenschutz“ dezidiert aufzunehmen. Aus dem Plan und der Begründung erschließe sich nicht, inwieweit der Plangeber sich hierüber Gedanken gemacht habe. Die Antragsgegnerin hat hierzu im Abwägungsbeschluss vom 15.05.2009 lediglich auf das ein-

---

geholte Gutachten und die der Landschaftsbildbewertung darin zugrunde gelegten Kriterien sowie auf eine entsprechende Ergänzung des Begründungstextes zu Z 3-20 (neu) - dies entspricht dem Ziel Z 3-6 im streitgegenständlichen Regionalplan - hingewiesen (vgl. Normentstehungsvorgang, Ordner 18, Bl. 4118; vgl. in diesem Zusammenhang auch die Kritik des Landesverwaltungsamtes, a. a. O., Bl. 4122). Die erneute Kritik des Ministeriums in seiner bereits erwähnten Stellungnahme vom 14.08.2009 (dort S. 7, Normentstehungsvorgang, Ordner 23, Bl. 5454), das Landschaftsbild werde möglicherweise mit einer zu hohen Wertigkeit versehen, hat die Antragsgegnerin in ihrem Abwägungsbeschluss vom 10.09.2010 im Wesentlichen mit Hinweis auf die heute üblichen Anlagengrößen von bis zu 200 m (von denen sie im genehmigten Plan demgegenüber nicht ausgegangen ist, vgl. Regionalplan, S. 54 unten) und die mit derart großen Anlagen verbundenen Auswirkungen auf das Landschaftsbild zurückgewiesen (vgl. die im Abwägungsbeschluss als Anlage in Bezug genommene Abwägungstabelle, S. 41 = Normentstehungsvorgang, Ordner 25, Bl. 5851).

Auch hinsichtlich weiterer von der Antragsgegnerin als Ausschlussbereiche eingeordneter Gebiete ist ihre Einordnung als „harte“ Tabuzonen zweifelhaft. Dies gilt etwa für die Natura 2000-Gebiete (FFH- und europäische Vogelschutzgebiete) und Landschaftsschutzgebiete (für zu weitgehend hält die Einordnung dieser Gebiete als „harte“ Tabubereiche etwa Gatz, a. a. O., Rdn. 73, während etwa das OVG Berlin-Brandenburg in seinem Urteil vom 24.02.2011 - 2 A 24.09 -, juris Rdn. 66 - dazu neigt, die entsprechende Einordnung dieser Gebiete nicht zu beanstanden). Die Landschaftsschutzgebiete werden schon in der Anlage 2 zur Handlungsempfehlung des TMBV unter Nr. 10 nur als Ausschlussgebiete genannt, „soweit der Schutzzweck entgegensteht“. Auch die pauschale Einordnung der „Wiesenbrütergebiete“ (die in den in der Anlage 2 zur Handlungsempfehlung unter Nr. 1.8 genannten naturschutzrechtlichen Vorschriften nicht näher bezeichnet bzw. definiert werden) als „harte“ Tabuzonen ist nicht unproblematisch. Soweit die Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren auf das naturschutzrechtliche Tötungsverbot abstellt, ist dies nicht durch entsprechende Erkenntnisse untersetzt und war für die Einordnung als Tabuzone wohl auch nicht ausschlaggebend. Die „Handlungsempfehlung“, an der die Antragsgegnerin sich nach ihren Angaben orientiert hat, führt - worauf die Antragstellerinnen zu Recht hinweisen - als Begründung den Schutz der Brut- und Nahrungsgebiete und die Störempfindlichkeit der wiesenbrütenden Vogelarten an, nicht aber etwa ein

---

erhöhtes Schlagopferisiko. Ob die (unterstellte) Einordnung der zuletzt genannten sowie weiterer Gebiete und der jeweils angenommenen Pufferzonen als „harte“ Tabuzonen dennoch im Hinblick auf einen der Antragsgegnerin einzuräumenden fachlichen Beurteilungsspielraum zu billigen sein könnte (für eine großzügige Betrachtung hier etwa Stürer in seiner bereits erwähnten Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 13.12.2012, DVBl. 2013, 509, 510), kann aber dahinstehen, da jedenfalls die als Ausschlusskriterien genannten Gebiete mit sehr hoher und hoher Empfindlichkeit des Landschaftsbildes oder der landschaftsgebundenen Erholung gegenüber Windenergieanlagen sowie Waldflächen ab 10.000 m<sup>2</sup> keine „harte“ Tabuzonen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darstellen.

3. Unabhängig davon ist die Abwägung der Antragsgegnerin möglicherweise auch deshalb zu beanstanden, weil das Verfahren der Ausarbeitung des Planungskonzepts hinsichtlich der weiteren Schritte nicht hinreichend nachvollziehbar ist. Der Senat neigt zu der in der neueren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung vertretenen Auffassung, dass das Verfahren zur Ausarbeitung des Planungskonzepts hinreichend nachvollziehbar sein muss und - nicht zuletzt aus Gründen des Rechtsschutzes - zu dokumentieren ist (so etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.09.2010 - 2 A 1.10 -, juris Rdn. 45 ff., insb. 50 f.; Hess. VGH, Urteil vom 17.03.2011 - 4 C 883/10.N -, juris Rdn. 34). Für die Wirksamkeit einer im Wege der Planung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB getroffenen Flächenauswahl können allein die Überlegungen maßgeblich sein, die tatsächlich Grundlage für die Abwägungsentscheidung des zuständigen Organs des Planungsträgers gewesen sind. Diese Überlegungen müssen im Rahmen einer gerichtlichen Kontrolle durch die Begründung bzw. Erläuterung der Planung und die Aufstellungsunterlagen bzw. Verfahrensakten nachgewiesen werden (so etwa der Hess. VGH in der zitierten Entscheidung; zustimmend etwa Gatz, a. a. O., Rdn. 686), da ohne eine hinreichende Dokumentation des Abwägungsprozesses eine effektive Kontrolle des Abwägungsvorgangs nicht möglich erscheint.

Hier ist schon problematisch, dass sich anhand der von der Antragsgegnerin vorgelegten Normentstehungsvorgänge einschließlich der dazu gehörenden Unterlagen (D\_\_\_\_-Gutachten etc.) der Planungsprozess zwischen dem Fortführungsbeschluss vom 11.06.2004 und dem Freigabebeschluss vom 06.07.2007 nicht nachvollziehen lässt. Der erstellte erste Planentwurf beruht ausweislich des Protokolls der Sitzung

---

vom 06.07.2007 auf zahlreichen Anregungen und Hinweisen der Mitglieder der Planungsgemeinschaft (vgl. dazu Normentstehungsvorgang, Ordner 2, Bl. 179 R), die aber im Einzelnen nicht dokumentiert sind. Somit lässt sich anhand der vorgelegten Normentstehungsvorgänge nur vermuten, dass der erste Entwurf (auch) das von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebene D\_\_\_\_-Gutachten vom 18.10.2006 (mit Ergänzungsgutachten vom 28.07.2007) zur Grundlage hat. Allerdings hat der erste Planentwurf keineswegs schlicht die vom Gutachter vorgeschlagenen Präferenzräume übernommen. So ist etwa das im D\_\_\_\_-Gutachten als Präferenzraum Nr. 2 vorgeschlagene bisherige Vorranggebiet Vierzehnheiligen/Krippendorf im ersten Planentwurf schon nicht mehr enthalten, ohne dass sich den Aufstellungsvorgängen etwas dazu entnehmen lässt, weshalb das Gebiet weggefallen ist. Die Antragsgegnerin hat zusammen mit der Antragserwiderung weitere Unterlagen vorgelegt, die den Planungsprozess bis zum ersten Planentwurf näher dokumentieren sollen. Sie enthalten u. a. eine Befassung mit dem D\_\_\_\_-Gutachten und z. B. eine „Abwägungstabelle“, die sich mit den stichwortartig wiedergegebenen (in den vorgelegten Unterlagen nicht enthaltenen und dem Senat deshalb im Wortlaut nicht bekannten) Stellungnahmen der Städte und Kreise zu möglichen Windvorranggebieten auseinandersetzt; hier findet sich auch der Vorschlag der Planungsstelle, das bisherige Vorranggebiet Vierzehnheiligen wegen der Neuausweisung des Vogelschutzgebiets Nr. 33 entfallen zu lassen. Auch diese Unterlagen dürften aber den Planungsprozess im Zeitraum zwischen 2004 und 2007 noch nicht hinreichend transparent machen, da zum einen die zitierten Stellungnahmen darin nicht enthalten sind und zum anderen auch sonst nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist, anhand welcher Kriterien die Antragsgegnerin im Einzelnen zu dem ersten Planentwurf und den darin vorgeschlagenen Vorranggebieten gelangt ist. Auch wenn der Entwurf in der Folgezeit ohnehin noch erheblich verändert worden ist, enthält er (durch die Auswahl der Vorranggebiete aus den Präferenzräumen) eine gewisse Weichenstellung für den weiteren Planungsprozess.

Im Übrigen dürfte auch die im D\_\_\_\_-Gutachten enthaltene Gebietsauswahl jedenfalls ohne weitergehende Erläuterungen nicht ohne weiteres nachvollziehbar und einleuchtend sein, auch wenn im Gutachten das methodische Vorgehen näher dargestellt wird. So weisen die Antragstellerinnen etwa zu Recht darauf hin, dass sich einige der vorgeschlagenen Präferenzräume zum Teil vollständig innerhalb von Ausschluss- bzw. Restriktionsräumen befinden (vgl. ihren Hinweis auf das Kartenwerk im

---

Anhang zum Ergänzungsgutachten vom 28.02.2007 [paginiert als S. 29 ff.]). Dies gilt etwa für den Präferenzraum Nr. 8 (Kummer), der sich vollständig in einem Bereich befindet, für den Ausschlusskriterien gelten (vgl. dazu die dem Ergänzungsgutachten vom 28.02.2007 [S. 36] beigefügte Karte dieses Präferenzraums im Maßstab 1 : 25.000 sowie die dem Gutachten vom 18.10.2006 im Anhang beigefügte Karte „Präferenzräume zur Windenergienutzung“ [Karte 3, Blatt 1] im Maßstab 1 : 100.000). Dieser Präferenzraum ist in den ersten Entwurf des Regionalplans als Windvorranggebiet W-4 - Kummer/Ponitz übernommen worden (vgl. Normentstehungsvorgang, Ordner 2, Bl. 289 [Text] und Bl. 324 [Raumnutzungskarte]) und findet sich im genehmigten Regionalplan jetzt - mit einer im Vergleich zum ersten Entwurf deutlich größeren Fläche - als Windvorranggebiet W-3 - Ponitz/Kummer (vgl. Regionalplan, S. 54 und die beigefügte Raumnutzungskarte [Ostblatt] im Maßstab 1 : 100.000). Dabei lässt sich den genannten Karten nicht entnehmen, ob es sich bei den zeichnerisch dargestellten „Ausschlusskriterien“ um „harte“ Tabukriterien im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts handelt, die einer Windenergienutzung von vornherein entgegenstehen würden.

Ob die fehlende Nachvollziehbarkeit des Abwägungsprozesses ebenfalls einen Fehler im Abwägungsvorgang darstellt oder ob der Antragsgegnerin vor einer entsprechenden Feststellung noch die Möglichkeit einzuräumen wäre, ergänzende Unterlagen vorzulegen, die insbesondere den Planungsprozess zwischen dem Fortführungsbeschluss vom 11.06.2004 und dem Freigabebeschluss vom 06.07.2007 näher beleuchten, kann aber letztlich offenbleiben.

Ebenso wenig bedarf der Vertiefung, ob die Streichung der noch im ersten Entwurf des Regionalplans vorgesehenen Vorranggebiete W-7 - Kraftsdorf und W-8 - Seelingstädt für sich betrachtet abwägungsfehlerhaft und deshalb zu beanstanden wäre. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass die hierfür u. a. angeführte Überlegung, es bedürfe „eine(r) grundlegende(n) Konzeption zur Energieversorgung unter Einbeziehung aller erneuerbaren Energien ... , um dem Thema in ausreichendem Maße gerecht werden zu können“ (vgl. die dem Abwägungsbeschluss der Planungsversammlung vom 15.05.2009 zugrundeliegenden Abwägungstabellen, Normentstehungsvorgang Ordner 18, Bl. 4182 und 4187), nicht tragfähig sein dürfte. Das im Rahmen des Abwägungsprozesses zu beachtende Gebot, der Windenergie substanziell Raum zu geben, ist unabhängig davon zu beach-

---

ten, ob der Planungsträger (auch) sonstige erneuerbare Energien fördern möchte. Dementsprechend vermag auch der Hinweis darauf, dass die Gemeinde Seelingstädt ein Konzept zu erneuerbaren Energien erarbeiten wolle, bei dem der Schwerpunkt auf der Nutzung von Solarenergie, Biomasse und Erdwärme liegen werde (vgl. Normentstehungsvorgang, Bl. 4166 R), den Wegfall des ursprünglich vorgesehenen Windvorranggebiets kaum zu rechtfertigen.

4. Bereits die nicht hinreichende Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen stellt - wie oben unter 2. b) dargelegt - einen Fehler im Abwägungsvorgang dar. Er ist nach § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG erheblich und hat deshalb die Unwirksamkeit der im Regionalplan Ostthüringen unter „Z 3-6“ enthaltenen Zielfestlegung zur Folge.

Der Mangel ist offensichtlich, weil er sich positiv und klar erkennbar aus den Planunterlagen und insbesondere der Begründung der streitgegenständlichen Zielfestlegung ergibt.

Er ist auch auf das Ergebnis der Abwägung von Einfluss gewesen. Von einer Auswirkung auf das Abwägungsergebnis ist dann auszugehen, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit eines Einflusses besteht, was etwa der Fall sein kann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder sonstiger erkennbarer oder nahe liegender Umstände ergibt, dass sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Ergebnis abgezeichnet hätte (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 11.04.2013 - 4 CN 2.12 -, juris Rdn. 9, vgl. ferner das Urteil des erkennenden Senats vom 19.03.2008 - 1 KO 304/06 -, juris Rdn. 96 m. w. N. aus der früheren Rechtsprechung des BVerwG). Solche Umstände liegen hier vor. Hätte die Antragsgegnerin hinreichend zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen differenziert, hätte sich voraussichtlich gezeigt, dass deutlich mehr Flächen grundsätzlich für die Windenergienutzung in Betracht kommen als von der Antragsgegnerin angenommen. Dementsprechend besteht die konkrete Möglichkeit, dass die Antragsgegnerin in diesem Fall weniger Flächen von vornherein aus der weiteren Prüfung ausgeschieden und insgesamt mehr oder größere Vorranggebiete für Windenergie ausgewiesen hätte.

Darüber hinaus ist anzunehmen, dass die Antragsgegnerin die allenfalls als „weiche“ Tabukriterien einzuordnenden Ausschlusskriterien ebenso wie die „Restriktionskriterien“ bei der abschließenden Entscheidung über die Ausweisung von Vorranggebie-



---

ten für die Windenergie erneut in die Abwägung eingestellt hätte und auch deshalb möglicherweise zu einem anderen Abwägungsergebnis gelangt wäre. So führt sie in der Begründung des Plans zur abschließenden Ausweisung der Vorranggebiete aus, die Abwägung sei anhand der restriktiven Kriterien, einer Einzelfallbetrachtung zum Landschaftsbild, der Belange der Kommunen und Bürger, Flächeneigentümer, Projektentwickler und Investoren vorgenommen worden (vgl. Plan, S. 57 unten / 58 oben). Sodann heißt es, die Planungsgemeinschaft habe sich in einem weiteren Verfahrensschritt erneut mit der Frage auseinandergesetzt, ob mit dem vorliegenden Windenergiekonzept der Windenergienutzung ausreichend substanziiell Raum gegeben worden sei. Die Überprüfung habe die Flächenbilanz, die Restriktionskriterien und ihre Anwendung im Rahmen der Abwägung zu den einzelnen Gebietsvorschlägen umfasst (vgl. Plan, S. 58 unten). In diesem Zusammenhang ist von einer Neubewertung zweier Standorte „unter Absenkung der Maßstäbe für die Anwendung von Restriktionskriterien“ die Rede. Von einer (erneuten) Prüfung einzelner Ausschlusskriterien, die nach obigen Ausführungen allenfalls als „weiche“ Tabukriterien eingeordnet werden können und damit (ebenfalls) der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind, ist nicht die Rede.

Die Erheblichkeit des festgestellten Fehlers im Abwägungsvorgang lässt sich nicht mit der Erwägung in Zweifel ziehen, dass die Antragsgegnerin sich am Ende des Planungsprozesses mit der Frage befasst (und diese bejaht) habe, ob sie der Windenergie mit ihrer Planung substanziiell Raum gebe, so dass sich die fehlende Unterscheidung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen oder die unzutreffende Einordnung bestimmter Bereiche als „harte“ Tabubereiche nicht auf das Ergebnis der Planung ausgewirkt habe. Mit diesem in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten Einwand bezieht sich die Antragsgegnerin auf die im (oben unter 1. auszugsweise wiedergegebenen) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.12.2012 - 4 CN 1.11 - (juris Rdn. 12 a. E.) enthaltene Aussage, der Plangeber müsse die weichen Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung unterziehen, wenn er als Ergebnis seiner Untersuchung erkenne, dass er für die Windenergienutzung nicht substanziiell Raum schaffe.

Er greift zum einen schon deshalb nicht durch, weil sich allein anhand des von der Antragsgegnerin ermittelten Verhältnisses zwischen der Gesamtgröße des Planungsraums und der Größe der ausgewiesenen Vorranggebiete nicht sachgerecht bestim-

---

men lässt, ob der Windenergie substantiell Raum gegeben worden ist; dem stehen die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Planungsregionen entgegen (vgl. in diesem Sinne etwa Gatz, a. a. O., Rdn. 691; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24.02.2011 – 2 A 2.09 -, LKV 2011, 422 = juris Rdn. 55; vgl. dazu auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 01.07.2013 - 2 D 46/12.NE -, DVBl. 2013, 1129 = BauR 2013, 1976 = juris Rdn. 84 ff., das in der Verwendung eines unzutreffenden Maßstabs einen - weiteren - Fehler im Abwägungsvorgang sieht).

Zum anderen befasst sich die von der Antragsgegnerin in Bezug genommene Entscheidungspassage nicht mit der (im Urteil vom 13.12.2012 erst später angesprochenen) Frage der Erheblichkeit eines Mangels im Abwägungsvorgang, sondern mit den Anforderungen an eine fehlerfreie Abwägung. In diesem Zusammenhang weist das Bundesverwaltungsgericht den Plangeber auf die Notwendigkeit hin, die „weichen“ Tabuzonen einer erneuten Betrachtung und Bewertung zu unterziehen, um sicherzustellen, dass der Windenergienutzung substantiell Raum geschaffen wird. Dementsprechend kann die betreffende Aussage auch nicht dahin verstanden werden, dass Fehler im Abwägungsvorgang nur dann erheblich seien, wenn der jeweilige Plangeber infolge des Fehlers der Windenergienutzung im Ergebnis nicht substantiell Raum gebe. Vielmehr ist ein Mangel im Abwägungsvorgang schon dann erheblich, wenn - wie hier - die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planung ohne den Fehler anders ausgefallen wäre, ohne dass es darauf ankommt, ob das Abwägungsergebnis ebenfalls zu beanstanden wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2012, a. a. O., Rdn. 17). Die Planung der Antragsgegnerin scheitert damit schon an dem fehlenden Nachweis, dass sie die „weichen“ Tabukriterien auf der Stufe der Abwägung in die Planung eingestellt hat (vgl. BVerwG, a. a. O., Rdn. 13 a. E.). Die Frage, ob die Antragsgegnerin der Windenergienutzung im Ergebnis substantiell Raum gegeben hat und nach welchem Maßstab dies zu beurteilen ist (offengelassen vom BVerwG, a. a. O., juris Rdn. 18, nach dessen Auffassung die Entscheidung, welche Kriterien hier zugrunde zu legen sind, den Tatsachengerichten und nicht etwa - wie von der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung geäußert - den Planungsträgern vorbehalten ist), bedarf hier somit keiner abschließenden Entscheidung.

5. Der nach § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG beachtliche Abwägungsmangel ist auch nicht nach § 12 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG unbeachtlich geworden. Nach dieser bundesrechtlichen Bestimmung, die auf den streitgegenständlichen Regionalplan bereits

---

anzuwenden ist (die Übergangsregelung des § 28 Abs. 2 Satz 1 ROG betrifft nur vor dem 30.06.2009 in Kraft getretene Regionalpläne), werden nach § 12 Abs. 3 ROG beachtliche Mängel des Abwägungsvorgangs unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans gegenüber der zuständigen Stelle unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind. Das gilt aber nur dann, wenn bei Inkraftsetzung des Raumordnungsplans auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen wird (vgl. § 12 Abs. 5 Satz 2 ROG). Dies ist hier nicht geschehen. Vielmehr hat die Antragsgegnerin in der Bekanntmachung über die Genehmigung des Regionalplans lediglich nach § 16 Abs. 1 ThürLPIG 2007, dessen Planerhaltungsregelungen neben denen des ROG anwendbar geblieben sind (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 2 ROG), darüber belehrt, dass eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften nur beachtlich ist, wenn sie schriftlich unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts innerhalb von einem Jahr nach Bekanntmachung des Raumordnungsplans bei der obersten Landesplanungsbehörde geltend gemacht wird. Abwägungsmängel werden hiervon - wie schon ihre gesonderte Behandlung in § 16 Abs. 3 ThürLPIG 2007 zeigt - nicht erfasst. Dem lag seinerzeit offensichtlich die Auffassung des Thüringer Gesetzgebers zugrunde, dass es sich bei den von Satz 2 dieser Bestimmung erfassten Mängel im Abwägungsvorgang um schwerwiegende Mängel handele, bei denen eine „Verfristung des Mangels unter verfassungsrechtlichen Gründen nicht eintreten“ könne (vgl. die Begründung zu § 16 des entsprechenden Gesetzentwurfs der Landesregierung, Landtags-Drucksache 4/2274, S. 42).

Dementsprechend kann offen bleiben, ob die im vorliegenden Verfahren innerhalb der Jahresfrist und hinreichend substantiiert erfolgte Geltendmachung des festgestellten Abwägungsmangels dennoch keine ordnungsgemäße Rüge darstellen würde, weil die Antragstellerinnen den Mangel nicht unmittelbar gegenüber der obersten Landesplanungsbehörde geltend gemacht haben, oder ob dies schon deshalb unschädlich wäre, weil erst das Thüringer Landesplanungsgesetz vom 11.12.2012 (GVBl. S. 450) in seinem § 6 Abs. 1 Satz 1 die zuständige Stelle im Sinne des § 12 Abs. 5 Satz 1 ROG benannt und als solche die für Aufstellung des jeweiligen Raumordnungsplans zuständige Stelle (dies ist im vorliegenden Fall die Antragsgegnerin) bestimmt hat.

---

### III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Revisionszulassungsgründe i. S. d. § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

---

## **B e s c h l u s s**

Der Streitwert wird auf 60.000 Euro festgesetzt.

## **G r ü n d e**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes - GKG -. Dabei orientiert sich der Senat entsprechend seiner ständigen Rechtsprechung an den Empfehlungen des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31.05. / 01.06.2012 und am 18.07.2013 beschlossenen Änderungen (zu finden etwa unter [www.bverwg.de](http://www.bverwg.de)). In dessen Nummer 9.8.2 wird als Streitwert bei Normenkontrollklagen von Privatpersonen gegen Raumordnungspläne ein Betrag zwischen 30.000 und 60.000 EUR vorgeschlagen. Der Senat hält hier angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Angelegenheit für beide Antragstellerinnen den festgesetzten Betrag für angemessen.

### Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 S. 5, 66 Abs. 3 S. 3 GKG).

Dr. Hüsck

Hoffmann

Groschek