



# OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

IM NAMEN DES VOLKES

## URTEIL

In dem Normenkontrollverfahren

der Frau A., A-Straße, A-Stadt,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte B.,  
B-Straße, B-Stadt,

gegen

die Kreisstadt Neunkirchen, vertreten durch den Oberbürgermeister, Oberer Markt  
16, 66538 Neunkirchen,

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. C.,  
C-Straße, A-Stadt,

w e g e n Verordnung über das Verbot der Prostitution

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bitz, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Kiefer und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Vohl aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 30. Juni 2020

für R e c h t erkannt:

**Die Verordnung der Antragsgegnerin über das Verbot der Prostitution in der Innenstadt der Kreisstadt Neunkirchen, bekannt gemacht am 14.2.2019, wird für unwirksam erklärt.**

**Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

**Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

### **Tatbestand**

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Verordnung der Antragsgegnerin über das Verbot der Prostitution in der Innenstadt von A-Stadt.

Die Antragstellerin ist Mieterin zweier Wohnungen in dem Anwesen F... Straße ...-Straße ..., das im Geltungsbereich der Verordnung liegt. Im Mai 2017 beantragte sie bei der Unteren Bauaufsichtsbehörde der Antragsgegnerin die Erteilung einer Baugenehmigung für die Nutzungsänderung der beiden Wohnungen in gewerbliche Zimmervermietung. Dieser Bauantrag wurde mit Bescheid der Unteren Bauaufsichtsbehörde vom 26.2.2018 abgelehnt. Dagegen hat die Antragstellerin Klage erhoben, die beim Verwaltungsgericht unter dem Aktenzeichen 5 K 318/19 anhängig ist. Dieses Verfahren wurde im März 2020 im Hinblick auf das vorliegende Normenkontrollverfahren ausgesetzt.

Aus den Verwaltungsunterlagen geht hervor, dass die Antragsgegnerin im Frühjahr 2017 Möglichkeiten geprüft hat, um einen Ausschluss von Bordellen und

bordellartigen Betrieben umsetzen zu können. Aufgrund eines handschriftlichen Aktenvermerks (Datum nicht leserlich) wurde ein ursprünglich vorgeschlagener Geltungsbereich eines Sperrgebietes „um einen kleinen Bereich nördlich des Bahnhofs“ erweitert, in dem Bereich sich das Vorhaben der Antragstellerin befindet. In dem Aktenvermerk heißt es weiter, hier habe man schon „Probleme mit einem bordellähnlichen Betrieb“.

Am 14.5.2018 stellte die Antragstellerin beim Regionalverband B-Stadt einen Antrag nach § 12 ProstSchG für eine Betriebsstätte „Sonja´s Girls“ in der F... Straße ...- ... in A-Stadt.

In der Sitzung am 12.12.2018 (Vorlage 32/011/2018) befasste sich der Stadtrat der Antragsgegnerin erstmals mit einem Entwurf einer Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Kreisstadt A-Stadt.

In der Problembeschreibung/Begründung der Stadtratsvorlage heißt es im Wesentlichen, durch die Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 (Amtsbl. I S. 58) habe die Landesregierung Gemeinden über 30.000 Einwohner ermächtigt, zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für Teile ihres Gebiets durch Verordnung zu verbieten, der Prostitution nachzugehen. Gerade für die Antragsgegnerin, der in der Vergangenheit durch die bisher zuständige Landesregierung ein Sperrgebiet, in dem die Ausübung des Prostitutionsgewerbes verboten ist, verwehrt worden sei, biete die Verordnung die Möglichkeit, insbesondere in Wohngebieten die Wohnungsprostitution zu verbieten. So könne die Innenstadt unter Aussparung der Bestandsschutz genießenden, heute legal betriebenen Prostitutionsgewerbe großräumig als Sperrbezirk festgelegt werden. Maßgeblich sei dabei eine weitreichende Auslegung der Notwendigkeit des Schutzes der Jugend und des öffentlichen Anstands. Kinder und Jugendliche in der Innenstadt müssten nicht damit leben, die nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution wie das Werben um Freier oder anstößiges Verhalten zu erdulden. Der Entwurf der Verordnung ergänze die Verordnung über das Verbot der Prostitution des Landes, die in § 1 bereits die Straßenprostitution in Gemeinden bis

50.000 Einwohner gänzlich verbiete, durch ein Verbot auch aller übrigen Formen des Prostitutionsgewerbes. In dem durch die Sperrgebietsverordnung erfassten Bereich befänden sich 23 Schulen, Kindergärten und Kindertageseinrichtungen, hinzu kämen noch drei Stellen der Kindestagespflege. Als Schulzentrum und ÖPNV-Knotenpunkt hielten sich täglich viele Kinder und Jugendliche in der Innenstadt auf. Es bestehe also eine abstrakte Gefahr für die Jugend und den öffentlichen Anstand, die ein Verbot der Ausübung des Prostitutionsgewerbes rechtfertige. Der Verordnungsgeber müsse das Verbot nicht davon abhängig machen, dass die Ausübung der Prostitution bzw. die mit ihr verbundenen Begleiterscheinungen im konkreten Einzelfall eine Belästigung der Öffentlichkeit hervorriefen. Ziel des Verbots sei es gerade, von Kindern und Jugendlichen Einflüsse fernzuhalten, die sich auf ihre Einstellung zur Sexualität und damit auf die Entwicklung ihrer Persönlichkeit nachteilig auswirken könnten. In § 1 Satz 1 der Verordnung werde der Bereich der Innenstadt der Antragsgegnerin definiert, in dem die Ausübung der Prostitution zukünftig verboten sein solle. Die genannten Straßen/Straßenabschnitte stellten die Grenzen des Sperrbezirks dar. § 1 Satz 2 der Verordnung nehme die innerhalb des Sperrbezirks in dem Anwesen R... .. und W... .. erlaubt betriebenen Prostitutionsstätten vom Prostitutionsverbot aus. Sobald allerdings eine dieser Prostitutionsstätten aufgegeben oder verlagert würde, sei eine entsprechende Anpassung der Verordnung vorgesehen, um eine Neuansiedlung von Prostitutionsgewerbe im Sperrgebiet zu verhindern. In § 2 der Verordnung würden die Sanktionsmöglichkeiten des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sowie des Strafgesetzbuches bei Zuwiderhandlungen gegen die Sperrgebietsverordnung zitiert.

In der Sitzung vom 30.1.2019 nahm der Stadtrat der Antragsgegnerin den Entwurf der Verordnung über das Verbot der Prostitution zustimmend zur Kenntnis.

Unter dem 30.1.2019 erließ die Antragsgegnerin aufgrund des Art. 297 Abs. 1 und 2 EGStGB in Verbindung mit § 3 der Verordnung der Landesregierung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 die Verordnung über das Verbot der Prostitution ihrer Innenstadt. Die Verordnung hat folgenden Wortlaut:

## § 1

Die Ausübung der Prostitution ist in dem wie folgt umgrenzten Bereich verboten:

Norden: Peter-Neuber-Allee, Zum Eisenwerk, Bahndamm ab Bauwerk Straße Zum Eisenwerk bis Bahnhof A-Stadt/Saar Hbf., Bahnhof A-Stadt/Saar Hbf., Konrad-Adenauer-Brücke, Kuchenbergstraße bis einschl. Anwesen 246, Feldstraße, Ziehwaldstraße zwischen Einmündung Feldstraße und Forststraße, Forststraße bis Einmündung Jägermeisterpfad, Jägermeisterpfad, Geßbachstraße, Herderstraße, Bahndamm ab Bauwerk Herderstraße bis in Höhe Wellesweilerstraße 96, Mozartstraße, Süduferstraße, Bliesstraße bis Anwesen 64 a,

Osten: Burrwiesenweg, Kleingartenanlage Nordpol, Zoostraße,

Süden: Steinwaldstraße, zwischen Zoostraße und KVP Steinwaldstraße/Fernstraße, Fernstraße zwischen KVP Steinwaldstraße/Fernstraße und Zweibrücker Straße, Zweibrücker Straße bis Bauwerk BAB A 8, entlang BAB A 8 bis Bauwerk über L 243,

Westen: Spieser Straße, Schlesier Weg, Spieser Straße bis Südring, An der Alten Ziegelei, Westspange zwischen Einmündung Südring und Knotenpunkt mit Irrgartenstraße und Königsbahnstraße, Königsbahnstraße, Bildstocker Straße zwischen Königsbahnstraße und Peter-Neuber-Allee.

Ausgenommen bleiben die in Anwesen R... .. und W-Straße erlaubten Prostitutionsstätten.

Die als Grenze aufgeführten Straßen bzw. Straßenabschnitte sind Teil des Bereiches, in dem die Ausübung der Prostitution verboten ist. Der angefügte Lageplan ist Bestandteil dieser Verordnung.

## § 2

(1) Zuwiderhandlungen können nach § 120 in Verbindung mit § 21 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 500 Euro geahndet werden.

(2) Beharrliche Zuwiderhandlungen können nach § 184a des Strafgesetzbuches mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit einer Geldbuße bestraft werden.

### § 3

Die Rechtsverordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Die Sperrgebietsverordnung wurde am 14.2.2019 im Amtsblatt des Saarlandes, Teil II, Seite 102, bekannt gemacht.

Mit Schreiben vom 11.10.2019 teilte der Regionalverband B-Stadt der Antragstellerin mit, die Erteilung einer Erlaubnis nach den §§ 12 ff. ProstSchG sei im Hinblick auf die Vorschrift des § 14 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG nicht möglich, da sich ihr Betrieb innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs der Verordnung befinde.

Am 23.12.2019 hat die Antragstellerin einen Normenkontrollantrag gestellt, zu dessen Begründung sie im Wesentlichen vorträgt: Sie sei als Mieterin von Räumlichkeiten in der F... Straße ...- ... antragsbefugt. Die Verordnung der Antragsgegnerin sei formell und materiell rechtswidrig und unwirksam. Die Bekanntmachung der Sperrgebietsverordnung im Amtsblatt des Saarlandes Teil II sei nicht ordnungsgemäß. Nach § 59 Abs. 3 i.V.m. § 65 Satz 2 SPolG seien Polizeiverordnungen der Ortpolizeibehörde in der für die öffentliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen bestimmten Weise zu verkünden. Dies gelte auch, wenn ein anderes Gesetz zum Erlass von Polizeiverordnungen ermächtige. Die Verordnungsermächtigung in Art. 297 EGStGB werde in der verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung als Norm auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr qualifiziert. Nach § 1 Abs. 2 der saarländischen Verordnung über die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinden und Gemeindeverbände hätten die Gemeinden die Form der öffentlichen Bekanntmachung durch Satzung festzulegen. Das habe die Antragsgegnerin in ihrer Satzung über die Form öffentlicher Bekanntmachungen in der Fassung des 1. Nachtrags vom 19.1.2005 getan. Danach seien öffentliche Bekanntmachungen der Antragsgegnerin, die durch Rechtsvorschriften vorgeschrieben seien, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt sei, im Wochenspiegel A-Stadt zu veröffentlichen gewesen. Selbst wenn man davon ausginge, dass eine

Veröffentlichung im Amtsblatt ausreichen würde, würde die Bekanntmachung der Sperrgebietsverordnung in Teil II des Amtsblatts des Saarlandes den Anforderungen an die Bekanntmachung einer Rechtsnorm nicht gerecht, weil dieser Teil des Amtsblattes - anders als der Teil I - weder frei zugänglich sei noch kostenlos zur Verfügung stehe. Im vorliegenden Fall sei nicht ersichtlich - und auch von der Antragsgegnerin im Normsetzungsverfahren nicht dargelegt worden -, dass eine abstrakte Gefahr im Sinne der Rechtsprechung in dem Teil des Gemeindegebiets vorliege, in dem sich die Räumlichkeiten der Antragstellerin befinden. Ursprünglich sei dieser Bereich nördlich des Bahnhofs nicht Bestandteil der Sperrgebietsverordnung gewesen. Er sei vielmehr erst nachträglich in den räumlichen Geltungsbereich des Entwurfs der Verordnung einbezogen worden. Hintergrund seien wohl die in einem (handschriftlichen) Vermerk in der Verwaltungsakte der Antragsgegnerin erwähnten „Probleme mit einem bordellähnlichen Betrieb“ gewesen. Damit seien Fragen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit der von der Antragstellerin beabsichtigten gewerblichen Zimmervermietung gemeint gewesen, die Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens 5 K 318/19 seien. Allein bauplanungsrechtliche Fragen rechtfertigten nicht den Erlass einer Sperrgebietsverordnung. Im weiteren Normsetzungsverfahren sei die Antragsgegnerin daher weder darauf eingegangen noch habe sie dargelegt, welche Gefährdungen im Hinblick auf den Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes im Sinne des § 3 der Verordnung des Saarlandes über das Verbot der Prostitution in diesem Bereich zu erwarten sein könnten. Auch befänden sich in dem Bereich nördlich des Bahnhofs weder eine Kita noch eine Schule oder andere Einrichtungen der Kindertagespflege. Damit sei aber der Erlass der Verordnung im Normsetzungsverfahren stets begründet worden. Diese Begründung trage die Einbeziehung der F... Straße ...-Straße gerade nicht. Hinzu komme, dass der generelle Ausschluss der Ausübung der Prostitution unabhängig davon, ob sie „von außen“ wahrgenommen werde, unverhältnismäßig sei. Ein Prostitutionsverbot müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, weil die Betätigungsmöglichkeiten der Prostituierten durch Artikel 12 Abs. 1 GG geschützt seien. Die Wohnungsprostitution sei häufig deutlich weniger wahrnehmbar als die Straßen- und Bordellprostitution mit der Folge, dass an ein

Verbot dieser Art der Ausübung der Prostitution strengere Anforderungen zu stellen seien und ein pauschales Verbot unverhältnismäßig sei. Den Beschlussvorlagen für den Stadtrat könne an keiner Stelle entnommen werden, dass die Antragsgegnerin erwogen hätte, warum nur ein generelles Verbot jeglicher Form der Prostitution erforderlich und angemessen zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes sei. Nicht ersichtlich sei, ob auch Formen der Prostitution, die geringer öffentlich sichtbar seien als beispielsweise die Straßen- und Bordellprostitution, überhaupt Eingang beim abwägenden Ausgleich aller Interessen Berücksichtigung gefunden hätten. Die Ausübung der Prostitution in den Räumlichkeiten der Antragstellerin würden weder nach außen sichtbar sein noch werde es zu einer Gefährdung der Jugend oder des öffentlichen Anstands kommen. Nach außen trete die Prostitutionsausübung weder durch die Gestaltung der Gebäude noch durch die Art und Weise der Anbahnung der Kontakte in Erscheinung. Die Kontaktaufnahme werde ausschließlich über das Internet oder über Telefon erfolgen und die Anschrift der Wohnung werde erst am Telefon mitgeteilt. Eine Straßen- oder Bordellprostitution werde es nicht geben. Ein Barbetrieb sei nicht vorhanden. Ein pauschales Verbot der Ausübung der Prostitution, wie es die Sperrgebietsverordnung der Antragsgegnerin vorsehe, sei nach alledem unverhältnismäßig.

Die Antragstellerin beantragt,

die am 14.2.1019 bekannt gemachte Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Innenstadt der Kreisstadt A-Stadt für unwirksam zu erklären,

hilfsweise,

festzustellen, dass die Betriebsstätte F... Straße ...- ... nicht dem Verbot der Verordnung unterliegt.

Die Antragsgegnerin beantragt,



den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Sie trägt vor, die Sperrgebietsverordnung sei ordnungsgemäß im Amtsblatt des Saarlandes Teil II bekannt gemacht worden. Nach § 3 Abs. 3 des Gesetzes über das Amtsblatt des Saarlandes vom 11.2.2009 enthalte das Amtsblatt Teil II alle im Absatz 2 nicht aufgeführten Veröffentlichungen und Zustellungen. Hierzu gehöre die streitige Sperrgebietsverordnung der Antragsgegnerin. Es sei daher nicht zu beanstanden, wenn die Verordnung im Amtsblatt des Saarlandes Teil II veröffentlicht worden sei und vorher in der örtlichen Presse auf die beabsichtigte Sperrgebietsverordnung hingewiesen worden sei. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin sei die Sperrgebietsverordnung keine Polizeiverordnung der Ortpolizeibehörde. Sie finde vielmehr ihre Rechtsgrundlagen in Artikel 297 Abs. 1 und 2 EGStGB i.V.m. § 3 der Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin sei unbegründet, da der durch Artikel 297 EGStGB bezweckte Schutz durch die Verordnung als geeignetes Mittel erreicht werden könne und dürfe. Sowohl im Hinblick auf die Geeignetheit als auch in Bezug auf die Erforderlichkeit einer Maßnahme komme dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Die Wohnungsprostitution sei zwar häufig deutlich weniger wahrnehmbar als die Straßen- und Bordellprostitution, jedoch könnten Belästigungen der Anwohner, milieubedingte Unruhe, das Ansprechen Unbeteiligter sowie das Anfahren und Abfahren der Freier als sichtbare Begleiterscheinungen der Prostitution nicht von vorneherein für den Bereich der Wohnungsprostitution als ausgeschlossen betrachtet werden. Es komme vorliegend gerade nicht darauf an, ob die zu schützenden Rechtsgüter konkret gefährdet oder gestört seien, es genüge vielmehr eine abstrakte Gefährdung. Die Umgebungsbebauung des von der Antragstellerin genutzten Anwesens sei so stark vom Wohnen geprägt, dass von einem allgemeinen Wohngebiet ausgegangen werden könne. In einer derartigen Umgebung störe die gewerbliche Nutzung zur Wohnungsprostitution. Von der Nutzung von Räumlichkeiten zu Prostitutionszwecken gehe in typischer Weise eine Beeinträchtigung der Wohnruhe aus. Insoweit sei was die nähere Konkretisierung der genügenden abstrakten Gefährdung angehe, auch davon auszugehen, dass der Zugangsbereich zu den

Wohnungen im direkten Blickfeld von den Wohnungen des „übereck“ angebauten Mehrfamilienwohnhauses liege. Die F... Straße ...-Straße liege in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof in A-Stadt, die Grundschule - Bachschule - sei ebenfalls nicht weit von der F... Straße ...-Straße entfernt. Unter Berücksichtigung der konkret vorliegenden Situation betreffend die F... Straße ...-Straße sei von einem unzulässigen Bordellgewerbe als sonstigem Gewerbe im Sinne der Baunutzungsverordnung auszugehen. Die Antragsgegnerin verweist des Weiteren auf ein Schreiben ihres Ordnungsamtes vom 5.3.2019 an das Gesundheitsamt des Regionalverbandes B-Stadt betreffend die Sperrgebietsverordnung. Darin heiße es - bezogen auf die von der Antragstellerin betriebene Prostitutionsstätte „Sonja´s Girls“ in der F... Straße ...- ... im Wesentlichen, das Gebäude liege unmittelbar am Schulweg der Schülerinnen und Schüler der Schulen Am Jägermeisterpfad, die den ÖPNV bis/ab A-Stadt Hauptbahnhof nutzten (Bahn und Bus). Am Jägermeisterpfad fänden sich die Biedersbergschule (Förderschule G), die Schule Am Ziehwald (Förderschule L) sowie das Technisch-Gewerbliche Berufsbildungszentrum. Hier spreche gerade der besondere Schutzbedarf der Förderschüler/-innen für ein Prostitutionsverbot. Hinsichtlich der Betreiberin (Antragstellerin) bestehe kein Vertrauensschutz, da bereits mit Bescheid vom 26.2.2018 die beantragte Baugenehmigung zur Nutzungsänderung von zwei Wohnungen in eine gewerbliche Zimmervermietung durch die untere Bauaufsichtsbehörde abgelehnt worden sei. Der hiergegen erhobene Widerspruch sei durch den Kreisrechtsausschuss des Landkreises A-Stadt mit Widerspruchsbescheid vom 11.2.2019 zurückgewiesen worden (Gegenstand des beigezogenen Verfahren 5 K 318/19).

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der beigezogenen Verwaltungsunterlagen der Antragsgegnerin und des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens 5 K 318/19 verwiesen. Er war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe**

Das von der Antragstellerin mit dem Hauptantrag verfolgte Normenkontrollbegehren hat Erfolg. Es ist zulässig (I.) und begründet (II.).

## I.

Der Normenkontrollantrag ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 18 AGVwGO statthaft und auch sonst zulässig.

Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt. Die Verordnung wurde am 14.2.2019 im Amtsblatt des Saarlandes bekannt gemacht; der Normenkontrollantrag ging am 23.12.2019 beim Oberverwaltungsgericht ein. Die Frage, ob die von der Antragsgegnerin vorgenommene Bekanntmachung wirksam ist, ist im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nicht zu klären, da es sich hierbei um eine Frage der Begründetheit des Normenkontrollantrags<sup>1</sup> handelt.

Die Antragstellerin ist antragsbefugt, denn sie kann geltend machen durch die Bestimmungen der Sperrgebietsverordnung unmittelbar in ihren Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Die Antragstellerin betreibt in dem von der Antragsgegnerin ausgewiesenen Sperrgebiet in zwei angemieteten Wohnungen in dem Anwesen F... Straße ...- ... eine Prostitutionsstätte (§ 2 Abs. 4 ProstSchG) in Form einer gewerblichen Zimmervermietung. Die von ihr bekämpfte Verordnung verbietet den Betrieb an dieser Stelle. Daher kann mit der Erteilung der nach dem Prostituiertenschutzgesetz seit 2017 notwendigen gewerberechtlichen Erlaubnis durch den insoweit zuständigen Regionalverband B-Stadt nicht gerechnet werden (§ 14 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG). Der Antragsbefugnis der Antragstellerin steht nicht entgegen, dass sie lediglich Mieterin und nicht Eigentümerin der Wohnungen im Gebäude F... Straße ...- ... ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>2</sup> können auch Personen, denen - etwa als Mieter oder Pächter - Nutzungsrechte übertragen worden sind, als Folge nachteiliger

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urteil vom 21.1.2004 - 8 C 1.02 -; juris

<sup>2</sup> Urteil vom 29.6.2015 - 4 CN 5.14 - NVwZ 2015, 1457 m.w.N.; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.3.2016 - 1 S 410/14 -; vgl. auch Beschluss des Senats vom 23.1.2017 - 2 C 293/16 - (zur Antragsbefugnis eines lediglich obligatorisch Berechtigten - hier Pächter - in einem Normenkontrollverfahren gegen eine Veränderungssperre; juris

bauplanerischer Festsetzungen Rechtsbeeinträchtigungen erleiden und deshalb im Normenkontrollverfahren selbständig und unabhängig vom Eigentümer überprüfen lassen, ob die ihre Nutzung beeinträchtigenden Festsetzungen unter beachtlichen Rechtsfehlern leiden. Es bestehen keine Bedenken, diese Grundsätze auf die Überprüfung anderer Rechtsnormen zu übertragen, soweit diese - wie Sperrgebietsverordnungen - eine Abwägung widerstreitender Interessen voraussetzen.<sup>3</sup> Das bei Vorliegen einer Antragsbefugnis indizierte Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin liegt ebenfalls vor.

## II.

Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

1. Die Sperrgebietsverordnung der Antragsgegnerin ist bereits in formeller Hinsicht rechtswidrig, weil sie nicht ordnungsgemäß öffentlich bekannt gemacht wurde und daher unwirksam ist. Die öffentliche Bekanntmachung der Rechtsverordnung ist fehlerhaft, weil die am 14.2.2019 im Amtsblatt des Saarlandes Teil II vorgenommene Bekanntmachung die im maßgeblichen Zeitraum geltenden Bekanntmachungsvorschriften in der Satzung der Antragsgegnerin über die Form öffentlicher Bekanntmachung der Kreisstadt A-Stadt verletzt.

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebietet, dass Rechtsnormen verkündet werden (Publizitätsgebot). Im Grundsatz gilt, dass Rechtsakte des Landes in den Gesetzes- und Verordnungsblättern der Bundesländer - im Saarland im Amtsblatt - verkündet werden. Für die Bekanntmachung von Rechtsakten auf kommunaler Ebene - darum handelt es sich bei der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin - gibt es landesgesetzliche Regelungen, die die Art und Weise der ortsüblichen Bekanntmachung vorgeben. Insoweit bestimmt § 1 der Verordnung über die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinden und Gemeindeverbände

---

<sup>3</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.3.2016, a.a.O. unter Hinweis auf Hess.VGH, Beschluss vom 3.7.1995 - 11 N 1432/94 -, NVwZ - RR 1996, 84

(Bekanntmachungsverordnung - BekVO) vom 15.10.1981, dass öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, im Amtlichen Bekanntmachungsblatt der Gemeinde, in einer oder mehreren örtlich verbreiteten, mindestens einmal wöchentlich erscheinenden Zeitungen oder durch Veröffentlichung im Internet erfolgen können. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift haben die Gemeinden eine der in Absatz 1 bezeichneten Formen der öffentlichen Bekanntmachung durch Satzung festzulegen; die amtlichen Bekanntmachungsblätter und Zeitungen sind namentlich zu bezeichnen. Dementsprechend hat der Stadtrat der Antragsgegnerin auf der Grundlage des § 12 KSVG und des § 1 der Bekanntmachungsverordnung die Satzung über die Form öffentlicher Bekanntmachungen der Kreisstadt A-Stadt beschlossen. Nach § 1 des zum Zeitpunkt des Erlasses der hier in Rede stehenden Sperrgebietsverordnung geltenden 1. Nachtrags zur Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin vom 19.1.2005 wurden öffentliche Bekanntmachungen der Antragsgegnerin, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt war, im Wochenspiegel A-Stadt veröffentlicht.<sup>4</sup> Diese Regelung war für die Bekanntgabe der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin maßgeblich und daher zwingend zu beachten. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin folgt dies jedoch nicht bereits aus der Verweisung in § 65 Satz 2 SPoIG, wonach Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörde in der für die öffentliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen bestimmten Weise zu verkünden sind. Es handelt sich bei der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin zwar inhaltlich um eine Norm auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr<sup>5</sup>. Die Anwendbarkeit des § 65 Satz 2 SPoIG setzt jedoch voraus, dass der Verordnungsgeber die Ortspolizeibehörde ist. Dies ist hier nicht der Fall, denn die Befugnis zum Erlass der Sperrgebietsverordnung wurde nicht der Polizeibehörde sondern der Gemeinde übertragen. Die Ermächtigung zum Erlass der Sperrgebietsverordnung ergibt sich aus Art. 297 Abs. 2 EGStGB und wurde durch § 3 der Verordnung der Landesregierung vom 25.1.2018<sup>6</sup> auf die Antragsgegnerin -

---

<sup>4</sup> vgl. nunmehr die Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin vom 12.2.2020, der nach § 1 Abs. 1 eine Veröffentlichung auf der Internetseite der Kreisstadt vorsieht.

<sup>5</sup> vgl. z.B. OVG Münster, Urteil vom 11. August 2015 – 5 A 1188/13 –, m.w.Nw., juris

<sup>6</sup> vgl. Amtsblatt I 2018, Seite 58

als einer in dem § 3 der Verordnung bezeichneten „Gemeinde über 30.000 Einwohner“ - übertragen. Der § 65 Satz 2 SPoIG ist daher mangels Vorliegens einer Polizeiverordnung für die Bekanntmachung der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin nicht einschlägig. Da für die Sperrgebietsverordnungen - als Verordnungen eigener Art - keine speziellen Vorschriften für deren Bekanntmachung bestehen, waren zur Schließung dieser Regelungslücke die für kommunale Satzungen der Antragsgegnerin geltenden Vorschriften entsprechend heranzuziehen. Denn nur durch eine Veröffentlichung in einer örtlich verbreiteten Publikation konnte die Antragsgegnerin sicherstellen, dass die von der Rechtsverordnung Betroffenen verlässlich und in zumutbarer Weise vom Inhalt der in Streit stehenden Verordnung Kenntnis erlangen können. Daher stand der Anwendung der auf der Grundlage des § 12 KSVG ergangenen Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin auch nicht entgegen, dass es sich bei der hier einschlägigen Rechtsverordnung der Antragsgegnerin nicht um eine im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung (§ 5 KSVG) ergangene Satzung, sondern um eine Normsetzung im übertragenen Wirkungskreis der Kommune handelt. Dass ein sich auf einen bestimmten lokalen bzw. örtlichen Gemeindebereich beziehender - bußgeld- und sogar strafbewehrter - Rechtsakt eines kommunalen Rechtsträgers darüber hinaus in einem frei zugänglichen Publikationsorgan veröffentlicht werden muss, leuchtet ohne weiteres ein, denn Verkündung bedeutet regelmäßig, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein.<sup>7</sup> Die ausschließlich in dem überregional erscheinenden und vor allem nicht allgemein und kostenlos zugänglichen Teil II des Amtsblatts des Saarlandes vorgenommene Bekanntmachung genügt diesen Anforderungen offensichtlich nicht. Ob die Veröffentlichung speziell im Teil II des Amtsblatts des Saarlandes - wie die Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben - nicht von ihr veranlasst wurde, sondern auf eine „redaktionelle Entscheidung“ der von ihr um

---

<sup>7</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.11.1983 - 2 BvL 25/81 -; BVerwG, Beschluss vom 29.7.2010 - 4 BN 21.10 -, juris

die Veröffentlichung ersuchten Staatskanzlei zurückzuführen war, hat in dem Zusammenhand keine Bedeutung. Die Veröffentlichung hätte demzufolge im Wochenspiegel A-Stadt - und nicht wie geschehen im Amtsblatt des Saarlandes - vorgenommen werden müssen. Dieser festgestellte Formverstoß hat zur Folge, dass die Verordnung der Antragsgegnerin insgesamt für unwirksam zur erklären ist.

2. Abgesehen davon begegnet die Verordnung der Antragsgegnerin auch aus materiellen Gründen durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

Die Erweiterung des Geltungsbereichs des Sperrbezirks unter Einbeziehung der Prostitutionsstätte der Antragstellerin beruht auf sachfremden Erwägungen und trägt den sich aus dem Artikel 297 Abs. 1 und 3 EGStGB ergebenden materiellen Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage nicht hinreichend Rechnung. Darüber hinaus erweist sich das den gesamten Innenstadtbereich der Antragsgegnerin umfassende generelle Verbot der Ausübung der Prostitution als unverhältnismäßig.

Nach Art. 297 Abs. 1 Satz 1 EGStGB kann durch Rechtsverordnung zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands die Ausübung der Prostitution für das ganze Gebiet einer Gemeinde bis zu 50.000 Einwohnern (1.), für Teile des Gebiets einer Gemeinde über 20.000 Einwohner (2.), unabhängig von der Zahl der Einwohner für öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Anlagen und für sonstige Orte, die von dort aus eingesehen werden können, im ganzen Gebiet oder in Teilen des Gebiets einer verboten werden (3.) Nach Abs. 2 dieser Vorschrift kann die Landesregierung diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf eine oberste Landesbehörde oder andere Behörden übertragen. Wohnungsbeschränkungen auf bestimmte Straßen oder Häuserblocks zum Zwecke der Ausübung der Prostitution (Kasernierungen) sind nach § 297 Abs. 3 EGStGB verboten. Nach § 2 der Verordnung der Landesregierung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 ist in Gemeinden bis 30.000 Einwohner die Prostitution verboten. Nach § 3 dieser Verordnung werden Gemeinden über 30.000 Einwohner - und damit aufgrund ihrer

Einwohnerzahl von 47.535<sup>8</sup> auch die Antragsgegnerin - ermächtigt, zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für Teile ihres Gebiets durch Verordnung zu verbieten, der Prostitution nachzugehen.

Diese Vorschriften bilden eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Sperrgebietsverordnung der Antragsgegnerin. Die Ermächtigungsgrundlage unterliegt mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot des Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG und die grundrechtlichen Gewährleistungen der Artikel 12<sup>9</sup> und Artikel 14 GG zugunsten von Prostituierten und „prostitutionsakzessorischen Gewerbetreibenden“ nach einschlägiger Rechtsprechung keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>10</sup>

Die räumliche Ausdehnung des Sperrgebiets und damit auch der Geltungsbereich der Verordnung lassen sich anhand des angefügten Lageplans, der Bestandteil der Verordnung ist, klar erkennen. Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes bestehen daher nicht.

Bei Erlass der Sperrgebietsverordnung hat der Ordnungsgeber zu prüfen, ob sie hinsichtlich der in Rede stehenden Gebiete dem Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands dient. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die zu schützenden Rechtsgüter konkret gefährdet oder gestört sind. Es genügt vielmehr eine abstrakte Gefährdung; die Verordnung muss sich folglich gegen Gefahren richten, die aus Verhaltensweisen oder Zuständen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit fortdauernd entstehen können. Die Verordnung ist rechtmäßig, wenn ein Bezug auf die gesetzliche Zweckbestimmung erkennbar vorliegt und die Norm geeignet erscheint, dem mit der Ermächtigung verfolgten Zweck zu dienen. Bei der Überprüfung, ob der Ordnungsgeber diese Voraussetzungen eingehalten hat, darf das Gericht nicht dessen Überlegungen durch seinen eigenen ersetzen. Die gerichtliche Kontrolle ist

---

<sup>8</sup> Stand 31.12.2019; zitiert nach [www.neunkirchen.de](http://www.neunkirchen.de)

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 20.11.2001 - C-268/99 -, NVwZ 2002, 326 sowie VerfG Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009; des Weiteren OVG des Saarlandes, Beschluss vom 3.6.2020 - 2 B 201/20, Betriebsuntersagung Corona, juris

<sup>10</sup> Vgl. auch hierzu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009, 905



vielmehr auf die Nachprüfung beschränkt, ob die Abwägungen und Wertungen des Verordnungsgebers sachlich vertretbar sind und mit verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen.<sup>11</sup> Der Normzweck des Art. 297 EGStGB ist allerdings dann nicht mehr gewahrt, wenn auch Bereiche als Sperrgebiet ausgewiesen werden, in denen angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse kein Bedarf für den Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands erkennbar wird oder wenn möglicherweise vormals vorliegendes Schutzbedürfnis inzwischen aus tatsächlichen Gründen entfallen ist.<sup>12</sup>

Die Ermächtigung zum Erlass einer Sperrgebietsverordnung nach Art. 297 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EGStGB für Teile des Gemeindegebiets stellt sowohl für Prostituierte als auch für sonstige Personen, die im Umfeld der Prostitution ihre berufliche Tätigkeit entfalten, eine Berufsausübungsregelung dar (Art. 12 GG). Regelungen zur Berufsausübung dürfen vom Gesetzgeber nur getroffen werden, wenn sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt sind, die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung den Betroffenen zumutbar ist.<sup>13</sup>

Ist ein Gebiet durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität gekennzeichnet, darf der Verordnungsgeber daher davon ausgehen, dass die Ausübung der Prostitution hier die das Verbot rechtfertigende abstrakte Gefahr von derartigen Beeinträchtigungen des öffentlichen Anstands begründet. Auch das im Jahre 2017 erlassene Prostituiertenschutzgesetz<sup>14</sup> führt, ebenso wenig wie die Regelungen im Prostitutionsgesetz<sup>15</sup>, nicht dazu, dass dieser Auslegung des Art. 297 EGStGB nunmehr aufgrund dieser neueren Vorschriften grundlegende bundesrechtliche Bedenken entgegenstehen. Die Festsetzung von Sperrbezirken

---

<sup>11</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.3.2016 - 1 S 410/14 -, juris

<sup>12</sup> vgl. dazu etwa VGH Mannheim, Urteil vom 23.3.2016 - 1 S 410/14 -, juris m.w.N.

<sup>13</sup> Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009, 905

<sup>14</sup> vgl. das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 21.10.2016, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20.11.2019, BGBl. I, 1626

<sup>15</sup> vgl. das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten vom 20.12.2011, BGBl. I Seite 3.983, geändert durch das Gesetz vom 20.12.2016, BGBl. I 2.372

auf der Grundlage des Art. 297 EGStGB ist nicht mit dem generellen Vorwurf der Sittenwidrigkeit der Ausübung der Prostitution im Sperrbezirk verbunden. Sie dient vielmehr der lokalen Steuerung der Prostitutionsausübung aus ordnungsrechtlichen Gründen.<sup>16</sup> Vor dem Hintergrund ist auch der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Anstands dahingehend zu konkretisieren, dass der Erlass einer Sperrbezirksverordnung zu dessen Schutz gerechtfertigt sein kann, wenn die jeweilige Eigenart des betroffenen Gebietes durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität etwa als Bereich mit hohem Wohnanteil sowie mit Schulen, Kindergärten, Kirchen und sozialen Einrichtungen gekennzeichnet ist und wenn eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution eine typischerweise damit verbundene Belästigung Unbeteiligter und „milieubedingte Unruhe“, wie z.B. das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwohnerinnen, befürchten lässt.<sup>17</sup> Daher ist eine nach außen nicht wahrnehmbare Prostitutionstätigkeit ohne sichtbare Hinweise auf die Nutzungsart eines Gebäudes nicht geeignet, die Schutzgüter des Art. 297 EGStGB zu verletzen.<sup>18</sup> Sie kann daher nicht durch den Vollzug einer Sperrgebietsverordnung unterbunden werden.<sup>19</sup>

Gemessen daran hält die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Die Entscheidung der Antragsgegnerin, den Bereich nördlich des Hauptbahnhofs, in dem sich die Betriebsstätte der Antragstellerin in dem Anwesen F... Straße ... befindet, in den Geltungsbereich der Verordnung einzubeziehen, beruht auf sachfremden Erwägungen, denn sie basiert nicht auf Gründen des Jugendschutzes oder des öffentlichen Anstands. Aus der in den

---

<sup>16</sup> vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009, 905

<sup>17</sup> vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 - NVwZ 2009, 905 mit einer entsprechenden Zusammenfassung der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung, vgl. VGH Kassel, Urteil vom 31.10.2003 - 11 M 2952/00 - NVwZ-RR 2004, 470; VGH Mannheim, Urteil vom 15.12.2008 - 1 S 2256/07 . VBKBW 2009, 220

<sup>18</sup> vgl. dazu auch Wohlfarth, LKRZ 2014, 393, 397, wonach ohne nach außen sichtbare Hinweise und ohne konkrete Prognose daraus resultierender schädlicher Auswirkungen nicht von einer rechtlich relevanten Beeinträchtigung ausgegangen werden kann.

<sup>19</sup> vgl. VGH Kassel, Urteil vom 31.1.2013 - 8 A 1245/12, EFVGH 63,193, und bei juris, dort angenommen für eine Wohnungsprostitution in den Räumen eines der Straße abgewandten und vom öffentlichen Straßenraum auch nicht wahrnehmbaren Hinterhaus ohne jeden Hinweis auf die konkrete Nutzung des Gebäudes und mit wegen einer beschränkten Zahl der dort tätigen Prostituierten geringem Publikumsverkehr; Urteil vom 15.12.2008 - 1 S 2256/07 - VBLBW 2009, 2020 und bei juris

beigezogenen Verwaltungsunterlagen der Antragsgegnerin dokumentierten Verfahrensgeschichte geht hervor, dass der Bereich nördlich des Bahnhofs ausweislich des Lageplans<sup>20</sup> im Rahmen der Planung ursprünglich nicht von dem Geltungsbereich der Sperrgebietsverordnung erfasst werden sollte. Erst aufgrund eines Aktenvermerkes (Datum nicht leserlich) eines Mitarbeiters der Antragsgegnerin für den Leiter des Ordnungsamtes wurde eine Änderung des vorgeschlagenen Geltungsbereichs der Sperrgebietsverordnung vorgenommen und die Prostitutionsstätte der Antragstellerin mit einbezogen. Zur Begründung für die vorgeschlagene Erweiterung um den „kleinen Bereich nördlich des Bahnhofs“ heißt es in diesem Aktenvermerk wörtlich „hier haben wir schon Probleme mit einem bordellähnlichen Betrieb“. Die erwähnten „Probleme“ beziehen sich auf das noch anhängige - zwischenzeitlich mit Blick auf das vorliegende Normenkontrollverfahren förmlich ausgesetzte - und beigezogene verwaltungsgerichtliche Klageverfahren - 5 K 318/19 -. In diesem Verfahren wendet sich die Antragstellerin gegen einen Bescheid der Bauaufsichtsbehörde der Antragsgegnerin, mit dem ihr die beantragte Baugenehmigung zur Nutzungsänderung von zwei Wohnungen in gewerbliche Zimmervermietung versagt wurde. Aufgrund des Hinweises in dem erwähnten Aktenvermerk erfolgte ohne weitere - an dem Normzweck des Art. 297 EGStGB orientierte - Begründung eine Einbeziehung des fraglichen Bereichs nördlich des Bahnhofs. Dieser Verfahrensgang legt die Vermutung nahe, dass die Entscheidung der Antragsgegnerin, das Verbot auf den Bereich der Betriebsstätte der Antragstellerin zu erweitern, maßgeblich von der Existenz des Klageverfahrens und der Möglichkeit, durch diese Verfahrensweise den Ausgang des Prozesses in ihrem Sinne zu befördern, motiviert war. Damit hat sich Antragsgegnerin aber nicht an den für den Erlass der Sperrgebietsverordnung geltenden Vorgaben und Anforderungen orientiert. Die Regelungsbefugnis aus Art. 297 EGStGB ist kein zusätzliches Instrument zur Sicherung oder Durchsetzung einer gemeindlichen Bauleitplanung, sondern ausschließlich ein Mittel zur Gefahrenabwehr.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Bl. 44 d. Verwaltungsunterlagen

<sup>21</sup> vgl. dazu bereits VGH Kassel, Urteil vom 8.12.1992 - 11 N 2041/91 -, NVwZ-RR 1993, 294

Abgesehen davon kann aber auch nach den vorgelegten Unterlagen für das unmittelbare Umfeld des Vorhabens der Antragstellerin nicht von einer besonderen Schutzbedürftigkeit und Sensibilität ausgegangen werden. Die Antragsgegnerin hat in der Begründung der Rechtsverordnung (vgl. den Auszug der Stadtratsvorlage vom 30.1.2019) unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ausgeführt, ein Verbot der Ausübung des Prostitutionsgewerbes könne gerechtfertigt sein, wenn die Eigenart des betroffenen Gebietes durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität, z.B. als Gebiet mit hohem Wohnanteil sowie Schulen, Kindergärten, Kirchen und sozialen Einrichtungen gekennzeichnet sei und wenn eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution mit typischerweise damit verbundenen Belästigungen Unbeteiligter und „milieubedingter Unruhe“, wie z.B. das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwohnerinnen befürchten lasse. Es genüge dabei die Prognose, dass die Ausübung der Prostitution typischerweise damit verbundene Belästigungen hervorrufe. Diese Voraussetzungen sieht die Antragsgegnerin für die dicht bewohnte Innenstadt als gegeben an. Sie verweist in diesem Zusammenhang in der Begründung der Stadtratsvorlage lediglich darauf, dass sich in dem von der Sperrgebietsverordnung erfassten Bereich 23 Schulen, Kindergärten und Kindertageseinrichtungen und außerdem noch drei Stellen der Kindertagespflege befänden. Als Schulzentrum und ÖPNV-Knotenpunkt hielten sich täglich viele Kinder und Jugendliche in der Innenstadt von A-Stadt auf. Aufgrund dessen bestehe nach Ansicht der Antragsgegnerin eine abstrakte Gefahr für die Jugend und den öffentlichen Anstand, die ein Verbot der Ausübung des Prostitutionsgewerbes rechtfertige.

Die undifferenzierten Darlegungen der Antragsgegnerin und die vorgelegten Unterlagen belegen aber weder eine besondere Schutzbedürftigkeit noch eine zu erwartende „milieubedingte Unruhe“ im Umfeld der Prostitutionsstätte der Antragstellerin hinreichend. Der pauschale Verweis auf das Vorhandensein von Schulen und Kindergärten etc. und den Umstand, dass sich viele Kinder und Jugendliche in der Innenstadt aufhalten, sind nicht geeignet, eine abstrakte

Gefährdung nachvollziehbar zu untermauern, denn die Existenz von derartigen Einrichtungen ist in jedem Stadtbereich üblich. Das - erst im vorliegenden gerichtlichen Verfahren vorgetragene - Argument der Antragsgegnerin, die F... Straße ...-Straße liege in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof in A-Stadt, die Grundschule Bachschule sei ebenfalls nicht weit entfernt, sowie der Hinweis auf ein Schreiben des Ordnungsamtes der Antragsgegnerin vom 5.3.2019 an den Regionalverband B-Stadt - Gesundheitsamt - worin es in Bezug auf den Betrieb der Antragstellerin „Sonja's Girls“ in der F... Straße ...- ... heißt, das Gebäude liege unmittelbar am Schulweg der Schülerinnen und Schüler der Schulen am Jägermeisterpfad, die den ÖPNV bis/ab A-Stadt Hauptbahnhof nutzten (Bahn und Bus); am Jägermeisterpfad fänden sich die Biedersbergschule (Förderschule G), die Schule am Ziehwald (Förderschule L) sowie das Technisch-Gewerbliche Berufsbildungszentrum, ist wenig überzeugend. Dass Schüler der im Jägermeisterpfad gelegenen Schulen die F... Straße ...-Straße nutzen ist eher unwahrscheinlich, da die Geißbachstraße im Vergleich zur Zuwegung über die F... Straße ...-Straße fußläufig jeweils der kürzere und direktere Weg sein dürfte. Der Fußweg vom Hauptbahnhof aus beträgt jeweils ca. 10 bzw. 11 Minuten (800 m). Es erschließt sich auch nicht ohne weiteres, inwieweit von der Betriebstätte der Antragsgegnerin wesentliche Auswirkungen auf die rund einen Kilometer von der F... Straße ...-Straße entfernt und südlich der Gleisanlagen der Bahn gelegene Grundschule Bachschule zu erwarten sind.

Hiervon abgesehen geht aus der Begründung der streitigen Verordnung zudem nicht hervor, dass die Antragsgegnerin zwischen den Auswirkungen der Wohnungsprostitution einerseits und der Straßen- bzw. Bordellprostitution auf die betroffenen Schutzgüter differenziert und erläutert hat, warum sie nur ein generelles Verbot jeglicher Form der Prostitution zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für erforderlich und angemessen erachtet. Zwar können für die nach außen weniger als ein Bordellbetrieb in Erscheinung tretende Wohnungsprostitution Belästigungen der Anwohner, „milieubedingte Unruhe“, das Ansprechen Unbeteiligter sowie das An- und Abfahren der Freier als sichtbare Begleiterscheinungen der Prostitution den Erlass eines Verbots im Rahmen einer

Sperrgebietsverordnung rechtfertigen. In diesem Zusammenhang hat die Antragstellerin aber nachvollziehbar und unwidersprochen geltend gemacht, dass die Kontaktaufnahme zu Kunden ausschließlich über das Internet oder über Telefon erfolge und die Anschrift der Wohnung erst am Telefon mitgeteilt würden. Nach außen trete die Prostitutionsausübung weder durch Gestaltung der Gebäude („Rotlicht“, Werbung o.ä.), noch durch Art und Weise der Anbahnung der Kontakte in Erscheinung. Ein Barbetrieb sei nicht vorhanden und Laufkundschaft werde es nicht geben. Von daher ist es nicht ohne weiteres ersichtlich, dass es bei der Ausübung der Prostitution zu den damit üblicherweise verbundenen negativen Begleiterscheinungen kommt. Dies hat die Antragsgegnerin bei ihrer Entscheidung nicht berücksichtigt. Eine differenzierte Befassung mit den Erscheinungsformen des Prostitutionsgewerbes und sich daraus möglicherweise ergebenden unterschiedlichen Gefährdungsprognosen ist unterblieben. Insoweit ist hier mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bzw. Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 GG ein Abwägungsdefizit zu erblicken, das zur Unwirksamkeit der Verordnung führt.

Da die Antragstellerin mit dem Hauptantrag obsiegt, bedarf es keiner Entscheidung mehr über den hilfsweise gestellten Antrag auf Feststellung, dass die Betriebsstätte der Antragstellerin in der F... Straße ...- ... nicht dem Verbot der Verordnung der Antragsgegnerin unterliegt.

Mit Eintritt der Rechtskraft hat die Antragsgegnerin den Tenor der Entscheidung ebenso zu veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekannt zu machen wäre (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Oberverwaltungsgericht des Saarlandes (Hausadresse: Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis/Postanschrift: 66724 Saarlouis) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Verwaltungsgerichten geltenden Regelungen (§ 55a VwGO) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist ebenfalls bei dem Oberverwaltungsgericht des Saarlandes (Hausadresse: Kaiser-Wilhelm-Straße 15, 66740 Saarlouis/Postanschrift: 66724 Saarlouis) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Verwaltungsgerichten geltenden Regelungen (§ 55a VwGO) einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden. Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsberechtigte Person oder Organisation erfolgen.

gez. Bitz      Dr. Kiefer      Vohl

### **Beschluss**

Der Streitwert für das Normenkontrollverfahren wird nach § 52 Abs. 1 i.V.m. Nr. 35.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 abweichend von der vorläufigen Bestimmung in dem Beschluss des Senats vom 31.1.2020 auf 30.000,- € festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Bitz      Dr. Kiefer      Vohl

Beglaubigt:

Saarlouis, den 7. Juli 2020

***-elektronisch signiert-***

Schirra, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle