

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1398

# Der Grundsatz politischer Neutralität

Grenzen der Äußerungsbefugnis  
politischer Amtsträger

Von

Duygu Dişçi



Duncker & Humblot · Berlin

DUYGU DIŐCI

Der Grundsatz politischer Neutralitat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1398

# Der Grundsatz politischer Neutralität

Grenzen der Äußerungsbefugnis  
politischer Amtsträger

Von

Duygu Dişçi



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaft  
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
hat diese Arbeit im Jahr 2018  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 61

Alle Rechte vorbehalten  
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-15636-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-55636-6 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85636-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meine Eltern*  
*(Necla und Suat Dişçi)*



## Vorwort

Die Arbeit ist während meiner zwei Jahre andauernden Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie von Prof. Dr. Morlok an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf entstanden.

Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Sommer 2018 als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten bis Oktober 2017 berücksichtigt werden.

Für mich war die Erstellung dieser Arbeit eine Herausforderung sowie eine persönliche Bereicherung. Durch sie habe ich mir eine neue Arbeitsweise angeeignet und strukturiertes Denken erlernt. Davon werde ich in meiner juristischen Tätigkeit profitieren. Ich konnte mich glücklicherweise stets für diese Arbeit begeistern und bin sehr froh darüber, dieses Thema gewählt zu haben.

In der Zeit der Entstehung dieser Arbeit haben mich zahlreiche Menschen in vielfältiger Art und Weise unterstützt. Diesen Menschen möchte ich an dieser Stelle aufrichtig danken.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn *Professor Dr. Martin Morlok*, für seine großartige Unterstützung und sein persönliches Engagement bei der Betreuung dieser Arbeit. Er hat durch seine konstruktiven Anmerkungen und seine Diskussionsbereitschaft wesentlich zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen. Er ist überdies der „Anstifter“ für die Erstellung dieser Dissertation, da er mir bereits in meiner Zeit als studentische Hilfskraft an seinem Lehrstuhl diese Option nahegelegt und frühzeitig mein Interesse geweckt hatte. Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei Herrn *Honorarprofessor Dr. Dieter Wiefelspütz*, MdB a. D. für die freundliche Übernahme und die Erstellung des Zweitgutachtens.

Des Weiteren möchte ich mich besonders bei Herrn *Sascha Peters* für die Ideengabe bei der Wahl des Themas bedanken. Dank ihm bin ich rechtzeitig auf dieses Thema aufmerksam geworden. In diesem Zusammenhang gebührt mein großer Dank auch Herrn *Dr. Andreas Heusch*. Mit ihm konnte ich einige Male ausführlich über wesentliche Inhalte meiner Arbeit sprechen. Dasselbe gilt auch für Herrn *Professor Dr. Mehrdad Payandeh, LL.M.* (Yale), der mir inhaltlich wertvolle Ratschläge gab.

All meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl möchte ich ebenfalls danken, sowohl für die gute und harmonische Zusammenarbeit am Lehrstuhl als auch dafür, dass sie stets ein offenes Ohr für mich hatten und mir inhalt-



lich wertvolles Feedback gaben. Für ihre Hilfsbereitschaft und ihre fachlichen Diskussionen sowie ihre stets motivierenden Worte, insbesondere in der Endphase, möchte ich an dieser Stelle meine Kollegin und Freundin Frau *Sabrina Winkler* besonders hervorheben und mich herzlich bei ihr bedanken. Auch die studentischen Hilfskräfte haben durch Recherchetätigkeiten und Korrekturlesen ihren Teil zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen; vielen lieben Dank dafür.

Mein größter Dank gilt meinen Eltern, Frau *Necla Dişçi* und Herrn *Suat Dişçi*, für die Ermöglichung meiner juristischen Ausbildung. Sie haben mich auf diesem Weg stets vorbehaltlos unterstützt und gefördert. Sie waren es auch, die mich damals in meinem Vorhaben, eine Dissertation zu schreiben, bestärkten. Dabei haben Sie durch ihren steten Rückhalt, ihren Zuspruch und ihre Liebe maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Auch möchte ich mich ganz besonders bei meiner Großmutter, Frau *Hediye Kaya*, bedanken. Gerade in der Zeit der Erstellung dieser Arbeit bekam ich neben meinen Eltern von ihr die meiste Unterstützung und Motivation.

Auch bei meinen engsten Freunden möchte ich mich an dieser Stelle bedanken. Sie hatten immer ein offenes Ohr für mich und bemühten sich um meine Aufheiterung, gerade in den schwierigen Phasen. Auch wenn ich ihre Namen nicht nenne, wissen sie ganz genau, wer gemeint ist.

Schön, dass es Euch alle gibt!

Essen, im Oktober 2018

*Duygu Dişçi*

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I

### Grundlagen politischer Neutralität

	13
I. Einleitung .....	13
II. Notwendigkeit für die Geltung politischer Neutralität .....	18
III. Politische Neutralität als verfassungsdogmatischer Begriff .....	19
1. Verpflichtete der politischen Neutralität .....	20
a) Zurechnung zum Staat .....	21
b) Staatliche Handlungsform: kommunikatives Handeln .....	22
c) Kommunikatives Handeln als staatliche Öffentlichkeitsarbeit .....	23
aa) Terminologische Bedeutung .....	24
bb) Öffentlichkeitsarbeit als Außendarstellung des Staates und ihre Funktionen .....	28
cc) Demokratische Gesamtverantwortung .....	30
dd) Zusammenfassung .....	32
2. Politische Neutralität .....	32
a) Begriffsbestimmung der allgemeinen Neutralitätsforderung .....	32
b) Sachliche Dimension: inhaltliche Konkretisierung der politischen Neutralität .....	40
c) Personelle Dimension: Begünstigte der politischen Neutralität .....	43
aa) Politische Parteien .....	46
bb) Sonstige politische Personenvereinigungen .....	50
cc) Vergleichsanalyse .....	52
dd) Politischer Wettbewerb als Grundlage für personelle Differenzierung ..	60
(1) Akteure des Wettbewerbs .....	63
(2) Merkmal der Institutionalisierung .....	65
(3) Auswirkung der Institutionalisierung auf Anwendungsintensität der politischen Neutralität .....	67
3. Politische Neutralität als ein Neutralitätsfeld unter vielen .....	68
a) Politische Neutralität als innerstaatliche Neutralität .....	70
b) Grundsatz politischer Neutralität im Berufsbeamtentum .....	71
aa) Inhalt der beamtenrechtlichen politischen Neutralität .....	71
bb) Vergleich zwischen der beamtenrechtlichen politischen Neutralität und der politischen Neutralität im weiteren Sinne .....	77

4. Abgrenzung politischer Neutralität vom Grundsatz der Sachlichkeit	78
a) Adressat des Sachlichkeitsgrundsatzes	79
b) Inhaltliche Konkretisierung des Sachlichkeitsgrundsatzes	80
aa) Begriffsbestimmung	80
bb) Sachlichkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung	82
c) Herleitung des Sachlichkeitsgrundsatzes	88
aa) Rechtsstaatliche Komponente	88
bb) Demokratische Komponente	90
d) Anwendungsbereich des Sachlichkeitsgrundsatzes in Gegenüberstellung zur politischen Neutralität	94
aa) Gegenüberstellung in der Judikatur zu Abstimmungen	95
(1) Bayerischer Verfassungsgerichtshof	95
(2) Bremer Staatsgerichtshof	103
(3) Nordrhein-westfälische Verwaltungsrechtsprechung	105
bb) Stärkung der Anwendung des Sachlichkeitsgebots	109
e) Fazit	111
5. Faktische Grundlagen politischer Neutralität	112
a) Grund politischer Neutralität: Pluralismus	112
b) Funktionen politischer Neutralität	119
aa) Friedenssicherungs- und Präventivfunktion	120
bb) Demokratische Offenheit	121

## *Teil 2*

<b>Rechtliche Fundierung politischer Neutralität</b>	123
I. Rechtsgrundlagen der politischen Neutralität	123
1. Demokratieprinzip	124
2. Amtsprinzip	125
3. Grundsatz der Staatsfreiheit des Meinungs- und Willensbildungsprozesses	133
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	134
b) Merkmale: frei, offen, unreglementiert	137
c) Staatsfreiheit und politische Neutralität	137
4. Grundrechte	140
a) Freiheit und Gleichheit	142
b) Subjektivrechtliche Herleitung	146
aa) Schutzbereich	147
bb) Eingriffsdogmatik	149
cc) Politische Äußerungen	155

(1) Negative Äußerungen .....	156
(2) Positive Äußerungen .....	157
(3) Aufrufe zur Teilnahme an einer Gegendemonstration .....	158
(4) „Licht aus!“-Aktion .....	161
dd) Verhältnis von Neutralitätsverletzung und Grundrechtseingriff .....	164
ee) Kommunikationsermächtigung .....	164
c) Objektivrechtliche Herleitung .....	169
5. Grundsatz der Chancengleichheit .....	171
a) Zwecke der Chancengleichheit .....	171
b) Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	173
c) Schutzzumfang .....	175
d) Chancengleichheit und politische Neutralität .....	181
6. Zusammenfassung .....	184
II. Rechtsnatur der politischen Neutralität .....	185
1. Politische Neutralität als Gebot und Grundsatz für staatliches Handeln .....	185
2. Keine strikte Neutralitätspflicht .....	186
3. Politische Neutralität als Sammelbegriff .....	189
4. Kein Prinzipiencharakter im normtheoretischen Sinne .....	192
5. Objektiv- und subjektivrechtliche Ausrichtung der politischen Neutralität .....	194

*Teil 3*

**Maßstab politischer Neutralität**

196

I. Wahrung der Kompetenzen .....	199
II. Reichweite politischer Neutralität: Unterscheidung der Kommunikationsrollen ...	200
1. Gebotenheit der Unterscheidung .....	201
a) Grundrechte .....	203
b) Grundsatz der Chancengleichheit .....	203
c) Aufmerksamkeitsvorteil und Vertrauensvorschuss .....	204
d) Gefahr der missbräuchlichen Nutzung amtlicher Möglichkeiten .....	206
2. Abgrenzungskriterien für die Unterscheidung .....	207
a) Empfängerhorizont .....	207
b) Vermutungsregel als Abgrenzungskriterium .....	209
c) Amtsbonus: Amtsautorität und Amtsressourcen .....	210
aa) Amtsautorität .....	212
bb) Amtsressourcen .....	212

III. Zeitraum: Vorwahlzeit oder außerhalb der Vorwahlzeit .....	214
1. Gebot äußerster Zurückhaltung .....	217
2. Aufgedrängte und aufgesuchte Öffentlichkeitsarbeit .....	220
3. Tatsächlicher Beginn der Vorwahlzeit .....	221
4. Differenzierung zwischen schriftlichen und mündlichen Aussagen .....	228
5. Differenzierung zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Pressearbeit .....	229
IV. Inhalt .....	232
V. Formale Kriterien .....	233
VI. Amtsspezifität .....	234

#### *Teil 4*

<b>Politische Neutralität in der Anwendung</b>	241
I. Beispiele aus der Rechtsprechung .....	241
1. BVerfGE 136, 323 ff. ....	241
2. BVerfGE 138, 102 ff. ....	242
3. Nordrhein-westfälische Rechtsprechung zu Dügida ./ Stadt Düsseldorf .....	244
4. Annex .....	245
a) BVerfGE 44, 125 ff. ....	245
b) BVerfGE 63, 230 ff. ....	246
II. Kritische Würdigung .....	247
1. BVerfGE 136, 323 ff. ....	248
2. BVerfGE 138, 102 ff. ....	254
3. Nordrhein-westfälische Rechtsprechung zu Dügida ./ Stadt Düsseldorf .....	259

#### *Teil 5*

<b>Schlussbetrachtung</b>	266
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	270
<b>Sachregister</b> .....	284

### Abkürzungen

Bezüglich der verwendeten Abkürzungen wird auf Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage, Berlin / Boston 2015 verwiesen.

## Teil 1

# Grundlagen politischer Neutralität

## I. Einleitung

„Eine funktionierende freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie geht (...) von der Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Divergenz in tunlichst vielen Einzelfragen und der Notwendigkeit und Unvermeidlichkeit der Konvergenz in allen Grundfragen aus.“<sup>1</sup>

Eine moderne und liberale Gesellschaft zeichnet sich unter anderem durch kulturelle, religiöse und politische Pluralisierung aus. Die vielschichtige Heterogenität der Gesellschaft stellt eine Herausforderung für den Staat dar, da dieser stets allen Interessen gegenüber integrativ und offen sein muss. Dies hat auch bei seinem Kommunikationshandeln so zu sein, mit dem er ein legitimes Interesse verfolgt. Einzelne Interessen sollen nicht bevorzugt oder benachteiligt werden von staatlicher Seite, wenn der Staat durch kommunikatives Staatshandeln an der gesellschaftlichen Meinungsbildung teilnimmt und dazu beiträgt. Er soll nicht den gesellschaftlichen Meinungswettbewerb verzerren, an dem er zwar teilnehmen kann, aber nicht unbeschränkt. Ihm sind Grenzen gesetzt. Er steht zwischen zwei Fronten: zwischen einer Neutralitätsforderung, die die heutige pluralistische Gesellschaftsstruktur aufgrund der Vielfalt der in der Gesellschaft vertretenen Interessen zur Folge hat, und zwischen seiner Aufgabenerfüllung, zu der auch und gerade kommunikatives Handeln gehört.

Pluralismus stellt ein faktisches Phänomen dar, das sich nicht nur in einem einzelnen gesellschaftlichen Bereich abspielt. Eine Gesellschaft kann in vielerlei Hinsicht pluralistisch sein; so in politischer Hinsicht. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Ausrichtung der Neutralität, welche auf dem politischen Pluralismus fußt.<sup>2</sup>

Pluralismus ist die Bezeichnung für eine heterogene Gesellschaftsstruktur, in der unterschiedliche Ansichten nebeneinander existieren und stellt einen wesentlichen Faktor für die Bildung der öffentlichen Meinung dar. Neben der reinen Existenz der Interessenvielfalt führt Pluralismus dazu, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen ihre Inhalte in die Entscheidungsfindung einbringen können.<sup>3</sup> Dem

---

<sup>1</sup> E. Fraenkel, *Strukturanalyse der modernen Demokratie* (1970), in: F. Esche/F. Grube (Hrsg.), *Ernst Fraenkel: Reformismus und Pluralismus*, 1973, S. 404, 410.

<sup>2</sup> D. Dişçi, *MIP* 2016, 101 ff.

<sup>3</sup> R. Eisfeld, *Pluralismus/Pluralismustheorien*, in: D. Nohlen/F. Grotz (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, 6. Aufl. 2015, S. 469 (469); C. Böhret/W. Jann/E. Kronenwett, *Innenpolitik und politische Theorie*, 3. Aufl. 1988, S. 41 ff.; vgl. auch S. 59 für eine Auflistung der Einfluss-

Konzept des Pluralismus lassen sich daher im Wesentlichen zwei Ausrichtungen entnehmen: Pluralismus stellt zum einen eine Form der Ordnung und Organisation konfligierender Interessen in der Gesellschaft dar und zum anderen ermöglicht Pluralismus die Mitwirkung an der Meinungs- und Willensbildung und der Findung des Gemeinwohls und erhöht damit die Legitimität hoheitlicher Entscheidungen.<sup>4</sup>

Politische Neutralität kommt ins Spiel, weil politische Überzeugungen um der Interessendurchsetzung und der Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen willen miteinander konkurrieren und der Staat diese Situation nicht einseitig beeinträchtigen soll. Die Entfaltung dieser Überzeugungen muss aus sich heraus erfolgen und darf nicht durch staatliches Handeln vorgeformt werden. Sobald also mehr als ein gesellschaftlicher Teilnehmer im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess existiert, was in der Bundesrepublik unzweifelhaft der Fall ist, so muss im politischen Pluralismus die Frage nach staatlicher Neutralität aufkommen.

Ausgangspunkt der politischen Neutralitätsforderung ist daher die politisch pluralisierte Gesellschaft in der Bundesrepublik, welche wiederum die Grundlage politischen Wettbewerbs darstellt. Eine Vielzahl von politischen Ansichten erweckt das Bedürfnis, dass der Staat unparteiisch bleiben und zu allen Teilnehmern die gleiche Distanz wahren sollte. Die Neutralitätsfrage in dieser Arbeit fokussiert sich auf einen wettbewerbsrelevanten Bereich, hängt also von der Annahme des politischen Wettbewerbs ab. Dies schließt keineswegs aus, die Neutralitätsforderung auf Felder jenseits des Wettbewerbs auszuweiten.<sup>5</sup>

Vorliegend ist zu untersuchen, ob Personen und Einrichtungen, deren Handeln dem Staat zuzurechnen sind, Handlungen vornehmen, die nicht vereinbar sind mit einer rechtlich gebotenen politischen Neutralitätsforderung. Es geht hier um Staatshandeln – nicht um das Handeln von Privatpersonen –, nämlich um faktisches Handeln in Form von kommunikativem Handeln. Dieses unterscheidet sich von Rechtsakten, die auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet sind und rechtsförmlich ergehen.

---

möglichkeiten von Interessenverbänden. Vgl. des Weiteren *D. Th. Tsatsos*, Ein Recht auf innerparteiliche Opposition?, in: M. Morlok/H.-R. Schmidt/D. Stefanou (Hrsg.), *Dimitris Th. Tsatsos: Verfassung – Parteien – Europa*, 1998/99, S. 423 (439, 441), der die Rolle und Bedeutung politischer Parteien im politischen Pluralismus betont.

<sup>4</sup> *C. Böhret/W. Jann/E. Kronenwett*, Innenpolitik und politische Theorie, 3. Aufl. 1988, S. 41; s. auch S. 169 ff. m. w. N. für die Darstellung der verschiedenen Positionen zum Pluralismus, v. a. wird auf *Ernst Fraenkel*, der wesentlich zur Diskussion über Pluralismus in Deutschland beitrug, eingegangen. Vgl. dafür *E. Fraenkel*, *Strukturanalyse der modernen Demokratie* (1970), in: F. Esche/F. Grube (Hrsg.), *Ernst Fraenkel: Reformismus und Pluralismus*, 1973, S. 404, 424 ff.; *ders.*, *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie* (1964), in: *ders.* (Hrsg.), *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 6. Aufl. 1974, S. 197 ff.

<sup>5</sup> Die Frage, ob und inwieweit dabei Neutralität zu fordern ist, kann gestellt werden, wird hier aber nicht erörtert. Kritisch bzgl. eines allgemeinen Neutralitätsgebots, das sich auf alle Fragen des „guten Lebens“ bezieht, *G. Britz*, *Kulturelle Rechte und Verfassung*, Tübingen 2000, S. 233 ff.; vgl. ferner *C. Gusy*, NVwZ 2015, 700 (703), der Neutralität ablehnt, wenn es kein Wettbewerbsverhältnis gibt.

Während Verpflichteter der Neutralität der Staat ist und es somit in dieser Arbeit um staatliche Neutralität geht, zählen zu den Begünstigten zum einen generell die bestehenden politischen Überzeugungen in der Gesellschaft und zum anderen und vor allem die Personenzusammenschlüsse, die kollektiv ihre politischen Ansichten in den Meinungsbildungsprozess einbringen. Gerade durch die organisierte Vermittlung politischer Ansichten verschaffen sich diese Gehör in der Gesellschaft und können sich wirksam verbreiten, um Zustimmung und Akzeptanz zu erhalten. Die Kollektivität macht sie zu handlungsfähigen Subjekten, die am Konkurrenzkampf teilnehmen und sich durchsetzen können. In dieser Arbeit stehen politische Überzeugungen in organisierter Form als Kollektive im Vordergrund und sind Begünstigte des politischen Neutralitätsgrundsatzes, was aber nicht bedeutet, dass politische Meinungsäußerungen einzelner Personen nicht den Schutz des politischen Neutralitätsgebots genießen.

Die Herausforderung für den Staat, die aus dem Spannungsfeld zwischen den gesellschaftlichen Beteiligten des politischen Meinungsbildungsprozesses einerseits und dem eigenen Handeln andererseits folgt, hat sich immer wieder – in verschiedenen Konstellationen – in gerichtlichen Auseinandersetzungen gezeigt, bei denen eine Verletzung des Neutralitätsgebots gerügt wird.

Bekannte Fälle stellen die Urteile des Bundesverfassungsgerichts dar, die zu den Äußerungen des Bundespräsidenten *Gauck* und der Bundesfamilienministerin *Schwesig* ergingen.<sup>6</sup> In beiden Fällen ging es um negative Äußerungen gegenüber der NPD.

Auch gab es bereits in der Vergangenheit bekannte Fälle, in denen sich Gerichte mit einem parteipolitischen Neutralitätsgebot für Hoheitsträger beschäftigten. Als Leit- und Grundsatzentscheidungen gelten die Urteile des Bundesverfassungsgerichts,<sup>7</sup> die sich mit der Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger Wahlwerbung unmittelbar vor Wahlen auseinandersetzen und damit einhergehend mit einer möglichen Verletzung der Neutralität durch Staatsorgane. Der Fokus dieser Entscheidungen lag auf regierungsamtlicher Kommunikationsarbeit. In diesen Entscheidungen, insbesondere in der aus dem Jahre 1977, stellt das Bundesverfassungsgericht grundlegende Maßstäbe auf, auf die es in neueren Entscheidungen zurückgreift.

Ein inzwischen bundesweit prominentes Beispiel aus der nordrhein-westfälischen Rechtsprechung stellt der Fall des Düsseldorfer Oberbürgermeisters dar, der auf der städtischen Internetseite gegen die Demonstration von Dügida zur Teilnahme an einer Gegendemonstration aufrief und als Zeichen des Protestes das Ausschalten der Beleuchtung öffentlicher Gebäude ankündigte und dies dann letztlich durchführte, wogegen die Dügida gerichtlich vorging.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> BVerfGE 136, 323 ff. (*Gauck*); BVerfGE 138, 102 ff. (*Schwesig*).

<sup>7</sup> BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.

<sup>8</sup> Dazu VG Düsseldorf, Beschluss v. 09. Januar 2015, 1 L 54/15, juris; OVG NRW, Beschluss v. 12. Januar 2015, 15 B 45/15, juris sowie später VG Düsseldorf, Urteil v. 28. August 2015, 1 K 1369/15, juris und OVG NRW, Urteil v. 04. November 2016, 15 A 2293/15. S. ferner die