

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Bau- und Bodenrecht

Rechtsquelle/n:

VwVfG NRW § 44 Abs. 1

UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a, Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Satz 3

UVPG § 2 Abs. 6 Nr. 3, § 50 Abs. 1 i. V. m. Nr. 18.7.2 der Anlage 1

BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 15

PlanZV

Titelzeile:

Bebauungsplan als Zulassungsentscheidung i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG

Leitsätze:

1. Die Vorschrift des § 44 Abs. 1 VwVfG NRW ist trotz der geringfügigen Abweichung gegenüber dem Wortlaut des § 44 Abs. 1 VwVfG ("offenkundig" statt "offensichtlich") revisibel.
2. Ein "bestimmtes Vorhaben" i. S. d. § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG ist bei einem Bauvorhaben nach Nr. 18.7 der Anlage 1 zum UVPG schon dann gegeben, wenn dessen tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen. In einem solchen Fall wird ein Angebotsbebauungsplan UVP-pflichtig, ohne dass es auf den Grad der Konkretisierung des Vorhabens ankommt.
3. Vorprüfungspflichtige Bebauungspläne gelten wegen § 50 Abs. 1 UVPG stets auch als UVP-pflichtig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. März 2017 - 4 CN 3.16 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 20 Rn. 13).

Urteil des 4. Senats vom 24. April 2024 - BVerwG 4 CN 2.23

- I. OVG Münster vom 24. November 2022
Az: 7 D 277/20.NE



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 4 CN 2.23
7 D 277/20.NE

Verkündet
am 24. April 2024

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:240424U4CN2.23.0

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. April 2024
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Prof. Dr. Decker, Dr. Seidel
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Stamm

am 24. April 2024 für Recht erkannt:

Auf die Revisionen der Beigeladenen zu 1 und 2 wird das
Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nord-
rhein-Westfalen vom 24. November 2022 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwie-
sen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen den im Juni 2020 beschlossenen Bebauungsplan Nr. 63419/02 "Erweiterung RheinEnergieSportpark in Köln-Sülz" der Antragsgegnerin, mit dem das im Kölner Äußeren Grüngürtel gelegene Trainingszentrum des Beigeladenen zu 1 planungsrechtlich abgesichert und erweitert werden soll.
- 2 Die Antragstellerin ist eine Bürgerinitiative, die im Januar 2016 gegründet wurde. Mit Bescheid vom 18. Dezember 2019 erteilte ihr das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen die Anerkennung zur Beteiligung an behördlichen Entscheidungsverfahren und zur Einlegung von Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz für ihren satzungsgemäßen Aufgabenbereich. Der Beigeladene zu 1 ist ein in Köln ansässiger Fußballverein, dessen Lizenzmannschaft in der Bundesliga spielt. Die Beigeladene zu 2 ist eine Kapitalgesellschaft, die den wirtschaftlichen Betrieb des Beigeladenen zu 1 führt.
- 3 Das etwa 24 ha große Plangebiet, für das bislang kein Bebauungsplan existierte, liegt vollständig im südwestlichen Bereich des linksrheinischen Äußeren Grüngürtels im Stadtteil Sülz und befindet sich im Eigentum der Antragsgegnerin. Im Plangebiet liegen zwei Parkplätze, das Franz-Kremer-Stadion sowie – südöstlich und südwestlich davon – Trainingsplätze, die der Beigeladene zu 1 nutzt. Der Bebauungsplan setzt für das Gebiet u. a. mehrere Flächen für Sportanlagen, ein Sondergebiet "Leistungszentrum Fußball" sowie öffentliche Grünflächen mit der Zweckbestimmung "Parkanlage" und "Kleinspielfelder" fest. Drei Trainingsplätze nebst Funktionsgebäude sowie vier Kleinspielfelder liegen im nordwestlichen, bislang unbebauten Teil des Plangebiets im Bereich der sogenannten Gleueler Wiese. Nach der Begründung des Bebauungsplans verfolgt die Antragsgegnerin mit den Festsetzungen eine städtebauliche Konzeption, die an den sogenannten "Masterplan" der Beigeladenen anknüpft.

- 4 Auf den Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat das Oberverwaltungsgericht den Bebauungsplan für unwirksam erklärt. Die Antragstellerin sei antragsbefugt. Ihre Anerkennung nach § 3 UmwRG sei zwar rechtswidrig, aber nicht nichtig und deshalb für den Senat aufgrund der Tatbestandswirkung bindend. Der Antrag sei auch begründet. Der Plan leide in Bezug auf die Festsetzung von vier öffentlichen Grünflächen mit der Zweckbestimmung "Kleinspielfeld" an einem beachtlichen Abwägungsmangel (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bzw. Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die Kleinspielfelder seien nicht Teil der sie umgebenden Grünfläche mit der Zweckbestimmung "Parkanlage", sondern jeweils selbständig festgesetzte Grünflächen. Dies ergebe sich aus der Abgrenzung der Flächen mittels einer Perlschnur, die nach der Legende der Planurkunde die Funktion habe, unterschiedliche Nutzungen voneinander abzugrenzen. Die Festsetzung sei abwägungsfehlerhaft, weil eine Divergenz zwischen dem festgesetzten Planinhalt und den städtebaulichen Zielen der Antragsgegnerin bestehe. Bauliche Anlagen und sonstige Einrichtungen dürften auf einer festgesetzten Grünfläche bei einer Gesamtbetrachtung nur von untergeordneter Bedeutung sein. Nach dem städtebaulichen Konzept der Antragsgegnerin sei aber mit einer Vollversiegelung der Kleinspielfelder zu rechnen.
- 5 Dieser Mangel sei nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 UmwRG Gegenstand der Begründetheitsprüfung, weil eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG vorliege. Der Plan sei eine Zulassungsentscheidung im Sinne von § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG über die Zulässigkeit eines Vorhabens, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen könne. Er betreffe ein Städtebauprojekt für sonstige bauliche Anlagen im Sinne von Nr. 18.7.2 der Anlage 1 zum UVPG. Der erforderliche Schwellenwert von mindestens 20 000 qm werde schon durch die drei neuen Sportplätze A 1 bis A 3 erreicht. § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG erfasse auch Angebotsbebauungspläne, soweit diese für ein bestimmtes Vorhaben maßgeschneidert seien. Dies sei hier der Fall. Die Festsetzungen orientierten sich ausweislich der Planbegründung im Wesentlichen an dem von den Beigeladenen aufgestellten "Masterplan" für den Sportpark. Der Abwägungsmangel führe zur Gesamtnichtigkeit des Plans. Ein mutmaßlicher Wille

des Rats der Antragsgegnerin, den Plan auch ohne die vier öffentlichen Grünflächen mit der Zweckbestimmung "Kleinspielfeld" zu erlassen, könne nicht festgestellt werden.

- 6 Mit ihren Revisionen machen die Beigeladenen geltend: Die Antragstellerin sei schon nicht antragsbefugt. Der Anerkennungsbescheid leide an schwerwiegenden und offensichtlichen Mängeln und sei daher nichtig. Im Übrigen habe das Obergerverwaltungsgericht nur Verstöße gegen entscheidungserhebliche umweltbezogene Rechtsvorschriften prüfen dürfen (§ 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG), weil der Plan allein § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG unterfalle.
- 7 Ungeachtet dessen sei die Festsetzung der Öffentlichen Grünfläche mit der Zweckbestimmung "Kleinspielfelder" rechtmäßig. Die Abgrenzung der Flächen mit der Zweckbestimmung "Kleinspielfeld" mittels Perlschnur diene lediglich zu deren Verortung innerhalb der Grünfläche. Ausgehend davon liege der von der Vorinstanz angenommene Abwägungsfehler selbst dann nicht vor, wenn man von einer Vollversiegelung der Flächen ausgehe. Diese machten lediglich 3,99 % der gesamten Grünfläche aus.
- 8 Die Antragstellerin verteidigt das angegriffene Urteil.

II

- 9 Die Revisionen sind zulässig und begründet. Das angegriffene Urteil des Obergerverwaltungsgerichts beruht auf einer Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Es stellt sich nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Senat kann nicht selbst in der Sache entscheiden; das erfordert die Zurückverweisung (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 10 1. Die Annahme des Obergerverwaltungsgerichts, die Antragstellerin sei gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG antragsbefugt, steht mit Bundesrecht in Einklang.
- 11 Neben der Zulässigkeit der Revision prüft das Revisionsgericht von Amts wegen auch das Vorliegen der vom Vordergericht bejahten Sachurteilsvoraussetzungen

des Rechtsschutzbegehrens sowie der Prozessfortsetzungsbedingungen. Es ist dabei nicht an die tatsächlichen Feststellungen im angegriffenen Urteil gebunden (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2023 - 4 CN 6.22 - juris Rn. 13 m. w. N.).

- 12 Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, unter bestimmten Voraussetzungen Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen.
- 13 Der bestandskräftige Anerkennungsbescheid vom 18. Dezember 2019 ist jedenfalls wirksam und entfaltet daher Tatbestandswirkung, weil keine Nichtigkeitsgründe vorliegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. März 2022 - 4 C 4.20 - BVerwGE 175, 184 Rn. 14 m. w. N.). Nach dem hier allein näher in Betracht kommenden § 44 Abs. 1 VwVfG NRW ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist. Dies hat das Berufungsgericht zutreffend verneint.
- 14 a) Die Vorschrift des § 44 Abs. 1 VwVfG NRW ist gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO revisibel. Dem steht die geringfügige Abweichung im Wortlaut von § 44 Abs. 1 VwVfG und § 44 Abs. 1 VwVfG NRW ("offenkundig" statt "offensichtlich") ausnahmsweise nicht entgegen, weil kein Zweifel an der inhaltlichen Übereinstimmung der verwendeten Begrifflichkeiten besteht (siehe dazu BT-Drs. 13/8884 S. 5; vgl. ferner OVG Münster, Urteile vom 30. Mai 2022 - 10 A 262/20 - BauR 2022, 1488 <1489> und vom 30. August 2023 - 11 A 3130/20 - juris Rn. 108 ff.). Im Übrigen deckt sich die Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes mit derjenigen des Bundes jedenfalls insoweit wörtlich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. August 1981 - 8 B 81.81 - Buchholz 316 § 1 VwVfG Nr. 1 S. 2), als beide einen besonders schwerwiegenden Fehler verlangen. Allein auf dieses Tatbestandsmerkmal hat das Oberverwaltungsgericht entscheidungserheblich abgestellt.
- 15 b) Es bedarf keiner Entscheidung, ob der Anerkennungsbescheid rechtswidrig ist. Das Oberverwaltungsgericht ist jedenfalls zu Recht davon ausgegangen, dass

er nicht an einem besonders schwerwiegenden Fehler im Sinne des § 44 Abs. 1 VwVfG NRW leidet. Diese Voraussetzung ist nur erfüllt, wenn der Fehler den Verwaltungsakt als schlechterdings unerträglich erscheinen, d. h. mit tragenden Verfassungsprinzipien oder der Rechtsordnung immanenten wesentlichen Wertvorstellungen unvereinbar sein lässt (BVerwG, Urteil vom 22. Februar 1985 - 8 C 107.83 - Buchholz 406.11 § 134 BBauGB Nr. 6 S. 5 <7>; Beschlüsse vom 11. Mai 2000 - 11 B 26.00 - Buchholz 316 § 44 VwVfG Nr. 12 S. 5 und vom 21. Januar 2016 - 4 BN 36.15 - BRS 84 Nr. 17). Die Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes ist insbesondere nicht schon deswegen anzunehmen, weil er einer gesetzlichen Grundlage entbehrt oder die in Frage kommenden Rechtsvorschriften unrichtig angewendet worden sind (BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 1997 - 8 C 1.96 - Buchholz 401.0 § 125 AO Nr. 1 S. 3 f. m. w. N.). Daran gemessen liegen besonders schwerwiegende Fehler nicht vor.

- 16 aa) Der Anerkennungsbescheid leidet – soweit hier von Bedeutung – entgegen der Auffassung der Beigeladenen nicht an einem Bestimmtheitsmangel. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 Alt. 2 UmwRG ist der räumliche Bereich, auf den sich die Anerkennung bezieht, im Bescheid anzugeben. Nach dem Bescheidtenor, der den satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Antragstellerin wiedergibt, liegt deren "Fokus" auf dem "Gebiet der Stadt Köln". Die Anerkennung bezieht sich damit zweifelsfrei auf das Gebiet der Stadt Köln. Ob sie darüber noch hinausreicht und sich auf den gesamten Zuständigkeitsbereich der Anerkennungsbehörde erstreckt, kann dahinstehen. Der angegriffene Bebauungsplan betrifft nur das Stadtgebiet von Köln.
- 17 bb) Offenbleiben kann auch, ob – was das Oberverwaltungsgericht verneint hat – die Antragstellerin nach ihrer Satzung nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördert (§ 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 UmwRG). Die Bestimmung verlangt nach dem gesetzgeberischen Willen, dass die Vereinigung sich auf Dauer für die Ziele des Umweltschutzes nicht nur in Bezug auf ein einzelnes Vorhaben einsetzt (BT-Drs. 16/2495 S. 13). Daran fehlt es in der Regel bei einer "vorhabenbezogenen" Bürgerinitiative. Das stand auch der Anerkennungsbehörde vor Augen, die sich mit dieser Voraussetzung intensiv befasst und sie im Ergebnis bejaht hat (Anerkennungsbescheid, S. 3 ff.). Dass die Beige-

ladenen diese Würdigung für unzutreffend halten, führt allenfalls auf eine fehlerhafte Rechtsanwendung, nicht aber auf einen besonders schwerwiegenden Fehler im oben beschriebenen Sinne.

- 18 2. Im Ergebnis zu Recht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass der Bebauungsplan § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG unterfällt. Er ist eine Zulassungsentscheidung im Sinne von § 2 Abs. 6 UVPG über die Zulässigkeit eines Vorhabens, für das nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann.
- 19 a) Zu den Entscheidungen nach § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG gehören neben den in der Variante 2 genannten Bebauungsplänen, die bestimmte Planfeststellungsbeschlüsse ersetzen können und somit selbst zur Zulassungsentscheidung werden, in der hier einschlägigen Variante 1 Beschlüsse nach § 10 BauGB über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 des UVPG begründet werden soll. Damit sind Pläne gemeint, deren Festsetzungen in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren zu beachten sind und eine bestimmte Zulassungsentscheidung durch die Schaffung von Baurecht im Sinne von § 30 BauGB unmittelbar vorbereiten. Die Pläne beziehen sich auf die in Anlage 1 zum UVPG aufgeführten Vorhaben, insbesondere die immissionsschutzrechtlich relevanten technischen Anlagen (§ 2 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. a UVPG) nach Nr. 1 bis 10 sowie die – in § 50 Abs. 1 Satz 1 UVPG ausdrücklich erwähnten – bestimmten Bauvorhaben nach Nr. 18.1 bis 18.9.
- 20 Der Bezug auf das "bestimmte Vorhaben" ist für die beiden Gruppen von Bebauungsplänen getrennt zu betrachten. In der erstgenannten Kategorie von Bebauungsplänen kann der Bezug auf das "bestimmte Vorhaben" durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB) verdeutlicht werden. Darauf sind die Bebauungspläne im Sinne des § 2 Abs. 6 Nr. 3 Alt. 1 UVPG aber nicht beschränkt, auch wenn der Gesetzgeber beim Erlass der Vorgängerregelung nur solche Pläne im Blick hatte (BT-Drs. 12/4340 S. 28; siehe dazu Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 62). Vielmehr erfüllen auch "vorhabenorientierte" bzw. "projektbezogene" Angebotsbebauungspläne, die im Blick auf ein hinreichend

konkretes UVP-pflichtiges Vorhaben erlassen werden, die tatbestandlichen Voraussetzungen. In diesen Fällen kommt es immer zu einer zweistufigen Umweltverträglichkeitsprüfung im Bebauungsplanverfahren – insoweit nach § 50 Abs. 1 Satz 1 UVPG als Umweltprüfung nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs – und im nachfolgenden Zulassungsverfahren, die nach Maßgabe des § 50 Abs. 3 UVPG – insbesondere nach der Standortentscheidung und weiteren anlage-/betriebsbezogenen Auswirkungen – aufzuteilen ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. März 2017 - 4 CN 3.16 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 20 Rn. 13; Krautzberger/Kment, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2023, § 2 Rn. 280 f.).

- 21 Von diesen "maßnahmenbezogenen" Bebauungsplänen, die auf die Umsetzung eines als solchen UVP-pflichtigen Vorhabens ausgerichtet sind, sind die Bebauungspläne zu unterscheiden, die auf Vorhaben nach Nr. 18 der Anlage 1 bezogen sind. Diese Vorhaben sind – jedenfalls im Grundsatz – dadurch gekennzeichnet, dass eine UVP- oder Vorprüfungspflicht nur unter der Voraussetzung besteht, dass für die Projekte ein Bebauungsplan aufgestellt wird, während eine solche Pflicht ansonsten nicht besteht (vgl. Batts/Krautzberger/Löhr, NVwZ 2001, 961 <962 f.>; Bunzel, ZfBR 2002, 124). Zwar geht die Regelung im Anschluss an inhaltsgleiche Vorgängervorschriften seit dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien - Europarechtsanpassungsgesetz Bau - vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) im Unterschied zur ursprünglichen Regelung durch das Gesetz zur Umsetzung der UVPG-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001 (BGBl. I S. 1950; Bekanntmachung der Neufassung des UVPG vom 19. September 2001, BGBl. I S. 2350) nicht mehr davon aus, dass bei den anfänglich als "bauplanerische" bezeichneten Vorhaben eine weitere Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Zulassungsebene von vornherein entbehrlich ist (siehe dazu Runkel, DVBl 2001, 1377 <1378>; zur Änderung BT-Drs. 15/2250 S. 73 f. sowie Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 17 UVPG Rn. 8, Bearbeitungsstand April 2005; Wagner, in: Beckmann/Kment, UVPG, 6. Aufl. 2023, § 50 Rn. 211 ff.) und folglich nur eine einstufige Prüfung im Planaufstellungsverfahren erfolgt. Auch wenn bei den "städtebaulichen" Vorhaben im Rahmen eines nachfolgenden Baugenehmigungsverfahrens über die bereits im Bauplanungsverfahren insbesondere standortbezogen geprüften Umweltauswirkungen

hinaus weitere solche Auswirkungen zu untersuchen sind und auch insoweit eine zweistufige Prüfung erfolgt (vgl. Wagner/Paßlick, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 17 Rn. 30), bleibt im Sinne des § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG der Bebauungsplan der alleinige Gegenstand der UVP-Pflicht. Dies zeigt sich besonders deutlich bei den Bauvorhaben in Nr. 18.5 (Industriezonen) und Nr. 18.7 (Städtebauprojekte) der Anlage 1. In dieser Hinsicht fehlt es, weil diese Vorhaben typischerweise mehrere Bauten umfassen, an einem unmittelbar korrespondierenden Zulassungsverfahren. Soll auf der Grundlage des Bebauungsplans ein UVP-pflichtiges Vorhaben zugelassen werden, sind die Vorhaben der UVP-Pflicht nicht identisch (Runkel, DVBl 2001, 1377 <1378 f.>; Bunge, UmwRG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 62). Mit dem Verweis auf Nr. 18.7 der Anlage 1 wird daher nach der gesetzlichen Regelung ein Angebotsbebauungsplan UVP-pflichtig (vgl. Bunzel, ZfBR 2002, 124 <127>; siehe auch Mitschang, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2. Aufl. 2023, § 50 UVPG Rn. 24; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand September 2023, § 1 UmwRG Rn. 31; Schrödter, LKV 2008, 391 <392>). Auf den Grad der Konkretisierung des auf dieser Grundlage ins Auge gefassten Vorhabens kommt es insoweit entgegen der Auffassung des Obergerichtes, das maßgeblich darauf abgestellt hat (UA S. 29 f.), im Unterschied zu den maßnahmenbezogenen Bebauungsplänen nicht an. Ein "bestimmtes Vorhaben" ist bei einem Bauvorhaben nach Nr. 18.7 der Anlage 1 vielmehr schon dann gegeben, wenn dessen tatbestandliche Voraussetzungen vorliegen. Dieses Verständnis entspricht dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers, nach dem insbesondere der Regelung zu den Städtebauprojekten in Nr. 18.7 der Anlage 1 die Funktion eines Auffangtatbestandes für solche Projekte zukommen soll, die angesichts ihrer Lage im Außenbereich und des Umfangs der Flächeninanspruchnahme regelmäßig Umweltrelevanz haben (vgl. BT-Drs. 14/4599 S. 121 f.).

- 22 b) Die Voraussetzungen von Nr. 18.7.2 der Anlage 1 zum UVPG liegen vor. Der Bebauungsplan überplant eine Außenbereichsfläche für ein Städtebauprojekt, das wegen der Überschreitung des Schwellenwerts von 20 000 qm jedenfalls einer Vorprüfungspflicht unterliegt, so dass im Sinne des § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann (vgl. BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 2013 - 4 A 1.13 - BVerwGE 148,

353 Rn. 33, vom 14. Dezember 2017 - 4 C 6.16 - BVerwGE 161, 99 Rn. 9 und vom 26. September 2019 - 7 C 5.18 - BVerwGE 166, 321 Rn. 19).

- 23 aa) Der Begriff des "Städtebauprojekts", mit dem sich das Oberverwaltungsgericht nicht näher befasst hat, ist entsprechend der Funktion von Nr. 18.7 der Anlage 1 zum UVPG als Auffangtatbestand weit auszulegen und beschränkt sich insbesondere nicht auf Infrastrukturprojekte im engeren Sinne. Er umfasst die Errichtung von baulichen Anlagen, die eine gewisse räumliche Dimension erreichen und ihrem Wesen nach städtisch sind (vgl. BT-Drs. 14/4599 S. 121 f.; EU-Kommission, Die Auslegung der Definitionen der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projektkategorien, 2015, S. 57). In dem – in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 14/4599 S. 122) in Bezug genommenen – Beschluss vom 18. Mai 1994 - 4 NB 15.94 - (Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 73 S. 5 f.) hat der Senat angenommen, dass Städtebauprojekte im Sinne von Ziffer 10 Buchst. b des Anhangs II der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 S. 40) solche Projekte einer Gesamtplanung sind, die auf eine Vielheit baulicher Maßnahmen abzielen. Durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 73 S. 5) ist Ziffer 10 Buchst. b des Anhangs II inzwischen um den Passus "einschließlich der Errichtung von Einkaufszentren und Parkplätzen" ergänzt worden; die aktuelle Fassung der UVP-Richtlinie (Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26/1) ist insoweit unverändert. Der nationale Gesetzgeber hat diese Ergänzung in der Anlage 1 zum UVPG in Nr. 18.4 (Parkplätze) und in Nr. 18.6 (Einkaufszentren) umgesetzt. Es kann dahinstehen, ob die Annahme eines Städtebauprojekts vor diesem Hintergrund stets eine "Vielheit baulicher Maßnahmen" voraussetzt. Dieses Merkmal wird hier bereits durch das Leistungszentrum, die neuen Trainingsflächen (A 1 bis A 3) nebst Funktionsgebäude und die Kleinspielfelder auf der Gleueler Wiese erfüllt. Ob insoweit auf das Gesamtprojekt einschließlich Bestandsanlagen abzustellen ist, kann daher offenbleiben. Dass die Erweiterung eines Sportparks bzw.

Trainingszentrums eines ortsansässigen Bundesligisten und überregional tätigen Wirtschaftsunternehmens überdies einen städtischen Bezug hat, steht außer Zweifel. Der Begriff "städtisch" verlangt weder, dass es sich um eine kommunale Einrichtung handelt, noch, dass das Vorhaben ausschließlich oder überwiegend von der Allgemeinheit genutzt wird.

- 24 bb) Im Ergebnis zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass der grundflächenbezogene Schwellenwert von 20 000 qm bereits durch die neu zu errichtenden Trainingsflächen A 1 bis A 3 mit einer Gesamtfläche von 25 875 qm überschritten wird. Maßgeblich ist nach Nr. 18.7 der Anlage 1 zum UVPG die zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Abs. 2 BauNVO oder eine festgesetzte Größe der Grundfläche. Die erste Variante ist hier nicht einschlägig, weil eine zulässige, aus einer Grundflächenzahl nach § 19 Abs. 1 BauNVO abzuleitende Grundfläche im Sinne des § 19 Abs. 2 BauNVO nicht festgesetzt worden ist. Auf die Ausführungen der Beigeladenen und der Antragsgegnerin zur zulässigen Grundfläche im Sinne von § 19 Abs. 2 und 3 BauNVO kommt es daher nicht an. Die zweite Variante ist auf Empfehlung des Umweltausschusses eingefügt worden. Sie soll sicherstellen, dass sich die Pflicht zu einer Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch in den Fällen, in denen auf eine Festsetzung der Grundflächenzahl verzichtet und ausschließlich die Größe der Grundflächen festgesetzt wird ("Baufenster"), eindeutig aus dem Gesetz ergibt (vgl. BT-Drs. 14/5750 S. 131).
- 25 Die Größe der Grundfläche ist im Bebauungsplan entgegen der Auffassung der Beigeladenen nicht nur für das Leistungszentrum (GR max. 4 500 m²), sondern der Sache nach auch für die gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB für Sportanlagen ausgewiesenen Flächen A 1 bis A 3 festgesetzt. Nach Nr. 1.1 der textlichen Festsetzungen ist innerhalb dieser Flächen die Errichtung von jeweils einem Sportplatz als Großspielfeld (max. Größe 75,0 m x 115,0 m) mit Kunst-, Hybrid- oder Sportplatzrasenbelag inklusive Rasenheizung zulässig. Dass der Plangeber sich insoweit nicht des Planzeichens Ziffer 2.6. der Anlage zur Planzeichenverordnung bedient hat, ist unerheblich (§ 2 Abs. 5 PlanZV). Die festgesetzte Grundfläche ist durch die textliche Festsetzung in Nr. 1.1, ergänzt durch die zeichnerische Festsetzung von – ein Baufenster bildenden – Baugrenzen nach Ziffer 3.5. der

Planzeichenverordnung hinreichend deutlich erkennbar. In der Zusammenschau dieser Festsetzungen liegt keine unzulässige 'Substituierung' von nach ihrer Zielsetzung verschiedenen Festsetzungsweisen (siehe hierzu BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1995 - 4 NB 36.95 - Buchholz 406.12 § 16 BauNVO Nr. 4 S. 2 und VGH Mannheim, Urteil vom 9. Mai 2019 - 5 S 2015/17 - ZfBR 2019, 587 <591>). Der Hinweis auf § 13a Abs. 1 Satz 3 BauGB geht ins Leere.

- 26 Mit den Bestimmungen über die Maximalgröße der Sportplätze in Nr. 1.1 der textlichen Festsetzungen nebst Baufenstern sind Grundflächen für bauliche Anlagen festgesetzt. Sportplätze sind als funktionale Einheit in ihrer Gesamtheit bauliche Anlagen im planungsrechtlichen Sinn, soweit sie über ortsfeste Einrichtungen wie Tore, Ballfangnetze, Lichtmasten o. ä. verfügen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 2. März 1999 - 10 A 6491/96 - BauR 2000, 81; VGH Mannheim, Urteil vom 16. November 1984 - 8 S 3029/83 - BRS 42 Nr. 39 S. 101). Dies ist hier der Fall, denn der Bebauungsplan lässt für die Sportanlagen A 1, A 2 und A 3 ausweislich Ziffer 1.1 der textlichen Festsetzungen ortsfeste Elemente in Form von Zaun- und Toranlagen sowie Lichtmasten und Rasenheizung zu.
- 27 Eine Berücksichtigung der Grundfläche der Sportplätze scheidet nicht deshalb aus, weil es sich dabei nicht um hochbauliche Anlagen handelt. Die Schwellenwerte der Nummern 18.1 bis 18.7 der Anlage 1 zum UVPG sind im Wesentlichen auf den Versiegelungsgrad bezogen (BT-Drs. 14/4599 S. 121). Für eine Differenzierung nach hochbaulichen und sonstigen baulichen Anlagen finden sich keine Anhaltspunkte. Gegen die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass für die Flächen A 1 bis A 3 angesichts der nach den textlichen Festsetzungen unter Nr. 1.1 zugelassenen Kunst- und Hybridrasenbeläge eine Vollversiegelung in Rechnung zu stellen ist (vgl. UA S. 28), sind substantiierte Einwände nicht erhoben worden.
- 28 3. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht auch die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Normenkontrollantrags bejaht (UA S. 21). Im Hinblick auf die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG, nach der die Vereinigung im Verfahren zur Beteiligung berechtigt gewesen sein muss, weist der Senat darauf hin, dass das Recht zur Beteiligung sich nicht aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz selbst, sondern aus dem jeweiligen

Fachrecht ergibt (vgl. BT-Drs. 16/2495 S. 12). Nach diesem ist auch die Frage zu beantworten, ob die Vereinigung schon während des Beteiligungsverfahrens über eine Anerkennung gemäß § 3 Abs. 1 UmwRG verfügt haben muss. Für die Beteiligung nach den §§ 3, 4a BauGB, die – anders als etwa § 73 Abs. 4 Satz 5 VwVfG – ein Beteiligungsrecht der "Öffentlichkeit" vorsehen, ist das zu verneinen. Folglich ist unerheblich, dass die Antragstellerin im Zeitraum der Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB von Juli bis August 2019 noch nicht anerkannt war.

- 29 4. Das Oberverwaltungsgericht hat dem Normenkontrollantrag aber mit bundesrechtlich nicht tragfähigen Erwägungen stattgegeben. Es ist zwar – anknüpfend an das Vorliegen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG – zutreffend von einer umfassenden Rechtskontrolle nach § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 UmwRG ausgegangen. Dagegen verstößt die Annahme eines Abwägungsmangels gegen revisibles Recht.
- 30 Das Oberverwaltungsgericht hat die Unwirksamkeit des angegriffenen Bebauungsplans allein mit einem Abwägungsfehler bei der Ausweisung der vier Kleinspielfelder als öffentliche Grünflächen begründet. Aufgrund der Verwendung der Perlschnur zur Abgrenzung dieser Flächen seien vier eigenständige öffentliche Grünflächen mit der Zweckbestimmung Kleinspielfeld festgesetzt worden. Insoweit bestehe eine Divergenz zwischen dem festgesetzten Planinhalt und den städtebaulichen Zielen der Antragsgegnerin. Nach der Planbegründung sei mit einer Vollversiegelung der Flächen zu rechnen, was mit ihrem Charakter als Grünflächen nicht vereinbar sei.
- 31 Der Bebauungsplan gehört als ortsrechtliche Satzung dem irrevisiblen Landesrecht an mit der Folge, dass seine Auslegung grundsätzlich dem Oberverwaltungsgericht vorbehalten und dessen Auslegungsergebnis für das Revisionsgericht nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO bindend ist. Der Senat hat aber zu prüfen, ob das Berufungsgericht die für seine Interpretation maßgeblichen bundesrechtlichen Maßstäbe zutreffend erkannt und zugrunde gelegt hat. Ist das nicht der Fall, weil die Bestimmung des Inhalts des Landesrechts durch eine Verletzung von Bundesrecht beeinflusst worden ist, so hat das Revisionsgericht korrigierend einzugreifen und der landesrechtlichen Bestimmung einen Inhalt

zu geben, der mit Bundesrecht im Einklang steht (BVerwG, Urteil vom 9. Februar 2017 - 4 C 4.16 - BVerwGE 157, 315 Rn. 14 m. w. N.).

- 32 Die Auslegung des Bebauungsplans durch das Oberverwaltungsgericht verstößt gegen die Planzeichenverordnung und verfehlt zugleich das Gebot geltungserhaltender Auslegung (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 23. November 2022 - 4 BN 4.22 - Rn. 7 m. w. N.).
- 33 a) Die Antragsgegnerin hat die "Perlschnur" ausweislich der Legende der Planurkunde im Sinne von Ziffer 15.14. der Anlage zur Planzeichenverordnung verwendet. Danach dient die Perlschnur u. a. der "Abgrenzung unterschiedlicher Nutzung". Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, mit der Perlschnur seien daher vier selbständige öffentliche Grünflächen - (Kleinspielfeld) festgesetzt worden, beruht auf einer Fehlvorstellung des Begriffs "Nutzung".
- 34 Die Planzeichenverordnung bestimmt u. a. die Planzeichen, die in den Bauleitplänen verwendet werden sollen (vgl. § 9a Abs. 1 Nr. 4 BauGB, § 2 Abs. 1 PlanZV); ihre Begrifflichkeiten haben daher einen unmittelbaren Bezug zu den Vorschriften des Baugesetzbuchs, insbesondere zu den in § 9 Abs. 1 BauGB geregelten Festsetzungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans. Der Begriff "Nutzung" im Sinne der Ziffer 15.14. der Anlage zur Planzeichenverordnung erfasst nicht nur unterschiedliche "Hauptnutzungen", etwa nach § 9 Abs. 1 Nr. 5 oder Nr. 15 BauGB. Vielmehr unterfallen ihm auch die sehr verschiedenartigen Nutzungen, die § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB für eine Grünfläche vorsieht (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Februar 1973 - 4 C 66.69 - BVerwGE 42, 5 <6>). Eine Perlschnur kann daher auch dazu dienen, Bereiche mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen innerhalb einer einheitlichen Grünfläche voneinander abzugrenzen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin die Perlschnur im Bebauungsplan ausschließlich zur Abgrenzung unterschiedlicher "Hauptnutzungen" im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB verwendet hätte. So wird zwar, worauf das Oberverwaltungsgericht hinweist, die Grünfläche von den Flächen für Sportanlagen mittels Perlschnur abgegrenzt; Gleiches gilt aber auch für die Abgrenzung der Teilbereiche der Sportflächen untereinander (etwa A 2 und A 3 sowie C 1, C 2 und C 3).

- 35 b) Bei bundesrechtskonformer, geltungserhaltender Auslegung – die der Senat mangels Bindung an die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts selbst vornehmen kann – erweist sich die beanstandete Festsetzung als rechtmäßig.
- 36 Die zeichnerische Darstellung im Bebauungsplan ist als Festsetzung einer einheitlichen Grünfläche mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen zu verstehen. Der maßgebliche Bereich ist durch einheitliche Farbgebung insgesamt als Grünfläche ausgewiesen. Vollständig innerhalb dieser Fläche befinden sich vier mittels Perlschnur abgegrenzte Rechtecke mit der Zweckbestimmung "Kleinspielfeld", während die Grünfläche im Übrigen mit der Zweckbestimmung "Parkanlage" versehen ist. Schon das legt die Festsetzung einer einheitlichen Grünfläche nahe. Für ein solches Verständnis spricht auch die Planbegründung. Dort heißt es in Bezug auf die Grünflächen: "Darüber hinaus plant die Stadt Köln die Errichtung von vier öffentlichen Kleinspielfeldern, welche ausschließlich der Öffentlichkeit zur freien Verfügung stehen und nicht durch den 1. FC Köln genutzt werden. Diese vier Kleinspielfelder dienen der freizeitorientierten Erholung. Um eine Verortung der Flächen sicherzustellen, erfolgt für die geplanten Kleinspielfelder die Festsetzung von vier Öffentlichen Grünflächen mit der Zweckbestimmung 'Kleinspielfeld'" (Planbegründung S. 44). Es ging der Antragsgegnerin also nicht darum, jeweils eigenständige Grünflächen festzusetzen, sondern die zeichnerische Darstellung der Kleinspielfelder diene lediglich der Festlegung ihres Standorts, was angesichts ihrer im Vergleich zur sie umgebenden Parkanlage größeren Konfliktrichtigkeit nachvollziehbar und vom planerischen Ermessen der Antragsgegnerin gedeckt ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. April 1998 - 4 B 40.98 - Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 87 S. 44).
- 37 Mit diesem Inhalt ist die Ausweisung der Kleinspielfelder von § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB gedeckt. Mit einer Festsetzung nach dieser Vorschrift wird – wie der Begriff "Grünfläche" nahelegt – im Grundsatz die sonstige, durch Bewuchs geprägte nichtbauliche Nutzung geregelt. Im Rahmen der jeweiligen Zweckbestimmung der Grünfläche sind indessen bauliche Anlagen nicht ausgeschlossen, wenn sie eine nur untergeordnete Bedeutung haben (BVerwG, Beschluss vom 25. Juli 2017 - 4 BN 2.17 - BRS 85 Nr. 2 S. 9 m. w. N.). Das ist hier der Fall. Nach dem städtebaulichen Konzept der Antragsgegnerin (vgl. Planbegründung

S. 44 f.) soll die konkrete Gestaltung der Kleinspielfelder dem Sportamt überlassen werden und insbesondere auch eine Vollversiegelung zulässig sein. Die Flächen mit der Zweckbestimmung "Kleinspielfeld" umfassen indessen nur 4 896 qm, während die gesamte Grünfläche sich über 122 482 qm erstreckt (vgl. Planbegründung S. 116). Der Anteil der "Kleinspielfelder" an der gesamten öffentlichen Grünfläche beträgt damit knapp 4 %; deren Versiegelung kommt nur untergeordnete Bedeutung zu.

- 38 5. Gegen die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass – wie § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG für die Begründetheit des Rechtsbehelfs voraussetzt – eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 2 Abs. 10 UVPG besteht, ist im Ergebnis nichts zu erinnern.
- 39 Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht insoweit zu Unrecht auf § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Nr. 1.8 der Anlage 5 zum UVPG abgestellt, die für Bauleitplanungen nach den §§ 6, 10 BauGB eine Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung vorsehen. Umweltprüfungen im Sinne von § 2 Abs. 10 UVPG sind Umweltverträglichkeitsprüfungen und Strategische Umweltprüfungen. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG betrifft Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 4 UmwRG und unterscheidet damit in der Sache zwischen UVP-pflichtigen (Nr. 1) und SUP-pflichtigen (Nr. 4) Vorhaben. Für – wie hier – Entscheidungen nach Nr. 1 muss daher eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen.
- 40 Bei Bebauungsplänen, die § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG unterfallen, kommt dieser Differenzierung aber keine eigenständige Bedeutung zu. Vorprüfungspflichtige Bebauungspläne gelten wegen § 50 Abs. 1 UVPG stets auch als UVP-pflichtig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. März 2017 - 4 CN 3.16 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 20 Rn. 13). Nach § 50 Abs. 1 Satz 1 UVPG wird die Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich der Vorprüfung des Einzelfalls bei Bebauungsplänen im Sinne von § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG als Umweltprüfung nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs durchgeführt. Gemäß § 50 Abs. 1 Satz 2 UVPG entfällt eine nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz eigentlich vorgeschriebene Vorprüfung des Einzelfalls, wenn für den aufzustellenden Bebauungsplan eine Umweltprüfung nach dem Baugesetzbuch durchgeführt wird.

Das Gesetz differenziert damit nicht zwischen vorprüfungspflichtigen und UVP-pflichtigen Bebauungsplänen (vgl. Külpmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Januar 2024, § 10 BauGB Rn. 329).

- 41 6. Das Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Mangels tatsächlicher Feststellungen zu den von der Antragstellerin im Übrigen geltend gemachten Mängeln ist die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.

Schipper

Brandt

Prof. Dr. Decker

Dr. Seidel

Dr. Stamm

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG auf 20 000 € festgesetzt.

Schipper

Brandt

Prof. Dr. Decker

Dr. Seidel

Dr. Stamm