

AZ: -32- Wa und Schw

Dringlichkeitsvorlage

Drucksache Nr.: 0111/2013/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Ratsversammlung Oberbürgermeister	17.09.2013	Ö	Vorberatung Eng. entsch. Stelle

Berichterstatter:

Oberbürgermeister Dr. Taurus

Verhandlungsgegenstand:

Der Ratsversammlung wird gemäß § 55 Abs. 3 LVwG der Entwurf einer Rechtsverordnung über das Verbot der Straßenprostitution in Neumünster zur Beratung vorgelegt

Antrag:

Die Ratsversammlung billigt den Entwurf einer Stadtverordnung über das Verbot der Straßenprostitution in Neumünster

Finanzielle Auswirkungen:

K e i n e

Begründung:

Seit etlichen Wochen hat sich in Neumünster eine bislang nicht vorhandene Form der Straßenprostitution etabliert. Der Bereich, in welchem das Gewerbe ausgeübt wird, hat sich angesichts der direkten Nähe zu einer Schule, kirchlichen Einrichtungen und dem Friedhof als sehr konfliktbeladen erwiesen. Aus dieser Grundaussgangslage, den polizeilichen Ermittlungsergebnissen und der aus alledem folgenden Zukunftsprognose ergibt sich die Notwendigkeit, mit gezielten Mitteln gegenzusteuern. Aus diesem Grunde soll nach sehr gründlicher Abwägung aller Interessen die anliegende Stadtverordnung über das Verbot der Straßenprostitution erlassen werden.

Charakteristisch für die rechtliche Regelung der Prostitution in Deutschland war bis zum Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002, dass der Gesetzgeber die Prostitution als solche für nicht schutzwürdig hielt.

Zwar war die Ausübung der Prostitution nicht verboten, ebenso wenig der Erwerb sexueller Dienstleistungen, Prostitution selbst galt aber als „sittenwidrig“.

In der Begründung zum Erlass des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2001 wurde auf die veränderte öffentliche Meinung und auf Gerichtsurteile verwiesen, die den Begriff der „Sittenwidrigkeit“ nicht mehr für gegeben hielten.

Die Regelungen des Artikels 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB vom 02.03.1974) hat der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang jedoch nicht geändert.

Nach Artikel 297 EGStGB kann die Landesregierung zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes durch Rechtsverordnung verbieten, der Prostitution nachzugehen. Sie kann diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf eine oberste Landesbehörde oder andere Behörden übertragen.

In Schleswig-Holstein hat die Landesregierung mit Verordnung vom 21.09.2000 bestimmt, dass die Ermächtigung für den Erlass von Rechtsverordnungen nach Artikel 297 EGStGB (Sperrbezirksverordnungen) auf die Bürgermeister und Landräte übertragen wird.

Die Ermächtigungsnorm des § 297 EGStGB geht davon aus, dass die Prostitution in größeren Städten herkömmlicherweise unvermeidlich ist und dass die ebenfalls dort bestimmten Toleranzzonen verbleiben müssen, um ein unerwünschtes Abgleiten in die Illegalität zu verhindern.

In Gemeinden bis 50.000 Einwohnern darf die Prostitution in all ihren Varianten nach Artikel 297 Abs. 1 Nr. 1 EGStGB für das gesamte Gemeindegebiet verboten werden. Diese Regelung kommt für die Stadt Neumünster aufgrund der Einwohnerzahl nicht in Betracht. In Gemeinden ab 20.000 Einwohnern kann die Prostitution in all ihren Varianten nach Artikel 297 Abs. 1 Nr. 2 EGStGB für Teile des Gemeindegebietes verboten werden. Nach Artikel 297 Abs. 1 Nr. 3 EGStGB kann schließlich die Prostitution auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen, Anlagen und an sonstigen Orten, die von dort aus eingesehen werden können, (im Weiteren „Straßenprostitution“) sowohl für Teile des Gemeindegebietes als auch für das gesamte Gemeindegebiet verboten werden. Die beiden Ziffern 2 und 3 kommen für die Stadt Neumünster grundsätzlich in Betracht, dies aber nur aus Gründen des Jugendschutzes oder des öffentlichen Anstandes.

Damit gilt es, für den Bereich der Stadt Neumünster unter Beachtung des Schutzes der Jugend und des öffentlichen Anstandes in Abgleich mit den grundgesetzlich geschützten Rechtspositionen der Prostituierten (Art. 12 GG Berufsausübung) sowohl Sperrbezirke zu definieren als auch zu prüfen, ob dadurch letztlich Bereiche verbleiben können, in denen Straßenprostitution nicht verboten ist.

Die allgemeinen Sicherheitsinteressen aller Beteiligten sind zu berücksichtigen. Hierbei sind vor allem die Umgebungsbereiche von Schulen, Kindertagesstätten, Bildungseinrichtungen, Kirchen und kirchlichen Einrichtungen, Friedhöfen, Naherholungsbereichen und Einkaufszentren berücksichtigt worden. Gleichermäßen einzubeziehen sind die entsprechenden Verkehrswegebeziehungen (vor allem Schulwege).

In Abwägung der verschiedenen Rechtsgüter und unter Beachtung der einschlägigen Rechtsprechung nimmt die Stadt Neumünster Abstand davon, Prostitution grundsätzlich zu reglementieren und beschränkt die beabsichtigte Stadtverordnung auf Regelungen zur Ausübung der Straßenprostitution. Die Straßenprostitution ist für Neumünster ein neues Phänomen und dieses Jahr erstmalig aufgetreten. Diese Regelung berücksichtigt sowohl das Anbahnungsgeschäft als auch die Orte der Verrichtung.

Nach gängiger Rechtsprechung muss der Ordnungsgeber bei Erlass einer Sperrbezirksregelung zunächst prüfen, ob sie hinsichtlich der in Rede stehenden Gebiete dem Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands dient. Dabei kommt es allerdings nicht darauf an, ob die zu schützenden Rechtsgüter konkret gefährdet oder gestört sind. Es genügt vielmehr, dass die Verordnung sich gegen Gefahren richtet, die aus Handlungen oder Zuständen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit fortdauernd entstehen können (abstrakte Gefährdung, vgl. BayVerfGH 31, 167/180 m. w. N. VGH Bad.-Württ. DÖV 1978, 848/850). Der öffentliche Anstand ist durch die Ausübung der Prostitution oder durch damit verbundene Handlungsweisen (Anbahnungsgeschäfte etc.) regelmäßig gefährdet, wenn die Prostituierten und/oder ihre Freier gegen die für das gedeihliche Zusammenleben der jeweiligen Rechtsgemeinschaft anerkannten Regeln verstoßen, dadurch eine Gefährdung der Allgemeinheit möglich ist und gleichzeitig eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung vorliegt (BVerwG NVwZ 1999, 560; NStZ-RR 200,309).

Auch bei restriktiver Auslegung des Begriffs „öffentlicher Anstand“ muss davon ausgegangen werden, dass Verletzungen des öffentlichen Anstandes möglich sind, wenn Prostituierte und Freier bei der Anbahnung und Verrichtung ihrer Geschäfte auf die Allgemeinheit keine Rücksicht nehmen.

Für die Gültigkeit der Verordnung genügt es, dass ein Bezug auf die gesetzliche Zweckbestimmung vorliegt und dass die Norm geeignet erscheint, dem mit der Ermächtigung verfolgten Zweck zu dienen (Bay VerfGH 31, 167/179).

Nach bislang 10 vorliegenden Ermittlungsberichten der Polizei hat es folgende Gefährdungen und Begleiterscheinungen gegeben: Zunächst im Bereich des Friedhofs an der Plöner Straße haben sich seit April 2013 südosteuropäische Prostituierte auf öffentlichen Verkehrsflächen aufgehalten. Die zunächst zurückhaltende Ausprägung der Aktivitäten der Prostituierten hat sich im Verlaufe der Zeit intensiviert. Im Einzelnen liegen folgende Erkenntnisse vor:

- Anbahnungsversuche und –gespräche an und auf der Straße
- belästigende/beleidigende Ansprache von Passanten, Friedhofsbesuchern und Anwohnern
- missbräuchliche Nutzung eines Buswartehäuschens
- strafrechtlich relevante Anbahnungsversuche gegenüber eindeutig Minderjährigen
- Gefährdung von Kindern und Jugendlichen in vorbeifahrenden Fahrzeugen und auf Fahrrädern
- Verrichtung in offen abgestellten Fahrzeugen in Wohngebieten bzw. als Schulweg genutzten Verkehrswegen

Begleiterscheinungen:

- persönlicher Restmüll, benutzte Kondome, Papiertaschentücher etc.
- verstärkte Irritationen und Unsicherheitsgefühl von Anwohnern, Besuchern des Friedhofs und Verkehrsteilnehmern an und auf dem Friedhof.

Die oben geschilderten Belästigungen, Beleidigungen und Gefährdungen haben sich durch die mittlerweile erfolgte Verlegung des regelmäßigen Aufenthaltes der Prostituierten an die Auffahrt zum Parkplatz der Gesamtschule Brachenfeld verschärft.

Regelmäßig halten sich die Prostituierten von Montag bis Sonntag ab ca. 17:00 Uhr bis in die Morgenstunden in dem Bereich auf. Der Schulunterricht findet von morgens bis in den späten Nachmittag statt (Ganztagsschule), abends werden die Gebäude einschließlich Sporthalle bis in die späten Abendstunden auch von Jugendlichen genutzt (Sportvereine, Schulveranstaltungen etc.). Hinzu kommt die verschärfte Gefährdung von Kindern und Jugendlichen, denen die Anwesenheit der Prostituierten nicht entgangen ist. In einer Mischung aus Naivität und Neugier wollen Kinder und Jugendliche die Situation beobachten, wobei es beiderseits zu Konflikten und aggressiven Handlungen kommt.

So hat es zum Beispiel in einem Fall Auseinandersetzungen zwischen einer Gruppe 15-jähriger Jungen und den Prostituierten gegeben, in einem anderen Fall eine gefährliche Konfliktlage zwischen den Betroffenen und einem 15-jährigen Mädchen. Darüber hinaus gab es Kommunikation zwischen den Damen und einer Gruppe offenbar 7-9-jähriger Roller fahrender Kinder.

Zwischenzeitlich hat sich die Anzahl der Prostituierten verdoppelt, die Zahl der Freier steigt ebenfalls an. Ort der Verrichtungen ist vielfach eine Wohnstraße am Rande der geschlossenen Bebauung in ca. 850 m Entfernung. Hier werden die Anwohner mit u. a. in Feldeinfahrten gegenüber den Häusern parkenden PKW und in diesen vorzufindenden eindeutigen Situationen konfrontiert. Die oben angesprochenen Begleiterscheinungen sind u. a. auf und an Privatgrundstücken der Anlieger feststellbar. Noch nicht einmal durch häufigen Polizeistreifeneinsatz, zum Teil verbunden mit der Erteilung von Platzverweisen, konnten die Aktivitäten sowohl der Freier als auch der Prostituierten zu Gunsten des Jugendschutzes geregelt werden. Sogar bei unmittelbarer Anwesenheit der Polizei im erkennbaren Streifenwagen haben Anbahnungsgespräche stattgefunden.

Darüber hinaus sprechen alle Anzeichen dafür, dass aufgrund des vorliegenden Restmülls sogar der Schulparkplatz der Gesamtschule Verrichtungsort ist. Anscheinend hat das von der Schulleitung ausgesprochene Hausverbot keine Wirkung gezeigt.

Die Gesamtsituation hat dazu geführt, dass der Straßenstrich an der Plöner Straße nicht nur Bürgerbeschwerden nach sich zieht, sondern auch landesweites Medieninteresse hervorgerufen hat.

Die an der Gesamtschule Brachenfeld gegebene Nutzungssituation ist mit der Lage an den anderen Schulen und Sporthallen in Neumünster absolut vergleichbar. Ebenso stellt sich die Situation bei anderen Bildungseinrichtungen sowie kirchlichen Einrichtungen dar. Die Feststellung der Gefährdung des Jugendschutzes an den o. g. Orten erfordert auch die Betrachtung der Verkehrswegebeziehungen zwischen eben diesen Orten und den Wohnungen der Kinder und Jugendlichen. Nach allgemeiner Lebenserfahrung halten sich Jugendliche heutzutage durchaus auch nach 22:00 Uhr sowohl im unmittelbaren Wohnungsumfeld als auch außerhalb auf. Die bisher gewonnenen Erkenntnisse im Umfeld der Plöner Straße sowie Erfahrungen anderer Kommunen führen zu dem Schluss, dass Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Jugendschutzes in den Wohngebieten wahrscheinlich sind. Nach allgemeiner Lebenserfahrung und Erkenntnissen anderer Kommunen geschieht die Ausübung der Straßenprostitution nicht „geräuschlos“. Damit besteht die Gefahr, dass Kinder und Jugendliche sowie Nachbarn Streitereien mit Freiern, Zuhältern oder anderen Prostituierten mit anhören müssen, die Verrichtungen beispielsweise in PKW aus den umliegenden Wohnhäusern beobachtet werden können und generell die Anwesenheit aufreizend gekleideter Damen öffentlich bemerkbar ist.

Die Jugend ist durch die Ausübung der Prostitution gefährdet, wenn die Konfrontation mit Sexuellem aus den Umständen des Einzelfalles objektiv erkennbar und die öffentliche Wahrnehmung des sexuellen Angebotes möglich ist. Die tatsächliche Kenntnisnahme ist nicht erforderlich (VGH Bad.-Württ., Urteil v. 15.12.2008, 1 S. 2256/07).

Vor diesem Hintergrund wurden die allgemeinen Wohngebiete als mit der Straßenprostitution unvereinbar identifiziert. Bezüglich der übrigen Gebiete Neumünsters wurde in Sitzungen mit der hiesigen Polizei erörtert, wo die abstrakte Gefahr der Gefährdung der Jugend und des öffentlichen Anstandes besteht. Dabei wurde insbesondere der Verlauf von Schulwegen erörtert und anhand dieser Kriterien verschiedene Bereiche in Industriegebieten und an Ausfallstraßen ermittelt, die für die Straßenprostitution grundsätzlich in Frage kommen. Bei längeren Straßen wurden Abschnitte gebildet, wenn davon auszugehen war, dass dort keine Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Anschließend wurde hinsichtlich dieser Gebiete ermittelt, ob in den einzelnen Straßen schulpflichtige Kinder wohnhaft sind. Das Ergebnis dieser Untersuchung ist das der Verordnung als Anlage 1 beigelegte Straßenverzeichnis, in der die Verbotszonen einzeln aufgeführt sind.

Nach gängiger Rechtsprechung ist für die Rechtmäßigkeit einer Sperrbezirksverordnung die Erstellung einer Prognose von Bedeutung. Erkennbar hat sich in Neumünster aus einer zunächst eher unbemerkten und mit wenig Außenwirkung und Gefährdungspotential versehenen Situation in vergleichsweise kurzer Zeit eine sich vergrößernde, landesweit bekannte Straßenstrich-Szenerie etabliert, die zunehmend freizügiger und bemerkbarer wird. Die Zahl der Prostituierten hat sich verdoppelt, die Auswahl der Kleidung ist zunehmend freizügiger geworden und insbesondere die Kontaktaufnahme der Prostituierten wird zunehmend offensiver und provokanter.

Die allgemeine Lebenserfahrung führt zu dem Schluss, dass dieses landesweit zurzeit einzigartige Straßenstrich-Gewerbe massiv weiter expandieren wird. Der einschlägige Markt gerade für die Straßenprostitution ist in Hamburg und im Umland nach Erkenntnis der Fachleute mittlerweile saturiert. Es sind nunmehr eindeutige Tendenzen erkennbar, dass sich das einschlägige Gewerbe weiter in Richtung Norden ausdehnen wird. Die verkehrsgünstige, zentrale Lage Neumünsters in Schleswig-Holstein zwischen Hamburg und der dänischen Grenze fördert diese Tendenz und lässt die „Ansiedlung“ weiterer Prostituierten vor allem auf Neumünsters Straßen sehr wahrscheinlich erscheinen.

Für diese Art der Prostitution ist ganz offensichtlich ein Markt vorhanden, der sich zurzeit innerhalb Schleswig-Holsteins allein auf Neumünster konzentriert. Es ist daher aufgrund der oben beschriebenen Standortfaktoren mit einem zunehmenden Zustrom von Prostituierten sowohl aus dem Inland als auch aus dem Ausland zu rechnen. Generell ist in den letzten Jahren ein verstärkter Zustrom von Menschen aus Osteuropa festzustellen, die angesichts der vor Ort vorherrschenden sehr schwachen Wirtschaftsstrukturen im Westen Europas wesentlich bessere Einkommenschancen sehen.

Zurzeit ist für viele EU-Ausländer aus diesen Regionen eine unselbständige Tätigkeit nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit möglich. Ab 2014 wird dieses Zustimmungserfordernis für Rumäninnen und Bulgarinnen entfallen. Dies wird die Attraktivität für diese Art der Prostitution nach aller Voraussicht erhöhen. Es ist davon auszugehen, dass damit auch das System der Zuhälterei verstärkt auftreten wird. Nach Ansicht von Ordnungsbehörde und Polizei ist hierfür in Neumünster bereits eine Basis geschaffen worden. Die Tatsache, dass zurzeit keine Konkurrenz im Bereich der Straßenprostitution besteht und günstiger Wohnraum in Neumünster reichlich vorhanden ist sowie die zentrale Lage in Schleswig-Holstein, erhöht besonders die Attraktivität dieses Standortes Neumünster für sowohl die Freier als auch für das Prostituiertengewerbe.

Erhebliche Beeinträchtigungen können durch an- und abfahrende Freier entstehen, die außerdem ihre PKW in den betroffenen Gebieten abstellen (im Winter oftmals mit laufendem Motor), ihren Müll – auch Kondome und Spritzen – auf der öffentlichen Verkehrsfläche und auf den Privatgrundstücken der Anwohner „entsorgen“ und in Haustoreinfahrten oder an Gartenzäunen urinieren.

Mit dem Erlass der Verordnung wird die Erziehungsarbeit der Eltern dadurch unterstützt, dass Kindern und Jugendlichen die Konfrontation mit solchen Erscheinungen erspart wird (vgl. auch BGH Bad.-Württ. DÖV 1978, 848/850).

Überdies ist durch das OVG Münster (Beschl. v. 26.03.2012, Rn. 16) entschieden worden,

dass auch Erwachsene in ihrem Wohnumfeld eines wirksamen Schutzes bedürfen.

Der notwendige Abwägungsprozess hat die Verwaltung zu Folgendem bewogen:

- Mit der Verordnung wird lediglich die Ausübung der Straßenprostitution geregelt.
- Es werden nicht alle Straßen für die Prostitution mit einem Verbot belegt (milderes Mittel im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes).
- Zum Schutze der Jugend sind alle Wohnbauflächen von dem Verbot der Straßenprostitution erfasst.
- Größere Teile von Gewerbe-/Industriegebieten sind nicht vom Verbot erfasst (ca. 1/9 der bebauten Fläche).
- Eine zeitliche Beschränkung ist nicht angebracht, da aus den o. g. Gesamtumständen Gefährdungen des Jugendschutzes und des öffentlichen Anstandes auch nachts nicht ausgeschlossen werden können.
- Die nicht vom Verbot erfassten Gewerbe-/Industriegebietsflächen stellen überschaubare, zum Teil abgeschlossene Areale mit verkehrsgünstiger Anbindung dar, ohne dass es zu einem Kasernierungseffekt kommt, so dass auch der erforderliche Zustrom von Freiern und damit die Verdienstmöglichkeiten der Prostituierten gewährleistet sind.
- Auch die vorhandenen baulichen Rahmenbedingungen stehen der Freigabe nicht entgegen.
- Die Struktur und Lage der nicht mit einem Verbot belegten Flächen gewährleisten die verbesserte Kontrolle und Einwirkungsmöglichkeiten durch die Polizei und die Schutzinstitutionen für Prostituierte.
- Die Einbeziehung der Grünflächen erfolgt unter Berücksichtigung der Tatsache, dass diese Flächen regelmäßig zur Naherholung, insbesondere durch Familien mit Kindern, vor allem im Sommer intensiv bis in die Abendstunden genutzt werden. Darüber hinaus gibt es häufig in der Umgebung der Grünflächen vorliegende Wohnbebauung.
- Durch die Offenhaltung eines Teilbereichs des Stadtgebietes wird u. a. verhindert, dass Prostitution in die Illegalität abgleitet.
- Der Berufsausübung der Prostitution im Sinne des Art. 12 GG wird damit noch in ausreichendem Maße Rechnung getragen, insbesondere was die Flächenbilanz und die Verdienstmöglichkeiten anbelangt.

Um den künftig absehbaren weiteren Negativentwicklungen überhaupt angemessen begegnen zu können, ist der Erlass der Stadtverordnung zwingend notwendig. Da selbst die nach außen kaum wahrnehmbare Wohnungsprostitution durch Gerichtsentscheidung (BVerwG, Beschl. v. 28.06.95, RA 3) in allgemeinen Wohngebieten als unzulässig, weil störend, anerkannt ist, ist erst recht die öffentlichkeitswirksame Form der Straßenprostitution wirksam zu reglementieren.

Im Hinblick auf den Interessenabgleich der Allgemeinheit mit den Einzelinteressen einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Prostituierten wird mit einem Flächenansatz von ca. 1/9 des bebauten Stadtgebietes, in welchem Straßenprostitution erlaubt bleibt, und einem auf die Straßenprostitution beschränktem Verbot eine angemessene Regelung bezogen auf Art. 12 GG getroffen.

Nach Abwägung aller Tatsachen und Argumente ist der Erlass der Verordnung geeignet, erforderlich und angemessen, um das Spannungsverhältnis zwischen der grundrechtlich gesicherten Berufsausübung und den Rechtsgütern Anderer adäquat aufzulösen. Die Verordnung bedarf nach der Beratung in der Ratsversammlung und der Entscheidung durch den Oberbürgermeister der Genehmigung durch den Innenminister des Landes Schleswig-Holstein. Sie tritt am Tage nach der Veröffentlichung in Kraft.

Im Auftrage

Dr. Olaf Taurus
Oberbürgermeister

Humpe-Waßmuth
Erster Stadtrat

Anlagen:

- Stadtverordnung über das Verbot der Straßenprostitution in Neumünster