

# **VGH Baden-Württemberg Urteil vom 22.6.2010, 3 S 1391/08**

## **Bedeutung des Landschaftsbildes bei Erlass einer Veränderungssperre**

### **Leitsätze**

- 1. Das Landschaftsbild in seiner optischen Wirkung auf den Menschen ist Teil der Landschaft" im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB.**
- 2. Der räumlich-funktionale Ansatz der Bauleitplanung als Teil des Bodenrechts kommt im Zusammenhang mit Festsetzungen von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauG auch durch das Landschaftsbild zum Ausdruck, sofern es sich um ein Landschaftsbild handelt, das in einer städtebaulichen Beziehung zu einer Gemeinde steht.**

### **Tenor**

Der Antrag wird abgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten der Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Satzung der Antragsgegnerin über die Festlegung einer Veränderungssperre zur Sicherung der Planung des künftigen Bebauungsplans Nr. 1/07-07 „Porphyrsteinbruch mit Wachenberg“ vom 23.05.2007.
- 2 Die Antragstellerin ist ein Unternehmen der Steine- und Erden-Industrie und betreibt auf dem Grundstück Flst.-Nr. ... der Gemarkung der Antragsgegnerin einen Quarzporphyrsteinbruch auf der Grundlage einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis vom 19.04.1983. Das Grundstück steht im Eigentum der Gemeinde Hirschberg, die es an die Antragstellerin verpachtet hat. Der Regionalplan Unterer Neckar vom 04.12.1992 weist die Fläche des Steinbruchs als schutzbedürftigen Bereich für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe aus; für die daran angrenzenden Flächen sieht der Regionalplan einen Regionalen Grünzug vor.
- 3 Bei einer Großrutschung am 08. und 09.05.2003 lösten sich entlang der rund 230 m hohen Steinbruchwand ca. 2.000 m<sup>3</sup> Gesteinsmaterial. Die oberste Abrisslinie reicht bis zu 60 m über die genehmigte Abbaugrenze hinaus. Zur Durchführung einer Hangsicherungsmaßnahme, mit der die Generalneigung von derzeit 60° auf 50° reduziert werden soll, beantragte die Antragstellerin beim Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Änderungsgenehmigung, die eine Erweiterungsfläche von 7,12 ha bei einer Gesamtkubatur von 5,8 Mio. m<sup>3</sup> zum Gegenstand hatte. Aufgrund der Kritik an dieser geplanten Maßnahme im Rahmen der Offenlegung des Antrags u.a. wegen der Überschreitung der Kammlinie des

Wachenberges und die damit einhergehende Veränderung des Landschaftsbildes erfolgte eine erneute gutachtliche Prüfung, die in einen am 13.06.2006 gestellten neuen Antrag auf Erteilung einer Änderungsgenehmigung nach § 16 Abs. 1 BImSchG mündete. Die Erweiterungsfläche wurde auf 4,81 ha verringert. Der ursprüngliche Genehmigungsantrag wurde zurückgenommen. Da die Antragsgegnerin ihr Einvernehmen mit der geplanten Hangsicherungsmaßnahme versagte, lehnte das Landratsamt Rhein-Neckar-Kreis den Antrag mit Bescheid vom 05.05.2008 ab; es hält den Genehmigungsantrag jedoch im Übrigen für genehmigungsfähig. Der Antrag auf Erteilung einer Änderungsgenehmigung vom 13.06.2006 ist seit dem 31.10.2008 Gegenstand eines Klageverfahrens vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe (- 5 K 3544/08 -).

- 4 Grundlage für die Versagung des Einvernehmens durch die Antragsgegnerin war ein vom Gemeinderat der Antragsgegnerin am 23.05.2007 gefasster Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplans Weinheim Nr. 1/07-07 für den Bereich „Porphyrsteinbruch mit Wachenberg“ sowie eine gleichzeitig beschlossene Satzung über die Veränderungssperre für den Geltungsbereich dieses Bebauungsplans. Am 16.04.2008 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin die Änderung des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans sowie der Veränderungssperre. Der Geltungsbereich verkleinerte sich dadurch im Norden. Beide Beschlüsse wurden am 28.05.2008 bekannt gemacht. Ausweislich der Bekanntmachung des Gemeinderatsbeschlusses verfolgt der Bebauungsplan das Ziel zu ermitteln, ob und inwieweit den Belangen des Denkmalschutzes zum Schutz der Wachenburg und des Landschaftsschutzes im Rahmen der Abwägung mit den Belangen der Antragstellerin als Betreiberin des Steinbruchs und den Belangen der notwendigen Hangsicherung Rechnung getragen werden kann und inwieweit der Antragsgegnerin ein eigener Gestaltungsspielraum gegenüber den nicht parzellenscharfen Festsetzungen des Regionalplans verbleibt. Soweit mit dem Abwägungsgebot vereinbar soll über planungsrechtliche Festsetzungen die Ausweitung des Abbaubetriebs über das Verträgliche hinaus eingegrenzt, die Wachenbergkuppe als identitätsstiftendes Element gesichert, die heutige Kammlinie einschließlich eines Schutzstreifens erhalten und so das Erscheinungsbild der Wachenburg insgesamt gesichert werden. Ausweislich der Sitzungsniederschrift vom 23.05.2007 ist die Festsetzung eines Sondergebiets „Steinbruch“ vorgesehen.
- 5 In dem Vorentwurf des Bebauungsplans vom 26.03.2008 und dem Entwurf vom 09.04.2010 wurden die Planungsziele weiter konkretisiert. Nach dem letzten Stand der Planung ist für das Abbaugelände eine Fläche für die obertägige Gewinnung von Porphyrgestein nach § 9 Abs. 1 Nr. 17 BauGB vorgesehen. Für die angrenzende Fläche soll eine Fläche für Wald nach § 9 Abs. 1 Nr. 18b BauGB festgesetzt werden. Innerhalb dieser Fläche, angrenzend an das Abbaugelände sollen Flächen ausgewiesen werden, in denen Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung von Natur und Landschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB durchzuführen sind. Ferner ist geplant, öffentliche Verkehrsflächen nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB und eine Versorgungsfläche mit der Zweckbestimmung Telekommunikation nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB festzusetzen. Für den Bereich der Wachenburg soll ein Sondergebiet Wachenburg nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 11 BauNVO ausgewiesen werden, das vorwiegend als Tagungs- und Begegnungsstätte dienen soll.

- 6 Die Stellungnahmen der Bürger während der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit waren durchweg positiv. Die Antragstellerin widersprach der Planung jedoch. Sie stelle eine Verhinderungsplanung dar und entspreche nicht den Zielen der Raumordnung. Auch bleibe das Gebot der Konfliktbewältigung unbeachtet. Die von ihr vorgesehene Hangsicherungsmaßnahme entsprechend ihrem immissionsschutzrechtlichen Antrag vom 13.06.2006 sei ohne Alternative. Das mit der Planung verfolgte Ziel, das Gesamterscheinungsbild der Wachenburg mit der Kammlinie und der Kuppe des Wachenbergs zu erhalten, könne nicht erreicht werden. Die Wachenburg selbst sei durch den weiteren Abbau nicht gefährdet. Die Planung der Antragsgegnerin bedeute die baldige Einstellung des Steinbruchbetriebs und seiner Nebennutzungen. Aufgrund der Hangrutschung und der deswegen erforderlichen Anpassung des Abbaus gingen erhebliche Gesteinsvorräte verloren.
- 7 Die beteiligten Träger öffentlicher Belange brachten mit Ausnahme des Landratsamts Rhein-Neckar-Kreis keine Anregungen und Bedenken vor. Das Dezernat IV des Landratsamts vertrat die Auffassung, die Planung verstoße gegen § 1 Abs. 3 BauGB. Es handele sich um eine unzulässige Negativplanung. Die Hangsicherung, die Vermeidung unzulässiger Immissionen in der Nachbarschaft und die Schaffung von Rahmenbedingungen für ein geordnetes Auslaufen des Abbaubetriebs seien Sache der Immissionsschutzbehörde. Der Bebauungsplan verhindere die Sicherung des Steinbruchs und dessen Rekultivierung. Er verstoße gegen Vorschriften des Bundesimmissionsschutzrechts, des Naturschutzrechts und des Artenschutzrechts. Die Erhaltung des Landschaftsbildes werde bereits über die Verordnung des Landratsamts des Rhein-Neckar-Kreises über das Landschaftsschutzgebiet Bergstraße-Nord vom 24.10.1997 gewährleistet. Die Wachenburg sei über die Vorschriften des Denkmalschutzgesetzes geschützt. Die Planung verstoße gegen § 1 Abs. 4 BauGB, da weite Teile des Plangebiets in dem durch den Regionalplan ausgewiesenen Vorrangbereich für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe lägen. Der Bebauungsplan berücksichtige schließlich nicht die Veränderungen der Natur und Landschaft seit der Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung an die Antragstellerin im Jahre 1983.
- 8 In seiner Sitzung vom 13.05.2009 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin die Geltungsdauer der Satzung über die Veränderungssperre bis zum 26.05.2010 zu verlängern. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 28.04.2010 wurde die Geltungsdauer der Veränderungssperre bis zum 26.10.2010 ein weiteres Mal verlängert.
- 9 Bereits am 26.05.2008 hat die Antragstellerin das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Sie trägt vor, die von der Antragsgegnerin verfolgten Zielvorstellungen seien unzulässig, denn sie widersprächen der von ihr zu beachtenden raumordnerischen Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB. Der Steinbruch Weinheim sei im Regionalplan „Unterer Neckar“ als schutzbedürftiger Bereich für den Abbau oberflächennaher Bodensubstrate dargestellt. Nach dem Ziel Nr. 3.3.6.2 des Regionalplans habe dort die Rohstoffgewinnung grundsätzlich Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen. Auch die für die Hangsicherungsmaßnahme notwendige Fläche liege innerhalb des im Regionalplan dargestellten Schutzbereichs. Der von der Antragsgegnerin bemühte Denkmalschutz der Wachenburg komme als städtebauliche Rechtfertigung für den Bebauungsplan nicht in Betracht. Den Gemeinden und Städten sei es verwehrt, Denkmalschutz im Gewande des Städtebaurechts zu betreiben. Die

Planung der Antragsgegnerin sei zum Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre auch nicht hinreichend konkretisiert gewesen. Durch das Bebauungsplanverfahren solle erst ermittelt werden, ob und inwieweit den Belangen des Denkmalschutzes und des Landschaftsschutzes im Rahmen der Abwägung mit den privaten Belangen und den Belangen der notwendigen Hangsicherung Rechnung getragen werden könne. Die Antragsgegnerin wolle im Bebauungsplanverfahren überhaupt erst prüfen, ob und gegebenenfalls welche alternativen Hangsicherungsmöglichkeiten bestehen. Je nach Ergebnis dieser Überprüfung kämen unterschiedliche Planungsmöglichkeiten in Betracht, bis hin zu der Möglichkeit, dass die vorgesehene Hangsicherungsmaßnahme alternativlos sei.

- 10 Die Antragstellerin beantragt,
- 11 die Satzung der Antragsgegnerin über die Veränderungssperre zur Sicherung der Planung des künftigen Bebauungsplans Nr. 1/07-07 „Porphyrsteinbruch mit Wachenberg“ vom 23.05.2007 in der Fassung der Verlängerungssatzung vom 28.04.2010 für unwirksam zu erklären.
- 12 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 13 den Antrag abzuweisen.
- 14 Sie trägt vor, die Planung sei hinreichend konkret, denn sie habe bereits zum Zeitpunkt des ersten Beschlusses über die Veränderungssperre beabsichtigt, den Bereich des Steinbruchs als Sondergebiet nach § 11 Abs. 1 BauNVO festzusetzen. Zudem solle mit der Planung die Ausweitung des Abbaubetriebs über das Verträgliche hinaus eingegrenzt, die Wachenbergkuppe als identitätsstiftendes Element gesichert, die heutige Kammlinie einschließlich eines Schutzstreifens erhalten und so das Erscheinungsbild der Wachenburg insgesamt gesichert werden. Damit seien positive und hinreichend konkrete planerische Vorstellungen vorhanden. Es handele sich auch nicht um Denkmalschutz im Gewand der Bauleitplanung, denn das Erscheinungsbild der Wachenburg solle insgesamt in Bezug zu ihrer Umgebung als prägender Teil des Orts- und Landschaftsbildes geschützt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Hangsicherungsmaßnahme, die ebenfalls Ziel der Planung sei, dürfe dem weiteren Verlauf des Planungsverfahrens überlassen werden. Ein Verstoß gegen die raumordnerische Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB liege nicht vor. Der künftige Bebauungsplan akzeptiere die raumordnerische Entscheidung des nicht parzellenscharfen Regionalplans und diene nur der „Feinsteuerung“ der räumlichen Grenzen des Vorrangbereichs. Anpassungen seien im Laufe des weiteren Verfahrens möglich. Zum Anderen bestehe die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens.
- 15 Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die gewechselten Schriftsätze der Beteiligten und den Inhalt der dem Gericht vorliegenden Akten der Antragsgegnerin verwiesen. Sie waren Gegenstand der Verhandlung und Beratung.

Entscheidungsgründe

16 Der Normenkontrollantrag ist zulässig, aber nicht begründet.

**A.**

17 Der Normenkontrollantrag ist statthaft, denn die Veränderungssperre ist tauglicher Antragsgegenstand im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Gegenstand des Verfahrens ist die am 26.05.2007 bekannt gemachte Veränderungssperre vom 23.05.2007. Deren Geltungsdauer war zwar nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BauGB bis zum 26.05.2009 befristet. Die Antragsgegnerin hat jedoch von der Möglichkeit einer Verlängerung nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB sowie von der weiteren Verlängerungsmöglichkeit nach § 17 Abs. 2 BauGB Gebrauch gemacht. Diese Verlängerungen erfolgten zwar nach den Regeln des § 16 BauGB in Form von Satzungen. Es handelt sich jedoch bei ihnen nicht um selbständige Veränderungssperren, sondern nur um Verlängerungen der Geltungsdauer der ursprünglichen Veränderungssperre. Diese bleibt als Gegenstand des Normenkontrollverfahrens erhalten. Materiell und prozessual sind die ursprüngliche Veränderungssperre und ihre Verlängerungen als Einheit anzusehen. Denn ohne die ursprüngliche Veränderungssperre wäre die neue Satzung nicht lebensfähig; würde die ursprüngliche Veränderungssperre an einem Rechtsfehler leiden, wäre die Verlängerungssatzung schon aus diesem Grunde unwirksam (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.02.2004 - 4 CN 16.03 -, BVerwGE 120, 138).

18 Der Antrag ist auch sonst zulässig. Er wurde innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt. Dies gilt zunächst, soweit er sich gegen den am 26.05.2007 bekannt gemachten ursprünglichen Beschluss des Gemeinderats der Antragsgegnerin vom 23.05.2007 über die Veränderungssperre richtet. Die Antragstellerin hat hiergegen am 26.05.2008 das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Der Satzungsbeschluss vom 23.04.2008 über die Änderung des Geltungsbereichs der Veränderungssperre wurde mit Schriftsatz der Antragstellerin vom 01.12.2008 in das Verfahren einbezogen; die Antragsgegnerin hat sich rügelos darauf eingelassen. Mit Schriftsätzen vom 12.06.2009 und vom 09.06.2010 hat die Antragstellerin die Satzungsbeschlüsse vom 13.05.2009 und vom 28.04.2010 über die Verlängerung der Veränderungssperre zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gemacht. Die Antragsgegnerin hat der Klageänderung zugestimmt (§ 91 Abs. 1 VwGO).

19 Die Antragstellerin ist als juristische Person des Privatrechts auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, da die Veränderungssperre das bauliche Geschehen auf dem Betriebsgrundstück konserviert und die Antragstellerin als Pächterin des Betriebsgrundstücks und Betreiberin des Abbauunternehmens von ihren Verbotsnormen konkret betroffen ist (vgl. HessVGH, Urteil vom 27.11.2003 - 3 N 2444/02 -, BRS 66 Nr. 119, juris Rn. 20).

**B.**

20 Der Antrag ist aber nicht begründet. Die Satzung der Antragsgegnerin über die Veränderungssperre und deren zweimalige Verlängerung begegnen keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Verfahrensmängel sind nicht vorgetragen; solche sind auch nicht ersichtlich. Die Satzung leidet auch nicht an materiell-rechtlichen Fehlern. Die Voraussetzungen für ihren Erlass lagen vor (dazu 1.) und auch die Verlängerungssatzungen sind nicht zu beanstanden (dazu 2.).

21 1. Nach § 14 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde zur Sicherung der Planung für den

künftigen Planbereich eine Veränderungssperre beschließen, wenn ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist. Eine Veränderungssperre darf allerdings erst erlassen werden, wenn die Planung, die sie sichern soll, ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass die Gemeinde im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre eine bestimmte Art der baulichen Nutzung im betroffenen Gebiet ins Auge gefasst hat. Es muss ein Mindestmaß an Vorstellungen vorliegen, die geeignet sind, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde zu steuern, wenn sie über die Vereinbarkeit eines Vorhabens mit der beabsichtigten Planung entscheiden soll (vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.10.2009 - 4 BN 34.09 - UPR 2010, 73). Ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept muss dagegen noch nicht vorliegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.12.1993 - 4 NB 40.93 -, NVwZ 1994, 685). Der Erlass einer Veränderungssperre kann daher nicht davon abhängig gemacht werden, dass bereits Aussagen zur Lösung von Nutzungskonflikten infolge der Realisierung des Planziels getroffen werden, weil dies typischerweise erst im weiteren Verlauf des Aufstellungsverfahrens im Rahmen einer umfassenden Abwägung unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung möglich ist. Eine Veränderungssperre ist als Sicherungsmittel allerdings nicht mehr gerechtfertigt, wenn die aus dem Aufstellungsbeschluss ersichtliche Planung offensichtlich unheilbar rechtswidrig oder nicht realisierbar ist (vgl. VGH Baden-Württ., Urteil vom 22.11.2005 - 8 S 794/05 -, NVwZ-RR 2006, 522 m.w.N.). Das in der beschriebenen Weise im Mindestmaß konkretisierte Planziel muss auf eine positive städtebauliche Gestaltung gerichtet sein; eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht nicht aus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 05.02.1990 - 4 B 191.89 -, NVwZ 1990, 558; Stock in: Ernst/ Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rn. 47). Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Veränderungssperre hier nicht zu beanstanden.

- 22 Der Gemeinderat der Antragsgegnerin hat am 23.05.2007 einen Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplans Weinheim Nr. 1/07-07 für den Bereich „Porphyrsteinbruch mit Wachenberg“ gefasst. Gleichzeitig hat er eine Veränderungssperre für den Geltungsbereich dieses Bebauungsplans beschlossen. Diese Veränderungssperre ist rechtmäßig; sie ist von einer hinreichend konkreten positiven Planungskonzeption in dem oben genannten Sinn getragen.
- 23 a) Bei Erlass der Veränderungssperre bestanden hinreichend konkrete planerische Vorstellungen.
- 24 aa) Nach den im Gemeinderatsprotokoll vom 23.05.2007 festgehaltenen gemeindlichen Planungsvorstellungen soll der Bereich des Steinbruchs als Sondergebiet im Sinne des § 11 BauNVO festgesetzt werden. Dies genügt zur Umschreibung des künftigen Planinhalts in dem betroffenen Teilgebiet des Bebauungsplans. Die Antragsgegnerin hat diese Festsetzungsabsicht zwar im Laufe des weiteren Aufstellungsverfahrens aufgegeben und will stattdessen nach ihrer jüngsten Planung die Fläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 17 BauGB als Fläche für die Gewinnung von Porphyrgestein ausweisen. Dies führt jedoch nicht zur Unwirksamkeit der Satzung über die Veränderungssperre wegen mangelnder konkreter Planungsabsichten. Denn einer verbindlichen Festlegung, durch welche konkreten Festsetzungen nach Maßgabe des Festsetzungskatalogs des § 9 Abs. 1 BauGB die Planziele umgesetzt werden sollen, bedurfte es nicht. Es genügte, dass bei

Erlass der Veränderungssperre absehbar war, dass sich das Planziel im Wege bauplanerischer Festsetzungen überhaupt erreichen lässt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 27.07.1990 - 4 B 156.89 - Buchholz 406.11 § 17 BauGB Nr. 4; VGH Baden-Württ., Urteil vom 22.11.2005, a.a.O). Das ist hier der Fall.

- 25 bb) Für die restlichen Flächen des Plangebiets hatte die Antragsgegnerin weder zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses noch dem des Inkrafttretens der Satzung über die Veränderungssperre eine bestimmte Festsetzung im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB ins Auge gefasst. Dies war entsprechend den oben dargestellten Grundsätzen zur hinreichenden Konkretisierung der Planungsabsichten aber auch nicht erforderlich (vgl. auch Stock in: Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg, a.a.O., § 14 Rn. 45). Das Gemeinderatsprotokoll spricht insoweit davon, dass die Wachenbergkuppe als identitätsstiftendes Element Weinheims und die Kammlinie des Wachenbergs erhalten und so das Erscheinungsbild der Wachenburg insgesamt gesichert werden sollen. Diese Umschreibung ist als beabsichtigte Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB zu werten, wie sie dann auch in den Vorentwurf des Bebauungsplans vom 31.03.2008 Eingang gefunden hat und in sämtlichen Weiterentwicklungen der Planung beibehalten worden ist.
- 26 Die so umschriebenen Planungsziele für das außerhalb des Abbaubereichs gelegene Satzungsgebiet genügen, um feststellen zu können, dass sich das Planziel im Wege bauplanerischer Festsetzungen überhaupt erreichen lässt und ob ein konkretes Vorhaben die Planung in diesem Bereich des Satzungsgebiets stören oder erschweren kann. Letzteres trifft auf alle Vorhaben zu, die das Erscheinungsbild der Wachenbergkuppe mit der Kammlinie und der Wachenburg beeinflussen.
- 27 Mit der beabsichtigten Wahrung des Erscheinungsbildes des Wachenberges und der Wachenburg soll letztlich ein Landschaftsbild geschützt werden. Das Landschaftsbild in seiner optischen Wirkung auf den Menschen (vgl. dazu OVG Nordrh.-Westf., Urteil vom 30.06.1999 - 7a D 144/97.NE -, NuR 2000, 173) ist Teil der „Landschaft“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB (so auch Gierke in: Brügelmann, BauGB Kommentar § 9 Rn. 360). Der Begriff der „Landschaft“ wird im Baugesetzbuch nicht näher definiert. Sein Inhalt ist ausgehend von der bodenrechtlichen Bedeutung der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB zu ermitteln. Das Bodenrecht nimmt - anders als das Naturschutzrecht - nicht nur den Erhalt, den Schutz und die Entwicklung der Landschaft selbst in den Blick, sondern setzt sie in Beziehung zur bestehenden Stadtstruktur und ihrer stadträumlichen Funktion für das gegenwärtige und zukünftige Zusammenleben der Menschen. Die Bauleitplanung als Teil des Bodenrechts hat somit einen räumlich-funktionalen Ansatz (so für das Bodenrecht im Verhältnis zum Denkmalschutzrecht BVerwG, Urteil vom 18.05.2001 - 4 CN 4.00 -, BVerwGE 114, 247). Dieser räumlich-funktionale Ansatz kommt im Zusammenhang mit Festsetzungen von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB auch durch das Landschaftsbild zum Ausdruck, sofern es sich um ein Landschaftsbild handelt, das in einer städtebaulichen Beziehung zu einer Gemeinde steht.
- 28 Auf den Schutz des Landschaftsbildes in dem umschriebenen Sinn zielt die Planung der Antragsgegnerin. Denn die Wachenbergkuppe mit der Kammlinie und der Wachenburg

ist ein die Stadt Weinheim prägendes Landschaftsbild. Unerheblich ist, dass es nicht von jeder Stelle des Stadtgebietes wahrgenommen werden kann. Es ist jedenfalls von mehreren Teilen der Stadt aus sichtbar und ist typisch für den Anblick der Stadt von weitem. Nicht zuletzt wird es - zusammen mit der Burgruine Windeck - von der Antragsgegnerin als Stadtlogo verwendet.

- 29 Da dem Planungsziel der Erhaltung des die Stadt prägenden Landschaftsbildes der dargestellte räumlich-funktionale, d.h. städtebauliche Ansatz zugrunde liegt, kollidiert die beabsichtigte Festsetzung auch nicht mit den Bestimmungen der §§ 26 ff. NatSchG über die Unterschutzstellung bestimmter Landschaftsteile sowie die in § 73 NatSchG geregelte Zuständigkeit der Naturschutzbehörden für den Erlass von Rechtsverordnungen zu einer solchen Unterschutzstellung. Wäre dies der Fall, fehlte es an der notwendigen bauleitplanerischen Umsetzungsmöglichkeit der Planungsabsichten und damit an deren erforderlicher hinreichender Konkretisierung. Dem ist jedoch nicht so. Insbesondere besteht keine Kollision mit § 29 NatSchG, der die Voraussetzungen für die Schaffung eines Landschaftsschutzgebietes durch die nach § 73 Abs. 4 NatSchG zuständige untere Naturschutzbehörde normiert. Denn Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne des Naturschutzgesetzes sind nach dessen § 1 zwar ebenfalls der Schutz, die Pflege, die Gestaltung, die Entwicklung und die Wiederherstellung der Natur und der Landschaft, dies aber ausschließlich aufgrund ihres eigenen Wertes sowie als Lebensgrundlagen und Erholungsraum des Menschen. Der oben dargestellte räumlich-funktionale Ansatz des Landschaftsschutzes spielt dagegen bei der Unterschutzstellung nach dem Naturschutzgesetz keine maßgebliche Rolle. Folglich ist es auch nicht von ausschlaggebender Bedeutung, dass die untere Naturschutzbehörde des Landratsamtes Rhein-Neckar-Kreis bereits am 24.11.1997 die Schutzgebietsverordnung für das Landschaftsschutzgebiet Bergstraße-Nord erlassen hat, die auch das von der Veränderungssperre betroffene Gebiet erfasst.
- 30 cc) Liegen somit hinsichtlich des gesamten Satzungsgebietes hinreichend konkrete Planungsabsichten vor, bedarf es keiner Entscheidung, ob die im Gemeinderatsprotokoll vom 23.05.2007 genannten weiteren Ziele die Anforderungen an im Mindestmaß erkennbare Planungsabsichten erfüllen. Zweifel bestehen insoweit, als es um die bloße „Ermittlung“ geht, ob und inwieweit den Belangen des Denkmalschutzes zum Schutz der Wachenburg und des Landschaftsschutzes im Rahmen der Abwägung mit den Belangen der Antragstellerin und den Belangen der notwendigen Hangsicherung Rechnung getragen werden kann und inwieweit der Antragsgegnerin eigener Handlungsspielraum gegenüber den nicht parzellenscharfen Festsetzungen des Regionalplans verbleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.02.2004, a.a.O.). Hierauf kommt es aber nicht an.
- 31 Ebenfalls bedarf es keiner Entscheidung, ob die Antragsgegnerin, soweit es um den Schutz der Wachenburg geht, in unzulässiger Weise Denkmalschutz im Gewand der Bauleitplanung betreibt, wie die Antragstellerin vorträgt. Allerdings will die Antragsgegnerin die Wachenburg nicht um ihrer selbst willen schützen, sondern als identitätsstiftendes Merkmal des Stadt- und Landschaftsbildes. Es spricht daher manches dafür dass die Planung auch insoweit den bereits oben dargestellten räumlich-funktionalen Ansatz des Bodenrechts verfolgt.
- 32 dd) Auch im Übrigen bestehen keine Bedenken hinsichtlich der hinreichenden Konkretisierung der zu sichernden Planung. Denn der Geltungsbereich des



Bebauungsplans umfasst die in der öffentlichen Bekanntmachung vom 26.07.2007 genannten Flurstücke und wird im Übrigen durch geographische Angaben näher umschrieben. Das Plangebiet ist auch hinreichend strukturiert, denn die beiden voneinander abzugrenzenden Nutzungsbereiche - der Steinbruch einerseits und das restliche Plangebiet andererseits - werden geographisch und inhaltlich hinreichend klar umrissen (vgl. dazu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.01.2010 - 2 S 69.09 -, juris Rn. 7).

- 33 b) Die beabsichtigte Planung ist auch von einer positiven Konzeption getragen.
- 34 Ihr eigentliches und ausschließliches Ziel ist es nicht, den weiteren Betrieb des Unternehmens der Antragstellerin zu verhindern; vielmehr hat die Antragsgegnerin plausible städtebauliche Gründe für eine weitere Konkretisierung der Darstellung des Bereichs im Regionalplan Unterer Neckar als schutzbedürftiger Bereich für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe und für die Festsetzung von Maßnahmen zum Schutz des Landschaftsbildes angeführt. Es geht ihr darum, die untereinander nicht konfliktfreien Ansprüche der Antragstellerin als Betreiberin des Steinbruchs und des Landschaftsbildes zu ordnen und gegeneinander abzugrenzen (vgl. VGH Baden-Württ., Beschluss vom 02.04.1993 - 5 S 1445/92 -, NVwZ-RR 1994, 309 und Urteil vom 22.11.2005, a.a.O.). Hierzu besteht nicht zuletzt wegen der in diesem Bereich aneinandergrenzenden raumplanerischen Vorranggebiete - zum einen Steinbruch, zum anderen Regionaler Grünzug - hinreichender Anlass (vgl. dazu unten c)).
- 35 Dass die Antragsgegnerin den Antrag der Antragstellerin auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Änderungsgenehmigung zum Anlass eigener Planungen genommen hat und einer Ausweitung des Steinbruchbetriebs ablehnend gegenübersteht, macht die Planung noch nicht zu einer unzulässigen sogenannten Negativplanung (vgl. BVerwG, Urteil vom 19.02.2004 - 4 CN 16.03 -, BVerwGE 120, 138). Denn die Planvorstellungen erschöpfen sich nicht in der Verhinderung der Betriebserweiterung, sondern beinhalten das dargestellte positive Konzept.
- 36 c) Die Sicherung des Planziels durch die Veränderungssperre ist auch sonst gerechtfertigt.
- 37 Die Veränderungssperre soll die Erarbeitung einer tragfähigen Planung ermöglichen. Das schließt eine „antizipierte Normenkontrolle“ des zu erstellenden Bebauungsplans aus. Eine Veränderungssperre ist nur dann als Sicherungsmittel nicht mehr gerechtfertigt, wenn die aus dem Aufstellungsbeschluss ersichtliche Planung offensichtlich unheilbar rechtswidrig oder nicht realisierbar ist (vgl. VGH Baden-Württ., Urteil vom 22.11.2005, a.a.O; Berliner Kommentar, Bd. 1, § 14 Rn. 10; Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 14 Rn. 53 ff.). Das ist hier nicht der Fall. Insbesondere stand nicht bereits zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Veränderungssperre mit Gewissheit fest, dass es dem künftigen Bebauungsplan „Porphyristeinbruch mit Wachen- berg“ an der Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB mangelt (s. dazu aa)) oder dass er gegen die Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung nach § 1 Abs. 4 BauGB verstoßen wird (s. dazu bb)).
- 38 aa) Die mit der Veränderungssperre gesicherte Planung verstößt nicht gegen das Gebot der Erforderlichkeit des § 1 Abs. 3 BauGB. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin

verfolgt die Planung nicht das Ziel, die von dem Antrag auf Erteilung einer Änderungsgenehmigung erfassten Flächen teilweise vor dem Zugriff der Steinbruchbetreiberin zu bewahren, obwohl diese Flächen aus anderen rechtlichen Gründen zwingend dem Abbaubereich zuzuordnen wären. Der Regionalplan vermag - wie dargestellt - aufgrund seines groben Rasters eine solche - parzellenscharfe - Zuordnung nicht zu leisten. Eine zwingende Zuordnung bestimmter Flächen zum Abbaubereich forderte im maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses auch nicht der Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr. Ob die von der Antragstellerin beabsichtigte Hangsicherungsmaßnahme unter diesem Gesichtspunkt tatsächlich alternativlos ist, ließ sich und lässt sich nicht auf den ersten Blick und nicht eindeutig beantworten. Die Antragsgegnerin durfte zu Recht davon ausgehen, dass die vorgesehene und von der Immissionsschutzbehörde als genehmigungsfähig eingestufte Maßnahme, eine, aber nicht die einzige Möglichkeit der Hangsicherung darstellt. Denn die Immissionsschutzbehörde hatte zu prüfen, ob der von der Antragstellerin - auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten - gestellte Antrag auf Erteilung einer Änderungsgenehmigung genehmigungsfähig ist. Eine Variantenprüfung findet im immissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht statt; die Auswahl der Variante, die zur Genehmigung gestellt wird, ist Sache des jeweiligen Antragstellers. Dass es weitere Möglichkeiten der Hangsicherung gibt, belegt nun auch das im Auftrag der Antragsgegnerin von Prof. ... erstellte Gutachten vom 24.03.2010. Ob die darin aufgezeigte Alternativmaßnahme das Ergebnis einer ordnungsgemäßen Abwägung aller von der Planung betroffenen Belange sein kann, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden.

- 39 bb) Die künftige Planung verstößt auch nicht gegen § 1 Abs. 4 BauGB. Der Regionalplan Unterer Neckar weist das Gebiet des Steinbruchs zwar als sogenanntes Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe aus. Diese Festlegung bedeutet jedoch nicht, dass der Antragsgegnerin für dieses Gebiet die Planungshoheit entzogen wäre. Vielmehr verbleibt ihr trotz der grundsätzlichen Entscheidung des Regionalplans über den Standort des Steinbruchs die Möglichkeit, im Wege der Bauleitplanung eine Feinsteuerung insbesondere im Hinblick auf die parzellenscharfe Abgrenzung der für die Rohstoffgewinnung vorgesehenen Flächen vorzunehmen (vgl. VGH Baden-Württ., Urteil vom 24.11.2005, a.a.O.; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30.07.2009 - 2 K 142/07 -, UPR 2009, 399; HessVGH, Urteil vom 27.11.2003, a.a.O. jeweils zu Windkraftanlagen). Eine solche parzellenscharfe Abgrenzung lässt die Festlegung im Regionalplan nicht zu, da er als Instrument der Raumordnung lediglich ein grobes Raster anlegt. Die grundsätzliche Standortentscheidung des Regionalplans stellt die Antragsgegnerin nicht in Frage.
- 40 Darüber hinaus weist der Regionalplan nicht nur das „Vorranggebiet Steinbruch“ sondern daran angrenzend auch einen Regionalen Grünzug aus. In den Regionalen Grünzügen soll nach dem in Plansatz 3.2.4 formulierten Ziel der Raumordnung nicht gesiedelt werden; es sind nur Vorhaben zulässig, die die Erfüllung der Aufgaben des Regionalen Grünzugs nicht beeinträchtigen. Zu diesen Aufgaben zählt insbesondere die Sicherung der ökologischen Ausgleichsfunktion. Da im fraglichen Bereich somit zwei Vorranggebiete aneinandergrenzen, darf die Frage der bauleitplanerischen - parzellenscharfen - Grenzziehung zwischen dem Abbaugbiet und den angrenzenden Flächen nicht einseitig aus dem Blickwinkel des „Vorranggebietes Steinbruch“ beantwortet werden. Vielmehr hat die Antragsgegnerin bei ihrer Planung auch die

regionalplanerische Vorgabe des Regionalen Grünzugs zu beachten und ihre Planung entsprechend anzupassen. Auch aus diesem Grund verdrängt die raumordnerische Festlegung eines „Vorranggebietes Steinbruch“ nicht die Befugnis der Antragstellerin zu eigenen bauleitplanerischen Festsetzungen der Antragsgegnerin.

- 41 2. Die erste Verlängerung der Veränderungssperre um ein Jahr durch Beschluss vom 13.05.2009 und die zweite Verlängerung bis zum 26.10.2010 durch Beschluss vom 28.04.2010 sind ebenfalls nicht zu beanstanden. Die erste Verlängerung setzte nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BauGB lediglich voraus, dass die Planung noch nicht abgeschlossen war und die Sicherungsbedürftigkeit weiterhin bestand. Dies war der Fall. Die zweite Verlängerung war dagegen nur zulässig, wenn „besondere Umstände“ sie erforderten (vgl. § 17 Abs. 2 BauGB). Besondere Umstände liegen vor, wenn ein Planverfahren durch eine „Ungewöhnlichkeit“ gekennzeichnet wird, sei es wegen der Besonderheiten des Umfangs, des Schwierigkeitsgrades oder des Verfahrensablaufes. Weiterhin ist ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der „Ungewöhnlichkeit“ des Falls und der für die Aufstellung des Planes mehr als üblichen Zeit erforderlich. Die besonderen Umstände und die Ursachen der Verzögerung dürfen darüber hinaus nicht in einem der Gemeinde vorwerfbaren Fehlverhalten begründet sein (wie z. B. Überforderung der mit der Planung beschäftigten Dienstkräfte oder ein sich als zu umfangreich erweisender Zuschnitt des Plangebietes, vgl. BVerwG, Urteil vom 10.09.1976 - IV C 39.74 -, NJW 1977, 400; VGH Baden-Württ., Urteil vom 19.09.2007 - 8 S 1584/06 -, VBIBW 2008, 143).
- 42 Besondere Umstände im Sinne des § 17 Abs. 2 BauGB lagen hier vor. Der schriftsätzliche Vortrag der Antragsgegnerin und ihre ergänzenden Ausführungen in der mündlichen Verhandlung belegen die rechtliche und tatsächliche Ungewöhnlichkeit und Schwierigkeit der Planung. Die Antragsgegnerin hat zur Begründung auf die Besonderheiten des Verfahrens aufgrund der Komplexität der Planung an der Schnittstelle zwischen kommunaler Bauleitplanung und Immissionsschutzrecht sowie auf die anspruchsvolle Prüfung des Bebauungsplanentwurfs auf die Vereinbarkeit mit den Zielvorgaben des Regionalplans verwiesen, der für das Plangebiet teilweise einen schutzbedürftigen Bereich für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe und teilweise einen Regionalen Grünzug vorsehe. Die Planung sei darüber hinaus besonders schwierig, weil konkret realisierbare Alternativen zum Hangsicherungsantrag der Antragstellerin hätten entwickelt werden müssen. Hierzu sei es erforderlich gewesen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, in dessen Rahmen eine zeitaufwändige Bestandsaufnahme in Form einer Vermessung und Befliegung des Steinbruchs notwendig gewesen sei. Das Gutachten sei erst am 24.03.2010 erstellt worden, wodurch sich das Verfahren verzögert habe. Nunmehr lägen alle erforderlichen Grundlagendaten vor, so dass das Verfahren bis zum 26.10.2010 zum Abschluss gebracht werden könne. In der mündlichen Verhandlung hat die Antragsgegnerin in Ergänzung zu ihrem bisherigen Vorbringen im Einzelnen den zeitlichen Ablauf der Planung dargelegt und aufgezeigt, welche tatsächlichen Schwierigkeiten die Bewältigung der Planungsaufgabe mit sich brachte. Die Angaben der Antragsgegnerin sind für den Senat nachvollziehbar; sie rechtfertigen die erneute Verlängerung. Das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans ist auch nicht durch Umstände verzögert worden, die in die Sphäre der Antragsgegnerin fallen. Insbesondere liegt in der Beauftragung von Prof. ... erst im November 2009 kein vorwerfbares Verhalten der Antragsgegnerin. Denn sie hat gleichfalls nachvollziehbar dargelegt, welche Schwierigkeiten bestanden, einen

geeigneten Gutachter zu finden, der mit dem Verfahren noch nicht befasst gewesen war, und welche Vorarbeiten zunächst geleistet werden mussten.

43 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

44 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO gegeben ist.

45 **Beschluss vom 16. Juni 2010**

46 Der Streitwert für das Verfahren wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG endgültig auf 20.000,-- EUR festgesetzt.

47 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.