



OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Normenkontrollverfahren

des Herrn A., A-Straße, A-Stadt,

Antragsteller,

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

g e g e n

die Landeshauptstadt Saarbrücken, vertreten durch den Oberbürgermeister, Rathaus, Rathausplatz 1, 66111 Saarbrücken

Antragsgegnerin,

wegen **Normenkontrolle (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 Recht erkannt:

Der § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 der Verordnung der Landeshauptstadt Saarbrücken vom 10.1.2019 über das Verbot der Prostitution auf ihrem Gebiet wird für unwirksam erklärt, soweit hiervon Prostitutionsstätten und Wohnungen erfasst werden.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller betreibt seit Juni 2014 ein Bordell in Form eines Laufhauses („*Eros Center Maison de passe*“) in dem Gebäude A-Straße in zentraler Lage der Antragsgegnerin in der Nähe des Hauptbahnhofs. Diese Prostitutionsstätte wird vom Geltungsbereich einer Anfang des Jahres 2019 von der Antragsgegnerin erlassen Sperrgebietsverordnung (SGV)¹ erfasst. Gegen das sich daraus ergebende Betriebsverbot für sein Bordell wendet sich der Antragsteller.

Die Verordnung ersetzte die aus dem Jahre 1972 stammende und im März 2014 wesentlich veränderte Sperrgebietsverordnung des Ministers des Innern für das Gebiet der Antragsgegnerin.² Mit einer im Januar 2018 neu gefassten Verbotsverordnung der Landesregierung (VVO)³ wurde in deren § 3 VVO die Antragsgegnerin erstmals ermächtigt, selbst zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für Teile ihres Gebiets durch Ver-

¹ vgl. die „Verordnung über das Verbot der Prostitution“ vom 10.1.2019

² vgl. die Verordnung über das Verbot der Gewerbsunzucht in der Stadt Saarbrücken vom 29. 5.1972 (Amtsblatt Seite 302), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13.3.2014 (Amtsblatt I Seite 135)

³ vgl. die Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018, Amtsblatt 2018, 58

ordnung zu verbieten, der Prostitution nachzugehen.⁴ In einer Übergangsregelung wurde das Außerkrafttreten der für das Gebiet der Antragsgegnerin bis dahin geltenden Verordnung spätestens mit Ablauf eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Neuregelung hinausgeschoben (§ 4 Abs. 2 VVO). Vor dem Hintergrund nahm die Antragsgegnerin den Erlass einer eigenen Sperrbezirksverordnung für ihr Stadtgebiet als Anschlussregelung in Angriff. Im Juni 2018 bat sie das zuständige Fachministerium beziehungsweise die Polizei- und Ordnungsbehörden unter Verweis auf ein Fehlen wesentlicher eigener „gerichtsverwertbarer“ Erkenntnisse neben einer Stellungnahme zum vorgesehenen weitreichenden Verbot von Straßenprostitution in Fortschreibung der Regelungen aus dem Jahre 2014 – soweit hier von Belang – auch um Mitteilung „polizeirechtlicher Erkenntnisse und Einschätzungen“ zu der vorgesehenen Beibehaltung des seit Mai 1972 festgelegten Sperrbezirks.⁵

In einer Stellungnahme des Landespolizeipräsidiums (LPP) vom 3.9.2018 zur „Rotlichtszene“ in A-Stadt, die sich ganz überwiegend mit der Straßenprostitution befasst, heißt es im Zusammenhang zu der vorgesehenen Beibehaltung des schon seit 1972 mit im Wesentlichen gleicher Abgrenzung für die Landeshauptstadt festgelegten Sperrbezirks für die Prostitutionsausübung, aufgrund polizeilicher Feststellungen lägen außer dem Etablissement des Antragstellers und zwei „Terminwohnungen“ sechs weitere Prostitutionsstätten innerhalb des aktuellen Sperrbezirks. Maßgeblich für die Untersagung der Prostitutionsausübung seien nach der Rechtsprechung allgemein Berührungspunkte von Kindergärten, Schulen, Kirchen und sozialen Einrichtungen mit Lokalitäten der Prostitutionsausübung. Dementsprechend seien in Abstimmung mit den Vertretern der für den örtlichen Bereich der Sperrbezirksverordnung der Antragsgegnerin zuständigen Polizeiinspektionen A-Stadt-St. Johann, Alt A-Stadt und A-Stadt-Burbach anhand einer Stellungnahme beigefügten Stadtplans die Problemzonen dieser Thematik verdeutlicht worden. Für die Überwachung der Bordellbetriebe sei das Dezernat LPP 224 des

⁴ vgl. in dem Zusammenhang des Schreiben des Ministeriums für Inneres Bauen und Sport vom 18.12.2017 an die damalige Oberbürgermeisterin der Antragsgegnerin

⁵ vgl. das Schreiben der Antragsgegnerin an das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport vom 11.6.2018

Landespolizeipräsidiums zuständig. Bei Kontrollen festgestellte Beanstandungen im Bereich der Ausländer- und Gewaltkriminalität sowie hinsichtlich einer Zwangsprostitution seien von den Betreibern der sieben im Sperrbezirk ansässigen Prostitutionsstätten unverzüglich „reguliert“ worden. Dabei habe es sich um Einzelfälle gehandelt. Was die derzeitige Situation auf dem Saarbrücker Straßenstrich angehe, seien am 1.4.2014 räumliche und zeitliche Beschränkungen in Kraft getreten. Ein Rückgang der Straßenprostitution nach Inkrafttreten der Sperrbezirksverordnung sei nicht zu verzeichnen. Das Angebot sowie die Ausübung der Prostitution konzentrierten sich lediglich auf die „begrenzten Räume“. Die Zahl der auf dem Saarbrücker Straßenstrich tätigen Frauen liege seit 2014 bei maximal 30 gleichzeitig tätigen Prostituierten, bei denen es sich überwiegend um der Armutsprostitution zuzurechnende rumänische Staatsangehörige handele. Die Sperrbezirksverordnung werde von den Prostituierten weitestgehend angenommen und habe sich bewährt. Zur Kriminalstatistik könnten im Einzelnen aufgeführte Straftaten und Ordnungswidrigkeitenverfahren, die im Bereich der Rotlichtkriminalität bezogen auf die Landeshauptstadt Saarbrücken von den drei Polizeiinspektionen (PI) bearbeitet worden seien, angeführt werden.⁶

Eine Stellungnahme der PI St. Johann (ESD – Kontaktpolizei), in deren Zuständigkeitsbereich sich auch die Prostitutionsstätte des Antragstellers befindet, vom 8.8.2018 enthält zunächst Ausführungen zum 2007 eingerichteten Projekt „Trottoir“ (Drogenprostitution) auf dem Gelände Ecke Dudweilerstraße/Fernbusbahnhof, das eine wichtige soziale Einrichtung darstelle. Dieser sei es zu verdanken, dass sich der Straßenstrich im Umfeld des benachbarten Drogenhilfezentrums in der Brauerstraße nicht weiter etabliert habe. Aus polizeilicher Sicht gebe es nur sehr geringe Probleme mit dem Straßenstrich allgemein. Insoweit seien nur sehr wenige Ersuchen und Beschwerden zu verzeichnen gewesen. Die Prostituierten hielten sich sehr genau an die örtlichen und zeitlichen Vorgaben.

Im November 2018 befasste sich der Personal- und Rechtsausschuss des Stadtrats der Antragsgegnerin mit dem Bericht der Verwaltung zu den

⁶ vgl. dazu die Aufstellung auf den Seiten 5 und 6 des Schreibens vom 3.9.2018

Auswirkungen des 2017 in Kraft getretenen Prostituiertenschutzgesetzes.⁷ In einer über die Sitzung gefertigten Niederschrift⁸ heißt es unter anderem, mit dem Regionalverband A-Stadt als der zuständigen Behörde sei abgestimmt, dass für die sieben im Bereich der geltenden Sperrgebietsverordnung liegenden aktiven Bordelle eine prostitutionsrechtliche Betriebserlaubnis nicht erteilt werde. Die ersten Anträge seien bereits negativ beschieden worden. Die spätere Schließungsverfügung erfolge durch die Gewerbebehörde der Antragsgegnerin. Für neue Bordelle im Sperrbereich würden nach einer Änderung der Landesbauordnung im Jahr 2015 auch keine Baugenehmigungen mehr erteilt. Bei Bordellen und bordellartigen Betrieben handele es sich bauplanungsrechtlich um Gewerbebetriebe, die am ehesten in Kern- und Gewerbegebieten, situationsbedingt auch in Misch- beziehungsweise Industriegebieten zulässig sein könnten. Das Stadtplanungsamt habe im August 2018 zum internen Verwaltungsgebrauch planungsrechtlich zulässige Standorte gelistet. Eine völlige Verhinderungsplanung durch weitere negative Festsetzungen in Bebauungsplänen sei rechtlich nicht zulässig.

Im Januar 2019 hat die Antragsgegnerin die streitgegenständliche Verordnung zum Verbot der Prostitution erlassen. Sie enthält in dem § 3 Abs. 1 SGV ein Verbot für in § 2 SGV benannte Erscheinungsformen der Prostitution, unter anderem in Prostitutionsstätten sowie in Wohnungen, in dem in § 3 Abs. 2 SGV textlich näher beschriebenen „Sperrbezirk“. Weitere für den vorliegenden Fall nicht unmittelbar relevante Vorschriften normieren unter anderem ein Verbot der sogenannten Straßenprostitution auch außerhalb des Sperrbezirks (§ 4 SGV) mit Ausnahme der in dem § 5 SGV ausdrücklich dafür vorbehaltenen Bereiche. Die Verordnung wurde am 5.2.2019 im Saarbrücker Wochenspiegel amtlich bekannt gemacht und ist am Folgetag in Kraft getreten (§ 6 SGV).

Am 19.7.2019 ist der Normenkontrollantrag des Antragstellers eingegangen. Er macht geltend, die Verordnung führe zu einer rechtlichen Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten des Objekts A-Straße als

⁷ vgl. das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG) vom 21.10.2016, in Kraft getreten zum 1.7.2017

⁸ vgl. das Protokoll vom 28.11.2018 – VWT/1299/18 –

Prostitutionsstätte auf Bereiche außerhalb der prostitutiven Tätigkeit. Durch den Erlass der Sperrgebietsverordnung werde unmittelbar die Genehmigungsfähigkeit von Prostitutionsstätten beeinflusst, die seit dem Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes einer Genehmigung bedürften. Ziel sei die Verdrängung aus dem angestammten Bereich. Die Verordnung der Antragsgegnerin sei materiell rechtswidrig, weil sie sich nicht im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des Art. 297 EGStGB halte und hinsichtlich ihres sachlichen Geltungsbereichs nicht hinreichend bestimmt sei. In Bezug auf Prostitutionsstätten sei sie auch nicht geeignet, dem mit der Ermächtigung verfolgten Zweck zu dienen. Die Antragsgegnerin habe darüber hinaus den Ermächtigungsrahmen unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Ausdehnung des Sperrgebiets nicht eingehalten. Aus den Behördenvorgängen könne nicht nachvollzogen werden, ob im Aufstellungsverfahren hinreichend berücksichtigt worden sei, dass die Ermächtigungsgrundlage des Art. 297 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 EGStGB eine Differenzierung hinsichtlich der in der Öffentlichkeit sichtbar in Erscheinung tretenden Straßenprostitution und der nunmehr durch das Prostituiertenschutzgesetz als Prostitutionsstätten definierten Einrichtungen enthalte. Prostitutionsstätten könnten gemäß Art. 297 Abs. 1 Nr. 2 EGStGB nur in Teilen des Gemeindegebiets verboten werden. Zudem weise die Verordnung im Hinblick auf die verbleibenden Möglichkeiten zur Ausübung der Bordellprostitution ein Abwägungsdefizit auf. Der Verordnungsgeber habe bei Erlass einer Sperrgebietsverordnung zunächst zu prüfen, ob die Verbotsverordnung hinsichtlich der in Rede stehenden Gebiete dem Schutze der Jugend und des öffentlichen Anstands diene. Ein Normverständnis des Art. 297 EGStGB, wonach jede Ausübung der Prostitution zugleich den öffentlichen Anstand verletze, werde der Vorschrift offensichtlich nicht gerecht.⁹ Verstanden als Norm, die allein der Durchsetzung von Moralvorstellungen diene, wäre die Vorschrift verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Der Erlass einer Sperrgebietsverordnung zum Schutze des öffentlichen Anstands könne damit gerechtfertigt werden, dass die Eigenart des betroffenen Gebiets durch eine beson-

⁹ vgl. dazu etwa BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, 905, wonach die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass einer Sperrbezirksverordnung ansonsten jegliche den Verordnungsgeber lenkende und seine Entscheidungsbefugnis eingrenzende Wirkung verlieren.

dere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität, etwa als Gebiet mit hohem Wohnanteil sowie mit Schulen, Kindergärten, Kirchen und sozialen Einrichtungen gekennzeichnet sei und eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution mit typischerweise damit verbundenen Belästigungen Unbeteiligter und „milieubedingter Unruhe“, wie etwa das Werben von Freiern oder anstößiges Verhalten gegenüber Passanten befürchten lasse. Die maßgeblichen Belange müssten es unumgänglich machen, ein Verbot jeglicher Prostitutionsausübung unabhängig von den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen für Teile des Stadtgebietes von A-Stadt zu verhängen. Die Prostitution sei eine gesellschaftliche Realität. Art. 297 EGStGB verbiete diese nur dort, wo der Jugendschutz und der öffentliche Anstand dies erforderten. Maßgeblich für den Erlass der Sperrgebietsverordnung vom Januar 2019 könnten nicht Belange der politischen Hygiene, gesellschaftliche Anschauungen, strukturelle Anliegen oder Erleichterungen bei der bauplanungsrechtlichen und ordnungsrechtlichen Steuerung von Unternehmen des Prostitutionsgewerbes sein. Der Abwägungsvorgang erfordere zunächst eine Bestandaufnahme der örtlichen Gegebenheiten und der befürchteten Wechselwirkungen des Jugendschutzes und des öffentlichen Anstandes. Insbesondere seien genauere Feststellungen erforderlich, ob die Sichtbarkeit der Prostitution und die Verflechtung mit sonstigen Vergnügungsstätten Jugendliche in besonderem Maße anziehen oder sich etwa wegen der in der Nähe gelegenen Schulen sowie sozialer und kirchlicher Einrichtungen auf deren Besucher auswirkten. Wollte man dem Ordnungsgeber die „beliebige“ Ausweisung eines Sperrgebiets über nahezu das gesamte für die Prostitutionsausübung bauplanungsrechtlich geeignete Stadtgebiet ohne konkrete Gefahrenprognose zugestehen, hätte dies zur Folge, dass mit der Sperrgebietsverordnung auch Zwecke verfolgt werden könnten, die durch die Ermächtigungsnorm des Art. 297 EGStGB nicht gedeckt seien. Vorliegend bestehe durch die Übertragung der Kompetenz zum Erlass der Sperrgebietsverordnung auf die Antragsgegnerin die Gefahr, dass gemeindliche Aufgaben ohne Bezug zu der Ermächtigungsgrundlage des Art. 297 Abs. 1 EGStGB umgesetzt worden seien. Besonders auffällig sei der zeitliche Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes. Soweit ersichtlich habe die Antragsgegnerin lediglich kommunale Anliegen

außerhalb des Schutzbereiches des Art. 297 EGStGB umgesetzt und über den „weiträumigen Innenstadtbereich“ ein Sperrgebiet verhängt. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass durch die nach Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes erlassene Sperrgebietsverordnung lediglich den Verwaltungsbehörden ein Instrument an die Hand gegeben werden solle, um Anträge auf Erlaubnis zum Betrieb der Prostitutionsstätten zu versagen. Die Antragsgegnerin habe aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse ohne weiteres erkennen können, dass von den vorhandenen Prostitutionsstätten keine Gefahr für die Schutzgüter des Art. 297 EGStGB ausgehe. Sie habe auch keine Toleranzzonen als „Äquivalent“ für die Ausweisung des Sperrgebiets vorgesehen. Dies habe zur Konsequenz, dass das gegenwärtig in dem Sperrgebiet konzentrierte Prostitutionswesen in Gemeindeteile ausweiche, die bisher mit der Prostitution nicht in Kontakt seien. Die Regulierung sei unzulässig, wenn sie dazu führe, dass faktisch für das gesamte Gebiet einer solchen Gemeinde die Ausübung der Prostitution verboten sei. Ein Verstoß gegen das Kasernierungsverbot im Art. 297 Abs. 3 EGStGB sei aber auch dann festzustellen, wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass aus tatsächlichen Gründen mit einer Konzentration der Prostitution auf nur wenige Straßenzüge oder Häuser zu rechnen sei. Die von der Sperrgebietsverordnung nicht erfassten Gemeindeteile stellten hier nicht einmal das Mindestmaß an für die Prostitution nutzbaren Flächen dar, die nach Art. 297 Abs. 3 EGStGB verlangt würden. Sie seien aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen zur Aufnahme von Prostitutionsstätten ungeeignet. Offensichtlich habe die Antragsgegnerin die rechtliche und tatsächliche Aufnahmefähigkeit der relativen Toleranzzonen nicht überprüft. Wolle man, was der Gesetzgeber mit Art. 297 EGStGB bezweckt habe, eine schleichende illegale Abwanderung der Bordellprostitution in für deren Aufnahme ungeeignete Stadtteile vermeiden, müsse der Verordnungsgeber auch die Struktur dieser Betriebe berücksichtigen und als Toleranzzonen solche Flächen ausweisen, in denen Bordelle dieser Größenordnung prinzipiell gebietsverträglich seien. Aus den Behördenvorgängen ergebe sich nicht, dass die bauplanungsrechtlich als Gewerbegebiete in Betracht kommenden Ausweichzonen für die Ansiedlung von Prostitutionsstätten auf ihre Aufnahmefähigkeit hin überprüft worden seien. Bei den Stadtteilen Dudweiler, Scheidt,

Eschberg, Schafbrücke, Neufechingen, Brebach, Unner, St. Arnual, Gersweiler, Neu-Aschbach, Ottenhausen, Altenkessel, Malstatt, Rastpfuhl, Rußhütte, Rodenhof, Jägersfreude, Herrensohr, Am Homburg und Rotenbühl handele es sich um gewachsene Gemeindeteile mit überwiegender Wohnbevölkerung. Ein Abgleiten der Prostitution in diese kleinstädtischen Stadtteile wäre mit Art. 297 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB nicht vereinbar und würde dem § 2 der Verordnung des Saarlandes über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 widersprechen. Danach verblieben für ein Ausweichen der Prostitution ersichtlich nur die Stadtteile Burbach, Neu Aschbach, Krughütte und gegebenenfalls Ottenhausen. Allerdings stünden diese Stadtteile nicht uneingeschränkt zur Nutzung durch Prostitutionsstätten zur Verfügung. Aus bauplanungsrechtlicher Sicht sei zu berücksichtigen, dass auch die Gewerbeflächen mit Wohnnutzung durchsetzt seien, was eine baurechtliche Genehmigung ausschließe. Südlich des Saarbogens, unterhalb der Autobahnausfahrt Völklingen, sei das Gebiet durch großflächige Industrieanlagen belegt. Die angegriffene Verordnung sei nicht geeignet, dem Zweck der Ermächtigung zu dienen. Angesichts der Entscheidung des Gesetzgebers, in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern die Prostitution grundsätzlich zuzulassen, könne der Normzweck des Art. 297 EGStGB dann nicht mehr als gewahrt angesehen werden, wenn der Verordnungsgeber einen Bereich als Sperrgebiet ausweise, in dem der Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes aus tatsächlichen Gründen obsolet geworden sei. Wolle man dem Verordnungsgeber die beliebige Schließung von faktischen Toleranzzonen, in denen sich entsprechende Betriebe bereits angesiedelt hätten, ohne veränderte Gefahrenprognose zugestehen, hätte dies zur Folge, dass über die Ausweitung und Schließung solcher Zonen willkürlich entschieden werden könnte und mit solchen Änderungen auch Zwecke verfolgt werden könnten, die durch die Ermächtigungsnorm des Art. 297 EGStGB nicht gedeckt seien. Nach der Neufassung der Verordnung des Saarländischen Ministeriums der Justiz vom 25.1.2018 habe der Antragsgegnerin für das umfangreiche Prüfungsprogramm vor Erlass einer eigenen Sperrgebietsverordnung lediglich ein Jahr zur Verfügung gestanden. Dennoch habe sich die Antragsgegnerin erst mit Schreiben vom 11.6.2018 an das Innenministerium gewandt und um Vorlage polizeilicher Erkenntnisse

und Einschätzungen zu dem Vorhaben gebeten, den nach Straßen und Plätzen definierten Sperrbezirk für die Straßenprostitution nach der Verordnung in der Fassung März 2014 beizubehalten. Im Schreiben vom 3.9.2018 habe das Landespolizeipräsidium des Saarlandes eine konkrete Stellungnahme zur geplanten Änderung des Sperrgebietsrechts vorgelegt, in der in Anlagen Kindergärten, Schulen, Kirchen und soziale Einrichtungen innerhalb des Sperrbezirks kenntlich gemacht seien. Allerdings seien in diesem Bereich keine von den Prostitutionsstätten ausgehenden Beanstandungen festzustellen. Das saarländische Innenministerium habe der Antragsgegnerin im Schreiben vom 10.9.2018 mitgeteilt, dass sich die Sperrgebietsverordnung auf der Grundlage der Änderung vom 1.4.2014 bewährt und die Sichtbarkeit der Prostitution zurückgedrängt habe. Auch wenn Entscheidungen des Verordnungsgebers aufgrund des Art. 297 EGStGB lediglich abstrakte Gefahren und nicht bereits eine Konkretisierung der Gefahr oder gar eine bereits eingetretene Störung in Bezug auf die geschützten Rechtsgüter voraussetzten, so müsse doch eine Konkretisierung der abstrakten Gefahr bereits absehbar und konkret möglich sein. Durch Art. 297 EGStGB werde verfahrenstechnisch sichergestellt, dass Sperrgebietsverordnungen von Behörden erlassen würden, die mit der den Kommunen vorbehaltenen Bauleitplanung selbst nicht unmittelbar befasst seien. Von diesem Grundsatz sei vorliegend abgerückt worden, so dass die Vorschrift nicht mehr vom Normzweck der Ermächtigunggrundlage gedeckt sei. Die Notwendigkeit zum Erlass der Sperrgebietsverordnung habe sich ausschließlich aus dem Umstand ergeben, dass die Landesregierung des Saarlandes aus welchen Erwägungen auch immer beschlossen habe, die Sperrgebietsverordnung vom 29.5.1972 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 13.3.2014 im Januar 2019 aufzuheben. Anliegen der Antragsgegnerin sei es ausschließlich gewesen, einen ungeregelten Zustand in Bezug auf das Prostitutionswesen in ihrem Gebiet zu verhindern. Der Personal- und Rechtsausschuss habe sich in seiner Sitzung vom 28.11.2018 lediglich mit einer Gefahrenprognose hinsichtlich der Straßenprostitution befasst. In Bezug auf die Bordellprostitution seien im Hinblick auf die Rechtsgüter des Art. 297 EGStGB überhaupt keine Erwägungen angestellt worden. Die Antragsgegnerin habe sich auch nicht mit den notwendig in das Aufstellungsverfahren zum

Erlass einer Sperrgebietsverordnung einzubindenden öffentlichen Stellen, Gremien und Ortsbeiräten auseinandergesetzt. Die Stellungnahme der Polizeiinspektion A-Stadt-St. Johann habe, bezogen auf den für die Straßenprostitution gesperrten weiträumigen Innenstadtbereich, die Lage der Prostitutionsstätten und der Kindergärten, Schulen, Kirchen sowie sozialen Einrichtungen grafisch dargestellt. Die Gefährdungslage habe sich seit der Änderung der Sperrgebietsverordnung vom 13.3.2014 weder im Sperrgebiet durch die vorhandenen Prostitutionsstätten, noch im übrigen Gemeindegebiet und in den Toleranzzonen für die Straßenprostitution verändert. Eine Bewertung wegen einer erkannten geänderten Gefahrenprognose im Hinblick auf die Schutzgüter des Art. 297 EGStGB in Bezug auf Prostitutionsstätten sei nicht angestellt worden. Die Antragsgegnerin habe verkannt, dass sich die abstrakt zu beurteilende Gefahrenlage nicht undifferenziert auf jegliche Erscheinungsform der Prostitution beziehe, sondern eine Unterscheidung zwischen der Straßenprostitution und der Bordellprostitution vorzunehmen sei. Dass entsprechende Ermittlungen im dargestellten Sinne nicht stattgefunden hätten, beruhe auf einer offensichtlichen Fehlprognose und mache damit die Verordnung vom 10.1.2019 auch in diesem Punkt nichtig. Die Größe einer Verbotszone von 7,78 km² im Verhältnis zum restlichen Gemeindegebiet (etwa 167,5 km²) sei keine geeignete Komponente zur Bestimmung einer abstrakt zu beseitigenden Gefahr für die Jugend und den öffentlichen Anstand. Die von bauplanungsrechtlichen Vorgaben unabhängige Bestimmung des Art. 297 Abs. 1 Nr. 2 EGStGB greife immer dann, wenn in Gemeinden über 50.000 Einwohnern Gebiete von Prostitutionsstätten belastet würden, die eine Gefahr für die Jugend und den öffentlichen Anstand befürchten ließen. Allerdings müssten in diesen Fällen unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber erkannten Realität ausreichende Ausweichflächen für Prostitutionsstätten zur Verfügung gestellt werden. Dies sei das Einfallstor zum Bauplanungsrecht unter weiterer Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse in grundsätzlich für Prostitutionsstätten geeigneten Baugebieten nach der Baunutzungsverordnung. Nach der baurechtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei Prostitutionsstätten um „Gewerbebetriebe sonstiger Art“, die nur in Kern- und Gewerbegebieten allgemein zulässig seien. Danach schieden bereits über 50% der Fläche der Antragsgegnerin

für die Ansiedlung von Prostitutionsstätten aus. Kerngebietstypische Bebauung und Nutzung könne außerhalb des weiträumigen Innenstadtbereichs nicht festgestellt werden. Damit reduziere sich außerhalb des Sperrbezirks die theoretische Aufnahmefähigkeit für Prostitutionsstätten auf die Gewerbegebiete. Deren flächenmäßige Ausdehnung dürfte nicht größer sein als das ausgewiesene Sperrgebiet. Die tatsächlichen Verhältnisse in den Gewerbegebieten der Antragsgegnerin ließen allerdings wegen deren nahezu vollständiger Belegung mit dauerhaft angesiedelten anderen Gewerbebetrieben sowie der Art der Nutzung eine Aufnahme von Prostitutionsstätten nicht zu. Dies habe die Antragsgegnerin im Aufstellungsverfahren nicht berücksichtigt. Darüber hinaus habe die Antragsgegnerin darzulegen, wie viele der von ihr angeführten Prostitutionsstätten eine Betriebserlaubnis für welche Standorte erteilt worden sei. Unabhängig hiervon bestätige sich die Beurteilung des Antragstellers, dass bei einer Verlagerung von nach Angaben der Antragsgegnerin 43 Prostitutionsstätten aus dem Sperrbezirk in die flächenmäßig zur Verfügung stehenden nur knappen Ressourcen eine unzulässige Kasernierung gemäß Art. 297 Abs. 3 EGVStGB die unweigerliche Folge wäre, weil sich dort nach Angaben der Antragsgegnerin bereits weitere 32 Prostitutionsbetriebe angesiedelt hätten. Zu dem entsprechenden Ergebnis dürften auch die „geheimnisumwobenen“ Abstimmungsgespräche des Verordnungsgebers mit der Bauamtskonferenz vom 4.9.2018 und der Dezernentenkonferenz vom 13.9.2018 geführt haben. Die Ergebnisse würden im Protokoll des Personal- und Rechtsausschusses zur Sitzung vom 28.11.2018 mit dem Ergebnis zusammengefasst, dass sich nach der polizeilichen Lageeinschätzung die Sperrgebietsverordnung in der Fassung vom 1.4.2014 bewährt habe und darüber hinaus von der Bordellprostitution keine Gefahr für die Rechtsgüter des Art. 297 EGVStGB ausgehe. Nach den Erkenntnissen des Verordnungsgebers hätten zum Erlasszeitpunkt der Verordnung vom 10.1.2019 keine Umstände vorgelegen, die eine Ausweitung des Sperrgebiets auf Prostitutionsstätten erforderlich gemacht hätten. Das gelte auch für sein Unternehmen. Die Antragsgegnerin trage selbst vor, dass sein Betrieb unter besonderer polizeilicher Beobachtung gestanden habe. Trotz der behördlichen Überwachung seien keine Störungen, Beeinträchtigungen oder Belästigungen für benachbarte Einrichtungen, Passanten oder

die Allgemeinheit durch die Betriebsstätte festgestellt worden. Die geschilderten Umstände betreffen den von Dritten betriebenen Barbetrieb „Gleis 50“. Hiermit stehe er in keiner Verbindung. Im Übrigen treffe die Situationsbeschreibung der Antragsgegnerin nicht zu. Die Besucherströme zwischen Bahnhof und Innenstadt führten nicht an dem Objekt vorbei. Im Gegenteil werde das abseits gelegene Gebäude nur von wenigen Personen fußläufig frequentiert. Der private Kfz-Verkehr vor dem Haus sei zur ausschließlichen Nutzung durch den öffentlichen Nahverkehr gesperrt.

Der Antragsteller beantragt,

den § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 der Verordnung der Landeshauptstadt Saarbrücken über das Verbot der Prostitution auf dem Gebiet der Stadt A-Stadt vom 10.1.2019 für unwirksam zu erklären, soweit hiervon Prostitutionsstätten und Wohnungen erfasst werden.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Sie trägt vor, die streitgegenständliche Sperrgebietsverordnung sei sowohl formell ordnungsgemäß zustande gekommen als auch materiell rechtmäßig. Sie stütze sich auf eine taugliche Ermächtigungsgrundlage, sei hinsichtlich ihres sachlichen Geltungsbereichs hinreichend bestimmt und diene dem mit der Ermächtigung verfolgten Zweck des Schutzes der Jugend und des öffentlichen Anstands. Sie – die Antragsgegnerin – habe sich auch im Hinblick auf die räumliche Ausdehnung des Sperrgebiets im Rahmen der Ermächtigung gehalten und nicht gegen das Kasernierungsgebot des Art. 297 Abs. 3 EGStGB verstoßen. Ein Abwägungsdefizit im Hinblick auf die tatsächlich verbleibende Möglichkeit zur Ausübung der Prostitution liege nicht vor. Auf der Grundlage des Art. 297 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EGStGB in Verbindung mit dem § 3 VVO vom 25.1.2018 habe sie für Teile des Gemeindegebiets die Prostitution in jeder Erscheinungsform verbieten dürfen. Die streitgegenständliche Sperrgebietsverordnung genüge

dem Bestimmtheitsgebot. Entgegen der Sorge des Antragstellers habe sie die Möglichkeit zum Verbot der unterschiedlichen Formen der Prostitution gesehen und entsprechende Differenzierungen vorgenommen. Auch sei nicht erstmals mit Erlass der Verordnung ein Nachteil für die Prostitutionsstätte des Antragstellers aufgetreten. Tatsächlich spreche alles dafür, dass schon die vorherige Sperrgebietsverordnung sämtliche Formen der Prostitution im Sperrgebiet untersagt habe. Mit Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes am 1.7.2017 sei es unabhängig vom Bestehen eines Sperrgebietes möglich geworden, die erforderliche Betriebserlaubnis zu versagen. Der Wortlaut des Art. 297 EGStGB stehe einem Verständnis der Norm entgegen, nach dem der Ordnungsgeber das Verbot von der Voraussetzung abhängig machen müsse, dass die Ausübung der Prostitution im konkreten Einzelfall eine Belästigung der Öffentlichkeit durch die Begleiterscheinungen der Prostitution hervorrufe. Es genüge die Prognose, dass die Ausübung der Prostitution in hinreichender Weise die abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Schutzgüter begründe. Demgemäß könne der Erlass einer Sperrgebietsverordnung zum Schutze des öffentlichen Anstands gerechtfertigt sein, wenn die Eigenart des betroffenen Gebietes durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität zum Beispiel 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 wegen typischer Weise damit verbundenen Belästigungen Unbeteiligter und „milieubedingter“ Unruhe, wie zum Beispiel das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwohnerinnen befürchten lasse. Der Ordnungsgeber dürfe bei solchen Gebieten davon ausgehen, dass die Ausübung der Prostitution die abstrakte Gefahr derartiger Beeinträchtigungen des öffentlichen Anstands begründe. Für die lokale Steuerung der Prostitution müsse der Ordnungsgeber nicht für jedes einzelne Grundstück konkret feststellen, ob es in einer Weise genutzt werde, die dort die abzuwehrenden Gefahren und Belästigungen der Prostitutionsausübung erwarten lasse. Die Abgrenzung könne größere durch ihre Eigenart geprägte Gebiete erfassen. Die Festsetzung von Sperrgebieten auf der Grundlage des Art. 297 EGStGB diene der lokalen Steuerung der Prostitutionsausübung aus ordnungsrechtlichen Gründen. Die Lega-

lität dieser gewerblichen Betätigung bedeute hier ebenso wenig wie in anderen Fällen legaler Gewerbe, dass sie an jedem beliebigen Ort ausgeübt werden dürfe. Dem Gesetz- und Verordnungsgeber bleibe es überlassen, potentiell miteinander unverträgliche Nutzungen räumlich zu trennen. Das hier festgesetzte Sperrgebiet sei durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität gekennzeichnet. Dieses umfasse den Innenstadtbereich der Landeshauptstadt. Neben einer hohen Wohnnutzung befänden sich dort eine immense Vielzahl von schutzbedürftigen Nutzungen in engsten räumlichen Abständen zu Bordellbetrieben. Dies lasse sich den im Normsetzungsverfahren von den beteiligten Polizeibehörden erstellten Plänen entnehmen. Nach im Jahr 2017 begonnenen Untersuchungen seien hier rund 43 Prostitutionsstätten einschließlich der sieben Bordellbetriebe kenntlich gemacht. Schwierigkeiten ergäben sich bei dem Untersuchungsgegenstand aus der immens hohen Fluktuation in diesem Bereich, sowohl was den Standort angehe, als auch hinsichtlich der handelnden Personen. Dem gegenüber seien im Sperrbezirk, der die Größe von 7,78 km² aufweise, insgesamt 126 schutzbedürftige Nutzungen vorhanden. Im Einzelnen seien neben einer Wohnnutzung von im Sperrgebiet mit Erstwohnsitz wohnenden 48.389 von insgesamt rund 180.000 Personen in ganz A-Stadt, also über ein Viertel der Einwohner, 29 Kindergärten, Kindertagesstätten beziehungsweise Kinderhorte, 8 Grundschulen, 14 weiterführende Schulen, 13 Spielplätze, acht Kirchen, 14 Kinder- und Jugendhäuser, 11 Altenheime, 3 Einrichtungen der Frühförderung, 16 Sportstätten, mithin insgesamt 126 schutzwürdige Einrichtungen zu verzeichnen. Der Bordellbetrieb des Antragstellers befinde sich in einer höchst empfindlichen Lage am Hauptbahnhof, also dem zentralen Umsteigeplatz für Nutzerinnen und Nutzer des ÖPNV, der sich zu großen Teilen aus Schülerinnen rekrutiere. Die Saarbahn mit einer im Tagesbetrieb durchgehenden Taktzahl von 7 Minuten passiere die Prostitutionsstätte in einer Entfernung von unter 10 Metern. Eine Vielzahl von Fußgängern passiere den Betrieb von und zu den Haltestellen und zum Hauptbahnhof sowie auf dem Weg in das nahe gelegene Bankenviertel und zu den Geschäften in der Innenstadt. In fußläufiger Entfernung von etwa 400 m befänden sich in der Ursulinenstraße zumindest zwei schutzwürdige Kinder- und Jugendeinrichtungen. Gerade zum Schutz der Jugend

müssten daher Prostitutionsnutzungen aus dem Innenstadtbereich entfernt werden. Auch der öffentliche Anstand als Schutzgut sei betroffen. Durch die Sperrgebietsverordnung sollten gerade störende Begleiterscheinungen der Prostitution in sensiblen Gemeindegebieten bekämpft werden. Dies sei der Fall, wie die gerade mit dem Bordell des Antragstellers einhergehenden Anzeigen belegten. So seien vor seinem Bordell von alkoholisierten Zechern bereits Straßenreinigerinnen in den frühen Morgenstunden niedergeschlagen worden. In dem Gebäude, in welchem der Antragsteller seine Prostitutionsstätte betreibe, befinde sich im Erdgeschoss eine Gaststätte. Der Eingang zur Prostitutionsstätte liege nur wenige Meter entfernt. Mit Schreiben vom 22.1.2019 habe sich die Polizeiinspektion A-Stadt Stadt an die damalige Oberbürgermeisterin gewandt und mitgeteilt, dass vom Betrieb der Gaststätte beziehungsweise von dem Verhalten der Gäste in, aber auch im Umfeld des Lokals eine weit über das übliche Maß hinausgehende Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehe. Die Anzahl der festgestellten und dokumentierten Straftaten, die dem Betrieb der Gaststätte zuzuordnen seien, übersteige mit insgesamt 227 Straftaten in den Jahren 2017 bis 2018 die in diesem Bereich üblicherweise festzustellende Zahl an Verstößen deutlich. Es handele sich nach den Angaben der Polizei hierbei um eine große Zahl an Körperverletzungsdelikten (76 Straftaten einschließlich eines Vergewaltigungsdeliktes), aber auch um eine erhöhte Anzahl von Straftaten aus den Bereichen Diebstahl, Taschendiebstahl, Raub, Betrug (insgesamt 66 Delikte), Betäubungsmittelverstöße (14 Straftaten), Widerstand gegen Polizeivollzugsbeamte oder Vollstreckungsbeamte (6 Straftaten) sowie um 65 weitere, strafrechtlich relevante Vergehen wie Sachbeschädigung, Verstöße gegen das Waffengesetz, Bedrohung, Beleidigung, Inverkehrbringen von Falschgeld und ähnliche Taten. Diese negativen Begleiterscheinungen der Prostitution, diese „milieubedingte Unruhe“ in zentraler, schutzbedürftiger Lage der Landeshauptstadt würden mit der Sperrgebietsverordnung bekämpft. Keineswegs verhalte es sich aber so, dass damit ein generelles, auch nur faktisches Verbot der Prostitution einhergehe. Der weit überwiegende Teil der Landeshauptstadt sei nicht vom Sperrgebiet betroffen. Von dem gesamten Stadtgebiet mit 167,5 km² umfasse das Sperrgebiet lediglich 7,78 km². Es handele sich also nicht einmal um 5 Prozent der Fläche, auf

der jedoch über ein Viertel der Bewohner der Landeshauptstadt lebten. Weiter seien die Stadtteile Halberg, Dudweiler und West überhaupt nicht vom Sperrgebiet betroffen. Schon vor diesem Hintergrund erschließe sich nicht, inwieweit von einer Kasernierung gesprochen werden könne. Wohnungsbeschränkungen auf einzelne Straßenzüge oder Häuserblocks zum Zweck der Ausübung der Prostitution, die Art. 297 Abs. 3 EGStGB untersage, lägen eindeutig nicht vor. Im Gemeindegebiet außerhalb des Sperrgebietes sei Prostitution nach den allgemeinen Regelungen für Gewerbebetriebe zulässig und werde tatsächlich auch betrieben. Prostitutionsbetriebe fänden sich beispielsweise in Güdingen, in Brebach, in Burbach unter anderem mit dem Großbordeil „Paradise“ in einem Gewerbegebiet, in Dudweiler, in Jägersfreude und so weiter. Nach der erwähnten Untersuchung befänden sich im restlichen Stadtgebiet rund 75 Prostitutionsstätten. Als Gewerbebetriebe genehmige sie Prostitutionsbetriebe wie andere Gewerbebetriebe dort, wo sie zulässig seien. Hierfür gebe es auch faktisch genügend Raum. Die Belästigungen beziehungsweise Schwierigkeiten von Prostitutionsbetrieben, geeignete Standorte zu finden, gingen nicht über die anderer Gewerbetreibender bei einer Standortsuche hinaus. Vor diesem Hintergrund gehe auch das Argument des Antragstellers fehl, die Prostitution drohe erstmals in andere Stadtbezirke einzudringen. Prostitutionsbetriebe bestünden auch in einer Vielzahl von weniger schutzbedürftigen Gebieten, ohne dass es dort zu den geschilderten negativen Begleiterscheinungen der Prostitution käme. Sie habe auch die erforderliche Abwägung hinreichend und unter Zugrundelegung der Ausführungen der beteiligten Stellen vorgenommen. Mit Bekanntwerden der Übertragung der Zuständigkeit zum Erlass der Verordnung habe sie beim vorherigen Verordnungsgeber und bei den zu deren Umsetzung berufenen oder von ihren Auswirkungen betroffenen Stellen Informationen angefordert, soweit diese bis dahin bei ihr – mangels Zuständigkeit für die Materie – nicht vorhanden gewesen seien. In mehreren Gesprächen und auch schriftlich sei ihr insbesondere von den Polizeibehörden aber auch von anderen Stellen mitgeteilt worden, dass die bisherige Verordnung sich bewährt habe und sich die angehörten Stellen insgesamt für eine Verlängerung beziehungsweise für die Weitergeltung der Verordnung in der bewährten Form aussprächen. Als Landeshauptstadt habe sie sich seit

Jahren unter den verschiedensten Aspekten mit dem Thema „Prostitution“ auseinandersetzt. Mehr oder weniger handele es sich um ein „Dauerthema“. Beispielhaft seien hier genannt bauplanungs- und bauordnungsrechtliche, gewerbe- und gewerbesteuerrechtliche, ordnungsrechtliche und soziale Fragestellungen. In regelmäßigen Abständen seien die städtischen Gremien informiert worden. Eine förmliche Beschlussfassung des Rates oder der Bezirksräte etwa im Fall der Sperrgebietsverordnung liege nicht vor, da es sich nicht um eine Selbstverwaltungsangelegenheit handele. Im Zusammenhang mit dem Neuerlass der Sperrgebietsverordnung nun erstmals durch sie habe am 4.9.2018 die stadtinterne Bauamtskonferenz stattgefunden. Dort seien unter dem Stichwort „Zulässigkeitsbereiche für Bordellnutzungen“ durch das Stadtplanungsamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wirtschaftsförderung unter expliziter Bezugnahme auf das aktuelle Sperrgebiet Grundlagen und erste Ergebnisse zur Frage, welche Gebiete aus städtebaulicher Sicht als Zulässigkeitsbereiche für Bordellnutzungen geeignet seien, vorgestellt und erörtert wurden. Diskutiert worden seien als Arbeitsgrundlage Standorte in den Stadtteilen Burbach, Gersweiler, Klarenthal, St. Johann, Güdingen, Bübingen, Dudweiler, Alt-A-Stadt und Ensheim. Teilgenommen hätten an dieser Konferenz unter dem Vorsitz ihres Baudezernenten C. unter anderem der Bürgermeister D., der Dezernent für Bildung, Kultur und Umwelt E., die Amtsleiterinnen und Amtsleiter der städtischen Bauämter sowie des Amtes für Wirtschaftsförderung, des Liegenschaftsamtes und der Werkleiter des Eigenbetriebs Gebäudemanagement (GMS). Anschließend sei eine Vorstellung des Arbeitspapiers und der gewonnenen Erkenntnisse in der Dezernentenkonferenz vom 13.9.2018 unter Vorsitz der damaligen Oberbürgermeisterin erfolgt. Bei den Überlegungen zum Erlass der Sperrgebietsverordnung sei daher bekannt gewesen, in welchen sonstigen Gebieten der Stadt nach aktuellem Stand Prostitutionsstätten grundsätzlich zulässig seien und wo sie sich schon befänden. Von einem Abwägungsdefizit könne keine Rede sein. Ihr habe ein von der Einschätzung des vorherigen Ordnungsgebers unabhängiger Beurteilungsspielraum zugestanden. Im Rahmen des Abwägungsvorgangs habe sie auch um Informationen beim vorherigen Ordnungsgeber nachgesucht. Aus einem Schreiben des Sozialministeriums vom 18.4.2018 folge, dass schon

die Vorgängerverordnung im Sperrgebiet Prostitution in sämtlichen Erscheinungsformen untersagt habe. Deshalb gehe die Argumentation des Antragstellers fehl, die Verhältnisse müssten sich derart geändert haben, dass sich eine Gefährdungslage für die Jugend und den öffentlichen Anstand im Sperrgebiet über die Straßenprostitution hinaus entwickelt habe. Die Belange, die für die Abwägung im konkreten Fall von Bedeutung gewesen seien, seien umfassend ermittelt und bewertet worden. Das sei insbesondere die Feststellung der schutzwürdigen Einrichtungen sowie der Prostitutionsstätten im Sperrgebiet, daneben die Ermittlung der Zulässigkeitsbereiche für Prostitutionsstätten im übrigen Stadtgebiet sowie der Bestandsbetriebe. Insoweit sei allerdings nochmals darauf hinzuweisen, dass der Art. 297 EGStGB lediglich eine abstrakte und keine konkrete Gefahr für die Schutzgüter „Jugend und öffentlicher Anstand“ verlange. Sie verfüge über Datenmaterial, an welchen Orten im Stadtgebiet sich beispielsweise Grund- und weiterführende Schulen und Kitas befänden. Der Antragssteller interpretiere sowohl die vor Erlass der Verordnung getätigten Aussagen verschiedener städtischer Stellen als auch das schriftsätzliche Vorbringen „recht eigenwillig“. So könne etwa von einer „Zunahme von im Aufstellungsverfahren berücksichtigter sieben Prostitutionsstätten auf nunmehr 43 Prostitutionsstätten“ nicht die Rede sein. Vielmehr sei zwischen sieben Bordellen und sonstigen Prostitutionsstätten differenziert worden. Interessant sei auch die Aussage, trotz polizeilicher Beobachtung hätten keine vom Betrieb des Antragstellers ausgehenden Störungen festgestellt werden können. Auch wenn es sich bei der im gleichen Gebäude befindlichen Gaststätte nicht um eine sogenannte Anbahnungsgaststätte handeln möge, liege es doch außerhalb jeder Lebenswahrscheinlichkeit, dass es keine Überschneidungen des Kundenkreises von Bordell und Gaststätte gebe.

Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten dieses Verfahrens und der von der Antragsgegnerin übersandten Verwaltungsunterlagen Bezug genommen. Er war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

I.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig (A.) und begründet (B.).

A.

Der gemäß den §§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, 18 AGVwGO Saar statthafte sowie unter Beachtung der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellte Normenkontrollantrag ist auch im Übrigen zulässig.

Der Antragsteller ist antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren erfordert in Anlehnung an den Wortlaut des § 42 Abs. 2 VwGO die Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung.¹⁰ Das ist geschehen. Der Antragsteller betreibt unstreitig in dem von der Antragsgegnerin ausgewiesenen Sperrgebiet eine Prostitutionsstätte (§ 2 Abs. 4 ProstSchG) in Form eines so genannten Laufhauses im Anwesen A-Straße. Die angegriffene Verordnung verbietet unter anderem den Betrieb eines Bordells an dieser Stelle. Daher kann mit einer Erteilung der nach dem Prostituiertenschutzgesetz seit 2017 notwendigen gewerberechtlichen Erlaubnis durch den insoweit zuständigen Regionalverband A-Stadt nach dem Inkrafttreten der Verordnung nicht mehr gerechnet werden (§ 14 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG). Dass der Antragsteller nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung nicht Eigentümer des Anwesens A-Straße beziehungsweise der Parzelle Nr. 827/50 ist, ist insoweit nicht von Belang.¹¹ Daraus ergibt sich unzweifelhaft auch das bei Vorliegen einer Antragsbefugnis ohnehin indizierte Rechtsschutzinteresse des Antragstellers.

¹⁰ vgl. hierzu allgemein OVG des Saarlandes, Urteil vom 27.3.2001 – 2 N 9/99 –, SKZ 2001, 201, Leitsatz Nr. 53

¹¹ vgl. zu den Voraussetzungen für die Antragsbefugnis auch obligatorisch Berechtigter im Normenkontrollverfahren etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 23.1.2017 – 2 C 293/16 –, bei Juris <Bordell> und Urteil vom 4.4.2019 – 2 C 313/18 –, BauR 2020, 772 <Windenergieanlagenbetreiber>, jeweils zu Veränderungssperren nach § 14 BauGB

Die inhaltliche Begrenzung des Normenkontrollantrags des Antragstellers auf die den Betrieb seiner Prostitutionsstätte im Sperrbezirk (§ 3 Abs. 2 SGV) untersagenden Teile der Vorschriften in den §§ 3 Abs. 1, 2 Spiegelstriche 2 und 3 SGV, das heißt insbesondere die Ausklammerung der Regelungen über die Straßenprostitution (§§ 4, 5 SGV), unterliegt unter dem Aspekt einer Teilbarkeit der auf unterschiedliche Lebenssachverhalte mit einer jeweils eigenen Betroffenheit zielenden Vorschriften der Verordnung keinen Bedenken.¹² Die Übrigen Regelungen, insbesondere das Verbot der Straßenprostitution innerhalb und – mit Ausnahme der dafür im § 5 SGV ausdrücklich ausgenommenen Bereiche des Stadtgebiets – auch außerhalb des Sperrgebiets sind einer davon unabhängigen rechtlichen Betrachtung zugänglich und haben insoweit einen selbständigen Charakter. Es ist davon auszugehen, dass die Antragsgegnerin auch bei Wissen um eine Unwirksamkeit der vom Antragsteller beanstandeten Bestimmungen der Verordnung einen Regelungswillen für ein Verbot jedenfalls der Straßenprostitution gehabt hätte. Im konkreten Regelungszusammenhang ergeben sich zudem bereits aus dem Art. 297 EGStGB unterschiedliche Anforderungen und Vorgaben für die Beschränkungen einerseits für Bordelle und andererseits der sogenannten Straßenprostitution. Gegen Restriktionen für letztere wendet sich der Antragsteller nach seinen Ausführungen in der mündlichen Verhandlung nicht. Sie sind daher insgesamt nicht Gegenstand der vorliegenden Entscheidung. Eine teilweise Unwirksamkeitserklärung in dem vom Antragsteller beantragten Umfang lässt die eigenen Kriterien unterliegende Sinnhaftigkeit der Regelungen der Antragsgegnerin zur Straßenprostitution daher unberührt.

B.

Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

Die von der Antragsgegnerin erlassene und am 5.2.2019 mit Wirkung zum Folgetag im Saarbrücker Wochenspiegel förmlich bekannt gemachte „*Verordnung über das Verbot der Prostitution*“ vom 10.1.2019 (SGV) ist in for-

¹² vgl. dazu zuletzt OVG des Saarlandes, Beschluss vom 3.6.2020 – 2 B 201/20 – im Zusammenhang mit Einzelregelungen der saarländischen Corona-Pandemie-Verordnungen, dort konkret zur Betriebsuntersagung von Prostitutionsstätten

meller Hinsicht nicht zu beanstanden (1.), leidet aber inhaltlich an durchgreifenden, den vom Antragsteller begehrten Ausspruch ihrer Teilunwirksamkeit (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO) gebietenden Mängeln (2.).

1.

Dass es sich beim Saarbrücker Wochenspiegel um das von der Antragsgegnerin nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Nr. 2 BekVO¹³ bestimmte Veröffentlichungsorgan handelte, stellt der Antragsteller, der insgesamt nach seinem Vorbringen selbst von einem formell ordnungsgemäßen Erlass der Verordnung ausgeht, nicht in Abrede.

Die Ermächtigung zum Erlass der Vorschriften ergibt sich aus Art. 297 Abs. 2 EGStGB und wurde durch § 3 der Verordnung der Landesregierung vom 25.1.2018 (VVO)¹⁴ auf die Antragsgegnerin übertragen. Dies unterliegt mit Blick auf die im Mai 2000 neu gefasste Vorschrift des Art. 297 Abs. 2 EGStGB keinen durchgreifenden Bedenken. Dieser räumt den Landesregierungen seither ausdrücklich die Befugnis ein, die Ermächtigung nicht nur auf oberste Landesbehörden, sondern auch auf „andere Behörden“ weiter zu übertragen.¹⁵ „Behörden“ in dem Sinne sind auch die in dem § 3 VVO bezeichneten „Gemeinden über 30.000 Einwohner“. Auch das Zitiergebot nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG wurde hinsichtlich der beiden genannten Vorschriften von der Antragsgegnerin beachtet.

Die Verordnung wurde durch den Oberbürgermeister der Antragsgegnerin erlassen, da es sich dabei nicht um eine Selbstverwaltungsangelegenheit (§ 5 KSVG), sondern um eine übertragene Aufgabe im Bereich der Normsetzung auf dem Gebiet des Gefahrenabwehrrechts handelt. Dass die Antragsgegnerin als Kommune gleichzeitig originäre Trägerin der Planungshoheit mit der Befugnis zur Regelung der städtebaulichen Anforderungen im Bereich der Bauleitplanung ist (Art. 28 Abs. 2 GG, § 2 Abs. 1

¹³ vgl. die Verordnung über die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Bekanntmachungsverordnung - BekVO) vom 15.10.1981 in der Fassung vom 15.11.2017, Amtsblatt Seite 1007

¹⁴ vgl. dazu das Amtsblatt 2018, Seite 58, vom 8.2.2019

¹⁵ vgl. dazu den Art. 16 des Zweiten Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (2. Zuständigkeitslockerungsgesetz) vom 3.5.2000, BGBl. I 2000, 632, 634

Satz 1 BauGB) und zudem die staatliche Aufgabe der Unteren Bauaufsicht wahrnimmt (§§ 58 Abs. 2 LBO, 1 ZustVO-LBO), ist entgegen der Auffassung des Antragstellers kein Grund, die angegriffene Sperrbezirksverordnung schon deswegen für unwirksam zu erklären, solange sich die Antragsgegnerin bei deren Erlass beziehungsweise bei der Normsetzung im Bereich der Bauleitplanung durch ihren Stadtrat (§§ 1 Abs. 2 und 3, 10 BauGB, 35 Satz 1 Nr. 12 KSVG) erkennbar an den für den jeweiligen Bereich geltenden Vorgaben und Anforderungen orientiert und insoweit keine „Vermischung“ erfolgt.¹⁶ Letzteres kann im Falle der Antragsgegnerin entgegen der Ansicht des Antragstellers nicht angenommen werden. Dass es bei einer Anwendung der Verordnung im Ergebnis zum Ausschluss ansonsten möglicherweise auf der Grundlage der §§ 30, 34 Abs. 2 BauGB, 7, 8 BauNVO bestehender baurechtlicher Genehmigungsansprüche kommt, steht dem nicht entgegen. Ob und in welchem Umfang sich dem ordnungsrechtlichen Regelungszusammenhang Prämissen für die Ausnutzung der Befugnis, auch in Gewerbegebieten über den § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO prostitutive Nutzungen auszuschließen, ergeben, ist für die hier zur Rede stehende Frage der Wirksamkeit der Verordnung vom Januar 2019 nicht entscheidend.

Der von dem Antragsteller aufgeworfenen Frage – aus seiner Sicht – nicht ausreichender Beteiligung der vier Bezirksräte in den Stadtbezirken Mitte, West, Halberg und Dudweiler, soweit diese nach Auffassung der Antragsgegnerin auf der Grundlage einer Bauamtskonferenz vom 4.9.2018, bei der nach der Einlassung der Antragsgegnerin aus städtebaulicher Sicht Standorte in den Stadtteilen Burbach, Gersweiler, Klarenthal, St. Johann, Güdingen, Bübingen, Dudweiler, Alt-A-Stadt und Ensheim als möglicherweise geeignete Ausweichstandorte für eine Bordellnutzung diskutiert worden sind, als Alternativstandorte in Frage kommen, muss nicht nachgegangen werden. Beim Erlass der Sperrgebietsverordnung geht es nicht um eine Angelegenheit, die den Aufgabenbereich der Selbstverwaltungsgremien der Antragsgegnerin berühren (§§ 34, 73 KSVG), wenngleich

¹⁶ vgl. dazu bereits VGH Kassel, Urteil vom 8.12.1992 – 11 N 2041/91 –, NVwZ-RR 1993, 294, wonach die Regelungsbefugnis aus Art 297 EGStGB kein zusätzliches Instrument zur Sicherung oder Durchsetzung einer gemeindlichen Bauleitplanung ist, sondern ausschließlich ein Mittel der Gefahrenabwehr

eine informative Beteiligung zumindest nicht ausgeschlossen wäre. Unmittelbar räumlich betroffen vom Geltungsbereich der Verordnung her wäre – soweit ersichtlich – der Bezirk Mitte. Die genannten denkbaren „Fernwirkungen“ auf andere Bezirke wären in ihrer Allgemeinheit ohnehin nicht geeignet, ein förmliches Beteiligungserfordernis auszulösen. Die Frage der städtebaulichen Zulässigkeit von Prostitutionsbetrieben dort beantwortet sich im Wesentlichen nach rechtlichen Maßstäben der §§ 30, 34 BauGB in Verbindung mit § 8 BauNVO. Bei der Aufstellung oder der Änderung von Bauleitplänen oder beim Erlass planungssichernder Veränderungssperren ergäbe sich ein Beteiligungsrecht der Bezirksräte aus § 73 Abs. 2 Nr. 2 KSVG.

Eine aus Sicht der Normadressaten unter rechtsstaatlichen Aspekten zu beanstandende unzureichende inhaltliche Bestimmtheit der Vorschriften, insbesondere der Regelung in dem § 4 SGV liegt nicht vor. Der dort verwandte Begriff des „Bauwerks“ erfasst nach dem Wortlaut und dem Zusammenhang nur bauliche Anlagen auf oder in den dort ansonsten aufgeführten „öffentlichen“ Einrichtungen und Orten. Das hat die Antragsgegnerin unter Hinweis auf die regelmäßige konkrete Abwicklung der Straßenprostitution an für die „Verrichtung“ geeigneten Orten vorgetragen und das ist nach dem Wortlaut und mit Blick auf den Regelungszusammenhang auch unschwer erkennbar. Der Vorschrift kann – anders als vom Antragsteller ursprünglich geltend gemacht – kein Verbot der Ausübung der Prostitution generell in sämtlichen „Bauwerken“ auch außerhalb des Sperrbezirks und damit im Ergebnis im gesamten Stadtgebiet der Antragsgegnerin entnommen werden. Das wäre nach Art. 297 Abs. 1 Nr. 2 EGStGB ohnehin nicht zulässig.

Nach ständiger Rechtsprechung des Senats gehört es darüber hinaus ungeachtet der gesetzlichen Ausgestaltung des Normenkontrollverfahrens als umfassende Gültigkeitskontrolle der jeweils in Rede stehenden Normen und des im Verwaltungsprozessrecht geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) allgemein grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der Oberverwaltungsgerichte, in diesen Verfahren „gleichsam ungefragt“ in die

Suche nach weiteren durchgreifenden Fehlern beim Erlass der Norm einzutreten.¹⁷

2.

Die sich aus dem Art. 297 Abs. 1 und 3 EGStGB ergebenden materiellen Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage wurden von der Antragsgegnerin hingegen bezogen auf den konkret gewählten großen räumlichen Umgriff, der im Wesentlichen ihre gesamte Innenstadt erfasst, im Ergebnis zu Unrecht angenommen. Für Teilbereiche dieses Gebiets war auf der hier maßgeblichen Grundlage der Erkenntnisse zum Zeitpunkt des Erlasses der Norm (10.2.2019/5.2.2019) die Annahme einer Schutzbedürftigkeit im Sinne des Art. 297 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 EGStGB nicht gerechtfertigt; in dem Zusammenhang ist von daher auch eine am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit Blick auf die betroffene Grundrechtsposition der Betreiber von Bordellen und der dort beschäftigten Prostituierten zu prüfende Erforderlichkeit eines Verbots auch „stationärer“ Prostitutionsbetriebe zu verneinen. Das gilt insbesondere auch für die ohne weitere Differenzierung in dem Bereich ebenfalls generell untersagte Wohnungsprostitution,¹⁸ die wegen ihrer zumeist nur sehr eingeschränkten Wahrnehmbarkeit von außen deutlich weniger geeignet erscheint, die Schutzgüter des Art. 297 Abs. 1 Satz 1 EGStGB zu tangieren.¹⁹ 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 eine berufliche Tätigkeit entfalten, eine Berufsausübungsregelung dar. 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

¹⁷ vgl. dazu etwa OVG des Saarlandes, Urteil vom 10.9.2019 – 2 C 106/18 –, Juris, grundlegend BVerwG, Urteile vom 7.9.1979 – 4 C 7.77 –, BRS 35 Nr. 15, und vom 17.4.2002 – 9 CN 1.01 –, BVerwGE 116, 188, 196 f., Beschlüsse vom 4.10.2006 – 4 BN 26.06 –, BauR 2007, 335, und 4 BN 27.06 –, wonach es sich lediglich um eine „Maxime richterlichen Handelns“ handelt, die die Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes nicht in Frage stellt

¹⁸ vgl. zu dem Begriff etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 8.1.2014 – 2 A 437/13 –, BRS 82 Nr. 85

¹⁹ vgl. zu dem Aspekt der Wahrnehmbarkeit der Nutzung etwa BVerwG, Urteil vom 17.12.2014 – 6 C 28.13 –, GewArch 2015, 258

Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung den Betroffenen zumutbar und damit insgesamt verhältnismäßig ist.²⁰

Auf der Grundlage des Art. 297 Abs. 1 EGStGB kann die Landesregierung oder eine nach Art. 297 Abs. 2 EGStGB von ihr bestimmte Behörde, hier wie erwähnt nach § 3 VVO (2018) aufgrund ihrer Einwohnerzahl von über 30.000 die Antragsgegnerin, zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands durch Rechtsverordnung verbieten, in Teilen von Gemeinden der Prostitution nachzugehen. Aus dem Regelungszusammenhang der Nr. 1 und der Nr. 2 im Art. 297 Abs. 1 Satz 1 EGStGB wird deutlich, dass sich ein Verbot der Prostitution – außer bei der in Art. 297 Abs. 1 Sätze 1 Nr. 3 und 2 EGStGB einer Sonderregelung unterworfenen Straßenprostitution – bundesrechtlich bei einer Kommune der Größe der Antragsgegnerin mit über 50.000, konkret etwa 180.000 Einwohnern nicht auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken darf, so dass auch nach diesen rechtlichen Vorgaben eine differenzierte Betrachtung von Teilen des Gebiets und damit auch eine „Auswahl“ erforderlich war.

Der Erlass einer solchen Verordnung darf ferner allein dem Schutz der genannten ordnungsrechtlichen Zwecke dienen und muss erkennbar entsprechend motiviert sein.²¹ Diese Ermächtigungsgrundlage selbst unterliegt auch wegen des Tatbestandsmerkmals des „öffentlichen Anstands“ insbesondere mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und die grundrechtlichen Gewährleistungen der Art. 12²² zugunsten von Prostituierten und „prostitutionsakzessorischen Gewerbetrei-

²⁰ vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, 905

²¹ vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 17.12.2014 – 6 C 28.13 –, KommJur 2015, 158, und Beschluss vom 16.5.2017 – 4 B 24.16 –, BauR 2017, 1498, dort in Abgrenzung zu den anderen Zwecksetzungen unterliegenden bauplanungsrechtlichen Befugnissen der Gemeinden für einen Ausschluss nach § 1 Abs. 9 BauNVO

²² vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 20.11.2001 – C-268/99 –, NVwZ 2002, 326, wonach die selbständig ausgeübte Prostitutionstätigkeit als eine gegen Entgelt erbrachte Dienstleistung angesehen im gemeinschaftsrechtlichen Verständnis angesehen werden kann, sowie BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, wonach der Erlass einer Sperrgebietsverordnung sowohl für Prostituierte als auch für sonstige Personen, die im Umfeld der Prostitution eine berufliche Tätigkeit entfalten, eine Berufsausübungsregelung darstellt; OVG des Saarlandes, Beschluss vom 3.6.2020 – 2 B 201/20 –, Betriebsuntersagung CORONA, bei Juris und auf der Homepage des Gerichts

benden“ nach einschlägiger Rechtsprechung keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.²³ Nach dem Wortlaut des Art. 297 Abs. 1 EGStGB setzt der Erlass eines Prostitutionsverbots auch nicht voraus, dass die Ausübung der Prostitution eine im konkreten Einzelfall feststellbare Belästigung der Öffentlichkeit durch deren Begleiterscheinungen des Gewerbes hervorruft. Insoweit gibt es keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der verlangt, den Schutz ordnungsrechtlicher Belange stets in der Weise auszugestalten, dass nur ein Verhalten rechtlich untersagt wird, von dem im jeweiligen Einzelfall konkret erwiesen ist, dass es die Schutzgüter auch tatsächlich beeinträchtigt. Für den Erlass einer Verordnung genügt vielmehr die auf tragfähiger Grundlage erstellte Prognose, dass die Ausübung der Prostitution in hinreichender Weise die abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Schutzgüter des Art. 297 Abs. 1 EGStGB begründet. Daher bestehen auch keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber – wie geschehen – den zuständigen Ordnungsgeber, hier die Antragsgegnerin, dazu ermächtigt, die Prostitution unter der Voraussetzung zu verbieten, dass ihre Ausübung nur abstrakte Gefahren für den öffentlichen Anstand oder den Schutz der Jugend begründet.²⁴ Deswegen genügt eine abstrakte Gefährdung der Schutzgüter, die aus Verhaltensweisen oder Zuständen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit dauerhaft entstehen können. Allerdings würde ein Verständnis des Art. 297 EGStGB dahingehend, dass jede Ausübung der Prostitution zugleich den öffentlichen Anstand verletzt, der Vorschrift offensichtlich nicht gerecht und wäre deswegen unschwer erkennbar auch verfassungsrechtlich zu beanstanden.²⁵

Nach dem von der Antragsgegnerin zulässigerweise verfolgten, am Wortlaut des Art. 297 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 2 EGStGB orientierten „Konzept“ eines gebietsbezogenen räumlichen Verbots der Prostitutionsausübung durch die Festlegung eines Sperrbezirks für Prostitutionsbetriebe

²³ vgl. auch hierzu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, 905

²⁴ vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2014 – 6 C 28.13 –, KommJur 2015, 158

²⁵ vgl. dazu etwa BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, 905, wonach die Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass einer Sperrbezirksverordnung ansonsten jegliche den Ordnungsgeber lenkende und seine Entscheidungsbefugnis eingrenzende Wirkung verlieren.

kommt es entgegen den Ausführungen des Antragstellers – abgesehen von Fragen des Kasernierungsverbots (Art. 297 Abs. 3 EGStGB) – nicht auf eine Überprüfung der Tauglichkeit von „Toleranzzonen“ an. Die von ihm in Bezug genommene Entscheidung des VGH Baden-Württemberg aus dem Jahr 2016 betraf die Überprüfung einer Verordnung, in der eingangs zunächst „jede Art der Prostitution ... im gesamten Gebiet“ von Friedrichshafen am Bodensee, einer Stadt mit etwa 60.000 Einwohnern, „grundsätzlich untersagt“ worden war, und davon anschließend neun genau bezeichnete, in der Verordnung räumlich abgegrenzte Bereiche in einzelnen Gewerbegebieten der Stadt als sogenannte „Toleranzzonen“ (Tz) ausgenommen worden waren.²⁶ Entsprechende konkrete Zuweisungen sind hier nicht erfolgt. Das hat die Konsequenz, dass das gesamte übrige Stadtgebiet der Antragsgegnerin außerhalb der festgelegten Sperrzone – bei Beachtung baurechtlicher und sonstiger rechtlicher Vorgaben – theoretisch als Standort der Antragsgegnerin für die Bordellnutzung, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelmäßig als „Gewerbebetrieb sonstiger Art“ einzustufen ist,²⁷ zur Verfügung steht. Das betrifft außer Kerngebieten (§ 7 BauNVO) alle festgesetzten oder faktischen (§ 34 Abs. 2 BauGB) Gewerbegebiete, in denen Gewerbebetriebe nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO allgemein zulässig sind und ferner solche Bereiche, in denen die Voraussetzungen des Einfügens in eine vorhandene faktische Nutzungsstruktur nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu bejahen wären. Von daher war es unter diesen Aspekten nicht bereits konzeptionell geboten, von der Antragsgegnerin generell einen konkreten Nachweis genehmigungsfähiger Alternativstandorte außerhalb des Sperrgebiets zu verlangen.

Ebenso bestand hier allerdings kein rechtlicher „Zwang“, das Gebiet um den Hauptbahnhof im zentralen Bereich der Landeshauptstadt, der eine

²⁶ vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 23.3.2016 – 1 S 410/14 –, bei Juris, in dem die Verordnung für unwirksam befunden wurde, weil teilweise eine in vergleichbarer Weise gegebene Schutzbedürftigkeit zweier Gebiete, in denen zum einen ein Schulwohnheim und zum anderen eine von Jugendlichen besuchte Diskothek lagen, nicht hinreichend berücksichtigt worden sei, und bei anderen Tz die räumliche Ausdehnung des Sperrgebiets fehlerhaft festgelegt worden sei beziehungsweise die Gebiete aufgrund baurechtlicher Vorgaben weitestgehend nicht für Prostitutionsbetriebe zur Verfügung standen

²⁷ vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 18.11.2015 – 2 B 169/15 –, BauR 2016, 306, unter Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 5.6.2014 – 4 BN 8.14 –, ZfBR 2014, 574

kerngebietstypische bauliche Nutzung aufweist, mit einem generellen Verbot des Betriebs von Prostitutionsstätten oder der Wohnungsprostitution zu belegen. Bei dieser Entscheidung ist der Antragsgegnerin zwar mit Blick auf die in Art. 297 Abs. 1 EGStGB verwandten „offenen“ Begriffe des „Anstands“ und des „Jugendschutzes“ ein gewisser Einschätzungsspielraum zuzubilligen, der sich einer gerichtlichen Kontrolle in seinem Kern entzieht. Insbesondere ist es nicht Sache des Senats, eigene Vorstellungen über die „Sinnhaftigkeit“ der Verordnung insgesamt oder über deren Eignung zur Erreichung der in der Verordnungsermächtigung genannten Ziele zu entwickeln und diesen über die Entscheidung im Normenkontrollverfahren „Geltung“ zu verschaffen. Die gerichtliche Kontrolle ist vielmehr auf die Nachprüfung beschränkt, ob die Abwägungen und Wertungen des Verordnungsgebers bezogen auf den Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung sachlich vertretbar waren und den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprachen. Der Normzweck des Art. 297 EGStGB ist allerdings dann nicht mehr gewahrt, wenn auch Bereiche ins Sperrgebiet einbezogen werden, in denen nach den konkreten örtlichen Verhältnissen kein Bedarf für den Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes erkennbar ist. Das ist hier jedenfalls in dem genannten Gebiet der Fall. Insofern gilt nichts anderes, weil die Antragsgegnerin auch hier lediglich ein bereits vom vorherigen Verordnungsgeber mindestens seit dem Jahr 1972, wenn auch ersichtlich ohne Konsequenzen für die Umsetzung in einen Sperrbezirk einbezogenes Gebiet „übernommen“ und die räumliche Grenze insoweit letztlich nur fortgeschrieben hat. Auch in einem solchen Fall ist jeder erstmals tätig werdende Verordnungsgeber schon mit Blick auf die Grundrechtsrelevanz seiner Entscheidungen verpflichtet, erneut selbständig zu überprüfen, ob ein aktuell vorliegendes Schutzbedürfnis tatsächlich besteht beziehungsweise ob ein solches – wenn es denn früher gegeben gewesen ist – inzwischen aus tatsächlichen Gründen entfallen ist.²⁸

Generell darf der Verordnungsgeber nur dann, wenn ein bestimmtes Gebiet im konkreten Umfeld durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität gekennzeichnet ist, davon ausgehen, dass die Ausübung der Prostitution die ein generelles Verbot rechtfertigende abstrakte Gefahr

²⁸ vgl. dazu etwa VGH Mannheim, Urteil vom 23.3.2016 – 1 S 410/14 –, bei Juris, m.w.N.

von derartigen Beeinträchtigungen des öffentlichen Anstands oder des Jugendschutzes begründet. Der Erlass des Prostituiertenschutzgesetzes im Jahr 2017,²⁹ der dem Lebenssachverhalt hier wegen der erstmaligen Einführung einer auch gewerberechtlichen Erlaubnispflicht (§§ 12, 14 ProstSchG), eine ganz eigene „Dynamik“ verliehen hat, führt rechtlich ebenso wenig wie die Regelungen im Prostitutionsgesetz³⁰ dazu, dass dieser Auslegung des Art. 297 EGStGB nunmehr aufgrund dieser Vorschriften grundlegende bundesrechtliche Bedenken gegen die Festlegung von Sperrbezirken entgegenstehen. Die gesetzliche Legalisierung der Prostitutionsausübung im zivil- und sozialversicherungsrechtlichen Bereich und die Entkriminalisierung der Tätigkeit, in deren Kontext der Bundesgesetzgeber ganz bewusst von einer Streichung des Art. 297 EGStGB abgesehen hat,³¹ schließen es ebenso wenig wie der Wegfall des Vorwurfs der Sittenwidrigkeit der Prostitution aus, dass die Prostitutionsausübung in bestimmten Erscheinungsformen und damit einhergehenden sozialtypische Begleiterscheinungen mit Blick auf sensible Gemeindegebiete gegen den öffentlichen Anstand verstoßen kann. Die Festsetzung von Sperrbezirken 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.³² 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 aufgrund der jeweiligen Eigenart des Gebiets eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution typischerweise damit verbundene Belästigungen Unbeteiligter und "milieubedingte Unruhe", wie zum Beispiel das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen

²⁹ 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

³⁰ vgl. das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG) vom 20.12.2001, BGBl. I Seite 3983, geändert durch das Gesetz vom 20.12.2016, BGBl. I 2372

³¹ vgl. dazu unter anderem den Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) vom 25.1.2007, Bundestagsdrucksache 16/4146, Seiten 41 ff.

³² vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, 905

und Anwohnerinnen, befürchten lässt.³³ Davon konnte für das Umfeld des Hauptbahnhofs, in dem auch das vom Antragsteller betriebene „Laufhaus“ liegt, nach gegenwärtigem Erkenntnisstand beziehungsweise nach dem von der Antragsgegnerin bis zum Erlass ihrer Verordnung ermittelten Sachstand nicht ausgegangen werden.

Nach dem zuvor Gesagten ist der Erlass einer Sperrgebietsverordnung auf der Grundlage des Art. 297 EGStGB³⁴ daher nur gerechtfertigt, wenn die Eigenart des betroffenen Gebietes, in dem die Prostitution untersagt werden soll, durch eine besondere Schutzbedürftigkeit, etwa als Bereich mit hohem Wohnanteil sowie als Standort von Schulen, Kindergärten, Kirchen und sozialen Einrichtungen, gekennzeichnet ist und wenn eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution typischerweise damit verbundene Belästigungen Unbeteiligter und eine „milieubedingte Unruhe“, wie zum Beispiel das Werben von Freiern und „anstößiges Verhalten“ befürchten lässt.³⁵ Das kann hier nach den vorgelegten Unterlagen nicht für alle in der angegriffenen Verordnung erfassten Bereiche, insbesondere auch nicht für das unmittelbare Umfeld des Betriebs des Antragstellers in einer Seitenstraße am Saarbrücker Hauptbahnhof nicht angenommen werden.

Zwar ist davon auszugehen, dass sich die Antragsgegnerin in der ihr nach der Außerkraftsetzung der Vorläuferverordnung des Ministeriums für Inneres und Sport nach einer Übergangsfrist von einem Jahr (vgl. § 4 Abs. 2 VVO 2018) entgegen der Ansicht des Antragstellers ernsthaft bemüht hat, die einschlägigen tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen für den Erlass der Verordnung zu ermitteln, nachdem ihr mit Wirkung vom 9.2.2018 die entsprechende Rechtssetzungsbefugnis erstmals übertragen

³³ vgl. auch dazu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 – 1 BvR 224/07 –, NVwZ 2009, 905, mit einer entsprechenden Zusammenfassung der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung

³⁴ vgl. dazu etwa Wohlfarth, LKRZ 2014, 393, 397, wonach die aus dem Jahre 170 stammende, 2000 nur unwesentlich veränderte Regelung im Art. 297 EGStGB, Bestimmungen aus dem Zeitgeist der Jahre 1927 und 1933 fortführt (§ 361 RGStGB)

³⁵ vgl. VGH Kassel, Urteil vom 31. Oktober 2003 - 11 N 2952/00 - NVwZ-RR 2004, 470; VGH Mannheim, Urteil vom 15. Dezember 2008 - 1 S 2256/07 - VBIBW 2009, 220)

worden war.³⁶ Das zeigt die zu den Akten gereichte Korrespondenz. Sie hat unter anderem mit Schreiben vom 11.6.2018 unter Hinweis auf die nunmehr ihr obliegende und „zu dokumentierende Ermittlungs- und Bewertungspflicht hinsichtlich des Lagebildes“ und der in Art. 297 Abs. 1 EGStGB genannten Schutzgüter bei dem Fachministerium für Inneres, Bauen und Sport, das für die bis dahin im Gebiet der Antragsgegnerin geltende Verordnung verantwortlich zeichnete, um Informationen und Erkenntnisse gebeten. In der einschlägigen Korrespondenz ging es allerdings ersichtlich ganz vordringlich um Regulierungsmöglichkeiten bei der Straßenprostitution, die in dem vorliegenden Rechtsstreit keiner näheren Betrachtung zugeführt werden muss (vgl. im Ergebnis §§ 4 und 5 SGV), und um das 2007 geschaffene und einhellig als sinnvoll angesehene Projekt „Trottoir“ (§ 5 a) SGV), das auch aus Sicht der Schutzpolizei eine „wichtige“ – im Sinne von erhaltenswerte – Einrichtung darstellt.³⁷ Die der Antragsgegnerin übermittelte Stellungnahme des Landespolizeipräsidiums (LPP) vom 3.9.2018 und auch der dort in Bezug genommenen Bericht der örtlich zuständigen Polizeiinspektion St. Johann (Karcherstraße) vom 8.8.2018 beschäftigen sich folgerichtig nahezu ausschließlich mit der Voraussetzungen und Folgen einer Ausübung der Straßenprostitution und den seit 2014 dafür geltenden räumlichen und zeitlichen Einschränkungen (nunmehr § 5 SGV). Insgesamt wird dort insoweit auf nur „geringe Probleme aus polizeilicher Sicht“ hingewiesen, da sich die in dem Bereich tätigen Prostituierten inzwischen sehr genau an die räumlichen und zeitlichen Vorgaben hielten sowie eine – für das damals laufende Jahr aktuell nur „sehr geringe“ und zudem teilweise niederschwellige „Beschwerdelage“, etwa in Form einer Beanstandung „zu knapper Kleidung“, verwiesen. In der Stellungnahme des LPP vom 3.9.2018 heißt es vor einer Befassung mit der „derzeitigen Situation auf dem Saarbrücker Straßenstrich“ (Abschnitt II, ab Seite 4) im Text (Seite 4 mitte) lediglich, dass bei Kontrollen in den sieben Bordellen beziehungsweise in bordellähnlichen Betrieben (sog. „Terminwohnungen“) nur in „Einzelfällen“ festgestellten „Beanstandungen“ aus dem Bereich der Ausländer- und der Gewaltkriminalität sowie der Zwangsprostitution von den Betreibern nach Aufforde-

³⁶ vgl. die Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018, Amtsblatt 2018, 58 (VVO)

³⁷ vgl. das Schreiben des Landespolizeipräsidiums vom 8.8.2018

rung „unverzüglich reguliert“ worden seien. Nennenswerte Hinweise auf negative Auswirkungen der Bordelle lassen sich dieser Unterlage daher nicht entnehmen. Darüber hinaus rechtfertigen insbesondere die von den drei Saarbrücker Polizeiinspektionen mit übersandten drei großformatigen Lagepläne, in denen neben den Bordellen auch die sensiblen Einrichtungen durch handschriftliche Markierungen gekennzeichnet waren, ebenfalls nicht die Annahme einer „flächendeckenden“ Gefährdung der Schutzgüter des Art. 297 Abs. 1 Satz 1 EGStGB in dem gesamten großräumigen Sperrbezirk, insbesondere für das räumliche Umfeld des Betriebs des Antragstellers im Bereich des Hauptbahnhofs. Dies gilt auch unter dem Aspekt des Jugendschutzes.³⁸ Dass es nach den Markierungen in den Plänen keinen ernsthaften Zweifeln unterliegt, dass in anderen Bereichen des Sperrgebiets wie beispielsweise im Nauwieser Viertel, in dem vor allem in der Nachkriegszeit als „Rotlichtzentrum“ bekannten St. Johanner Markt mit Nebenstraßen oder in dem durch mehrere Schulen gekennzeichneten Gebiet um die Kirche St. Michael die Voraussetzungen eines Prostitutionsverbots auch in Bordellen bejaht werden könnten, braucht hier nicht vertieft zu werden.

Die angesprochenen Pläne lassen aber nicht den Schluss zu, dass auch in dem räumlichen Umfeld des Betriebs des Antragstellers „sensible Einrichtungen“ vorhanden sind. Inwieweit dort eine Wohnnutzung stattfindet, ist – bis auf die auf den gesamten Sperrbezirk bezogene, damit auch weite Bereiche im unmittelbaren Umfeld der Saar und südlich des Flusses betreffende pauschale Angabe von über 40.000 dort gemeldeten Bürgerinnen und Bürgern – nicht konkretisiert. Die Nutzungsstruktur ist bezogen auf den Sperrbezirk insgesamt erkennbar sehr inhomogen. Wohnnutzungen finden sich vor allem im südlichen Teil des Gebiets. Nach den von den Polizeiinspektionen A-Stadt St. Johann, Burbach und Stadt mit

³⁸ vgl. zu Veränderungen im Sexualverhalten Jugendlicher und des Grades der sexuellen Aufklärung VGH Kassel, Urteil vom 31.1.2013 – 8 A 1245/12 –, ESVGH 63, 193, und bei Juris, wonach eine Gefährdung unter Aspekt des Jugendschutzes für Schülerinnen und Schüler einer in der Nähe gelegenen Realschule verneint wurde, weil Kinder und Jugendliche in dieser Altersgruppe jederzeit durch allgemein zugängliche Quellen und geradezu zwangsläufig mit Prostitution konfrontiert werden und sich im Zuge ihres Reifeprozesses mit diesem mittlerweile gesellschaftlich als unvermeidlich akzeptierten Phänomen auch auseinandersetzen sollten

handschriftlichen Eintragungen versehenen Übersichtsplänen liegen die allermeisten „empfindlichen“ Einrichtungen im Bereich um das Nauwieser Viertel, also in einer nicht unerheblichen Entfernung vom Betrieb des Antragstellers, so dass wesentliche Auswirkungen auf sie nicht zu erwarten sind. Die räumlich nächste verzeichnete „Grünfläche“ liegt im Bürgerpark an der Kongresshalle. Nördlich der tennenden weiträumigen Anlagen des Hauptbahnhofs und des anschließenden neuen Europaviertels sind drei sensible Einrichtungen auf dem Rodenhof markiert, die – vor allem was die Ottweiler Straße angeht – ebenfalls sicher nicht mehr dem durch das Bordell des Antragstellers beeinflussten Bereich zugeordnet werden können.

Auch die von der Antragsgegnerin in der als Anlage 2 zum Schriftsatz vom 13.3.2020 vorgelegten tabellarischen Übersichten rechtfertigen keine abweichende Beurteilung, wobei die Frage dahinstehen kann, ob diese Unterlagen im hier maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung am 10.1.2019 (5.5.2019) bereits vorlagen und so in die Entscheidung eingeflossen sind. Die darin – teilweise doppelt – aufgeführten 37 Standorte von sensiblen Einrichtungen mit der gleichen Postleitzahl () sind zum Teil ganz erheblich vom Betrieb des Antragstellers entfernt. Das betrifft etwa die dort genannten sieben Einrichtungen der Kindertagespflege beim Rathaus St. Johann (Gerberstraße), im Bruchwiesengelände in der Nähe des Standorts der Berufsfeuerwehr, beim Haus der Zukunft (Mozartstraße), bei der Kunsthochschule an der Saar (Bismarckstraße) beziehungsweise im Umfeld der Kirche von St. Michael (Schumannstraße, Mügelsberg). Entsprechendes gilt auch für die gesondert aufgeführte Grundschule in der Schumannstraße) und für das Technisch-Gewerbliche Berufsbildungszentrum (Mügelsberg 1/Brauerstraße) sowie für die fünf genannten Spielplätze Echelmeyerpark (ebenfalls bei St. Michael), Am Stadtgraben (Saarufer), Nauwieserstraße im Nauwieser Viertel, unterhalb des Staatstheaters und in der Bayernstraße und für das Otto-Hahn-Gymnasium am Landwehrplatz (Nauwieser Viertel). Auch die genannten insgesamt sechs Kirchen befinden sich im Nauwieser Viertel, in dessen Nähe (St. Michael) und am St. Johanner Markt. Sie weisen daher ebenso wie die vier Einrichtungen der Altenpflege in der Sulzbachstraße, der Bismarckstraße,

der Försterstraße (Nauwieser Viertel) und in der Großherzog-Friedrich Straße und die vier Sporthallen in der Neikes-, der Schmoller-, der Schumannstraße und erneut am Mügelsberg, bei denen es sich teils um den bereits genannten Schulen zugeordnete Hallen handelt, und die sieben „Kinder- und Jugendhäuser“ von den Standorten her schon räumlich eine deutliche Distanz zum Bahnhofsbereich auf und befinden sich zumeist sogar südlich beziehungsweise südöstlich der Stadtdurchfahrt der B 41 (Dudweiler Straße). Auch die beiden Einrichtungen in der Ursulinenstraße, konkret das Mutter-Kind-Heim (Nr. 59) und die Katholische Familienbildungsstätte (Nr. 67) liegen am westlichen Ende dieser Straße und daher ebenfalls nicht im räumlichen Umfeld des Betriebs des Antragstellers am Hauptbahnhof. Das von ihm genutzte Grundstück liegt daher insgesamt ungeachtet seiner zentralen Lage nicht in einem Bereich, der im Sinne der Rechtsprechung durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität gekennzeichnet ist.

Die von den Beteiligten unterschiedlich beantwortete Frage nach der Qualität des oberen Bereichs der A-Straße, der ab der Ecke Bahnhofstraße/Fußgängerzone nach dem in der Sitzung gezeigten Luftbild eine fünf sehr unterschiedliche Gebäude umfassende Häuserzeile darstellt, als „Durchgang“ für fußläufigen Verkehr vom Saarbrücker Hauptbahnhof beziehungsweise von dem vorgelagerten Haltepunkt der Saarbahn aus betrifft nicht unmittelbar die Frage des Vorliegens eines schutzbedürftigen „Gebiets“. Nach der umfangreichen baulichen Umgestaltung des Bahnhofsvorbereichs durch den Bau der Saarbahnhaltestelle und die Verlegung des motorisierten wie des fußläufigen Zu- und Abgangsverkehrs zum Bahnhofsgebäude selbst auf eine eigene Zufahrt (Straße „Am Hauptbahnhof“) sowie den Bau eines den Durchgangsverkehr in Richtung in Richtung Rodenhof beziehungsweise Maltstatt/Burbach aufnehmenden Tunnels erscheint es insgesamt schon sehr fraglich, ob der verbliebene vergleichsweise schmale Bürgersteig überhaupt noch in nennenswertem Umfang vom fußläufigen Durchgangsverkehr angenommen wird. Insbesondere zu diesen Fragen fehlen außerdem jegliche Aussagen oder Feststellungen in den vorgelegten Unterlagen zur Aufstellung der Verordnung. Der Begriff der ausreichenden „abstrakten“ Gefährdung der Schutzgüter

des Art. 297 Abs. 1 EGStGB darf zudem aber nicht ohne Bezug zur Umgebung allein damit ausgefüllt werden, dass es bei Bordellen und bordellähnlichen Betrieben beim „Vorbeigehen“ ganz allgemein zu „Vorfällen“ kommen kann. Das gilt auch für viele andere Bereiche der Innenstadt der Antragsgegnerin. Mit einer solchen Argumentation ließe sich die stationäre Prostitution „flächendeckend“ auch in größeren Städten verbieten. Das ist aber offensichtlich nicht das gesetzgeberische Anliegen. Der Bundesgesetzgeber geht vielmehr bei – wie hier – Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern schon nach Art. 297 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB davon aus, dass die Prostitution in Gebäuden, also sowohl in Bordellen als auch in Wohnungen, nicht generell, sondern nur für bestimmte Teile des Gemeindegebiets verboten werden kann. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Prostitution in Städten dieser Größenordnung als unvermeidlich anzusehen ist und dass deren Abgleiten in die Illegalität vermieden werden soll. Nach dem Wortlaut des § 3 VVO (2018) gilt das im Saarland übrigens bereits für Gemeinden mit über 30.000 Einwohnern. Die Schutzwürdigkeit eines Gebiets hängt daher primär von dem Vorhandensein dort ansässiger schutzwürdiger Einrichtungen ab, dagegen nicht – gerade nicht in Kernbereichen von großen Städten wie der Landeshauptstadt Saarbrücken mit ganz erheblichem fußläufigem Durchgangsverkehr – davon, wer dieses Gebiet gerade fußläufig durchquert.

Der Vorgang der „Unterschutzstellung“ insgesamt erweckt den Anschein, dass die Antragsgegnerin im Jahr 2018 bei Aufstellung der Verordnung im Wesentlichen im § 3 Abs. 2 SGV für die stationäre Reglementierung der Prostitution in Bordellen und ähnlichen Häusern wie dem „Laufhaus“ des Antragstellers die Begrenzungen des in der früheren ministeriellen Verordnung erfassten räumlichen Bereichs ohne Detailprüfung übernommen und dort die Ausübung der Prostitution in allen im § 2 SGV aufgezählten Erscheinungsformen generell verboten hat (§ 3 Abs. 1 SGV). Dass in dem Bereich oft jahrzehntelang vorhandene Betriebe des Prostitutionsgewerbes, was der Antragsteller wohl mit dem Begriff der „faktischen Toleranzzone“ beschreibt, bisher geduldet worden sind, erhält nun auf der Grundlage des speziellen Versagungstatbestands im § 14 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG auch für bestehende Prostitutionsstätten (§ 37 ProstSchG) eine die bloße

Hinnahme oder Duldung ausschließende eigene Dynamik. Dabei „ist“ die erforderliche Betriebserlaubnis auch bei über Jahre hinweg unabhängig von Sperrgebietsausweisungen geduldeten Bordellen seit 2017 vom zuständigen Regionalverband A-Stadt (§ 3 ProstSchGZustV SL)³⁹ zu versagen, wenn die örtliche Lage des Betriebs einer nach Artikel 297 EGStGB ergangenen Verordnung widerspricht. Das hat aber für die Frage, ob die in dieser Vorschrift enthaltenen Voraussetzungen für die Festlegung eines Sperrbezirks vorliegen oder nicht, keine Bedeutung. Inwieweit das motivbildend für die Landesregierung war, im § 3 VVO die Regelungsbefugnisse im Folgejahr 2018 auf die größeren Städte im Saarland zu übertragen, kann dahinstehen. Jedenfalls war die Antragsgegnerin dazu aufgerufen, auch in dem Bereich die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen an solche Normierungen zu beachten. Wegen der – wie erwähnt – zu respektierenden grundrechtlichen Betroffenheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sind die Belange der Prostituierten bei der grundsätzlich zulässigen Festlegung eines Sperrgebiets mit entsprechenden Verboten und auch im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung derartiger Verordnungen mit den Erlassinteressen im konkreten Fall nach Verhältnismäßigkeitsaspekten abzuwägen und dabei angemessen mit zu berücksichtigen. Ein Prostitutionsverbot muss daher dem Übermaßverbot, das heißt den Maßstäben der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit genügen. An der Erforderlichkeit fehlt es insbesondere, wenn nach den örtlichen Verhältnissen ein räumlich eingeschränkteres Verbot den Schutzanliegen des Art. 297 EGStGB in gleicher Weise Rechnung tragen würde. Das ist hier der Fall. Zum Schutz der von der Antragsgegnerin erwähnten Einrichtungen wäre es ausreichend gewesen, die jeweiligen Gebiete um diese mit einem dem § 3 Abs. 1 SGV entsprechenden Verbot zu belegen, nicht aber den gesamten Innenstadtbereich einschließlich der Gegend um den Hauptbahnhof.

Da sich die Verordnung aus den oben genannten Gründen in dieser räumlichen Ausdehnung teilweise wegen nicht nachgewiesener ausreichender Zweckorientierung (Art. 297 Abs. 1 EGStGB) und wegen unzu-

³⁹ vgl. das Gesetz Nr. 1931 über die Durchführung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz, Saarländisches Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz vom 24.10.2017, Amtsblatt I 2017, 1004

reichender Abwägung mit den Grundrechten der von dem Verbot betroffenen Personen als unwirksam erweist, und es nicht Sache des Senats ist und sein kann, eine eigene Grenzziehung vorzunehmen, war die Verordnung in der derzeitigen Fassung – bezogen auf den § 3 SGV für unwirksam zu erklären, soweit Bordelle und Wohnungsprostitution einem generellen Verbot unterworfen wurden. Inwieweit in dem Zusammenhang auch eine unzureichende Differenzierung zwischen beiden Formen der Ausübung der Prostitution erfolgt ist, kann hier dahinstehen. Eine nach außen nicht wahrnehmbare Prostitutionstätigkeit ohne sichtbare Hinweise auf die Nutzungsart eines Gebäudes ist jedenfalls gegenüber Bordellen wie dem Laufhaus des Antragstellers deutlich weniger geeignet, die Schutzgüter des Art. 297 EGStGB zu verletzen.⁴⁰ Daher unterliegt es Zweifeln, ob sie durch den Vollzug einer Sperrgebietsverordnung allein aus ordnungsrechtlichen Gründen – wie hier geschehen – ohne Rücksicht auf den konkreten Gebietscharakter in gleicher Weise für den gesamten Sperrbezirk pauschal verboten werden kann.⁴¹

Den oft zum Erlass solcher Verbotsnormen im Einzelfall motivierenden bekannten allgemeinen Missständen in Bezug auf die Zusammensetzung und Rekrutierung des „Personals“ von Prostitutionsstätten, konkret den vielfältigen Erscheinungsformen sogenannter Zwangsprostitution oder auch etwaigen Vorkommnissen im Umfeld des Etablissements des Antragstellers, das neben einer Spielhalle und im selben Haus wie eine Gaststätte (Gleis 50) betrieben wird, ist auf andere Weise rechtlich zu begegnen als mit dem Verweis auf den Schutz der Jugend oder auf den „öffentlichen Anstand“. Das gilt auch für die nach dem schriftsätzlichen Vortrag der Antragsgegnerin in einem Schreiben der PI A-Stadt vom 22.1.2019 im

⁴⁰ vgl. auch dazu Wohlfarth, LKRZ 2014, 393, 397, wonach ohne nach außen sichtbare Hinweise und ohne konkrete Prognose daraus resultierender schädlicher Auswirkungen nicht pauschal von einer rechtlich relevanten Beeinträchtigung ausgegangen werden kann

⁴¹ vgl. dazu VGH Kassel, Urteil vom 31.1.2013 – 8 A 1245/12 –, ESVGH 63, 193, und bei Juris, dort angenommen für eine Wohnungsprostitution in den Räumen seines der Straße abgewandten und vom öffentlichen Straßenraum auch nicht wahrnehmbaren Hinterhauses ohne jeden Hinweis auf die konkrete Nutzung des Gebäudes und mit wegen einer beschränkten Zahl der dort tätigen Prostituierten geringem Publikumsverkehr; VGH Mannheim, Urteil vom 15.12.2008 – 1 S 2256/07 –, VBIBW 2009, 220, und bei Juris

Zusammenhang mit dem „Betrieb der Gaststätte“ erwähnten kriminellen Verhaltensweisen. In dem Zusammenhang ist zu betonen, dass die seit 2017 geltenden sonstigen Anforderungen des Prostituiertenschutzgesetzes für Prostitutionsstätten (§§ 12 ff. ProstSchG) ungeachtet der Frage der Belegenheit in einem Sperrgebiet einzuhalten sind.

Ob, wie der Antragsteller ferner einwendet und was die Antragsgegnerin unter Hinweis auf Alternativstandorte für Bordelle im sonstigen Stadtgebiet außerhalb des Sperrbezirks in Abrede gestellt hat, zusätzlich ein Verstoß gegen das im Art. 297 Abs. 3 EGStGB geregelte Kasernierungsverbot vorliegt, kann daher für die vorliegende Entscheidung dahinstehen. Wie erwähnt, geht der Bundesgesetzgeber bei Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern davon aus, dass die Prostitution in Gebäuden, also auch in Bordellen, nicht generell, sondern nur für Teile des Gemeindegebiets verboten werden kann. Daraus ergibt sich, dass eine Regelung unzulässig ist, die zwar von der Gebietsfestlegung her nur einen Teil des Gemeindegebiets erfasst, die aber im Ergebnis zur Folge hat, dass faktisch (doch) das gesamte Gebiet der Gemeinde oder Stadt aufgrund anderweitiger rechtlicher Genehmigungshindernisse für die Gebiete außerhalb des Geltungsbereichs nicht mehr für eine solche Nutzung zur Verfügung steht, wenn also im Ergebnis bei Erlass der Verordnung abzusehen ist, dass sich eine rechtlich zulässige Prostitution in Gebäuden auf eng begrenzte Gebiete beziehungsweise auf „wenige Straßenzüge“ konzentrieren wird. Da es auch in A-Stadt nach den Erkenntnissen aus anderen Verfahren⁴² nicht unüblich ist, jedenfalls in den durch Bebauungsplan (§ 30 BauGB) förmlich festgesetzten Gewerbegebieten über die Feinsteuerungsinstrumente der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 und 9 BauNVO) Bordelle beziehungsweise „bordellartige Betriebe“ in den textlichen Festsetzungen für unzulässig zu erklären, bleibt allgemein festzuhalten, dass im Ergebnis durch die Kombination von Sperrgebietsfestlegung und „ergänzende“ Sonderausschlüsse bei der bauplanungsrechtlichen Zulassung in außerhalb desselben liegenden Gewerbegebieten nicht letztlich eine insoweit abgestimmte

⁴² vgl. dazu beispielsweise das durch Einstellungsbeschluss vom 23.12.2014 – 2 A 342/13 – abgeschlossene Verfahren zum Bebauungsplan für das Gewerbegebiet „Zwischen Gersweilerstraße und BAB 620“

komplette „Verhinderungsplanung“ erfolgen darf. Dies widerspräche der Vorgabe des Art. 297 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 EGStGB.

II.

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).

Aus Anlass verschiedener Veröffentlichungen zum Gegenstand dieses Verfahrens weist der Senat noch einmal darauf hin, dass die vorliegende Entscheidung nach der mit Blick auf das Anliegen des Antragsstellers als Betreiber einer Prostitutionsstätte vorgenommenen Beschränkung seines Antrags in der mündlichen Verhandlung am 30.6.2020 ausschließlich das sich aus den im Tenor genannten Vorschriften (§§ 2 Spiegelstriche 2 und 3 , 3 Abs. 1 SGV) ergebende Verbot der Prostitution in Gebäuden, das heißt auf Bordelle, bordellähnliche Betriebe und auf die Wohnungsprostitution bezieht. Nicht von der Entscheidung über die Teilunwirksamkeit der Verordnung umfasst wird das in den §§ 4 und 5 SGV mit wenigen zeitlichen und räumlichen Ausnahmen geregelte Verbot der sogenannten „Straßenprostitution“ (vgl. zum Begriff § 4 SGV) außerhalb und innerhalb des Sperrbezirks.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus dem § 154 Abs. 1 VwGO.

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

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils **bei dem Obergerverwaltungsgericht 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 Obergerverwaltungsgericht 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

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf der Grundlage des § 52 Abs. 1 GKG abweichend von der vorläufigen Bestimmung im Beschluss des Senats vom 22.7.2019 – 2 C 252/19 – für das Normenkontrollverfahren auf 40.000,- € festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Bitz

Dr. Kiefer

Vohl

Beglaubigt:

Saarlouis, den 7. Juli 2020

- elektronisch signiert -

Caryot, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle