

Beschlussvorlage

öffentlich

Drucksachennummer

VO/21/18476/32

Zuständig

Amt für öffentliche Ordnung und
Straßenverkehr

Berichterstattung

Rechts- und Regionalreferent Dr. Boeckh

Gegenstand: Antrag auf Erlass einer Sperrbezirksverordnung an die Regierung der Oberpfalz

Beratungsfolge

Datum

Gremium

TOP-Nr.

30.11.2021

Ausschuss für Verwaltung, Finanzen und Beteiligungen

02.12.2021

Stadtrat der Stadt Regensburg

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss empfiehlt / Der Stadtrat beschließt:

Die Verwaltung wird beauftragt, bei der Regierung der Oberpfalz einen Antrag auf Erlass einer Verordnung über das Verbot der Prostitution im Stadtgebiet zu stellen.

Folgende Empfehlungen der Regierung der Oberpfalz, des Quartiersmanagements Soziale Stadt Innerer Südosten sowie der Kriminalpolizeiinspektion Regensburg sollen dabei berücksichtigt werden:

Das Gebiet Guerickestraße – Kreuzung Zeißstraße/Guerickestraße – Guerickestraße Richtung Nordwesten bis zur Grundstücksgrenze der Flur-Nr. 2367/4 und 2367/5 (nordwestliches Ende der Begrenzungsmauer zwischen beiden Grundstücken) – soll von der äußeren Sperrzone nicht mehr ausgenommen werden, die diesbezügliche Regelung in § 2 Abs. 2 lit. b) der Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Stadt Regensburg vom 05. Juni 2014 soll ersatzlos gestrichen werden.

Sachverhalt:

Gegen Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts hatte die Ausübung der Prostitution und die damit einhergehenden massiven Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Regensburg ein derartiges Ausmaß angenommen, dass zur Abwendung der negativen Folgen der Erlass einer „Sperrbezirksverordnung“ unerlässlich wurde. Die dafür zuständige Regierung der Oberpfalz erließ zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes auf Grund des Art. 3 Abs. 1 des Zehnten Strafgesetzbuches vom 7. April 1970 und des § 2 der Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 21. März 1974 eine Verordnung über das Verbot der Prostitution der Gewerbszucht in Regensburg. Die Verordnung trat am 01.07.1974 in Kraft und galt 20 Jahre. Die Sperrbezirksverordnung sah zwei Sperrzonen vor. In der engeren Sperrzone war jede Ausübung der Prostitution, sowohl im öffentlichen Raum (Straßenprostitution) als auch in Gebäuden, verboten. In der äußeren Sperrzone war nur die Prostitution im öffentlichen Raum untersagt. In Gebäuden durfte demnach Prostitution ausgeübt werden. In jenen Bereichen, die von der äußeren Sperrzone ausgenommen waren, war sowohl im öffentlichen Raum als auch in Gebäuden Prostitution erlaubt.

Mit Datum vom 16. Juli 1994 wurde von der Regierung der Oberpfalz, rechtzeitig vor dem Auslaufen der oben genannten Verordnung, eine Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Stadt Regensburg erlassen. Diese Verordnung sah im Vergleich zur Verordnung aus dem Jahr 1974 geringfügige Gebietsanpassungen bei den Ausnahmen von der äußeren Sperrzone nach § 2 Abs. 2 vor, war aber ansonsten inhaltsgleich.

Mit Datum vom 10. April 2014 wurde ein Änderungsantrag auf Erlass einer Sperrbezirksverordnung an die Regierung der Oberpfalz gestellt. Es wurde unter anderem eine Änderung der Ausnahme von der äußeren Sperrzone beantragt. Mit der derzeit noch gültigen und von der Regierung der Oberpfalz aufgrund von Art. 297 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) vom 02. März 1974 (BGBl I S. 469), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl I S. 2756), und § 9 Nr. 2 der Verordnung über die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen durch die Regierung der Oberpfalz erlassenen Verordnung vom 05. Juni 2014 ist es gemäß § 2 Abs. 2 in der äußeren Sperrzone verboten, auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen, Anlagen und an sonstigen Orten, die von dort aus eingesehen werden können, der Prostitution nachzugehen.

Ausgenommen von der äußeren Sperrzone ist nach § 2 Abs. 2 lit. b der vorstehend genannten Verordnung das Gebiet Guerickestraße – Kreuzung Zeißstraße/Guerickestraße – Guerickestraße Richtung Nordwesten bis zur Grundstücksgrenze der Flur-Nr. 2367/4 und 2367/5 (nordwestliches Ende der Begrenzungsmauer zwischen beiden Grundstücken). Die derzeit gültige Verordnung gilt für zehn Jahre und wird mit Ablauf des 18. Juni 2024 außer Kraft treten

Die Verwaltung wurde vom Quartiersmanagement Soziale Stadt Innerer Südosten zu einer Besprechung bzgl. der Änderung der Verordnung über das Verbot der Prostitution im Gebiet Guerickestraße/Dieselstraße geladen. Hierbei wurde angeregt, den oben genannten Teilbereich der Guerickestraße, der gemäß § 2 Abs. 2 lit. b) der oben genannten Verordnung von der äußeren Sperrzone ausgenommen ist (d.h. Straßenprostitution ist legal), in die äußere Sperrzone einzubeziehen.

Die Regierung der Oberpfalz sowie das Quartiersmanagement Soziale Stadt Innerer Südosten übermittelten jeweils eine Stellungnahme zur geforderten Änderung. In diesen wird angeführt, dass der Gebietscharakter im Bereich der Zeißstraße, Guerickestraße und Dieselstraße sich seit Erlass der derzeit gültigen Verordnung grundlegend geändert habe, so dass eine Anpassung der aktuell gültigen Verordnung dringend erforderlich sei. Im Laufe der letzten Jahre seien in diesem Bereich einige Unterkünfte zur Unterbringung geflüchteter Personen (aktuell ca. 650 Personen, darunter 243 Frauen und 249 Minderjährige) geschaffen worden. 2018 habe der Anteil der ausländischen Bewohner bei ca. 82 % gelegen. Diese Entwicklung der Bevölkerung resultiere daraus, dass es in diesem Gebiet seit 2014 mehrere Wohnunterkünfte für geflüchtete Menschen gebe. In der ehemaligen Pionierkaserne gebe es spezielle Bereiche, die nur für alleinreisende/-stehende Frauen mit/ohne Kinder zugänglich seien. In der GU Dieselstraße sei ein besonderer, abgeschlossener Schutzbereich für bis zu 55 Frauen und deren Kinder nach

Gewalterfahrungen eingerichtet. Außerdem gebe es dort einen offenen Schutzbereich für bis zu 40 andere vulnerable Personen wie psychisch Schwerkranke oder Menschen mit Behinderung. Vor dem Aufbau dieser Einrichtungen sei das Gebiet hauptsächlich gewerblich genutzt worden.

Viele Bewohnerinnen und Bewohner, vor allem Kinder, passierten den genannten Bereich, insbesondere die Guerickestraße, auf dem Weg zum Bus, zur Pestalozzi Grund- und Mittelschule, zum Pestalozzi Kinderhaus oder zu den wichtigsten Standorten der Nahversorgung (z.B. Hornstraße). Des Weiteren sei ein neues Jugend- und Begegnungszentrum (BGZ) in der Guerickestraße 79 im Herbst 2020 eröffnet worden. Dieses solle neben Angeboten eines Jugend- und Familienzentrums, eines Stadtteilprojektes, auch die Menschen mit Migrationshintergrund erreichen. Zudem seien weitere städtebauliche Maßnahmen geplant. Ab 2021 beginne der Bau eines Kinderhauses. Das Begegnungszentrum und das Kinderhaus befänden sich dann in der direkten Nähe zum Bereich, der aktuell von der äußeren Sperrzone ausgenommen ist.

Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass seit dem vom Deutschen Bundestag erlassenen Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3983) und dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) die Prostitution nicht mehr als sozial unwerte Tätigkeit gilt, sondern als „normale“ Dienstleistung zu beurteilen ist. Daher sind Grundrechte, insbesondere Art. 12 GG (Berufsausübungsfreiheit) oder Art. 14 GG (Schutz des Eigentums und Vermögens), bei Einschränkungen der Prostitutionsausübung zu bedenken. Einschränkungen bei der Ausübung der Prostitution oder bei den Örtlichkeiten, auf bzw. in denen sie stattfindet, sind deshalb nur möglich, wenn wichtige Gemeinschaftsgüter dies rechtfertigen.

Gemäß Art. 297 Abs. 1 Nr. 3 EGStGB kann die Landesregierung im Rahmen der Gefahrenabwehr zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes 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 Gemeinde oder eines gemeindefreien Gebiets durch Rechtsverordnung verbieten, der Prostitution nachzugehen. Dies mit dem Ziel, das Zusammenleben der Menschen zu ordnen, soweit ihr Verhalten sozialrelevant ist, nach außen in Erscheinung tritt und das Allgemeinwohl beeinträchtigen kann. Handlungen und Zustände, die eine enge Beziehung zum Geschlechtsleben haben, können Belange des Allgemeinwohls insbesondere dann beeinträchtigen, wenn durch einen Öffentlichkeitsbezug andere Personen, die hiervon unbehelligt bleiben wollen, erheblich belästigt werden; dies gilt insbesondere für die Begleitumstände der Prostitution, die Dritte in schutzwürdigen Interessen berühren (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. Dezember 2008 - 1 S 2256/07).

Der „Schutz der Jugend“ wird als vorrangiges Ziel des Art. 297 Abs. 1 Nr. 3 EGStGB genannt.

Der Jugendschutz genießt aufgrund des in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG verbrieften elterlichen Erziehungsrechtes und der Gewährleistungen von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG Verfassungsrang. Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf Entfaltung ihrer Persönlichkeit im Sinne dieser Grundrechtsnormen. Sie bedürfen des Schutzes, um sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten innerhalb der sozialen Gemeinschaft zu entwickeln. Der Staat ist daher berechtigt, von Kindern und Jugendlichen Einflüsse fernzuhalten, welche sich, zum Beispiel wegen der Kommerzialisierung sexueller Handlungen, auf ihre Einstellung zur Sexualität und damit auf die Entwicklung ihrer Persönlichkeit nachteilig auswirken können (vgl. BVerfGE 83, 130 <139 f.>; 90, 1<16>; 115, 276 <305>). Eine Gefährdung der Jugend durch die Ausübung der Prostitution hat der Gesetzgeber zudem im Strafgesetzbuch (§184g Nr. 2 StGB) unter Strafe gestellt.

Das weitere Ziel des Art. 297 Abs. 1 Nr. 3 EGStGB ist der „Schutz des öffentlichen Anstandes“. Hierunter wird der Schutz der Allgemeinheit und Einzelner vor den mit der Ausübung einer nach außen in Erscheinung tretenden Prostitution typischerweise verbundenen Belästigungen oder Gefährdungen verstanden.

Die Regierung der Oberpfalz sowie das Quartiersmanagement Soziale Stadt Innerer Südosten möchte das Gebiet der Guerickestraße mit in die äußere Sperrzone einbeziehen, um die Kinder und Jugend sowie die Frauen, welche in diesem Gebiet wohnhaft sind, zu schützen. Die oben genannte überwiegende Änderung des Gebietscharakters lässt darauf

schließen, dass der Schutz für die Bewohnerinnen und Bewohner gerechtfertigt ist. Zudem teilte die Regierung der Oberpfalz mit, dass bereits mehrere Personen der Einrichtungen im betroffenen Bereich in sexuellen Kontext angesprochen wurden. Darunter ein 13-jähriges Mädchen und eine Frau, die Kopftuch trägt. Das Mädchen traut sich nach diesem Kontakt den Schulweg nicht mehr allein zu bestreiten. Einige Bewohnerinnen und Bewohner stehen aufgrund dieser Vorfälle auch in Kontakt mit der Regensburger Beratungsstelle des Vereins SOLWODI Bayern e.V. Dies ist eine Beratungsstelle für ausländische Frauen in Not, die z.B. Opfer von Menschenhandelt zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wurden.

All diese Tatsachen zeigen, dass die Ausweitung der äußeren Sperrzone bzw. die Einschränkung der Ausnahme von der äußeren Sperrzone im vorliegenden Fall zum Schutze des öffentlichen Anstandes gerechtfertigt ist, da die Eigenart des betroffenen Gebietes durch eine besondere Schutzbedürftigkeit und Sensibilität, in diesem Fall als Gebiet mit hohem Wohnanteil durch die Einrichtung von Unterkünften für geflüchtete Menschen, für alleinreisende/-stehende Frauen mit und ohne Kinder sowie psychisch Schwerkranke und Menschen mit Behinderung, sowie den entsprechenden sozialen Einrichtungen gekennzeichnet ist (vgl. Hessischer VGH, Beschluss vom 19. Februar 1990 - 11 N2596/87 -, NVwZ-RR 1990, S. 472; Urteil vom 31. Oktober 2003 - 11 N 2952/00 -, NVwZ-RR 2004, S. 470 <471>; Niedersächsisches OVG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 11 KN 4073/01 -, juris, Rn. 45 ff.). Des Weiteren ist die nach außen in Erscheinung tretende Ausübung der Prostitution bzw. die theoretische Verfügbarkeit dieser Dienstleistungen an diesem Ort typischerweise mit Belästigungen Unbeteiligter verbunden und es ist eine „milieubedingte Unruhe“, wie zum Beispiel das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwohnerinnen, zu befürchten (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16. August 1978 - I 2576/77 -, DÖV 1978, S. 848 <850>; Urteil vom 15. Dezember 2008, a.a.O. Rn. 72 m.w.N.; Hessischer VGH, Beschluss vom 19. Februar 1990, a.a.O., S. 472), wie die oben genannten Vorfälle in der Vergangenheit bereits gezeigt haben. Damit ist die Zulassung von Straßenprostitution in einem Wohnumfeld inkl. Kinderhaus und Begegnungszentrum nicht angemessen.

Eine Einschränkung in der Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ist laut der Kriminalpolizeiinspektion Regensburg als sehr gering anzusehen, da in diesem Bereich bereits seit mehreren Jahren kaum noch der Prostitution nachgegangen wird. Auch wenn nach diesen Erkenntnissen in diesem Bereich kaum mehr Straßenprostitution stattfindet, ist die theoretische Verfügbarkeit dieser Dienstleistung an diesem Ort auch aufgrund der noch bestehenden Ausnahme vom äußeren Sperrbezirk im Bewusstsein der Freier verankert. Daraus resultieren die bekanntgewordenen Belästigungen durch die milieubedingte Unruhe, das Ansprechen Unbeteiligter und das Anfahren und Abfahren der Freier als sichtbare Begleiterscheinungen der Ausnahme von der äußeren Sperrzone.

Das räumliche Ausübungsverbot der Straßenprostitution ist somit ein geeignetes und erforderliches Mittel zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes, um zukünftige Belästigungen Unbeteiligter, das Werben von Freiern und anstößiges Verhalten gegenüber Passantinnen und Anwohnerinnen als erhebliche Belästigungen unterhalb der Gefahrenschwelle zu verhindern (vgl. BTDruck VI/293, S. 3 und BTDruck VI/410, S. 1).

Ein Ausweichen der Straßenprostitution in andere Teile des Stadtgebiets bleibt weiterhin im Gebiet des Donauhafens möglich. Die Ausübung der Prostitution wird durch die Änderung entsprechend Art. 297 Abs. 3 EGStGB auch nicht auf bestimmte Straßen oder Häuserblocks (Kasernierung) beschränkt.

Mit der durch die Beschlussvorlage zu erzielenden Einschränkung der Ausnahmen von der äußeren Sperrzone bzw. der Erweiterung des Bereichs der äußeren Sperrzone kann im konkreten Fall zukünftig mit der Prostitutionsausübung einhergehenden Missständen begegnet werden, und insbesondere angesichts der hohen Bedeutung des Jugendschutzes (vgl. BVerfGE 83, 130 <139 f.>) ist es den Prostituierten und anderen Personen, die im Zusammenhang mit der Prostitution ihren Beruf ausüben, grundsätzlich zumutbar, mit dieser Änderung der Sperrbezirksverordnung konfrontiert zu werden.

In Abwägung der genannten relevanten Gesichtspunkte stellt die Erweiterung der äußeren Sperrzone im vorstehend dargestellten Umfang auch keinen rechtlich relevanten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Prostituierten dar, jedenfalls hat diese hinter die genannten Belange des Jugendschutzes sowie des Schutzes des öffentlichen Anstandes zurückzutreten.

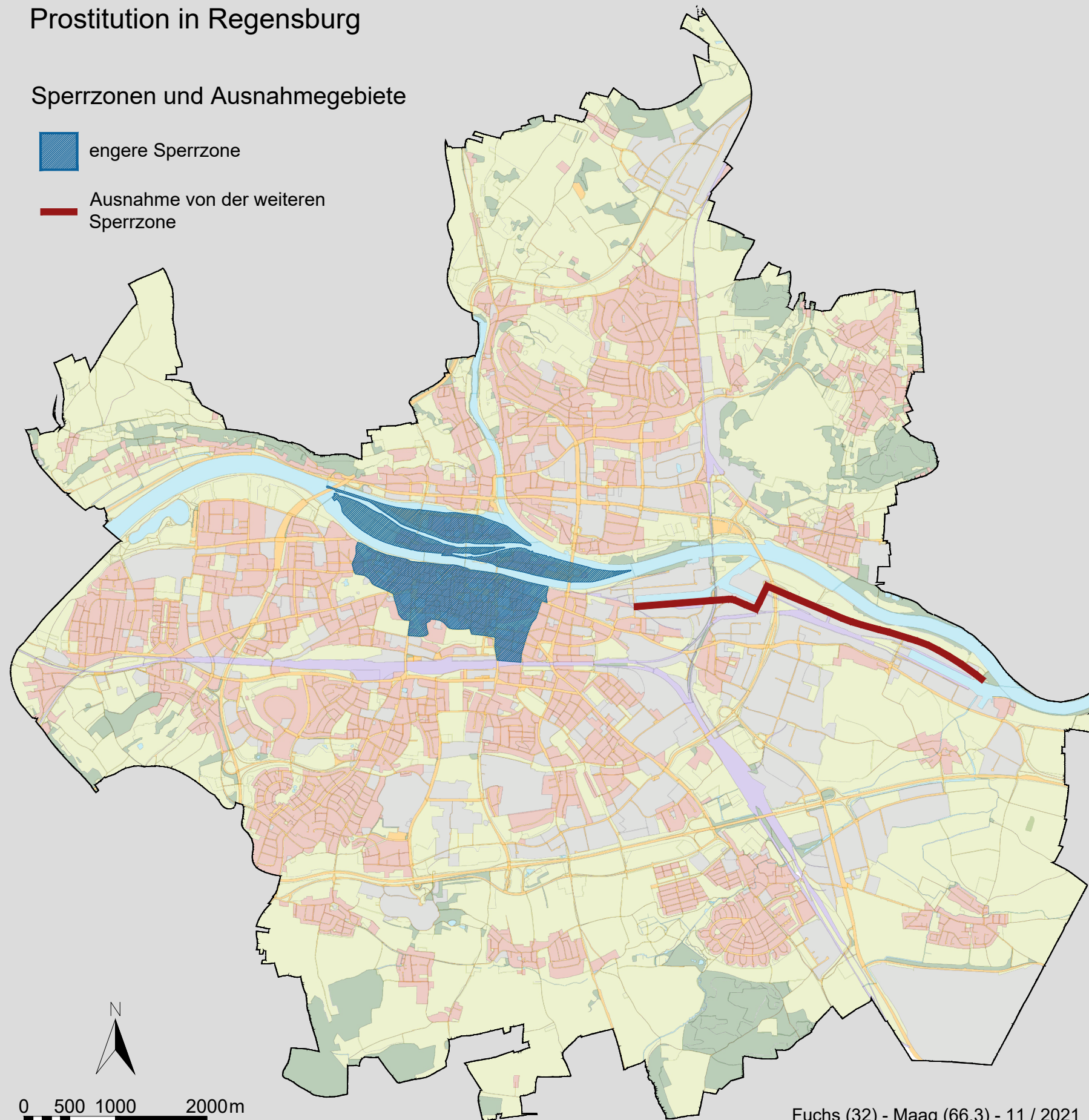
Schlussfolgernd ist aufgrund der aktuellen Erkenntnisse der Regierung der Oberpfalz, des Quartiersmanagement Soziale Stadt Innerer Südosten sowie der Kriminalpolizei Regensburg eine Anpassung der Verordnung über das Verbot der Prostitution in der Stadt Regensburg geboten.

Anlagen:

Prostitution in Regensburg

Sperrzonen und Ausnahmegebiete

-  engere Sperrzone
-  Ausnahme von der weiteren Sperrzone



Klimavorbehalt

Prüfung klimarelevanter Beschlussvorlagen der Stadt Regensburg

Gegenstand der Beschlussvorlage	
Drucksachennummer	
Für Prüfvorgang zuständiges Fachamt	
Bearbeiter/-in	

Stufe 3: Ergebnisdarstellung in der Beschlussvorlage

(Dieses Dokument ist Bestandteil der Beschlussvorlage)

Bitte erläutern Sie kurz Ihre Ergebnisse von Stufe 1 (*Geben Sie an, ob der Beschluss Auswirkungen auf das Klima hat und fassen Sie kurz die positiven und negativen Auswirkungen zusammen oder die Begründung, warum keine Auswirkungen auftreten*)

Stufe 1: Zusammenfassung der Ergebnisse

--

Stufe 2:

Erfüllt der Beschluss die im Leitbild vorgegebenen Ziele? o ja o nein o teilweise
(Falls nein, beantworten Sie bitte die nächste Frage; falls ja, ist die Bearbeitung von Stufe 3 hiermit beendet)

Bitte begründen Sie, warum die Inhalte des Beschlusses von den im Leitbild Energie und Klima vorgegebenen Zielen abweichen:

--