

Bundesverwaltungsgericht Beschluss

Az.: 6 C 3.01

verkündet am 24.10.2001

Leitsätze:

1. Die polizeiliche Generalermächtigung reicht als Grundlage für einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung nicht aus, wenn es der Sache nach darum geht, eine verbreitete neue Erscheinungsform der Berufsausübung unter Berücksichtigung einer Mehrzahl verschiedener Interessen abwägend zu bewerten. Eine solche Bewertung obliegt dem Gesetzgeber; diesem ist indes beim Aufkommen neuer beruflicher Betätigungen ein angemessener Zeitraum zum Sammeln von Erfahrungen zuzubilligen (im Anschluss an BVerwGE 10, 164).

2. Ein gewerbliches Unterhaltungsspiel, das auf die Identifikation der Spielteilnehmer mit der Gewaltausübung gegen Menschen angelegt ist und ihnen die lustvolle Teilnahme an derartigen - wenn auch nur fiktiven - Handlungen ermöglichen soll (hier: der Betrieb eines sog. Laserdromes mit simulierten Tötungshandlungen), ist wegen der ihm innewohnenden Tendenz zur Bejahung oder zumindest Bagatellisierung der Gewalt und wegen der möglichen Auswirkungen einer solchen Tendenz auf die allgemeinen Wertvorstellungen und das Verhalten in der Gesellschaft mit der verfassungsrechtlichen Garantie der Menschenwürde unvereinbar.

3. Es wird eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu der Frage eingeholt, ob es mit den Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über den freien Dienstleistungs- und Warenverkehr vereinbar ist, dass nach nationalem Recht ein gewerbliches Unterhaltungsspiel untersagt werden muss, weil es gegen die verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen eines Mitgliedstaats verstößt, ohne dass in den anderen Mitgliedstaaten entsprechende Rechtsüberzeugungen bestehen.

In der Verwaltungsstreitsache

[...]

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts am 24. Oktober 2001 durch den Vorsitzenden Richter [...],

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu folgender Frage eingeholt:

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?

Gründe:

I.

Die Klägerin ist Pächterin des in B. gelegenen bebauten Grundstücks B. Str.; Eigentümer des Grundstücks sind der Geschäftsführer der Klägerin und seine Mutter. In dem Gebäude wurde früher eine Glaserei betrieben. Mit Schreiben vom 7. September 1992 stellte die Klägerin eine Bauvoranfrage für die beabsichtigte Nutzungsänderung "von Glaserei in Wettkampfstudio 'Laserdrome'". Zur Begründung führte sie aus, es handele sich um einen nicht genehmigungspflichtigen Ausbau der Betriebshalle mit realistischen Kulissen, in denen mit Laserzielgeraten sportliche Wettkämpfe ausgetragen werden sollten. Die Beklagte forderte die Klägerin im Hinblick auf mögliche "gesellschafts- und sozialrelevante" Bedenken gegen die beantragte Nutzungsart auf, eine nachvollziehbare Betriebs- und Einrichtungsbeschreibung vorzulegen. Die daraufhin am 1. März 1993 von der Klägerin vorgelegte Betriebsbeschreibung kennzeichnet das Vorhaben als "Einrichtung mit sechs Schiebahnen mit elektronischen Laserzielgeraten". Am 15. März 1993 erteilte die Beklagte auf dieser Grundlage den Bauvorbescheid.

Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 30. April 1993 für eine beabsichtigte Nutzungsänderung sowie den Einbau einer Zwischendecke eine Baugenehmigung. Zur Begründung wurde angegeben, dass in dem Wettkampfstudio sechs Schiebahnen sowie mobile Kulissen unterschiedlicher Art angeordnet werden sollten. Ausweislich der Bauzeichnung sollten die sechs Schiebahnen jeweils ca. 15 m lang und 5 m breit sein. Auf dieser Grundlage erteilte die Beklagte am 7. September 1993 die Baugenehmigung.

In der Öffentlichkeit kam es noch vor Inbetriebnahme des Laserdromes zu Protesten. In Unterschriftenlisten wandten sich Bürger gegen die Eröffnung der Einrichtung. Ebenso kam es zu parlamentarischen Anfragen im nordrhein-westfälischen Landtag sowie im Deutschen Bundestag.

Zu Beginn des Jahres 1994 forderte die Beklagte die Klägerin zu einer genauen Beschreibung des beabsichtigten Spielablaufs auf und drohte ihr mit Schreiben vom 22. Februar 1994 den Erlass einer Ordnungsverfügung für den Fall an, dass in dem sog. Laserdrome ein "spielerisches Töten" von Menschen ermöglicht werde. Es sei zu befürchten, dass die Betriebsstätte der Klägerin in ähnlicher Art wie das Laserdrome in G. betrieben werden sollte. Dafür spreche das unternehmerische Konzept, wonach Anlagen mit der Bezeichnung Laserdrome im sog. Franchise-Verfahren betrieben würden, bei dem ein "spielerisches Töten" von Menschen vertraglich vorgeschrieben sei. Daraufhin erwiderte die Klägerin am 28. März 1994, ihr Vorhaben entspreche weder dem Laserdrome in G., noch werde ihr Laserdrome im Franchise-Verfahren betrieben. Vielmehr sei Gegenstand des Vorhabens ausweislich der Betriebsbeschreibung ein Wettkampfstudio mit Schiebahnen, die durch Kulissen gestaltet würden. Auf den Schiebahnen würden feste Objekte installiert, die von einem Laserzielgerat getroffen werden müssten. Ein "spielerisches Töten" finde nicht statt.

Die Anlage wurde am 1. August 1994 eröffnet. Ermittlungen der Beklagten ergaben, dass darin auch auf Menschen "geschossen" wurde. In einer rund 500 m² großen

Halle war nach diesen Feststellungen mit Hilfe von Stellwänden ein weitlufiges Labyrinth aufgebaut. Als Ausrüstung für die Spieler waren maschinenpistolenahnliche Laserzielgerate sowie Stoffwesten vorgesehen, an denen im Brust- und im Rückenbereich jeweils ein Sensorempfanger befestigt war. Zusätzlich waren in der Halle zehn feste Sensorempfanger installiert, die von den Spielern gefunden werden mussten. Zur optischen Darstellung der "Schüsse" wurde zugleich mit einem Infrarotstrahl ein Laserstrahl projiziert. Treffer wurden durch den Infrarotstrahl erzielt und durch ein akustisches und optisches Signal angezeigt. Ziel des Wettkampfes war es, innerhalb einer vorgegebenen Spielzeit von 15 Minuten eine möglichst hohe Punktzahl zu erreichen. Für jeden Treffer auf einen fest installierten Empfänger erhielten die Spieler Punkte. Getroffene Spieler wurden mit Punktabzügen belastet. Ein Spieler, der fünf Treffer erhalten hatte, musste an einer Ladestation sein Zielgerät neu aufladen.

Die Beklagte erließ gegenüber der Klägerin am 14. September 1994 eine Verfügung, mit der dieser untersagt wurde, "in ihrer ... Betriebsstätte Spielabläufe zu ermöglichen bzw. zu dulden, die ein gezieltes Beschieen von Menschen mittels Laserstrahl oder sonstiger technischer Einrichtungen (wie zum Beispiel Infrarot), also aufgrund einer Trefferregistrierung ein so genanntes 'spielerisches Töten' von Menschen, zum Gegenstand haben. "Für den Fall der Zuwiderhandlung wurde der Klägerin ein Zwangsgeld in Höhe von 10 000 DM angedroht. Zur Begründung wurde u.a. ausgeführt, dass eine Gefahr für die öffentliche Ordnung vorliege. Die simulierten Tötungshandlungen und die damit einhergehende Verharmlosung von Gewalt verstießen gegen die grundlegenden Wertvorstellungen der Allgemeinheit.

Der dagegen von der Klägerin eingelegte Widerspruch wurde von der Bezirksregierung Köln mit Widerspruchsbescheid vom 6. November 1995 zurückgewiesen. Die Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Die wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache zugelassene Berufung hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der untersagte Spielablauf sei durch die baurechtlichen Genehmigungen nicht gestattet worden. Zur Bestimmung des konkreten Regelungsgehalts der Baugenehmigung komme es auf die eingereichten Unterlagen an; diese beträfen nicht ein Laserdrome, in dem auf Menschen "geschossen" werde, sondern ein solches mit sechs Schiebahnen in der Art eines Schiestandes. Die Ordnungsverfügung sei entgegen der Auffassung der Klägerin hinreichend bestimmt. Nach ihr sei lediglich eine bestimmte, unmissverständlich beschriebene Spielvariante verboten, nicht aber andere Abläufe, wie sie z.B. in der Baugenehmigung beschrieben seien. Die Untersagungsverfügung sei auch zutreffend auf die Generalermächtigung in § 14 Abs. 1 OBG NW gestützt. Die Veranstaltung der untersagten Spielvariante stelle nämlich eine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Ordnung zählten auch die Menschenwürde und die grundrechtlichen Freiheiten. Den sich daraus ergebenden Grundregeln für ein geordnetes Gemeinwesen widerspreche eine Spielvariante, in der Menschen "spielerisch getötet" würden. Daran ändere auch nichts das gegenseitige Einverständnis der Mitspieler. Zur Einübung solcher Verhaltensweisen seien allein bestimmte Personenkreise legitimiert, wie Polizeibeamte und Soldaten, deren Aufgabe gerade die Abwehr und Eindämmung von Gewalt sei. In der untersagten Spielvariante würden Spieler zu kriegsähnlichen, nahkampfgleichen Verhaltensmustern gezwungen. Der Reiz des Spiels werde ganz wesentlich durch das Treffen des Gegners bestimmt. Es sei nicht nur darauf angelegt, auf fest installierte Objekte, sondern auch und gerade auf Menschen zu schießen und damit Tötungshandlungen zu simulieren. Auch sei die

Ermessensausübung der Beklagten nicht zu beanstanden. Insbesondere verstoße die Untersagungsverfügung nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, und sie sei auch nicht willkürlich. Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit die Beklagte überhaupt für die Untersagung anderer Gewaltdarstellungen zuständig sei, bestehe ein sachlicher Grund für das Verbot gerade des hier umstrittenen Laserspiels. Durch die unmittelbare körperliche Beteiligung der handelnden Spieler und die Simulation eines möglichst authentischen Kampfund Tötungsszenariums werde eine Nähe zu realen Kampf- und Tötungshandlungen der Gegenwart hergestellt, die weder bei üblichen Kampfsportarten noch bei herkömmlichen Kriegsspielen unter Verwendung von Kriegsspielzeug noch bei der Inszenierung historischer Kampf- und Westernspiele erreicht werde. Das Fechten sei heute - losgelöst von seiner ursprünglichen historischen Bedeutung - eine Sportart, deren Ausübung nicht (mehr) mit dem Töten des Gegners in Verbindung gebracht werde. Es fehlten Anhaltspunkte dafür, dass vergleichbare Spiele wie z.B. "Gotcha" bzw. "Paintball" im Zuständigkeitsbereich der Beklagten geduldet würden. Im Übrigen bestünden keinerlei Anhaltspunkte für unlautere Motive seitens der Beklagten oder gar für eine Aktenmanipulation. Schließlich sei die Verfügung auch mit europäischem Recht vereinbar. Möglicherweise darin zu sehende Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 ff. EGV/ jetzt Art. 42 ff. EG) oder der Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 ff. EGV/ jetzt Art. 49 ff. EG) seien durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Es bedürfe auch keiner Vorabentscheidung des Europäischen Gerichtshofs gemäß Art. 177 EGV (jetzt Art. 234 EG), weil bereits auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung des Gerichtshofs gesagt werden könne, unter welchen Voraussetzungen Beschränkungen der Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit zulässig seien.

Zur Begründung ihrer Revision erhebt die Klägerin zahlreiche Verfahrensrügen und führt in der Sache aus: Sie habe ein subjektives Recht auf Betrieb des Laserdromes aus dem Bauvorbescheid und der Bau- und Benutzungsgenehmigung. Den Behörden sei aus der juristischen Fachliteratur sowie durch einen Beschluss des Städtetages bekannt gewesen, was unter einem Laserdrome zu verstehen sei. Die Auslegung der Betriebsbeschreibung und der Bauzeichnung durch das Oberverwaltungsgericht sei fehlerhaft. Sie habe in ihrem Schreiben vom 28. März 1994 den beabsichtigten Spielbetrieb korrekt beschrieben.

Die Untersagungsverfügung greife in ihre Grundrechte ein. Sie werde in ihrem nach Art. 14 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb beeinträchtigt. Außerdem werde ihr Grundrecht auf freie Berufswahl aus Art. 12 GG verletzt; für den Betrieb von sechs elektronischen Zielständen gebe es keinen Markt. Hingegen machten die untersagten Laserdrome-Westen mit Empfangssensoren den besonderen sportlichen Reiz aus. Der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG werde dadurch verletzt, dass sie gegenüber anderen Laserdrome-Betreibern in Deutschland benachteiligt werde; in Berlin, München und Stuttgart würden Laserdrome-Anlagen betrieben. Lediglich in Rheinland-Pfalz sei der Betrieb einer Anlage des Typs Quasar gescheitert. Sie werde ungerechtfertigt gegenüber Anbietern des Spiels "Paintball" bzw. "Gotcha" benachteiligt, obwohl dieses gegenüber dem Laserdrome eine Anzahl von Nachteilen aufweise. Gegen den Verkauf von Paintball-Ausrüstungen in B. Ladengeschäften unternehme die Beklagte nichts. Außerdem dürften auch unbeanstandet die Kinderspiele "Laser Hit" und "Laser Beamer" angeboten und verkauft werden. Somit könnten Kinder außerhalb von Laserdromes mit eigener Ausrüstung die gleichen Spiele betreiben.

Der Eingriff in ihre Rechte sei auch aus anderen Gründen rechtswidrig. Die Ordnungsverfügung sei zu unbestimmt. Mit der Ordnungsverfügung werde das "Schießen" mittels Laser- oder Infrarotstrahl auf Menschen untersagt, nicht aber der Einsatz der Laserdrome-Ausrüstung. Von daher sei unklar, ob das Visieren auf die an den Westen montierten Sensoren untersagt sei. Darüber hinaus gebe es für die Ordnungsverfügung keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Der Begriff der öffentlichen Ordnung in § 14 OBG NW sei zu unbestimmt und könne daher keine taugliche Ermächtigungsgrundlage abgeben. Das Berufungsgericht habe den Gesetzesvorbehalt nicht beachtet. Auf § 14 OBG NW habe die Verfügung auch deswegen nicht gestützt werden dürfen, weil das Thema "Simulation von Gewalt" bereits in § 131 StGB, § 1 GjS und § 8 JOSchG abschließend geregelt sei. Der Gesetzgeber habe bewusst davon abgesehen, ein Gesetz gegen Laserdromes zu schaffen, obwohl es entsprechende Gesetzesentwürfe gegeben habe. Das Berufungsgericht habe zu Unrecht angenommen, dass ein Spieler in einem Laserdrome Kampferfahrung für Gewalttaten sammeln könne. Auch finde kein "spielerisches Töten" statt. Das Visieren auf Westen diene ausschließlich dazu, den Signalgeber des Konkurrenten zu deaktivieren, nicht aber dazu, den Konkurrenten selbst zu treffen. Es werde nicht auf Menschen geschossen, sondern nur auf die Sensoren an den Westen. Das Laserdrome senke erfahrungsgemäß nicht die Hemmschwelle zur Gewaltbereitschaft. Auch verstoße der Betrieb des Laserdromes nicht gegen die moralischen Grundüberzeugungen der Allgemeinheit; die Simulation von Gewalt sei etwas Alltägliches.

Das Berufungsgericht habe die Ermessensfehler der Beklagten nicht berücksichtigt. Ausweislich der Bauvorbescheidsakte habe es sachfremde Motive im Baugenehmigungsverfahren gegeben. Ein entsprechender Antrag auf Durchführung eines selbständigen Beweisverfahrens sei vom Berufungsgericht nicht beschieden worden. Das Berufungsgericht habe ferner die Beweislastumkehr nicht erkannt, die aus dem Umstand folge, dass die Beklagte Beweismaterial wie z.B. die Akte zum Baugenehmigungsverfahren mit der Bezeichnung III vernichtet habe.

Die Ordnungsverfügung verstoße auch gegen das Recht der europäischen Gemeinschaften. Sie stehe im Widerspruch zum Recht auf freien Dienstleistungsverkehr nach Art. 49 EG und sei auch nicht durch Erwägungen zur Gefahr für hochwertige Schutzgüter wie z.B. die Menschenwürde gerechtfertigt. In dem Laserdrome in B. solle die Technik der britischen Firma PULSAR Ltd. zur Anwendung gelangen. Gemäß Art. 1 Ziffer 2 c des Franchisevertrages sei sie, die Klägerin, für die Dauer des Franchisevertrages die alleinige Inhaberin der Rechte an dem PULSAR-Laserdrome-Konzept und an den Lizenzen betreffend die PULSAR-Laserdrome-Ausstattung. Dem Europäischen Gerichtshof solle die Frage vorgelegt werden, ob die Menschenwürde ein hinreichend bestimmter Grund des Allgemeininteresses sei, der eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit i.S. des Art. 49 EG rechtfertige. In allen übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft würden Laserdromes wie das ihrige unbeanstandet betrieben. Es könne nicht hingenommen werden, dass der Begriff der Menschenwürde in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich verstanden werde.

Die Klägerin beantragt,

die Urteile des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. September 2000 und des Verwaltungsgerichts Köln vom 3. September 1998 sowie den Bescheid der Beklagten vom 14. September 1994 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung

Köln vom 6. November 1995 aufzuheben;

hilfsweise beantragt sie,

die Sache dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie ist der Ansicht, im Zeitpunkt der Erteilung der Baugenehmigung habe keine inhaltlich bestimmte, allgemein bekannte Vorstellung von dem Spielgeschehen in einem Laserdrome bestanden. Keineswegs habe dem Begriff Laserdrome entnommen werden können, dass dieses mit dem Schießen auf Menschen verbunden sei. Die von der Revision in Bezug genommenen Veröffentlichungen zu dem Thema seien ihr nicht bekannt gewesen. Die Klägerin gehe offenbar selbst davon aus, dass es verschiedene Typen von solchen Einrichtungen gebe.

Im Bauantrag habe die Klägerin die Einrichtung eines Wettkampfstudios mit sechs Schiebahnen angekündigt. Aus ihrem Schreiben vom 28. März 1994 gehe hervor, dass das beantragte Laserdrome nicht demjenigen in G. entspreche und dass kein spielerisches Töten stattfinde. Sie, die Beklagte, habe im Baugenehmigungsverfahren auch nicht gegen ihre Beratungspflicht verstoßen, denn es sei Sache des Antragstellers, durch seinen Genehmigungsantrag das Vorhaben und damit den Gegenstand der Genehmigung festzulegen.

Abwegig sei die von der Klägerin aufgestellte Behauptung, die Verbotsverfügung wolle indirekt einen anderen Interessenten an dem Betriebsgrundstück begünstigen. Dessen Interesse habe schon im Zeitpunkt der Baugenehmigung für die Klägerin nicht mehr bestanden. Soweit die Klägerin ihr unterstelle, sie bleibe gegenüber Gotcha- und Paintballspielen untätig, sei sie die erbetene Konkretisierung schuldig geblieben. Der Vorwurf der Aktenvernichtung oder -manipulation sei zurückzuweisen. Sie, die Beklagte, habe die Ursache für die Umheftung der Akten längst erklärt. Im übrigen möge die Klägerin erklären, welche Unterlagen eigentlich abhanden gekommen seien.

II.

Der Rechtsstreit ist auszusetzen, weil in dem schwebenden Verfahren vorab vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Entscheidung über die Auslegung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft einzuholen ist (Art. 234 Abs. 1 Buchst. a), Abs. 3 EG). Die anhängige Revision ist nämlich unter Beachtung von nationalem Recht abzuweisen (1.); es ist aber klärungsbedürftig, ob dieses Ergebnis mit europäischem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht (2.).

1. Die Revision der Klägerin ist bei Anwendung nationalen Rechts abzuweisen; dies betrifft die erhobenen Verfahrensrügen
(a) ebenso wie die geltend gemachten Verletzungen von materiellem Bundesrecht
(b).

a) Die Verfahrensrügen bleiben ohne Erfolg, soweit sie das rechtliche Verhältnis der baurechtlichen Bescheide zu der angefochtenen Ordnungsverfügung betreffen (aa), soweit es um Fragen der Anwendung von § 14 OBG NW geht (bb) und soweit die Klägerin geltend macht, die Beklagte habe mit der Erteilung der Baugenehmigung

und dem anschließenden ordnungsbehördlichen Verbot mittelbar eigene Interessen verfolgt und infolgedessen ermessensfehlerhaft gehandelt (cc).

aa) Die Klägerin ist der Ansicht, das Oberverwaltungsgericht habe den Regelungsgehalt des Vorbescheids vom 15. März 1993 und der Baugenehmigung vom 7. September 1993 verfahrensfehlerhaft bestimmt. Das trifft nicht zu.

(1) Insoweit wendet die Klägerin sich zunächst gegen die Feststellung des Oberverwaltungsgerichts, jedenfalls für die Zeit bis zur Erteilung des Vorbescheids und der Baugenehmigung habe in Deutschland keine gefestigte Verkehrsauffassung des Inhalts bestanden, dass in einem Laserdrome zwangsläufig und typischerweise auf Menschen geschossen werde. Die Klägerin hält diese Feststellung für aktenwidrig und führt dies im Einzelnen aus. Die Rüge bleibt schon deshalb ohne Erfolg, weil das Berufungsurteil auf der erwähnten Feststellung nicht beruht. Das Oberverwaltungsgericht stützt sein Urteil nämlich tragend auf die Erwägung, die Betriebsbeschreibung der Klägerin gehe als speziellere Darstellung der beabsichtigten Nutzung der allgemeinen Baubeschreibung als Laserdrome vor. Von diesem - für die Prüfung der erhobenen Verfahrensrüge maßgeblichen - Rechtsstandpunkt der Vorinstanz aus betrachtet kommt es nicht darauf an, welchen Gehalt der Begriff Laserdrome im Jahr 1993 allgemein hatte.

Ohne Erfolg bleibt auch die in demselben Zusammenhang erhobene "Ermittlungsruge", wonach das Oberverwaltungsgericht sich nicht mit dem Inhalt einer ihm übergebenen Videoaufzeichnung auseinandergesetzt habe, der sich entnehmen lasse, dass die Beklagte vor Erteilung der Baugenehmigung über die Abläufe im Laserdrome informiert gewesen sei. Der demnach behauptete Verstoß gegen § 86 Abs. 1 VwGO liegt nicht vor.

Das Oberverwaltungsgericht hat, wie soeben erwähnt, den Regelungsgehalt der Baugenehmigung von dem Bauantrag der Klägerin und den dazu eingereichten Unterlagen her bestimmt und ist auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis gelangt, dass die Baugenehmigung "ein Laserdrome mit sechs parallelen Schiebahnen in der Art eines Schiestandes" betreffe. Ob die Klägerin die zu errichtende Spielhalle in anderer als der genehmigten Weise nutzen wollte - nämlich zur Veranstaltung von Spielen, bei denen statt auf ortsfeste Ziele auf Menschen gezielt wurde - und ob die Behörde diese abweichende Nutzungsabsicht der Klägerin kannte, war mithin aus der rechtlichen Sicht des Oberverwaltungsgerichts nicht entscheidungserheblich. Das Oberverwaltungsgericht brauchte daher den Sachverhalt in dieser Richtung nicht weiter aufzuklären.

(2) Ebenfalls ohne Erfolg bleibt die Rüge, das Oberverwaltungsgericht habe verfahrensfehlerhaft festgestellt, die Klägerin habe eine Anlage zum Betrieb von "sechs parallelen Schiebahnen in der Art eines Schiestandes" beantragt.

Das Vorbringen, die erwähnte Feststellung des Oberverwaltungsgerichts sei aktenwidrig, weil die Bauzeichnung keinen "Schiestand" erkennen lasse, ist unbegründet. Wie die Klägerin nicht in Abrede stellt, waren in der Bauzeichnung sechs parallele sog. "Schiebahnen" eingezeichnet. Dieser Angabe hat das Oberverwaltungsgericht mangels weitergehender Angaben in den übrigen Antragsunterlagen und in Übereinstimmung mit dem gängigen Verständnis des Begriffs "Schiebahn" die Absicht der Klägerin entnommen, Spiele mit ortsfesten Zielen zu veranstalten ("in der Art eines Schiestandes"). Damit hat es den Bauantrag in einer Weise interpretiert, die nicht in Widerspruch zum Aktenmaterial

steht. Da die Zielobjekte nicht fest eingebaut werden mussten, brauchten sie nicht in die Bauzeichnung aufgenommen zu werden.

Mit dem Vorbringen, das Oberverwaltungsgericht habe den Text des Bauantrags nicht bei der Auslegung herangezogen und die Begleitumstände nicht berücksichtigt, rügt die Klägerin einen Verstoß gegen das in § 108 Abs. 1 VwGO enthaltene Gebot, das Gesamtergebnis des Verfahrens auszuschöpfen. Die Ausführungen im Berufungsurteil geben jedoch keine Hinweise auf eine "selektive Wahrnehmung" des Prozessstoffs. Die Revision bezieht sich im Kern auf dieselben Unterlagen wie das Oberverwaltungsgericht, interpretiert sie jedoch anders. Das Oberverwaltungsgericht hat bei seiner Deutung der Unterlagen nicht ohne Grund angenommen, dass die Klägerin schon während des Baugenehmigungsverfahrens die Absicht hatte, die Spiele in der später tatsächlich durchgeführten Form zu veranstalten, diese Absicht aber in ihrem Bauantrag bewusst nicht zum Ausdruck gebracht hat.

Soweit die Klägerin in diesem Zusammenhang des Weiteren beanstandet, das Oberverwaltungsgericht habe bei der Auslegung des Vorbescheids und der Baugenehmigung gegen die Grundsätze für die Auslegung von Willenserklärungen nach §§ 133, 157 BGB verstoßen, führt ihr Vorbringen nicht auf einen Verfahrensmangel, sondern allenfalls auf eine Verletzung von materiellem Recht.

(3) Im Wege der Verfahrensrüge wendet die Klägerin sich außerdem gegen die Feststellung im Berufungsurteil, sie habe ihre wahren Nutzungsabsichten nicht erkennen lassen, sondern diese auch nach Erteilung der Baugenehmigung verschleiert, was sich aus dem Schreiben vom 28. März 1994 ergebe. Die Rüge greift ebenfalls nicht durch.

Die Klägerin führt mit Blick auf ihr Schreiben vom 28. März 1994 zu Recht aus, dass das Oberverwaltungsgericht den Regelungsgehalt der Baugenehmigung vom 7. September 1994 allein aufgrund der Umstände bei Erteilung dieses Bescheids zu bestimmen hatte und dass der Inhalt eines späteren Schreibens hierfür nicht maßgeblich war. Dem Berufungsurteil liegt keine andere Rechtsauffassung zugrunde. Denn das Oberverwaltungsgericht hat das Schreiben vom 28. März 1994 lediglich zur Bestätigung seiner Annahme herangezogen, dass die Klägerin im Baugenehmigungsverfahren ihre wahren Absichten hinsichtlich der künftigen Nutzung der Spielhalle nicht zu erkennen gegeben, sondern verschleiert habe. Auf dem Vorwurf der Verschleierung beruht indes das Berufungsurteil nicht. Vielmehr hat das Oberverwaltungsgericht den Regelungsgehalt der Baugenehmigung aus dem Bauantrag hergeleitet. Infolgedessen hätte es über die Klage nicht anders entschieden, wenn es zu dem Schluss gelangt wäre, dass die Klägerin ihre Nutzungsabsichten im Bauantrag zutreffend zum Ausdruck gebracht und sich erst nach der Erteilung der Baugenehmigung zu einem vom Genehmigungsinhalt abweichenden Spielbetrieb entschlossen habe. Dementsprechend findet sich in den Entscheidungsgründen der ausdrückliche Hinweis darauf, dass es für die Bestimmung des Genehmigungsinhalts allein auf den objektiven Erklärungsgehalt des Bauantrags, nicht hingegen auf das vom Bauherrn tatsächliche Gewollte ankomme.

Handelt es sich demnach bei den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zum Inhalt des Schreibens vom 28. März 1994 lediglich um eine nicht entscheidungstragende Zusatzbegrundung, so erledigen sich alle dagegen gerichteten verfahrensrechtlichen Angriffe der Klägerin schon aus diesem Grunde.

Das gilt insbesondere auch für die Rüge, das Oberverwaltungsgericht habe entsprechend ihrem in der Berufungsverhandlung gestellten Beweisantrag durch eine Ortsbesichtigung die Übereinstimmung der äußeren Spielumstande im Laserdrome mit der Darstellung im Schreiben vom 28. März 1994 klären müssen. Die Klägerin wollte mit diesem Beweisantrag offenbar den Nachweis erbringen, dass sie das später verwirklichte Spielkonzept von vornherein zur Genehmigung gestellt hat. Dafür war aber der Beweisantrag aus dem genannten Grunde ungeeignet.

bb) Die Klägerin wendet sich weiterhin gegen Fehler bei der Anwendung von § 14 OBG NW. Auch die darauf gerichteten Verfahrensrügen bleiben jedoch ohne Erfolg.

(1) Die Revision macht in der Gestalt einer "Ermittlungsruge" geltend, das Oberverwaltungsgericht habe keinen Ortstermin durchgeführt, obwohl dies beantragt worden sei, und sei deshalb von falschen Vorstellungen in Bezug auf die Spielvorgänge ausgegangen. Sie wendet sich insbesondere dagegen, dass das Oberverwaltungsgericht das Spiel mit den Laserzielgeraten unter Hinweis auf die in der Halle vorhandenen Hindernisse und Tarnmoglichkeiten als "simulierten Nahkampf" beschreibt und das Zielen mit den Geräten als "Schießen" bezeichnet. Soweit die Revision sich in diesem Zusammenhang auf ihren Beweisantrag bezieht, ist das Nötige dazu bereits gesagt worden. Er hatte nicht die äußeren Spielumstande als solche zum Gegenstand, sondern deren Übereinstimmung mit dem Schreiben vom 28. März 1994.

Das Oberverwaltungsgericht war auch nicht von Amts wegen verpflichtet, die Spielstätte der Klägerin in Augenschein zu nehmen. Seine Feststellungen zur Ausstattung der Halle und zum Spielhergang beruhen auf den Angaben der Beklagten und den Ergebnissen der vom Verwaltungsgericht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vorgenommenen Ortsbesichtigung gemäß Niederschrift vom 25. Oktober 1994, denen die Klägerin nicht widersprochen hat. Auch in ihrem Antrag auf Tatbestandsberichtigung vom 9. November 2000 ist sie den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts zu den äußeren Spielumstanden nicht entgegengetreten. Der Streit der Parteien betraf und betrifft vielmehr hauptsächlich die Frage, wie die vom Oberverwaltungsgericht festgestellten äußeren Spielumstande unter dem Gesichtspunkt eines möglichen Verstoßes gegen den Grundsatz der Menschenwürde zu bewerten sind. Während die Klägerin das von ihr veranstaltete Spiel als sportlichen Wettkampf ohne greifbare Realitatsbezuge versteht, sieht die Beklagte darin ein "spielerisches Töten". Das Oberverwaltungsgericht ist der Bewertung der Beklagten gefolgt und hat dies in seinem Urteil u.a. unter Verwendung der von der Klägerin beanstandeten wertenden Formulierungen ("simulierter Nahkampf", "Schießen auf Menschen") im Einzelnen begründet. Um zu dieser Bewertung zu gelangen, bedurfte es in Anbetracht der feststehenden äußeren Spielumstande nicht notwendig einer vorherigen Ortsbesichtigung.

(2) Ohne Erfolg bleibt im Ergebnis auch die Rüge, es gebe keinen Beweis für die Aussage des Oberverwaltungsgerichts, es bestehe die Gefahr, das Spielen im Laserdrome setze die Hemmschwelle für Gewalt herab.

Allerdings vermisst die Klägerin zu Recht Ausführungen im Berufungsurteil dazu, auf welche Weise das Oberverwaltungsgericht trotz der Einwände der Klägerin zur Annahme der von ihm festgestellten Gefahr gelangt ist. Die Klägerin hatte bereits im erstinstanzlichen Verfahren eine wissenschaftliche Studie zum Thema Gewaltdarstellungen im Fernsehen vorgelegt, derzufolge eine Förderung der

Gewaltneigung der Fernsehzuschauer durch solche Darstellungen nicht nachweisbar ist; nach Ansicht der Klägerin lassen sich die Ergebnisse dieser Studie auf Unterhaltungsspiele, bei denen Laserzielgerate oder ähnliche Geräte eingesetzt werden, übertragen. Das Oberverwaltungsgericht ist auf dieses Vorbringen der Klägerin und die vorgelegte Studie nicht eingegangen, sondern hat ohne weitere Begründung festgestellt, dass der von der Beklagten untersagte Betrieb des Laserdromes mit der erwähnten Gefahr verbunden sei. Es hat weder seine Erkenntnisquellen offen gelegt noch angegeben, aufgrund welcher Überlegungen es von einer Auseinandersetzung mit den Einwänden der Klägerin absah. Derartige Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts erübrigten sich nicht etwa deswegen, weil seine Gefahrenprognose durch einen allgemeinen Erfahrungssatz oder durch allgemeinkundige Tatsachen gestützt würde. Zwar wird Gewaltdarstellungen und entsprechenden Unterhaltungsspielen vielfach die Eignung zugeschrieben, aggressives Verhalten zu fördern und zu einer Verrohung der Gesellschaft beizutragen. Doch fehlt es insoweit, wie auch die von der Klägerin vorgelegte Studie belegt, an gesicherten Nachweisen. Deshalb kann in Bezug auf derartige Darstellungen oder Spiele nur von einer Risikolage oder einem "Gefahrenpotential" gesprochen werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00 - NVwZ 2001, 1264). Demgegenüber ist das Oberverwaltungsgericht von einer "Einübung" gewalttätigen Verhaltens durch das untersagte Laserspiel und damit von dem Bestehen einer (konkreten) Gefahr ausgegangen. Unter diesen Umständen ist die entsprechende Feststellung im Berufungsurteil verfahrensfehlerhaft zustande gekommen. Da das Oberverwaltungsgericht das gegenteilige Vorbringen der Klägerin entweder nicht zur Kenntnis genommen oder zumindest nicht in Erwägung gezogen hat, hat es ihr das rechtliche Gehör vorenthalten (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO); zugleich hat es seine Pflicht zur ordnungsgemäßen Begründung seiner Entscheidung (§ 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO) verletzt (vgl. Urteil vom 18. Mai 1995 - BVerwG 4 C 20.94 - Buchholz 406.12 § 15 BauNVO Nr. 25).

Gleichwohl kann die Klägerin mit ihrer Verfahrensrüge nicht durchdringen, weil es im Ergebnis auf die verfahrensfehlerhaft festgestellte Tatsache nicht ankommt. Wie noch darzulegen sein wird, verstößt das verbotene Laserspiel schon allein wegen der ihm innewohnenden Tendenz zur Bejahung oder zumindest Bagatellisierung von Gewalt gegen den Grundsatz der Menschenwürde. Die angefochtene Ordnungsverfgung hat daher unabhängig von der vom Oberverwaltungsgericht festgestellten Gefahr der Vorbereitung von Gewalttätigkeiten Bestand. Unter diesen Voraussetzungen ist das Revisionsgericht auch durch die Vorschrift des § 138 Nr. 3 VwGO, wonach im Falle der Versagung von rechtlichem Gehör die Entscheidung stets als auf der Verletzung von Bundesrecht beruhend anzusehen ist, nicht daran gehindert, das Berufungsurteil gemäß § 144 Abs. 4 VwGO als im Ergebnis richtig zu bestätigen (vgl. Urteil vom 16. März 1994 - BVerwG 11 C 48.92 - Buchholz 442.151 § 46 StVO Nr. 10 S. 5).

cc) Mit einem weiteren revisionsrechtlichen Angriff bringt die Klägerin vor, die Beklagte habe ihr die Baugenehmigung erteilt, um sie zu Fehlinvestitionen zu verleiten, und sodann das Laserdrome untersagt, um das Grundstück von der finanzielle Not leidenden Klägerin kaufen und auf diese Weise eine beabsichtigte höherwertige Planungsabsicht verwirklichen zu können.

Auch die an dieses Vorbringen anknüpfenden Verfahrensrügen, mit denen die Klägerin im Wesentlichen eine unzureichende Sachverhaltsaufklärung geltend macht, bleiben wegen Entscheidungsunerheblichkeit der in Rede stehenden Tatsachen ohne Erfolg. Die Klägerin will mit ihrem Vorbringen dartun, dass die

Beklagte beim Erlass der angefochtenen Ordnungsverfugung das ihr als Ordnungsbehorde zustehende Handlungsermessen rechtsmissbräuchlich ausgeubt habe. Die Frage nach einem Ermessensfehler stellt sich indes im vorliegenden Fall nicht, weil die Beklagte, wie gleichfalls noch darzulegen sein wird, den Spielbetrieb im Laserdrome der Klägerin zur Wahrung der hierdurch verletzten Menschenwürde untersagen musste, mithin wegen der fundamentalen Bedeutung des zu schutzenden Rechtsguts zum Handeln verpflichtet war. Abgesehen davon hat die Klägerin dem Oberverwaltungsgericht, wie dieses zutreffend ausgefuhrt hat, nichts vorgetragen, was den von ihr geauerten weitreichenden Verdacht unlauterer Machenschaften der Beklagten hätte rechtfertigen können. Ihr diesbezugliches Vorbringen erschopfte sich in Spekulationen, die zu einer weiteren Sachverhaltsaufklarung keinen Anlass gaben.

dd) Der Senat hat auch die ubrigen Verfahrensrugen der Klägerin gepruft; sie greifen gleichfalls nicht durch. Von einer weiteren Begrundung sieht er in entsprechender Anwendung des § 133 VwGO ab.

b) Die Klägerin hat auch mit ihren Rugen der Verletzung von materiellem Recht keinen Erfolg.

aa) Nach dem Berufungsurteil war die Beklagte aufgrund der ordnungsrechtlichen Generalklausel des § 14 OBG NW zum Erlass der angefochtenen Ordnungsverfugung berechtigt. Dies ist revisionsgerichtlich nicht zu beanstanden.

(1) Im Rahmen der revisionsrechtlichen Prufung ist insbesondere keine speziellere Ermachtigungsgrundlage oder die Generalermachtigung aus sonstigen Grunden ausschließende Rechtsnorm ersichtlich.

Nach § 1 Abs. 1 GewO ist der Betrieb eines Gewerbes jedermann gestattet, soweit nicht durch die Gewerbeordnung Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind. Damit ist die Anwendung sonstiger Normen, welche die gewerbliche Tätigkeit beeinflussen, aber nicht ausgeschlossen, denn durch diese Bestimmungen wird nicht die Gewerbeausübung als solche infrage gestellt, sondern lediglich die Art und Weise der Gewerbeausübung eingeschränkt. Einer landesrechtlichen Regelung der Ausübung des Gewerbes steht § 1 GewO nicht entgegen (Urteil vom 24. Juni 1971 - BVerwG I C 39.67 - BVerwGE 38, 209, 213). Daher sind auch gegenüber Gewerbetreibenden ordnungsbehördliche Anordnungen kraft Landesrechts zulässig.

Eine etwaige Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 GewO lässt die Zulässigkeit einer Unterbindung einzelner Spielvarianten, wie sie hier in Rede steht, auf der Grundlage des landesrechtlichen Ordnungsrechts unberührt, wenn damit kein Verbot der Gewerbeausübung verbunden ist. So liegt es hier, weil nicht der Betrieb des Laserdromes als solcher untersagt worden ist. Dass andere Spielvarianten in Betracht kommen, zeigt schon der Bauantrag der Klägerin.

Entgegen dem Klagervorbringen stellen die § 131 StGB, § 1 GjS und § 8 JÖSchG keine abschließenden gesetzlichen Regelungen zum Thema "Simulation von Gewalt" dar, durch welche landesgesetzliche Regelungen sowie darauf beruhende Verwaltungsakte ausgeschlossen wären. Die strafrechtliche Verbotsnorm des § 131 StGB hat die Verbreitung bestimmter, in der Norm näher beschriebener Gewaltdarstellungen zum Gegenstand. Die Regelung in § 1 GjS betrifft nicht den generellen Umgang mit "Gewaltthemen" in der Offentlichkeit, sondern lediglich

einen die Verbreitung gegenüber Jugendlichen betreffenden Ausschnitt. Und die Regelung in § 8 JOSchG greift lediglich in Abs. 5 die Themen "Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Tiere" sowie "Verherrlichung oder Verharmlosung des Krieges" auf und regelt dort nur einen Ausschnitt von Darstellungsmöglichkeiten in Spielhallen sowie den Ausschluss von Jugendlichen an der Teilnahme daran. Ein geschlossenes Schutzkonzept des Gesetzgebers, das in dem in Rede stehenden Sachbereich zugleich mit der Verhängung der Verbote einen Freiraum für die davon nicht erfassten Betätigungen garantieren würde, lässt sich diesen Regelungen nicht entnehmen.

Die Frage, ob möglicherweise ein Einschreiten nach Bauordnungsrecht - wegen nicht erlaubter Nutzungsänderung - Vorrang hätte, ist nach Landesrecht zu beantworten und unterliegt somit nicht der revisionsgerichtlichen Überprüfung.

(2) Die Generalermachtung in § 14 OBG NW scheidet als Befugnisnorm auch nicht deshalb aus, weil es sich bei der Ordnungsverfügung um einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) handelt, für den es einer besonderen gesetzlichen Regelung bedürfte. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seiner früheren Rechtsprechung die Grenze beschrieben, welche zulässige Eingriffe aufgrund der Generalermachtung von solchen trennt, die nur aufgrund spezieller gesetzlicher Ermächtigungen ergehen können. Danach ist der Gesetzesvorbehalt in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nach Möglichkeit entsprechend den Belangen der jeweils berührten Lebensgebiete durch fachlich orientierte Gesetze auszufüllen. Angesichts der unvorhersehbaren Vielgestaltigkeit aller Lebenserscheinungen kann und muss allerdings auch die polizeiliche gesetzliche Generalklausel Geltung als ein die Berufsausübung regelndes Gesetz beanspruchen. Dem Sinn des Gesetzesvorbehaltes in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG widerstreitet es aber, eine so weit gespannte Generalklausel wie die polizeiliche schlechthin als stets ausreichende Grundlage des Eingriffs der Exekutive in die Berufsausübung zu verwenden (Urteil vom 23. Februar 1960 - BVerwG I C 240.58 - BVerwGE 10, 164 <165>). Nicht ausreichend ist diese Grundlage dann, wenn die Entscheidung darüber, ob durch diese Berufstätigkeit die öffentliche Ordnung verletzt würde, "von einer verwickelten, in das Gebiet der Weltanschauungen hineinreichenden, abwägenden Wertung einer Mehrzahl verschiedener Schutzinteressen" abhängt (a.a.O. S. 165). In solchen Fällen darf die Generalklausel nicht auf Einzelfälle angewandt und dadurch der Sache nach das getan werden, was die Gesetzgebung hätte tun müssen, nämlich eine verbreitete neue Erscheinungsform der Berufsausübung zu regeln (Urteil vom 26. Februar 1970 - BVerwG I C 11.69 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 17 = DVBl 1970, 504).

Die Voraussetzungen für eine zu treffende neue gesetzliche Regelung für die vorliegend streitigen Veranstaltungen in Laserdromes sind gegenwärtig noch nicht gegeben. Die Spiele haben keine solche Verbreitung, dass die Leistungsfähigkeit der Generalermachtung zur Regelung von Einzelfällen überfordert wäre. Im übrigen lässt eine Anzahl von Äußerungen im parlamentarischen Raum darauf schließen, dass der Bundesgesetzgeber sich der mit Laserdromes zusammenhängenden rechtlichen Problematik bewusst ist, eine Regelung über das landesrechtliche Polizei- und Ordnungsrecht hinaus aber noch nicht für notwendig erachtet hat (Antworten Nr. 14. und 15. des Parlamentarischen Staatssekretärs Rainer Funke am 10. März 1994, BTDrucks 12/7058; Antworten Nr. 14., 15. und 16. des Parlamentarischen Staatssekretärs Rainer Funke vom 26. April 1994, BTDrucks 12/7462; Stellungnahme der Bundesregierung zitiert nach BTDrucks 12/8005; Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung vom 17. Februar 1995,

BTDrucks 13/619). Zuletzt hat der Bundesrat im Jahre 1997 eine Gesetzesinitiative mit dem Ziel der Einführung eines "§ 118 a OWiG - neu -" unternommen, die Veranstaltung "menschenverachtender Spiele" zu sanktionieren (BTDrucks 13/8940). Zu diesen Spielen zählten nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich "zwei Spielformen ..., bei denen sich die Teilnehmer entweder mit Farbmarkierungsschusswaffen (so bei Gotcha oder dem Paintball-Spiel) oder mit Laserpistolen (sog. "Laserdrome"- Spielcenter) bekämpfen". Demgegenüber sah die Bundesregierung geeignetere Reaktionsmöglichkeiten im polizeilichen Ordnungsrecht (BTDrucks 13/8940 S. 5 ff.). Nachdem der Antrag auf Weiterverfolgung der Gesetzesinitiative in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages gestellt worden war, hat der Bundesrat am 5. Februar 1999 beschlossen, den Gesetzesentwurf beim Deutschen Bundestag nicht einzubringen (BRDrucks 918/98). Dem Gesetzgeber ist zuzubilligen, dass er vor der Verabschiedung einer gesetzlichen Regelung die Entwicklung derartiger Spielveranstaltungen erst eine Zeit lang beobachtet. Im Falle einer gesetzlichen Regelung hätte er nämlich - wie sich dies bei der Initiative zur Änderung des Ordnungswidrigkeitengesetzes bereits abgezeichnet hat - auch vergleichbare Spiele mit einzubeziehen. Hinzukommt, dass der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Veranstaltung von Unterhaltungsspielen in Spielhallen eine Leitentscheidung in § 33 i GewO bereits getroffen hat, dessen materieller Genehmigungstatbestand insbesondere in Abs. 2 Nr. 3 die denkbaren Gemeinwohlaspekte in erheblichem Maße erfasst. Ist der Anwendungsbereich der ordnungsbehördlichen Generalklausel somit auf die nicht von § 33 i Abs. 1 Satz 1 GewO erfassten Fälle beschränkt, so ist dem Gesetzgeber für die verbleibenden Fälle umso eher noch ein angemessener Zeitraum zum Sammeln von Erfahrungen zuzubilligen.

(3) Die ordnungsbehördliche Generalermachtung des § 14 OBG NW genügt den Anforderungen der Bundesverfassung. Die Vorschrift ist insbesondere hinreichend bestimmt (Art. 20 Abs. 3 GG). Zu den dagegen geltend gemachten Einwänden hat bereits das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, die polizeiliche Generalklausel sei mit ihren unbestimmten Rechtsbegriffen zwar der Auslegung und Konkretisierung in besonderem Maße bedürftig. Sie sei aber in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt (BVerfGE 54, 143; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2001 - 1 BvQ 9/01 - DVBl 2001, 558). Die polizeiliche Generalermachtung steht auch nicht im Widerspruch zur Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und zum Eigentumsschutz (Art. 14 GG). Sie ist nicht als solche an Art. 12 GG zu messen, weil sie keine berufsregelnde Tendenz aufweist. Sie gehört nicht zu den Bestimmungen, die infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz deutlich erkennen lassen (stRspr; vgl. BVerfGE 95, 267, 302; 70, 191, 214; 52, 42, 54). Das zeigt, dass der Gesetzgeber bei der Gestaltung des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrechts auf Belange eines Berufs oder der in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Rechte insgesamt gar nicht eingehen könnte. Dies macht deutlich, dass allenfalls die Anwendung des allgemeinen Sicherheitsrechts den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG berührt, indem etwa die Wertigkeit des Grundrechts bei der Auslegung des generalklauselartigen Tatbestandes oder bei der Ermessensausübung verkannt wird. Eine entsprechende rechtliche Bewertung gilt für das Verhältnis der Generalermachtung zum Eigentumsschutz. Während Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG einen Vorbehalt nur der "Regelung" der Berufsausübung vorsieht, bestimmt der Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG "Inhalt und Schranken" des Eigentums. Das Sicherheits- und Ordnungsrecht kann in diesem Sinn als allgemeine, für die

Ausübung von Eigentumspositionen vorfindliche Schrankenbestimmung verstanden werden (Urteil vom 24. Juni 1971 - BVerwG I C 39.67 - BVerwGE 38, 209, 218). Eine besondere, gegen den Schutzbereich der Eigentumsgarantie gerichtete Tendenz weist die Generalermächtigung nicht auf.

bb) Nach dem Berufungsurteil stehen der Ordnungsverfügung der Bauvorbescheid und die Baugenehmigung nicht entgegen. Zur Begründung führt das Obergerverwaltungsgericht aus, dass die untersagte Spielvariante durch die baurechtlichen Bescheide nicht als baurechtlich zulässige Nutzungsform festgestellt bzw. gestattet worden sei. Auf die Frage einer rechtlichen Bindung der Ordnungsbehörde an zuvor ergangene begünstigende baurechtliche Bescheide ist das Berufungsgericht nicht näher eingegangen; es hat eine solche Bindung ohne Prüfung zu Gunsten der Klägerin unterstellt.

Die Revision wendet sich gegen die Auslegung der baurechtlichen Bescheide durch das Obergerverwaltungsgericht und hält sie für falsch. Die Rüge greift nicht durch, weil sie dem Landesrecht zugehörige Fragen betrifft, die nicht der Nachprüfung durch das Revisionsgericht unterliegen (§ 137 Abs. 1, § 173 VwGO, § 562 ZPO). Dem irrevisiblen Landesrecht gehört namentlich die Frage an, ob und unter welchen Voraussetzungen baurechtliche Bescheide für die Entscheidungen der allgemeinen Sicherheitsbehörden von Bedeutung sind. Nichts anderes gilt für die in diesem Zusammenhang ggf. erforderliche Bestimmung der Reichweite der baurechtlichen Bescheide einschließlich der zutreffenden Anwendung der hierfür maßgeblichen Auslegungsgrundsätze (vgl. §§ 133, 157 BGB), die das einschlägige Landesbau- und Landesordnungsrecht ergänzen (vgl. Urteil vom 1. Oktober 1971 - BVerwG VII C 10.68 - Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 50). Die Frage, ob und inwieweit eine behördliche Verbotsverfügung sich über zuvor erteilte behördliche Genehmigungen hinwegsetzen kann, berührt zwar den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelt und in den Verwaltungsverfahrensgesetzen konkretisiert ist. Die Anwendung dahingehenden revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) setzt jedoch die Anknüpfung an einen Vertrauenstatbestand voraus. Einen solchen hat das Berufungsgericht hier in Auslegung und Anwendung irrevisiblen Rechts verneint. Daran ist das Revisionsgericht gebunden.

cc) Die Revisionsrüge, die Verfügung sei zu unbestimmt, greift nicht durch. Das Verbot von "Spielabläufen", "die ein gezieltes Beschießen von Menschen mittels Laserstrahl oder sonstiger technischer Einrichtungen (wie zum Beispiel Infrarot), also aufgrund einer Trefferregistrierung ein so genanntes 'spielerisches Töten' von Menschen, zum Gegenstand haben", ist hinreichend bestimmt. Wenngleich die Formulierung "spielerisches Töten" einen nicht unbeträchtlichen wertenden Einschlag aufweist, bleibt kein vernünftiger Zweifel daran, welche Handlungen Gegenstand des Verbots sind. Die Verfügung ist offenkundig darauf gerichtet, einerseits das Spielgeschehen in der Form des "Schießens" auf Menschen zu unterbinden, ohne der Klägerin andererseits die Möglichkeit des Weiterbetriebs der Anlage mit einer anderen Spielvariante zu nehmen. Der Einwand der Revision, es werde in dem Spiel nicht auf Menschen, sondern auf Sensorempfänger "geschossen", trägt dem bei verständiger Würdigung ohne weiteres erkennbaren Sinn der Verfügung nicht Rechnung.

dd) Das Obergerverwaltungsgericht hat die Ermächtigungsgrundlage für das ordnungsbehördliche Verbot einer bestimmten Variante des von der Beklagten angebotenen Laserspiels in der landesrechtlichen Generalermächtigung von § 14

Abs. 1 OBG NW gesehen. Diese Auslegung und Anwendung des Landesrechts darf vom Bundesverwaltungsgericht nur darauf überprüft werden, ob sie mit dem Bundesrecht in Einklang steht, insbesondere ob das Bundesrecht eine andere Auslegung gebietet. Dabei hat die revisionsgerichtliche Prüfung zwar grundsätzlich von dem Inhalt der irrevisiblen Bestimmung auszugehen, den das Oberverwaltungsgericht durch Auslegung ermittelt und seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat (Urteil vom 23. August 1994 - BVerwG 1 C 18.91 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 230 = BVerwGE 96, 293). Wenn sich das Oberverwaltungsgericht aber durch das Bundesrecht zu einer bestimmten Auslegung des Landesrechts für verpflichtet gehalten hat, beruht seine Entscheidung insoweit auf Bundesrecht, so dass eine revisionsgerichtliche Prüfung nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zulässig und geboten ist (Urteil vom 29. Juni 2000 - BVerwG 1 C 26.99 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 68).

Das Oberverwaltungsgericht hat hier zur Auslegung der Generalermchtigung auch unmittelbar Bundesrecht angewandt. Es hat nämlich einen Verstoß gegen die von der Generalermchtigung geschtzte öffentliche Ordnung festgestellt und bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs auf Normen der Bundesverfassung abgestellt. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 198, insbesondere 206 und 215) hat es die "ffentliche Ordnung" als eine wertausfllungsbedrftige "Generalklausel" angesehen, deren rechtliche Bedeutung von grundrechtlichen Maßstäben beeinflusst werde. Dazu hat es insbesondere auf die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie das staatliche Gewaltmonopol (Art. 20 GG) abgestellt. Im Ergebnis zu Recht hat es in der Veranstaltung eines sog. spielerischen Ttens im Laserdrome der Klägerin eine Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) gesehen.

Das Bundesverfassungsgericht versteht den Begriff der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG als tragendes Konstitutionsprinzip im System der Grundrechte (vgl. BVerfGE 6, 32, 36, 41; 45, 187, 227). Mit ihm ist der soziale Wert- und Achtungsanspruch des Menschen verbunden, der es verbietet, den Menschen zum bloßen Objekt zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell infrage stellt. Menschenwürde in diesem Sinne ist nicht nur die individuelle Würde der jeweiligen Person, sondern auch die Würde des Menschen als Gattungswesen (BVerfGE 87, 209, 228).

Da das Grundgesetz den Schutz der Menschenwürde unabhängig davon garantiert, ob der Eingriff vom Staat oder von privater Hand ausgeht (vgl. Dreier in: Dreier, Hrsg., Grundgesetz- Kommentar, Bd. 1, 1996, Art. 1 Rn. 88), können auch gewerbliche Unterhaltungsspiele gegen Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen. Ein solcher Verstoß ist in erster Linie dann anzunehmen, wenn durch die Spielhandlungen konkrete Personen in ihrer Menschenwürde verletzt werden. Davon kann im vorliegenden Fall freilich nicht ausgegangen werden. Nach den Feststellungen in der Tatsacheninstanz ist das von der Beklagten verbotene Spiel im Laserdrome der Klägerin durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Die Spieler tragen maschinenpistolenahnliche Schusswaffen (Laserzielgerate) und Stoffwesten, an denen im Brust- und im Rckenbereich jeweils ein Sensorempfanger befestigt ist. Zusätzlich sind in der Halle zehn feste Sensorempfanger installiert, die von den Spielern gefunden werden müssen. Ziel des Wettkampfes ist es, innerhalb einer Spielzeit von 15 Minuten eine möglichst hohe Punktzahl zu erreichen. Für jeden Treffer auf einen fest installierten Empfänger erhalten die Spieler Punkte. Getroffene Gegner werden mit Punktabzgen belastet. Ein Spieler, der fünf Treffer

erhalten hat, wird "blockiert" und muss an einer Ladestation sein Zielgerät neu aufladen. Darin liegt keine entwürdigende Behandlung eines Mitspielers selbst. Die Treffer auf den Sensoren der Spielanzuge erinnern zwar an Verletzungen oder Tötungen von Menschen. Doch stehen sich die Spieler in diesem Kampfgeschehen prinzipiell "chancengleich" gegenüber. Dies legt es nicht nahe, in dem einen Mitspieler ein Objekt zu sehen, welches dem anderen hilflos ausgeliefert ist.

Unterhaltungsspiele können aber auch dadurch gegen die verfassungsrechtliche Garantie der Menschenwürde verstoßen, dass beim Spielteilnehmer eine Einstellung erzeugt oder verstärkt wird, die den fundamentalen Wert- und Achtungsanspruch leugnet, der jedem Menschen zukommt. Das geschieht insbesondere dann, wenn Gewaltakte gegen Menschen in der Absicht dargestellt werden, den Beteiligten ein sadistisches Vergnügen an dem Geschehen zu vermitteln. Denn eine solche Tendenz schließt die Vorstellung von der Verfügbarkeit des Menschen als bloßes Objekt ein, in dessen Leben und körperliche Integrität nach Belieben eingegriffen werden kann. Darum kann neben der realen Gewaltausung auch die Darstellung fiktiver Gewaltakte zu Spiel- und Unterhaltungszwecken das Gebot zur Achtung der Würde des Menschen verletzen (vgl. für Gewaltdarstellungen in Filmen BVerfGE 87, 209, 228). Demnach ist ein gewerbliches Unterhaltungsspiel, das auf die Identifikation der Spielteilnehmer mit der Gewaltausung gegen Menschen angelegt ist und ihnen die lustvolle Teilnahme an derartigen - wenn auch nur fiktiven - Handlungen ermöglichen soll, wegen der ihm innewohnenden Tendenz zur Bejahung oder zumindest Bagatellisierung der Gewalt und wegen der möglichen Auswirkungen einer solchen Tendenz auf die allgemeinen Wertvorstellungen und das Verhalten in der Gesellschaft mit der verfassungsrechtlichen Menschenwürdegarantie unvereinbar (vgl. BVerfGE a.a.O. S. 228 ff.). So verhält es sich nach den im Revisionsverfahren maßgeblichen Tatsachenfeststellungen und deren Würdigung durch das Berufungsgericht im vorliegenden Fall.

Das Oberverwaltungsgericht sieht den hauptsächlichen Reiz des untersagten Spiels im Laserdrome der Klägerin in dem "Vergnügen an simulierten Tötungshandlungen". Es spricht von einem "im Spiel erlebten Macht- und Lustgewinn" durch solche Handlungen und begründet dies im Einzelnen wie folgt: Das Spiel sei nach seinen Regeln darauf angelegt, dass nicht nur auf fest installierte Ziele, sondern auch und gerade auf Menschen "geschossen" werde und damit Tötungshandlungen simuliert würden. Der Schütze müsse stets auf die Körpermitte des Gegners zielen, damit der Treffer zähle. Die Spieler würden so zu kriegsähnlichen, nahkampfgleichen Verhaltensmustern gezwungen. Die durch das reale körperliche Gegenüber mehrerer Menschen gekennzeichnete Spielsituation werde durch die Ausstattung realitätsnah ergänzt. Die benutzten Laserwaffen wiesen große Ähnlichkeit mit einer Maschinenpistole auf. Die von den Spielern getragene Weste erwecke den Eindruck einer passiven Bewaffnung. Die in der Halle aufgebauten Hindernisse und Tarnmoglichkeiten erweiterten die Variationsmöglichkeiten des simulierten Nahkampfes. Der Einsatz von Tarnnetzen und Nebeleffekten verstärke die Kampfatmosferae.

Während das Oberverwaltungsgericht somit die Nähe des umstrittenen Spiels zu einem realen körperlichen Kampfgeschehen mit Tötungshandlungen hervorhebt und es damit zugleich von der rollengebundenen Aufführung von Gewaltszenen im Theater oder in ähnlichen Spielstätten und von der Ausung formalisierter und ritualisierter traditioneller Kampfsportarten wie Fechten und Boxen abhebt, betont die Klägerin in ihrem Revisionsvorbringen die fiktiven Elemente des Spiels und rückt es in die Nähe eines sportlichen Wettkampfs. Sie übersieht dabei jedoch, dass das

Revisionsgericht nicht befugt ist, die Sachverhaltenswurdigung des Tatsachengerichts durch eine eigene Würdigung zu ersetzen; die im Berufungsverfahren vorgenommene Feststellung und Würdigung der Tatsachen ist vielmehr grundsätzlich der Überprüfung im Revisionsverfahren entzogen (§ 137 Abs. 2 VwGO). Nur wenn die Würdigung des Tatrichters gegen reversible Rechtssätze, allgemeine Erfahrungssätze oder die Denkgesetze verstößt, ist sie vom Revisionsgericht zu beanstanden (vgl. BVerwGE 81, 74, 76). Das Vorbringen der Klägerin läuft darauf hinaus, dass das umstrittene Spiel im Gegensatz zu den Ausfuhungen des Oberverwaltungsgerichts bei lebensnaher Würdigung der Gesamtumstände mit der Realität nichts zu tun habe und dass daher von einem "spielerischen Töten" nicht die Rede sein könne. Ein revisionsrechtlich erheblicher Mangel des Berufungsurteils ist damit nicht aufgezeigt; er ist auch sonst nicht ersichtlich.

Hiernach ist das Oberverwaltungsgericht ohne Rechtsverstoß zu dem Ergebnis gelangt, dass das verbotene Spiel im Laserdrome der Klägerin von der Beklagten in der angefochtenen Verfügung zutreffend mit dem Begriff des "spielerischen Totens" umschrieben worden ist und dass es gerade von daher seinen besonderen Reiz für die Spieler empfängt. Ein solches simuliertes Töten zu Unterhaltungszwecken wird nach dem Gesagten dem gebotenen Respekt vor der Individualität, Identität und Integrität der menschlichen Persönlichkeit nicht gerecht. Es banalisiert und trivialisiert gerade diejenigen Rechtsgüter, an deren Schutz dem Grundgesetz in besonderem Maße gelegen ist. Zu den Höchstwerten der Verfassung ist nämlich neben der Menschenwürde insbesondere auch das menschliche Leben zu zählen; dieses hat der Verfassungsgeber des Jahres 1949 mit Blick auf die Verbrechen des nationalsozialistischen Regimes als die vitale Basis der Menschenwürde und zugleich Voraussetzung für alle anderen Grundrechte in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ausdrücklich unter gesonderten Grundrechtsschutz gestellt (vgl. BVerfGE 39, 1, 36, 42). Zu dieser Grundaussage der Verfassung setzen sich Behörden und Gerichte der Bundesrepublik Deutschland in Widerspruch, wenn sie Unterhaltungsspiele der hier in Rede stehenden Art dulden. Die Freiwilligkeit der Teilnahme sowie das gegenseitige Einvernehmen der Spieler ist rechtlich unerheblich, weil die aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herzuleitende Wertordnung der Verfassung nicht im Rahmen eines Unterhaltungsspiels zur Disposition steht.

ee) Der Verstoß der Spielvariante gegen Art. 1 Abs. 1 GG führt zwingend zu ihrem Verbot. Verstöße gegen die Menschenwürde können vom Staat allenfalls unter besonderen Umständen hingenommen werden; im Regelfall - und so auch hier - sind sie zu unterbinden. Raum für eine Ermessensabwägung unter Berücksichtigung der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) verbleibt nicht. Angesichts dessen kann es der Klägerin nach dem Grundsatz "keine Gleichheit im Unrecht" nicht zum Vorteil gereichen, sollte die Beklagte in ihrem Zuständigkeitsbereich Unterhaltungsspiele vergleichbarer Art dulden oder in zurechenbarer Weise fördern.

2. Unter Beachtung des nationalen Rechts ist der Rechtsstreit somit entscheidungsreif. Er ist jedoch auszusetzen, um in dem schwebenden Verfahren vorab vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Entscheidung über die Auslegung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft einzuholen (Art. 234 Abs. 1 Buchst. a), Abs. 3 EG). Der erkennende Senat hält die Frage nämlich für ungeklärt, ob es mit den Vorschriften des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über den freien Dienstleistungs- und Warenverkehr

vereinbar ist, 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 verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen eines Mitgliedstaats verstößt, ohne dass in den anderen Mitgliedstaaten entsprechende Rechtsüberzeugungen bestehen.

a) In Übereinstimmung mit der durch die Klägerin eingeholten Auskunft der Europäischen Kommission vom 12. März 1999 ist der Senat der Ansicht, dass die ordnungsbehördliche Verfügung in den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 49 EG) eingreift. Die Klägerin ist nämlich Franchisenehmerin einer britischen Firma, die das Laserdrome-Konzept vertreibt. Das von der Beklagten ausgesprochene Verbot betrifft mithin einen grenzüberschreitenden Sachverhalt. Der Franchisegeber ist gehindert, seine Dienstleistungen in Form des Franchisingvertrages an seinen deutschen Kunden zu erbringen, während er nach den Feststellungen der Kommission entsprechende Dienstleistungen in seinem Sitzstaat legal erbringt. Da die Klägerin die im Laserdrome Verwendung findenden Ausrüstungsgegenstände, insbesondere die Laserzielgeräte, aus Großbritannien bezogen hat oder beziehen will, kommt neben dem Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit auch ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EG) in Betracht.

Demgegenüber liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass es sich bei der Klägerin um eine Niederlassung des britischen Franchisegebers handelt und dadurch zusätzlich in Art. 43 EG eingegriffen würde. Nach den Erläuterungen durch den Geschäftsführer der Klägerin in der mündlichen Verhandlung vor dem beschließenden Senat hat die Klägerin eine weitgehend freie Stellung, im Rahmen ihrer unternehmerischen Tätigkeit die Lizenzen zu nutzen, auf denen das Laserdrome-Konzept beruht. Damit stellt sie sich nicht als Niederlassung der britischen Firma dar.

b) Die Aussetzung und die Vorlage beruhen darauf, dass der vorliegende Fall Anlass bietet, die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung einer bestimmten Art von Dienstleistungen bzw. des Imports bestimmter Waren einer weiteren Klärung zuzuführen.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sind Hindernisse für die Dienstleistungsfreiheit, die sich aus unterschiedslos anwendbaren nationalen Maßnahmen ergeben, nur dann zulässig, wenn diese Maßnahmen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, wenn sie geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Zieles zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hierfür Erforderliche hinausgehen. Dabei obliegt es dem Ermessen der nationalen Stellen, zu beurteilen, ob es im Rahmen des verfolgten Zieles notwendig ist, Dienstleistungen bestimmter Art vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck bestimmte Kontrollen vorzusehen. Für die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen ist es ohne Belang, dass ein Mitgliedstaat andere Schutzregelungen als ein anderer Mitgliedstaat erlassen hat (Urteil vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97, Läärä, Slg. 1999, I-6067, Rn. 31, 35, 36; Urteil vom 21. Oktober 1999 in der Rechtssache C-67/98, Zenatti, Slg. 1999, I-7289, Rn. 29, 33, 34). Bei nichtdiskriminierenden Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit geht der Gerichtshof von entsprechenden Zulässigkeitsanforderungen aus (vgl. Urteil vom 22. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, Rn. 6, 14). In den beiden vorgenannten

Entscheidungen vom 21. September und 21. Oktober 1999 hat der Gerichtshof jeweils auf sein Urteil vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-275/92 (Schindler, Slg. 1994, I-1039) Bezug genommen. Dort hatte der Gerichtshof maßgeblich auf die gemeinsame Rechtsüberzeugung aller Mitgliedstaaten bei der Beurteilung einer bestimmten Art von Dienstleistungen abgestellt (a.a.O. Rn. 60). Dies kann dahin verstanden werden, dass die gemeinsame Rechtsüberzeugung Voraussetzung für die Befugnis der einzelnen Mitgliedstaaten ist, die entsprechende Tätigkeit nach ihrem Ermessen einzuschränken. So wird die Eingriffsschwelle etwa in der Literatur zur Warenverkehrsfreiheit verstanden, soweit dort festgestellt wird, zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs könnten nur bejaht werden, wenn die Notwendigkeit des Rechtsgüterschutzes in der gesamten Union anerkannt sei (vgl. Becker in: Schwarze, Hrsg., EU-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Art. 30 EGV, Rn. 37; Heselhaus, EuZW 2001, 645 <648>). Auf der Grundlage dieser Rechtsauffassung könnte die angefochtene Ordnungsverfügung schwerlich bestätigt werden, wenn sich eine gemeinsame Rechtsüberzeugung bei der Beurteilung von Unterhaltungsspielen mit simulierten Tötungshandlungen in den Mitgliedstaaten nicht feststellen lässt. Die beiden zitierten, später ergangenen Entscheidungen des Gerichtshofs in den Rechtssachen Laara und Zenatti können indes den Eindruck vermitteln, als werde an der strikten Bindung an eine gemeinsame Rechtsüberzeugung für die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit nicht mehr festgehalten. Sollte dies zutreffen, so würde europäisches Gemeinschaftsrecht nach Auffassung des Senats die Bestätigung der angefochtenen Verfügung nicht hindern, weil sich unter dieser Voraussetzung - nach Gemeinschaftsrecht nicht anders als nach nationalem Recht - wegen der fundamentalen Bedeutung des verletzten Rechtsguts der Menschenwürde nähere Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit, insbesondere zur Angemessenheit der Maßnahme erübrigen würden. Klarheit kann dem Senat nur die Beantwortung der Rechtsfrage durch den Gerichtshof selbst verschaffen.