

**Titel:**

**Hausverbot für eine Therme**

**Normenketten:**

BayGO Art. 88 Abs. 3 S. 1

VwGO § 40 Abs. 1 S. 1, § 42 Abs. 1 Alt. 1, § 113 Abs. 1 S. 1

**Leitsätze:**

1. Zur Führung der laufenden Geschäfte nach Art. 88 Abs. 3 S. 1 BayGO gehört auch die Organisation eines störungsfreien Betriebs. Hiervon ist die Befugnis umfasst, gegenüber Störern vom Hausrecht Gebrauch zu machen. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)
2. Behörden sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig in Selbstorganschaft verpflichtet. Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, schließt dies aus, dass behördenexterne Personen für eine Behörde dergestalt tätig werden, dass sie materiell letztverantwortlich die von der Behörde vorzunehmende Entscheidung treffen. Danach ist es ohne eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung verboten, behördenfremden Personen Zeichnungsbefugnis zum Erlass von Verwaltungsakten im Namen der Behörde zu erteilen. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)
3. Das Hausverbot hat präventiven Charakter, indem es darauf abzielt, zukünftige Störungen des Betriebsablaufs in der Behörde zu vermeiden. Aufgrund von in der Vergangenheit liegenden Tatsachen sind daher grundsätzlich die Tatsachen zu benennen, die in der Vergangenheit den Hausfrieden gestört haben. Ferner ist anzuführen, dass in Zukunft wieder mit Störungen zu rechnen ist und das Hausverbot daher nötig ist, um erneute Vorfälle zu verhindern. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
4. Eine Behörde muss grundsätzlich auch mit aus ihrer Sicht schwierigen Besuchern zurechtkommen und sie ihr Anliegen ungehindert vortragen lassen. Sie kann nicht sogleich auf ein Hausverbot zurückgreifen. Diese Möglichkeit ist der Behörde vielmehr erst dann eröffnet, wenn der Dienstablauf nachhaltig gestört wird; beispielsweise, wenn Bedienstete beleidigt werden oder Besucher in nicht hinnehmbarer Weise aggressiv reagieren und mit einer Wiederholung derartiger Vorfälle zu rechnen ist. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
5. Ein Hausverbot erscheint nicht als geeignetes Instrument, etwaige unwahre Tatsachenbehauptungen zu unterbinden. (Rn. 40) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Hausverbot, Hausrecht, Störung des Betriebsablaufs, Selbstorganschaft, Zwei-Stufen-Theorie, Werkleitung, Zweckverband, Dauerverwaltungsakt

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 28.01.2021 – 4 CS 20.2116

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 48642

**Tenor**

- I. Die aufschiebende Wirkung der am 18. Juni 2020 erhobenen Klage des Antragstellers gegen das Haus- und Gebäudeverbot vom 7. August 2019 wird wiederhergestellt.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500,-- € festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller begehrt vorläufigen Rechtsschutz im Hinblick auf ein Hausverbot betreffend das Gelände der R.-Terme in Bad B. Mit E-Mail vom 12. Juli 2019 wandte sich der Antragsteller betreffend die R.-Terme an Frau K. L., persönliche Referentin des Bezirkstagspräsidenten des Bezirks Niederbayern, der zugleich Vorsitzender des Antragsgegners ist. Wörtlich führte der Antragsteller unter anderem aus:

„Mit Entsetzen und beschämend denke ich an das niveaulose Auftreten der Werkleitung zurück, in der sie vehement versuchte, mir mehrfach falsche Tatsachen und Unwahrheiten unterzujubeln (wie sich später herausstelle, war die Werkleitung vor dem Gespräch mit mir bei Angestellten der terme und versuchte durch Suggestivfragerei Stimmung gegen mich zu machen... wobei sich die Angestellten selbst schon die Frage stellten, was sie damit bezwecken wolle?) und gar nicht mehr aufhören konnte. Durch die Voreingenommenheit und fehlende Objektivität der Werkleitung, die völlig irrwitzige, lächerliche und diskriminierende/behindertenfeindliche Art im Umgang mit mir, konnte kein vernünftiges Gespräch zustande kommen. Es endete bekanntermaßen ja damit, dass ich das Gespräch abgebrochen habe, da mir durch die andauernden falschen Unterstellungen, die Zeit für so ein Gespräch zu schade war. Unmöglich, diese Art und Weise... dieser Person! Und jetzt nicht mal zum Auftreten und Benehmen stehen... unmöglich! [...] Auch den völlig unangemessenen Rahmen der Unterhaltung mit einem nackten schwerbehinderten Menschen, ohne Möglichkeit sich vernünftig hinzusetzen, in einem Hinterzimmer/Nebenraum... wenn das der Stil einer Werkleitung ist, dann guate Nacht „terme bad b.“ [...]. Noch dazu, wo ich mittlerweile ja selbst erfahren musste, dass es die Werkleitung mit der Wahrheit nicht so genau nimmt...die Wahrheit für sich anders auslegt. [...] Es gibt einige wirklich gute und engagierte Mitarbeiter, die klasse Arbeit mache... jedoch auch einige Andere, die ziemlich unmotiviert sind (warum wird sich darum nicht gekümmert, wenn lieber am Handy gespielt wird, als vernünftige Arbeit abzuliefern... oder mal eine Entschuldigung für derartige Entgleisungen?) [...]. Aber was soll man denn anders erwarten, wenn die armen Angestellten so ins kalte Wasser geworfen werden?!? Da wird mit einer 5-Sterne-Sauna geworben, wo man sich dem deutschen Sauna-Bund verpflichtet, Schulungen zu halten und Sauna-Aufgiesser auszubilden... und dann schickt man teils ziemlich überfordertes Reinigungspersonal an die Front... und belügt die Gäste, dass alle Aufgiesser beim deutschen Saunabund ausgebildet wurden, was dieser jedoch auf Nachfrage verneinte... eine einzige Dame absolviert den Meister-Kurs. [...]“

Mit einer weiteren E-Mail vom 13. Juli 2019 ergänzte der Antragsteller sein bisheriges Vorbringen:

„[...] Noch zum Schluss eine „Kleinigkeit“ zum abstreiten der Werkleitung bzgl. Behindertendiskriminierung. Für mich nach wie vor unverständlich und abwertend, herabwürdigend meine Lebensumstände beschreibend, habe ich die Aussage entgegengenommen (jedoch danach zeitnah wg. absoluter Niveaulosigkeit und immerwiederkehrenden falschen Anschuldigungen durch die Werkleitung, dass „es doch schön für mich sei, dass ich wg. meiner Schwerbehinderung nicht mehr arbeiten gehen muss! Aber lt. geschilderter Aussage der Werkleitung zählt solch, mich psychisch schwer belastender Müll offensichtlich zum normalen Sprachgebrauch der Werkleitung! [...] Vielleicht sehen sie auch mal die andere Seite, nicht nur die Einseitige, mit teils unwahren Schilderungen einer ... nun ja, hierfür fehlt mir die passende Bezeichnung - beschreibt ich jetzt mal so... selbstgerechten, gefühlkalten und in meinen Augen teils geschäftsschädigende und mitarbeiterunfreundlichen „Werkleitung!“ [...].

## 2

Mit Schreiben vom 7. August 2019 zeigten die Antragsgegnervertreter unter Vollmachtsvorlage die anwaltliche Vertretung der R.-Terme und deren Werkleiterin Frau J. K. an. Gegenstand der Beauftragung seien die falschen, rufschädigenden und beleidigenden Aussagen des Antragstellers in seinen E-Mails vom 12. und 13. Juli 2019 an Frau K.L., der persönlichen Referentin des Bezirkstagspräsidenten des Bezirks Niederbayern. In diesen E-Mails äußere sich der Antragsteller nicht nur negativ zum Qualitätsstandard der R.-Terme, sondern greife auch persönlich die Werkleitung, Frau K., an. Frau K. werde darin u.a. als „niveaulos, als Person, die versuche, Ihnen falsche Tatsachen und Unwahrheiten unterzujubeln, die es mit der Wahrheit nicht so genau nehmen würde und die völlig irrwitzig, lächerlich und diskriminierend/behindertenfeindlich mit Ihnen umgehen würde“ bezeichnet. Der Antragsteller beziehe sich insoweit auf ein Gespräch zwischen ihm und Frau K. vom 4. Juni 2018 im VIP Ruheraum, Vitarium. Dieses Gespräch habe weder in einem Hinterzimmer stattgefunden noch sei der Antragsteller nackt gewesen oder habe er dieses Gespräch abgebrochen. Frau K. habe mit dem Antragsteller ein vernünftiges Gespräch über dessen unangebrachtes Verhalten gegenüber einer Saunamitarbeiterin führen wollen. Als ein sachliches Gespräch nicht möglich gewesen sei, sei das Gespräch von dieser und nicht vom Antragsteller abgebrochen worden. Die Aussage, „dass es doch schön für Sie sei, dass Sie wegen Ihrer

Schwerbehinderung nicht mehr arbeiten gehen müssten“, habe Frau K. mit Sicherheit nicht getätigt. Eine solche Aussage entspreche weder ihrem Sprachgebrauch noch ihrer Position als Werkleitung. Auch sonst habe Frau K. den Antragsteller weder diskriminiert noch wegen seiner Behinderung verbal angegriffen. Weiter behaupte der Antragsteller in den oben genannten E-Mails, dass die R.-Terme nicht dem beworbenen Standard entspreche und unqualifizierte Mitarbeiter beschäftige. Der Antragsteller werde darauf hingewiesen, dass die Rottal-Terme das Zertifikat des TÜV (DIN ISO 901:2015) und das Zertifikat des Deutschen Saunabundes besitze. Ohne entsprechenden Standard und Mitarbeiterqualifikation hätte sie diese Auszeichnung mit Sicherheit nicht erreicht. Mit seinen Aussagen in den beiden E-Mails habe der Antragsteller nunmehr eine Grenze überschritten. Es verstehe sich von selbst, dass sich weder die R.-Terme noch Frau K. persönlich derartige Verhaltensweisen unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt gefallen lassen müssten. Der Antragsteller habe kein Recht, den Ruf der R.-Terme mit falschen Behauptungen zu schädigen oder Frau K. zu beleidigen und sie als behindertenfeindlich und diskriminierend zu bezeichnen. Der Antragsteller werde aufgefordert, sich für die erfolgten Äußerungen zu entschuldigen, indem er die in der Anlage beigefügte Unterlassungserklärung im Original bis spätestens zum 21. August 2019 unterzeichnet zurücksende. Sollte dem wider Erwarten nicht nachgekommen werden, werde die Angelegenheit einer gerichtlichen Klärung zugeführt. Gleichzeitig erteile die Antragsgegnervertreterin namens und in Vollmacht ihrer Mandanten mit sofortiger Wirkung ein Haus- und Gebäudeverbot bezogen auf sämtliche Gebäude sowie das Gelände der R.-Terme in Bad B. Sollte dem Verbot zuwider das Gelände und/oder das Gebäude der R.-Terme betreten werden, werde ohne weitere Vorankündigung sofort die Polizei gerufen und Strafantrag wegen Hausfriedensbruch gem. § 123 StGB gestellt. Ihre Mandantschaft sei bereit, dem Antragsteller den anteiligen Kaufpreis seiner Jahreskarte in Höhe von 613,54 € zurückzuerstatten.

### 3

Mit bei Gericht am 18. Juni 2020 eingegangenem Schriftsatz hat der Antragsteller bezüglich des erteilten Hausverbots Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg erhoben (Az. RN 3 K 20.1052) sowie mit ebenfalls am 18. Juni 2020 bei Gericht eingegangenem Schriftsatz den hier gegenständlichen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt (Az. RN 3 E 20.1048), der zunächst auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO gerichtet war.

### 4

Zur Begründung des Eilantrages wurde im Wesentlichen vorgetragen, dass Hintergrund des Haus- und Gebäudeverbots ein vorangegangener Streit zwischen der Werkleitung und dem Antragsteller bezüglich der Hygienestandards, allgemeiner Standards sowie des Umgangs mit langjährigen Inhabern von Dauerkarten sei. Der Antragsteller habe bereits im Jahr 2017 unter anderem auf diverse Hygienemängel in der Therme hingewiesen. Der Antragsgegner habe ihm mitgeteilt, dass die von ihm angesprochenen hygienischen Mängel in der nächsten Zeit beseitigt werden würden. Im Mai/Juni 2018 habe der Antragsteller eine Mitarbeiterin dahingehend kritisiert, dass diese während ihrer Arbeit ihr Handy benutzen würde. Er habe hieraus geschlossen, dass diese wohl nicht die Zeit gehabt habe, den Saunaofen zu überprüfen, welcher bekanntermaßen bereits diverse Schwierigkeiten gemacht hätte. Dies habe jedoch zur Folge gehabt, dass der Ofen nicht warm gewesen sei, weswegen ein Saunieren sowie der dazugehörige Aufguss nicht möglich gewesen seien. Da dies jedoch für den Antragsteller dringend notwendig sei, da der Saunagang Teil seiner Therapie sei, habe er diese Kritik offen angesprochen. Zudem habe er sich deswegen auch mehrfach bei der Werkleitung erkundigt, ob die Aufgüsse auch tatsächlich nur von geprüftem Personal durchgeführt würden. Entgegen den Ausführungen der Werkleitung, wonach das gesamte Personal eine Ausbildung zum geprüften Saunameister hätte, habe der Antragsteller jedoch nach Rücksprache mit dem Deutschen Saunabund erfahren, dass nur eine Mitarbeiterin in der Einrichtung diese Ausbildung vorzuweisen habe. Am 4. Juni 2018 sei der Antragsteller während eines Saunabesuchs von dem Antragsgegner zum Gespräch gebeten worden. Bereits zu Beginn des Gesprächs habe die Werkleiterin dem Antragsteller die linke Hand zur Begrüßung geben wollen, obwohl ersichtlich sei, dass diese Seite bei dem Antragsteller gelähmt sei. Da es allgemein üblich sei, die rechte Hand zur Begrüßung zu geben, sei vorliegend von einem absichtlichen Verhalten auszugehen. Beim Versuch, die rechte Hand zu geben, sei dann das Handtuch des Antragstellers zu Boden gefallen, sodass dieser nackt und mit entwürdigendem Gefühl vor ihr gestanden sei. Dem Antragsteller sei dann vorgeworfen worden, dass er erzählen würde, dass ein anderer Besucher, Herr K.St., keine Jahreskarte mehr bekäme, da er die Frist hierzu versäumt hätte und der Antragsteller dies für eine Sauerei hielte. Außerdem sei ihm vorgeworfen worden, dass er mit allen Probleme hätte, insbesondere mit den Saunaleitern S1. und S2., die sich bereits beschwert hätten. Als der Antragsteller erklärt habe, dass er

seit über 20 Jahren schwerbehindert sei und deswegen nicht arbeiten könne, habe die Werkleiterin gesagt, dass dies ja schön für ihn sei, dass er nicht mehr arbeiten müsse. Diese Aussage habe den Antragsteller, der vor ca. 20 Jahren durch einen unverschuldeten Unfall linksseitig gelähmt sei, sichtlich geschockt, weswegen er das Gespräch unmittelbar beendet habe. Eine solche saloppe Aussage könne einen langjährigen Therapieerfolg des Antragstellers hinsichtlich seiner psychischen Aufarbeitung der Arbeitsunfähigkeit nachhaltig schädigen. Dies habe den Antragsteller letztlich veranlasst, zwei Beschwerden vom 12. Juli und 13. Juli 2019 in Bezug auf das Verhalten der Werkleitung zu schreiben. Für die darin verwendete Wortwahl habe sich der Antragsteller bereits entschuldigt. Dem Antragsteller stehe sowohl ein Anordnungsanspruch als auch ein Anordnungsgrund nach § 123 Abs. 1 VwGO zu. Der Anordnungsanspruch ergebe sich aus dem Benutzungsanspruch für öffentliche Einrichtungen, Art. 21 GO i.V.m. Art. 26 Abs. 1 Satz 1 KommZG. Der Antragsgegner sei eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO sei eröffnet, da es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handle. Das ausgesprochene Hausverbot sei öffentlich-rechtlicher Natur. Bei der R.-Terme handle es sich um eine öffentliche Einrichtung im Sinne des Art. 21 GO i.V.m. Art. 26 Abs. 1 Satz 1 KommZG. Mit dem angefochtenen Hausverbot werde dem Antragsteller der bestimmungsgemäße Gebrauch der R.-Terme untersagt. Wenn die Frage eines Anspruchs auf Benutzung der öffentlichen Einrichtung öffentlich-rechtlicher Natur sei, müsse umgekehrt auch die Frage der Rechtmäßigkeit der Untersagung öffentlich-rechtlichen Charakter haben. Ein privatrechtliches Verbot wäre nicht in der Lage, einen öffentlich-rechtlichen Anspruch entfallen zu lassen. Der Antragsgegner habe sich durch den Ausspruch des Haus- und Gebäudeverbots nicht der Form eines Verwaltungsaktes bedient, sondern hierzu eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt. Ein solches Vorgehen sei einer Körperschaft des öffentlichen Rechts jedoch untersagt bzw. könne keine Rechtswirkungen dahingehend entfalten, dass ein öffentlich-rechtlicher Anspruch entfalle. Zwar wäre die Werkleiterin durchaus berechtigt gewesen, gemäß Art. 88 GO ein entsprechendes Haus- und Gebäudeverbot für den Antragsgegner auszusprechen. Allerdings müsse dies die Körperschaft in eigenem Namen machen und dürfe sich keines Rechtsanwalts bedienen. Dieser könne allenfalls beratende Funktion haben. Zwar könne ein Verwaltungsakt auch mündlich erteilt werden. Eine solche mündliche Mitteilung seitens der Werkleitung sei jedoch nicht ausgesprochen worden. Damit könne das Haus- und Gebäudeverbot den Rechtsanspruch aus Art. 21 GO nicht beseitigen. Dem Antragsteller sei somit Zugang zu der Einrichtung zu gewähren. Weiterhin wäre das ausgesprochene Haus- und Gebäudeverbot auch rechtswidrig, da es unter anderem unverhältnismäßig sei. Die materielle Rechtswidrigkeit richte sich nach dem Schutzzweck des öffentlich-rechtlichen Hausverbots, d.h. ob der Bestand oder die Funktionsfähigkeit der Therme gefährdet seien und ob dieses dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspreche. Damit der Bestand oder die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Einrichtung gefährdet seien, müsse eine nachhaltige Störung des Dienstbetriebs vorliegen. Es sei insbesondere darauf Rücksicht zu nehmen, dass einerseits die Rechte der Mitarbeiter, andererseits die Rechte der Kunden und Besucher gewahrt würden. Gleichzeitig müsse die Behörde aber auch mit aus ihrer Sicht schwierigen Besuchern zurechtkommen und dürfe nicht zu früh ein Hausverbot verhängen. Folglich könnten die Voraussetzungen dahingehend präzisiert werden, dass eine beachtliche, d.h. mehr als nur leichte und/oder vorübergehende Beeinträchtigung der öffentlichen Tätigkeit innerhalb der Behörde vorliegen müsse und zudem auch zukünftig mit solchen gravierenden Beeinträchtigungen zu rechnen sei. Das solle der Fall sein, wenn Bedienstete beleidigt oder der Adressat des Hausverbots in nicht hinnehmbarer Weise aggressiv reagiere. Das Gespräch selbst sei seitens des Antragstellers ruhig und ordnungsgemäß verlaufen. Die Werkleiterin hingegen habe sich dem Antragsteller gegenüber unangemessen verhalten. Dieses Verhalten habe ihn zu den bereits dargestellten Äußerungen in den beiden E-Mails gebracht. Ob die Formulierungen bereits eine Beleidigung darstellen würden, sei äußerst fraglich. Sie seien zumindest sachbezogen. Auch sei der Antragsteller zutiefst verletzt gewesen. Ferner scheine fragwürdig, ob die Störung in Form der Beleidigung wieder auftreten werde. Der Antragsteller habe sich im Übrigen für die Äußerungen entschuldigt. Von weiteren vergleichbaren Äußerungen sei daher nicht auszugehen. Demzufolge fehle auch bereits der legitime Zweck des Hausverbots. Das verhängte Hausverbot sei außerdem nicht erforderlich gewesen. So erscheine ein zeitlich und örtlich begrenztes Hausverbot schon ein milderes Mittel zu sein. Ein unbefristetes Hausverbot sei nur im Einzelfall zulässig, nämlich wenn jegliche Anhaltspunkte für eine mögliche Besserung fehlen würden. Der Antragsteller habe sich bereits entschuldigt, was wiederum davon zeuge, dass er einsichtig und sich seines Fehlverhaltens bewusst sei. Es müsse berücksichtigt werden, dass selbst bei schweren verbalen Verfehlungen, kombiniert mit einem aggressiven Auftreten des Betroffenen, wiederholt ein Zeitraum von sechs Monaten als verhältnismäßig angesehen werde. Von einer solchen Entgleisung des Antragstellers

könne aber gerade nicht ausgegangen werden. Zum einen seien keine schlimmen Beleidigungen gefallen, zum anderen sei das Streitgespräch in der Lautstärke einer normalen Unterhaltung geführt worden. Das Hausverbot hätte jedenfalls zeitlich begrenzt ausgesprochen werden müssen. Da mittlerweile ein entsprechend langer Zeitraum vergangen sei, sei dem Antragsteller nunmehr Zugang zu gewähren. Weiterhin sei das Hausverbot auch unangemessen, da es außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehe. Die Beurteilung erfolge durch eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen. Auf Seiten des Antragsgegners stünden die Interessen des reibungslosen Dienstablaufs in der Therme. Um diesen zu gewährleisten, sei der Antragsteller mit einem Hausverbot auf unbestimmte Zeit des Bades verwiesen worden. Jedoch müsse berücksichtigt werden, dass der Antragsteller an einer schweren Behinderung leide und die Therme nicht etwa aus Gründen der persönlichen Entspannung aufsuche, sondern vielmehr auf die dort befindlichen Saunen zur Therapie angewiesen sei. Die Relevanz dieser Saunen für seine Gesundheit zeige sich auch dadurch, dass die Kosten von der Krankenkasse übernommen würden. Dem gegenüber stünden lediglich die bereits erwähnten, allenfalls leichten Beleidigungen der Werkleiterin, welche aber von dem Antragsteller selbst als Fehlverhalten eingesehen würden.

## 5

Mit Schriftsatz vom 26. Juni 2020 führte der Antragsgegner aus, dass ein Anordnungsgrund nicht bestehe, da der Antragsteller zwar Anfang September die Rücknahme des Hausverbots vom 7. August 2019 gefordert habe, nachdem ihm dies verweigert worden sei, hätte er jedoch in der Folgezeit über zehn Monate lang nichts hiergegen unternommen. Der Anordnungsgrund, wonach die Nutzung der Therme für seine Therapie erforderlich sei, sei lediglich vorgeschoben. Hilfsweise werde darauf hingewiesen, dass auch der vom Antragsteller behauptete Anordnungsanspruch nicht bestehe. Die R.-Terme sei ein Eigenbetrieb des Zweckverbands Thermalbad B. Er sei nach öffentlichem Recht organisiert. Die Nutzung sei privatrechtlich mit einer verbindlichen Haus- und Badeordnung (AGB) geregelt. Nach § 2 Abs. 3 würden das Personal oder weitere Beauftragte der R.-Terme das Hausrecht ausüben. Anweisungen des Personals oder weiterer Beauftragter sei durch die Nutzer Folge zu leisten. Nutzer, die gegen die Haus- und Badeordnung verstoßen und/oder den Anweisungen des Personals oder weiterer Beauftragter nicht Folge leisten würden, andere Gäste oder das Personal beschimpfen, beleidigen, gefährden, körperliche Gewalt androhen oder handgreiflich werden würden, könnten des Hauses verwiesen werden. In solchen Fällen werde das Eintrittsgeld nicht zurückerstattet. Darüber hinaus könne ein Hausverbot durch die Werkleitung oder deren Beauftragte ausgesprochen werden. Auf die Haus- und Badeordnung werde in einem Aushang am Eingang zur Therme und an der Kasse hingewiesen. Seit dem Jahr 2014 gebe es mit dem Antragsteller Probleme. Er beschwere sich über Preisgestaltung, getrennte Regelungen der Nutzung der Sauna für Frauen, Männer und gemischt, beschimpfe Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen vor anderen Nutzern und äußere sich nicht nur diesen gegenüber, sondern auch im Internet regelmäßig negativ über die Therme. Wie sich aus dem anliegenden E-Mail-Verkehr und den Aktennotizen sowie der internen Korrespondenz zwischen Antragsgegner und Werkleitung ergebe, habe Letztere stets angemessen und besonnen auf die Beschwerden des Antragstellers reagiert. Als er sich immer massiver darüber beschwerte, dass auf seine Anregungen nicht reagiert worden sei und er gegenüber Mitarbeitern der Therme immer unverschämter geworden sei, sei ihm die Erteilung eines Hausverbots angedroht worden. Dies habe jedoch nicht dazu geführt, dass der Antragsteller etwas zurückgesteckt habe. Im Gegenteil habe er die Werkleiterin beschimpft und beleidigt. Damit sei das Maß voll gewesen. Nach Rücksprache mit dem Antragsgegner sei ihm im Auftrag der Werkleitung durch die Unterfertigten das streitgegenständliche Hausverbot erteilt worden. Die Ausführungen in der Antragsbegründung, mit der sich der Antragsteller als kritischen, im Sinne der Therme handelnden Besucher darstelle, und dem statt einer Entschuldigung ein Hausverbot erteilt worden sei, würden nicht der Realität entsprechen. Das Hausverbot sei für einen ordnungsgemäßen Betrieb der Therme aufrechtzuerhalten. Die regelmäßigen Beleidigungen der Mitarbeiter und die ständigen negativen Äußerungen über die Therme gegenüber anderen Besuchern seien nicht akzeptabel und Letzteres auch geschäftsschädigend. Nicht die vom Antragsteller aufgezeigten Mängel oder Probleme hätten zu dem Haus- und Betretungsgebot geführt, sondern allein dessen völlig unakzeptables Verhalten.

## 6

Mit Schriftsatz vom 2. Juli 2020 ließ der Antragsteller unter anderem mitteilen, dass selbst wenn das Nutzungsverhältnis der Therme - dem Antragsgegner folgend - privatrechtlich ausgestaltet sei, die Rechtsnatur des vorliegenden Hausverbots öffentlich-rechtlich sei. Das Nutzungsverhältnis betreffe allenfalls eine Frage des „Wie“ des Zugangs. Für die Frage des „Ob“ des Zugangs zu der Einrichtung sei

jedoch immer der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Durch das Hausverbot sei der Antragsteller auch in seinem kommunalrechtlichen Zugangsanspruch aus Art. 21 GO verletzt. Dass eine Person angeblich Probleme bereite, wenn sie über Missstände informiere, sei im Übrigen irritierend. Es stehe einem Nutzer durchaus zu, sich über Preisgestaltungen zu beschweren, wenn er durch die Einführung von Frauentagen an einer Vielzahl an Tagen pro Jahr die Sauna nicht benutzen könne und trotzdem den gleichen Preis zahlen müsse. Auch eine negative Bewertung im Internet sei zulässig, selbst wenn sie regelmäßig wiederholt werde. Eine Geschäftsschädigung wäre nur dann zu bejahen, wenn die Tatsachen nicht der Wahrheit entsprechen würden. Es scheine aber durchaus etwas an der Kritik dran gewesen zu sein. Dass der Antragsteller hingegen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen vor anderen Nutzern beschimpft habe, werde im Übrigen bestritten. Eine E-Mail vom 15. Juli 2019 seitens der Werkleiterin sowie eine Gesprächsnotiz vom 8. Januar 2019 würden deutlich zeigen, dass die Werkleiterin ein persönliches Problem mit dem Antragsteller habe und seine Rechte massiv missachte.

## 7

Von Seiten des Gerichts wurde mit Schreiben vom 6. Juli 2020 darauf hingewiesen, dass es sich nach vorläufiger Rechtsauffassung bei dem streitgegenständlichen Hausverbot um einen den Antragsteller belastenden Verwaltungsakt handle. Die am 18. Juni 2020 auf Aufhebung des Hausverbots gerichtete Klage dürfte in diesem Fall aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO entfalten, sodass der Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO unstatthaft wäre.

## 8

Mit Schreiben vom 9. Juli 2020 führte der Antragsteller aus, dass der Antragsgegner dem Antragsteller Zugang zu gewähren hätte, wenn die Klage aufschiebende Wirkung hätte. Der Antragsgegner habe diese Rechtsfolge jedoch bislang verkannt und angesichts seiner bisherigen Aussagen sei auch davon auszugehen, dass er weiterhin den Zugang verweigern werde. In diesem Fall wäre ein Antrag analog § 80 Abs. 5 VwGO statthaft, d.h. die gerichtliche Feststellung der aufschiebenden Wirkung. Weiterhin sei auch ein Antrag nach § 123 VwGO zulässig, wenn im Wege des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 GG eine Anordnung nach § 80 Abs. 5 VwGO analog ignoriert oder auf Grund entsprechender tatsächlicher Anhaltspunkte mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei.

## 9

Auf ein gerichtliches Schreiben vom 13. Juli 2020, wonach der Antragsteller um eindeutige Stellungnahme gebeten wurde, ob es sich bei dem Haus- und Gebäudeverbot im Schreiben vom 7.8.2019 seiner Auffassung nach um einen Verwaltungsakt handle, mit der Folge, dass die Klage im Verfahren RN 3 K 20.1052 aufschiebende Wirkung hätte, teilte der Antragsgegner mit Schreiben vom 16. Juli 2020 mit, dass betreffend das Hausverbot vom „7.6.2019“ von einem Verwaltungsakt auszugehen sei.

## 10

Mit „Bescheid“ vom 16. Juli 2020 wurde die sofortige Vollziehung des Hausverbots vom 7. August 2019 durch den Verbandsvorsitzenden des Antragsgegners angeordnet. Die sofortige Vollziehbarkeit des Hausverbots sei wegen des überwiegenden Interesses des Zweckverbandes bzw. der R.-Terme auszusprechen, § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO. Die Werkleiterin sei nach Art. 88 Abs. 3 GO, § 4 Abs. 2 der Betriebssatzung für den Eigenbetrieb vom 25. November 2010 sowie nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 der Geschäftsordnung des Zweckverbandes Thermalbad B. vom 25. November 2010 zum Erlass des Hausverbots zuständig. Das Hausverbot betreffe die selbstständige verantwortliche Leitung des Eigenbetriebs. Das überwiegende Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Hausverbotes ergebe sich daraus, dass der Antragsteller sich weiterhin Eintritt in die R.-Terme verschaffen werde und die R.-Terme gegenüber Mitarbeitern und Gästen und durch Beiträge in sozialen Medien unberechtigt schlecht darstellen werde. Mit den erweislich falschen Sachverhaltsbehauptungen schädige er den Ruf der R.-Terme. Demgegenüber stehe das vom Antragsteller behauptete Interesse, seine sozialen Kontakte nur in der Sauna pflegen zu können. Darauf sei er sicher nicht angewiesen, da er seine Freunde auch außerhalb der Sauna treffen könne oder mit diesen ein anderes Thermalbad besuchen könne. Aufgrund der im Hausverbot vom 7. August 2019 genannten Vorfälle sei der R.-Terme nicht zuzumuten, weiterhin dem Verhalten des Antragstellers ausgesetzt zu sein.

## 11

Mit Schreiben des Antragsgegners vom 21. Juli 2020 wurde klarstellend mitgeteilt, dass sich das Schreiben vom 16. Juli 2020 auf das streitgegenständliche Hausverbot im Schreiben vom 7. August 2019 beziehe.

Antragsgegnerseits werde der erhobenen Klage keine aufschiebende Wirkung beigemessen. Insbesondere sei durch den Antragsgegner mit Bescheid vom 16. Juli 2020 die sofortige Vollziehung des Hausverbots vom 7. August 2019 angeordnet worden.

## 12

Der Antragsteller stellte den Eilantrag mit Schriftsatz vom 21. Juli 2020 auf einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen das Haus- und Gebäudeverbot vom 7. August 2019 um. Zur Begründung verwies er auf das bereits Vorgetragene. Im Übrigen sei die Begründung der sofortigen Vollziehungsanordnung nicht ausreichend. Für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit sei ein besonderes öffentliches Interesse erforderlich, das über jenes hinausgehe, das den Verwaltungsakt selbst rechtfertige. Dieses müsse bei der schriftlichen Begründung des besonderen Interesses der Behörde an der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO zum Ausdruck kommen. Der Vorwurf, der Antragsteller werde die R.-Terme in sozialen Medien schlecht darstellen, sei eine Unterstellung, die durch nichts gerechtfertigt sei. Eine nachvollziehbare Auseinandersetzung dieses Sachverhalts durch den Antragsgegner fehle völlig. Der Antragsteller habe vor längerer Zeit Kritik an der Therme geübt. Diese Kritik habe er sowohl in einer Bewertung im Internet als auch per E-Mail an den Antragsgegner kundgetan. Er habe hauptsächlich die Hygiene, aber auch die Saunaaufgüsse bemängelt. Vergleichbares sei auch von anderen Nutzern kritisiert worden. Solche berechnete Kritik und damit verbundene negative Bewertungen seien seitens der Therme hinzunehmen. Der Antragsteller habe sich seitdem nicht mehr in sozialen Medien geäußert. Sollte er die Therme erneut besuchen und Mängel finden, stehe es ihm aber im Übrigen auch gemäß Art. 5 Abs. 1 GG zu, diese zu bemängeln.

## 13

Der Antragsteller beantragt zuletzt,

Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage des Antragstellers gegen das Haus- und Gebäudeverbot vom 7. August 2019 wird wiederhergestellt.

## 14

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag kostenpflichtig abzuweisen.

## 15

Zur Begründung werde auf die bisherigen Ausführungen Bezug genommen. Ergänzend sei auszuführen, dass der Antragsgegner das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Hausverbots hinreichend dargelegt habe. Hierzu habe er ausgeführt, dass damit zu rechnen sei, dass der Antragsteller sich weiterhin Eintritt in die R.-Terme verschaffen werde und diese gegenüber Mitarbeitern und Gästen sowie durch Beiträge in sozialen Medien unberechtigt schlecht darstellen werde. Dass der Antragsteller sein Verhalten nicht ändern werde, werde durch seinen ganzen realitätsfremden Vortrag bestätigt. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Hausverbots überwiege auch die privaten Interessen des Antragstellers. Die Benutzung der R.-Terme sei offensichtlich seit über einem Jahr nicht für die Therapie des Antragstellers erforderlich. Sonst wäre er bereits zeitnah gerichtlich gegen das Hausverbot vorgegangen. Zudem gebe es im sogenannten Bäderdreieck mehrere Thermen, die der Antragsteller aufsuchen könne. Die sozialen Kontakte könne der Antragsteller auch außerhalb der R.-Terme pflegen. Genauso könne er mit seinen Freunden eine andere Therme besuchen.

## 16

Im Klageverfahren führte der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 25. August 2020 ergänzend aus, dass es am 1. Januar 2017 in der Kristallsauna (ca. 60 Personen) mit der Mitarbeiterin Frau C. E. zu einem weiteren Vorfall gekommen sei. Die Mitarbeiterin hätte einen anderen Saunagast um Ruhe während eines Aufgusses gebeten. Daraufhin habe sich der Antragsteller mit den Worten, sie solle besser ihre Arbeit verrichten, anstatt sich unnötig wichtig zu machen, eingemischt. Neben diesem unangebrachten Verhalten des Antragstellers gegenüber Mitarbeitern und Werkleitung der Therme habe sich dieser auch negativ über die Therme geäußert. Da das Verhalten des Antragstellers immer aggressiver und beleidigender geworden sei, und auch eine Androhung des Hausverbots keine Änderung seines Verhaltens gebracht habe, sei kein milderes Mittel ersichtlich. Angesichts seiner Ausführungen im gerichtlichen Verfahren sei auch nicht davon

auszugehen, dass der Antragsteller sein Verhalten künftig ändern werde. Von einer ernstgemeinten Entschuldigung könne keine Rede sein.

#### **17**

Zu den weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten zu den beiden Verfahren mit den Aktenzeichen RN 3 E 20.1048 und RN 3 K 20.1052 Bezug genommen.

II.

#### **18**

Der Antrag hat Erfolg, da die Sachentscheidungs Voraussetzungen vorliegen und er begründet ist.

#### **19**

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, da es sich hier um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art im Sinne von § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO handelt. Der Antragsgegner, der Zweckverband Thermalbad B., betreibt als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Therme, zu der der Antragsteller Zutritt begehrt. Das Hausverbot, das am 7. August 2019 durch die Bevollmächtigten des Antragsgegners namens und mit Vollmacht der R.-Terme und deren Werkleiterin ausgesprochen wurde, ist dabei auch öffentlich-rechtlicher Natur. Dies gilt unabhängig davon, ob man die Rechtsnatur des erteilten Hausverbots anhand des mit jenem verfolgten Zwecks oder anhand des Zwecks des Besuchs des Antragstellers in den Räumlichkeiten der R.-Terme beurteilt. Ausweislich der Ausführungen des Antragsgegners war Zweck des Hausverbots, den ordnungsgemäßen Betrieb der Therme aufrechtzuerhalten, mithin die Sicherung derer öffentlich-rechtlicher Zweckbestimmung. Zudem begehrt der Antragsteller das Zutrittsrecht zu den Räumlichkeiten innerhalb dieser Zweckbestimmung. Es kann an dieser Stelle dahinstehen, ob das Nutzungsverhältnis zwischen den Beteiligten vorliegend privatrechtlich ausgestaltet war, da die Frage des „Ob“ des Zugangs zu einer Einrichtung im Gegensatz zur Frage des „Wie“ der Benutzung eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit bleibt, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (vgl. BVerwG, B.v. 21.7.1989 - 7 B 184/88 - juris Rn.5; VG Neustadt (Weinstraße), B.v. 10.2.2010 - 4 L 81/10.NW - juris Rn. 3).

#### **20**

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist zulässig, insbesondere ist er statthaft.

#### **21**

Soweit der Antragsteller mit Schriftsatz vom 21. Juli 2020 den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO in einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO umstellte, ist die Antragsänderung zulässig. So ist gemäß § 91 Abs. 1 VwGO eine Klageänderung zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Vorliegend liegt eine sachdienliche Antragsänderung vor. Wenngleich § 91 Abs. 1 VwGO nicht in der Aufzählung der auf Beschlüsse anwendbaren Bestimmungen des § 122 Abs. 1 VwGO enthalten ist, handelt es sich nicht um eine abschließende Aufzählung. Die meisten Vorschriften des 9. und 10. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung sind entsprechend anwendbar, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vorgeschrieben ist oder sich aus dem Unterschied von Urteilen und Beschlüssen ergibt (vgl. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 24. Auflage, § 122 Rn. 3). Daher ist auch § 91 Abs. 1 VwGO auf Beschlüsse im einstweiligen Rechtsschutz anwendbar (vgl. VG Augsburg, B.v. 21.9.2010 - 5 S 10.1338 - juris Rn. 21). Der Antragsteller verfolgt mit dem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO - wie zuvor auch mit dem Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO - das Begehren, ihm Zutritt zu der R.-Terme zu gewähren, und stützt sich dabei auf den identischen Sachverhalt, sodass eine Sachdienlichkeit zu bejahen ist. Abgesehen davon hat sich der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 23. Juli 2020 auf den Antrag eingelassen, ohne der Änderung zu widersprechen, sodass auch aus diesem Grund die Antragsänderung zulässig ist.

#### **22**

Nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO hat eine Anfechtungsklage gegen einen belastenden Verwaltungsakt grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, besonders angeordnet wird. Vorliegend ist das durch die Bevollmächtigten des Antragsgegners namens und mit Vollmacht der R.-Terme und deren Werkleiterin ausgesprochene Hausverbot vom 7. August 2019 als ein den Antragsteller belastender Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG zu qualifizieren. Die Einschaltung

Privater ist bei dem Erlass eines Verwaltungsaktes unter engen Voraussetzungen grundsätzlich möglich. Vorliegend kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, ob der Antragsgegner befugt war, eine Rechtsanwaltskanzlei mit dem Erlass eines Verwaltungsakts zu beauftragen, da jedenfalls - unabhängig von einer etwaigen Rechtswidrigkeit des Hausverbots - aufgrund der behördlichen Veranlassung durch den Antragsgegner jedenfalls nicht von einer Nichtigkeit des Verwaltungsakts auszugehen ist (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, 9. Aufl. 2018 § 35 Rn. 60). Der Antragsgegner hat mit „Bescheid“ vom 16. Juli 2020 die sofortige Vollziehung des Hausverbots vom 7. August 2019 angeordnet. Die Vollziehbarkeitsanordnung selbst stellt keinen Verwaltungsakt dar (vgl. BVerwG, U.v. 12.5.1966 - II C 197.62 - BVerwGE 24, 92). Bei dieser handelt es sich vielmehr um eine verfahrensrechtliche Nebenregelung, die den Zeitpunkt der Vollziehbarkeit des wirksamen Verwaltungsaktes vorverlegt. Die Anordnung des Sofortvollzugs ist dabei auch nach Erlass des betreffenden Verwaltungsaktes möglich (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 41). Damit kommt der von dem Antragsteller erhobenen Anfechtungsklage mit Wirkung ex nunc keine aufschiebende Wirkung zu. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt jedoch ganz oder teilweise wiederherstellen.

### 23

Der Antragsteller hat vorliegend auch nicht die Klagefrist in der Hauptsache versäumt, mit der Folge, dass der angegriffene Verwaltungsakt bereits bestandskräftig geworden wäre und die erhobene Klage keine aufschiebende Wirkung mehr haben könnte. Nachdem dem Hausverbot vom 7. August 2019 keine Rechtsmittelbelehrung beigefügt war, galt die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO, die mit Klageeingang am 18. Juni 2020 gewahrt worden ist.

### 24

Der sonach statthafte und auch ansonsten zulässige Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist im Fall einer behördlichen Sofortvollzugsanordnung im Übrigen begründet, wenn er gegen den richtigen Antragsgegner gerichtet ist und die Anordnung des Sofortvollzugs selbst an formellen Rechtsfehlern leidet oder wenn eine vom Gericht aufgrund der sich im Zeitpunkt seiner Entscheidung darbietenden Sach- und Rechtslage vorzunehmende eigenständige Interessenabwägung ergibt, dass das Suspensivinteresse des Antragstellers das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der angeordneten Verfügung im Einzelfall überwiegt. Bei seiner Entscheidung hat das Gericht zu berücksichtigen, dass das allgemeine, jedem Gesetz innewohnende öffentliche Interesse an dem Vollzug des Gesetzes alleine grundsätzlich die Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht rechtfertigt. Diese setzt vielmehr ein besonderes Interesse voraus, das sich letztlich als Ergebnis einer Abwägung aller im konkreten Fall betroffenen öffentlichen und privaten Interessen unter Berücksichtigung der Natur, Schwere und Dringlichkeit des Interesses an der Vollziehung bzw. an der aufschiebenden Wirkung darstellt. Zu berücksichtigen sind auch die Möglichkeit einer etwaigen Rückgängigmachung der betreffenden Regelung und ihrer Folgen sowie insbesondere auch die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs. Führt eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache dazu, dass der Rechtsbehelf Erfolg haben wird, kann kein öffentliches Interesse daran bestehen, dass der mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrige Verwaltungsakt sofort vollzogen wird. Wird der Hauptsacherechtsbehelf umgekehrt oder voraussichtlich nach erfolglos bleiben, muss der Antragsteller grundsätzlich nicht einstweilen aus privaten Interessen vor dem Vollzug des rechtmäßigen Verwaltungsakts verschont bleiben. Erscheinen die Erfolgsaussichten in der Hauptsache nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen und auch nur möglichen summarischen Prüfung als offen, sind die widerstreitenden Interessen unabhängig von einem voraussichtlichen Ergebnis des Hauptsacheverfahrens gegeneinander abzuwägen. Dabei kommt es insbesondere darauf an, wie schwer und belastend und mit welchen Folgen die angegriffene Anordnung in die Rechtssphäre des Antragstellers eingreift, unter welchen Erschwernissen sie wieder rückgängig gemacht werden kann und wie dringlich demgegenüber das öffentliche Interesse an der sofortigen Durchsetzung der angegriffenen Verfügung zu bewerten ist (vgl. BayVGh, B.v. 2.9.1993 - 7 CS 93.1736 - juris).

### 25

Der Antrag ist gegen den richtigen Antragsgegner gerichtet. Die R. Terme ist als Eigenbetrieb gem. Art. 88 Abs. 1 GO ein gemeindliches Unternehmen, das außerhalb der allgemeinen Verwaltung als Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt wird, sodass der Antrag gegen den Zweckverband Bad B. zu richten war.

### 26

Im Hinblick auf das Begründungserfordernis erscheint die gegenständliche Sofortvollzugsanordnung nicht als formell rechtswidrig. Nach § 80 Abs. 3 VwGO ist das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes schriftlich zu begründen. Vorliegend ist die Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit schriftlich und zwar knapp, aber noch ausreichend einzelfallbezogen erfolgt. Begründet wird die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit mit dem überwiegenden Interesse des Antragsgegners. Der Antragsteller wolle sich weiterhin Eintritt in die R. Terme verschaffen und die R. Terme gegenüber Mitarbeitern und Gästen und durch Beiträge in sozialen Medien unberechtigt schlecht darstellen. Mit den erweislich falschen Sachverhaltsangaben schädige er den Ruf der R.-Terme. Demgegenüber stehe das vom Antragsteller behauptete Interesse, seine sozialen Kontakte nur in der Sauna pflegen zu können. Darauf sei er sicher nicht angewiesen, da er seine Freunde auch außerhalb der R.-Terme treffen könne oder mit diesen ein anderes Thermalbad besuchen könne. Aufgrund der im Hausverbot vom 7. August 2019 genannten Vorfälle sei der R.-Terme nicht zuzumuten, weiterhin dem Verhalten des Antragstellers ausgesetzt zu sein. Damit erschöpft sich die Begründung hier jedenfalls nicht lediglich in einer unsubstantiierten und nur formelhaften Begründung des besonderen Vollzugsinteresses. Inwiefern der dem Antragsteller gemachte Vorwurf vorliegend inhaltlich zutreffend ist und ob die Begründung das Hausverbot trägt, kann allein für die Beurteilung der formellen Rechtmäßigkeit der Anordnung dabei nicht maßgeblich sein (vgl. Hoppe in Eyermann VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 55).

## **27**

Für die Entscheidung des Gerichts kommt es daher auf die Abwägung der für und gegen die sofortige Vollziehbarkeit sprechenden Interessen an.

## **28**

Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen, aber auch gebotenen summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache stellt sich die Anfechtungsklage im Verfahren RN 3 K 20.1052 voraussichtlich als zulässig und begründet dar. Das angegriffene Hausverbot erscheint nämlich als rechtswidrig und verletzt mithin den Antragsteller in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

## **29**

Es ist zwar davon auszugehen, dass das Hausverbot eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage findet. Dabei kann offenbleiben, ob die Erteilung des Hausverbots aufgrund eines Annexes zu der zugrundeliegenden Sachkompetenz in Verbindung mit der Organisationsgewalt des Behördenleiters bzw. des Leiters einer öffentlichen Einrichtung erlassen werden darf (vgl. OVG NW, U.v. 14.10.1988 - 15 A 188/86 - juris; VG Ansbach, U.v. 27.9.2007 - AN 16 K 07.01823 - juris) oder ob sie stets einer formellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedarf. Denn Letztere würde sie vorliegend in Art. 88 Abs. 3 Satz 1 GO finden, wonach die Werkleitung die laufenden Geschäfte des Eigenbetriebs führt und ihr daher die laufende Verwaltung obliegt, zu der auch die Organisation eines störungsfreien Betriebes gehört. Davon dürfte auch die Befugnis umfasst sein, gegenüber Störern vom Hausrecht Gebrauch zu machen.

## **30**

Angesichts dessen wäre auch die Werkleiterin der R.-Terme zum Erlass eines Hausverbots grundsätzlich zuständig. Diese hat jedoch vorliegend eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragt, das Hausverbot in ihrem und dem Namen der R.-Terme auszusprechen. Schon vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Bedenken, ob nicht schon allein dieser Umstand zu einer Rechtswidrigkeit des streitgegenständlichen Hausverbots führt. Behörden sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben regelmäßig in Selbstorganschaft verpflichtet. Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, schließt dies aus, dass behördenexterne Personen für eine Behörde dergestalt tätig werden, dass sie materiell letztverantwortlich die von der Behörde vorzunehmende Entscheidung treffen. Danach ist es ohne eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung verboten, behördenfremden Personen Zeichnungsbefugnis zum Erlass von Verwaltungsakten im Namen der Behörde zu erteilen (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, 9. Aufl. 2018 § 35 Rn. 59).

## **31**

Vorliegend kann jedoch dahingestellt bleiben, ob sich aus dem Prinzip der Selbstorganschaft eine Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts bereits im Erlasszeitpunkt ergibt. So stellt sich der gegenständliche Verwaltungsakt, das unbefristete für das gesamte Gelände der R.-Terme in Bad B. erteilte Hausverbot, auch unabhängig davon im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nach summarischer Prüfung als materiell rechtswidrig dar.

### 32

Zwar ist im Rahmen von Anfechtungsklagen regelmäßig nur der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung dafür maßgeblich, ob ein Anspruch auf die erstrebte Aufhebung besteht. Abweichend davon ist jedoch auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzustellen, wenn dem jeweiligen Verwaltungsakt - wie hier dem streitgegenständlichen unbefristeten Hausverbot - eine Dauerwirkung für einen längeren Zeitraum zukommt (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann VwGO, 15. Auflage 2019, § 113 Rn. 58). Denn die zuständige Behörde und im Streitfall das Gericht sind gehalten, den ergangenen Dauerverwaltungsakt auch bis zum Ende seiner Geltungsdauer fortwährend daraufhin zu überprüfen, ob dieser, sollte er damals rechtmäßig erlassen worden sein, noch in rechtmäßiger Weise aufrechterhalten werden kann oder wegen einer veränderten Sachlage bzw. Prognosesituation nicht aufgehoben werden muss.

### 33

Gemessen an diesen Maßstäben sind die Voraussetzungen für das Hausverbot gegenüber dem Antragsteller für das Gelände der R.-Terme jedenfalls im jetzigen Zeitpunkt nach summarischer Prüfung nicht (mehr) gegeben. Das Hausverbot hat präventiven Charakter, indem es darauf abzielt, zukünftige Störungen des Betriebsablaufs in der Behörde zu vermeiden. Aufgrund von in der Vergangenheit liegenden Tatsachen sind daher grundsätzlich die Tatsachen zu benennen, die in der Vergangenheit den Hausfrieden gestört haben, ferner ist anzuführen, dass in Zukunft wieder mit Störungen zu rechnen ist und das Hausverbot daher nötig ist, um erneute Vorfälle zu verhindern. Zu beachten ist, dass eine Behörde allerdings grundsätzlich auch mit aus ihrer Sicht schwierigen Besuchern zurechtkommen und sie ihr Anliegen ungehindert vortragen lassen muss. Sie kann nicht sogleich auf ein Hausverbot zurückgreifen. Diese Möglichkeit ist der Behörde vielmehr erst dann eröffnet, wenn der Dienstablauf nachhaltig gestört wird; beispielsweise, wenn Bedienstete beleidigt werden oder Besucher in nicht hinnehmbarer Weise aggressiv reagieren und mit einer Wiederholung derartiger Vorfälle zu rechnen ist (vgl. OVG RhPf, B.v. 7.3.2005 - 7 B 10104/05 - juris Rn. 9). Im vorliegenden Fall bietet sich unabhängig davon, ob die ursprüngliche Prognoselage das Hausverbot bei dessen Erlass getragen hat, jedenfalls gegenwärtig keine hinreichende Tatsachengrundlage für die Abschätzung, dass aktuell oder zukünftig mit einer nachhaltigen Störung der Betriebsabläufe bzw. der Gefährdung von Besuchern oder Mitarbeitern der R.-Terme durch den Antragsteller zu rechnen ist.

### 34

Die Vorfälle, auf die das Hausverbot vom 7. August 2019 maßgeblich Bezug nimmt, betreffen nach dem Vorbringen des Antragsgegners die „falschen, rufschädigenden und beleidigenden Aussagen in [...] Emails [des Antragstellers] vom 12. und 13.07.2019 an Frau K. L., der persönlichen Referentin des Bezirkstagspräsidenten des Bezirks Niederbayern“. In diesen äußere sich der Antragsteller nicht nur negativ zum Qualitätsstandard der R.-Terme sondern greife auch persönlich die Werkleitung, Frau K., an.

### 35

Zwar ist von Seiten des Gerichts festzuhalten, dass der Antragsteller in diesen E-Mails teils erhebliche Vorwürfe gegenüber der R.-Terme, ihren Mitarbeitern und der Werkleitung erhoben und dabei auch mitunter die Ebene einer sachlichen Kritik verlassen und sich im Ton vergriffen hat. So nennt der Antragsteller das Auftreten der Werkleitung niveaulos, da sie vehement versuche, diesem falsche Tatsachen und Unwahrheiten unterzujubeln. Weiter bezieht er sich auf die „Voreingenommenheit und fehlende Objektivität der Werkleitung“ sowie deren „völlig irrwitzige, lächerliche und diskriminierende/behindertenfeindliche Art“ im Umgang mit dem Antragsteller. In einer anderen Passage seiner E-Mail bezeichnet er die Werkleitung als „selbstgerecht[en], gefühlkalt[en] und in seinen Augen teils geschäftsschädigend[en] und mitarbeiterunfreundlich[en]“. Daneben bemängelt er, dass einige Mitarbeiter der R.-Terme unmotiviert seien und ihre Arbeit durch exzessive Handynutzung während der Arbeitszeit vernachlässigen würden. Die Saunamitarbeiter würden teils nicht die nötigen Zertifizierungen aufweisen und nicht die entsprechenden Qualitätsstandards erfüllen.

### 36

Dass im jetzigen Zeitpunkt durch diese Äußerungen vom 12. und 13. Juli 2019 bezogen auf die R.-Terme eine nachhaltige Störung des Betriebsablaufs vorliegt, ist jedoch jedenfalls nach der aktuellen Prognoselage nicht erkennbar. Entscheidend ist hierfür insbesondere, dass sich weder aus dem Vortrag der Beteiligten noch sonst ergibt, dass der Antragsteller, dem gegenüber das Hausverbot am 7. August 2019 ausgesprochen wurde, seitdem in einer derartigen Weise nochmals in Erscheinung getreten ist. Es ist nicht

ersichtlich, dass sich der Antragsteller innerhalb des Zeitraums von nun rund einem Jahr in dieser Form nochmals an die Referentin des Bezirkstagspräsidenten, an die Werkleitung, an Mitarbeiter der R.-Terme oder an sonstige mit dem Betriebsablauf der R.-Terme befasste Personen wandte. Dies muss bei der auf die Zukunft gerichteten Prognose, ob eine mehr als nur geringfügige und nicht nur vorübergehende Störung des Dienstbetriebs zu erwarten ist, eine wesentliche Rolle spielen. Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle auch, dass das dem Hausverbot maßgeblich zugrunde gelegte Verhalten des Antragstellers nicht derart schwerwiegend erscheint, dass dies nach der allgemeinen Lebenserfahrung trotz dieses Zeitablaufs eine Nachwirkung dahingehend entfalten würden, den Betriebsablauf in der R.-Terme im jetzigen Zeitpunkt nachhaltig zu stören. So handelt es sich bei den Äußerungen, die der Antragsteller im Juli 2019 getätigt hat, um ein schriftliches Vorbringen. Der Antragsteller hat in den E-Mails vom 12. und 13. Juli 2019 im Übrigen auch nicht angekündigt, dass er beabsichtige, mit seinen Beschwerden in der R.-Terme nochmals vor Ort persönlich vorstellig zu werden.

### **37**

Das Gericht verkennt dabei nicht, dass es wohl in der Vergangenheit durchaus zu Vorfällen kam, bei denen der Antragsteller auch innerhalb der Therme gegenüber Mitarbeitern ein unangebrachtes Verhalten an den Tag legte. So ergibt sich aus einer Aktennotiz der Werkleiterin der R.-Terme vom 12. Juni 2018 (Gerichtsakte Bl. 54), dass der Antragsteller am 4. Juni 2018 zu dem Vorwurf angehört worden sei, dass der Kläger die Mitarbeiterin Frau C. E., mehrfach während des Aufgusses bloßgestellt und blamiert habe. So hätte er in der vollbesetzten Sauna zu dieser gesagt, „sie mache Scheiße Aufgüsse“. Auch habe er die Werkleiterin bei diesem Gespräch geduzt, obwohl sich diese das verbeten habe. Weiter sei es nach Vortrag der Antragsgegnerseite bereits zuvor am 1. Januar 2017 in der Kristallsauna zu einem Vorfall gekommen, bei dem Frau C. E. einen anderen Saunagast um Ruhe während eines Aufgusses gebeten habe und der Antragsteller sich mit den Worten eingemischt habe, diese solle besser ihre Arbeit verrichten, anstatt sich unnötig wichtig zu machen. Zu beachten ist insofern jedoch, dass einzig in der Vergangenheit liegende Vorfälle, losgelöst von einem Blick auf die Zukunft, nicht ausreichend sind, den Ausspruch eines Hausverbots als vorwiegend präventive Maßnahme zu tragen. Einem Hausverbot soll gerade kein Strafcharakter zukommen. Vorliegend haben sich diese Vorfälle - die tatsächlichen Geschehnisse als wahr unterstellt - bereits im Jahr 2017 und 2018 ereignet. Das Hausverbot wurde in der zweiten Jahreshälfte 2019 ausgesprochen und steht derzeit in der zweiten Jahreshälfte 2020 zur Überprüfung. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass betreffend das Gelände der R.-Terme einzelne weitere derartige Vorfälle mit Mitarbeitern oder Besuchern, die sich seit dem Gespräch des Antragstellers mit der Werkleiterin am 4. Juni 2018 dort ereignet hätten, nicht vorgetragen wurden, kann die gegenwärtige Sachlage nicht ausreichend sein, aktuell prognostisch von einer nachhaltigen Störung des Hausfriedens durch den Antragsteller auszugehen.

### **38**

Auch Behauptungen des Antragstellers beziehungsweise seine Kritik über die Therme und deren Mitarbeiter, die dieser schriftlich oder telefonisch in der Vergangenheit geäußert hat, führen insbesondere auch unter dem Aspekt, dass seit dem Ausspruch des Hausverbots als Dauerverwaltungsakt am 7. August 2019 nun mittlerweile ein Jahr vergangen ist, zu keiner anderen Betrachtungsweise.

### **39**

Einerseits gebietet es die Fürsorgepflicht des Antragsgegners, seine Mitarbeiter vor unangebrachten Äußerungen des Antragstellers, wie etwa Beleidigungen, bei der Dienstausbübung zu schützen. Andererseits muss es dem Antragsteller aber unbenommen bleiben, von ihm empfundene Mängel der R.-Terme gegenüber der Werkleitung geltend zu machen. Der Antragsteller brachte diesbezüglich mehrere Beschwerden vor. So kritisierte er im Jahr 2014 gegenüber der damaligen Werkleiterin der R.I-Terme, Frau K. L., dass Männer bei der Nutzung des Monatsangebots in der Sauna schlechter gestellt würden als Frauen. Weiter äußert er sein Unverständnis darüber, dass die R.-Terme keine drei-Stunden-Karte für die Sauna anbiete, und fragte an, wann die stark verschimmelten Silikonfugen in der Sauna ausgetauscht würden. In einer E-Mail vom 15. Juli 2017 an die derzeitige Werkleiterin der R.-Terme, Frau J. K., und dem sich anschließenden E-Mailwechsel bemängelte der Antragsteller, dass das Holz zum Sitzen in der neuen 100-Grad-Sauna um ein Vielfaches heißer als in der lediglich um fünf Grad abgesenkten 95-Grad-Sauna sei und die Beleuchtung dort unmöglich sei. Die Saunalandschaft würde zusehends verkommen. Sehr schade sei auch die Regelung mit den Jahreskarten. Denn so würden Stammgäste verprellt, wenn keine neuen Jahreskarten ausgegeben würden. In einem Feedbackbogen der R.-Terme vom 13. November 2018

bemängelte er die fehlende Überdachung von Handtuch- und Bademantelhalter im Außenbereich. Der Tonfall des Antragstellers ist diesbezüglich zwar in Teilen unhöflich, jedoch nicht ehrverletzend. Auch scheint allein durch das schriftliche Anbringen dieser Beschwerden noch nicht ein Ausmaß querulatorischer Art erreicht worden zu sein, dass dadurch der Dienstbetrieb nachhaltig gestört wäre. Insbesondere gestand die Werkleitung auch teils ein, dass es Mängel bezüglich des Ausstattungszustands gegeben habe (vgl. Gerichtsakte Bl. 59), sodass seine Kritik wohl nicht gänzlich anlasslos erfolgte. Für die Prognose eines ein Hausverbot rechtfertigendes künftiges Verhalten des Antragstellers kann dies daher zumindest nicht als wesentlich zugrunde gelegt werden.

#### 40

Soweit von Antragsgegnerseite vorgebracht wird, dass der Antragsteller mit erweislich falschen Sachverhaltsdarstellungen den Ruf der R.-Terme schädige, ist in Bezug auf die allein im Verhältnis zwischen der Werkleitung beziehungsweise die Referentin des Bezirkstagspräsidenten und dem Antragsteller stattfindende Korrespondenz schon nicht ersichtlich, wie dies die Darstellung der R.-Terme in der Öffentlichkeit beeinträchtigen sollte. Soweit diesbezüglich auf eine Google-Rezension des Antragstellers aus dem Februar 2019 in Bezug auf die R.-Terme abgestellt wird, in der sich dieser negativ über die R.-Terme und deren Mitarbeiter äußert, zeigt sich nicht, wie diese im Internet befindliche Bewertung vorliegend den internen Dienstbetrieb der Therme stören sollte. Unabhängig davon erscheint aber auch ein Hausverbot nicht als geeignetes Instrument, etwaige unwahre Tatsachenbehauptungen des Antragstellers zu unterbinden. Insofern dürfte die Geltendmachung von Unterlassungsansprüchen zielführender sein (vgl. VGH BW, B.v. 27.3.2012 - 1 S 839/12 - BeckRS 2012, 212522).

#### 41

Aus einer Gesprächsnotiz einer Mitarbeiterin der R.-Terme (vgl. Gerichtsakte Bl. 50) bezüglich eines Telefonats mit dem Antragsteller vom 8. Januar 2019 lässt sich entnehmen, dass sich der Antragsteller dort negativ über Mitarbeiter der Therme, die Werkleiterin und den Zustand der Therme geäußert habe. Seitdem sind aber nun mittlerweile wiederum bereits rund eineinhalb Jahre vergangen, ohne dass weitere derartige Aufzeichnungen über Gespräche mit dem Antragsteller dokumentiert oder sonst vorgetragen wurden. Auch wenn der Antragsteller krankheitsbedingt nach eigenen Angaben seit Ende Februar 2019 nicht in der Lage war, die Therme zu besuchen, hätte ihn dies grundsätzlich nicht in seiner Äußerungsmöglichkeit eingeschränkt.

#### 42

Insgesamt kann daher für das hier gegenständliche Hausverbot vom 7. August 2019, das zeitlich unbegrenzt erteilt wurde, nach summarischer Prüfung jedenfalls im jetzigen Zeitpunkt nicht die Prognose einer nachhaltigen Störung des Dienstbetriebs der R.-Terme durch den Antragsteller aufrechterhalten werden. Mit Blick auf die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes führt zwar allein die ursprüngliche Verfügung eines unbefristeten Hausverbots noch nicht zu dessen Rechtswidrigkeit. So ist grundsätzlich auch die Erteilung eines unbefristeten Hausverbots im Einzelfall möglich, wenn sich aus der bei dem Erlass des Verwaltungsakts gegebenen Prognosesituation nicht abschätzen lässt, für welchen Zeitraum konkret mit weiteren Störungen des Hausfriedens zu rechnen ist (vgl. Kalscheuer/Jacobsen, NVwZ 2020, 370/373). Wenngleich es sich vorliegend im Hinblick auf eine pflichtgemäße Ermessensausübung allerdings als problematisch erweist, dass sich aus dem Schreiben vom 7. August 2019 nicht ergibt, dass sich der Antragsgegner bei der Erteilung des Hausverbots mit dessen zeitlicher Reichweite befasst hat. Jedenfalls wäre das Hausverbot im Hinblick auf den mittlerweile fortgeschrittenen Zeitablauf seit dessen Erteilung und im Hinblick auf das zwischenzeitliche Verhalten des Antragstellers aber aktuell auf den Prüfstand zu stellen gewesen. Eine entsprechende Überprüfung des Dauerverwaltungsaktes durch die Behörde hätte gezeigt, dass nach obigen Erwägungen derzeit keine hinreichende Tatsachengrundlage für derart gravierenden Beeinträchtigungen durch den Antragsteller mehr besteht, dass diesen durch ein umfassendes Hausverbot für die Gebäude sowie das Gelände der R.-Terme begegnet werden müsste. Zu berücksichtigen ist insofern auch, dass sich der Antragsteller wohl für seine Wortwahl in den E-Mails vom 12. Juli 2019 und 13. Juli 2019 entschuldigt hat. Soweit von Antragsgegnerseite die Ernsthaftigkeit einer solchen Entschuldigung angesichts dessen Ausführungen im gerichtlichen Verfahren in Frage gestellt wird, vermag dies jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt nicht zu überzeugen. Zwar mögen divergierende Auffassungen hinsichtlich der tatsächlichen Geschehnisse des Treffens zwischen dem Antragsteller und der Werkleiterin am 4. Juni 2018 im Ruheraum Vitarium in der R.-Terme bestehen. Dass der Tonfall des Antragstellers über die Werkleitung in den E-Mails teils nicht angebracht gewesen sei, wurde schriftsätzlich jedoch eingestanden, sodass

insofern auch zumindest von einer gewissen Einsichtsfähigkeit auszugehen ist. Sollte sich der Antragsteller wider Erwarten entgegen seines zwischenzeitlichen - hier zugrunde gelegten - nicht zu beanstandenden Benehmens allerdings zukünftig in einer den Betriebsablauf störenden Art und Weise verhalten, würde sich nach einer im Einzelfall anzustellenden Beurteilung jedoch möglicherweise eine veränderte Prognoselage ergeben. Es bliebe dem Antragsgegner in diesem Fall unbenommen, erneut eine auf das Hausrecht gestützte Maßnahme zu erlassen.

#### **43**

Aufgrund der oben aufgezeigten, nach summarischer Prüfung bestehenden hier maßgeblichen derzeitigen Sachlage bzw. Prognosesituation ist das streitgegenständliche Hausverbot jedoch voraussichtlich rechtswidrig und der Antragsteller wird in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt, sodass die aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen ist.

#### **44**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

#### **45**

Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG, wobei im hiesigen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes eine Halbierung des Auffangstreitwertes veranlasst erscheint (Nr. 1.5 Streitwertkatalog 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).