

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

14. Oktober 2004 ^{*}

In der Rechtssache C-36/02

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG,

eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) mit Beschluss vom 24. Oktober 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Februar 2002, in dem Verfahren

Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH

gegen

Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann, des Richters A. Rosas (Berichterstatter), der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter K. Lenaerts und S. von Bahr,

^{*} Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwältin: C. Stix-Hackl,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom
4. Februar 2004,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH, vertreten durch
Rechtsanwalt P. Tuxhorn,
- der Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, vertreten durch Rechtsanwalt
F. Montag,
- der deutschen Regierung, vertreten durch W.-D. Plessing als Bevollmächtigten,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Patakia
und C. Schmidt als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom
18. März 2004

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Artikel 49 EG bis 55 EG über den freien Dienstleistungsverkehr und der Artikel 28 EG bis 30 EG über den freien Warenverkehr.
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen einer von der Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH (im Folgenden: Klägerin) beim Bundesverwaltungsgericht eingelegten Revision, mit der die Klägerin die Vereinbarkeit einer ihr gegenüber am 14. September 1994 ergangenen Untersagungsverfügung der Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn (im Folgenden: Beklagte) mit dem Gemeinschaftsrecht in Frage gestellt hat.

Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 3 Die Klägerin, eine Gesellschaft deutschen Rechts, nahm in Bonn (Deutschland) am 1. August 1994 eine Anlage mit dem Namen „Laserdrome“ in Betrieb, die üblicherweise der Ausübung des „Lasersports“ dient. Diese Anlage wurde auch nach dem 14. September 1994 weiter betrieben, da die Klägerin mit Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln (Deutschland) vom 18. November 1994 eine einstweilige Betriebsgenehmigung erhalten hatte. Die von der Klägerin in ihrer Anlage verwendete Ausrüstung, die u. a. aus maschinenpistolenähnlichen Laserzielgeräten sowie in den Schießbahnen oder auf den von den Spielern getragenen Westen angebrachten Sensorempfängern besteht, wurde ursprünglich aus einem im Handel frei erhältlichen Kinderspielzeug entwickelt. Da sich diese Ausrüstung als technisch

unzureichend erwies, bediente sich die Klägerin ab einem nicht näher genannten Zeitpunkt nach dem 2. Dezember 1994 einer Ausrüstung, die von der Firma Pulsar International Ltd (nunmehr Pulsar Advanced Games System Ltd, im Folgenden: Pulsar) aus Großbritannien geliefert wird. Ein Franchisevertrag mit Pulsar wurde jedoch erst am 29. Mai 1997 geschlossen.

- 4 Noch vor Inbetriebnahme des „Laserdrome“ kam es in einem Teil der Bevölkerung zu Protesten gegen das Vorhaben. Anfang 1994 gab die Beklagte der Klägerin auf, ihr eine genaue Beschreibung des für das „Laserdrome“ vorgesehenen Spielablaufs zu liefern, und teilte ihr mit Schreiben vom 22. Februar 1994 ihre Absicht mit, eine Untersagungsverfügung für den Fall zu erlassen, dass dort ein „spielerisches Töten“ von Menschen ermöglicht werde. Die Klägerin antwortete am 18. März 1994, dass es nur darum gehe, in den Schießbahnen angebrachte feste Sensorempfänger zu treffen.
- 5 Nachdem die Beklagte festgestellt hatte, dass es auch Ziel des Spieles im „Laserdrome“ war, Sensorempfänger auf den von den Spielern getragenen Westen zu treffen, richtete sie am 14. September 1994 eine Ordnungsverfügung an die Klägerin, mit der sie ihr unter Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 10 000 DM pro gespieltes Spiel für den Fall der Zuwiderhandlung untersagte, „in ihrer ... Betriebsstätte Spielabläufe zu ermöglichen bzw. zu dulden, die ein gezieltes Beschießen von Menschen mittels Laserstrahl oder sonstiger technischer Einrichtungen (wie z. B. Infrarot), also aufgrund einer Trefferregistrierung ein so genanntes ‚spielerisches Töten‘ von Menschen, zum Gegenstand haben“.
- 6 Diese Verfügung erging auf der Grundlage der Ermächtigung des § 14 Absatz 1 des Ordnungsbehördengesetzes Nordrhein-Westfalen (OBG NW), der wie folgt lautet:

„Die Ordnungsbehörden können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.“

- 7 Nach der Untersagungsverfügung vom 14. September 1994 stellen die Spiele, die in der von der Klägerin betriebenen Anlage gespielt werden, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar, weil die simulierten Tötungshandlungen und die damit einhergehende Verharmlosung von Gewalt gegen die grundlegenden Wertvorstellungen der Allgemeinheit verstießen.
- 8 Der Widerspruch der Klägerin gegen diese Verfügung wurde von der Bezirksregierung Köln am 6. November 1995 zurückgewiesen. Das Verwaltungsgericht Köln wies die Klage mit Urteil vom 3. September 1998 ab. Die von der Klägerin eingelegte Berufung wurde am 27. September 2000 vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Deutschland) ebenfalls zurückgewiesen.
- 9 Daraufhin legte die Klägerin Revision beim vorlegenden Gericht ein. Zur Begründung ihrer Revision macht sie neben zahlreichen anderen Revisionsgründen geltend, die streitige Verfügung verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere gegen den in Artikel 49 EG verankerten freien Dienstleistungsverkehr, da in ihrem „Laserdrome“ die von der britischen Firma Pulsar gelieferte Ausstattung und Technik zur Anwendung gelangen solle.
- 10 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist die Revision der Klägerin bei Anwendung nationalen Rechts abzuweisen. Es fragt sich aber, ob dieses Ergebnis mit dem Gemeinschaftsrecht, und zwar mit den Artikeln 49 EG bis 55 EG über den freien Dienstleistungsverkehr und den Artikeln 28 EG bis 30 EG über den freien Warenverkehr, in Einklang steht.

- 11 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, das Oberverwaltungsgericht habe zu Recht in der gewerblichen Veranstaltung eines „gespielten Tötens“ im „Laserdrome“ der Klägerin eine Verletzung der in Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes verankerten Menschenwürde gesehen.
- 12 Die Menschenwürde sei ein Verfassungsgrundsatz, der durch eine — im vorliegenden Fall nicht gegebene — entwürdigende Behandlung eines Gegners verletzt werden könne oder durch die Erzeugung oder Verstärkung einer Einstellung beim Spielteilnehmer, die den fundamentalen Wert- und Achtungsanspruch jedes Menschen leugne, wie im vorliegenden Fall die Darstellung fiktiver Gewaltakte zu Spielzwecken. Ein Höchstwert der Verfassung wie die Menschenwürde könne nicht im Rahmen eines Unterhaltungsspiels abbedungen werden. Die von der Klägerin geltend gemachten Grundrechte könnten aus der Sicht des nationalen Rechts an dieser Bewertung nichts ändern.
- 13 Was die Anwendung des Gemeinschaftsrechts anbelange, so greife die fragliche Verfügung in den freien Dienstleistungsverkehr nach Artikel 49 EG ein. Die Klägerin habe nämlich einen Franchisevertrag mit einer britischen Firma geschlossen, die daran gehindert werde, Dienstleistungen an ihre deutsche Kundin zu erbringen, während sie vergleichbare Dienstleistungen in ihrem Sitzmitgliedstaat erbringe. Auch komme ein Eingriff in den freien Warenverkehr nach Artikel 28 EG in Betracht, da die Klägerin im Vereinigten Königreich Ausrüstungsgegenstände für ihr „Laserdrome“, insbesondere Laserzielgeräte, beziehen wolle.
- 14 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts bietet das Ausgangsverfahren Anlass, die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung einer bestimmten Art von Dienstleistungen oder der Einfuhr bestimmter Waren einer weiteren Klärung zuzuführen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien Hindernisse für die Dienstleistungsfreiheit, die sich aus unterschiedslos anwendbaren nationalen Maßnahmen ergäben, nur dann zulässig, wenn diese Maßnahmen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt seien, wenn sie geeignet seien, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Zieles zu gewährleisten, und wenn sie

nicht über das hierfür Erforderliche hinausgingen. Für die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahmen sei es ohne Belang, dass ein anderer Mitgliedstaat andere Schutzregelungen erlassen habe (vgl. Urteile vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97, Läära u. a., Slg. 1999, I-6067, Randnrn. 31, 35 und 36, und vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-7289, Randnrn. 29, 33 und 34).

- 15 Das vorlegende Gericht fragt sich jedoch, ob im Licht des Urteils vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-275/92 (Schindler, Slg. 1994, I-1039) eine gemeinsame Rechtsüberzeugung in allen Mitgliedstaaten Voraussetzung für die Befugnis dieser Staaten ist, eine bestimmte Art vom EG-Vertrag geschützter Dienstleistungen nach ihrem Ermessen einzuschränken. Auf der Grundlage einer solchen Auslegung des Urteils Schindler könnte die streitige Ordnungsverfügung schwerlich bestätigt werden, wenn sich eine gemeinsame Rechtsüberzeugung bei der Beurteilung von Unterhaltungsspielen mit simulierten Tötungshandlungen in den Mitgliedstaaten nicht feststellen lasse.
- 16 Die beiden nach dem Urteil Schindler ergangenen Urteile Läära u. a. und Zenatti könnten den Eindruck vermitteln, dass der Gerichtshof an der strikten Bindung an eine gemeinsame Rechtsüberzeugung für die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit nicht mehr festhalte. Sollte dies zutreffen, würde das Gemeinschaftsrecht nach Ansicht des vorlegenden Gerichts die Bestätigung der fraglichen Verfügung nicht hindern. Wegen der fundamentalen Bedeutung des Grundsatzes der Menschenwürde erübrigten sich sowohl nach dem Gemeinschaftsrecht als auch nach deutschem Recht nähere Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit der die Dienstleistungsfreiheit einschränkenden nationalen Maßnahme.
- 17 Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist es mit den Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über den freien Dienstleistungs- und Warenverkehr vereinbar, dass

nach nationalem Recht eine bestimmte gewerbliche Betätigung — hier der Betrieb eines so genannten Laserdromes mit simulierten Tötungshandlungen — untersagt werden muss, weil sie gegen die grundgesetzlichen Wertentscheidungen verstößt?

Zur Zulässigkeit der Vorlagefrage

- 18 Die Beklagte wirft die Frage der Zulässigkeit der Vorlagefrage auf, und zwar genauer gesagt der Anwendbarkeit der Gemeinschaftsrechtsvorschriften über die Grundfreiheiten in diesem Rechtsstreit. Ihrer Ansicht nach betraf die Untersagungsverfügung vom 14. September 1994 kein Verhalten mit grenzüberschreitendem Bezug und konnte somit nicht die vom EG-Vertrag verbürgten Grundfreiheiten einschränken. Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Verfügung sei die der Klägerin von Pulsar angebotene Anlage noch nicht geliefert gewesen, und kein Franchisevertrag habe die Klägerin verpflichtet, die von der Untersagung betroffene Spielvariante anzubieten.
- 19 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung ausschließlich Sache der mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichte ist, in deren Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls sowohl zu beurteilen, ob eine Vorabentscheidung erforderlich ist, damit sie ihr Urteil erlassen können, als auch, ob die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen erheblich sind. Betreffen also die vorgelegten Fragen die Auslegung des Gemeinschaftsrechts, so ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (vgl. u. a. Urteile vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98, *PreussenElektra*, Slg. 2001, I-2099, Randnr. 38, vom 22. Januar 2002 in der Rechtssache C-390/99, *Canal Satélite Digital*, Slg. 2002, I-607, Randnr. 18, vom 27. Februar 2003 in der Rechtssache C-373/00, *Adolf Truley*, Slg. 2003, I-1931, Randnr. 21, vom 22. Mai 2003 in der Rechtssache C-18/01, *Korhonen u. a.*, Slg. 2003, I-5321, Randnr. 19, und vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-476/01, *Kapper*, Slg. 2004, I-5205, Randnr. 24).

- 20 Nach dieser Rechtsprechung kann der Gerichtshof außerdem die Entscheidung über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur dann ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. Urteile PreussenElektra, Randnr. 39, Canal Satélite Digital, Randnr. 19, Adolf Truley, Randnr. 22, Korhonen u. a., Randnr. 20, und Kapper, Randnr. 25).
- 21 Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Auch wenn nämlich die Klägerin ausweislich der Akten zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung vom 14. September 1994 noch keine Liefer- oder Franchiseverträge mit dem im Vereinigten Königreich niedergelassenen Unternehmen förmlich geschlossen hatte, genügt die Feststellung, dass diese Verfügung jedenfalls in Anbetracht ihrer Wirkung auch für die Zukunft und unter Berücksichtigung der mit ihr ergangenen Untersagung geeignet ist, die künftige Entwicklung von Vertragsbeziehungen zwischen den beiden Geschäftspartnern einzuschränken. Somit ist nicht offensichtlich, dass die Auslegung der die Dienstleistungsfreiheit und die Warenverkehrsfreiheit verbürgenden Vertragsbestimmungen, um die das vorlegende Gericht mit seiner Frage ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens steht.
- 22 Die vom Bundesverwaltungsgericht zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage ist daher für zulässig zu erklären.

Zur Vorlagefrage

- 23 Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht zum einen wissen, ob die Untersagung einer gewerblichen Betätigung zum Schutz in der nationalen Verfassung enthaltener Wertentscheidungen, wie hier zum Schutz der Menschen-

würde, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, und zum anderen, ob die Befugnis der Mitgliedstaaten, aus solchen Gründen vom EG-Vertrag verbürgte Grundfreiheiten, nämlich den freien Dienstleistungsverkehr und den freien Warenverkehr, einzuschränken, davon abhängt — wie dem Urteil Schindler entnommen werden könnte —, dass diese Einschränkung auf einer allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Rechtsauffassung beruht.

24 Zunächst ist zu ermitteln, inwieweit die vom vorlegenden Gericht festgestellte Einschränkung geeignet ist, die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs und des freien Warenverkehrs, die in unterschiedlichen Vertragsbestimmungen geregelt sind, zu beeinträchtigen.

25 Insoweit ist festzustellen, dass die streitige Verfügung, indem sie der Klägerin untersagt, ihr „Laserdrome“ nach der von Pulsar entwickelten und von dieser im Vereinigten Königreich insbesondere durch Franchising rechtmäßig vermarkteten Spielvariante zu betreiben, den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtigt, den Artikel 49 EG sowohl den Erbringern als auch den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Empfängern solcher Dienstleistungen gewährleistet. Da das Spiel in Form der von Pulsar entwickelten Variante die Benutzung einer besonderen Ausrüstung impliziert, die ebenfalls rechtmäßig im Vereinigten Königreich vermarktet wird, kann zudem die gegenüber der Klägerin ergangene Untersagung diese davon abhalten, die fragliche Ausrüstung zu erwerben, wodurch der durch Artikel 28 EG verbürgte freie Warenverkehr beeinträchtigt wird.

26 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof eine nationale Maßnahme, wenn sie sowohl den freien Dienstleistungsverkehr als auch den freien Warenverkehr beeinträchtigt, grundsätzlich nur im Hinblick auf eine dieser beiden Grundfreiheiten prüft, wenn sich herausstellt, dass im konkreten Fall eine der beiden Freiheiten der anderen gegenüber völlig zweitrangig ist und ihr zugeordnet werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Schindler, Randnr. 22, Canal Satélite Digital, Randnr. 31, und vom 25. März 2004 in der Rechtssache C-71/02, Karner, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 46).

- 27 Unter den Umständen des Ausgangsverfahrens tritt der Aspekt der Warenverkehrsfreiheit hinter dem der Dienstleistungsfreiheit zurück. Die Beklagte und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben nämlich zu Recht darauf hingewiesen, dass die streitige Verfügung die Einfuhr von Waren nur hinsichtlich der speziell für die untersagte Laserspielvariante entwickelten Ausrüstung beschränkt und dies eine zwangsläufige Folge der Beschränkung in Bezug auf die von Pulsar erbrachten Dienstleistungen ist. Somit erübrigt sich, wie die Generalanwältin in Nummer 32 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, eine eigenständige Untersuchung der Vereinbarkeit dieser Verfügung mit den Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr.
- 28 Was die Rechtfertigung der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch die Verfügung vom 14. September 1994 anbelangt, so sind nach dem gemäß Artikel 55 EG auf diesem Sachgebiet anwendbaren Artikel 46 EG Beschränkungen zulässig, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass die Beklagte in der Begründung der Untersagungsverfügung ausdrücklich ausführt, dass die betroffene Betätigung eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle. Die Bezugnahme auf eine Gefahr für die öffentliche Ordnung findet sich auch in § 14 Absatz 1 OBG NW, der die Ordnungsbehörden ermächtigt, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr einer solchen Gefahr zu treffen.
- 29 Im vorliegenden Verfahren steht fest, dass die streitige Verfügung ohne Ansehung der Staatszugehörigkeit der Erbringer oder Empfänger der von der Beschränkung betroffenen Dienstleistungen ergangen ist. Da jedenfalls die Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung unter eine in Artikel 46 EG aufgezählte Ausnahme vom freien Dienstleistungsverkehr fallen, braucht nicht geprüft zu werden, ob diese Maßnahmen unterschiedslos sowohl auf im Inland ansässige Dienstleistungserbringer als auch auf in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistungserbringer anwendbar sind.
- 30 Dass ein Mitgliedstaat sich auf eine vom EG-Vertrag vorgesehene Ausnahme berufen kann, hindert jedoch nicht an der gerichtlichen Nachprüfung der Maßnahmen, mit denen diese Ausnahme angewandt wird (vgl. Urteil vom

4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Randnr. 7). Außerdem ist der Begriff der öffentlichen Ordnung im Gemeinschaftsrecht, insbesondere, wenn er eine Ausnahme von der Grundfreiheit des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen soll, eng zu verstehen, so dass seine Tragweite nicht von jedem Mitgliedstaat einseitig ohne Nachprüfung durch die Organe der Gemeinschaft bestimmt werden darf (vgl. entsprechend für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Urteile Van Duyn, Randnr. 18, und vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randnr. 33). Folglich ist eine Berufung auf die öffentliche Ordnung nur möglich, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (vgl. Urteil vom 14. März 2000 in der Rechtssache C-54/99, *Église de scientologie*, Slg. 2000, I-1335, Randnr. 17).

31 Allerdings können die konkreten Umstände, die möglicherweise die Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung rechtfertigen, von Land zu Land und im zeitlichen Wechsel verschieden sein. Insoweit ist den zuständigen innerstaatlichen Behörden daher ein Beurteilungsspielraum innerhalb der durch den EG-Vertrag gesetzten Grenzen zuzubilligen (Urteile Van Duyn, Randnr. 18, und Bouchereau, Randnr. 34).

32 Im Ausgangsverfahren waren die zuständigen Behörden der Ansicht, dass die von der Untersagungsverfügung betroffene Betätigung eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, weil die gewerbliche Veranstaltung von Unterhaltungsspielen mit simulierten Tötungshandlungen an Menschen nach der in der öffentlichen Meinung vorherrschenden Auffassung gegen eine in der nationalen Verfassung verankerte grundlegende Wertvorstellung verstoße, nämlich gegen die Menschenwürde. Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts haben die mit der Sache befassten nationalen Gerichte die Auffassung von den Erfordernissen des Schutzes der Menschenwürde, auf der die streitige Verfügung beruht, geteilt und bestätigt, so dass diese Auffassung folglich als im Einklang mit dem deutschen Grundgesetz stehend angesehen werden muss.

33 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat; dabei lässt er sich von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die

völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Hierbei kommt der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten besondere Bedeutung zu (vgl. insbesondere Urteile vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89, ERT, Slg. 1991, I-2925, Randnr. 41, vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-274/99 P, Connolly/Kommission, Slg. 2001, I-1611, Randnr. 37, vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-94/00, Roquette Frères, Slg. 2002, I-9011, Randnr. 25, und vom 12. Juni 2003 in der Rechtssache C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 71).

- 34 Wie die Generalanwältin in den Nummern 82 bis 91 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, zielt die Gemeinschaftsrechtsordnung unbestreitbar auf die Gewährleistung der Achtung der Menschenwürde als eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes ab. Somit ist das Ziel, die Menschenwürde zu schützen, unzweifelhaft mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, ohne dass es insoweit eine Rolle spielt, dass in Deutschland dem Grundsatz der Achtung der Menschenwürde die besondere Stellung eines selbständigen Grundrechts zukommt.
- 35 Da die Grundrechte sowohl von der Gemeinschaft als auch von ihren Mitgliedstaaten zu beachten sind, stellt der Schutz dieser Rechte ein berechtigtes Interesse dar, das grundsätzlich geeignet ist, eine Beschränkung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die nach dem Gemeinschaftsrecht, auch kraft einer durch den EG-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit wie des freien Dienstleistungsverkehrs, bestehen (vgl. in Bezug auf den freien Warenverkehr Urteil Schmidberger, Randnr. 74).
- 36 Jedoch können Maßnahmen, durch die der freie Dienstleistungsverkehr eingeschränkt wird, nur dann durch Gründe der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt werden, wenn sie zum Schutz der Belange, die sie gewährleisten sollen, erforderlich sind, und auch nur insoweit, als diese Ziele nicht mit Maßnahmen erreicht werden können, die den freien Dienstleistungsverkehr weniger einschränken (vgl. in Bezug auf den freien Kapitalverkehr Urteil *Église de scientologie*, Randnr. 18).

- 37 Insoweit ist es nicht unerlässlich, dass die von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassene beschränkende Maßnahme einer allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Auffassung darüber entspricht, wie das betreffende Grundrecht oder berechnete Interesse zu schützen ist. Zwar hat der Gerichtshof in Randnummer 60 des Urteils Schindler auf die sittlichen, religiösen oder kulturellen Erwägungen Bezug genommen, aufgrund deren alle Mitgliedstaaten die Veranstaltung von Lotterien oder anderen Glücksspielen Beschränkungen unterwerfen, er hat jedoch mit der Erwähnung dieser gemeinsamen Auffassung kein allgemeines Kriterium für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit nationaler Maßnahmen formulieren wollen, mit denen die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit beschränkt wird.
- 38 Vielmehr sind die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen, wie aus einer ständigen Rechtsprechung seit dem Urteil Schindler hervorgeht, nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil ein Mitgliedstaat andere Schutzregelungen als ein anderer Mitgliedstaat erlassen hat (vgl. in diesem Sinne Urteile Läära u. a., Randnr. 36, Zenatti, Randnr. 34, und vom 11. September 2003 in der Rechtssache C-6/01, Anomar u. a., Slg. 2003, I-8621, Randnr. 80).
- 39 Im vorliegenden Fall ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Untersagung der gewerblichen Veranstaltung von Unterhaltungsspielen, die simulierte Gewalthandlungen gegen Personen, insbesondere die Darstellung von Tötungshandlungen an Menschen, implizieren, dem vorlegenden Gericht zufolge dem Grad des Schutzes der Menschenwürde entspricht, der mit dem Grundgesetz im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland sichergestellt werden sollte. Zum anderen ist festzustellen, dass die streitige Verfügung, mit der nur die Variante des Laserspiels untersagt wird, bei der es darum geht, auf menschliche Ziele zu schießen und somit das Töten von Personen zu spielen, nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des von den zuständigen nationalen Behörden verfolgten Zieles erforderlich ist.
- 40 Daher kann die Verfügung vom 14. September 1994 nicht als eine Maßnahme angesehen werden, die den freien Dienstleistungsverkehr ungerechtfertigt beeinträchtigt.

- 41 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass das Gemeinschaftsrecht einem nationalen Verbot einer in der gewerblichen Veranstaltung von Spielen mit simulierten Tötungshandlungen an Menschen bestehenden wirtschaftlichen Tätigkeit, das zum Schutz der öffentlichen Ordnung wegen einer in dieser Tätigkeit gesehenen Verletzung der Menschenwürde ergeht, nicht entgegensteht.

Kosten

- 42 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

Das Gemeinschaftsrecht steht einem nationalen Verbot einer in der gewerblichen Veranstaltung von Spielen mit simulierten Tötungshandlungen an Menschen bestehenden wirtschaftlichen Tätigkeit, das zum Schutz der öffentlichen Ordnung wegen einer in dieser Tätigkeit gesehenen Verletzung der Menschenwürde ergeht, nicht entgegen.

Unterschriften.