

2 C 70/20



OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Normenkontrollverfahren

des Herrn A., A-Straße, A-Stadt,

- Antragsteller -

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

gegen

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

- Antragsgegner -

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

w e g e n Verordnung über das Verbot der Prostitution

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

für R e c h t erkannt:

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

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen die Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Innenstadt von A-Stadt.

Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstücks Gemarkung A-Stadt, Flur ..., Flurstück Nr. ..., A-Straße, das im Geltungsbereich der Verordnung der Antragsgegnerin gelegen ist. Das auf dem Grundstück befindliche Anwesen hat der Antragsteller zum Betrieb einer Prostitutionsstätte verpachtet.

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

In der Problembeschreibung/Begründung der Stadtratsvorlage heißt es im Wesentlichen, durch die Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 (Amtsbl. I S. 58) habe die Landesregierung Gemeinden über 30.000 Einwohner ermächtigt, zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für Teile ihres Gebiets durch Verordnung zu verbieten, der Prostitution nachzugehen. Gerade für

die Antragsgegnerin, der in der Vergangenheit durch die bisher zuständige Landesregierung ein Sperrgebiet, in dem die Ausübung des Prostitutionsgewerbes verboten ist, verwehrt worden sei, biete die Verordnung die Möglichkeit, insbesondere in Wohngebieten die Wohnungsprostitution zu verbieten. So könne die Innenstadt unter Aussparung der Bestandsschutz genießenden, heute legal betriebenen Prostitutionsgewerbe großräumig als Sperrbezirk festgelegt werden. Maßgeblich sei dabei eine weitreichende Auslegung der Notwendigkeit des Schutzes der Jugend und des öffentlichen Anstands. Kinder und Jugendliche in der Innenstadt müssten nicht damit leben, die nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution wie das Werben um Freier oder anstößiges Verhalten zu erdulden. Der Entwurf der Verordnung ergänze die Verordnung über das Verbot der Prostitution des Landes, die in § 1 bereits die Straßenprostitution in Gemeinden bis 50.000 Einwohner gänzlich verbiete, durch ein Verbot auch aller übrigen Formen des Prostitutionsgewerbes. In dem durch die Sperrgebietsverordnung erfassten Bereich befänden sich 23 Schulen, Kindergärten und Kindertageseinrichtungen, hinzu kämen noch drei Stellen der Kindertagespflege. Als Schulzentrum und ÖPNV-Knotenpunkt hielten sich täglich viele Kinder und Jugendliche in der Innenstadt auf. Es bestehe also eine abstrakte Gefahr für die Jugend und den öffentlichen Anstand, die ein Verbot der Ausübung des Prostitutionsgewerbes rechtfertige. Der Verordnungsgeber müsse das Verbot nicht davon abhängig machen, dass die Ausübung der Prostitution bzw. die mit ihr verbundenen Begleiterscheinungen im konkreten Einzelfall eine Belästigung der Öffentlichkeit hervorriefen. Ziel des Verbots sei es gerade, von Kindern und Jugendlichen Einflüsse fernzuhalten, die sich auf ihre Einstellung zur Sexualität und damit auf die Entwicklung ihrer Persönlichkeit nachteilig auswirken könnten. In § 1 Satz 1 der Verordnung werde der Bereich der Innenstadt der Antragsgegnerin definiert, in dem die Ausübung der Prostitution zukünftig verboten sein solle. Die genannten Straßen/Straßenabschnitte stellten die Grenzen des Sperrbezirks dar. § 1 Satz 2 der Verordnung nehme die innerhalb des Sperrbezirks in dem Anwesen R... .. und W... .. erlaubt betriebenen Prostitutionsstätten vom Prostitutionsverbot aus. Sobald allerdings eine dieser Prostitutionsstätten aufgegeben oder verlagert würde, sei eine entsprechende Anpassung der Verordnung vorgesehen, um eine Neu-

siedlung von Prostitutionsgewerbe im Sperrgebiet zu verhindern. In § 2 der Verordnung würden die Sanktionsmöglichkeiten des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sowie des Strafgesetzbuches bei Zuwiderhandlungen gegen die Sperrgebietsverordnung zitiert.

Der Pächter des Anwesens des Antragstellers beantragte am 21.1.2019 beim Regionalverband S... die Erteilung einer Erlaubnis für den Prostitutionsbetrieb „... ..“ nach den §§ 12 ff. ProstSchG.

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

Am 30.1.2019 erließ die Antragsgegnerin aufgrund des Art. 297 Abs. 1 und 2 EGStGB in Verbindung mit § 3 der Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 die Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Innenstadt der Kreisstadt A-Stadt. Die Verordnung hat folgenden Wortlaut:

§ 1

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

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

Osten: Burrwiesenweg, Kleingartenanlage Nordpol, Zoostraße,

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

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

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

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

§ 2

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

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

§ 3

Die Rechtsverordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

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

Mit Bescheid vom 5.6.2019 wies der Regionalverband S... den Antrag des Pächters des Anwesens A-Straße auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 12 ProstSchG unter Hinweis auf das aufgrund der Verordnung der Antragsgegnerin geltende „Totalverbot der Prostitutionsausübung“ zurück. Das aufgrund des erhobenen Widerspruchs eingeleitete Widerspruchsverfahren wurde im Hinblick auf das vorliegende Normenkontrollverfahren ausgesetzt.

Am 12.2.2020 hat der Antragsteller Normenkontrollklage erhoben und mit Schreiben vom 6.5.2020 beantragt, das Ruhen des Verfahrens mit Blick auf ein bei dem

Senat anhängiges „Parallelverfahren“ anzuordnen. Mit Beschluss vom 11.5.2020 hat der Senat den Ruhensantrag abgelehnt.

Zur Begründung des Normenkontrollantrages trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor: Er sei als Eigentümer eines im Geltungsbereich der Verordnung gelegenen Grundstücks antragsbefugt. Das Grundstück sei zum Zweck der Unterhaltung eines Prostitutionsbetriebes verpachtet worden. Aufgrund der Verordnung sei ihm jedoch weder die Durchführung dieses Vertrages noch der Abschluss eines anderen solchen Pachtvertrages möglich. Der Normenkontrollantrag sei begründet, da die Verordnung gegen höherrangiges Recht verstoße und damit materiell rechtswidrig sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts könne ein Verbot der Prostitution bereits dann rechtmäßig sein, wenn eine abstrakte Gefahr gegeben sei. Dies sei zu bejahen, wenn das Gebiet durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität gekennzeichnet sei, wenn dort z.B. ein hoher Wohnanteil sowie Schulen, Kindergärten, Kirchen und soziale Einrichtungen vorzufinden seien und eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution mit typischerweise hiermit verbundenen Belästigungen Unbeteiligter zu befürchten sei. Eine solche abstrakte Gefahr sei im vorliegenden Fall nicht gegeben. Der evangelische Kindergarten S... befinde sich ca. 400 m von der Örtlichkeit des Antragstellers entfernt, der katholische Kindergarten M... ebenfalls 400 m, der städtische Kindergarten T... ca. 800 m entfernt. Die Grundschule S...F... sei ca. 500 m und die Gemeinschaftsschule A-Stadt H... ca. 1 km entfernt. Kein Kind, das diese Einrichtungen aufsuche, komme am Lokal des Antragstellers vorbei. Es seien keine Schulwege erkennbar und auch kein Schulbus fahre vorbei. Bei der A-Straße handele es sich um eine kleine Sackgasse, um eine nach links abknickende Seitenstraße der S.... Man müsse diese Adresse gezielt aufsuchen. Aus dem bloßen Umstand, dass im gesamten in der Verordnung ausgewiesenen Gebiet auch Schulen und Kindergärten vorhanden seien, folge noch keine abstrakte Gefahr betreffend der streitgegenständlichen Örtlichkeit. Hinzu komme, dass die äußerliche Aufmachung des Lokals des Antragstellers nicht den Schluss zulasse, dort werde der Prostitution nachgegangen. In diesem Zusammenhang sei festzuhalten, dass die Außengestaltung vom für die Genehmigung zuständigen Regio-

nalverband S... als problemlos und noch nicht einmal konkret gefährdend betrachtet worden sei. Es sei erforderlich, dass die Rechtsverordnung Ausnahmereglungen für diejenigen in dem Gebiet liegenden Örtlichkeiten zulasse, bei denen noch nicht einmal eine abstrakte Gefährdung anzunehmen sei. Die Einbeziehung des Anwesens des Antragstellers verstoße daher gegen Art. 14 und Art. 12 GG.

Der Antragsteller beantragt,

die Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Innenstadt der Kreisstadt A-Stadt der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 14.2.2019, für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Die Sperrgebietsverordnung finde ihre Rechtsgrundlagen in Art. 297 Abs. 1 und 2 EGStGB i.V.m. § 3 der Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018. Der Normenkontrollantrag des Antragstellers sei unbegründet, da der durch Art. 297 EGStGB bezweckte Schutz durch die Verordnung als geeignetes Mittel erreicht werden könne und dürfe. Sowohl im Hinblick auf die Geeignetheit als auch in Bezug auf die Erforderlichkeit einer Maßnahme komme dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Die Wohnungsprostitution sei zwar häufig deutlich weniger wahrnehmbar als die Straßen- und Bordellprostitution, jedoch könnten Belästigungen der Anwohner, milieubedingte Unruhe, das Ansprechen Unbeteiligter sowie das Anfahren und Abfahren der Freier als sichtbare Begleiterscheinungen der Prostitution nicht von vorneherein für den Bereich der Wohnungsprostitution als ausgeschlossen betrachtet werden. Es komme vorliegend gerade nicht darauf an, ob die zu schützenden Rechtsgüter konkret gefährdet oder gestört seien, es genüge vielmehr eine abstrakte Gefährdung. Auf die Gebietsbeschreibung in der Antragsbegründung des Antragstellers komme es

nicht an. Die Umgebungsbebauung des von dem Antragsteller genutzten Anwesens sei so stark vom Wohnen geprägt, dass von einem allgemeinen Wohngebiet ausgegangen werden könne. In einer derartigen Umgebung störe die gewerbliche Nutzung zur Prostitution. Von der Nutzung von Räumlichkeiten zu Prostitutionszwecken gehe in typischer Weise eine Beeinträchtigung der Wohnruhe aus. Der hier streitige Prostitutionsbetrieb sei dadurch gekennzeichnet, dass er nicht der Bewohnung diene, sondern allein der Ausübung der Prostitution.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsunterlagen der Antragsgegnerin verwiesen. Er war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg. Es ist zulässig (I.) und begründet (II.).

I.

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

Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist (noch) gewahrt. Die Verordnung wurde am 14.2.2019 im Amtsblatt des Saarlandes bekannt gemacht; der Normenkontrollantrag ging am 12.2.2020 beim Oberverwaltungsgericht ein. Die Frage, ob die von der Antragsgegnerin vorgenommene Bekanntmachung wirksam ist, ist im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nicht zu klären, da es sich hierbei um eine Frage der Begründetheit des Normenkontrollantrags¹ handelt.

¹ BVerwG, Urteil vom 21.1.2004 - 8 C 1.02 -; juris

Der Antragsteller ist antragsbefugt, denn er kann geltend machen durch die Bestimmungen der Sperrgebietsverordnung unmittelbar in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Als Eigentümer des in dem Geltungsbereich der Verordnung der Antragsgegnerin gelegenen Anwesens ist er daran gehindert, sein Anwesen zum Zweck der Unterhaltung eines Prostitutionsbetriebs zu verpachten, und daher in den Nutzungsmöglichkeiten seines Eigentums eingeschränkt. Das bei Vorliegen einer Antragsbefugnis indizierte Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers liegt ebenfalls vor.

II.

Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

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

Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebietet, dass Rechtsnormen verkündet werden (Publizitätsgebot). Im Grundsatz gilt, dass Rechtsakte des Landes in den Gesetzes- und Verordnungsblättern der Bundesländer - im Saarland im Amtsblatt - verkündet werden. Für die Bekanntmachung von Rechtsakten auf kommunaler Ebene - darum handelt es sich bei der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin - gibt es landesgesetzliche Regelungen, die die Art und Weise der ortsüblichen Bekanntmachung vorgeben. Insoweit bestimmt § 1 der Verordnung über die öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Bekanntmachungsverordnung - BekVO) vom 15.10.1981, dass öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind,

soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, im Amtlichen Bekanntmachungsblatt der Gemeinde, in einer oder mehreren örtlich verbreiteten, mindestens einmal wöchentlich erscheinenden Zeitungen oder durch Veröffentlichung im Internet erfolgen können. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift haben die Gemeinden eine der in Absatz 1 bezeichneten Formen der öffentlichen Bekanntmachung durch Satzung festzulegen; die amtlichen Bekanntmachungsblätter und Zeitungen sind namentlich zu bezeichnen. Dementsprechend hat der Stadtrat der Antragsgegnerin auf der Grundlage des § 12 KSVG und des § 1 der Bekanntmachungsverordnung die Satzung über die Form öffentlicher Bekanntmachungen der Kreisstadt A-Stadt beschlossen. Nach § 1 des zum Zeitpunkt des Erlasses der hier in Rede stehenden Sperrgebietsverordnung geltenden 1. Nachtrags zur Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin vom 19.1.2005 wurden öffentliche Bekanntmachungen der Antragsgegnerin, die durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt war, im Wochenspiegel A-Stadt veröffentlicht.² Diese Regelung war für die Bekanntgabe der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin maßgeblich und daher zwingend zu beachten. Das folgt nicht bereits aus der Verweisung in § 65 Satz 2 SPolG, wonach Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörde in der für die öffentliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen bestimmten Weise zu verkünden sind. Es handelt sich bei der Rechtsverordnung der Antragsgegnerin zwar inhaltlich um eine Norm auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr³. Die Anwendbarkeit des § 65 Satz 2 SPolG setzt jedoch voraus, dass der Verordnungsgeber die Ortspolizeibehörde ist. Dies ist hier nicht der Fall, denn die Befugnis zum Erlass der Sperrgebietsverordnung wurde nicht der Polizeibehörde sondern der Gemeinde übertragen. Die Ermächtigung zum Erlass der Sperrgebietsverordnung ergibt sich aus Art. 297 Abs. 2 EGStGB und wurde durch § 3 der Verordnung der Landesregierung vom 25.1.2018⁴ auf die Antragsgegnerin - als einer in dem § 3 der Verordnung bezeichneten „Gemeinde über 30.000 Einwohner“ - übertragen. Der § 65 Satz 2 SPolG ist daher mangels Vorliegens einer Polizeiverordnung für die Bekanntmachung der Rechtsverordnung der Antragsgegner-

² vgl. nunmehr die Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin vom 12.2.2020, der nach § 1 Abs. 1 eine Veröffentlichung auf der Internetseite der Kreisstadt vorsieht.

³ vgl. z.B. OVG Münster, Urteil vom 11. August 2015 – 5 A 1188/13 –, m.w.Nw., juris

⁴ vgl. Amtsblatt I 2018, Seite 58

rin nicht einschlägig. Da für die Sperrgebietsverordnungen - als Verordnungen eigener Art - keine speziellen Vorschriften für deren Bekanntmachung bestehen, waren zur Schließung dieser Regelungslücke die für kommunale Satzungen der Antragsgegnerin geltenden Vorschriften entsprechend heranzuziehen. Denn nur durch eine Veröffentlichung in einer örtlich verbreiteten Publikation konnte die Antragsgegnerin sicherstellen, dass die von der Rechtsverordnung Betroffenen verlässlich und in zumutbarer Weise vom Inhalt der in Streit stehenden Verordnung Kenntnis erlangen können. Daher stand der Anwendung der auf der Grundlage des § 12 KSVG ergangenen Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin auch nicht entgegen, dass es sich bei der hier einschlägigen Rechtsverordnung der Antragsgegnerin nicht um eine im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung (§ 5 KSVG) ergangene Satzung, sondern um eine Normsetzung im übertragenen Wirkungsbereich der Kommune handelt. Dass ein sich auf einen bestimmten lokalen bzw. örtlichen Gemeindebereich beziehender - bußgeld- und sogar strafbewehrter - Rechtsakt eines kommunalen Rechtsträgers darüber hinaus in einem frei zugänglichen Publikationsorgan veröffentlicht werden muss, leuchtet ohne weiteres ein, denn Verkündung bedeutet regelmäßig, dass die Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, dass die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein.⁵ Die ausschließlich in dem überregional erscheinenden und vor allem nicht allgemein und kostenlos zugänglichen Teil II des Amtsblatts des Saarlandes vorgenommene Bekanntmachung genügt diesen Anforderungen offensichtlich nicht. Ob die Veröffentlichung speziell im Teil II des Amtsblatts des Saarlandes - wie die Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vorgetragen haben - nicht von ihr veranlasst wurde, sondern auf eine „redaktionelle Entscheidung“ der von ihr um die Veröffentlichung ersuchten Staatskanzlei zurückzuführen war, hat in dem Zusammenhang keine Bedeutung. Die Veröffentlichung hätte demzufolge im Wochenspiegel A-Stadt - und nicht wie geschehen im Amtsblatt des Saarlandes - vorgenommen werden müssen. Dieser festgestellte Formverstoß hat zur Folge, dass die Verordnung der Antragsgegnerin insgesamt für unwirksam zu erklären ist.

⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.11.1983 - 2 BvL 25/81 -; BVerwG, Beschluss vom 29.7.2010 - 4 BN 21.10 -, juris

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

Die Einbeziehung des Anwesens des Antragstellers in den Geltungsbereich der Verordnung trägt den sich aus dem Art. 297 Abs. 1 und 3 EGStGB ergebenden materiellen Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage nicht hinreichend Rechnung. Darüber hinaus erweist sich das den gesamten Innenstadtbereich der Antragsgegnerin umfassende generelle Verbot der Ausübung der Prostitution als unverhältnismäßig.

Nach Art. 297 Abs. 1 Satz 1 EGStGB kann durch Rechtsverordnung zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands die Ausübung der Prostitution für das ganze Gebiet einer Gemeinde bis zu 50.000 Einwohnern (1.), für Teile des Gebiets einer Gemeinde über 20.000 Einwohner (2.), unabhängig von der Zahl der Einwohner für öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Anlagen und für sonstige Orte, die von dort aus eingesehen werden können, im ganzen Gebiet oder in Teilen des Gebiets einer verboten werden (3.) Nach Abs. 2 dieser Vorschrift kann die Landesregierung diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf eine oberste Landesbehörde oder andere Behörden übertragen. Wohnungsbeschränkungen auf bestimmte Straßen oder Häuserblocks zum Zwecke der Ausübung der Prostitution (Kasernierungen) sind nach § 297 Abs. 3 EGStGB verboten. Nach § 2 der Verordnung der Landesregierung über das Verbot der Prostitution vom 25.1.2018 ist in Gemeinden bis 30.000 Einwohner die Prostitution verboten. Nach § 3 dieser Verordnung werden Gemeinden über 30.000 Einwohner - und damit aufgrund ihrer Einwohnerzahl von 47.535⁶ auch die Antragsgegnerin - ermächtigt, zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für Teile ihres Gebiets durch Verordnung zu verbieten, der Prostitution nachzugehen.

Diese Vorschriften bilden eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Sperrgebietsverordnung der Antragsgegnerin. Die Ermächtigungsgrundlage

⁶ Stand 31.12.2019; zitiert nach www.neunkirchen.de

unterliegt mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot des Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG und die grundrechtlichen Gewährleistungen der Artikel 12⁷ und Artikel 14 GG zugunsten von Prostituierten und „prostitutionsakzessorischen Gewerbetreibenden“ nach einschlägiger Rechtsprechung keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.⁸

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

Bei Erlass der Sperrgebietsverordnung hat der Verordnungsgeber zu prüfen, ob sie hinsichtlich der in Rede stehenden Gebiete dem Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands dient. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die zu schützenden Rechtsgüter konkret gefährdet oder gestört sind. Es genügt vielmehr eine abstrakte Gefährdung; die Verordnung muss sich folglich gegen Gefahren richten, die aus Verhaltensweisen oder Zuständen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit fortdauernd entstehen können. Die Verordnung ist rechtmäßig, wenn ein Bezug auf die gesetzliche Zweckbestimmung erkennbar vorliegt und die Norm geeignet erscheint, dem mit der Ermächtigung verfolgten Zweck zu dienen. Bei der Überprüfung, ob der Verordnungsgeber diese Voraussetzungen eingehalten hat, darf das Gericht nicht dessen Überlegungen durch seinen eigenen ersetzen. Die gerichtliche Kontrolle ist vielmehr auf die Nachprüfung beschränkt, ob die Abwägungen und Wertungen des Verordnungsgebers sachlich vertretbar sind und mit verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen.⁹ Der Normzweck des Art. 297 EGStGB ist allerdings dann nicht mehr gewahrt, wenn auch Bereiche als Sperrgebiet ausgewiesen werden, in denen angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse kein Bedarf für den Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands erkennbar wird oder wenn möglicher-

⁷ Vgl. dazu auch EuGH, Urteil vom 20.11.2001 - C-268/99 -, NVwZ 2002, 326 sowie VerfG Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009; des Weiteren OVG des Saarlandes, Beschluss vom 3.6.2020 - 2 B 201/20, Betriebsuntersagung Corona, juris

⁸ Vgl. auch hierzu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009, 905

⁹ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.3.2016 - 1 S 410/14 -, juris

weise vormals vorliegendes Schutzbedürfnis inzwischen aus tatsächlichen Gründen entfallen ist.¹⁰

Die Ermächtigung zum Erlass einer Sperrgebietsverordnung nach Art. 297 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EGStGB für Teile des Gemeindegebiets stellt sowohl für Prostituierte als auch für sonstige Personen, die im Umfeld der Prostitution ihre berufliche Tätigkeit entfalten, eine Berufsausübungsregelung dar (Art. 12 GG). Regelungen zur Berufsausübung dürfen vom Gesetzgeber nur getroffen werden, wenn sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt sind, die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und wenn die durch sie bewirkte Beschränkung den Betroffenen zumutbar ist.¹¹

Ist ein Gebiet durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität gekennzeichnet, darf der Ordnungsgeber daher davon ausgehen, dass die Ausübung der Prostitution hier die das Verbot rechtfertigende abstrakte Gefahr von derartigen Beeinträchtigungen des öffentlichen Anstands begründet. Auch das im Jahre 2017 erlassene Prostituiertenschutzgesetz¹² führt, ebenso wenig wie die Regelungen im Prostitutionsgesetz¹³, nicht dazu, dass dieser Auslegung des Art. 297 EGStGB nunmehr aufgrund dieser neueren Vorschriften grundlegende bundesrechtliche Bedenken entgegenstehen. 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.¹⁴ Vor dem Hintergrund ist auch der unbestimmte Rechtsbegriff des öffentlichen Anstands dahingehend zu konkretisieren, dass der Erlass einer Sperrbezirksverordnung zu dessen Schutz gerechtfertigt sein kann, wenn die jeweilige Eigenart des betroffenen Gebietes durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität etwa als Bereich mit hohem Wohnanteil sowie mit Schulen, Kindergär-

¹⁰ vgl. dazu etwa VGH Mannheim, Urteil vom 23.3.2016 - 1 S 410/14 -, juris m.w.N.

¹¹ Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009, 905

¹² 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

¹³ vgl. das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten vom 20.12.2011, BGBl. I Seite 3.983, geändert durch das Gesetz vom 20.12.2016, BGBl. I 2.372

¹⁴ vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 -, NVwZ 2009, 905

ten, Kirchen und sozialen Einrichtungen gekennzeichnet ist und wenn eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution eine typischerweise damit verbundene Belästigung Unbeteiligter und „milieubedingte Unruhe“, wie z.B. das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwohnerinnen, befürchten lässt.¹⁵ Daher ist eine nach außen nicht wahrnehmbare Prostitutionstätigkeit ohne sichtbare Hinweise auf die Nutzungsart eines Gebäudes nicht geeignet, die Schutzgüter des Art. 297 EGStGB zu verletzen.¹⁶ Sie kann daher nicht durch den Vollzug einer Sperrgebietsverordnung unterbunden werden.¹⁷

Gemessen daran hält die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Nach den vorgelegten Unterlagen kann für das unmittelbare Umfeld des Vorhabens des Antragstellers nicht von einer besonderen Schutzbedürftigkeit und Sensibilität ausgegangen werden. Die Antragsgegnerin hat in der Begründung der Rechtsverordnung (vgl. den Auszug der Stadtratsvorlage vom 30.1.2019) unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ausgeführt, ein Verbot der Ausübung des Prostitutionsgewerbes könne gerechtfertigt sein, wenn die Eigenart des betroffenen Gebietes durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität, z.B. als Gebiet mit hohem Wohnanteil sowie Schulen, Kindergärten, Kirchen und sozialen Einrichtungen gekennzeichnet sei und wenn eine nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution mit typischerweise damit verbundenen Belästigungen Unbeteiligter und „milieubedingter Unruhe“, wie z.B. das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwoh-

¹⁵ vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 28.4.2009 - 1 BvR 224/07 - NVwZ 2009, 905 mit einer entsprechenden Zusammenfassung der einschlägigen obergerichtlichen Rechtsprechung, vgl. VGH Kassel, Urteil vom 31.10.2003 - 11 M 2952/00 - NVwZ-RR 2004, 470; VGH Mannheim, Urteil vom 15.12.2008 - 1 S 2256/07 - VBKBW 2009, 220

¹⁶ vgl. dazu auch Wohlfarth, LKRZ 2014, 393, 397, wonach ohne nach außen sichtbare Hinweise und ohne konkrete Prognose daraus resultierender schädlicher Auswirkungen nicht von einer rechtlich relevanten Beeinträchtigung ausgegangen werden kann.

¹⁷ vgl. VGH Kassel, Urteil vom 31.1.2013 - 8 A 1245/12, EFVGH 63,193, und bei juris, dort angenommen für eine Wohnungsprostitution in den Räumen eines der Straße abgewandten und vom öffentlichen Straßenraum auch nicht wahrnehmbaren Hinterhaus ohne jeden Hinweis auf die konkrete Nutzung des Gebäudes und mit wegen einer beschränkten Zahl der dort tätigen Prostituierten geringem Publikumsverkehr; Urteil vom 15.12.2008 - 1 S 2256/07 - VBLBW 2009, 2020 und bei juris

nerinnen befürchten lasse. Dabei genüge die Prognose, dass die Ausübung der Prostitution typischerweise damit verbundene Belästigungen hervorrufe. Diese Voraussetzungen sieht die Antragsgegnerin für ihre dicht bewohnte Innenstadt als gegeben an. Sie verweist in diesem Zusammenhang in der Begründung der Stadtratsvorlage lediglich darauf, dass sich in dem von der Sperrgebietsverordnung erfassten Bereich 23 Schulen, Kindergärten und Kindertageseinrichtungen und außerdem noch drei Stellen der Kindertagespflege befänden. Als Schulzentrum und ÖPNV-Knotenpunkt hielten sich täglich viele Kinder und Jugendliche in der Innenstadt von A-Stadt auf. Aufgrund dessen bestehe nach Ansicht der Antragsgegnerin eine abstrakte Gefahr für die Jugend und den öffentlichen Anstand, die ein Verbot der Ausübung des Prostitutionsgewerbes rechtfertige.

Die undifferenzierten Darlegungen der Antragsgegnerin und die vorgelegten Unterlagen belegen aber weder eine besondere Schutzbedürftigkeit noch eine zu erwartende „milieubedingte Unruhe“ im Umfeld des Anwesens des Antragstellers hinreichend. Der pauschale Verweis auf das Vorhandensein von Schulen und Kindergärten etc. und den Umstand, dass sich viele Kinder und Jugendliche in der Innenstadt aufhalten, ist nicht geeignet, eine abstrakte Gefährdung nachvollziehbar zu untermauern, denn die Existenz von derartigen Einrichtungen ist in jedem Stadtbereich üblich. Abgesehen davon lässt sich auch konkret für das Umfeld, in dem sich das Anwesen des Antragstellers befindet, keine besondere Schutzbedürftigkeit feststellen. Da es sich bei der A-Straße um eine von der S... abzweigende Sackgasse handelt, beschränkt sich der Zugang zu dieser Straße hauptsächlich auf die Anwohner und Besucher, die die dort gelegenen Anwesen gezielt aufsuchen. Von Passanten wird diese Straße mangels eines Durchgangs bzw. einer Verbindung zu anderen Straßen nicht benutzt. Die A-Straße kommt daher auch nicht als Schulweg in Betracht, zumal die Grundschule S...F... ca. 500 m und die Gemeinschaftsschule A-Stadt H... ca. 1 km von der Örtlichkeit des Antragstellers entfernt liegen. Es erschließt sich auch nicht, inwieweit von der im Anwesen des Antragstellers geplanten Betriebstätte wesentliche Auswirkungen auf die mehrere hundert Meter entfernt gelegenen Kindergärten zu erwarten sein sollten.

Hiervon abgesehen geht aus der Begründung der streitigen Verordnung zudem nicht hervor, dass die Antragsgegnerin zwischen den Auswirkungen der Wohnungsprostitution einerseits und der Straßen- bzw. Bordellprostitution auf die betroffenen Schutzgüter differenziert und erläutert hat, warum sie nur ein generelles Verbot jeglicher Form der Prostitution zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands für erforderlich und angemessen erachtet. Zwar können für die nach außen weniger als ein Bordellbetrieb in Erscheinung tretende Wohnungsprostitution Belästigungen der Anwohner, „milieubedingte Unruhe“, das Ansprechen Unbeteiligter sowie das An- und Abfahren der Freier als sichtbare Begleiterscheinungen der Prostitution den Erlass eines Verbots im Rahmen einer Sperrgebietsverordnung rechtfertigen. In diesem Zusammenhang hat der Antragsteller aber nachvollziehbar und unwidersprochen geltend gemacht, dass die Prostitutionsausübung nach außen nicht durch die Gestaltung seines Gebäudes in Erscheinung tritt. Von daher ist es nicht ohne weiteres ersichtlich, dass es bei der Ausübung der Prostitution zu den damit üblicherweise verbundenen negativen Begleiterscheinungen kommt. Dies hat die Antragsgegnerin bei ihrer Entscheidung nicht berücksichtigt. Eine differenzierte Befassung mit den Erscheinungsformen des Prostitutionsgewerbes und sich daraus möglicherweise ergebenden unterschiedlichen Gefährdungsprognosen ist unterblieben. Insoweit ist hierin mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bzw. Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 GG ein Abwägungsdefizit zu erblicken, das ebenfalls zur Unwirksamkeit der Verordnung führt.

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

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

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

Beglaubigt:

Saarlouis, den 7. Juli 2020

-elektronisch signiert-

Schirra, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle