

Rechtsgutachten

zu

naturschutzrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Bauleitplanung im Bereich des nördlichen Voslapper Groden in Wilhelmshaven

im Auftrag von: Stadt Wilhelmshaven,
Fachbereich Stadtplanung und Stadterneuerung
Rathausplatz 9
26382 Wilhelmshaven

vorgelegt von Rechtsanwälten Füßer & Kollegen, Leipzig
im Oktober 2025

Inhaltsverzeichnis

I	Anlass, Aufgabenstellung	3
II	Rechtliche Würdigung	4
1	Aufhebung des Europäischen Vogelschutzgebiets.....	4
2	Ausnahme nach § 34 III-V BNatSchG.....	6
2.1	Fehlerfreie FFH-Verträglichkeitsprüfung.....	6
2.2	Ausnahmegrund.....	11
2.2.1	Berücksichtigungsfähiger Ausnahmegrund	12
2.2.2	Gewichtung	13
2.3	Weniger beeinträchtigende zumutbare Alternativen.....	21
2.4	Kohärenzsicherung.....	24
2.4.1	Funktionaler Zusammenhang	25
2.4.2	Räumlicher Zusammenhang	26
2.4.3	Zeitlicher Zusammenhang	26
2.4.4	Keine Standardmaßnahmen	28
2.4.5	Hohe Prognosewahrscheinlichkeit	28
3	Sonstige Umsetzungsfragen	34
III	Zusammenfassung, Ergebnisse	38

I Anlass, Aufgabenstellung

Im September 2021 hat die Stadt Wilhelmshaven eine Bauleitplanung für einen Teilbereich des nördlichen Voslapper Groden in Angriff genommen. Neben der 87. Änderung des Flächennutzungsplans soll der Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ die planerischen Voraussetzungen für einen „Green Energy Hub“ mit Anbindung an den Jade-Weser-Port schaffen.

Die Bauleitplanung würde es insbesondere der Tree Energy Solutions GmbH (TES) ermöglichen, das von ihr entwickelte internationale Energieprojekt zu verwirklichen, dessen zentrale Bestandteile der Import von grünen Energieträgern auf dem Seeweg und die Wiederverwertung von CO₂ unter Verwendung von grünem Wasserstoff sind. Das Projekt soll einen nicht unerheblichen Beitrag dazu leisten, den für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele 2050 erwarteten Bedarf an erneuerbaren Energieträgern zu decken.

Als grüner Energieträger soll vor allem synthetisches Methan (CH₄) zum Einsatz kommen, das mittels chemischer Reaktion von H₂ und CO₂ hergestellt wird. Der für die Reaktion erforderliche Wasserstoff wird dabei mithilfe erneuerbarer Stromquellen wie z.B. Photovoltaik, Windenergie oder Wasserkraft erzeugt. Die Herstellung des grünen Wasserstoffs soll überwiegend außerhalb von Deutschland in Gebieten erfolgen, in denen erneuerbare Stromquellen zuverlässig und umfangreich zur Verfügung stehen, wie dies z.B. für Solarenergie in Ländern des Sonnengürtels entlang des Äquators der Fall ist oder die Nutzung von Energie aus Wasserkraft in Ländern wie z.B. Kanada. Neben dem Import von synthetischem CH₄ als grünem Energieträger soll CO₂ per Schiff exportiert und bei der Herstellung von grünem Wasserstoff im Sinne einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft wieder eingesetzt werden.

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 225 überdeckt sowohl einen Teilbereich des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ (DE 2314-431) als auch des Naturschutzgebiets „Voslapper Groden-Nord“ (Nds. MBI. Nr. 19/2007, S. 386) als Grundlage der nationalen Unterschutzstellung. Über dem anderen Teilbereich liegt der Bebauungsplan Nr. 130A – Industriegelände Voslapper Groden-Nord.

Dies wirft die Frage auf, ob und auf welche Weise der Bebauungsplan Nr. 225 trotz dieses Konflikts aufgestellt werden kann. Dem wird im Folgenden näher nachgegangen.

II Rechtliche Würdigung

Der Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ führt voraussichtlich zu einer kompletten Entwertung des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ (DE 2314-431).

Für die Bauleitplanung regelt diesbezüglich § 1a IV BauGB, dass, wenn Gebiete im Sinne von § 1 VI Nr. 7 lit. b) BauGB in ihren für die jeweiligen Erhaltungsziele oder den jeweiligen Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich durch die Planung beeinträchtigt werden können, die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von Eingriffen in solche Gebiete anzuwenden sind. Gebiete im Sinne von § 1 VI Nr. 7 lit. b) BauGB sind die Natura 2000-Gebiete. Hierzu gehören ausweislich § 7 I Nr. 8 BNatSchG die FFH-Gebiete und die Europäischen Vogelschutzgebiete.

Demnach ist hier § 1a IV BauGB einschlägig und über diese Vorschrift die §§ 34 und 36 BNatSchG, die wiederum auf Art. 6 III und IV FFH-RL zurückgehen. Die sich daraus ergebenden Vorgaben sind strikt anzuwenden und unterliegen nicht der Abwägung.¹ Auch kann die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich nicht dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren überlassen werden.² Führt ein Bebauungsplan zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen, wie das hier der Fall ist, so ist dieser Bebauungsplan gemäß § 1a IV BauGB i.V.m. § 34 II BNatSchG grundsätzlich unzulässig.

Um den Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ als Satzung beschließen zu können, bedarf es daher entweder der vorherigen Aufhebung des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ (sogleich 1) oder die Ausnahmenvoraussetzungen des § 34 III-V BNatSchG liegen vor (nachfolgend 2). Zudem stellt sich eine Reihe von Umsetzungsfragen (zuletzt 3).

1 Aufhebung des Europäischen Vogelschutzgebiets

Dazu, ob und unter welchen Voraussetzungen Natura 2000-Gebiete wieder aufgehoben werden können, hat sich der Europäische Gerichtshof dezidiert bisher nur zu den FFH-Gebieten geäußert. Demnach ist bereits geklärt, dass die Mitgliedstaaten, wenn die Ergebnisse ihrer Überwachung gemäß Art. 11 FFH-RL zu der Feststellung führen, dass die für die Gebietsauswahl maßgeblichen Kriterien endgültig nicht mehr eingehalten werden können, nach Art. 4 I FFH-RL zwingend

¹ BVerwG, Beschl. v. 24.3.2015 – 4 BN 32.13, NVwZ 2015, 1452 (Rn. 35); BVerwG, Urt. v. 27.3.2014 – 4 CN 3.13, NVwZ 2014, 1022 (Rn. 31).

² NdsOVG, Beschl. v. 10.1.2014 – 1 MN 190/13, juris, Rn. 18.

einen Vorschlag zur Anpassung der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung formulieren müssen, der darauf abzielt, dass sie den genannten Kriterien wieder entspricht.³ Können also die gebietsbezogenen Erhaltungsziele z.B. infolge der Klimaerwärmung nicht (mehr) erreicht werden, bedarf es einer entsprechenden Anpassung. Die Entscheidung über die Aufhebung des Gebiets obliegt indes der EU-Kommission; sie kann nicht durch die Mitgliedsstaaten erfolgen.

Voraussetzung für die gänzliche oder teilweise Aufhebung des Schutzstatus von FFH-Gebieten ist, dass das betreffende Gebiet endgültig nicht mehr geeignet ist, die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen oder die Errichtung des Netzes Natura 2000 sicherzustellen, sodass es definitiv nicht mehr zur Verwirklichung der in Art. 2 und 3 FFH-RL genannten Ziele beitragen kann.⁴

In Bezug auf die Europäischen Vogelschutzgebiete hat der Europäische Gerichtshof in einer sehr alten Entscheidung ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten ein solches Schutzgebiet nur dann flächenmäßig verkleinern dürfen, wenn dafür außerordentliche Gründe vorliegen, die Vorrang vor den mit der Vogelschutzrichtlinie verfolgten Umweltbelangen haben.⁵ Darüber hinaus ist die Maßnahme auf das Allernotwendigste zu beschränken und dürfen nur die geringstmögliche Verkleinerung des Schutzgebiets bewirken.⁶ In einer späteren Entscheidung stellte der Europäische Gerichtshof hingegen klar, dass ein Mitgliedstaat die Fläche eines Europäischen Vogelschutzgebiets nicht verkleinern oder ihre Abgrenzung ändern kann, es sei denn, die aus dem Schutzgebiet herausgenommenen Bereiche entsprächen nicht mehr den für die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten geeignetsten Gebieten im Sinne von Art. 4 I VRL.⁷ Die Rechtslage ist hier daher im Ergebnis keine andere als bei den FFH-Gebieten.

Da das Europäische Vogelschutzgebiet V 62 „Voslapper Groden-Nord“ seine Funktion im Netz Natura 2000 jedoch erfüllt und es keinen Anhaltspunkt dafür gibt, weshalb das künftig nicht mehr der Fall sein sollte, kommt eine Aufhebung des Schutzstatus derzeit nicht in Betracht. Dies kann anders sein, nachdem der Bebauungsplan Nr. 225 umgesetzt und das Vogelschutzgebiet dadurch vollständig entwertet worden ist. Dann aber ist die Aufhebung des Schutzgebiets die Folge des Bebauungsplans und kann diesem nicht vorangehen.

³ EuGH, Urt. v. 3.4.2014 – C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Rn. 27), Cascina Tre Pini Ss.

⁴ EuGH, Urt. v. 3.4.2014 – C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Rn. 30), Cascina Tre Pini Ss.

⁵ EuGH, Urt. v. 28.2.1991 – C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89 (Rn. 21 f.), Leybucht.

⁶ EuGH, Urt. v. 28.2.1991 – C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89 (Rn. 23), Leybucht.

⁷ EuGH, Urt. v. 13.7.2006 – C-191/05, ECLI:EU:C:2006:472 (Rn. 13), Kommission/Portugal.

2 Ausnahme nach § 34 III-V BNatSchG

Demnach bleibt nur der Weg über die Ausnahme nach § 1a IV BauGB i.V.m. § 34 III-V BNatSchG.⁸ Hierfür müssen folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- Es wurde eine fehlerfreie FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt (sogleich 2.1),
- für den Plan sprechen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses (nachfolgend 2.2),
- es sind keine weniger beeinträchtigenden zumutbaren Alternativen gegeben (sodann 2.3) und
- die globale Kohärenz des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 bleibt erhalten (zuletzt 2.4).

2.1 Fehlerfreie FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die Möglichkeit der Ausnahme besteht zunächst überhaupt nur dann, wenn eine fehlerfreie FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, da andernfalls die Ausnahmenvoraussetzungen nicht in der gebotenen Tiefe geprüft werden können.⁹ Fehler in der FFH-Verträglichkeitsprüfung „infizieren“ mithin auch eine sich hieran anschließende Ausnahmeentscheidung.¹⁰

Hierbei ist zu beachten, dass der Europäische Gerichtshof in einem Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV des Griechischen Staatsrats mit Urteil vom 12. September 2024 festhielt, dass Art. 4 I und II der Vogelschutzrichtlinie (VRL) sowie Art. 6 II-IV der Habitatrichtlinie (FFH-RL) dahin auszulegen seien, dass sie den Mitgliedstaaten aufgeben, für jedes einzelne besondere Schutzgebiet (BSG) hinsichtlich aller geschützten Arten und ihres Lebensraums Ziele und Schutzmaßnahmen festzulegen.¹¹ Dabei obliege es den Mitgliedstaaten, nach Maßgabe der Bedeutung dieser Maßnahmen für die Verwirklichung der Erhaltungsziele für alle diese Arten Prioritäten festzulegen.

Hintergrund des Vorabentscheidungsersuchens war, dass die von den Klägern des Ausgangsverfahrens angegriffene Ministerialverordnung, mit der die in Griechenland befindlichen Europäischen Vogelschutzgebiete innerstaatlich unter

⁸ So auch *Möckel*, NuR 2025, 441 (444).

⁹ EuGH, Ur. v. 20.9.2007 – C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532 (Rn. 83), Kommission/Italien.

¹⁰ BVerwG, Ur. v. 14.7.2011 – 9 A 12.10, BVerwGE 140, 149 (Rn. 67).

¹¹ EuGH, Ur. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 59), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

Schutz gestellt werden sollten, vorsah, dass als gebietsbezogene Erhaltungsziele lediglich „für die Ausweisung maßgebliche Arten“ in den Blick zu nehmen sind.

Hierzu hielt der Europäische Gerichtshof zunächst fest, dass Art. 4 VRL eine besonders gezielte und verstärkte Schutzregelung für die in ihrem Anhang I aufgeführten Arten und die in Anhang I nicht aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten vorsehe, die dadurch gerechtfertigt sei, dass es sich um die Arten handle, die am stärksten bedroht sind bzw. ein gemeinsames Erbe der Europäischen Union darstellen.¹² Demnach würden die BSG für die speziellen in Anhang I VRL aufgeführten Arten und die in diesem Anhang nicht aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten ausgewiesen.

Zum anderen hätten die Mitgliedstaaten besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich des Lebensraums zu treffen.¹³ Nach Art. 4 IV 1 VRL, an deren Stelle die Verpflichtungen aus Art. 6 II-IV FFH-RL getreten sind, trafen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung „der Vögel“, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Art. 4 erheblich auswirken, in den BSG zu vermeiden. Dabei unterscheide der insoweit in Bezug genommene Art. 4 I und II VRL nicht danach, ob das betreffende BSG für die gemäß dieser Bestimmung geschützten Vogelarten ausgewiesen wurde oder ob diese Arten in dem Gebiet als andere schutzwürdige Arten „vorkommen“, ohne dass jenes Gebiet für diese Arten als BSG ausgewiesen wäre.¹⁴

Der Europäische Gerichtshof geht sodann darauf ein, dass die innerstaatlich unter Schutz gestellten Europäischen Vogelschutzgebiete nicht mehr der Vogelschutzrichtlinie unterfallen, sondern gemäß Art. 7 FFH-RL nunmehr weitgehend dem Rechtsregime der FFH-Richtlinie unterliegen. Vor diesem Hintergrund weist der Europäische Gerichtshof darauf hin, dass der an die Stelle von Art. 4 IV 1 VRL tretende Art. 6 II FFH-RL eine allgemeine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten vorsehe, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den BSG die Verschlechterung der Lebensräume sowie erhebliche Störungen von Arten, „für die die Gebiete ausgewiesen worden sind“, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.¹⁵ Die Mitgliedstaaten seien verpflichtet, für diese Gebiete Erhaltungsziele festzulegen.

¹² EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 24), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

¹³ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 30), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

¹⁴ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 33), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 36), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

Dabei seien die Vorgaben aus Art. 4 VRL zu berücksichtigen. Es gelte die Verpflichtung zur Festlegung von Erhaltungszielen für die ausgewählten Gebiete für die betroffenen Arten nach Maßgabe dessen, ob ihr Vorkommen in den betreffenden Gebieten erheblich ist und nicht nur für die Arten, auf denen die Auswahl der Gebiete beruhte.¹⁶ Wörtlich heißt es:

„Mithin ist festzustellen, dass die Erhaltungsziele für ein Gebiet unter Berücksichtigung der ‚für die Ausweisung maßgeblichen Arten‘ sowie der anderen, gemäß Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie schutzwürdigen und in dem betreffenden Gebiet in erheblicher Menge vorkommenden Vogelarten festzulegen sind, ohne dass dieses Gebiet für diese letztgenannten Arten als BSG ausgewiesen wäre.“¹⁷

Die Mitgliedstaaten hätten jedoch hinsichtlich des Schutzes dieser Arten Prioritäten festzulegen. Die staatlichen Stellen seien verpflichtet, das Vorkommen schützenswerter Vogelarten in einem BSG, den Beitrag der betreffenden Bestände zu den Zielen der Vogelschutzrichtlinie sowie die Gefahren und Bedrohungen festzustellen, denen diese Bestände ausgesetzt sind.¹⁸ Als relevante weitere Arten nennt der Europäische Gerichtshof beispielhaft seltene oder empfindliche Vogelarten oder Vogelarten, die natürlicherweise isoliert leben.¹⁹

Zusammenfassend hält der Europäische Gerichtshof schließlich fest:

„Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie sowie Art. 6 Abs. 2 bis 4 der Habitatrichtlinie dahin auszulegen sind, dass sie den Mitgliedstaaten aufgeben, für jedes einzelne BSG hinsichtlich aller geschützten Arten und ihres Lebensraums Ziele und Schutzmaßnahmen festzulegen. Dabei obliegt es den Mitgliedstaaten, nach Maßgabe der Bedeutung dieser Maßnahmen für die Verwirklichung der Erhaltungsziele für alle diese Arten Prioritäten festzulegen.“²⁰

Die Verwaltungspraxis der Festlegung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele war in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Ähnlich wie die im Ausgangsverfahren angegriffene griechische Ministerialverordnung ging bislang hierzulande jedoch zumindest die Rechtsprechung davon aus, dass für die Euro-

¹⁶ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 48), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

¹⁷ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 49), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

¹⁸ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 53), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

¹⁹ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 54), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

²⁰ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 59), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

päischen Vogelschutzgebiete nur die für die Gebietsauswahl entscheidenden Arten erhaltungszielrelevant seien.²¹ Zugleich aber forderte die Rechtsprechung für die Festlegung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele eine enge Orientierung an dem einschlägigen Standard-Datenbogen.²²

In den Standard-Datenbögen sind indes ausweislich deren Nr. 3.2 sämtliche Arten nach Anhang I und Art. 4 II VRL aufgeführt, die in dem jeweiligen Gebiet signifikant vorkommen, unabhängig davon, ob ihretwegen das Gebiet als Europäisches Vogelschutzgebiet ausgewählt wurde oder nicht.²³ Als „nicht-signifikant“ wurden und werden dabei nur Vorkommen von Arten eingestuft, die Einzelindividuen, historische Funde ohne rezenten Nachweis oder eine nicht reproduktionsfähige Restpopulation darstellen. Gleiches gilt für verdriftete Vögel oder Irrgäste. Gemeinsam ist all diesen Vorkommen, dass ihnen aus naturschutzfachlicher Sicht keine Bedeutung im Verhältnis zum Gesamtvorkommen und auch ansonsten keine Funktion im Netz Natura 2000 zukommt.²⁴

Im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 12. September 2024 kann es daher sein, dass die konkret festgelegten Erhaltungsziele unzureichend sind. Dies erweist sich in Bezug auf Pläne und Projekte insoweit als problematisch, als die gebietsbezogenen Erhaltungsziele den Maßstab für hier durchzuführende FFH-Verträglichkeitsprüfungen bilden.²⁵ Haftet der Festlegung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele ein Fehler an, wirkt sich dies mithin negativ auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung aus.

Grundsätzlich sieht § 34 I 2 BNatSchG zwar vor, dass, soweit ein Natura 2000-Gebiet ein geschützter Teil von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 II BNatSchG ist, sich die Maßstäbe für die Verträglichkeit aus dem Schutzzweck und den dazu erlassenen Vorschriften ergeben, wenn hierbei die jeweiligen Erhaltungsziele bereits berücksichtigt wurden. Dies gilt indes nicht, wenn die Unterschutzstellung einschließlich der Festlegung der Erhaltungsziele nicht den unionsrechtlichen Anforderungen entspricht.²⁶ In diesem Fall muss nach ständiger Rechtsprechung

²¹ So u.a. BVerwG, Urt. v. 6.4.2017 – 4 A 16.16, NuR 2018, 225 (Rn. 29); OVG Rh.-Pf., Urt. v. 6.11.2019 – 8 C 10240/18.OVG, juris, Rn. 139 ff.

²² BVerwG, Beschl. v. 13.6.2022 – 7 B 10.21, juris, Rn. 13; BVerwG, Beschl. v. 9.12.2011 – 9 B 40.11, juris, Rn. 4.

²³ Vgl. Entscheidung 97/266/EG der Kommission vom 18.12.1996 über das Formular für die Übermittlung von Informationen zu den im Rahmen von Natura 2000 vorgeschlagenen Gebieten, ABl. EU L 107, S. 1; abgelöst durch den Durchführungsbeschluss 2011/484/EU der Kommission vom 11.7.2011 über den Datenbogen für die Übermittlung von Informationen zu Natura-2000-Gebieten, ABl. EU L 198, S. 39.

²⁴ Zum Ganzen *Ellwanger/Petersen/Ssymank*, Natur und Landschaft 2002, S. 29 ff.

²⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (Rn. 63 ff.), PAS.

²⁶ OVG S.-A., Beschl. v. 21.3.2013 – 2 M 154/12, NuR 2013, 507 (510); *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 105. EL September 2024, § 34 BNatSchG Rn. 23.

des Bundesverwaltungsgerichts in der FFH-Verträglichkeitsprüfung auf den einschlägigen Standard-Datenbogen zurückgegriffen werden.²⁷

Da der Standard-Datenbogen Auskunft über sämtliche im jeweiligen Gebiet mehr als nur vereinzelt vorkommende Arten nach Anhang I und Art. 4 II VRL gibt, liegt die Ausrichtung der FFH-Verträglichkeitsprüfung an den Standard-Datenbogen auch im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 12. September 2024 grundsätzlich auf der sicheren Seite.²⁸ Darüber hinaus heißt es in Rn. 49 des Urteils:

„Mithin ist festzustellen, dass die Erhaltungsziele für ein Gebiet unter Berücksichtigung der ‚für die Ausweisung maßgeblichen Arten‘ sowie der anderen, gemäß Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie schutzwürdigen und in dem betreffenden Gebiet *in erheblicher Menge vorkommenden* Vogelarten festzulegen sind, ohne dass dieses Gebiet für diese letztgenannten Arten als BSG ausgewiesen wäre.“²⁹ [Hervorhebung durch uns, Füßer & Kollegen]

Auch sind trotz der Formulierung des Europäischen Gerichtshofs: „aller geschützten Arten und ihres Lebensraums“, nicht sämtliche europäischen Vogelarten erhaltungszielrelevant, sondern nur diejenigen, die Gegenstand des Gebietschutzes sind, wie die Inbezugnahme von Art. 4 I und II VRL durch den Europäischen Gerichtshof zeigt.³⁰ Der Gebietsschutz aber beschränkt sich auf die in Anhang I aufgeführten Vogelarten und die Zugvogelarten nach Art. 4 II VRL.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass solange und soweit Defizite bei der Festlegung der gebietsbezogenen Erhaltungsziele bestehen (können), abweichend von § 34 I 2 BNatSchG im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung die gebietsbezogenen Erhaltungsziele eigens ermittelt werden müssen, wofür der einschlägige Standard-Datenbogen eine geeignete Grundlage bietet.³¹ Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung, die in dieser Weise alle im jeweiligen Standard-Datenbogen als in dem Schutzgebiet signifikant vorkommend gelisteten Vogelarten nach Anhang I und Art. 4 II VRL einbezogen hat, erweist sich mithin selbst dann nicht als fehlerhaft, wenn im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs

²⁷ Siehe nur BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 72); BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 (Rn. 75).

²⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 37), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

²⁹ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 49), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

³⁰ EuGH, Urt. v. 12.9.2024 – C-66/23, ECLI:EU:C:2024:733 (Rn. 59), Elliniki Ornithologiki Etairei u.a.

³¹ Hierzu bereits *Lau*, NuR 2023, 299 (304).

vom 12. September 2024 im Einzelfall die förmliche Festlegung der Erhaltungsziele unzureichend sein sollte.³²

Darüber hinaus sind nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 12. September 2024 nur diejenigen Vogelarten erhaltungszielrelevant, die in dem Gebiet in erheblicher Menge vorkommen. Ein Vorkommen, das bei Arten im günstigen Erhaltungszustand unterhalb hoher Siedlungsdichten bleibt bzw. bei Arten im ungünstigen Erhaltungszustand unterhalb mittlerer Siedlungsdichten, erfüllt dieses Kriterium regelmäßig nicht.

Ungeachtet dessen spielen die im Gebiet – in erheblicher Menge – vorkommenden weiteren Vogelarten nach Anhang I sowie Art. 4 II VRL hier zunächst nur für die Abwägung im Rahmen des Überwiegens eine Rolle. Insoweit kann jedoch auf die Erkenntnisse aus der artenschutzrechtlichen Prüfung zurückgegriffen werden. Soweit die im Gebiet vorkommenden weiteren Vogelarten auch für die Kohärenzsicherung entscheidend sind, kommt im vorliegenden Fall die Besonderheit hinzu, dass das Europäische Vogelschutzgebiet V 62 „Voslapper Groden-Nord“ im Zuge der Umsetzung des Bebauungsplans Nr. 225 ohnehin vollständig entwertet wird. Jedenfalls in diesem Fall ist dann für die Konzeptionierung der Kohärenzmaßnahmen nicht mehr entscheidend, konkret welche Arten (aktuell) betroffen sind, sondern dass in entsprechendem Umfang ein neuer Lebensraum entwickelt wird, der in seiner Beschaffenheit dem verlorengehenden Lebensraum entspricht. Dafür sind aber gerade auch im Hinblick auf etwaige naturschutzfachliche Zielkonflikte diejenigen Arten maßgeblich, die für die Gebietsauswahl entscheidend waren und damit als Indikatoren für die Schutzwürdigkeit des Gebiets insgesamt fungieren.

2.2 Ausnahmegrund

§ 1a IV BauGB i.V.m. § 34 III Nr. 1 BNatSchG verlangt sodann für eine Ausnahme, dass der Bebauungsplan aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist. Die Prüfung erfolgt dabei zweistufig: Zunächst ist zu prüfen, ob die als Abweichungsgründe bezeichneten Ziele des Bebauungsplans ihrer Art nach berücksichtigungsfähig und tragfähig sind (sogleich 2.2.1); anschließend sind die berücksichtigungsfähigen Abweichungsgründe zu gewichten (sodann 2.2.2).³³

Auf die weitergehenden Anforderungen des § 34 IV BNatSchG, insbesondere das Erfordernis der Beteiligung der EU-Kommission, kommt es demgegenüber nicht an. Dafür bedürfte es vielmehr der Betroffenheit prioritärer Lebensraumtypen oder Arten. Da die Europäischen Vogelschutzgebiete auf die Vogelschutz-

³² Ebenso *Gerbig*, ZUR 2025, 339 (346).

³³ BVerwG, Beschl. v. 6.3.2014 – 9 C 6.12, NuR 2014, 638 (Rn. 47).

richtlinie zurückgehen und diese – anders als die FFH-Richtlinie – keine prioritären Lebensraumtypen oder Arten kennt, können in Europäischen Vogelschutzgebieten auch keine prioritären Lebensraumtypen oder Arten im Sinne des § 34 IV BNatSchG betroffen sein.³⁴

2.2.1 Berücksichtigungsfähiger Ausnahmegrund

Zur Ausnahme befähigen nur öffentliche Interessen. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist weit zu verstehen. Er schließt insbesondere Projekte und Pläne Privater nicht aus, solange mit ihnen zumindest auch öffentliche Interessen verfolgt werden; nur rein privatnützige Projekte und Pläne fallen nicht hierunter.³⁵ Da Bauleitpläne gemäß § 1 III 1 BauGB nur aufgestellt werden dürfen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, liegt bei einem dem gerecht werdenden Bebauungsplan – wie hier – unproblematisch ein öffentliches Interesse vor.³⁶

Berücksichtigungsfähig sind des Weiteren nur „zwingende Gründe“. Die Voraussetzung der zwingenden Gründe erfordert nicht das Vorliegen von Sachzwängen, denen niemand ausweichen kann, sondern mit dieser Formulierung ist lediglich ein durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleitetes staatliches Handeln gemeint.³⁷ Hiermit soll erreicht werden, dass das Vorhaben gerade der Verwirklichung des verfolgten öffentlichen Interesses dient.³⁸ Es geht um die Deckung eines konkreten Bedarfs im Hinblick auf ein öffentliches Interesse.³⁹ Das jeweilige Vorhaben muss also aus den zu seinen Gunsten ins Feld geführten öffentlichen Belangen ableitbar sein, sodass es sich bei der Verwirklichung der öffentlichen Interessen um einen der Hauptzwecke des Vorhabens und nicht bloß um einen begleitenden Nebenzweck handelt.⁴⁰

Da hinter dem Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ das Entwicklungsziel der Schaffung eines „Green Energy Hub“ sowie bereits ein konkretes Ansiedlungsinteresse stehen und das Planungsziel mit Blick auf die Erreichung der Klimaschutzziele des § 3 KSG und die wirtschaftlichen

³⁴ NdsOVG, Beschl. v. 12.12.2005 – 7 MS 91/05, NuR 2006, 185 (187).

³⁵ OVG Rh.-Pf., Urt. v. 8.7.2009 – 8 C 10399/08.OVG, NuR 2009, 882 (890); vgl. auch EuGH, Urt. v. 16.2.2012 – C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82 (Rn. 77), Solvay.

³⁶ *Louis*, in: Mitschang, Bauen und Naturschutz, Frankfurt a.M. 2011, S. 63 (73).

³⁷ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302 (314 f.).

³⁸ BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99, BVerwGE 110, 302 (314 f.).

³⁹ Vgl. OVG NRW, Urt. v. 31.5.2011 – 20 D 80/05.AK, NuR 2011, 736 (737 ff.); zum Ganzen auch *Füßer/Lau*, NuR 2012, 448 (451).

⁴⁰ OVG Rh.-Pf., Urt. v. 8.2.2024 – 1 C 10470/22.OVG, juris, Rn. 84.

Vorteile für den Standort Wilhelmshaven einem durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleiteten staatlichen Handeln entspricht, liegen nach diesseitiger Einschätzung auch zwingende Gründe vor.

2.2.2 Gewichtung

Die somit berücksichtigungsfähigen und tragfähigen Gründe für den Bebauungsplan Nr. 225 sind schließlich zu gewichten. Um eine Ausnahme zu ermöglichen, müssen sie überwiegen, also gewichtiger sein als die betroffenen Natura 2000-Belange. Im Gegensatz zur allgemeinen bauleitplanerischen Abwägung, die alle von der Planung berührten Belange in den Blick zu nehmen hat, ist die im Rahmen des § 34 III Nr. 1 BNatSchG vorzunehmende Interessenabwägung eine bipolare Abwägung, bei der die für den Bebauungsplan streitenden zwingenden Gründe des öffentlichen Interesses den entgegenstehenden naturschutzfachlichen Belangen gegenübergestellt und nur diese beiden Belange in Relation bewertet werden; eine „Saldierung“ aller für und gegen den Plan sprechenden öffentlichen Interessen findet in diesem Zusammenhang nicht statt.⁴¹

Weder die FFH-Richtlinie noch die Vogelschutzrichtlinie enthalten für die Gewichtung der zwingenden Gründe des öffentlichen Interesses konkrete Vorgaben, so dass den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum bei Definition und Gewichtung der Abweichungsgründe eröffnet ist. Dabei ist jedoch dem Ausnahmecharakter im Sinne einer Konzeption der größtmöglichen Schonung der Integrität des Netzes Natura 2000 gebührend Rechnung zu tragen.⁴² Bei der Gewichtung der Ausnahmegründe sind zudem die mit der Planung verbundenen Prognoseunsicherheiten zu bewerten.⁴³ Sprechen für die Planung mehrere zwingende Gründe des öffentlichen Interesses, muss nicht jeder einzelne Grund für sich genommen überwiegend sein; vielmehr genügt, dass die Summe der genannten Gründe die Beeinträchtigungen des betroffenen Natura 2000-Gebiets überwiegt.⁴⁴

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass normative Vorgaben ein höheres Gewicht aufweisen als nur politische Vorgaben und Ziele.⁴⁵ Je höher das jeweilige öffentliche Interesse in der supranationalen Normhierarchie der EU angebunden ist und je höher innerhalb der jeweiligen Hierarchieebenen seine demokratische Legitimation ausfällt, desto gewichtiger ist das jeweilige Ziel.⁴⁶

⁴¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.6.2019 – 9 A 2.18, BVerwGE 166, 1 (Rn. 127).

⁴² BVerwG, Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12.07, BVerwGE 134, 66 (Rn. 15).

⁴³ BVerwG, Beschl. v. 22.6.2015 – 4 B 59.14, NuR 2015, 772 (Rn. 30).

⁴⁴ BVerwG, Urt. v. 23.4.2014 – 9 A 25.12, BVerwGE 149, 289 (Rn. 74).

⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22.11, BVerwGE 146, 145 (Rn. 99).

⁴⁶ *Füßer/Lau*, NuR 2012, 448 (452 f.).

Demnach sind die mit einem Bebauungsplan verfolgten öffentlichen Interessen zwar letztendlich unmittelbar demokratisch legitimiert, betreffen aber zunächst nur lokale Interessen, wohingegen es beim Schutz der Natura 2000-Gebiete um das gemeinsame Naturerbe der EU geht. Ein Überwiegen im Sinne des § 34 III Nr. 1 BNatSchG kommt vor diesem Hintergrund regelmäßig nur in Betracht, wenn die von der Gemeinde im Rahmen ihrer Bauleitplanung verfolgten Ziele positive Wirkungen über das Gemeindegebiet hinaus entfalten. Ausreichend gewichtig können z.B. solche Planungsziele sein, mit denen verbindliche Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung umgesetzt werden.⁴⁷

Was die in die Abwägung eingehende Beurteilung der Beeinträchtigungen auf Seiten des Schutzgebiets angeht, so muss diese in qualitativer und quantitativer Hinsicht erfolgen. Entscheidend sind neben dem Ausmaß der Beeinträchtigung insbesondere die Bedeutung des betroffenen Vorkommens und sein Erhaltungszustand, der Grad der Gefährdung der betroffenen Art und ihre Entwicklungsdynamik.⁴⁸ Die Möglichkeit des Ausgleichs durch entsprechende Kohärenzmaßnahmen darf in diese Abwägung hingegen nicht einfließen; denn nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist die Kohärenzsicherung eine selbstständige Prüfungsstufe im Rahmen der Ausnahmeprüfung, die nicht mit der vorangegangenen Prüfung der Schwere der Beeinträchtigung von Schutzzweck bzw. Erhaltungsziel sowie des Gewichts der Abweichungsgründe vermischt werden darf.⁴⁹ Bei entsprechend gewichtigen Planungszielen ist auch die vollständige Beseitigung des Schutzgebiets möglich.⁵⁰ Nähere Ausführungen zum Überwiegen sind indes erst möglich, wenn eine vollständige FFH-Verträglichkeitsprüfung vorliegt.

Im Rahmen der Abwägung wird zu berücksichtigen sein, dass die Versorgung mit Energie, insbesondere mit Strom, grundlegende Voraussetzung für ein funktionierendes Wirtschaftsleben und die Erhaltung des Lebensstandards ist. Der Europäische Gerichtshof hat daher auch bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass Art. 194 I lit. b AEUV die Energieversorgungssicherheit in der EU als eines der grundlegenden Ziele der Unionspolitik im Energiebereich bezeichnet und daher entsprechenden Vorhaben in der Abwägung mit Umweltbelangen ein sehr hohes Gewicht beizumessen ist.⁵¹ Nochmals gewichtiger wird das Ziel, wenn es

⁴⁷ Hierzu *Lau*, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, Berlin 2012, Rn. 67.

⁴⁸ BVerwG, Ur. v. 11.8.2016 – 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20 (Rn. 108).

⁴⁹ EuGH, Ur. v. 15.5.2014 – C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (Rn. 29), T.C. Briels u.a.

⁵⁰ Vgl. am Bsp. der Beseitigung des FFH-Gebiets „Lakomaer Teiche“ OVG Bln-Bbg., Beschl. v. 5.7.2007 – OVG 2 S 25.07, ZUR 2008, 34 (38 f.).

⁵¹ EuGH, Ur. v. 29.7.2019 – C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Rn. 156), Doel; EuGH, Ur. 7.9.2016 – C-121/15, ECLI:EU:C:2016:637 (Rn. 48), ANODE; EuGH, Ur. v. 4.5.2016 – C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322 (Rn. 73), Schwarze Sulm.

zugleich den globalen Klimaschutzzielen dient, wie sie zuletzt auf der Weltklimakonferenz vom Dezember 2023 in Dubai beschlossen wurden. Damit wird überdies ein Beitrag zur Erreichung der Ziele des Art. 3 der Dritten Novelle der Erneuerbaren Energien-Richtlinie⁵² geleistet.

In diesem Zusammenhang kann vorliegend auf die Erkenntnisse der u.a. von der Stadt Wilhelmshaven in Auftrag gegebenen Standortanalyse „Energiedrehscheibe Wilhelmshaven 2.0“ von 2021 verwiesen werden. Darin wird Bezug auf den „Green Deal“ der EU-Kommission genommen, mit dem die Kommission einen Plan ins Leben gerufen hat, der insbesondere in den Sektoren Energie, Industrie, Gebäude, Gewerbe und Mobilität einen klimafreundlichen Richtungswechsel der Wirtschaftsakteure vorsieht. Der Klimawandel soll als Chance für den Übergang zu einer sicheren und erschwinglichen Energieversorgung der EU sowie einem integrierten, vernetzten und digitalisierten EU-Energiemarkt begriffen werden. Wörtlich heißt es:

„Die EU-Kommission engagiert sich bereits seit 10 Jahren für die Entwicklung und den Aufbau ‚Transeuropäischer Energienetze‘ (TEN-E), um den europäischen Energiebinnenmarkt zu verwirklichen. Eine überarbeitete Verordnung sieht u.a. Infrastruktur für den Transport von Wasserstoff, vier vorrangige Offshore-Korridore in europäischen Meeresbecken, Regeln für eine koordinierte langfristige und integrierte Offshore- und Onshore-Netzplanung und die Unterstützung für Infrastruktur für den Transport von CO₂ zwecks dauerhafter Speicherung vor. Auf diese Weise wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Abscheidung und Speicherung von CO₂ eine wichtige Technologie für die Dekarbonisierung energieintensiver Sektoren ist.“⁵³

Auch die Bundesrepublik Deutschland hat ihr Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 verbindlich im Klimaschutzgesetz niedergeschrieben. Anlässlich dieses Ziels und der Erkenntnis, dass Strom nicht alle Energieträger ersetzen kann, erließ die Bundesregierung die sog. Wasserstoffstrategie. Diese verfolgt u.a. das Ziel, Wasserstoff durch gut ausgebaute Infrastruktur importfähig zu machen und im deutschen Energiemarkt zu etablieren. Auch darauf nimmt die vorgenannte Standortanalyse Bezug:

„Zum einen formuliert die Bundesregierung das Ziel, dass ein klarer Schwerpunkt auf den Import von großen Mengen Wasserstoff gelegt wird. Der Wasserstoffbedarf wird bereits in 2030 mit rd. 90-110 TWh (Terawattstunden)

⁵² Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. EU 2023/2413.

⁵³ *Merkel et al.*, Energiedrehscheibe Wilhelmshaven 2.0 – Standortanalyse, April 2021, S. 6 f. m.w.N. (verfügbar unter https://www.portofwilhelmshaven.de/PDF/2021-05-03_Standortanalyse_WHV.pdf?m=1623039308&).

quantifiziert. Davon sollen 14 TWh in Deutschland produziert, der weit größere Anteil aus EU-Mitgliedsstaaten und Drittstaaten importiert werden. Zum anderen legt die deutsche Wasserstoffstrategie großen Wert auf grünen Wasserstoff.“⁵⁴

Zudem hat das Land Niedersachsen gemeinsam mit anderen deutschen Küstenländern eine „Norddeutsche Wasserstoffstrategie“ beschlossen, die die einzigartigen Standortvorteile zum Aufbau einer grünen Wasserstoffwirtschaft u.a. durch die Seehäfen, maritimen Unternehmen und einschlägigen Industriezweige hervorhebt. Vor allem den Seehäfen, wie auch Wilhelmshaven einen vorzuweisen hat, spielen dabei eine hervorgehobene Stellung:

„Als Startpunkt sollen Wasserstoff-Hubs (räumliche Bündelung von Erzeugung, Verteilung und Nutzung z.B. in Mobilität und Industrie) dienen. Neben der Erzeugung von grünem Wasserstoff (bis 2030 mindestens 5 Gigawatt (GW) Elektrolyseleistung) wird der Import von erheblichen Mengen grünen Wasserstoffs als erforderlich angesehen. Hierzu sollen die internationalen Übertragungskapazitäten für Strom und Importstrukturen für Wasserstoff und synthetische Kraftstoffe geschaffen werden. Den deutschen Seehäfen kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.“⁵⁵

Der Ausbau zum Energiehafen wird demnach vorrangig durch einen erhöhten Importbedarf an Wasserstoff in der Zukunft gerechtfertigt. Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, dass noch unklar ist, wie hoch der Bedarf tatsächlich sein wird und ob Wasserstoff überhaupt in verflüssigter Form wettbewerbsfähig transportiert werden kann. Auch dies räumt die Standortanalyse ein:

„Das Max-Planck-Institut für Chemische Energiekonversion geht derzeit davon aus, dass Deutschland bis 2050 rund 45 Millionen Tonnen (entsprechend 1.500 TWh) Wasserstoff importieren müssen. Diese Schätzung für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist sehr hoch. Auch wenn andere Wissenschaftler und Berater zu stark abweichenden Ergebnissen und Thesen kommen, ist es unstrittig, dass Deutschland langfristig sehr große Mengen Wasserstoff importieren wird, sei es als synthetische Brennstoffe und Kraftstoffe, als gasförmiger Wasserstoff in Pipelines und per Schiff als verflüssigter Wasserstoff oder chemisch gebundener Wasserstoff, z.B. synthetisches Ammoniak oder Methanol. Wilhelmshaven ist heute der führende deutsche Hafen für Energieimporte, insb. für Ölimporte, und sollte diese Rolle zukünftig u.a. auch für synthetische Kraftstoffe übernehmen. [...] Zur Herstellung von Wasserstoff gibt es verschiedene Verfahren, die meist mit verschiedenen Transportmethoden einhergehen. Während der Pipelinetransport von

⁵⁴ *Merkel et al., Energiedrehscheibe Wilhelmshaven 2.0 – Standortanalyse, April 2021, S. 7 m.w.N. (verfügbar unter https://www.portofwilhelmshaven.de/PDF/2021-05-03_Standortanalyse_WHV.pdf?m=1623039308&).*

⁵⁵ *Merkel et al., Energiedrehscheibe Wilhelmshaven 2.0 – Standortanalyse, April 2021, S. 8 m.w.N. (verfügbar unter https://www.portofwilhelmshaven.de/PDF/2021-05-03_Standortanalyse_WHV.pdf?m=1623039308&).*

Wasserstoff aktueller Stand der Technik ist, steht der Transport von verflüssigtem Wasserstoff noch am Anfang der kommerziellen Entwicklung. Es ist noch nicht entschieden, ob über große Entfernungen anstelle des Transports von flüssigem Wasserstoff der Transport von chemisch gebundenem Wasserstoff technisch und wirtschaftlich attraktiver ist. Offen ist auch, ob man aus sonnen- und windreichen Regionen der Welt zukünftig erneuerbaren Strom, Wasserstoff, synthetisches Ammoniak und Methanol oder bereits synthetische Kraftstoffe, sogenannte Power to Gas (,PtG') und Power to Liquid (,PtL'), nach Europa bezieht. Erneuerbarer, also ,grüner' Wasserstoff ist heute im Vergleich zu kohlenstoffarmem Wasserstoff sehr teuer und nicht wettbewerbsfähig, und dies gilt umso mehr gegenüber Erdgas.“⁵⁶

Diese Gesichtspunkte sowie noch weitere für die Planung sprechenden Gründe werden auch in dem von der Stadt Wilhelmshaven beauftragten Gutachten der Arcadis Germany GmbH zum Nachweis des zwingenden öffentlichen Interesses und Prüfung zumutbare Alternativen aufgegriffen und dezidiert dargelegt. Verwiesen wird auf § 2 EEG, die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen, die nationalen und europäischen Klimaschutzziele, die nationale ebenso wie die europäische Wasserstoffstrategie und die Energieversorgungssicherheit in Deutschland, insbesondere durch Diversifizierung des Energieimportmixes.

Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die Wirtschaft der Stadt Wilhelmshaven historisch gesehen geprägt ist von der fossilen Industrie, was mit Blick auf die Energiewende einen herausfordernden Transformationsprozess notwendig macht. Daher sprechen auch wirtschaftliche Gründe für die Planung. So ist Wilhelmshaven bereits jetzt von Arbeitslosigkeit und sinkenden Einwohnerzahlen geprägt. Die Einstellung von Kohlekraftwerken in der Region wird voraussichtlich zu einem Verlust von rund 500 Arbeitsplätzen führen. Die Arbeitslosenquote beträgt hier aktuell 11,3 %⁵⁷ und ist damit die schlechteste in Niedersachsen. Das durch den Bebauungsplan ermöglichte Gesamtvorhaben bringt unmittelbar und mittelbar zahlreiche neue Arbeitsplätze und wirkt sich darüber hinaus belebend auf die Wirtschaft in und um Wilhelmshaven aus.

Jenseits dieser Fakten sowie politischen Strategien spricht auch die Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen in der Fassung vom 26. September 2017 (Nds. GVBl. Nr. 20/2017, S. 378), zuletzt geändert mit Änderungsverordnung vom 7. September 2022 (Nds. GVBl. Nr. 29/2022, S. 521; berichtigt Nds. GVBl. Nr. 10/2023 S. 103) für den Bebauungsplan Nr. 225. Darin wird

⁵⁶ *Merkel et al.*, Energiedrehscheibe Wilhelmshaven 2.0 – Standortanalyse, April 2021, S. 9 f. m.w.N. (verfügbar unter https://www.portofwilhelmshaven.de/PDF/2021-05-03_Standortanalyse_WHV.pdf?m=1623039308&).

⁵⁷ Siehe unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/Auswahl/raeumlicher-Geltungsbereich/SGB-II-Traeger/Niedersachsen/26126-Wilhelmshaven-Stadt.html>.

das Plangebiet als Vorranggebiet hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen, überlagert mit einem Vorranggebiet Natura 2000 ausgewiesen. Dabei sieht die Zielvorgabe Z 2.1 in Punkt 12 Sätze 6 und 7 vor:

„Im Bereich des neuen Tiefwasserhafens in der Stadt Wilhelmshaven sind ausreichend Flächen für die Hafenwirtschaft und die hafenorientierte Wirtschaft zu sichern und zu entwickeln. Es sind frühzeitig die räumlichen und rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das in der Stadt Wilhelmshaven festgesetzte Vorranggebiet hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen auf dem Voslapper Groden mittelfristig auch in den Teilflächen genutzt werden kann, die unter den Schutz der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EU Nr. L 20 S. 7) in der jeweils geltenden Fassung (im Folgenden: EG-Vogelschutzrichtlinie) fallen.“

Ergänzend hierzu heißt es unter Z. 3.1.3 Punkt 03 Satz 1:

„Für die Vogelschutzgebiete nach der EG-Vogelschutzrichtlinie auf dem Voslapper Groden in Wilhelmshaven sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Gebiete mittelfristig für die weitere hafenorientierte wirtschaftliche Entwicklung verfügbar sind.“

Zur Begründung wird auf Seite 94 des Textteils des Landes-Raumordnungsprogramms ausgeführt:

„Aufgrund der besonderen Lagegunst am Standort Wilhelmshaven erstreckt sich die Festlegung des ‚Vorranggebiets hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen‘ auch auf zwei Teilflächen auf dem Voslapper Groden, die Vogelschutzgebiete gem. der EG-Vogelschutzrichtlinie sind und in diesem Programm daher als ‚Vorranggebiet Natura 2000‘ ausgewiesen werden (Vogelschutzgebiete ‚Voslapper Groden-Nord‘ und ‚Voslapper Groden-Süd‘).

Diese Flächen liegen in unmittelbarer Nachbarschaft des zukünftigen Jade-WeserPorts; sie stellen die zentralen Optionen für zukünftige Erweiterungen des Tiefwasserhafens und für bereits ansässige Industriebetriebe dar.

Mit der überlagernden Festlegung sowohl als ‚Vorranggebiet hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen‘ als auch als ‚Vorranggebiet Natura 2000‘ wird das überragende öffentliche Interesse daran verdeutlicht, dass der gesamte Voslapper Groden – einschließlich der darin liegenden Vogelschutzgebiete – für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Wilhelmshaven genutzt werden kann. Die Gebietsfestlegung ist aufgrund der Lage zum neuen Hafen und zu den bereits vorhandenen Industrieanlagen am Standort Wilhelmshaven ohne Alternative.

Die aus dem Status als Vogelschutzgebiet resultierenden naturschutzrechtlichen Erfordernisse stehen einer wirtschaftlichen Nutzung in den Vogelschutzgebieten sowie möglicherweise auch auf angrenzenden Flächen des ‚Vorranggebiets hafenorientierte wirtschaftliche Anlagen‘ derzeit entgegen. Deshalb sind umgehend Maßnahmen einzuleiten, die es erlauben, die unter die Vogelschutzrichtlinie fallenden Teilflächen des Voslapper Grodens mittelfris-

tig für die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu nutzen. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Kohärenz des Europäischen ökologischen Netzes gewährleistet bleibt (vgl. Abschnitt 3.1.3).“

Weiter wird auf den Seiten 136 f. dargelegt:

„Es liegt im besonderen öffentlichen Interesse, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass der Voslapper Groden insgesamt, d.h. einschließlich der EG-Vogelschutzgebiete, zukünftig für eine wirtschaftliche Nutzung in Anspruch genommen werden kann. Eine zentrale Anforderung dafür, dass dies möglich wird, ergibt sich aus dem Naturschutzrecht (§ 34c Abs. 5 NNatG [außer Kraft getreten, inzwischen: § 34 BNatSchG]). Danach ist es erforderlich, dass der Zusammenhang des ökologischen Netzes „Natura 2000“ auch dann gesichert bleibt, wenn Vorhaben bzw. Planungen ausnahmsweise zugelassen oder durchgeführt werden, die das Netz „Natura 2000“ erheblich beeinträchtigen können („Kohärenzsicherung“).

[...]

Für den Voslapper Groden verfolgt das Land Niedersachsen den Ansatz einer möglichst frühzeitigen Ermittlung und Entwicklung von Gebieten zur Kohärenzsicherung („Kohärenzgebiete“). Die Kohärenzgebiete müssen die gleichen wertbestimmenden Merkmale aufweisen wie die beiden Vogelschutzgebiete, so dass sie mittelfristig deren Funktion im ökologischen Netz Natura 2000 übernehmen können. Dies bedeutet im vorliegenden Fall, dass die Kohärenzgebiete als Biotopmosaiken aus Weidenbüschen, Röhrichtern und offenen Kleingewässern Lebensraum für die wertbestimmenden Vogelarten Rohrdommel, Tüpfelsumpfhuhn, Schilfrohrsänger, Blaukehlchen und für Wasserrallen-Arten bieten. Für die Entwicklung der entsprechenden Habitate ist ein Zeitraum von ca. 5 Jahren anzusetzen.“

Ausgehend davon werden Suchräume für die Kohärenzgebiete benannt, u.a. der Elsflöther Sand.

Mit dem Bebauungsplan Nr. 225 verfolgt die Stadt Wilhelmshaven mithin nicht nur politische Ziele, sondern setzt – § 1 IV BauGB folgend – auch eine bedeutende rechtliche Zielvorgabe um.

Für Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ sprechen somit gewichtige Gründe, die weit über die lokalen Interessen der Stadt Wilhelmshaven hinausreichen und nicht nur im nationalen, sondern auch im europäischen Interesse stehen. Aufgrund des Innovationscharakters des Vorhabens und der hiermit verbundenen Prognoseunsicherheiten erfährt dieses Gewicht jedoch trotz der expliziten Zielvorgabe im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen eine gewisse Relativierung.

Dem steht die vollständige Beseitigung des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ gegenüber. Wie im Gutachten der Arcadis Germany GmbH nochmals wiedergegeben wird, sind die Vogelarten Rohrdommel, Tüpfelsumpfhuhn, Blaukehlchen, Schilfrohrsänger, Wasserralle und Rohrschwirl

wertgebend. Es wird naturschutzfachlich zu prüfen sein, welche Bedeutung dem Schutzgebiet für die Population dieser Arten innerhalb der hier betroffenen atlantischen Region sowohl Niedersachsens als auch Deutschlands zukommt.

Ungeachtet dessen ist der Voslapper Groden eine durch den menschlichen Eingriff (Eindeichung und Aufspülung) entstandene Fläche, die für die Hafenwirtschaft vorgesehen war. Die Fläche konnte indes nicht vermarktet werden und blieb daher überwiegend sich selbst überlassen, was zu der Entwicklung der heute hier anzutreffenden Biotope und der Nutzung als Brutgebiet durch mehrere Vogelarten führte. Aufgrund des seinerzeit vorhandenen Zustands wurde das Gebiet 2007 als Vogelschutzgebiet der EU-Kommission gemeldet und im Anschluss daran national entsprechend unter Schutz gestellt. Dieser Zustand war jedoch lediglich ein Zwischenzustand im Verlauf der natürlichen Sukzessionen, der diese vom Menschen geschaffene Fläche unterliegt. Aktuell droht der Lebensraum für die wertgebenden Vogelarten (vor allem Röhrichflächen der Küstendünentäler und mesophile Grünländer) durch die zunehmende Verbuschung zu verschwinden. Dem könnte zwar durch gezielten Rückschnitt von Gehölzen entgegengewirkt werden, allerdings fördert dies die negativen Auswirkungen von zunehmenden Trockenperioden und die Veränderung der Bodenqualität durch Auswaschung. Der langfristige Erhalt des Schutzgebiets und die Erreichung seiner Erhaltungsziele ist daher unabhängig von dem Bebauungsplan Nr. 225 in Frage gestellt.

Der gemäß Art. 7 FFH-RL auch auf Europäische Vogelschutzgebiete Anwendung findende Art. 6 II FFH-RL sieht nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zwar vor, dass die Mitgliedstaaten auch Abwehrmaßnahmen zur Unterbindung natürlicher Entwicklungen ergreifen müssen, die den Erhaltungszustand von Arten und Lebensräumen in den besonderen Schutzgebieten verschlechtern können.⁵⁸ Dabei verweist der Europäische Gerichtshof auf die Schlussanträge der Generalanwältin. Diese nennt die Verbuschung von Offenland ausdrücklich als Beispiel, lässt aber offen, ob auch strukturellen Veränderungen der Umwelt insbesondere infolge der Klimaerwärmung entgegengewirkt werden muss.⁵⁹ Diese Frage ist bis heute höchstrichterlichen nicht beantwortet. Gegen eine solche Verpflichtung spricht jedoch bereits der auch unionsrechtlich verankerte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.⁶⁰

Die im vorliegenden Fall notwendige Erhaltung von Feuchtbiotopen verlangt ein Ankämpfen gegen die natürliche Sukzession. Dies führt jedoch mittel- bis lang-

⁵⁸ EuGH, Urte. v. 20.10.2005 – C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (Rn. 34), Gibraltar.

⁵⁹ GAin *Kokott*, Schlussanträge v. 9.6.2005 – C-6/04, ECLI:EU:C:2005:372 (Rn. 21).

⁶⁰ *Schumacher*, in: Eppele et al., Biologische Vielfalt und Klimawandel, Bonn-Bad Godesberg 2010, S. 52 (53).

fristig dazu, dass die Flächen aufgrund der insoweit ungünstigen Rahmenbedingungen austrocknen und erodieren. Auf Dauer kann derartigen natürlichen Prozessen indes nicht erfolgreich entgegengewirkt werden und daher auch keine entsprechende gebietsschutzrechtliche Verpflichtung bestehen.⁶¹ So weist der Europäische Gerichtshof an anderer Stelle bereits selbst darauf hin, dass es unverhältnismäßig wäre, Ressourcen für die Verwaltung des Gebiets einzusetzen, wenn sich dies für die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und Arten nicht auszahlt.⁶² Im Lichte dessen haftet dem Europäischen Vogelschutzgebiet V 62 „Voslapper Groden-Nord“ mithin ein gewisser Makel an, der im Rahmen der Abwägung gemäß § 34 III Nr. 1 BNatSchG zwar sicherlich nicht ausschlaggebend ist, aber gleichwohl berücksichtigt werden darf.

Ausgehend davon spricht viel dafür, dass zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne des § 34 III Nr. 1 BNatSchG vorliegen.

2.3 Weniger beeinträchtigende zumutbare Alternativen

§ 34 III Nr. 2 BNatSchG verlangt des Weiteren für die Ausnahme, dass weniger beeinträchtigende zumutbare Alternativen nicht gegeben sind. Kommt eine Alternative in Betracht, die mit geringeren Beeinträchtigungen des betroffenen Schutzgebiets verbunden ist, muss sich der Plangeber also grundsätzlich auf diese Alternative verweisen lassen.

Der Begriff der Alternative bezieht sich dabei auf die mit dem Bebauungsplan verfolgten zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses.⁶³ Von einer Alternative kann deshalb dann nicht mehr die Rede sein, wenn eine Variante auf einen anderen Plan hinausläuft, weil die vom Plangeber in zulässiger Weise verfolgten Ziele nicht verwirklicht werden können.⁶⁴ Maßgeblich sind dabei auch bloße Teilziele,⁶⁵ soweit sie an den für das Vorhaben sprechenden zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses teilhaben.⁶⁶

Als Alternative im Sinne des § 34 III Nr. 2 BNatSchG kommen mithin lediglich diejenigen Standorte sowie Varianten in Betracht, mit denen sich die konkret ver-

⁶¹ *Leist*, Lebensschutz nach Europäischem Gemeinschaftsrecht und seine Verwirklichung im deutschen Rechtskreis, Hamburg 1998, S. 160; zum Ganzen auch *von Zingler*, Anpassung des europäischen und des nationalen Gebietsschutzrechts an die Folgen des Klimawandels, Göttingen 2013, S. 170-172.

⁶² EuGH, Urt. v. 3.4.2014 – C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Rn. 28), Cascina Tre Pini Ss.

⁶³ BVerwG, Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12.07, BVerwGE 134, 166 (Rn. 33).

⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 11.8.2016 – 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20 (Rn. 138).

⁶⁵ BVerwG, Beschl. v. 3.6.2010 – 4 B 54.09, NVwZ 2010, 1289 (Rn. 9).

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 11.8.2016 – 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20 (Rn. 141).

folgten Planungsziele noch – wenn auch unter gewissen Abstrichen am Zielerfüllungsgrad – verwirklichen lassen.⁶⁷ Inwieweit Abstriche vom Zielerfüllungsgrad hinzunehmen sind, hängt dabei vom Gewicht und dem Grad der Erreichbarkeit des betreffenden (Teil-)Ziels im jeweiligen Einzelfall ab.⁶⁸

Der Plangeber muss sich jedoch nur zumutbare Alternativen entgegenhalten lassen. Er darf daher von einer ihm technisch an sich möglichen Alternative Abstand nehmen, wenn diese ihm unverhältnismäßige Opfer abverlangt oder andere Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigt.⁶⁹ Der Europäische Gerichtshof begreift die im Rahmen der Abweichungsentscheidung vorzunehmende Alternativenprüfung daher als Abwägung zwischen den im konkreten Fall grundsätzlich in Betracht kommenden Alternativen.⁷⁰ Nicht zulässig ist hingegen, allein auf die Mehrkosten einer Alternative zu verweisen, ohne eine solche Abwägung durchzuführen.⁷¹

Ausgehend davon hängt die Existenz von Alternativen ebenso wie der Suchraum für mögliche Alternativen maßgeblich von den Planungszielen ab, die sich im Rahmen der Prüfung des Abweichungsgrundes haben durchsetzen können. Ist die Versorgung Deutschlands oder gar der EU mit einem bestimmten Produkt das entscheidende Planungsziel, ist auch grundsätzlich innerhalb der gesamten Bundesrepublik Deutschland nach Standortalternativen zu suchen. Zwar scheiden im Rahmen der Bauleitplanung Alternativen jenseits des Gemeindegebiets grundsätzlich aus, weil sie von der planenden Gemeinde nicht realisiert werden können.⁷² Dies gilt jedoch dann nicht, wenn sich die planende Gemeinde für die Rechtfertigung ihrer Planung gerade (auch) auf überörtliche Gründe stützt.⁷³

Vorliegend lassen sich zwar die mit dem Bebauungsplan Nr. 225 verfolgten wirtschaftlichen Ziele nicht außerhalb des Stadtgebiets bzw. des näheren Umfeldes von Wilhelmshaven erreichen, doch bewirken allein diese Ziele noch kein Überwiegen im Sinne des § 34 III Nr. 1 BNatSchG. Vielmehr bedarf es für das Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses zusätzlich der unter II.2.2 genannten überörtlichen Belange. Demnach reicht der Suchraum

⁶⁷ So bereits BVerwG, Ur. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1 (Rn. 143).

⁶⁸ BVerwG, Ur. v. 11.8.2016 – 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20 (Rn. 138); BVerwG, Ur. v. 9.7.2009 – 4 C 12.07, BVerwGE 134, 166 (Rn. 33).

⁶⁹ BVerwG, Ur. v. 6.11.2013 – 9 A 14.12, BVerwGE 148, 373 (Rn. 74).

⁷⁰ EuGH, Ur. v. 16.2.2012 – C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82 (Rn. 74), Solvay; EuGH, Ur. v. 20.9.2007 – C-304/15, ECLI:EU:C:2007:532 (Rn. 83), Kommission/Italien.

⁷¹ Vgl. EuGH, Ur. v. 16.7.2020 – C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (Rn. 41), WWF Italia Onlus.

⁷² VerfGH Rh.-Pf., Ur. v. 11.7.2005 – N 25/04, NVwZ 2006, 206 (210); *Mitschang/Wagner*, DVBl. 2010, 1257 (1264); *Louis/Wolf*, NuR 2002, 455 (458).

⁷³ *Friedrichsen*, Umweltbelastende Vorhaben und Alternativen in der Planfeststellung, Frankfurt a.M. 2005, S. 227 ff.; *Lau*, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, Berlin 2012, Rn. 76.

für weniger beeinträchtigende zumutbare Alternativen über Wilhelmshaven hinaus.

Bei letztlich erfolgenden privaten Investitionen muss zudem die Grenze der Rentabilität gewahrt bleiben, da sich andernfalls – betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten folgend – die mit dem privaten Ansiedlungsvorhaben verbundenen öffentlichen Interessen nicht erreichen lassen.⁷⁴ Dabei ist jedoch zu beachten, dass nicht jeder unternehmerische Wunsch auch eine notwendige Ansiedlungsvoraussetzung darstellt.

Hiermit setzt sich die bereits zitierte Standortanalyse aus dem Jahre 2021 auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Tiefseehafen in Wilhelmshaven um einen in der Form einmaligen Standort in Deutschland handle. Im Vergleich zu anderen Häfen, z.B. der Städte Brunsbüttel oder Stade, weise dieser wichtige Vorteile auf, die ihn als Energiedrehscheibe qualifizieren:

„Der Standort Wilhelmshaven bietet exzellente Bedingungen für den Aufbau einer strom- und wasserstoffbasierten Importinfrastruktur. Zum einen bietet er als einziger deutscher Standort die nötige Wassertiefe, um die immer größeren Tankschiffe vollbeladen und tideunabhängig rund um die Uhr umschlagen zu können. Zum anderen verfügt er über große Hafen-, Lager-, Energie-, Speicher- und Transportinfrastrukturen, die sowohl für einen schnellen Markthochlauf genutzt, als auch mittelfristig auf Wasserstoff umgerüstet werden können. Bei Standortfaktoren wie Verkehrsanbindung (Eisenbahn und Autobahn) ins Hinterland, Wissenschaftslandschaft und beruflicher Bildung weisen Wilhelmshaven und die Region ebenfalls Vorteile gegenüber anderen Standorten auf. Zusätzlich zu den genannten Rahmenbedingungen findet man in Wilhelmshaven vergleichsweise günstige öffentliche Zuschüsse zur Unterstützung von privaten Investitionen vor, durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ und durch Strukturhilfen für die öffentlichen Träger in Höhe von 157 Mio. € in Folge des Kohleausstiegs.“⁷⁵

Im Gutachten der Arcadis Germany GmbH werden ergänzend dazu die Mindestvoraussetzungen für die Erreichung der (voraussichtlich) zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses darstellenden Planungsziele plausibel hergeleitet. Genannt werden:

- eine Wassertiefe der Zufahrt von mindestens 16,7 m;

⁷⁴ *Friedrichsen*, Umweltbelastende Vorhaben und Alternativen in der Fachplanung, Frankfurt a.M. 2005, S. 231; *Erbguth*, DVBl. 1999, 588 (590); vgl. auch HessVGh, Urt. v. 21.8.2009 – 11 C 318/08.T, juris, Rn. 439 u. 500.

⁷⁵ *Merkel et al.*, Energiedrehscheibe Wilhelmshaven 2.0 – Standortanalyse, April 2021, S. 20 (verfügbar unter https://www.portofwilhelmshaven.de/PDF/2021-05-03_Standortanalyse_WHV.pdf?m=1623039308&).

- ein ausreichender Manövrierraum im Bereich des Hafens (Drehkreisdurchmesser von mindestens 550 m);
- Raum für mindestens vier Liegeplätze für Anleger für Großschiffe (AFG);
- Verfügbarkeit von geeigneten Industrie- und Hafenflächen (mindestens 130 ha).

Jedenfalls für die Frage der Zumutbarkeit spielen darüber hinaus vor allem die Entfernung von Anbindungsmöglichkeiten an das Erdgasfernleitungsnetz, ebenso wie die Verfügbarkeit der Verkehrsanbindung von Straße und Schiene eine Rolle. Besonders hervorzuheben ist auch die Länge der Revierfahrt. Die Revierfahrt ist jene Strecke, die ein Schiff vom Verlassen des Hafens oder Liegeplatzes bis zum offenen Meer zurücklegt. Diese Strecke kann zeitlichen Beschränkungen unterliegen und ist häufig lotsenpflichtig, was sich auf die Kosten und damit auf die Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Energieträgern auswirkt. Daneben hat die Länge der Revierfahrt Auswirkungen auf den Treibstoffverbrauch und der daraus resultierenden CO₂-Emissionen eines Schiffes pro gefahrene Tonne Ladung. Aufgrund der zu erwartenden hohen An- und Abauffrequenz der Schiffe pro Jahr (900 Schiffsanläufe pro Jahr) handelt es sich hierbei um signifikante Mengen an Treibstoff und CO₂-Emissionen.

Dies zugrunde gelegt werden im Gutachten der Arcadis Germany GmbH zahlreiche Standortalternativen in und außerhalb von Wilhelmshaven und Niedersachsen untersucht. Im Ergebnis zeigt sich, dass der mit dem Bebauungsplan Nr. 225 gewählte Standort der einzige Standort ist, der die Mindestvoraussetzungen erfüllt und sich darüber hinaus als zumutbar erweist.

Bei einer Verkleinerung des Plangebiets auf 130 ha fiel die Beeinträchtigung des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ ebenfalls massiv aus. Gleichzeitig bedeutete dies einen erheblichen Abstrich am Zielerfüllungsgrad im Vergleich zum aktuellen Planentwurf. Demnach dürfte auch dies keine zumutbare Alternative darstellen.

Im Ergebnis spricht folglich viel dafür, dass keine zumutbare Alternative im Sinne des § 34 III Nr. 2 BNatSchG gegeben ist.

2.4 Kohärenzsicherung

§ 34 V 1 BNatSchG sieht schließlich vor, dass im Falle einer Ausnahme die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes Natura 2000 notwendigen Maßnahmen vorzusehen sind. Es müssen die Funktionseinbußen für die Erhaltungsziele des betroffenen Gebiets durch Maßnahmen, die zu dem Plan oder Projekt hinzutreten, kompensiert werden.⁷⁶ Die dafür zu ergreifenden Maßnahmen stellen eine

⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 199).

konstitutive Zulässigkeitsvoraussetzung der Ausnahmeentscheidung und nicht lediglich deren Rechtsfolge dar.⁷⁷ Dies erfordert die Beachtung einer Reihe von Voraussetzungen:

2.4.1 Funktionaler Zusammenhang

In funktionaler Hinsicht müssen die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes Natura 2000 zu ergreifenden Maßnahmen (Kohärenzmaßnahmen) die beeinträchtigten Lebensräume und Arten in vergleichbaren Dimensionen erfassen, sich auf die gleiche biogeografische Region im gleichem Mitgliedstaat beziehen und Funktionen vorsehen, die mit den Funktionen, aufgrund derer die Auswahl des ursprünglichen Gebiets begründet war, vergleichbar sind.⁷⁸ Zu den Maßnahmen gehören die Wiederherstellung oder die Verbesserung des verbleibenden Lebensraums oder die Neuanlage eines Lebensraums desselben Typs, der in das Netz Natura 2000 einzugliedern ist.⁷⁹ Ist der betroffene Lebensraum nicht vermehrbar, kann dieser also nicht künstlich hergestellt werden, so muss auf eine sog. „second-best“-Maßnahme zurückgegriffen, also ein diesem Lebensraum möglichst ähnlicher Lebensraum entwickelt oder aufgewertet werden.⁸⁰ Die Verschiedenheit des beeinträchtigten und des aufgewerteten Lebensraums erfordert regelmäßig einen nicht unerheblichen Flächenzuschlag; zudem muss mit der Maßnahme ein Beitrag zur Förderung des beeinträchtigten Lebensraums geschaffen werden, sodass die Aufwertung mittelbar auch dem beeinträchtigten Lebensraum zugutekommt.⁸¹ Besonderer Anstrengungen bedarf es, wenn ein Natura 2000-Gebiet vollständig entwertet wird.⁸²

Vorliegend ist nach naturschutzfachlicher Einschätzung der geforderte funktionale Zusammenhang zwischen Beeinträchtigung und Kohärenzmaßnahme gegeben. Auf eine „second-best“-Maßnahme muss dabei nicht zurückgegriffen werden.

Da im vorliegenden Fall das Europäische Vogelschutzgebiet V 62 „Voslapper Groden-Nord“ vollständig entwertet wird und im Rahmen des Überwiegens gerade auch die – langfristig gesehen – suboptimale Lebensraumeignung ins Feld zu führen ist, muss der neu zu schaffende Lebensraum zudem gegenüber dem angestammten Schutzgebiet Vorteile aufweisen. Dies wäre der Fall, wenn die Kohärenzflächen Eigenschaften haben oder mit aktiven Mechanismen versehen wä-

⁷⁷ OVG S-H, Urt. v. 4.12.2014 – 6 A 294/11, juris, Rn. 29.

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 6.11.2013 – 9 A 14.12, BVerwGE 148, 373 (Rn. 93).

⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 (Rn. 418).

⁸⁰ OVG S-H, Urt. v. 4.12.2014 – 6 A 294/11, juris, Rn. 30.

⁸¹ OVG S-H, Urt. v. 4.12.2014 – 6 A 294/11, juris, Rn. 32 f.

⁸² Hierzu am Bsp. des FFH-Gebiets „Lakomaer Teiche“ *Gerstgraser/Zank*, NuL 2012, 293 ff.

ren, die u.a. aufgrund entsprechender Wasserverfügbarkeit, Wasserstandregulierung und Oberflächenreliefgestaltung mit einem optimierten Verhältnis von funktionalen Kernzonen und Randzonen sowie schirmenden Pufferzonen ein nachhaltigeres Gebietsmanagement erlauben und einen dauerhaft guten Lebensraum-Zustand gewährleisten.

2.4.2 Räumlicher Zusammenhang

In räumlicher Hinsicht muss der Ausgleich nicht notwendig unmittelbar am Ort der Beeinträchtigung erfolgen; es reicht vielmehr aus, dass die Einbuße ersetzt wird, die das Gebiet hinsichtlich seiner Funktion für die biogeografische Verteilung der beeinträchtigten Lebensräume und Arten erleidet.⁸³ Bei mehreren in Betracht kommenden Maßnahmen ist grundsätzlich auf die Maßnahme mit der größten Wirksamkeit und den höchsten Erfolgsaussichten zurückzugreifen.⁸⁴

Es können auch Maßnahmen außerhalb von Natura 2000-Gebieten durchgeführt werden. Die betreffenden Flächen müssen rechtlich gesichert und sogleich nach abschließender Entscheidung über ihre Inanspruchnahme für Kohärenzmaßnahmen der EU-Kommission gemeldet werden, sodass die Gebietskulisse entsprechend erweitert werden kann.⁸⁵ Die förmliche Gebietsnachmeldung an die EU-Kommission kann somit im Nachgang, also nach Inkrafttreten des Bebauungsplans erfolgen.⁸⁶ Diese ist nicht Teil der Ausnahmeentscheidung nach § 34 III-V BNatSchG. Mit Blick auf die Informationspflicht gemäß § 34 V 2 BNatSchG sollte die EU-Kommission jedoch bereits vorab informell informiert werden.

2.4.3 Zeitlicher Zusammenhang

In zeitlicher Hinsicht muss jedenfalls sichergestellt sein, dass das Gebiet unter dem Aspekt des beeinträchtigten Erhaltungsziels nicht irreversibel geschädigt wird.⁸⁷ Im Fall der vollständigen Beseitigung eines Natura 2000-Gebiets kann es diesbezüglich freilich nicht auf das betreffende Schutzgebiet ankommen, sondern ist auf die Wahrung der ökologischen Funktion des Gebiets im Netz Natura 2000 abzustellen. Entscheidend ist, dass die Funktionalität des Schutzgebietsnetzes gewahrt bleibt.⁸⁸ Je nach den Umständen des Einzelfalls können auch sehr lange Entwicklungszeiträume hinnehmbar sein.⁸⁹ Das dadurch entstehende

⁸³ BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 200).

⁸⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 4.6.2020 – 7 A 1.18, NuR 2020, 709 (Rn. 78).

⁸⁵ BVerwG, Beschl. v. 15.7.2020 – 9 B 5.20, juris, Rn. 25; BVerwG, Urt. v. 6.11.2013 – 9 A 14.12, BVerwGE 148, 373 (Rn. 104).

⁸⁶ Vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 9.12.2024 – 1 C 10210/23.OVG, juris, Rn. 257.

⁸⁷ BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 200).

⁸⁸ *Spieth/Appel*, NuR 2009, 669 (675).

⁸⁹ Siehe bspw. HessVG, Urt. v. 21.8.2009 – 11 C 318/08.T, juris, Rn. 569: 30 Jahre; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 8.11.2007 – 8 C 11523/06.OVG, DVBl. 2008, 181 (189): 120 Jahre.

„time lag“ ist ggf. durch eine entsprechende Mehrkompensation abzufedern.⁹⁰ Rechtssystematisch ist diese Mehrkompensation jedoch der Ausnahmefall; denn der hinter § 34 V BNatSchG stehende Art. 6 IV FFH-RL spricht ausdrücklich von „Ausgleichsmaßnahmen“. Dem Konzept des Ausgleichs ist es jedoch inhärent, dass eine vorübergehende Verschlechterung des ökologischen Zustands eintritt, weil es auf der Hand liegt, dass etwa ein ausgewachsener Baum erst Jahre später gleichwertig substituiert werden kann.⁹¹ Umgekehrt kann es je nach Art der Beeinträchtigung und der zum Ausgleich vorgesehenen Maßnahmen funktionsbezogen aber auch geboten sein, dass die erforderlichen Maßnahmen bereits vor dem Beginn der Vollzugsmaßnahmen eingeleitet oder wirksam werden.⁹²

Nach Einschätzung der EU-Kommission soll die Mehrkompensation faktisch sogar den Regelfall darstellen, weil die Wahrung der globalen Kohärenz des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 keine Schutzlücken erlaubt. Daher sollte – so wörtlich – ein Ausgleichsverhältnis von 1:1 oder weniger nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn nachgewiesen wird, dass mit Maßnahmen dieses Umfangs die Struktur und Funktionalität innerhalb kurzer Zeit vollständig wiederhergestellt werden kann (d.h. ohne die Erhaltung der Lebensräume oder der Populationen wichtiger Arten, die von dem Plan oder Projekt betroffen sein könnten, oder deren Erhaltungsziele zu gefährden).⁹³

Aufgrund der vergleichsweise kurzen Dauer der hier erforderlichen Entwicklungszeit für die Schaffung des neuen Lebensraums für die erhaltungszielbestimmenden Arten des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ und weil ein Teil der Maßnahmen bereits umgesetzt ist, erscheint vorliegend aus rechtlicher Sicht auch unter Berücksichtigung der Einschätzung der EU-Kommission ein Time-Lag-Ausgleich nicht zwingend erforderlich. Mit dem gewählten flächenbezogenen Kompensationsansatz von 1:1,3 liegt das Konzept jedenfalls auf der sicheren Seite.

Ungeachtet dessen sind die Kohärenzmaßnahmen grundsätzlich zeitgleich *mit den Projekten*, deren Kompensation sie dienen, zu verwirklichen; etwas anderes gilt grundsätzlich nur, wenn es objektiv nicht möglich ist, die durch die Projekte

⁹⁰ EU-Kommission, Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, 28.10.2021, ABl. EU C 437, S. 1 (S. 57).

⁹¹ BVerwG, Beschl. v. 29.10.2020 – 7 VR 7.20, NVwZ 2021, 575 (Rn. 19).

⁹² BVerwG, Beschl. v. 14.4.2011 – 4 B 77.09, juris, Rn. 29.

⁹³ EU-Kommission, Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, 28.10.2021, ABl. EU C 437, S. 1 (S. 57).

verursachten Beeinträchtigungen zeitnah auszugleichen.⁹⁴ Die EU-Kommission hält hierzu fest:

„Der Zeitfaktor ist bei der Planung von Ausgleichsmaßnahmen entscheidend, da die Maßnahmen vorhanden, voll funktionsfähig und wirksam sein sollten, bevor der Schaden im Gebiet eintritt.“⁹⁵

An anderer Stelle heißt es in der Rechtsprechung hingegen, dass die Kohärenzmaßnahmen spätestens *bis zur Vollendung des Vorhabens* durchgeführt worden sein müssen.⁹⁶

Anknüpfungspunkt ist jedoch jeweils das Projekt bzw. Vorhaben und damit die reale Beeinträchtigung des Natura 2000-Gebiets. Der Bebauungsplan Nr. 225 selbst löst hingegen noch keine kompensationspflichtige Beeinträchtigung des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ aus.⁹⁷ Es bedarf folglich einer Prognose im Hinblick auf die Umsetzung des Bebauungsplans.

2.4.4 Keine Standardmaßnahmen

Bei den vorgesehenen Kohärenzmaßnahmen darf es sich darüber hinaus nicht um solche Maßnahmen handeln, die gemessen am Maßstab des Art. 6 I und II FFH-RL ohnehin zu ergreifen gewesen wären.⁹⁸ Dies ist jedenfalls bei solchen Maßnahmen der Fall, die nach dem einschlägigen Managementplan obligatorisch sind. Im vorliegenden Fall sind für die Kohärenzsicherung nur Maßnahmen auf Flächen außerhalb der bisherigen Schutzgebietskulisse vorgesehen – es soll ein neues Natura 2000-Gebiet entstehen –, sodass es sich zweifelsohne nicht um ohnehin zu ergreifende Standardmaßnahmen handelt.

2.4.5 Hohe Prognosewahrscheinlichkeit

Fernerhin müssen die Maßnahmen nach aktuellem wissenschaftlichem Erkenntnisstand mit hoher Wahrscheinlichkeit wirksam sein.⁹⁹ Die vorgesehenen Kohärenzmaßnahmen müssen mithin praktisch wirksam und tatsächlich umsetzbar sein.¹⁰⁰

⁹⁴ BVerwG, Urt. v. 11.8.2016 – 7 A 1.15, juris, Rn. 146.

⁹⁵ EU-Kommission, Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, 28.10.2024, ABl. EU C 437, S. 1 (S. 59).

⁹⁶ BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 (Rn. 419); BVerwG, Beschl. v. 14.4.2011 – 4 B 77.09, juris, Rn. 29; BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 200).

⁹⁷ Mitschang/Wagner, DVBl. 2010, 1257 (1266).

⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 9.2.2017 – 7 A 2.15, BVerwGE 158, 1 (Rn. 422).

⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 201).

¹⁰⁰ VG Oldenburg, Urt. v. 30.6.2014 – 5 A 4319/12, juris, Rn. 152.

Die praktische Wirksamkeit setzt eine hohe Prognosewahrscheinlichkeit voraus, dass sich die betreffenden Flächen im Zuge der vorgesehenen Maßnahmen entsprechend dem naturschutzfachlichen Ziel entwickeln werden. Dies ist mit den geplanten Maßnahmen nach den vorliegenden Erkenntnissen der Fall.

Die tatsächliche Umsetzbarkeit verlangt, dass der Umsetzung der Kohärenzmaßnahmen keine rechtlichen Hindernisse entgegenstehen und für den erforderlichen Zeitraum ein ungehinderter Zutritt zu den Maßnahmenflächen besteht, um die Kohärenzmaßnahmen herstellen und unterhalten zu können. Dies bedingt es, dass die betreffenden Flächen grundsätzlich spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung der ermöglichten Projekte rechtlich gesichert sein müssen.¹⁰¹ Die Regeln des § 1a III BauGB bzw. § 15 IV BNatSchG gelten entsprechend.

Soweit die Kohärenzmaßnahmen zugleich den nach § 1a III BauGB geforderten Eingriffsausgleich abdecken sollen, muss die rechtliche Sicherung sogar bereits zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorliegen.¹⁰² Gemäß § 1a III 2 BauGB erfolgt der Ausgleich durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen können gemäß § 1a III 4 BauGB auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden. Eine im Sinne von § 1a III 4 Alt. 2 BauGB von der Gemeinde bereitgestellte Fläche ist eine solche, die sich bereits im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses im Eigentum der Gemeinde befindet oder für die in sonstiger Weise zumindest ein zeitlich unbefristetes Verfügungsrecht gesichert ist.¹⁰³

Die Maßnahmenflächen liegen nur zum Teil im Eigentum der Stadt Wilhelmshaven noch ist ein zeitlich unbefristetes Verfügungsrecht der Stadt Wilhelmshaven an diesen Flächen avisiert. Vielmehr befindet sich ein Teil der Flächen bereits im Eigentum der Containerterminal Wilhelmshaven JadeWeserPort-Marketing GmbH & Co. KG (JWP-M) und sollen die übrigen Flächen von dieser erworben werden. Zur rechtlichen Sicherung der Maßnahmenflächen wird ein städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB zwischen der Stadt Wilhelmshaven und der JWP-M angestrebt. Dabei ist indes zu beachten, dass ein solcher Vertrag als Substitut einer bauleitplanerischen Festsetzung den tatsächlichen Erfolg der erforderlichen Ausgleichsmaßnahme in einer ähnlich gesicherten Weise gewährleisten muss wie eine Festsetzung, insbesondere muss die erforderliche Bindung

¹⁰¹ OVG Bremen, Beschl. v. 3.4.2017 – 1 B 126/16, NuR 2017, 400 (407).

¹⁰² OVG Bremen, Urt. v. 1.12.2022 – 1 D 187/22, juris, Rn. 66 ff.; NdsOVG, Urt. v. 8.9.2021 – 1 KN 115/19, juris, Rn. 40 f.; HessVGH, Urt. v. 19.10.2017 – 4 C 2424/15.N, juris, Rn. 82 ff.; OVG NRW, Urt. v. 5.12.2017 – 10 D 97/15.NE, juris, Rn. 30 ff.

¹⁰³ NdsOVG, Urt. v. 8.9.2021 – 1 KN 115/19, juris, Rn. 41.

auch zu Lasten von künftigen Eigentümern bestehen.¹⁰⁴ Dafür reicht ein lediglich die Vertragsparteien bindender Vertrag allein grundsätzlich nicht aus.¹⁰⁵ Der Umstand, dass die JWP-M vom Land Niedersachsen beherrscht wird und das Land Niedersachsen seinerseits gemäß Art. 20 III GG unmittelbar an Recht und Gesetz gebunden ist, genügt womöglich ebenfalls nicht.¹⁰⁶

Jedoch hat das Bundesverwaltungsgericht bereits festgehalten, dass eine Ausgleichsmaßnahme im Sinne des § 1a III 2-4 BauGB rechtlich gesichert ist, wenn von der hierfür zuständigen Behörde beabsichtigt ist, die betreffenden Flächen förmlich als Naturschutzgebiet auszuweisen.¹⁰⁷ Dies ist hier nicht nur beabsichtigt, sondern aufgrund des Umstands, dass es sich nicht nur um Ausgleichsmaßnahmen im Sinne der Eingriffsregelung, sondern zugleich um Kohärenzmaßnahmen gemäß § 34 V BNatSchG handelt, rechtlich zwingend. Da dies jedoch auch nach Inkrafttreten des Bebauungsplans erfolgen kann und die förmliche Unterschutzstellung bzw. Nachmeldung als Natura 2000-Gebiet keine notwendige Bedingung für die rechtliche Sicherung ist, wird empfohlen, zusätzlich die Sicherungsmittel des § 1a III 2-4 BauGB zu nutzen. Weil das Naturschutzrecht insoweit keine abweichenden Regelungen enthält, kann § 1a III BauGB entsprechend auch auf Kohärenzmaßnahmen angewendet werden.¹⁰⁸

Festsetzungen gemäß § 1a III 2 BauGB scheiden dabei aus, da die Kohärenzflächen hier außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans liegen und auch nicht von Zuordnungsfestsetzungen im Sinne des § 9 Ia BauGB in Bezug auf von der Gemeinde bereitgestellten plangebietsexternen Flächen Gebrauch gemacht werden soll.

In Betracht kommt aber ein städtebaulicher Vertrag gemäß § 1a III 4 Alt. 1 i.V.m. § 11 BauGB. Die Stadt Wilhelmshaven und die JWP-M beabsichtigen tatsächlich auch, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen. Dieser allein genügt für eine hinreichende rechtliche Sicherung jedoch nicht. Für die Wahrung der erforderlichen Sicherung ist es vielmehr grundsätzlich erforderlich, dass sich die für den Ausgleich vorgesehene Fläche im Eigentum der Gemeinde befindet oder in sonstiger Weise zumindest ein für die Zeit der vorgesehenen Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen geltendes Verfügungsrecht der Gemeinde über diese Fläche besteht.¹⁰⁹ In dem städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt Wilhelmshaven und der JWP-M müsste mithin für die Kohärenzflächen, die sich im Eigentum der

¹⁰⁴ *Gellermann*, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 1a Rn. 88 m.w.N.

¹⁰⁵ SächsOVG, Urt. v. 14.7.2021 – 1 C 4/20, juris, Rn. 73; OVG NRW, Urt. v. 5.12.2017 – 10 D 97/15.NE, juris, Rn. 36.

¹⁰⁶ In diese Richtung OVG NRW, Urt. v. 5.12.2017 – 10 D 97/15.NE, juris, Rn. 38.

¹⁰⁷ BVerwG, Beschl. v. 18.7.2003 – 4 BN 37.03, juris, Rn. 6.

¹⁰⁸ *Gellermann*, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 1a Rn. 164.

¹⁰⁹ SächsOVG, Urt. v. 14.7.2021 – 1 C 4/20, juris, Rn. 73 m.w.N.

JWP-M befinden, die Bewilligung der Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit gemäß § 1090 BGB zugunsten der Stadt Wilhelmshaven aufgenommen werden.

Unter der Voraussetzung, dass die Stadt Wilhelmshaven Eigentümerin sämtlicher Kohärenzflächen ist oder ihr hieran für die Durchführung der Kohärenzmaßnahmen zumindest eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit eingeräumt wird, kann alternativ oder zusätzlich zu einem städtebaulichen Vertrag auch auf „sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen“ im Sinne des § 1a III 4 Alt. 2 BauGB zurückgegriffen werden. Dies verlangt eine entsprechende zumindest einseitige Erklärung der Gemeinde, von der sie sich im Nachhinein nicht ohne weitere Kontrolle und ohne Gefahr für den rechtlichen Bestand des Bebauungsplans wieder lossagen kann.¹¹⁰ Ausreichend, aber auch erforderlich dafür ist ein Beschluss des Gemeinderats, der genau festlegt, auf welcher von der Gemeinde bereitgestellten Fläche mit welchen Maßnahmen die mit der Durchführung der Planung eintretenden Eingriffe auszugleichen sind.¹¹¹ Enthält die vom Gemeinderat beschlossene Begründung des Bebauungsplans eine derartige Erklärung, ist diese als eben jene Zusage einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft zu beurteilen, die in der Begründung beschriebenen Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen.¹¹²

Die rechtliche Sicherung muss erst, dann aber unabdingbar im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorliegen.¹¹³ Soll die rechtliche Sicherung durch städtebaulichen Vertrag erfolgen, müsste dieser folglich im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bereits vom Vertragspartner unterschrieben vorliegen¹¹⁴ und Regelungen enthalten, die die Stadt Wilhelmshaven in die Lage versetzen, die Ausgleichsmaßnahmen auch tatsächlich umsetzen zu können, wie die bereits erwähnte Bewilligung der Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit an den Ausgleichsflächen gemäß § 1090 BGB.¹¹⁵

Soll die rechtliche Sicherung hingegen durch sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen erfolgen, so muss die dafür erforderliche Verfügungsbefugnis der Stadt Wilhelmshaven über die Ausgleichsflächen bereits im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorliegen.¹¹⁶ Dafür bedarf es

¹¹⁰ BVerwG, Urt. v. 19.9.2002 – 4 CN 1.02, DVBl. 2003, 204 (206 f.).

¹¹¹ OVG Rh.-Pf., Urt. v. 8.5.2013 – 8 C 10635/12.OVG, juris, Rn. 66.

¹¹² *Gellermann*, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 1a Rn. 92 m.w.N.

¹¹³ SächsOVG, Urt. v. 14.7.2021 – 1 C 4/20, juris, Rn. 74; OVG, Rh.-Pf., Urt. v. 6.11.2013 – 8 C 10607/13.OVG, juris, Rn. 46.

¹¹⁴ SächsOVG, Urt. v. 23.3.2021 – 1 B 406/20, juris, Rn. 90.

¹¹⁵ *Reidt*, in: Mitschang, Bauen und Naturschutz, Frankfurt a.M. 2011, S. 55 (56 f.).

¹¹⁶ VGH Bad.-Württ., Urt. v. 5.7.2023 – 3 S 4259/20, juris, Rn. 66; NdsOVG, Urt. v. 8.9.2021 – 1 KN 115/19, juris, Rn. 41.

zumindest einer nicht mehr einseitig vom (bisherigen) Grundstückseigentümer auflösbaren Anwartschaft. Die darüber hinaus erforderliche selbstbindende Erklärung kann hingegen zusammen mit dem Satzungsbeschluss (am besten einen Tagesordnungspunkt zuvor) abgegeben werden.

Unter Beachtung dessen ist auch die rechtliche Sicherung der Maßnahmenflächen gewährleistet. Als beachtlich erweist sich jedoch, dass die Schaffung des erforderlichen Lebensraums mehrere Gewässerausbauten im Sinne des § 67 II 1 WHG in der Alternative der Herstellung von Gewässern verlangt. Dies wiederum bedarf gemäß § 68 I WHG grundsätzlich der Planfeststellung, sodass den vorgesehenen Kohärenzmaßnahmen aktuell die tatsächliche Umsetzbarkeit fehlt.

Höchststrichterlich geklärt ist bereits, dass die Regelung von Einzelheiten des Kohärenzausgleichs auch einem (ergänzenden) Planfeststellungsbeschluss vorbehalten bleiben kann, sofern die Durchführung der notwendigen Kohärenzsicherungsmaßnahmen nicht ungewiss ist.¹¹⁷ Dies wiederum ist der Fall, wenn feststeht, dass der Vorhabenträger die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen hat, für den Ausgleich geeignete Flächen bezeichnet sind, der erforderliche zeitliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich gewahrt werden kann und dadurch insgesamt sichergestellt ist, dass alle Maßnahmen ergriffen werden, die notwendig sind, um die globale Kohärenz des Netzes Natura 2000 zu schützen.¹¹⁸

Steht die naturschutzfachliche Eignung der geplanten Maßnahmen fest, sind die dafür erforderlichen Flächen rechtlich gesichert und stehen der Umsetzung der Kohärenzmaßnahmen aus objektiver Sicht keine Versagungsgründe entgegen, reicht dies mithin grundsätzlich für die notwendige hohe Prognosewahrscheinlichkeit aus. Das gilt umso mehr, wenn im Rahmen der Behördenbeteiligung bei Aufstellung des Bebauungsplans seitens der für die Gewässerausbauten zuständigen Planfeststellungsbehörden eine positive Stellungnahme abgegeben wird. In diesem Fall ließe sich auch vor Abschluss der wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren bereits auf der Ebene des Bebauungsplans Nr. 225 abschließend beantworten, ob die Ausnahmenvoraussetzungen nach § 34 III-V BNatSchG vorliegen. Eine entsprechende Prognoseentscheidung wäre von der Stadt Wilhelms-
haven zu treffen.

Ungeachtet dessen wird – wie bereits ausgeführt – durch den Bebauungsplan selbst noch keine erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des § 34 II BNatSchG ausgelöst, sondern erst durch dessen Umsetzung. Daher bestehen in der Bauleit-

¹¹⁷ BVerwG, Beschl. v. 31.1.2006 – 4 B 49.05, NVwZ 2006, 823 (826).

¹¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 31.1.2006 – 4 B 49.05, NVwZ 2006, 823 (826).

planung trotz der bereits hier verankerten Prüfpflicht nach § 1a IV BauGB Konfliktverlagerungsmöglichkeiten.¹¹⁹ Dies betrifft gerade auch die Kohärenzsicherung. Hierüber muss sogar auf Genehmigungsebene noch nicht abschließend entschieden werden, sondern ist ein Entscheidungsvorbehalt möglich.¹²⁰ Ausgehend davon muss auf Bebauungsplanebene lediglich gewährleistet sein, dass die Problematik auf Genehmigungsebene bewältigt werden kann.

Soweit mit Blick auf § 34 VIII BNatSchG vertreten wird, dass eine Konfliktverlagerung nicht möglich sei, weil demnach Vorhaben gemäß § 30 BauGB auf Genehmigungsebene keiner Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung mehr unterliegen,¹²¹ ist diese Ansicht überholt. Schon aus unionsrechtlichen Gründen kommt § 34 VIII BNatSchG vielmehr nur insoweit zur Anwendung, wie die mit dem betreffenden Vorhaben verbundenen Auswirkungen bereits abschließend und noch hinreichend aktuell auf der Ebene der Bauleitplanung geprüft worden sind.¹²²

Auf Genehmigungsebene wäre dann einzufordern, dass mit der Umsetzung der durch den Bebauungsplan ermöglichten Projekte erst begonnen werden kann, wenn die erforderlichen Kohärenzmaßnahmen ohne weiteren zeitlichen Aufschub durchgeführt werden können, hierfür also voraussichtlich alle sonstigen Zulassungsschranken ausgeräumt sein werden, und die Maßnahmenflächen eine rechtliche Sicherung erfahren haben.¹²³ Dem wird genügt, wenn bei der Genehmigung von Vorhaben im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 225 zuverlässig prognostiziert werden kann, dass die Kohärenzmaßnahmen spätestens bis zur Vollendung des Vorhabens so weit durchgeführt sein werden, dass sie zumindest die durch das betreffende Vorhaben verursachten Beeinträchtigungen in kurzer Zeit (grundsätzlich innerhalb von maximal fünf Jahren¹²⁴) ausgeglichen haben werden.

¹¹⁹ BVerwG, Beschl. v. 24.5.2022 – 4 BN 3.22, ZfBR 2022, 684 (Rn. 5); BVerwG, Beschl. v. 21.4.2021 – 4 BN 48.20, ZfBR 2021, 669 (Rn. 6); BVerwG, Beschl. v. 24.3.2015 – 4 BN 32.13, NVwZ 2015, 1452 (Rn. 35); NdsOVG, Urt. v. 15.11.2018 – 1 KN 29/17, juris, Rn. 40; OVG NRW, Urt. v. 17.5.2017 – 2 B 22/15.NE, juris, Rn. 78.

¹²⁰ BVerwG, Beschl. v. 31.1.2006 – 4 B 49.05, NVwZ 2006, 823 (826).

¹²¹ NdsOVG, Urt. v. 17.1.2024 – 1 KN 82/20, juris, Rn. 30; in diese Richtung auch *Louis*, in: Mitschang, Bauen und Naturschutz, Frankfurt a.M. 2011, S. 63 (70).

¹²² VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 23.2.2021 – 10 S 1327/20, juris, Rn. 22; HessVGH, Beschl. v. 12.5.2021 – 3 B 370/21, juris, Rn. 7; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 23.1.2013 – 3 S 1409/11, juris, Rn. 46.

¹²³ Vgl. HessVGH, Urt. v. 28.6.2005 – 12 A 8/05, juris, Rn. 160 ff. i.V.m. BVerwG, Beschl. v. 31.1.2006 – 4 B 49.05, NVwZ 2006, 823 (826); NdsOVG, Beschl. v. 5.1.2010 – 7 KS 212/06, NuR 2010, 194 (195).

¹²⁴ Vgl. *Runge et al.*, Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturvorhaben, 2010, S. 41 f.

Was schließlich die von der EU-Kommission geforderte angemessene Überwachung der Erreichung eines wirksamen Ausgleichs betrifft,¹²⁵ so ist dem im Rahmen der Umsetzung der Maßnahmen nachzukommen.

3 Sonstige Umsetzungsfragen

Zu bedenken ist des Weiteren, dass der innerstaatliche Schutz des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ durch das Naturschutzgebiet „Voslapper Groden-Nord“ vermittelt wird. Ohne diese nationale Unterschutzstellung handelte es sich um ein faktisches Vogelschutzgebiet, das einer Ausnahme nach § 34 III-V BNatSchG nicht zugänglich ist.¹²⁶

Die Verordnung zur Ausweisung des Naturschutzgebiets „Voslapper Groden-Nord“ erschöpft sich jedoch nicht in den Regelungen des § 34 BNatSchG, sondern enthält darüberhinausgehende Vorgaben. An verbindliche Schutzausweisungen, wie Naturschutzgebietsverordnungen, ist die Bauleitplanung strikt gebunden.¹²⁷ Zwar besteht diesbezüglich kein Planungsverbot, doch erweist sich eine Festsetzung in einem Bebauungsplan, die sich aufgrund der bestehenden Naturschutzgebietsverordnung dauerhaft nicht realisieren lässt, als nicht erforderlich im Sinne des § 1 III 1 BauGB und ist aus diesem Grund unwirksam.¹²⁸

Führt die Umsetzung von Festsetzungen eines Bebauungsplans zwangsläufig und dauerhaft zu einem Verstoß gegen die einschlägige Naturschutzgebietsverordnung, wie das hier der Fall wäre, so kann die betreffende Planung grundsätzlich nur dann noch wirksam sein, wenn objektiv eine Ausnahme- oder Befreiungslage gegeben ist.¹²⁹

Zudem bedarf der Bebauungsplan Nr. 225 mit Blick auf § 8 II BauGB der Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Wilhelmshaven. Eine Naturschutzgebietsverordnung stellt indes eine sonstige Rechtsvorschrift im Sinne des § 6 II BauGB dar, die den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht widersprechen darf, damit die für den Erlass oder die Änderung des Flächennutzungsplans erforderliche Genehmigung erteilt werden kann.¹³⁰

¹²⁵ EU-Kommission, Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, 28.10.2024, ABl. EU C 437, S. 1 (S. 61).

¹²⁶ Hierzu *Lau*, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, Berlin 2012, Rn. 139 ff. m.w.N.; zuletzt auch HessVGH, Urt. v. 23.2.2024 – 11 C 2414/21.T, juris, Rn. 64.

¹²⁷ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 28.11.1988 – 4 B 212.88, NVwZ 1989, 622.

¹²⁸ Siehe nur OVG Rh.-Pf., Urt. v. 22.12.2010 – 8 C 10600/10.OVG, juris, Rn. 64; zum Ganzen auch *Lau*, Der Naturschutz in der Bauleitplanung, Berlin 2012, Rn. 112 ff.

¹²⁹ BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01, BVerwGE 117, 351 (353 f.); zum Ganzen auch *Kube*, NVwZ 2005, 515 ff.

¹³⁰ BVerwG, Urt. v. 21.10.1999 – 4 C 1.99, NVwZ 2000, 1045 (1047).

Um den Widerspruch zwischen der Naturschutzgebietsverordnung und der avisierten Bauleitplanung aufzulösen, kommt aber möglicherweise eine Befreiung nach § 67 I 1 Nr. 1 BNatSchG in Betracht. Danach kann von den Geboten und Verboten des Bundesnaturschutzgesetzes, in einer Rechtsverordnung aufgrund des § 57 BNatSchG sowie nach dem Naturschutzrecht der Länder auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist. Da diese Voraussetzungen eine unverkennbare Ähnlichkeit mit den Ausnahmenvoraussetzungen nach § 34 III BNatSchG aufweisen, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass bei Erfüllung jener Voraussetzungen auch eine objektive Befreiungslage gemäß § 67 I 1 Nr. 1 BNatSchG gegeben ist.

Als problematisch erweist sich jedoch, dass die Befreiung nach § 67 I 1 Nr. 1 BNatSchG nicht dazu führen darf, dass die das Naturschutzgebiet begründende Schutzgebietsverordnung funktionslos wird.¹³¹ Fernerhin erlaubt die Befreiung keine grundlegenden Korrekturen der Bestimmung, von der befreit werden soll,¹³² sodass bei Schutzgebieten eine „Herausnahme“ großflächiger Bereiche im Wege der Befreiung nicht möglich ist.¹³³ In diesen Fällen kann vielmehr grundsätzlich lediglich eine Ausgliederung bzw. Aufhebung mittels entsprechender Änderung der Schutzgebietsverordnung dem Bebauungsplan zur Rechtmäßigkeit verhelfen.

Da der Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ weite Teile des Naturschutzgebiets „Voslapper Groden-Nord“ in Anspruch nimmt, kommt eine Befreiung nach § 67 I 1 Nr. 1 BNatSchG nicht in Betracht. Allerdings sieht § 4 I der Schutzgebietsverordnung vor, dass die in den Absätzen 2 bis 5 der Vorschrift aufgeführten Handlungen oder Nutzungen von den Regelungen des seinerzeitigen § 24 II NNatG und des § 3 der Verordnung freigestellt sind und keiner naturschutzrechtlichen Befreiung bedürfen. § 4 V NSG-VO regelt so-
dann:

„Freigestellt sind Pläne und Projekte innerhalb der in der maßgeblichen Karte schraffiert dargestellten Bereiche im Nordwesten und Nordosten des Gebiets, sofern sie sich im Rahmen der Prüfung nach § 34c Abs. 1 NNatG als mit den Schutzzwecken dieser Verordnung vereinbar erweisen oder den Anforderungen des § 34c Abs. 3 und 5 NNatG entsprechen.“

¹³¹ BayVGh, Urt. v. 14.1.2003 – 1 N 01.2072, NuR 2003, 753 (754).

¹³² OVG NRW, Urt. v. 21.4.2020 – 8 A 311/19, juris, Rn. 70; VGh Bad.-Württ., Beschl. v. 24.3.2014 – 10 S 216/13, NuR 2014, 434 (437).

¹³³ VG Köln, Urt. v. 5.9.2017 – 2 K 6600/15, juris, Rn. 73; VG Gera, Urt. v. 24.6.2021 – 5 K 978/20 Ge, juris, Rn. 296.

In Bezug genommen werden also nicht nur Projekte, sondern auch Pläne. Die schraffiert dargestellten Bereiche entsprechen dem Europäischen Vogelschutzgebiet V 62 „Voslapper Groden-Nord“. Verwiesen wird des Weiteren auf § 34c III und V NNatG in der inzwischen außer Kraft getretenen Fassung des Gesetzes vom 23. Juni 2005. Dieser hat denselben Wortlaut wie § 34 III und V BNatSchG.

Allerdings umfasst der von § 4 V NSG-VO in Bezug genommene schraffiert dargestellte Bereich nicht das gesamte Europäische Vogelschutzgebiet V 62 „Voslapper Groden-Nord“, sondern nur einen Teilbereich davon. Daher empfiehlt sich, § 4 V NSG-VO wie folgt zu ändern:

„Freigestellt sind Pläne und Projekte innerhalb des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 ‚Voslapper Groden-Nord‘ (DE 2314-431), sofern sie sich im Rahmen der Prüfung nach § 34 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) als mit den Schutzzwecken dieser Verordnung vereinbar erweisen oder den Anforderungen des § 34 Abs. 3 und 5 BNatSchG entsprechen.“

Damit würde eine vollständige Harmonisierung zwischen nationalem Gebietschutz und europäischem Gebietsschutz erreicht. Liegen die Voraussetzungen für die Ausnahme nach § 34 III und V BNatSchG vor, wäre mithin über § 4 I und V NSG-VO sichergestellt, dass sowohl der Bebauungsplan Nr. 225 als auch die Änderung des Flächennutzungsplans rechtmäßig sind.

Dies setzt voraus, dass die Naturschutzgebietsverordnung bis zum Satzungsbeschluss entsprechend geändert wird. Ausreichend wäre, wenn dies einen Tagesordnungspunkt vor dem Satzungsbeschluss in derselben Stadtratssitzung geschieht. Zu beachten ist, dass der Entwurf einer Verordnung (bzw. deren Änderung) nebst Begründung gemäß § 14 II NNatSchG mindestens einen Monat lang bei den Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, öffentlich auszulegen ist. Ort und Dauer der Auslegung haben die Gemeinden mindestens eine Woche vorher mit dem Hinweis darauf ortsüblich bekannt zu machen, dass jedermann während der Auslegungszeit bei der Gemeinde oder bei der Naturschutzbehörde, die die Verordnung erlassen will, Bedenken und Anregungen vorbringen kann.

Dass – eine entsprechende Änderung der Naturschutzgebietsverordnung vorausgesetzt – dann über die Freistellung nach § 4 I und V NSG-VO zumindest weite Teile des Naturschutzgebiets völlig entwertet werden, steht der Inanspruchnahme der Freistellung nicht entgegen. Anders als die Befreiung, die lediglich ein Instrument zur Korrektur überschießender normgeberischer Tendenzen darstellt,¹³⁴ ist die Ausnahme oder Freistellung von Verboten eine bewusste normgeberische Entscheidung und reicht so weit, wie der Normgeber sie gefasst hat. Die hier empfohlene Änderung des § 4 V NSG-VO würde jedoch gerade das Ziel der vollständigen Harmonisierung mit dem europäischen Recht verfolgen.

¹³⁴ Heugel, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 67 Rn. 2.

Wie bereits im Zusammenhang mit § 34 III-V BNatSchG dargelegt, ist nach diesen Vorschriften auch die komplette Entwertung des jeweiligen Schutzgebiets grundsätzlich möglich.

Wird von der Freistellung Gebrauch gemacht und führt dies dazu, dass die Belange des Naturschutzes in den betreffenden Bereichen auf unabsehbare Zeit von Bebauung verdrängt werden, folgt daraus die Funktionslosigkeit der Naturschutzgebietsverordnung.¹³⁵ Die Naturschutzgebietsverordnung ist dann im Ergebnis der Freistellung nach § 4 I und V NSG-VO jedenfalls für die Bereiche des Europäischen Vogelschutzgebiets auch ohne förmliche Aufhebung unwirksam. Aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt sich freilich, die Naturschutzgebietsverordnung insoweit gleichwohl auch förmlich aufzuheben. Dies kann jedoch auch im Nachgang der Umsetzung des Bebauungsplans Nr. 225 geschehen und wäre – ähnlich wie die Nachmeldung der Kohärenzflächen als Europäisches Vogelschutzgebiet – nur der förmliche Nachvollzug bereits eingetretener Tatsachen.

¹³⁵ Vgl. BayVGH, Beschl. v. 4.3.2010 – 1 ZB 08.1273, juris, Rn. 16.

III Zusammenfassung, Ergebnisse

Zusammenfassend kann daher Folgendes festgehalten werden:

1. Der im Verfahren befindliche Bebauungsplan Nr. 225 „Voslapper Groden-Nord/nördlich Tanklager“ führt zur vollständigen Entwertung des Europäischen Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ (DE 2314-431). Eine Aufhebung als Vogelschutzgebiet im Vorfeld der Aufstellung des Bebauungsplans ist jedoch mangels Vorliegens der dafür erforderlichen Voraussetzungen nicht möglich.
2. Dem Bebauungsplan kann daher gebietsschutzrechtlich allenfalls über die Ausnahmevoraussetzungen nach § 34 III-V BNatSchG zur Zulässigkeit verholfen werden. Soweit dafür zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für den Bebauungsplan sprechen müssen und keine weniger beeinträchtigende zumutbare Alternative gegeben sein darf, liegen diese Voraussetzungen aller Voraussicht nach vor.
3. Soweit darüber hinaus gemäß § 34 V BNatSchG Kohärenzmaßnahmen zum Ausgleich der Beeinträchtigungen für das Netz Natura 2000 ergriffen werden müssen, erweist sich als Herausforderung, dass die Umsetzung hierfür geeigneter Maßnahmen zum Teil der wasserrechtlichen Planfeststellung bedarf. Ein Zuwarten bis zum Vorliegen der wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschlüsse ist indes nicht erforderlich. Steht die naturschutzfachliche Eignung der geplanten Maßnahmen fest, sind die dafür erforderlichen Flächen rechtlich gesichert und stehen der Umsetzung der Kohärenzmaßnahmen aus objektiver Sicht keine Versagungsgründe entgegen, lässt sich die für die Kohärenzsicherung notwendige hohe Prognosewahrscheinlichkeit erreichen. Dies gilt umso mehr, als der Bebauungsplan selbst noch nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung führt, sondern die Frage abschließend erst auf Genehmigungsebene zu beantworten ist.
4. In zeitlicher Hinsicht ist darauf zu achten, dass die Kohärenzmaßnahmen so zeitnah umgesetzt werden, dass es nicht infolge der Umsetzung des Bebauungsplans Nr. 225 zu einer irreversiblen Schädigung der ökologischen Funktion des Gebiets im Netz Natura 2000 kommt.
5. Was schließlich den Umstand betrifft, dass das Europäische Vogelschutzgebiets V 62 „Voslapper Groden-Nord“ durch das gleichnamige Naturschutzgebiet innerstaatlich unter Schutz gestellt wird, so kann dem über eine zu § 34 III und V BNatSchG akzessorische Freistellung in § 4 I und V NSG-VO Rechnung getragen werden. Eine solche Freistellung ist in der aktuellen Na-

turschutzgebietsverordnung bereits angelegt, umfasst aber nicht das gesamte Europäische Vogelschutzgebiet. Daher müsste § 4 V NSG-VO bis zum Satzungsbeschluss entsprechend geändert werden.

Leipzig, den 22. Oktober 2025



Dr. Marcus Lau
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht