

Titel:

Verlängerung der Zurückstellung eines Vorbescheids

Normenkette:

BauGB § 15 Abs. 3 S. 4

Leitsatz:

Der reine Planungstypus Konzentrationsflächenplanung und übliche oder erwartbare Verfahrensschritte, welche mit einer derartigen Planung einhergehen, sind nicht geeignet, besondere Umstände iSd § 15 Abs. 3 S. 4 BauGB für die Verlängerung der Zurückstellung eines Vorbescheids zu begründen. (Rn. 34)
(redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Tiermastbetrieb, Konzentrationsflächenplanung, Besondere Umstände, Verlängerung einer Zurückstellung, Vorläufiger Rechtsschutz, Artenschutzrechtliche Prüfung, Ermessensausübung, Negativplanung, Interessenabwägung, Vorbescheid, Zurückstellung, artenschutzrechtliche Prüfung

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage vom ... April 2025 (Az. M 9 K 25.2515) gegen die Verlängerung des Zurückstellungsbescheids des Antragsgegners vom ... März 2025, Aktenzeichen, wird wiederhergestellt.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsgegner. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert wird auf 3.750 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die mit Bescheid des Landratsamtes E ... [im Folgenden: Landratsamt] vom ... März 2025 verfügte Verlängerung der Zurückstellung (Bescheid vom ... Juni 2024) der Entscheidung über den Antrag der Antragstellerin auf Erteilung eines Vorbescheids vom ... September 2023 zum Neubau eines Hähnchenmaststalles mit 29.990 Tieren auf dem Grundstück FINr. 1891 der Gemarkung N ... [im Folgenden: Vorhabengrundstück].

2

Die Antragstellerin betreibt gemeinsam mit R ... W ... im Gebiet der Beigeladenen einen landwirtschaftlichen Betrieb. R ... W ..., ein ortsansässiger Landwirt, verfolgt nach eigenem Bekunden die Absicht seinen bestehenden Tierhaltungsbetrieb zu erweitern und die ihm und seiner Familie zur Verfügung stehenden Flächen mit Tierhaltung zu bewirtschaften.

3

Für das Gemeindegebiet der Beigeladenen gilt ein Flächennutzungsplan. Die Flächen zwischen der bestehenden Wohnbebauung auf den FINrn. 372/47 bis 322/3 der Gemarkung W ... und dem geplanten Neubau des Hähnchenmaststalles auf der FINr. 1891 der Gemarkung N ... sind im Flächennutzungsplan teilweise als Wohnbauflächen ausgewiesen. Das Vorhabengrundstück selbst befindet sich vollständig in einem Bereich, der im Flächennutzungsplan als landwirtschaftliche Nutzfläche ausgewiesen ist.

4

Mit Vorbescheidsantrag, datiert auf den ... September 2023, eingegangen bei der Beigeladenen am ... September 2023 und beim Landratsamt am ... November 2023, beantragt die Antragstellerin die Erteilung eines Vorbescheids für das Vorhaben „Neubau eines Hähnchenmaststalls mit 29.990 Tierplätzen“ auf dem

Vorhabengrundstück südwestlich ca. 250 m entfernt von der bebauten Ortslage der Beigeladenen im unstreitigen bauplanungsrechtlichen Außenbereich.

5

Dem Vorbescheidsantrag beigelegt war ein ebenfalls auf den ... September 2023 datiertes Schreiben der Antragstellerin, in dem als Vorbescheidsfrage formuliert ist:

„Ist das in den Bauvorlagen dargestellte Vorhaben (Neubau eines Hähnchenmaststalles mit 29.990 Tierplätzen) unter der Maßgabe, dass die ausreichende Erschließung ausdrücklich nicht Gegenstand dieses Vorbescheidsantrags ist, nach § 35 BauGB bauplanungsrechtlich zulässig?“ Wegen der Einzelheiten wird auf die eingereichten Bauvorlagen, auf den ausgefüllten Formblattantrag und auf das Schreiben vom ... September 2023 Bezug genommen (Gerichtsakte Bl. 5ff; Bl. 13f./441).

6

Am ... November 2023 beschloss der Gemeinderat der Beigeladenen gemäß § 2 Abs. 1 BauGB die Aufstellung eines sachlichen Teilflächennutzungsplans „Tierhaltungsanlagen“ gemäß § 5 Abs. 2b BauGB mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für den Geltungsbereich des gesamten Gemeindegebiets der Beigeladenen (Gerichtsakte Bl. 22/411). Dieser Beschluss wurde am ... November 2023 ordnungsgemäß bekanntgemacht. Als Anlass der Planung wird das streitgegenständliche Vorhaben genannt. Ziele sind entsprechend der Bekanntmachung der Beigeladenen, diese konkreten Bau- bzw. Erweiterungsabsichten des Bauvorhabens aktiv mittels Bauleitplanung zu steuern, dem Landwirt angemessen Raum für Erweiterungen bzw. Entwicklungen im Gemeindegebiet einzuräumen und potenzielle Nutzungskonflikte mit anderen städtebaulichen Zielsetzungen der Beigeladenen (z. B. Wohnentwicklung und Erholungs- und Freiraumnutzungen) zu vermeiden (Gerichtsakte Bl. 357/441).

7

Das gemeindliche Einvernehmen betreffend das streitgegenständliche Vorhaben wurde von der Beigeladenen durch Beschluss des Bauausschusses vom ... November 2023 verweigert (Gerichtsakte Bl. 21/411). In derselben Sitzung wurde zudem der Beschluss gefasst, „den Antrag auf Vorbescheid (...) für einen Zeitraum von zwölf Monaten gemäß § 15 Abs. 3 BauGB zurückzustellen“.

8

Der Antrag auf Zurückstellung der Beigeladenen ging beim Landratsamt am ... November 2023 zusammen mit den Antragsunterlagen ein. Mit Bescheid des Landratsamtes vom ... Juni 2024 (Az.:) – zugestellt am ... Juni 2024 – wurde dem Antrag der Beigeladenen auf Zurückstellung entsprochen und der Vorbescheidsantrag der Antragstellerin bis zum ... April 2025 zurückgestellt.

9

In der Gemeinderatssitzung der Beigeladenen vom ... Juli 2024 wurde das Planungsbüro V ... in Zusammenarbeit mit dem Landschaftsplaner S ... K ... mit der Aufstellung eines sachlichen Teilflächennutzungsplans beauftragt. Die Beigeladene hat zudem am ... September 2024 das Biologische Büro K ... mit der Durchführung einer speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP) beauftragt.

10

In der Sitzung des Gemeinderats der Beigeladenen vom ... Februar 2025 beschloss dieser – um den in Aufstellung befindlichen Teilflächennutzungsplan weiter voranzutreiben – die Verlängerung der Zurückstellung des Antrags auf Vorbescheid zum Neubau des Hähnchenmaststalls um zwölf Monate unter Berufung auf § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB zu beantragen (Gerichtsakte Bl. 381f./441). Dieser Antrag ist am 3. März 2025 beim Landratsamt eingegangen. Begleitet wurde dieser Beschluss zudem von einer „Zeitschiene“ mit verschiedenen Planungsschritten „ab Zurückstellung“ (Gerichtsakte Bl. 385/411).

11

Mit Schreiben vom ... März 2025, zugestellt am ... März 2025, hat das Landratsamt die Antragstellerin angehört. Mit streitgegenständlichem Bescheid vom ... März 2025 (Az.:) – zugestellt am ... März 2025 – hat das Landratsamt die mit Bescheid vom ... Juni 2024 verfügte Zurückstellung der Entscheidung über den Antrag auf Vorbescheid vom ... September 2023 zum Neubau des Hähnchenmaststalles bis zum ... März 2026 verlängert sowie in Ziffer II. des Bescheids die sofortige Vollziehung der Verlängerung der Zurückstellung angeordnet. Auf den Bescheid nebst Begründung wird Bezug genommen.

12

Gegen diesen Bescheid hat die Antragstellerin mit Schreiben vom 25. April 2025 beim Verwaltungsgericht München Klage erhoben (M 9 K 25.2515) und mit Schriftsatz vom 6. Juni 2025 die Aufhebung des Zurückstellungsbescheids des Landratsamtes E ... vom ... März 2025, Az.:, beantragt.

13

Mit Schriftsatz vom 6. Juni 2025 hat die Antragstellerin zudem einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt und beantragt,

14

Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom ... April 2025 gegen den Zurückstellungsbescheid des Antragsgegners vom ... März 2025, Az.:, wird wiederhergestellt.

15

Die Antragstellerin ist der Ansicht, dass die Voraussetzung der „besonderen Umstände“ in § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB dem § 17 Abs. 2 BauGB entnommen und daher die dazu ergangene Rechtsprechung zu übertragen sei. Demnach sei eine Besonderheit im Hinblick auf Umfang, Schwierigkeitsgrad oder Verfahrenslauf erforderlich, um „besondere Umstände“ anzunehmen. Sie ist der Auffassung, dass die für eine Verlängerung erforderlichen „besonderen Umstände“ im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB nicht gegeben seien. Das Vorbringen von Antragsgegner und Beigeladener beziehe sich gerade nicht auf besondere Umstände des konkreten Verfahrens, sondern beschreibe nur die allgemeine Natur jeder Konzentrationsflächenplanung. Planungen wie die vorliegende, insbesondere im Bereich von Tierhaltungsanlagen, würden typischerweise zahlreiche Abstimmungen mit verschiedenen Behörden sowie komplexe Planungs- und Verfahrensschritte erfordern. Das sei keine Besonderheit im Sinne eines besonderen Umstands, sondern eine typische Problematik, die auf der spezifischen Planungssituation beruhe. Der Ausnahmecharakter der Vorschrift würde unterlaufen, wenn allein eine Vielzahl aufwändiger und vielschichtiger, aber verfahrenstypischer Planungs- und Verfahrensschritte die Verlängerung begründen würde. Besondere Umstände könnten ausschließlich in zusätzlichen, atypischen Schwierigkeiten liegen, nicht jedoch in der generellen Komplexität des Planungstyps selbst. Konzentrationszonenplanungen seien nicht schon für sich genommen ein besonderer Umstand im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB. Die Erstellung eines Grundkonzepts vor der Beauftragung von Gutachten sei ein regelmäßig erforderlicher und typischer Arbeitsschritt jeder Konzentrationsflächenplanung, ebenso wie die übrigen Verfahrensschritte im vorliegenden Verfahren.

16

Die Antragstellerin ist zudem der Ansicht, dass die Beigeladene Verzögerungen der Planung zu vertreten habe und dieses Fehlverhalten der Beigeladenen dazu führe, dass diese sich nicht auf besondere Umstände in diesem Zusammenhang mit Blick auf § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB berufen könne beziehungsweise dies zu einer „Unwirksamkeit“ der Zurückstellung führe. Darüber hinaus habe das Landratsamt E ... das ihm eingeräumte Ermessen in Bezug auf die Verlängerung der Zurückstellung fehlerhaft ausgeübt, da unter anderem die Zurückstellung für die Maximaldauer von einem Jahr pauschal erfolgt sei, ohne eine eigene Bewertung vorgenommen zu haben.

17

Die Antragstellerin meint, bei der bisher vorgelegten Plankonzeption der Beigeladenen handele es sich um eine reine Verhinderungsplanung. Der Teilflächennutzungsplan würde von der Beigeladenen nur gewollt, um das Bauvorhaben an dem konkreten Standort zu verhindern. Schließlich sei auch der ursprüngliche Zurückstellungsbescheid bereits rechtswidrig, da schon kein Planungskonzept vorgelegen habe, was Inhalt der künftigen Planung hätte sein sollen. Es würde an dem erforderlichen Sicherheitsbedürfnis fehlen, wenn wie hier eine rechtswidrige, reine Negativ- und Verhinderungsplanung erfolge. Auf die Schriftsätze vom ... Juni 2025, vom ... Juni 2025 sowie vom ... September 2025 wird im Übrigen Bezug genommen.

18

Der Antragsgegner beantragt im zugehörigen Klageverfahren M 9 K 25.2515 sowie im Verfahren M 9 K 25.3559 (Verpflichtungsklage gerichtet auf Erteilung des Vorbescheids) Klageabweisung; im Antragsverfahren ist kein Antrag gestellt worden.

19

Der Antragsgegner ist der Ansicht, dass für die Zurückstellung nach § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB zwar im Grunde die Rechtsprechung des wortgleichen § 17 Abs. 2 BauGB herangezogen werden könne, nicht aber

schematisch. Der Gesetzgeber sei davon ausgegangen, dass in den Anwendungsfällen des Satzes 4 eine Sicherungszeit von mehr als einem Jahr „häufig“ oder sogar „in der Regel“ benötigt werde. Derartige Planungen seien regelmäßig besonders zeit- und arbeitsaufwendig. Dem Gesetzeszweck würde eine Auslegung des Satzes 4 gerecht, die keine außergewöhnliche Planungssituation verlange, sondern besondere Umstände bei einem sachlich begründeten zeitlichen Mehrbedarf, der auf der spezifischen Planungssituation beruhe, ausreichen ließe. Ein solcher Mehrbedarf liege vor.

20

Grund hierfür sei die Erforderlichkeit der Erstellung eines Grundkonzepts für die Planungen, bevor die im Rahmen der Konzentrationsflächenplanung erforderlichen Gutachten in Auftrag gegeben werden konnten. Die Erstellung eines solchen Grundkonzepts gestalte sich bei einer Konzentrationsflächenplanung in der Regel deutlich zeitaufwändiger als bei anderen Planungsverfahren. Insbesondere müssten vor Beauftragung und Erstellung der Gutachten die ersten Planschritte der Konzentrationsflächenplanung bereits durchgeführt worden sein. Derartige Planungen und Vorabstimmungen seien beständig und ohne vorwerfbares Zögern durch die Beigeladene vorangetrieben worden. Die besonderen Mehrumstände seien der Beigeladenen damit auch nicht zurechenbar. Die Zeitverzögerung des Aufstellungsverfahrens, welche eine Verlängerung der Zurückstellung erforderlich gemacht habe, sei durch die Komplexität des Verfahrens begründet und nicht durch die Beigeladene. Die Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde und die Beauftragung eines entsprechenden saP-Gutachtens seien ohne Festlegung der konkreten Flächen der Konzentrationsflächenplanung nicht zielführend gewesen. Ebenso stelle bereits das Erfordernis der Durchführung eines artenschutzrechtlichen Kurzgutachtens (saP-Relevanzprüfung als Teil hiervon) eine Besonderheit im Hinblick auf den Umfang der Prüfung im Rahmen der Konzentrationsflächenplanung dar.

21

Zudem sei das Ermessen des Landratsamtes hinsichtlich der Entscheidung der Verlängerung des Zurückstellungsbescheides auf Null reduziert gewesen, da die besonderen Umstände des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB vorgelegen hätten. Hinsichtlich der Dauer der weiteren Zurückstellung habe das Landratsamt das ihm zustehende Ermessen unter Berücksichtigung der komplexen Planungsaufgabe ordnungsgemäß ausgeübt. Auf den Schriftsatz vom ... August 2025 wird im Übrigen Bezug genommen.

22

Die Beigeladene stellt keinen Antrag.

23

Sie ist der Ansicht, dass das Planverfahren wegen des Umfangs, des Schwierigkeitsgrades und des Verlaufs mehr als die übliche Zeit erfordern würde. Der Vorwurf des Fehlverhaltens könne nicht erhoben werden, da die Beigeladene ab dem Beschluss über die Aufstellung des sachlichen Teilflächennutzungsplans am ... November 2023 beständig, mit dem Ziel, die Bauleitplanung zügig abzuschließen, gehandelt habe. Das Planungsbüro V ... in Zusammenarbeit mit dem Landschaftsplanungsbüro K ... sei bereits mit Beschluss vom ... Juli 2024 mit der Aufstellung des sachlichen Teilflächennutzungsplans beauftragt worden. Schon aufgrund der für ein derartiges Bauleitplanverfahren notwendigen Verfahrensschritte sei ein Zeitraum von einem Jahr kaum einzuhalten und zwei Jahre nicht unüblich.

24

Der Naturschutz spreche sich bei Standortzuweisungen von gewerblichen Tierhaltungsanlagen von maßgeblicher Bedeutung für die Änderung des Teilflächennutzungsplans aus. § 1 Abs. 6 BauGB enthalte dabei die im Rahmen einer Abwägung zu berücksichtigenden Belange. Dabei seien die unter § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB aufgeführten Belange unter anderem in Form einer Umweltprüfung zum Flächennutzungsplan und einer ökologischen Bilanzierung zu prüfen. Der Artenschutz sei hierunter nicht zu subsumieren und bei jeder Planung eine Einzelfallentscheidung und zumeist erst auf Genehmigungsebene abzuarbeiten. Die besonderen artenschutzrechtlichen Verbote des § 44 BNatSchG würden nicht zum Prüfprogramm des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB gehören. Von daher sei es ein zusätzlicher Prüfschritt und Arbeitsaufwand, für den auch noch ein entsprechender Fachgutachter hinzugezogen werden müsse, und – je nach zu untersuchender Art – nur bestimmte jahreszeitliche Kartierzeiträume möglich seien. Zudem habe die Beigeladene Schwierigkeiten gehabt, einen geeigneten Biologen für die Relevanzprüfung zu finden. Bei zweifacher Ausschreibung (... August 2024; ... September 2024) mit Aufforderung an insgesamt sieben Biologienbüros hätte man nur ein einziges Angebot für eine Relevanzprüfung erhalten. Auf die

Stellungnahme der Beigeladenen (Az.: ...) zur Klageschrift vom 8. August 2025, bei Gericht als Anlage zum Schriftsatz des Antragsgegners vom 21. August 2025 eingegangen, wird im Übrigen Bezug genommen.

25

Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten in diesem und in den Verfahren M 9 K 25.2515 und M 9 K 25.3559 sowie auf die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen.

II.

26

1. Der Antrag hat Erfolg. Er ist zulässig und begründet, da die Verlängerung der Zurückstellungsentscheidung nach summarischer Prüfung rechtswidrig ist und damit das Aussetzungsinteresse das Interesse an der sofortigen Vollziehung der Zurückstellungsentscheidung überwiegt.

27

2. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht auf Antrag die aufschiebende Wirkung einer Klage ganz oder teilweise wiederherstellen, wenn – wie hier – die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO von der Behörde angeordnet worden ist.

28

Bei der nach Bejahung der formellen Rechtmäßigkeit der Sofortvollzugsanordnung, § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO im Rahmen von § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmenden Abwägung zwischen dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs und dem (öffentlichen) Interesse an der sofortigen Vollziehung des angegriffenen Verwaltungsaktes sind die dem Rechtsbehelf bei summarischer Prüfung beizumessenden Erfolgsaussichten von erheblicher Bedeutung. Ergibt die summarische Prüfung, dass der erhobenen Klage voraussichtlich Erfolg beschieden sein wird, ist die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfes wiederherzustellen. Im entgegengesetzten Fall der fehlenden Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs bleibt auch der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO erfolglos, sofern sich die Behörde bzw. eine andere betroffene Person auf ein besonderes (öffentliches) Vollzugsinteresse berufen kann. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht hinreichend absehbar, bleibt es bei einer allgemeinen Interessenabwägung.

29

Vorliegend geht die Interessenabwägung zugunsten der Antragstellerin aus. Es überwiegt das Wiederherstellungsinteresse der Antragstellerin, weil die in der Hauptsache angefochtene Verlängerung der Zurückstellung nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung rechtswidrig ist und die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

30

3. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verlängerung der Zurückstellungsentscheidung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung (BayVGh, B.v. 5.1.2013 – 22 C 13.1757 – juris Rn. 18; B.v. 20.3.2015 – 22 CS 15.58 – juris Rn. 33). Rechtsgrundlage für die weitere Zurückstellung der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung des Vorbescheids vom ... September 2023 zum Neubau eines Hähnchenmaststalles ist § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB. Danach kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde eine bereits nach § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB getroffene Entscheidung um höchstens ein weiteres Jahr aussetzen, sofern besondere Umstände dies erfordern. Daneben müssen auch die Voraussetzungen nach § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB (noch) gegeben sein, wonach die Gemeinde beschlossen haben muss, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen, und wonach zu befürchten sein muss, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

31

a) Darauf, dass die letztgenannten Voraussetzungen im Zeitpunkt der Verlängerungsentscheidung vorlagen, kommt es vorliegend nicht entscheidungserheblich an. Denn unter Berücksichtigung der Aktenlage ergibt die im Rahmen des Eilverfahrens vorzunehmende summarische Prüfung, dass schon die Voraussetzungen des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB, konkret die dort genannten, für eine rechtmäßige Verlängerung erforderlichen „besonderen Umstände“, nicht gegeben sind. Damit kommt es auch auf die

Fragen, ob ein Ermessensfehler des Landratsamtes vorliegt und ob Verzögerungen im Aufstellungsverfahren der Beigeladenen zuzurechnen sind, nicht an.

32

b) Die Formulierung „wenn besondere Umstände es erfordern“ in § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB ist identisch mit der Formulierung in § 17 Abs. 2 BauGB für die zweite Verlängerungsmöglichkeit bei Veränderungssperren. Daher liegt es nahe, die hierzu ergangene Rechtsprechung auf § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB zu übertragen (vgl. OVG NRW, B.v. 25.11.2014 – 8 B 690/14 – juris Rn. 9 f.; VGH Baden-Württemberg, B.v. 11. 10. 2018 – 5 S 1398/18 – juris Rn. 30; OVG Saarland, B.v. 25.7.2014 – 2 B 288/14 – juris Rn. 26; Rieger, ZfBR 2014, 535 f.; Sennekamp in Brügelmann, BauGB, § 15 Rn. 103, Januar 2025 (133. Lfg); Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl., § 15 Rn. 16; a. A. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 15 Rn. 71p, wonach die besonderen Gründe nicht so eng verstanden werden).

33

Danach ist ein Planverfahren durch besondere Umstände gekennzeichnet, wenn es sich von dem allgemeinen Rahmen der üblichen städtebaulichen Planungstätigkeit wesentlich abhebt. Das ist der Fall, wenn das Planverfahren Besonderheiten hinsichtlich des Umfangs, des Schwierigkeitsgrades oder des Verfahrensverlaufs aufweist. Im Rahmen des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB ist damit für die Beurteilung der Frage, ob besondere Umstände es erfordern, ein Vorhaben bis zu einem weiteren Jahr zurückzustellen, als Vergleichsmaßstab der allgemeine Rahmen städtebaulicher Planungen mit den Zielsetzungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für alle in § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB genannten Vorhaben heranzuziehen (vgl. zum Maßstab OVG Münster, U.v. 21.4.2023 – 7 D 367/21.AK – juris Rn. 45; VGH Baden-Württemberg, B.v. 11.10. 2018 – 5 S 1398/18 – juris Rn. 30; zu weit: OVG NRW, B.v. 25.11.2014 – 8 B 690/14 – NVwZ-RR 2015, 323, juris Rn. 11; Raschke, ZfBR 2015, 119, 122; Mitschang in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl., § 15 Rn. 16; möglicherweise enger: Rieger, ZfBR 2014, 535, 537). Notwendig ist sodann, dass die Aufstellung einer solchen Planung gerade wegen vorgenannter konkreter Besonderheiten mehr als die übliche Zeit erfordert und nicht aufgrund der grundsätzlichen Komplexität des Planungstyps selbst.

34

c) Eine Konzentrationsflächenplanung ist mit Blick auf die notwendigen Verfahrensschritte im Regelfall aufwändiger als die Aufstellung eines Bebauungsplans. Dem Gesetzgeber waren bei Erlass der Norm auch die Komplexität und die Besonderheiten der Planungen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bekannt (OVG Münster, U.v. 21.4.2023 – 7 D 367/21.AK – juris Rn. 45, 52). Dennoch ermöglicht § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB hinsichtlich gerade solcher Pläne nur unter besonderen Umständen eine Verlängerung. Der reine Planungstypus Konzentrationsflächenplanung und übliche oder erwartbare Verfahrensschritte, welche mit einer derartigen Planung einhergehen, sind daher nicht geeignet, besondere Umstände im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB zu begründen.

35

An dieser Einordnung ändern auch die Ausführungen der Beigeladenen nichts, dass ein Zeitraum von einem Jahr kaum einzuhalten und zwei Jahre nicht unüblich seien. Denn der Gesetzgeber ist ausweislich des Wortlauts des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB – wonach das Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB allein nicht ausreicht, um eine Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu verlängern – davon ausgegangen, dass eine Gemeinde die Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bei Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB im Regelfall durchaus innerhalb des in § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB für die „erste“ Zurückstellung vorgesehenen Zeitraums von längstens einem Jahr bewältigen (OVG Münster, U.v. 21.4.2023 – 7 D 367/21.AK – juris Rn. 45) bzw. jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt Planreife herstellen kann (Sennekamp in Brügelmann, BauGB, § 15 Rn. 103, Januar 2025 (133. Lfg)). Die Annahme des Antragsgegners, dass ein „sachlich begründeter zeitlicher Mehrbedarf“ ausreichen würde, hätte zur Folge, dass für Konzentrationsflächenplanungen i. d. R. in den allermeisten Fällen eine Verlängerung der Zurückstellung erfolgen könnte. Das heißt nicht, dass nicht im Einzelfall auch einmal eine eingetretene zeitliche Verzögerung ausreichen kann für eine Verlängerung, wenn und soweit eine solche zeitliche Verzögerung eben aus dem Vorliegen besonderer Umstände resultiert. Was her nicht der Fall ist. Der Ausnahmecharakter der Vorschrift würde hierdurch jedoch unterlaufen und obsolet (vgl. dazu auch OVG Münster, U.v. 21.4.2023 – 7 D 367/21.AK – juris Rn. 45). Denn ansonsten würde jede Konzentrationsflächenplanung für sich genommen bereits eine Verlängerung um ein weiteres Jahr ohne weiteres ermöglichen und damit praktisch fast jeder Fall des § 15 Abs. 3 Satz 1

BauGB auch – gerade ohne weitere, also tatsächliche besondere Umstände – die Verlängerung nach Satz 4 ermöglichen. Aufgrund der gesetzgeberisch gewählten Einschränkung durch die Erforderlichkeit „besonderer Umstände“ ist gerade das ersichtlich und eindeutig nicht gewollt. Aus der Gesetzesbegründung (BTDr. 17/13272, zu Nr. 11a-neu, S.9) wird zudem deutlich, dass die gesetzgeberische nachträgliche Einfügung der Verlängerungsmöglichkeit des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB und dem ihr zugrundeliegenden Sinn und Zweck vor allem Windkraftplanungen vor Augen hatte (vgl. dazu bereits ausführlich VG München, B.v. 6.7.2023 – M 9 S 23.1299 – juris Rn. 26), welche sich von einer Konzentrationsflächenplanung für Tierhaltungsanlagen – wie das streitgegenständliche Vorhaben – im Hinblick auf die Komplexität und den Verfahrensumfang deutlich unterscheiden. Der Gesetzgeber hat sich für eine andere Systematik als im Fall von § 17 BauGB entschieden, und nur eine einmalige Verlängerung unter besonderen Umständen um maximal ein Jahr vorgesehen, wenn im Unterschied zu § 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB noch besondere Umstände vorliegen.

36

4. Besondere Umstände in diesem Sinne sind nicht gegeben.

37

a) Insbesondere stellt die Erstellung eines Planungs- und Grundkonzepts und die dadurch aufgetretene Verfahrensverzögerung keine Besonderheit hinsichtlich des Umfangs, des Schwierigkeitsgrades oder des Verfahrensverlaufs im Sinne besonderer Umstände gemäß § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB dar. Das vorliegende Planverfahren für den „Teilflächennutzungsplan Tierhaltungsanlagen“ hebt sich mit Blick auf diesen Aspekt nicht durch eine Ungewöhnlichkeit von dem allgemeinen Rahmen der üblichen städtebaulichen Planungstätigkeit wesentlich ab. Als Vergleichsmaßstab ist in diesem Zusammenhang, wie dargelegt, der allgemeine Rahmen städtebaulicher Planungen mit Zielsetzungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für alle in § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB genannten Vorhaben und nicht etwa lediglich für z. B. Windkraftanlagen oder Tierhaltungsanlagen heranzuziehen (VG München, B.v. 6.7. 2023 – M 9 S 23.1299 – juris Rn. 23). Die Erstellung eines Grundkonzepts ist der Planung von Konzentrationsflächen und grundsätzlich jeder Bauleitplanung immanent und stellt keine Schwierigkeit der spezifischen Planung dar. Dass ein solches Konzept im Zuge einer Konzentrationsflächenplanung aufwendiger als bei einem „einfachen“ Bauleitplan ist, liegt jedenfalls vorliegend viel mehr an der Natur des jeweiligen Planungstyps als an der konkreten Planung im vorliegenden Fall. Insoweit handelt es sich hinsichtlich der Erstellung eines Grundkonzepts um ein Standarderfordernis und keine Besonderheit.

38

b) Auch das Erfordernis der Durchführung einer speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung (saP) stellt keine Besonderheit nach § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB im Hinblick auf den Umfang der Prüfung im Rahmen der Konzentrationsflächenplanung dar. Der Einwand, dass die besonderen artenschutzrechtlichen Verbote des § 44 BNatSchG nicht zum Prüfprogramm des Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 6, Abs. 7 BauGB gehören würden und deswegen einen zusätzlichen Prüfschritt und Arbeitsaufwand mit sich bringen, der schon für sich einen besonderen Umstand im Sinne des Gesetzes darstellt, überzeugt nicht.

39

Es ist im Zuge der Ausweisung von Konzentrationsflächen bzw. von Bauleitplanverfahren nicht ungewöhnlich, dass naturschutzrechtliche Belange – umso wahrscheinlicher in ländlicheren Regionen – unabhängig vom expliziten und nicht abschließenden Prüfprogramm der § 1 Abs. 6 BauGB („insbesondere“) zu beachten sind. Hierzu zählen auch die artenschutzrechtlichen Verbote nach § 44 BNatSchG. Überdies werden die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes, auch in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB als zu berücksichtigende Belange genannt, unabhängig davon, ob diese aufgrund von europarechtlichen Vorgaben zu prüfen sind oder nicht.

40

Die Vorschriften über den besonderen Artenschutz (§§ 44 und 45 BNatSchG) haben zwar „keine unmittelbare Bedeutung“ für die Bauleitplanung, da sie im Vollzug zu beachten sind. Ihre – in der Praxis oft erhebliche – Bedeutung besteht aber darin, dass die in ihnen geregelten Verbote die Vollzugsunfähigkeit von Bauleitplänen bewirken und als Folge die Erforderlichkeit der Bauleitpläne beeinträchtigen können. Es ist damit oftmals geboten, zu klären, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die Bauleitplanung möglich ist, also sichergestellt werden kann, dass der Bauleitplan nicht wegen eines artenschutzrechtlichen Verbots vollzugsunfähig und damit unwirksam sein wird (vgl. m.w.N.).

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Söfker/Runkel, BauGB § 1 Rn. 144g). Der Plangeber hat daher grundsätzlich zu ermitteln und zu beurteilen, ob die vorgesehenen Festsetzungen auf unüberwindbare (artenschutzrechtliche) Hindernisse treffen würden, welche die Planung insgesamt beeinträchtigen oder unmöglich machen. So ist als Zielsetzung der saP-Relevanzprüfung dem Ergebnisprotokoll des Büros V ... vom ... September 2024 auch „die weitere Eingrenzung der Flächenvorschläge, um Bereiche, in denen größere artenschutzrechtliche Konflikte zu erwarten sind, auszuschließen“, zu entnehmen.

41

Für eine ausgewogene und damit formell und materiell rechtmäßige Teilflächennutzungsplanung musste die Beigeladene – wie vom Antragsgegner selbst vorgetragen – zudem ohnehin ein entsprechendes saP-Gutachten beauftragen, da eine konkrete Flächenfestlegung ohne eine solche nicht zielführend gewesen wäre. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange und die Klärung etwaiger in diesem Zusammenhang relevanter Fragen bereits auf Flächennutzungsplanebene stellt sich somit nicht als spezifische Besonderheit des konkreten Verfahrens, sondern vielmehr als vielfach auftretende Herausforderung im Rahmen der Bauleitplanung dar. Dass dem Artenschutz durch ein allgemeines saP- (Kurz) Gutachten Rechnung getragen wurde, ist ebenfalls keine Besonderheit im Hinblick auf Umfang, Schwierigkeitsgrad oder Verfahrenslauf. In diesem Zusammenhang ist die Durchführung eines generellen artenschutzrechtlichen Gutachtens keine Besonderheit im Hinblick auf die spezifische Konzentrationsflächenplanung.

42

Dass die Beigeladene erst nach der zweiten Ausschreibung ein Angebot für eine Relevanzprüfung erhalten hat, stellt keinen ausreichenden besonderen Umstand im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB im Hinblick auf die konkrete Planung dar. Auch solche Verzögerungen bewegen sich im Rahmen von Konzentrationsflächenplänen im Rahmen des Üblichen.

43

5. Unter Berücksichtigung der Aktenlage und der vorgetragenen Umstände sind die für eine Verlängerung erforderlichen „besonderen Umstände“ im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB hier nicht gegeben.

44

Nach alledem ist die Verlängerungsentscheidung mit Bescheid vom ... Februar 2025 nach summarischer Prüfung rechtswidrig, weshalb dem Aussetzungsinteresse der Vorrang vor dem Vollzugsinteresse eingeräumt wird. Das Gericht kann danach offenlassen, ob die Entscheidung des Antragsgegners über die weitere Zurückstellung auch unabhängig von dem Fehlen besonderer Umstände im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB deshalb fehlerhaft ist, weil der Antragsgegner das ihm eingeräumte Ermessen nicht in ausreichender Weise ausgeübt, hat indem es an jeglicher Ermessensbetätigung hinsichtlich des Umstands, warum das von § 15 Abs. 3 Satz 4 BauGB maximal ermöglichte Jahr hier ausgeschöpft ist, fehlt. Auch kommt es auf den Umstand, ob der Beigeladenen der Vorwurf eines zurechenbaren Fehlverhaltens gemacht werden kann, vorliegend nicht mehr an. Der Vollständigkeit halber wird überdies hinsichtlich des Vorbringens der Antragstellerin, es handle sich bei der streitgegenständlichen Planung um eine unzulässige Negativplanung, darauf hingewiesen, dass eine Bauleitplanung durchaus vorhabenbezogen angestoßen werden kann, ohne damit gleichzeitig eine reine Verhinderungsplanung darzustellen (vgl. BayVGh, U.v. 28. Juli 2023 – 9 N 20.2183 –, Rn. 26, juris; BayVGh, U.v. 13. Februar 2025 – 9 N 24.940 –, Rn. 20, juris). Die Annahme einer reinen Negativplanung dürfte vor diesem Hintergrund fernliegen.

45

6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, § 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene keinen Antrag gestellt hat, hat sie sich keinem Kostenrisiko ausgesetzt (§ 154 Abs. 3 Hs. 1 VwGO). Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG. Im Antragsverfahren ist der Betrag zu halbieren vgl. Nr. 1.5 des Streitwertkataloges 2025 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. ((3.750 Euro) Die Streitwertfestsetzung von 7.500,- € ergibt sich aus der Größe des Betriebs von knapp 30.000 Masthühnern und der daraus resultierenden Gewinnerwartung bezogen auf einen Maximalgewinn von 1 € pro Huhn. Es erfolgen Abschläge, weil es sich um ein Vorbescheids- und ein Zurückstellungsverfahren handelt.)