

O V G R H E I N L A N D – P F A L Z
G E R I C H T S D A T E N B A N K

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz
Ent.-Art: Beschluss
Datum: 12.06.2019
AZ: 10 B 10515/19.OVG
Rechtsgebiet: Kommunalrecht

R e c h t s n o r m e n

GG Art. 2 Abs. 1, GG Art. 3 Abs.1, GG Art. 4 Abs. 1
VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, VwGO § 47 Abs. 6
GemO § 14 Abs. 2

S c h l a g w ö r t e r

Normenkontrolle, Einstweilige Anordnung, Kommunale Einrichtung, Öffentliche Einrichtung, Öffentliche Anstalt, Burkini, Burkiniverbot, Badebekleidung, Schwimmbad, Badeordnung, Benutzungsverhältnis, Zulassung, Zulassungsanspruch, Krankheit, Hautkrankheit, Kontrolle, Gesundheit, Gesundheitsgefahr, Sonderverordnung, Neoprenanzug, Schulschwimmen, Muslima, Zweck, Anstaltszweck, Gleichbehandlungsgebot, Gleichbehandlungsanspruch, Gleichbehandlung, Glaubensfreiheit, Regelungsprogramm

L e i t s ä t z e

Das Burkiniverbot in einer Badeordnung für gemeindliche Schwimmbäder, das eine Kontrolle ermöglichen soll, ob gesundheitsgefährdende Krankheiten bestehen, verstößt gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot, wenn gleichzeitig das Tragen von Neoprenanzügen erlaubt ist.

Zum Sachverhalt:

Die Antragstellerin beantragt, eine Regelung der Haus- und Badeordnung der Stadt K. über die zulässige Badebekleidung vorläufig bis zur Entscheidung über den eingereichten Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen. Nach der angegriffenen Bestimmung ist der Aufenthalt im Nassbereich der städtischen Bäder nur in Badehose, Badeanzug, Bikini oder Badeshorts gestattet. Neoprenanzüge sind für Leistungsschwimmer sowie Triathleten im Rahmen des Schwimmtrainings und Burkinis im Rahmen des Schulschwimmens zugelassen.

Die Antragstellerin macht geltend, sie sei gläubige Muslimin und leide an einer Rückenkrankheit, aufgrund derer der Besuch eines Schwimmbads dringend erforderlich sei. Wegen ihres Glaubens könne sie nur in einem Burkini schwimmen gehen, der bis auf das Gesicht, die Hände und die Füße den gesamten Körper bedecke. Da ihr dies nicht gestattet sei, werde sie in ihrem Grundrecht der Glaubensfreiheit und der allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt. Darüber hinaus verstoße die Regelung gegen den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz.

Das Oberverwaltungsgericht hat dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung stattgegeben.

Aus den Gründen:

- 2 B. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat Erfolg.
- 3 I. Der gemäß § 47 Abs. 6 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO - statthafte Antrag der Antragstellerin, der bei verständiger Würdigung darauf gerichtet ist, Ziff. IV Nr. 5 der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Haus- und Badeordnung für die Bäder der Stadt Koblenz (im Folgenden: Badeordnung) bis zur Entscheidung über ihren Normenkontrollantrag in der Hauptsache außer Vollzug zu setzen, ist zulässig.
- 4 1. Die von der Antragsgegnerin erlassene Badeordnung, welche die Voraussetzungen und Bedingungen der Nutzung der von der Stadt Koblenz als öffentliche Einrichtungen

im Sinne des § 14 Abs. 2 Gemeindeordnung – GemO – betriebenen Hallen- und Freibäder festlegt, ist statthafter Gegenstand einer Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 4 Abs. 1 Satz 1 des Landesgesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung.

- 5 a) Die Badeordnung ist öffentlich-rechtlicher Natur. Ob eine Gemeinde das Verhältnis zwischen öffentlicher Anstalt und deren Benutzer öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich regelt, ist ihr grundsätzlich freigestellt (vgl. hierzu z.B. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. Mai 1978 – I 1383/75 -, NJW 1979, 1900 f.; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 117 ff.). Dies gilt auch bei den Anstalten, die – wie unstreitig die Hallenbäder und das Freibad der Antragsgegnerin - öffentliche Einrichtungen im Sinne des § 14 Abs. 2 GemO sind und bei denen den Einwohnern der Gemeinde ein dem öffentlichen Recht zugehöriger Anspruch auf Benutzung eingeräumt ist. Hiervon ausgehend ist die Badeordnung und insbesondere auch die vorliegend in Streit stehende Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung einheitlich dem öffentlichen Recht zuzuordnen, auch soweit sie Bestimmungen über die Modalitäten des Benutzungsverhältnisses enthält. Eine Aufspaltung der Rechtsbeziehungen und eine Unterstellung des Benutzungsverhältnisses unter das Privatrecht trotz öffentlich-rechtlichen Zulassungsanspruchs kann nämlich nur dann vorgenommen werden, wenn die Rechtsbeziehungen zwischen der öffentlichen Einrichtung und den Benutzern von der Gemeinde eine eindeutige privatrechtliche Ausgestaltung erfahren haben. Dies ist bei der hier streitigen Badeordnung nicht der Fall.
- 6 Für den Charakter der Badeordnung als einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Regelung und damit für eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung auch des Benutzungsverhältnisses sprechen vielmehr die Art und Weise sowie die äußere Form, in der die Badeordnung erlassen wurde. Diese Faktoren sind für die Zuordnung einer Regelung zum öffentlichen oder privaten Recht deshalb von Bedeutung, weil sie Anhaltspunkte dafür geben, ob eine von der Gemeinde durch einseitigen Willensakt festgesetzte und für die Benutzer verbindliche hoheitliche Regelung getroffen wurde oder ob in der Nutzungsordnung lediglich die Bedingungen festgelegt wurden, unter denen mit den Benutzern privatrechtliche Verträge zustandekommen. Vorliegend ist davon auszugehen, dass der Stadtrat mit der Badeordnung eine hoheitliche Regelung erlassen hat, und es sich nicht um die Festlegung privatrechtlicher allgemeiner Geschäftsbedingungen handelt. Denn er hat die Bestimmungen der Badeordnung in

Ziff. I Nr. 2 für alle Benutzer für verbindlich erklärt sowie in Ziff. VII Badeordnung einen Zeitpunkt für deren Inkrafttreten bestimmt und zugleich die bisher geltende Badeordnung aufgehoben. Außerdem ist die Bezeichnung der Regelung als „Badeordnung“ ein Indiz für deren öffentlich-rechtlichen Charakter. Dieser ergibt sich ferner auch daraus, dass die Badeordnung Bestimmungen über den Benutzerkreis und über einen vorübergehenden oder generellen Ausschluss von Badegästen von der Benutzung der städtischen Badeanstalten und damit eine Konkretisierung des in § 14 Abs. 2 GemO öffentlich-rechtlich ausgestalteten Zulassungsanspruchs zu gemeindlichen Einrichtungen enthält. So legt Ziff. II Nr. 3 Badeordnung fest, dass Personen, die unter dem Einfluss berauschender Mittel stehen, sowie Personen, die an anstoßerregenden Krankheiten oder an meldepflichtigen übertragbaren Krankheiten im Sinne des Bundesseuchengesetzes oder offenen Wunden bzw. Hautausschlägen leiden, der Zutritt zu den Bädern nicht gestattet ist. Nach Ziff. I Nr. 7 Badeordnung können Besucher, die gegen das Hausrecht verstoßen, vorübergehend oder dauernd vom Besuch des jeweiligen Bades ausgeschlossen werden. Diese Bestimmungen bilden die Grundlage für den Erlass von Verwaltungsakten, durch die das subjektive öffentliche Recht der Gemeindeglieder auf die Benutzung der städtischen Bäder eingeschränkt wird. Irgendwelche Anhaltspunkte dafür, dass die Badeordnung nach dem Willen des Stadtrats rechtlich unterschiedlich einzuordnende Bestimmungen enthalten sollte, nämlich einerseits eine öffentlich-rechtliche Regelung über den Benutzungsanspruch dem Grund nach und andererseits eine privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses, bestehen nicht. Dies gilt umso mehr, als die sich aus dem Nutzungsverhältnis ergebenden Leistungsbeziehungen und der öffentlich-rechtliche Zulassungsanspruch in einem häufig nur schwer zu trennenden Sachzusammenhang stehen. Daher spricht in den Fällen, in denen eine Gemeinde eine öffentliche Aufgabe durch Errichtung einer von ihr betriebenen öffentlichen Einrichtung erfüllt und die Benutzer zudem einen öffentlich-rechtlichen Benutzungsanspruch haben, die dadurch begründete Zuordnung der entsprechenden Regelungen zum öffentlichen Recht im Zweifel dafür, dass das gesamte Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht angehört (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. Mai 1978, a.a.O., zu einer Badeordnung; Urteil vom 28. April 1997 – 1 S 2007/96 -, juris, zu einer Hafenanordnung).

- 7 b) Bei der Badeordnung handelt es sich ferner um eine unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Denn sie enthält eine verbindliche abstrakte Regelung mit Außenwirkung für die Nutzer der Schwimmbäder (vgl. zu diesem Kriterium Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 35. EL September 2018, § 47 Rn. 24; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. Mai 1978, a.a.O.). Dies gilt auch für die hier streitige Bestimmung in Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung. Darin wird „der Aufenthalt im Nassbereich nur in Badehose, Badeanzug, Bikini oder Badeshorts gestattet. Neoprenanzüge sind für Leistungsschwimmer und Triathleten im Rahmen des Schwimmtrainings zugelassen. Im Rahmen des Schulschwimmens wird das Tragen eines Burkinis zugelassen.“
- 8 2. Die Antragstellerin ist auch nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt, weil sie geltend machen kann, durch die von ihr angegriffene Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung und deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Insofern hat sie vorgetragen, sie leide aufgrund eines Bandscheibenvorfalles an einer schmerzhaften Bewegungsstörung. Daher habe der sie behandelnde Arzt ihr zur Funktionsverbesserung Wassergymnastik im Rahmen eines Funktionstrainings für ein Jahr verordnet. Unabhängig davon wolle sie ihren Rücken durch Schwimmen und das Trainieren der in der Wassergymnastik erlernten Übungen stärken und stabilisieren. Sie sei gläubige Muslima und könne aufgrund ihres Glaubens ein öffentliches Schwimmbad nur in einem Burkini besuchen.
- 9 Da Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung einerseits den Aufenthalt im Nassbereich nur in Badehose, Badeanzug, Bikini oder Badeshorts gestattet und das Tragen eines Burkinis nur im Rahmen des Schulschwimmens zulässt, andererseits das Tragen von Neoprenanzügen weitergehend erlaubt, ist die Antragstellerin – die als Einwohnerin von Koblenz gemäß § 14 Abs. 2 GemO grundsätzlich berechtigt ist, die öffentlichen Einrichtungen der Antragsgegnerin zu benutzen - durch das Burkiniverbot möglicherweise jedenfalls in ihrem aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz – GG – folgenden Anspruch auf Gleichbehandlung verletzt und daher antragsbefugt. Ob sie darüber hinaus auch eine Verletzung ihrer aus Art. 2 Abs. 1 GG folgenden allgemeinen Handlungsfreiheit sowie der in Art. 4 Abs. 1 GG niedergelegten Glaubensfreiheit geltend machen kann und bezüglich letzterer die sich insoweit ergebenden Darlegungsanforderungen erfüllt hat (vgl. dazu grundlegend BVerwG, Urteil vom 25. August 1993 – 6 C 8/91 -, juris), kann hiernach offenbleiben.

- 10 II. Der Antrag hat auch in der Sache Erfolg.
- 11 Gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht in Normenkontrollverfahren auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Da sich der Wortlaut des § 47 Abs. 6 VwGO an § 32 Bundesverfassungsgerichtsgesetz, der die Voraussetzungen für den Erlass einer verfassungsgerichtlichen einstweiligen Anordnung regelt, anlehnt, sind die vom Bundesverfassungsgericht hierzu entwickelten Grundsätze auch bei der Anwendung des § 47 Abs. 6 VwGO heranzuziehen. Danach sind bei der Prüfung, ob eine einstweilige Anordnung auf Aussetzung einer Norm geboten ist, die Folgen abzuwägen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag später aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Bei der gebotenen Abwägung haben die Gründe, die der um vorläufigen Rechtsschutz Nachsuchende für die Unwirksamkeit der Norm anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, der Antrag in der Hauptsache erweist sich von vornherein als unzulässig oder die angegriffene Norm als offensichtlich gültig oder offensichtlich ungültig (vgl. Giesberts, in: BeckOK VwGO, Posser/Wolff, 49. Edition Stand: 01.04.2019, § 47 Rn. 92).
- 12 Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist aller Voraussicht nach nicht nur ebenso zulässig wie der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, sondern erweist sich auch von vornherein als offensichtlich begründet.
- 13 1. Dabei teilt der Senat allerdings nicht bereits die von der Antragstellerin geäußerten Bedenken hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeit und Wirksamkeit der Baudeordnung. Insoweit beruft sich die Antragstellerin darauf, für den Erlass einer Baudeordnung als Sonderverordnung fehle es an einer Rechtsgrundlage und überdies an der notwendigen öffentlichen Bekanntmachung. Damit kann sie indessen nicht durchdringen.
- 14 Die Befugnis der Antragsgegnerin, die Schwimmbäder als öffentliche Einrichtungen zu betreiben, umfasst auch die Ermächtigung, das Benutzungsverhältnis generell durch Sonderverordnung zu regeln (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16. Oktober 2002 – 15 B 1355/02 -, NVwZ 2003, 297). Aufgrund ihrer Anstaltsgewalt

ist sie auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage zur Ermöglichung und Verwirklichung der Anstaltszwecke der öffentlichen Einrichtung „Schwimmbad“ berechtigt, einseitig hoheitlich abstrakte und generelle Bestimmungen zur Regelung dieses Sonderverhältnisses zu erlassen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 8. Februar 1974 – VII C 95.72 -, juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24. Juni 2002 – 1 S 2785/00 -, NVwZ-RR 2003, 142; Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, § 25 Rn. 55; Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 801 ff.). Da es sich bei der Badeordnung nicht um eine Rechtsverordnung im Sinne der Art. 80 Abs. 1 GG, Art. 110 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz handelt, müssen die dortigen besonderen Anforderungen an die formelle Rechtmäßigkeit nicht eingehalten werden. Zur Festlegung der Modalitäten des Zugangsanspruchs innerhalb des Widmungszwecks bedarf es des Weiteren entgegen der Rechtsansicht der Antragstellerin weder unbedingt des Erlasses einer Satzung auf der Grundlage des § 24 GemO noch einer öffentlichen Bekanntmachung der Badeordnung. Vielmehr reicht es aus, dass diese als Sonderverordnung an gut sichtbarer Stelle in den Schwimmbädern der Antragsgegnerin ausgehängt wird. Ob auch eine Regelung des Benutzungsverhältnisses durch Allgemeinverfügung erfolgen könnte, kann offenbleiben (vgl. hierzu Lange, Kommunalrecht, a.a.O.); geboten ist die Wahl dieser Rechtsform jedenfalls nicht.

- 15 2. Der Normenkontrollantrag wird aber aller Voraussicht nach Erfolg haben, weil Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung ganz offensichtlich materiell rechtswidrig ist. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist daher im Sinne des § 47 Abs. 6 VwGO aus einem wichtigem Grund dringend geboten.
- 16 Die rechtliche Gestaltung des Benutzungsverhältnisses und die Festlegung der den Benutzern der städtischen Badeanstalten obliegenden Rechte und Pflichten unterliegen, wie oben dargelegt (s. oben unter 1.), der autonomen Regelung durch den Anstaltsträger. Diese Regelungsbefugnis findet allerdings ihre Grenze darin, dass die Nutzungsvorschriften der Erfüllung des bestimmungsgemäßen Zwecks der Anstalt dienen müssen, sowie in den verfassungsrechtlich verankerten Rechten der Nutzer (vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 8. Mai 1978, a.a.O.), zu denen insbesondere das Recht auf Gleichbehandlung gehört. Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung verstößt gegen das Gleichbehandlungsgebot.

- 17 a) Die nunmehrige Regelung in Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung wurde ausweislich der Begründung des diesbezüglichen Änderungsantrags der Fraktionen CDU und FW darauf gestützt, dass der Stadtrat das Recht und – zur Entlastung des Badepersonals vor Ort – auch die Pflicht habe, zu definieren, was gemeinhin als „übliche Badebekleidung“ angesehen werde. Dies seien nach weitläufiger Definition Badehose, Badeanzug, Bikini und Badeshorts. Nach Ziff. II Nr. 3b) Badeordnung sei zudem Personen der Zutritt zum Nassbereich nicht gestattet, die unter anstoßerregenden Krankheiten oder meldepflichtigen Krankheiten im Sinne des Bundesseuchengesetzes oder offenen Wunden bzw. Hautausschlägen litten. Um diese Regelung überwachen zu können, müssten für das Badepersonal die Körper der Badegäste sichtbar sein. Bei vollständiger Bekleidung der Badegäste sei die Kontrolle unmöglich. Die Zulassung von Burkinis im Rahmen des Schulschwimmen erfolgte wohl mit Blick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. September 2013 (Az.: 6 C 25.12, juris).
- 18 b) Hiervon ausgehend verstößt Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung ganz offensichtlich jedenfalls gegen den von der Antragsgegnerin bei der Regelung des Nutzungsverhältnisses zu beachtenden Anspruch auf Gleichbehandlung.
- 19 Ein grundsätzliches Verbot von Burkinis lässt sich nicht mit dem alleinigen Verweis darauf, diese Badebekleidung sei nach weitläufiger Ansicht nicht üblich, rechtfertigen. Denn bei der Definition dessen, was „übliche Badebekleidung“ ist, ist die Antragsgegnerin nicht frei, sondern muss sich vom Anstaltszweck leiten lassen und hat nur in diesem Rahmen einen – in ihrem Selbstverwaltungsrecht wurzelnden – Entscheidungsspielraum (vgl. dazu Lange, a.a.O., Rn. 67). Zweck der städtischen Schwimmbäder ist es, der Förderung der Gesundheit sowie der Erholung und Freizeitgestaltung zu dienen. Die Üblichkeit der Badebekleidung lässt keine zwingenden Rückschlüsse darauf zu, dass die dabei zu beachtende Sicherheit und Gesundheit der Badegäste nur beim Tragen der üblichen Badeanzüge, Bikinis und Badehosen aus nichtsaugenden Materialien gewährleistet ist. Dementsprechend hat der Stadtrat das Burkiniverbot letztlich damit begründet, dass bei vollständiger Bekleidung der Badegäste die Kontrolle, ob diese unter anstoßerregenden Krankheiten, meldepflichtigen Krankheiten im Sinne des Bundesseuchengesetzes, offenen Wunden oder Hautausschlägen litten, unmöglich sei.

- 20 Ein Burkiniverbot mag danach zwar – für sich betrachtet - zunächst in plausibler Weise dem Anstaltszweck dienen, da es zum Schutz der Gesundheit der anderen Badegäste beiträgt. Hiermit hat es aber nicht sein Bewenden. Vielmehr dürfen sich die den Zulassungsanspruch aus § 14 Abs. 2 GemO ausgestaltenden und einschränkenden Vorschriften nicht nur gegen einen Teil der Gemeindeglieder richten, sondern müssen im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG auf sachlichen Kriterien beruhen, die für alle Gemeindeglieder gelten (vgl. Lange, a.a.O., Rn. 69). Ob dies der Fall ist, ist aufgrund des von der Antragsgegnerin verfolgten Regelungsprogramms zu beurteilen. Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung dient danach dem Schutz der Badegäste vor Gesundheitsgefahren durch die Ermöglichung der Kontrolle unbedeckter Körperteile. Dieser Zweck wird von der Bestimmung nicht konsequent durchgehalten. Vielmehr belastet sie die Trägerinnen von Burkinis ohne zureichende sachliche Gründe stärker als vergleichbare andere Gruppen von Badegästen (vgl. zu diesem Gesichtspunkt BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08 -, juris, Rn. 124), welche die städtischen Schwimmbäder mit Badebekleidung nutzen dürfen, die den Körper ebenfalls weitgehend bedeckt.
- 21 Dabei kann offenbleiben, ob plausible Gründe dafür bestehen, die Trägerinnen von Burkinis anders zu behandeln als die Trägerinnen von Badeanzügen, die – je nach Schnitt - wesentlich größere Teile des Körpers bedecken als Bikinis. Insoweit ist der Antragsgegnerin jedenfalls zuzugestehen, dass ansteckende Krankheiten oder Hautausschläge bei Trägerinnen von Badeanzügen zwar in höherem Maße als beim Tragen von Bikinis unentdeckt bleiben können, aber doch viel eher augenscheinlich werden als bei Trägerinnen eines Ganzkörperbadeanzugs, zu welchem überdies eine Kopfbedeckung gehört. Jedenfalls ist für den Senat eine ausreichende sachliche Rechtfertigung dafür, dass die angegriffene Vorschrift Neoprenanzüge für Leistungsschwimmer und Triathleten im Rahmen des Schwimmtrainings zulässt, im Hinblick auf das den Gesundheitsschutz der Badegäste verfolgende Regelungskonzept der Antragsgegnerin nicht erkennbar.
- 22 Neoprenanzüge können ebenso wie Burkinis den ganzen Körper bedecken und haben unter Umständen auch eine Kopphaube, lassen daher zur Kontrolle durch das Badepersonal nicht weniger Körperteile frei als Burkinis. Dass Neoprenanzüge nur während des Schwimmtrainings zugelassen sind, vermag daran nichts zu ändern.

Dadurch dürfte zwar die Zahl der Badegäste, die in einem solchen schwimmen (und folglich auch die von ihnen ausgehenden potentiellen Gesundheitsgefahren), eher gering sein. Dies gilt aber in gleicher Weise für die Trägerinnen von Burkinis, weil nach den Angaben der Antragsgegnerin die städtischen Schwimmbäder zur Zeit von nur fünf Burkini-Trägerinnen besucht werden. Es ist auch nicht ansatzweise erkennbar, dass diese weniger verantwortungsvoll handeln, wenn sie an Krankheiten leiden. Dass im Falle des Tragens von Neoprenanzügen während des Schwimmtrainings der Schwimmtrainer diesbezügliche Verantwortung übernimmt und die Körper der Athleten vor dem Überziehen der Neoprenanzüge kontrolliert, erscheint fernliegend, zumal nach der (wohl) ins Auge gefassten Handlungsanweisung an das Badepersonal nunmehr zum Schwimmtraining auch privates Training gehören soll. Für den Senat ist darüber hinaus nicht nachvollziehbar, dass die von der Antragsgegnerin gewollte Kontrolle auch nur im Ansatz effektiv durchgeführt werden kann, wenn - entsprechend der obigen Handlungsanweisung - die Neoprenanzüge erst am Beckenrand angelegt werden. Das Badepersonal müsste dann in diesem kurzen Moment zur Augenscheinnahme bereitstehen, was erkennbar lebensfremd ist.

- 23 Nach alledem ist die ungleiche Behandlung von Burkini-Trägerinnen einerseits und Trägerinnen und Träger von Neoprenanzügen andererseits nach dem Regelungsprogramm der Antragsgegnerin sachlich nicht gerechtfertigt und verstößt gegen den Anspruch der Antragstellerin auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die fehlende Konsequenz der angegriffenen Vorschrift wird im Übrigen auch dadurch deutlich, dass nach Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung UV-Protektionsshirts und -hosen, die insbesondere für Kinder im Freibad einen guten Schutz vor Sonneneinstrahlung bieten, nicht gestattet sein dürften. Der Senat geht nicht davon aus, dass dies gewollt ist. Unklar bleibt letztlich auch, warum der Schutz vor Gesundheitsgefahren nachrangig ist, wenn der Burkini im Rahmen des Schulschwimmens getragen wird. Auch insoweit erscheint eine wirksame Kontrolle durch das Lehrpersonal lebensfremd.
- 24 Verstößt Ziff. IV Nr. 5 Badeordnung bereits gegen Art. 3 Abs. 1 GG, bedarf es keiner Prüfung, ob die Regelung mit der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und der Glaubensfreiheit im Sinne des Art. 4 Abs. 1 GG in Einklang steht.
- 25 Da nach alledem der Normenkontrollantrag aller Voraussicht ganz offensichtlich Erfolg haben wird, ist die begehrten einstweilige Anordnung zu erlassen.