

Titel:

Landeseinheitlichen Teilflächenziel für Windenergieanlagen

Normenketten:

BauGB § 249 Abs. 5

BayLplG Art. 1 Abs. 4, Art. 8 Abs. 1 S. 2, Art. 14 Abs. 3 S. 2, Art. 19 Abs. 1 S. 1

BV Art. 100, Art. 103 Abs. 1, Art. 118 Abs. 1, Art. 120

VfGHG Art. 27 Abs. 1 S. 1

WindBG § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 1 S. 1, § 6 Abs. 1

Leitsätze:

Zur Unzulässigkeit einer Popularklage gegen das Windenergieanlagen betreffende Ziel der Raumordnung in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) der Anlage zu § 1 LEP mangels ausreichender Darlegung einer Grundrechtsverletzung. (Rn. 21 – 52)

1. Die Festlegung eines landeseinheitlichen Teilflächenziels für Windenergieanlagen in der Landesplanung entfaltet keine unmittelbare Grundrechtsrelevanz für Private, da die konkrete Betroffenheit erst auf Ebene der Regionalplanung und Anlagengenehmigung entsteht. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das objektive Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV ist nicht verletzt, wenn der Landesgesetzgeber den bundesrechtlichen Flächenbeitragswert ohne regionale Differenzierung auf die Regionalplanungsebene überträgt, sofern sachliche Gründe für die Gleichverteilung bestehen und die Mindestvorgaben erfüllbar sind. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Festlegung eines einheitlichen Teilflächenziels von 1,1 Prozent der Regionsfläche für Windenergieanlagen in allen bayerischen Planungsregionen als Ziel der Raumordnung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange das Ziel in jeder Region erreichbar ist. (Rn. 49 – 50) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Popularklage, Raumordnungsziel, Windenergieausbau, Gleichheitssatz, Willkürverbot, Teilflächenziel, Regionalplanung

Tenor

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die Antragsteller wenden sich mit ihrer Popularklage gegen Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013 (GVBI S. 550, BayRS 230-1-5-W), die zuletzt durch Verordnung vom 16. Mai 2023 (GVBI S. 213) geändert worden ist.

2

Das in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) der Anlage zu § 1 LEP festgelegte Ziel der Raumordnung hat insgesamt folgenden Wortlaut:

6.2.2 Windenergie (Z)

In jedem Regionalplan sind im Rahmen von regionsweiten Steuerungskonzepten Vorranggebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen in erforderlichem Umfang festzulegen. Als Teilflächenziel wird zur Erreichung des landesweiten Flächenbeitragswertes nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz für jede Region 1,1% der Regionsfläche bis zum 31. Dezember 2027 festgelegt. Die Steuerungskonzepte haben sich auf Referenzwindenergieanlagen zu beziehen, die dem Stand der Technik zum Zeitpunkt der Abwägung der Steuerungskonzepte entsprechen.

3

Diese Festlegungen dienen nach der Verordnungsbegründung (LT-Drs. 18/25267 S. 17, 23, 45 f.) zur Umsetzung der Verpflichtung aus § 3 des Windenergieflächenbedarfsgesetzes (WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl I S. 1353), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 12. August 2025 (BGBl I Nr. 189) geändert worden ist.

Dort ist auszugsweise bestimmt:

§ 3 Verpflichtungen der Länder

(1) In jedem Bundesland ist ein prozentualer Anteil der Landesfläche nach Maßgabe der Anlage (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen. Dabei sind bis zum 31. Dezember 2027 mindestens die Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 1 und bis zum 31. Dezember 2032 mindestens die Flächenbeitragswerte nach der Anlage Spalte 2 auszuweisen; soweit ein Land von Absatz 4 Gebrauch gemacht hat, ersetzen die durch das Land erhöhten Flächenbeitragswerte und vorgezogenen Stichtage die entsprechenden in der Anlage genannten Flächenbeitragswerte und die entsprechenden im ersten Teilsatz und in der Anlage aufgeführten Stichtage. Zum Zwecke der Bestimmung der Größe der hiernach auszuweisenden Flächen ist die Größe der Landesflächen der Bundesländer insgesamt der Anlage Spalte 3 zu entnehmen.

(2) Die Länder erfüllen die Pflicht nach Absatz 1, indem sie

1. die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen oder

2. eine Ausweisung der zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen; dabei legt das jeweilige Land hierzu regionale oder kommunale Teilflächenziele fest, die in Summe den Flächenbeitragswert erreichen, und macht diese durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung verbindlich.

Im Fall des Satzes 1 Nummer 1 kann das Land durch ein Landesgesetz oder als Ziele der Raumordnung regionale Teilflächenziele für eigene regionale Raumordnungspläne festlegen, die in Summe die Flächenbeitragswerte erreichen.

...

4

In der Anlage zu § 3 Abs. 1 WindBG sind für Bayern in Spalte 1 als (bis 31. Dezember 2027 zu erreichender) Flächenbeitragswert 1,1 ausgewiesen, in Spalte 2 als (bis 31. Dezember 2032 zu erreichender) Flächenbeitragswert 1,8. Für die Windenergie an Land im Sinn des § 3 Abs. 1 WindBG sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 WindBG alle Flächen ausgewiesen, die in Windenergiegebieten liegen. Zu diesen wiederum zählen – unter anderem – solche Flächen, die in Raumordnungsplänen als Vorranggebiete für die Windenergie an Land ausgewiesen sind (§ 2 Nr. 1 Buchst. a WindBG).

5

Mit der raumordnungsrechtlichen Festlegung als Vorranggebiete werden Gebiete bezeichnet, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 des Raumordnungsgesetzes – ROG; Art. 16 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes – BayLPIG).

II.

6

Die Antragsteller, drei natürliche Personen und ein eingetragener Verein, beantragen mit ihrer am 20. August 2025 erhobenen Popularklage, Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Ihrer Meinung nach verstößt diese Vorschrift gegen die Grundrechte aus Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV (körperliche Unversehrtheit), Art. 103 Abs. 1 BV (Eigentum), Art. 118 Abs. 1 BV (Gleichheit) und Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV (Naturgenuss). Zur Begründung tragen sie mit Schriftsätzen vom 20. August und 12. Dezember 2025 im Wesentlichen vor:

7

1. Die Popularklage sei zulässig. Insbesondere handle es sich bei der angegriffenen Zielbestimmung im Landesentwicklungsprogramm nach Form und Inhalt um einen im Popularklageverfahren zulässigen Prüfungsgegenstand. Das in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP festgelegte Ziel der Raumordnung enthalte eine verbindliche Vorgabe, die in den nachfolgenden Verfahren nicht lediglich zu berücksichtigen, sondern zwingend zu beachten sei. Die Vorgabe wende sich zunächst an die Regionalen Planungsverbände und begründe für diese eine klare Pflicht. Nach Ausweisung der Vorrangflächen beanspruche das Ziel auch in den Zulassungsverfahren für die einzelnen Windenergieanlagen und in etwaigen anschließenden Klageverfahren Geltung. Das vorgegebene Flächenziel gelte ausnahmslos, unbedingt und unmittelbar. Es verpflichte die 18 bayerischen Planungsregionen schlechthin dazu, bis zum 31. Dezember 2027 jeweils mindestens 1,1% der Regionsfläche als Vorranggebiete für Windenergie auszuweisen.

8

Das angegriffene Ziel der Raumordnung habe auch unmittelbare Außenwirkung.

Denn es lege im Verhältnis zu den Betroffenen verbindlich fest, dass mindestens 1,1% der jeweiligen Regionsfläche unabhängig von ihrer Windhöflichkeit und sonstigen planerischen Kriterien für die Festlegung von Vorranggebieten geeignet seien. Betroffene könnten daher die fehlende Eignung einer gesamten Planungsregion weder gegen die Festlegung eines konkreten Vorranggebiets noch gegen die Zulassung einer bestimmten Windenergieanlage im Einzelfall einwenden. Damit würden sie in ihren Klagemöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Dies gelte sowohl für anerkannte Umweltvereinigungen als auch für Individualkläger. Auswirkungen habe dies zunächst für Normenkontrollklagen gegen Regionalpläne, die Vorranggebiete für Windenergieanlagen festsetzten, die dafür nach der im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erstellten „Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030“ (als Anlage vorgelegt sowie im Internet veröffentlicht) nicht in Betracht kämen. Aufgrund des verbindlichen Ziels Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP könnten die Kläger auch in solchen Regionen nicht mehr geltend machen, die Planrechtfertigung für die Festlegung der Vorranggebiete ent falle schon aufgrund der unzureichenden Windhöflichkeit. Selbst wenn anderweitige Ziele der Raumordnung oder Darstellungen in Flächennutzungsplänen gegen die Ausweisung von Windenergiegebieten sprächen, wäre den jeweiligen Klägern ein entsprechender Einwand wegen § 249 Abs. 5 Satz 1 BauGB abgeschnitten. Entsprechendes gelte auch für verwaltungsgerichtliche Klagen gegen die Zulassung einer bestimmten Windenergieanlage im konkreten Einzelfall, wenn der Standort der Anlage in einer Region liege, die nach der genannten Analyse keinerlei diesbezügliche Flächenpotenziale aufweise. Hinzu kämen weitere – näher erläuterte – Einschränkungen der Klagemöglichkeiten, die ebenfalls auf das Ziel Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP zurückzuführen seien.

9

Diesen Rechtswirkungen stehe nicht entgegen, dass das in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP geregelte Ziel die Vorranggebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen noch nicht „parzellenscharf“ festlege. Denn es schreibe jedenfalls verbindlich fest, dass für 1,1% der jeweiligen Regionsfläche Vorranggebiete ohne Rücksicht auf die Windhöflichkeit und sonstige planerische Kriterien zulässig seien. Auch wenn kein konkreter Standort festgelegt werde, werde doch zwingend die Festlegung von Vorranggebieten in allen 18 Planungsregionen vorgeschrieben unabhängig davon, ob planerische Gründe für eine solche Festlegung vorhanden seien oder nicht. Damit entfielen die Klage- und Rügemöglichkeiten gerade auch für Regionen, die wegen ihrer geringen Windgeschwindigkeit überhaupt nicht für die Errichtung von Windenergieanlagen infrage kämen. Diese Einschränkungen des Rechtsschutzes seien nicht etwa schon durch die bundesgesetzlichen Regelungen in § 6 Abs. 1 WindBG und § 249 Abs. 5 BauGB eingetreten. Dem könne auch nicht entgegengehalten werden, eine Einschränkung für nur 1,1% der Fläche sei eine „bloße Bagatelle“ und deshalb rechtlich irrelevant. Denn zum einen gebe es im Grundrechtsbereich keinen allgemeinen „Bagatellvorbehalt“. Zum anderen betreffe die Einschränkung der Klagemöglichkeiten einen sehr viel höheren Anteil als nur 1,1%, wenn man nicht die gesamte, sondern nur die für die Ausweisung von Vorranggebieten ernsthaft in Betracht kommende Regionsfläche betrachte. Im Übrigen fordere die Popularklage kein unmittelbares Betroffensein. Vielmehr genüge es, dass der angegriffenen Rechtsvorschrift unmittelbare Außenwirkung zukomme.

10

2. Die Popularklage sei auch begründet.

11

a) Der Ordnungsgeber habe durch das in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP festgelegte Ziel der Raumordnung das allgemeine Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) verletzt. Das Ziel sei inhaltlich völlig sachwidrig und verstoße gegen planerische und gesetzliche Vorgaben. Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 1 BayLplG (seit 1. April 2026: Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BayLplG) seien bei der Aufstellung der Festlegungen in Raumordnungsplänen die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen, bei der Festlegung eines Ziels der Raumordnung sogar abschließend. Überhaupt erfordere staatliche Planung eine umfassende nachvollziehbare Abwägung aller in Rede stehenden Belange. Daran fehle es in jeder Hinsicht. Weder die Staatsregierung noch der Landtag hätten Überlegungen dazu angestellt, ob nicht aufgrund der unterschiedlichen Windhöffigkeit oder aufgrund der sonstigen Ergebnisse der bereits genannten Analyse eine differenzierende Behandlung der einzelnen Regionen geboten wäre. Ignoriert habe man aber auch die Ergebnisse der Potenzialanalyse, die das Bayerische Landesamt für Umwelt im Auftrag des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz erstellt habe, ebenso den Bayerischen Windatlas. Stattdessen habe sich der Ordnungsgeber ohne Abwägung des Für und Wider anstandslos für eine schematische Gleichbehandlung der Regionen entschieden. Das sei ein Abwägungsausfall. Die Begründung zu Nr. 6.2.2 der Anlage zu § 1 LEP, wonach alle Regionen jeweils mindestens einen Flächenbeitrag von 1,1% leisten müssten, um das bundesrechtlich gesetzte Zwischenziel zu erreichen, sei unzutreffend. Selbstverständlich sei es möglich, dieses Zwischenziel auch dadurch zu erreichen, dass die bayerischen Regionen jeweils unterschiedliche Beiträge leisteten, die teilweise über und teilweise unter 1,1% der jeweiligen Fläche lägen. Das habe der Ordnungsgeber in krasser, sachlich schlechthin nicht mehr zu rechtfertigender Weise verkannt.

12

b) Zudem führe das angegriffene einheitliche Teilflächenziel zu einer verfassungswidrigen Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem und im Übrigen zugleich zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung der einzelnen Planungsregionen. So müsse etwa eine Region mit einer durchschnittlichen Windgeschwindigkeit von 7,7 m/s in 150 m Höhe nur einen Prozentsatz ihrer Fläche für Windenergie zur Verfügung stellen, der einem Siebtel der Maßzahl ihrer durchschnittlichen Windgeschwindigkeit entspreche. Demgegenüber müsse eine Region mit einer durchschnittlichen Windgeschwindigkeit von nur 5,5 m/s in 150 m Höhe einen Prozentsatz ihrer Fläche für Vorranggebiete vorsehen, der einem Fünftel der Maßzahl entspreche.

13

Die vom Ordnungsgeber gewählte schematische Untergrenze für Vorrangflächen sei mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar, weil sie ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen planerischen Eignung dieser Flächen verbindlich vorgeschrieben würde.

14

c) Es fehle eine sachgerechte Differenzierung. Sachgerechtigkeit bedeute im Hinblick auf das Planungsrecht, dass für planerische Festsetzungen auch spezifisch planerische Gründe sprechen müssten. Dementsprechend seien bei der Festlegung eines Ziels der Raumordnung zumindest auch spezifisch raumordnerische Gründe erforderlich. Solche Gründe seien für die schematische Gleichbehandlung aller 18 Planungsregionen schlicht nicht erkennbar. Möglicherweise habe der Ordnungsgeber einer mangelnden Akzeptanz vorbeugen wollen, auf die eine differenzierte Regelung bei einzelnen stärker „belasteten“ Regionen stoßen könnte. Es sei jedoch weder erkennbar, dass es eine solche mangelnde Akzeptanz gebe, noch, dass der Ordnungsgeber diese Überlegung tatsächlich angestellt habe. Davon abgesehen hätte eine solche Überlegung einen allgemeinpolitischen Gesichtspunkt zum Gegenstand, der zum einen den erheblichen Unmut in den durch schematische Gleichbehandlung benachteiligten windärmeren Gegenden außer Acht lasse und zum anderen als sachfremdes Motiv zur Rechtfertigung nicht geeignet sei.

15

Schlüssige gesamträumliche Planungskonzepte könnten nur unter Würdigung der tatsächlichen Verhältnisse in den einzelnen Planungsregionen sachgerecht erstellt werden. Im Gegensatz zum Bundesgesetzgeber habe der bayerische Ordnungsgeber von vornherein auf eine potenzialbasierte Betrachtung verzichtet.

Selbst aus den im Popularklageverfahren vorgelegten wenig aussagekräftigen Unterlagen des Bayerischen Landesamts für Umwelt sei zu erkennen, dass die Potenziale keineswegs gleich auf die 18 Regionen

verteilt seien, sondern um das 22- bis 23-fache auseinanderklaffen. Es sei nicht einmal der Versuch unternommen worden, nach planerisch begründeten Kriterien zwischen den einzelnen Regionen zu differenzieren. Dies könne nicht anders als objektiv willkürlich bezeichnet werden. Der Gleichheitsverstoß sei sehenden Auges in Kauf genommen worden. Das gelte umso mehr, als auch der Bayerische Windatlas auf die Windhöffigkeit als entscheidendes Standortkriterium abstelle und sich ausschließlich mit den Unterschieden der einzelnen Regionen in Bezug insbesondere auf die mittlere Windgeschwindigkeit beschäftige.

16

Es sei auch nicht ersichtlich, dass die Festlegung des Teilflächenziels in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP auf einem politischen Kompromiss zwischen den einzelnen Planungsregionen beruhen würde. Dazu fehle es an einem beiderseitigen Nachgeben. Auch ein solcher Kompromiss wäre allerdings kein vor Art. 118 Abs. 1 BV tragfähiger Rechtfertigungsgrund.

17

Mit dem Erfordernis einer spezifisch planerischen Rechtfertigung würden auch keine zu strengen Anforderungen gestellt. Bei Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie könnten als Ausschlusskriterien neben einer zu geringen Windhöffigkeit durchaus auch weitere Kriterien wie etwa militärische Belange, Artenschutz, Denkmalschutz oder Hangneigungen eine Rolle spielen.

18

d) Die Windhöffigkeit stelle freilich den zentralen planerischen Gesichtspunkt für die Ausweisung von Vorrangflächen für Windenergie dar. Ohne die Einbeziehung dieses Kriteriums sei ein schlüssiges und rechtmäßiges gesamträumliches Planungskonzept nicht möglich. Im Hinblick auf Art. 118 Abs. 1 BV sei auch nach der geltenden Rechtslage eine Differenzierung der einzelnen Planungsregionen unter dem Gesichtspunkt der unterschiedlichen Windhöffigkeit zwingend geboten. Ein gesamträumliches Planungskonzept liege nicht erst in der Ausweisung konkreter Vorranggebiete, sondern bereits in der verbindlichen Vorentscheidung des Landesentwicklungsprogramms, bestimmte Mindestanteile der jeweiligen Regionsfläche als Vorranggebiete festzulegen. Nach der Analyse, die letztlich auch Eingang in die Anlage zu § 3 Abs. 1 WindBG gefunden habe, sei eine Festsetzung von Vorranggebieten in allen Regionen unzulässig, die, wie beispielsweise die Planungsregion 17 Oberland, durchweg keine höhere Windgeschwindigkeit als 6,5 m/s in 150 m Höhe über Grund aufwiesen. Das Landesentwicklungsprogramm setze sich durch seine starren schematischen Zielvorgaben somit auch in Widerspruch zu Sinn und Zweck der bundesgesetzlichen Regelung. Ob es Art. 118 Abs. 1 BV geboten hätte, das Konzept des Bundesgesetzgebers in vollem Umfang zu übernehmen, könne dahingestellt bleiben. Der bayerische Normgeber hätte sich jedenfalls seine Abweichung von der planerischen Konzeption des Bundesgesetzgebers zumindest bewusst machen und fragen müssen, ob sachliche Gründe eine solche Abweichung zuließen. Tatsächlich seien solche Gründe nicht ersichtlich, weshalb das in Nr. 6.6.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP festgelegte Ziel willkürlich sei.

19

Objektiv willkürlich sei es in jedem Fall, Flächen, die nach der Analyse, die der bundesgesetzlichen Flächenverteilung zugrunde liege, als Potenzialfläche ausscheiden würden, in gleichem Umfang für Vorranggebiete vorzusehen wie Flächen, die nach dieser Analyse grundsätzlich geeignet seien.

20

e) Insbesondere liege ein Verstoß gegen das in Art. 118 Abs. 1 BV verankerte Gebot der planungsrechtlichen Lastengleichheit vor. Die Außerachtlassung der unterschiedlichen Windgeschwindigkeiten könne nicht mit dem Grundsatz der planungsrechtlichen Lastengleichheit gerechtfertigt werden. Das angegriffene Ziel der Raumordnung verletze im Gegenteil auch diesen Grundsatz, der es ausschließe, dass die durch eine planerische Entscheidung auferlegten Lasten in vergleichbaren Fällen innerhalb des Plangebiets ohne sachlichen Grund ungleich verteilt würden. Eine mathematisch-schematische Gleichbehandlung ohne Rücksicht auf die besonderen, die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts prägenden Umstände sei auch mit der planungsrechtlichen Lastengleichheit als besonderer Ausprägung des Gleichheitssatzes nicht vereinbar.

III.

21

1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren beteiligt und verweist auf die Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung.

22

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für bereits unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

23

In tatsächlicher Hinsicht sei klarzustellen, dass dem Ordnungsgeber entgegen der Behauptung der Antragsteller Informationen zu den prozentualen Potenzialen in den einzelnen Planungsregionen zur Verfügung gestanden hätten. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden Windhöffigkeit von 4,5 m/s in 130 m Höhe seien selbst in der Region mit dem niedrigsten Potenzial (Region 18 Südostoberbayern) 2,4% der Regionsfläche als für die Windenergienutzung uneingeschränkt oder bedingt geeignet bewertet worden. Deshalb habe bei der LEP-Teilfortschreibung auf belastbarer Grundlage davon ausgegangen werden dürfen, dass sich ein Teilflächenziel von mindestens 1,1% der Regionsfläche tatsächlich in allen Planungsregionen mit einem angemessenen Handlungsspielraum umsetzen lasse.

24

a) Die Popularklage sei insgesamt unzulässig.

25

Das in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP festgelegte Ziel der Raumordnung sei kein tauglicher Antragsgegenstand im Popularklageverfahren, weil ihm keine unmittelbare Außenwirkung zukomme. Es richte sich allein an die Regionalen Planungsverbände und beanspruche nach Ausweisung der konkreten Vorrangflächen (durch die Regionalen Planungsverbände) keine Geltung in den Zulassungsverfahren für die einzelnen Windenergieanlagen. Durch das Ziel stehe nicht fest, für welche konkreten Flächen Vorranggebiete ausgewiesen würden. Die Festlegungen von Vorranggebieten im Rahmen einer Regionalplanfortschreibung könnten auch durchaus im Rahmen einer Normenkontrolle überprüft werden. Die flächenmäßige Bindung eines LEP-Ziels befreie die Regionalen Planungsverbände nicht vom Erfordernis einer raumordnerischen Abwägung hinsichtlich jeder einzelnen Festlegung. Es sei eine methodisch vertretbare, ebenenspezifische Prognose zur Planumsetzbarkeit zu treffen, welche auch die Windhöffigkeit und sonstige planerische Kriterien berücksichtigen müsse.

26

Im Hinblick auf Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV, auf Art. 103 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV sei keine hinreichend substantiierte Grundrechtsrüge erhoben worden.

27

b) Jedenfalls sei die Popularklage unbegründet, weil entgegen der Auffassung der Antragsteller der Gleichheitssatz unter keinem Gesichtspunkt verletzt sei.

28

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liege nicht vor. Es sei bekannt gewesen, dass in allen Regionen mindestens 1,1% Potenzialfläche für Windenergieanlagen bestehe. Entgegen der Ansicht der Antragsteller müsse der zugrunde liegende Abwägungsvorgang nicht ausdrücklich in der Begründung zum Landesentwicklungsprogramm dokumentiert sein. Jedenfalls habe sich der Ordnungsgeber im Rahmen des allein ihm eröffneten planerischen Gestaltungsspielraums gehalten. Es sei seine planerische Entscheidung zu akzeptieren, angesichts der prognostizierten, ausreichenden Potenzialfläche in allen Regionen keine differenzierte Ausgestaltung der regionalen Teilflächenziele vorzunehmen und somit den verpflichtenden Beitrag zur Energiewende im Bereich der Windenergie regional nicht ungleich zu verteilen.

29

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot folge auch nicht aus einer offensichtlich fehlerhaften Anwendung des Bundesrechts. Es gebe keine bundesrechtliche Vorgabe zur regionalen Differenzierung. Der von den Antragstellern hervorgehobene Satz aus der Verordnungsbegründung belege keinen Rechtsirrtum, sondern enthalte eine Beschreibung der gewählten Umsetzungsvariante. Er bringe deutlich als Abwägungsergebnis zum Ausdruck, dass die Festsetzung von 1,1% in allen Regionen eben dasjenige sei, was alle Regionen nach ihrem Potenzial mindestens zu leisten imstande seien und ihnen daher auch gleichmäßig aufgegeben werden könne.

30

Die von den Antragstellern angesprochene „Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030“ und die dort enthaltene Definition einer Windhöffigkeit binde den bayerischen Ordnungsgeber nicht. Die Staatsregierung habe ihrer Abwägung eigene fachlich tragfähige Kriterien zugrunde legen können. Speziell zur Windhöffigkeit habe der Freistaat Bayern bereits 2021 den aktualisierten bayerischen Windatlas als Planungs- und Orientierungshilfe über das Vorkommen des Wind- und Ertragspotenzials in Bayern mit entsprechenden Kriterien aufgelegt. Für die Südregion seien darüber hinaus zum 1. Januar 2023 in § 36h des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG 2023) spezielle Güte- und Korrekturfaktoren eingeführt worden, sodass auch Projekte an windschwächeren Standorten erfolgreich an den Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land teilnehmen könnten.

31

Im Übrigen müsse entgegen der Annahme der Antragsteller die Windhöffigkeit der einzelnen Regionen nicht das alleinige Kriterium der regionalen Verteilung sein. Vielmehr dürfe und müsse der Normgeber bei der regionalen Verteilung der Teilflächenziele auch die übrigen Normen der Verfassung mit in den Blick nehmen. Dazu gehöre der in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV festgelegte Verfassungsauftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern anzustreben.

IV.

32

Die Popularklage ist unzulässig.

33

Zwar handelt es sich bei dem in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP festgelegten Ziel der Raumordnung um eine Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts und damit um einen tauglichen Antragsgegenstand im Popularklageverfahren (1.). Die Antragsteller haben jedoch entgegen Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG nicht ausreichend dargelegt, dass durch diese Vorschrift ein durch die Bayerische Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird (2.).

34

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

35

Zu diesen Rechtsvorschriften zählt – nach Form und Inhalt (VerfGH vom 9.2.1988 VerfGHE 41, 13/15; vom 3.4.2020 VerfGHE 73, 63 Rn. 13, jeweils m. w. N.) – auch die von den Antragstellern angegriffene Regelung. Nach dem als Ziel der Raumordnung ausgewiesenen Absatz 1 (Z) der Nr. 6.2.2 der Anlage zu § 1 LEP sind in jedem Regionalplan im Rahmen von regionsweiten Steuerungskonzepten Vorranggebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen in erforderlichem Umfang festzulegen (Satz 1). Als Teilflächenziel wird zur Erreichung des landesweiten Flächenbeitragswertes nach dem Windenergieflächenbedarfsgesetz für jede Region 1,1% der Regionsfläche bis zum 31. Dezember 2027 festgelegt (Satz 2). Die Steuerungskonzepte haben sich auf Referenzwindenergieanlagen zu beziehen, die dem Stand der Technik zum Zeitpunkt der Abwägung der Steuerungskonzepte entsprechen (Satz 3). Mit dem von den Antragstellern angegriffenen Satz 2 werden die bundesgesetzlichen Ausbauziele zur Bereitstellung von ausreichend Flächen für den Windenergieausbau als Ziel der Raumordnung in Landesrecht umgesetzt (vgl. LT-Drs. 18/25267 S. 17, 23, 45 f.). Diese Festlegungen sind als Teil des Landesentwicklungsprogramms in der Rechtsform einer Verordnung ergangen (vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 BayLplG) und haben bindende Wirkung. Denn als Ziel der Raumordnung enthalten sie für die Normadressaten, das sind insbesondere die Regionalen Planungsverbände als Träger der Regionalplanung (Art. 8 BayLplG), verbindliche Vorgaben (Art. 2 Nr. 2 BayLplG), die zu beachten sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG). Mit normativer Wirkung wird ein sog. Mengenziel vorgegeben, das in jeder der 18 bayerischen Regionen (Anlage zu § 1 LEP Anhang 4) eine bezifferte regionalplanerische Untergrenze von 1,1% der Regionsfläche für die Ausweisung von Vorranggebieten für die Errichtung von Windenergieanlagen bindend festlegt (vgl. Grotefels in Kment, ROG, 2. Aufl. 2026, § 7 Rn. 71 ff. und 83b ff.).

36

Bei der angegriffenen Rechtsvorschrift handelt sich nicht um die bloße Umsetzung von Bundesrecht ohne eigenständigen Regelungsinhalt. Das Windenergieflächenbedarfsgesetz verpflichtet zwar die Länder in § 3 Abs. 1, einen bestimmten prozentualen Anteil der Landesfläche (Flächenbeitragswert) für die Windenergie an Land auszuweisen, und legt für Bayern den bis zum 31. Dezember 2027 mindestens zu erreichenden Flächenbeitragswert auf 1,1% der Landesfläche fest. Für die Umsetzung des Flächenbeitragswerts eröffnet § 3 Abs. 2 WindBG den Ländern jedoch mehrere Umsetzungsmöglichkeiten im Rahmen ihres individuellen Planungssystems (BT-Drs. 20/2355 S. 25). Sie können entweder die zur Erreichung der Flächenbeitragswerte notwendigen Flächen selbst in landesweiten oder regionalen Raumordnungsplänen ausweisen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 WindBG) oder die Ausweisung durch von ihnen abweichende regionale oder kommunale Planungsträger sicherstellen, indem sie regionale oder kommunale Teilflächenziele verbindlich festlegen, die in Summe den Flächenbeitragswert erreichen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WindBG). Entscheidet sich ein Land, wie der Freistaat Bayern, für die zweite Umsetzungsmöglichkeit, hat es dabei ohne Vorgabe durch das Windenergieflächenbedarfsgesetz die Verteilungskriterien zu bestimmen. Der bayerische Verordnungsgeber ist daher, wie die Antragsteller zu Recht hervorheben, durch Bundesrecht nicht dazu gezwungen, den landesbezogenen Flächenbeitragswert auf die Ebene der Regionalplanung unverändert durchzureichen. Statt einer prozentualen Gleichverteilung zwischen den Regionen darf er auch durch verschieden hohe Teilflächenziele regional differenzieren, solange über die Summe der Teilflächenziele der für Bayern vorgegebene Flächenbeitragswert erreicht wird. Bei Wahrnehmung dieser vom Bundesgesetz belassenen Entscheidungsfreiheit bleibt der bayerische Normgeber an die Bayerische Verfassung gebunden (vgl. VerfGH vom 27.9.2023 VerfGHE 76, 291 Rn. 34 m. w. N.). Daher hat die in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP gewählte Regelungsvariante der Zuweisung von einheitlichen Teilflächenzielen an alle regionalen Planungsträger einen eigenständigen normativen Inhalt, der als Gegenstand einer Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV grundsätzlich in Betracht kommt.

37

2. Die Popularklage ist aber deshalb unzulässig, weil die Antragsteller nicht ausreichend dargelegt haben, dass durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein durch die Verfassung gewährleitetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird.

38

a) Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleitetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird. Dabei reicht es nicht aus, wenn der Antragsteller lediglich behauptet, die angefochtene Rechtsvorschrift verstoße nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung. Er muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist und eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.6.2012 VerfGHE 65, 118/122 f.; vom 27.6.2023 VerfGHE 76, 256 Rn. 61, jeweils m. w. N.).

39

b) Diesen Darlegungsanforderungen genügt die Popularklage nicht.

40

aa) Soweit die Antragsteller eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV (körperliche Unversehrtheit), Art. 103 Abs. 1 BV (Eigentum) und Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV (Genuss der Naturschönheiten und Erholung in der freien Natur) behaupten, fehlt es bereits an einer präzisierenden Erläuterung. 41 Im Übrigen erscheint es ausgeschlossen, dass der Schutzbereich der angeblich verletzten Grundrechte durch das angegriffene Ziel der Raumordnung berührt wird. Denn etwaige – rechtfertigungsbedürftige – Beeinträchtigungen der genannten Grundrechte gehen weder unmittelbar noch mittelbar von der normativen Festlegung eines landeseinheitlichen Teilflächenziels von 1,1% der Regionsfläche für jede Region aus.

41

Normverpflichtet sind allein die Träger der Regionalplanung, die diese staatliche Aufgabe (Art. 1 Abs. 4 BayLplG) im übertragenen Wirkungskreis erfüllen (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 BayLplG). Sie werden durch die in Rede stehenden Grundrechte nicht geschützt, sind vielmehr ihrerseits grundrechtsverpflichtet. Für die Grundrechtsberechtigten, also in erster Linie für natürliche Personen und, soweit das nach der Eigenart des Grundrechts in Betracht kommt, für juristische Personen des Privatrechts oder unter Umständen des öffentlichen Rechts, kann der Schutzbereich durch die Festlegung des Teilflächenziels in Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP nicht unmittelbar berührt werden. Die Rechtsstellung dieser Berechtigten wird vielmehr erst nach „Umsetzung“ des Teilflächenziels durch den jeweiligen Regionalen Planungsverband mittels konkreter flächenmäßiger Festlegung einzelner Vorranggebiete für die Errichtung von Windenergieanlagen und die darauf aufbauenden weiteren Planungsentscheidungen sowie schließlich die einzelnen Anlagengenehmigungen unmittelbar betroffen. Auch wenn die (zahlenmäßige) Vorgabe des Teilflächenziels von 1,1% der Regionsfläche verbindlich und abschließend abgewogen, mithin der Disposition nachfolgender Planungsentscheidungen entzogen ist (Art. 2 Nr. 2, Art. 19 Satz 1 Halbsatz 2 BayLplG), so verbleibt doch den Regionalen Planungsverbänden ein erheblicher Spielraum bei der konkreten räumlichen Umsetzung. Auf ihrer Planungsebene haben sie bei Festlegung der einzelnen Vorranggebiete vorbehaltlich des bindenden Mindestmengenziels nach den allgemeinen Vorschriften insbesondere die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen (Art. 19 Satz 1 Halbsatz 1 BayLplG) und dabei ihrerseits die berührten Grundrechte zu berücksichtigen. Das schließt eine unmittelbare Grundrechtsrelevanz der vorgelagerten Festlegung des Teilflächenziels auf Landesebene von vornherein aus.

42

Die mit der Popularklage geltend gemachten mittelbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen sind nicht nachvollziehbar. Die Antragsteller meinen, die „Betroffenen“, nämlich anerkannte Umweltvereinigungen und auch „Individualkläger“, würden bereits durch die Festlegung des Teilflächenziels in ihren Klagerechten, etwa bei einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO gegen die Festlegung eines konkreten Vorranggebiets in einem Raumordnungsplan oder bei einer Klage gegen eine Anlagenzulassung, in ihren Klage- und Rügemöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Denn sie könnten „die fehlende Eignung einer gesamten Planungsregion weder gegen die Festlegung eines konkreten Vorranggebiets noch gegen die Zulassung einer bestimmten Windenergieanlage im Einzelfall einwenden“. Zudem bleibe ihnen die Berufung auf die vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz in Auftrag gegebene „Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030“ versagt, aufgrund derer die bundesrechtlichen Flächenbeitragswerte ermittelt worden seien.

43

Selbst wenn die befürchteten Rechtsschutzbeschränkungen tatsächlich bestehen sollten, ist schon nicht ersichtlich, inwiefern die in Rede stehenden Grundrechte gewährleisten sollen, die „Ungeeignetheit“ einer gesamten Planungsregion – und nicht etwa nur diejenige des konkret festgelegten Vorranggebiets oder des einzelnen Anlagenstandorts – in einem fachgerichtlichen Verfahren geltend zu machen. Ebenso wenig ist grundrechtlich gewährleistet, dass sich Betroffene auf den Ebenen der Raumordnung, Bauleitplanung oder Anlagenzulassung in dem von den Antragstellern unterstellten Sinn auf die genannte Analyse (veröffentlicht unter: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/analyse-der-flaechenverfuegbarkeit-fur-windenergie-an-land-post-2030.pdf?blob=publicationFile&v=1>, zuletzt aufgerufen am 20.7.2026) „berufen“ können. Abgesehen davon beansprucht die Studie für diese Ebenen keine Aussagekraft. Sie diene der Ermittlung eines Verteilungsschlüssels für das 2%-Flächenziel des Bundes auf Basis einer Untersuchung der Flächenpotenziale der Bundesländer. Sie stellt dabei ausdrücklich klar, dass mit einer bundesweiten Betrachtung nicht bestimmt werden kann und soll, welche konkreten Flächen auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung ausgewiesen werden. Hierzu sei eine detailliertere, regionale Raumbewertung erforderlich (siehe Zusammenfassung, S. x). Ebenso wenig kann die Studie als Beleg für die zentrale Annahme der Antragsteller dienen, das maßgebliche Eignungskriterium der Windhöflichkeit verlange eine Mindestwindgeschwindigkeit von 6,5 m/s in 150 m Höhe über Grund, weshalb Flächen unterhalb dieses Werts die Eignung als Windenergiegebiet fehle. Denn die Studie hebt selbst hervor, dass dieser Wert auf einer Auswertung der Bestands- und genehmigten Windenergieanlagen beruhe, um näherungsweise eine Mindestwindgeschwindigkeit zu ermitteln, oberhalb derer ein wirtschaftlicher Betrieb von Windenergieanlagen möglich sei; allerdings ändere sich aktuell die zu erwartende Wirtschaftlichkeit auch deshalb, weil ausgeprägte Schwachwindanlagen mit hohen Nabenhöhen und geringer spezifischer Flächenleistung am Markt verfügbar seien (siehe S. 21 f. der Analyse). Deshalb

müssen Flächen mit niedrigerer Mindestwindgeschwindigkeit entgegen der Sichtweise der Antragsteller keineswegs zwingend als ungeeignet für ein Vorranggebiet angesehen werden.

44

Soweit die Antragsteller eine mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung zudem aus § 6 WindBG und § 249 Abs. 5 Sätze 1 und 2 BauGB herleiten wollen, steht dem schon entgegen, dass es sich insoweit um Bundesrecht handelt.

45

bb) Eine mögliche Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) haben die Antragsteller ebenfalls nicht ausreichend dargelegt.

46

(1) Nach Art. 118 Abs. 1 BV sind vor dem Gesetz alle gleich (Satz 1). Die Gesetze verpflichten jeden in gleicher Weise und jeder genießt auf gleiche Weise den Schutz des Gesetzes (Satz 2). In seinem klassischen Gehalt verbietet der Gleichheitssatz, gleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise ungleich und ungleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise gleich zu behandeln. Davon zu unterscheiden ist das allgemeine Willkürverbot, das der Durchsetzung der materiellen Gerechtigkeit auch dort dient, wo es nicht um die Beurteilung konkreter Vergleichspaare oder die ausnahmslose Einhaltung eines einheitlichen Regelungssystems geht. Willkürlich in diesem Sinn sind Normen, wenn die äußersten Grenzen des normgeberischen Ermessens überschritten sind, für die getroffene Regelung also jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt (vgl. VerfGH vom 23.10.2008 VerfGHE 61, 248/257; vom 13.9.2012 VerfGHE 65, 152/160; vom 17.7.2017 VerfGHE 70, 137 Rn. 51, jeweils m. w. N.). Die Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 VfGHG ist ein objektives Verfahren und anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV nicht ausschließlich ein Rechtsschutzverfahren. Art. 98 Satz 4 BV bezweckt im öffentlichen Interesse den Schutz der Grundrechte als Institution (vgl. Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 8; Huber, BayVBl 2008, 65/68). Die Popularklage dient daher nicht in erster Linie dem Schutz der verfassungsmäßigen Rechte des Einzelnen. Von dieser Funktion her ist es gerechtfertigt, das Willkürverbot als allgemeine Rechtsschranke für staatliches Handeln dem Gleichheitssatz zuzuordnen und demgemäß auch gegenüber dem Normgeber grundrechtlich zu sichern. Mit der Popularklage kann unter Berufung auf das Willkürverbot demnach geltend gemacht werden, eine Norm sei von einem solchen Maß an Sachwidrigkeit geprägt, dass ihr die Geltung abgesprochen werden müsse (vgl. VerfGH vom 14.2.1995 VerfGHE 48, 17/22 f.; VerfGHE 65, 152/160 f.; VerfGHE 76, 256 Rn. 64).

47

(2) Mit ihrer Rüge, durch die Festlegung eines verbindlichen einheitlichen Teilflächenziels von 1,1% der Regionsfläche für jede Region unabhängig von ihrer Eignung als Standort für Windenergieanlagen, insbesondere ihrer Windhöflichkeit, werde wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandelt, können die Antragsteller erfolversprechend nur auf den objektiven Gehalt des Art. 118 Abs. 1 BV in seiner Ausprägung als allgemeines Willkürverbot zielen. Denn Normadressat des angegriffenen Ziels Nr. 6.2.2 Abs. 1 (Z) der Anlage zu § 1 LEP sind, wie oben ausgeführt, allein die Regionalen Planungsverbände, die als Träger der Regionalplanung auch mit Blick auf Art. 118 Abs. 1 BV nicht grundrechtsberechtigt sind. Das Gleichheitsgrundrecht kann nicht in seinem subjektivrechtlichen Gehalt auf Gleichberechtigung „aller“ (Grundrechtsträger) beeinträchtigt sein, weil das strittige Teilflächenziel weder unmittelbar noch mittelbar personenbezogen ist.

48

Inwiefern das objektive Willkürverbot verletzt sein könnte, zeigt die Popularklage schon nicht in der erforderlichen Weise auf. Die Antragsteller tragen zwar umfangreich vor, weshalb die vom Ordnungsgeber gewählte Regelung aus ihrer Sicht grob sachwidrig ist. Dem lässt sich aber nicht entnehmen, dass die behauptete Sachwidrigkeit ein Ausmaß erreichen könnte, dass dem Ziel der Raumordnung die Geltung abgesprochen werden müsste.

49

Das Windenergieflächenbedarfsgesetz enthält keine formellen oder materiellen Vorgaben dazu, wie ein Land im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 WindBG die Teilflächenziele auf die regionalen oder kommunalen Planungsträger zu verteilen hat, um in der Summe den maßgeblichen Flächenbeitragswert (Bayern: 1,1% der Landesfläche bis 31.12.2027) zu erreichen. Dem bayerischen Ordnungsgeber ist insoweit auch aus dem Blickwinkel der Landesverfassung ein weiter, gerichtlich nicht überprüfbarer

Beurteilungs-, Planungs- und Entscheidungsspielraum eingeräumt, wie er den Flächenbeitragswert (1,1% der Landesfläche) durch Teilflächenziele auf die Ebene der Regionalplanung „herunterbricht“. Er darf ihn grundsätzlich numerisch weiterreichen oder räumlich nach landesrechtlichen Kriterien differenzieren oder beides kombinieren (vgl. etwa Wegner in BeckOGK, WindBG § 3 Rn. 24; Rheinschmitt/Köck, DVBl 2023, 1389/1395).

50

Die in Nr. 6.6.2. Abs. 1 (Z) Satz 2 der Anlage zu § 1 LEP gewählte erste Variante eines bloßen „Weiterreichens“ des Flächenbeitragswerts durch prozentuale Gleichverteilung auf die Ebene der Regionalplanung ist kein spezifischer Planungsakt und bedarf deshalb – gemessen am objektiven Willkürverbot – keiner Ermittlungen, Abwägungen und Begründungen, wie sie eine differenzierte Zuweisung von (unterschiedlichen) Teilflächenzielen an die einzelnen Regionen verlangen würde. Dass damit in allen Regionen Bayerns ein (einheitlicher) Bestand an Vorrangflächen für Windenergie gesichert werden soll und die damit verbundenen Vorteile sowie Nachteile in räumlicher Hinsicht gleichmäßig verteilt werden sollen, drängt sich auf. Dieses Verteilungskriterium erscheint auf Ebene der Landesplanung ohne Weiteres sachgerecht und bedarf trotz der unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Windenergie in Bayern verfassungsrechtlich keiner weiteren Rechtfertigung. Das gilt umso mehr, als mit dem für alle 18 bayerischen Planungsregionen maßgeblichen (gleichen) Teilflächenziel nur ein Mindestwert vorgegeben wird, der die windstärkeren Regionen mit mehr Potenzialflächen nicht hindert, höhere Flächenanteile auszuweisen, um der dort zu erwartenden höheren Nachfrage nach Standorten Rechnung tragen zu können. Im Übrigen sagt die raumordnerische Sicherung von Vorrangflächen nichts darüber aus, in welchem Umfang diese später bei der Standortsuche für Windenergieanlagen nachgefragt werden.

51

Eine Verletzung des objektiven Willkürverbots käme insoweit allenfalls in Betracht, wenn das Teilflächenziel so hoch angesetzt wäre, dass es nicht in jeder Region erreicht werden könnte, wenn mit anderen Worten in der am wenigsten geeigneten Region die vorhandenen Potenzialflächen für Windenergieanlagen eine Verwirklichung des festgelegten Ziels von 1,1% der Regionsfläche nicht zulassen würden (Wegner in BeckOGK, WindBG, § 3 Rn. 24). Für einen solchen Willkürverstoß lässt sich der Popularklage nichts Stichhaltiges entnehmen. Die Antragsteller behaupten zwar, insbesondere in der Planungsregion 17 Oberland könne das Teilflächenziel mangels geeigneter Flächen mit einer durchschnittlichen Windgeschwindigkeit von mindestens 6,5 m/s in 150 m Höhe über Grund nicht erreicht werden. Das ist nicht nachvollziehbar. Denn die Antragsteller unterstellen bei ihrer Argumentation wiederum unter Rückgriff auf die „Analyse der Flächenverfügbarkeit für Windenergie an Land post-2030“, dass Flächen mit einer geringeren Windhöffigkeit von vornherein als Vorranggebiet für Windenergieanlagen nicht geeignet seien. Das geht jedoch schon deshalb fehl, weil die Studie für einen solchen Schluss weder abstrakt zur Frage der Eignung noch bezogen auf die Ebene der einzelnen Planungsregion etwas hergibt. Zum einen verweist sie selbst, wie bereits oben ausgeführt, auf die zunehmende Verfügbarkeit von ausgeprägten Schwachwindanlagen, die künftig eine andere Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und damit des Kriteriums Windhöffigkeit zulassen könnte. Zum anderen hebt sie ausdrücklich hervor, dass der ihrer Flächenpotenzialanalyse zugrunde liegende Global Wind Atlas nicht ein Ertragsgutachten für den einzelnen Standort ersetzen könne (S. 22).

52

Es ist auch nicht anderweitig ersichtlich, dass das einheitliche Teilflächenziel mit 1,1% der Regionsfläche zu hoch bemessen sein und in windärmeren Regionen nicht erreicht werden könnte. Die Bayerische Staatsregierung hat – ohne substantiierten Widerspruch der Antragsteller – nachvollziehbar vorgetragen, dass ausgehend von einer als ausreichend angesehenen Windhöffigkeit von 4,5 m/s in 130 m Höhe selbst in der Region mit dem niedrigsten Potenzial (Region 18 Südostoberbayern) 2,4% der Regionsfläche als für die Windenergienutzung uneingeschränkt oder bedingt geeignet bewertet worden seien. Für die von den Antragstellern angesprochene Region 17 Oberland sieht die Fortschreibung des Regionalplans im aktuellen Stand nach Durchführung des ersten Beteiligungsverfahrens insgesamt 64 Vorranggebiete mit einem Flächenumfang von insgesamt ca. 6.114 ha vor, was einem Flächenanteil von ca. 1,55% der Regionsfläche entspricht und damit deutlich über dem bis 31. Dezember 2027 zu erreichenden Mindestziel von 1,1% liegt (Entwurf der 12. Fortschreibung des Regionalplans der Region Oberland Kapitel B X Energieversorgung 3.3 Windkraft, Stand: gemäß Beschluss des Planungsausschusses am 17.10.2025, zuletzt abgerufen am

20.7.2026 unter https://www.regionoberland.bayern.de/wp-content/uploads/2025/10/12FS_RP17_Entwurf_VOText_25-10_17_BV2_final.pdf).

V.

53

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).