



Allgemeinverfügung über das Verbot sexueller Dienstleistungen zur Verhinderung der Ausbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) im Stadtgebiet

Das Ordnungsamt der Stadt Heilbronn erlässt gemäß § 28 Abs. 1 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), § 1 Abs. 6 der Verordnung des Sozialministeriums über die Zuständigkeiten nach dem IfSG (IfSG-ZustV), § 20 Abs. 1 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV 2 (CoronaVO) und § 35 Satz 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) für das Stadtgebiet Heilbronn folgende Allgemeinverfügung:

1. Das Anbahnen, Anbieten und Ausüben sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt im Sinne von § 2 Abs. 1 des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) sind verboten. Dies gilt nicht für das Anbahnen, Anbieten und Ausüben entgeltlicher sexueller Dienstleistungen in Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnliche Einrichtungen, soweit die Räumlichkeit, in der die entgeltliche sexuelle Dienstleistung erbracht wird, durch höchstens zwei Personen gleichzeitig genutzt wird; es ist ein Hygienekonzept nach § 5 CoronaVO dem Ordnungsamt unverzüglich vorzulegen.
2. Die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen im Sinne von § 2 Abs. 1 ProstSchG ist ebenfalls verboten, soweit keine Ausnahme nach Ziffer 1 Satz 2 dieser Allgemeinverfügung vorliegt.
3. Für jede Zuwiderhandlung gegen Ziffer 1. und 2. dieser Allgemeinverfügung wird die Festsetzung eines Zwangsgelds in Höhe 350 EUR angedroht.
4. Diese Allgemeinverfügung ist am 16.10.2020 auf der Internetseite der Stadt Heilbronn unter www.heilbronn.de bereitgestellt worden und tritt am folgenden Tag in Kraft.

Begründung

1. Sachverhalt

Zu Beginn des Jahres 2020 wurde das Virus SARS-CoV 2, bekannt als Corona-Virus, erstmals in China in der Stadt Wuhan, für die Öffentlichkeit bekannt. Dieses Virus kann die Lungenkrankheit COVID-19 auslösen, die bei bestimmten vulnerablen Gruppen oder aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen häufig zu schweren Komplikationen bis zu Todesfällen führt. Das Virus ist hoch infektiös und dessen Übertragung ist auch möglich, wenn die infizierte Person über keine Symptome klagt. Eine Übertragungsmöglichkeit für das Virus sind Aerosole, wie z. B. Körperschweiß oder Speichel. Auch korreliert die Übertragung des Virus zwischen Menschen mit der Virusdichte in der Luft. Daher ist die Übertragungsfahr im Freien geringer als in geschlossenen Räumen. Eine Hilfsmöglichkeit zur Senkung der Virusdichte ist das regelmäßige Lüften von geschlossenen Räumen. Als weitere geeignete Mittel zur Verringerung der Ansteckungsgefahr haben sich insbesondere die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 Metern, die Benutzung von relativ dichten Alltagsmasken und die regelmäßige Desinfektion von berührten Flächen und Gegenständen erwiesen, wobei die Forschung noch nicht abgeschlossen ist. Aktuell liegen noch keine zugelassenen Wirk- oder Impfstoffe für Deutschland vor, die bereits entsprechend produziert und für die Behandlung bzw. Impfung eingesetzt werden können.



Seit Anfang 2020 hat sich das Virus zunehmend in Europa, auch bedingt durch die Globalisierung, insbesondere über den Luftverkehr ausgebreitet. Durch die immens hohe Infektionsrate des Virus war bei einer ungehinderten Verbreitung im Frühjahr 2020 zu befürchten, dass das Gesundheitssystem in Deutschland infolge von Kapazitätsengpässen derart ausgelastet wäre, dass nicht sämtliche Patienten bei einer stationären Aufnahme z. B. mittels Beatmungsgeräten hätten behandelt werden können. Diese Problematik wurde durch entsprechende Bilder und Reportagen über den bevorstehenden Zusammenbruch des Gesundheitssystems in Italien deutlich. Daher wurde im März 2020 in Deutschland von der Bundesregierung eine durch das Corona-Virus ausgelöste Epidemie von nationaler Tragweite sowie seitens der Weltgesundheitsorganisation WHO eine Pandemie ausgesprochen. Ferner verfügten sämtliche Bundesländer im März 2020 einen sogenannten Lockdown, der Kontaktbeschränkungen sowie verschiedene Betriebsverbote und damit erhebliche Grundrechtseingriffe zur Folge hatte.

Infolge einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (VGH BW) vom 06.10.2020 ist die zu Beginn der Pandemie erfolgte Schließung von Prostitutionsstätten mittlerweile unverhältnismäßig. Als Folge wurde das Betriebsverbot für Prostitutionsstätten nach § 13 Nr. 2 der Corona-Verordnung des Landes Baden-Württemberg (CoronaVO) mit Wirkung zum 12.10.2020 entsprechend gelockert bzw. angepasst. Nunmehr ist der Betrieb von Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnlichen Einrichtungen sowie jede sonstige Ausübung des Prostitutionsgewerbes im Sinne von § 2 Abs. 3 des Prostituiertenschutzgesetzes zulässig, soweit die Räumlichkeit, in der die entgeltliche sexuelle Dienstleistung erbracht wird, durch höchstens zwei Personen gleichzeitig genutzt wird. Für diesen Fall sind jedoch die Hygieneanforderungen nach § 4 einzuhalten, ein Hygienekonzept nach Maßgabe von § 5 zuvor zu erstellen und eine Datenverarbeitung nach § 6 durchzuführen. Ferner gilt ein Zutritt- und Teilnahmeverbot nach § 7 und darüber hinaus sind die Arbeitsschutzanforderungen nach § 8 einzuhalten (vgl. § 14 CoronaVO).

Dagegen ist die Ausübung der Prostitution auf eigene Rechnung durch sogenannte „Selbstständige“, was z. B. im sogenannten Straßenstrich oder bei der aufsuchenden Prostitution in Hotels oder in Wohnungen üblich ist, von diesen Regelungen nicht erfasst. Dies wird auch in der amtlichen Begründung zu § 13 CoronaVO in ihrer ersten Fassung vom 23.06.2020 deutlich, wonach die gewerbsmäßige Leistung im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person, von der Untersagung in dieser Vorschrift umfasst wird. Ein Prostitutionsgewerbe betreibt hingegen nicht, wer ausschließlich aus ihrer oder seiner eigenen Prostitutionstätigkeit einen wirtschaftlichen Nutzen zieht. Daher hat der Ordnungsgeber bewusst einen Teil der Prostitutionsausübung von den Regelungen nach der CoronaVO, welche die Prostitutionsausübung betreffen, ausgenommen. Dies hat zur Konsequenz, dass die Prostitutionsausübung durch Selbstständige keine Hygienevorgaben wie z. B. Hygienekonzept und Datenerhebung von Kunden unterliegt. Gerade diese Form der Prostitutionsausübung birgt jedoch eine erhebliche Infektionsgefahr für die Prostituierten und ihre Kunden.

Gegenwärtig steigen die Infektionszahlen europaweit dynamisch an und die Wissenschaft spricht von einer zweiten „Pandemiewelle“ in Deutschland. Aktuell ist die Anzahl an Neuinfektionen bundesweit höher als im Frühjahr 2020. Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation in Deutschland ist ein erneuter bundes- oder landesweiter Lockdown, der die Wirtschaft sowie die Bildungseinrichtung für Kinder und Jugendliche betrifft, unbedingt zu vermeiden; hierüber besteht ein politischer und gesellschaftlicher Konsens.



Die Stadt Heilbronn ist eine Großstadt mit knapp 130.000 Einwohner und zugleich das Oberzentrum der Region Heilbronn-Franken. Kleinstädte, bei denen die Prostitutionsausübung kraft Gesetzes zulässig wäre (mehr als 35.000 Einwohner) wie z. B. Sinsheim, Schwäbisch-Hall oder Bietigheim-Bissingen sind räumlich weiter von Heilbronn entfernt. Daher ist in Heilbronn mit einer relativ hohen Zahl an Prostituierten zu rechnen, die Freier aus einem überörtlichen Umfeld anziehen. Entsprechende Erkenntnisse ergaben sich vor der Corona-Pandemie aus der Beobachtung des Straßenstrichs in Heilbronn, der sich in der Hafestraße konzentrierte.

Erfahrungen der Polizei und der sozialen Beratungsstelle für Prostituierte zeigen, dass mit einer Umsetzung der Hygienevorgaben, wie sie für Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnliche Einrichtungen als Bedingung für die Betriebsöffnung gegenüber den Kunden gefordert wird, bei selbstständigen Prostituierten nicht zu rechnen ist. Diese Umsetzung ist jedoch dringend erforderlich, um eine Weiterverbreitung des Corona-Virus bei infizierten Prostituierten oder ihren Kunden mittels Ansteckung zu vermeiden.

Diese Umstände erfordern aus Sicht der Ortspolizeibehörde die sofortige Untersagung der Prostitutionsausübung im Stadtkreis Heilbronn für die Dauer der Epidemie mit dem Corona-Virus, soweit diese nicht in Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnlichen Einrichtungen erfolgt.

2. Rechtliche Gründe

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft gemäß § 28 Abs. 1 Satz des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20.07.2000 (BGBl I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2020 (BGBl I S. 1385), die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

Ferner kann die zuständige Behörde nach § 31 IfSG Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern die Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten ganz oder teilweise untersagen. Dies gilt auch für sonstige Personen, die Krankheitserreger so in oder an sich tragen, dass im Einzelfall die Gefahr einer Weiterverbreitung besteht.

Nach § 32 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierung können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Hiervon hat die Landesregierung Baden-Württemberg durch den Erlass der Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV 2 (CoronaVO) vom 23.06.2020 entsprechend Gebrauch gemacht. Hierbei hat sie die zuständigen Behörden nach § 20 Abs. 1 CoronaVO ermächtigt, weitergehende Maßnahmen zum Schutz vor Infektionen zu erlassen, in dem sie darauf verweist, dass deren Eingriffsermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz durch die CoronaVO unberührt bleiben.



Gemäß § 1 Abs. 6 der Verordnung des Sozialministeriums über Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz in der aktuellen Fassung sind die Ortspolizeibehörden für Maßnahmen nach §§ 28 bis 31 IfSG sachlich zuständig. Dies sind nach § 62 Abs. 4 des Polizeigesetzes für Baden-Württemberg (PolG) die Gemeinden. Die örtliche Zuständigkeit erstreckt sich gemäß § 68 Abs. 1 PolG auf den Dienstbezirk und somit auf das Stadtgebiet bzw. den Stadtkreis Heilbronn.

Personen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten und diese ausüben (Prostituierte) sowie Personen, welche ein entsprechendes Angebot annehmen und derartige Dienstleistungen in Anspruch nehmen (Freier), sind Ansteckungsverdächtige im Sinne des IfSG.

Ansteckungsverdächtig sind Personen, von denen anzunehmen sind, dass sie Krankheitserreger aufgenommen haben, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein. Bei der Beurteilung, ob eine Person ansteckungsverdächtig ist, sind zu berücksichtigen die Art bzw. Infektiosität von COVID-19 als Krankheit, die Übertragungswege (insbesondere Atemwege) und Inkubationszeit (= bis zu 14 Tage nach möglicher Infektion) sowie Zeitpunkt, Zeitdauer und Intensität des Kontakts von Betroffenen mit Kranken oder Krankheitsverdächtigen. Ansteckungsverdacht besteht nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.03.2012 (Az.: 3 C 16.11) dann, wenn die Annahme, die Person habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher ist, als das Gegenteil. Für die Beurteilung sind die Eigenheiten der Krankheit, epidemiologische Erkenntnisse und Erkenntnisse über die Empfänglichkeit der Person für den Erreger zu berücksichtigen. Dies ist bei Prostituierten und Freien entsprechend der Fall.

Die Behörde trifft die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Hierbei sind die Erkenntnisse des Robert-Koch-Instituts (RKI) als fachliche Institution insbesondere zur epidemiologischen Lage in Deutschland betreffend dem Corona-Virus entsprechend heranzuziehen. Wie bereits berichtet, ist aktuell eine erneute Zunahme der Infektionszahlen in Deutschland sowie in Teilen von Europa und der Welt zu verzeichnen (sogenannte zweite Pandemiewelle). Ferner besteht eine gewisse „Katastrophenmüdigkeit“ bei der Bevölkerung, was zu einer Sorglosigkeit bei Teilen der Bevölkerung führt. Seit 14.10.2020 ist zudem der Stadtkreis Heilbronn aufgrund der Überschreitung des Inzidenzwertes von 50 (50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner bezogen auf 7 Tage) ein sogenanntes „Risikogebiet“ im Hinblick auf das Infektionsgeschehen durch das Corona-Virus.

Als Teil der Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG kann die Ortspolizeibehörde gemäß § 31 IfSG die Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten bei Ansteckungsverdächtigen ganz oder teilweise untersagen. Nach Einführung eines Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 und eines Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) im Jahr 2017 wird die Ausübung der Prostitution als Beruf anerkannt. Insoweit können Maßnahmen gegen Prostituierte auch auf § 31 IfSG gestützt werden. Hilfsweise kommt als Rechtsgrundlage für das Prostitutionsverbot auch § 11 Abs. 3 Nr. 1 ProstSchG in Betracht, wonach die zuständige Behörde jederzeit Anordnungen zur Ausübung der Prostitution erteilen kann, soweit dies erforderlich ist zum Schutz der Kundinnen und Kunden oder anderer Personen vor Gefahren für Leben, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung oder Gesundheit. Zuständige Behörde nach dieser Bestimmung ist z. B. der Stadtkreis als untere Verwaltungsbehörde, wozu auch die Stadt Heilbronn zählt (vgl. § 1 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zum ProstSchG für Baden-Württemberg). Hingegen bildet § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die Rechtsgrundlage für das Verbot der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen durch Freier.



Soweit der Ortspolizeibehörde bei der Anordnung von Maßnahmen, die in dieser Allgemeinverfügung aufgeführt sind, Ermessen eingeräumt wurde, hat sie hiervon pflichtgemäß Gebrauch gemacht. Ein pflichtgemäßes Ermessen besteht bei Maßnahmen, die sich auf § 31 IfSG oder § 11 Abs. 3 ProstSchG stützen.

Das Verbot der Prostitutionsausübung und der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen ist geeignet, die Verbreitung des Corona-Virus als Krankheitserreger und Auslöser der Krankheit COVID-19 zu verringern. Von dem Verbot ist die Prostitutionsausübung in Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnlichen Einrichtungen ausgenommen, soweit diese die einschlägigen Hygienevorgaben nach §§ 4 bis 8 CoronaVO entsprechend umsetzen. Dies entspricht somit auch dem Beschluss des VGH BW vom 06.10.2020.

Ferner ist das Verbot der Prostitutionsausübung und der Inanspruchnahme von sexuellen Dienstleistungen angemessen. Derzeit bestehen weiterhin komplette Betriebsverbote aus Gründen des Infektionsschutzes z. B. für Diskotheken, Clubs und die Veranstaltungsbranche für die Organisation von Großveranstaltungen. Ein Ende des Verbots ist nicht abzusehen. Gegenüber dem Einkommensverlust durch das Tätigkeitsverbot steht der Gesundheitsschutz für die Prostituierten, die teilweise durch Zwang gegen ihren Willen diese Tätigkeit ausüben müssen, sowie für die Freier und deren Angehörigen. Daher ist das Verbot der Prostitutionsausübung und der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen auch verhältnismäßig.

Darüber hinaus ist der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 des Grundgesetzes gewahrt. Nach dem ProstSchG müssen Gewerbetreibende bereits über entsprechende Hygienekonzepte verfügen. Ferner besteht ein gewisser sozialer Kontrolldruck zwischen Betreiber und Beschäftigten auf Einhaltung der Vorgaben nach der CoronaVO bei Prostitutionsstätten, Bordellen und ähnlichen Einrichtungen, da diese andernfalls mit einer Schließung des Betriebs rechnen müssen. Dieser soziale Kontrolldruck entfällt hingegen, wenn Selbstständige auf eigene Rechnung dieser Tätigkeit nachgehen.

Die Anordnung des Verbots nach Ziffer 1. und 2. dieser Allgemeinverfügung ist daher recht- und zweckmäßig.

Gemäß § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 5 IfSG werden die Schutzmaßnahmen auf Vorschlag des Gesundheitsamtes angeordnet. Einen entsprechenden Vorschlag hat das Gesundheitsamt dem Ordnungsamt vorgelegt.

Des Weiteren haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Schutzmaßnahmen gemäß § 28 Abs. 3 i. V. m. § 16 Abs. 8 IfSG keine aufschiebende Wirkung (vgl. § 80 Abs. 2 Satz Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung), weshalb die Allgemeinverfügung kraft Gesetzes sofort vollziehbar und vollstreckbar ist. Insofern ist die behördliche Anordnung des Sofortvollzugs mit entsprechender Begründung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung entbehrlich.

Die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 350 EUR für jede Zuwiderhandlung gegen Ziffer 1. oder 2. dieser Allgemeinverfügung ist geeignet, erforderlich und angemessen, um die genannten Verbote durchzusetzen zu können. Ein anderes Zwangsmittel ist nicht tauglich, der Gefahr vorzubeugen. Im Übrigen stellt das Zwangsgeld das am wenigsten belastende Zwangsmittel dar.

Das Zwangsgeld kann so lange wiederholt festgesetzt und erhöht werden, bis der geforderte Zustand hergestellt ist. Außerdem kann nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Zwangshaft verhängt werden, wenn das Zwangsgeld uneinbringlich ist.



Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe bei der Stadt Heilbronn mit Sitz in Heilbronn Widerspruch erhoben werden.

Hinweise

Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung.

Eine Missachtung der Ziffer 1. und 2. dieser Allgemeinverfügung kann nach § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG mit einer Geldbuße bis zu 25.000 EUR geahndet werden.

Die Allgemeinverfügung gilt nach § 1 Abs. 2 der städtischen Bekanntmachungssatzung am Tag der Bereitstellung auf der Internetseite der Stadt Heilbronn unter www.heilbronn.de als bekannt gegeben.

Der vollständige Text der Allgemeinverfügung mit Begründung kann im Ordnungsamt der Stadt Heilbronn, Weststraße 53, Zimmer 506, zu den üblichen Öffnungszeiten und nach vorheriger Terminvereinbarung eingesehen werden. Ferner kann die vollständige Allgemeinverfügung auch auf der Homepage der Stadt Heilbronn abgerufen werden.

Heilbronn, 16.10.2020
Stadt Heilbronn
Ordnungsamt
In Vertretung

gez.

Rüdiger Muth