

# Landwirtschaftliche Ortsvereine Billerbeck und Beerlage

An den Rat der Stadt Billerbeck  
Z.H. Frau Bürgermeisterin Marion Dirks  
Markt 1

48727 Billerbeck

## Anregung nach §24 Gemeindeordnung

R 9/11/01/10



In der Bezirksausschusssitzung am 19.11.2008 ist bekannt geworden, dass dem Rat der Stadt Billerbeck, von einem Vertreter der Bürgerinitiative für die Werterhaltung Billerbecks eine Anregung vorliegt. Hierin wird gefordert alle Viehhaltungen in Billerbeck zu erfassen und daraus Flächennutzungspläne und Bebauungspläne zu entwickeln. Der Antragsteller sieht es als notwendig an Sondergebiete für die Viehhaltung auszuweisen.

Stallbauten unterliegen in Deutschland einer Vielzahl von rechtlichen Vorgaben, insbesondere auch Abstandsregelungen, Vorgaben der Bauordnung, der GIRL, TA Lärm und TA Luft. Auflagen bei Neubauten orientieren sich am Stand der Technik d.h. den neusten Erkenntnissen der Wissenschaft. Diese Erkenntnisse werden z.B. von den Forschungsanstalten des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt und fließen dann in Gesetze und Verordnungen ein. Hierbei geht es vor allem um die Verringerung von Emissionen (Geruchsbelastungen) um den Menschen und die Umwelt möglichst wenig zu belasten. Die Ortsvereine begrüßen die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden Vorgaben als wichtiges Mittel des vorsorgenden Verbraucherschutzes und tragen diese ausdrücklich mit.

Die Ortsvereine Billerbeck wissen, dass die zuständigen Behörden die Anträge auf Genehmigung von Anlagen genau prüfen, somit feststellen ob alle rechtlichen Anforderungen erfüllt werden und kommen dann zu einer Entscheidung. Wenn alle Voraussetzungen vorliegen haben wir Landwirte aber auch einen Anspruch darauf, dass unsere Bauanträge genehmigt werden.

**Deshalb regen wir an, den Bau von Stallungen weiterhin möglichst in Hofnähe zuzulassen und dem Ansinnen Flächennutzungs- und Bebauungspläne aufzustellen, nicht zu folgen. Insbesondere die Ausweisung von Sondergebieten für die Viehhaltung lehnen wir strikt ab.**

Mit freundlichen Grüßen

LOV Billerbeck

LOV Beerlage

Anlagen

Rechtsgutachten

Unterschriftenlisten mit 351 Unterschriften

Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband e. V.  
Schorlemerstraße 15 • 48143 Münster

Herrn  
Bernhard Kammann  
Bockelsdorf 9  
  
48727 Billerbeck



**Westfälisch-Lippischer  
Landwirtschaftsverband e. V.**

48143 Münster Schorlemerstraße 15  
48046 Münster Postfach 86 49

Telefon: 0251 4175-01  
Telefax: 0251 4175-136  
E-Mail: [infoewlv.de](mailto:infoewlv.de)  
Internet: [www.wlv.de](http://www.wlv.de)

**Münster, 27.11.2008**  
**Durchwahl: 0251/4175-125 e-**  
**mail:stephan.sauer@wlv.de**

### **Anregungen des Herrn Klaus Richter an den Rat der Gemeinde Billerbeck gemäß § 24 GO NRW**

Sehr geehrter Herr Kammann,

die Anregungen des Herrn Klaus Richter bewerten wir wie folgt:

#### Zu Ziffer 1.:

Herr Richter regt an, ein planerisches Gesamtkonzept zu erstellen, aus dem die bereits jetzt bestehenden Belastungen und die Geräusche sowie die durch weitere geplante Vorhaben zu erwartende Zusatzbelastung der Umwelt erkennbar sei.

Die Erhebung von Umweltbelastungen ist jedoch noch kein Gesamtkonzept, denn ein Konzept bedarf eines (positiven) Zieles mit einer Wegbeschreibung zu diesem Ziel. Die Feststellung der gesamten Umweltbelastungen kann nur eine Ausgangslage sein.

Herr Richter regt dann weiter an, diese Erkenntnisse in Flächennutzungsplänen zusammen zu fassen, aus denen Bebauungspläne entwickelt werden könnten.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass es nicht mehrere Flächennutzungspläne der Stadt Billerbeck gibt, sondern gemäß § 5 Abs. 1 BauGB ein Flächennutzungsplan für das ganze Stadtgebiet aufzustellen ist. Ausnahmsweise können sachliche Teilflächennutzungspläne nach § 5 Abs. 2 b) BauGB aufgestellt werden. Aus Letzteren werden dann aber keine Bebauungspläne

entwickelt, sondern die Rechtswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB (sogenannte Konzentrationszonen, vgl. dazu die Diskussionen bei den Windkraftanlagen) herbeigeführt.

Herr Richter zielt darauf, aus dem Flächennutzungsplan Bebauungspläne zu entwickeln, sagt aber nicht, mit welchem (positiven) Inhalt und städtebaulichem Ziel diese Bebauungspläne versehen werden sollen. Rechtlicher Ansatzpunkt ist die städtebauliche Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB. Die zwar grundsätzlich im planerischen Ermessen der Stadt stehende Ausübung der kommunalen Planungshoheit besteht jedoch nicht gleichsam um ihrer selbst willen, sondern bedarf im Hinblick auf ihre vielfältigen Auswirkungen auf die von ihr betroffenen Belange und Interessen einer am Maßstab der Erforderlichkeit zu messende Rechtfertigung. Entscheidend ist, dass die planerische Ausweisung für eine bestimmte Fläche eine positive planerische Aussage über die zukünftige Funktion im städtebaulichen Gesamtkonzept der Stadt zum Inhalt hat und sich nicht auf die bloße Abwehr jeglicher Veränderung durch Aufnahme bestimmter Nutzungen beschränkt. Als „Negativplanung“ sind Festsetzungen eines Bebauungsplans unzulässig, wenn sie nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (so ausdrücklich Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27.11.2003, Az. 4 BN 61.03 – unter Hinweis auf Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27.01.1999, Az. 4 B 129.98).

Im gleichen Absatz regt Herr Richter an, dass der Flächennutzungsplan mit dem Ziel der Schaffung von Steuerungsmöglichkeiten für Massentierhaltungsbetriebe im Außenbereich zu ändern sei.

Hierzu ist festzuhalten, dass Außenbereich und Bebauungsplan sich gegenseitig ausschließen. Nach der Systematik des BauGB kann ein beplanter Bereich kein Außenbereich mehr sein. Ein Satz vorher hat Herr Richter aber noch pauschal die Schaffung von Bebauungsplänen angeregt.

Zudem ist festzuhalten, dass das BauGB den Begriff der „Massentierhaltungsbetriebe“ so nicht kennt. Es wird in § 35 BauGB zwischen landwirtschaftlichen Betrieben mit überwiegend eigener Futtermittelgrundlage nach Abs. 1 Nr. 1 und solchen ohne überwiegend eigener Futtermittelgrundlage unterschieden, wobei Letztere wegen der durchaus nachteiligen Wirkungen auf die Umgebung vom Bundesgesetzgeber bewusst als privilegierte Vorhaben nach Abs. 1 Nr. 4 dem Außenbereich zugewiesen worden sind. Das Bundesverwaltungsgericht spricht auch von einer planähnlichen Standortzuweisung des Bundesgesetzgebers (BVerwGE 28, 148, 150). Die Planungshoheit ist den Gemeinden zudem gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“, hier das BauGB, zugewiesen.

Im Übrigen bezieht sich die kommunale Steuerungsmöglichkeit nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nur auf Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB, d. h. nicht auf Vorhaben nach Abs. 1 Nr. 1 (landwirtschaftliche Betriebe). Ferner bedarf es für die Ausschlusswirkung im Übrigen der positiven Standortzuweisung an anderer Stelle (sog. Konzentrationszone), dem muss ein gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen.

Dann regt Herr Richter weiter an, dass die Stadt Billerbeck das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB zu weiteren Anträgen auf Errichtung von Stallanlagen nicht erteilt, sofern die Bauleitplanung gefährdet und gegen Darstellungen im Flächennutzungsplan verstoßen wird.

Die Einschränkung im zweiten Halbsatz des Herrn Richter ist entscheidend. Die Mitwirkung der Stadt im Baugenehmigungsverfahren nach § 36 BauGB beruht zwar auf der gemeindlichen Planungshoheit. Hieraus folgt jedoch nicht, dass der Stadt dabei ein Ermessen oder eine sonstige Entscheidungsfreiheit zusteht. § 36 Abs. 2 S. 1 BauGB stellt dies ausdrücklich klar. Soweit nach den §§ 31, 33 – 35 BauGB ein Rechtsanspruch auf Zulassung des Vorhabens besteht, ist die Stadt vielmehr zur Erteilung ihres Einvernehmens verpflichtet. Sie hat somit ausschließlich zu beurteilen, ob das Vorhaben in Anwendung der genannten Vorschriften zulässig ist oder nicht (vgl. BverwG DÖV 1970, 349; BGH NJW 1976, 184).

Zwar kann ein rechtswidrig versagtes Einvernehmen der Stadt durch die Kommunalaufsicht ersetzt werden. Es bleibt jedoch bei einer Amtshaftung der Stadt für den möglichen Verzögerungsschaden. Wirken Ratsmitglieder an einem Ratsbeschluss mit, infolgedessen die Stadt einen Schaden erleidet, hier in der Form, dass diese für den eventuellen Verzögerungsschaden einzustehen hat, stellt sich die Frage einer Haftung des einzelnen Ratsmitgliedes gegenüber der Stadt. Für einen solchen Fall statuiert § 43 Abs. 4 lit. a) GO NRW Ersatzansprüche der Stadt. In Kenntnis des eingeschränkten Entscheidungsspielraumes nach § 36 BauGB wäre zumindest von einem grob fahrlässigen Fehlverhalten der Ratsmitglieder bei einem Überschreiten der Grenzen des § 36 BauGB auszugehen.

In seinem letzten Absatz zu Ziffer 1. regt Herr Richter an, dass die Stadt Billerbeck Bebauungspläne „für die in Betracht kommenden Gebiete“ aufstellt.

Auch hier stellt sich wieder die Frage nach dem (positiven) Inhalt und der städtebaulichen Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB. Lediglich eine Verhinderungsplanung ist unzulässig (siehe oben).

Dazu soll die Stadt eine Veränderungssperre beschließen und die Zurückstellung von Baugesuchen beantragen.

Auch hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht verdeutlicht, dass der Erlass einer Veränderungssperre voraussetzt, dass der Inhalt des Bebauungsplanes mit einem Mindestmaß konkretisiert und absehbar sein muss. Es reicht nicht aus, wenn nur das Ziel verfolgt wird, bestimmte Bereiche des Stadtgebietes zugunsten bestimmter Schutzgüter wie Landschaftsschutz, Fremdenverkehr oder Anwohnerschutz von privilegierten Vorhaben freizuhalten und gegebenenfalls positive Standorte für die Errichtung von privilegierten Anlagen festzusetzen (Bundesverwaltungsgericht Urte. v. 19.02.2004, Az. 4 CN 13.03).

Die Begründung des Herrn Richter zu Ziffer 1. ist allgemeinpolitisch gehalten und bezieht sich pauschal auf wissenschaftliche Untersuchungen, ohne diese zu benennen. Rechtlich substantielle Anhaltspunkte werden nicht genannt. Dies soll von einem Bürger, der von seinem Recht nach § 24 GO NRW Gebrauch macht, auch nicht verlangt werden. Fakt der Bauleitplanung ist jedoch, dass das BauGB der Baugenehmigungsbehörde ein Prüfungskatalog an die Hand gibt. Das bezieht sich auch auf europäische Vogelschutz- und FFH-Gebiete, zu deren Schutz eine sogenannte habitatschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatschG durchzuführen wäre, und Immissionen verschiedenster Art (vgl. TA-Luft, GIRL, etc.). Bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen besteht für den Bauherrn ein Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung (vgl. § 75 Abs. 1 BauO NRW). Wie aufgezeigt, sind die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten beschränkt und mit entsprechenden Anforderungen versehen.

Das Fazit des Herrn Richter, im Flächennutzungsplan Sondergebiete auszuweisen, stellt keine Steuerungsmöglichkeit der Bauleitplanung für die Stadt dar. Die von Herrn Richter eventuell gemeinte teilweise Ausschlusswirkung bei positiver Standortzuweisung in Konzentrationszonen (s. o.), sind keine Sondergebiete im Rechtssinne. Hier ist leider wegen der Komplexität der Materie auf genaue Abgrenzung der Begrifflichkeiten zu achten.

Der persönliche Eindruck des Herrn Richter, dass die Genehmigungsverfahren zur Intensivtierhaltung den Ansprüchen an Gebieten mit hoher Viehdichte nicht mehr gerecht würden, ändert nichts an der geltenden Rechtslage.

Zu Ziffer 2.:

Herr Richter regt an, die Verwaltung zu beauftragen, Positionen für die Bürger der Stadt Billerbeck beim Kreis Coesfeld zum Thema Stickstoffdepositionen mit Nachdruck zu vertreten. Herr Richter zieht Zahlen zur Stickstoffvorbelastung für die Stadt Billerbeck heran und bezieht sich dabei auf das Umweltbundesamt. Hierzu ist anzumerken, dass in der Berechnungssystematik des sogenannten Stickstoffleitfadens die lokale Stickstoffvorbelastung mit berücksichtigt werden soll. Dabei wird auf modellierte Datensätze des Umweltbundesamtes Bezug genommen. Diese Datensätze, die eine regionale/lokale Betrachtung zulassen sollen, wurden jedoch lediglich anhand einer Messstelle für das gesamte Bundesgebiet in der Vergangenheit erarbeitet. In Deutschland finden keine Messungen zur Ermittlung der sogenannten trockenen Position statt. Es handelt sich um eine rein theoretische Vorbelastungsbetrachtung, die trotz Weiterentwicklung des Modells und theoretischer Erhöhung der Stickstoffvorbelastung an keiner Stelle überprüft oder abgesichert werden kann, so dass für die Richtigkeit der lokalen Ergebnisse erhebliche Zweifel bestehen. Aufgrund dieser Kritik an dem sogenannten Stickstoffleitfaden wird das MUNLV die Werte des Umweltbundesamtes zur Stickstoffvorbelastung nochmals mit dem Umweltbundesamt erörtern.

Auch sind die in dem sogenannten Stickstoffleitfaden definierten sogenannten „critical loads“, ab welcher Schwelle die Stickstoffdeposition schädlich für das jeweilige Ökosystem sein soll, fragwürdig. Nach Aussagen von Prof. Dr. Schuhmacher (Universität Bonn, Geobotanik) sind zumindest im Bereich der Offenlandbiotope die „critical loads“ deutlich zu niedrig angesetzt. Dies wurde schon bei der Erarbeitung der TA-Luft gegen die Definition von „critical loads“ angeführt. Daher haben sich bereits 8 Bundesländer im Rahmen der Agrarministerkonferenz am 10.03.2006 gegen die Anwendung der „critical loads“ auf einzelbetrieblicher Ebene ausgesprochen.

Darüber hinaus wird die Ausbreitung des Stickstoffs anhand der Methode AUSTAL 2000 rechnerisch ermittelt. Dieses Modell ist jedoch zur Ausbreitung von Geruch entwickelt worden und nicht zuverlässig auf die Stickstoffdeposition anzuwenden.

Allein an diesen exemplarisch vorgetragenen Punkten wird deutlich, dass der sogenannte Stickstoffleitfaden erheblicher Kritik ausgesetzt ist und den praktischen Gegebenheiten nicht gerecht werden kann.

Um dieser Kritik zumindest zum Teil zu begegnen, sieht der sog. Stickstoffleitfaden die von Herrn Richter zitierte 30%-Regelung vor. Ein erheblicher Nachteil liegt nach dem Stickstoffleitfaden vor, wenn der atmosphärische Gesamteintrag (Vorbelastung gem. Datensatz des Umweltbundesamtes + Zusatzbelastung) den Beurteilungswert (critical load + Zuschlagsfaktor) überschreitet. Bei einer solchen Überschreitung darf die Genehmigung wegen dieser Überschreitung nicht versagt werden, wenn die Zusatzbelastung einen Wert von 30 von Hundert des Beurteilungswertes nicht überschreitet.

Wenn nun Herr Richter die Aufhebung der 30%-Regelung fordert, verstärkt er die gegen den Stickstoffleitfaden vorgebrachte Kritik nochmals.

Zudem handelt es sich bei dem sogenannten Stickstoffleitfaden lediglich um eine Verwaltungsempfehlung der Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz, die eben keine bindende Normqualität hat.

Hinsichtlich der Bioaerosole fordert Herr Richter den Rat der Stadt Billerbeck auf, alle laufenden Genehmigungsverfahren bis zum Nachweis der Unbedenklichkeit auszusetzen.

Hierzu ist festzustellen, dass die Stadt Billerbeck nicht Genehmigungsbehörde ist und nicht die rechtliche Kompetenz besitzt, laufende Genehmigungsverfahren auszusetzen.

Zudem kann nach unserer Rechtsordnung die allgemeine Handlungsfreiheit und die aus dem Eigentumsrecht abgeleitete Baufreiheit nur aufgrund gesicherter Grundlagen eingeschränkt werden. Das bedeutet, dass erst bei einem Nachweis von Gesundheitsgefahren Verbote ausgesprochen werden können und nicht umgekehrt, wie von Herrn Richter gefordert wird, zunächst der Nachweis der Unbedenklichkeit zu führen ist. Das ist auch der allgemeine Grundsatz der Darlegungs- und Beweislast, dass derjenige positive Tatsachen darzulegen und zu beweisen hat, der sich auf diese positiven Tatsachen beruft und nicht derjenige, der sich darauf nicht beruft bzw. der das Nicht – Vorhandensein von Tatsachen vorträgt.

Ferner bleibt festzuhalten, dass das Landesumweltamt zunächst Untersuchungen zur Entwicklung von Messmethoden zur Ermittlung der Emissions- und Immissionskonzentration von Bioaerosolen aus Tierhaltungsbetrieben durchführt. Erst wenn danach belastbare Ergebnisse vorliegen, können daraus Handlungsempfehlungen für Genehmigungsverfahren abgeleitet werden.

Schließlich führt Herr Richter unter der Überschrift „Landschaftsschutz“ an, dass eine Tierhaltungsanlage in 1a-Lage und mit Blick auf den Dom als an landschaftlich exponierter Stelle

das Landschaftsbild verunstaltet. Das Landschaftsbild des Außenbereichs ist generell schützenswert. Nicht erforderlich ist, dass die Landschaft völlig unberührt erhalten geblieben ist. Sie muss jedoch ihre Eigenart im Wesentlichen auch in Bezug auf das Landschaftsbild behalten haben. Diese Unterscheidung hat Bedeutung für den Grad der Beeinträchtigung: Bei einer Beeinträchtigung einer besonders schutzwürdigen Landschaft, etwa bei einem Standort in exponierter Lage, genügt ein geringerer Grad der Beeinträchtigung als in anderen Fällen. Es kommt darauf an, ob das Vorhaben die Landschaft grob unangemessen verunstaltet. Das Bundesverwaltungsgericht stellt dabei darauf ab, ob das Bauvorhaben dem Landschaftsbild in östetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für östetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird. Dabei ist maßgeblich die jeweilige bauliche Anlage in ihrer durch die Nutzung bestimmten baulichen Funktion. Bauliche Anlage und Nutzungszweck bilden dabei eine Einheit. Hier ist somit zu berücksichtigen, dass Stallbauvorhaben wegen der bundesgesetzlichen planähnlichen Standortzuweisung (s. o.) außenbereichstypisch sind. Ansonsten ist insoweit in jedem Einzelfall eine gesonderte Entscheidung zu treffen.

Zu Ziffer 3.:

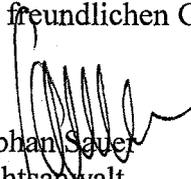
Herr Richter regt an, eine Einwohnerversammlung gemäß § 5 der Hauptsatzung der Stadt Billerbeck durchzuführen.

Nach § 5 Abs. 2 der Hauptsatzung soll eine Einwohnerversammlung stattfinden, wenn es sich um Planungen oder Vorhaben der Stadt handelt, die die strukturelle Entwicklung der Stadt unmittelbar und nachhaltig beeinflussen oder die mit erheblichen Auswirkungen für eine Vielzahl von Einwohnern verbunden sind.

Hier ist schon fraglich, ob Planungen oder Vorhaben der Stadt zur Information anstehen. Wie oben ausgeführt, sind die bauleitplanerischen Möglichkeiten der Stadt Billerbeck eingeschränkt. Im Übrigen handelt es sich um Planungen und Vorhaben der jeweiligen Bauherren, für die die Hauptsatzung Einwohnerversammlungen nicht vorsieht.

Ansonsten ist diese Ziffer primär kommunalpolitisch und nicht rechtlich zu beantworten.

Mit freundlichen Grüßen

  
Stephan Sauer  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

