Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

22. Mai 2014*

„Vorabentscheidungsersuchen — Verkehr — Richtlinie 2006/126/EG — Anhang III Nr. 6.4 — Gültigkeit — Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 26 — Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen — Führerschein — Körperliche und geistige Tauglichkeit zum Führen eines Kraftfahrzeugs — Mindestanforderungen — Sehschärfe — Gleichbehandlung — Keine Möglichkeit einer Ausnahme — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-356/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) mit Entscheidung vom 5. Juli 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Juli 2012, in dem Verfahren

Wolfgang Glatzel

gegen

Freistaat Bayern

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz sowie der Richter E. Juhász, A. Rosas (Berichterstatter), D. Šváby und C. Vajda,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Juni 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Glatzel, vertreten durch Rechtsanwalt E. Giebler,

— des Freistaats Bayern, vertreten durch M. Niese als Bevollmächtigten,

— der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und K. Petersen als Bevollmächtigte,

— des Europäischen Parlaments, vertreten durch A. Troupiotis und P. Schonard als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch E. Karlsson, R. Wiemann und Z. Kupčová als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Braun und J. Hottiaux als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Juli 2013

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Vereinbarkeit von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein (ABl. L 403, S. 18) in der durch die Richtlinie 2009/113/EG der Kommission vom 25. August 2009 (ABl. L 223, S. 31) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2006/126) mit Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 26 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) in Bezug auf die Mindestanforderungen an die körperliche Tauglichkeit zum Führen eines Kraftfahrzeugs, soweit sie das Sehvermögen berühren.

2 Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen Herrn Glatzel und dem Freistaat Bayern wegen einer Entscheidung, mit der Herrn Glatzel die Erteilung einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Klassen C1 und C1E im Sinne der Richtlinie 2006/126 deswegen versagt wurde, weil das Sehvermögen, über das er auf seinem schlechteren Auge verfügt, nicht das in Anhang III Nr. 6.4 dieser Richtlinie geforderte Mindestniveau erreicht.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

3 Im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, das mit dem Beschluss 2010/48/EG des Rates vom 26. November 2009 (ABl. 2010, L 23, S. 35) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt wurde (im Folgenden: VN-Übereinkommen), heißt es in Buchst. e der Präambel:

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens

…

in der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern“.

4 Art. 1 („Zweck“) dieses Übereinkommens lautet:

„Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.

Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“

5 In Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) des VN-Übereinkommens heißt es:

„Im Sinne dieses Übereinkommens

…

bedeutet ‚Diskriminierung aufgrund von Behinderung‘ jede Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund von Behinderung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass das auf die Gleichberechtigung mit anderen gegründete Anerkennen, Genießen oder Ausüben aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem anderen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen;

…“

6 Art. 4 („Allgemeine Verpflichtungen“) des VN-Übereinkommens sieht vor:

„(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten,

a) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen;

b) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen;

c) den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen;

d) Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln;

e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen;

…“

7 Art. 5 („Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung“) des VN-Übereinkommens bestimmt:

„(1) Die Vertragsstaaten anerkennen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, vom Gesetz gleich zu behandeln sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz und gleiche Vorteile durch das Gesetz haben.

(2) Die Vertragsstaaten verbieten jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung und garantieren Menschen mit Behinderungen gleichen und wirksamen rechtlichen Schutz vor Diskriminierung, gleichviel aus welchen Gründen.

(3) Zur Förderung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung von Diskriminierung unternehmen die Vertragsstaaten alle geeigneten Schritte, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten.

(4) Besondere Maßnahmen, die zur Beschleunigung oder Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens."

8 Art. 27 („Arbeit und Beschäftigung") des VN-Übereinkommens sieht in Abs. 1 Buchst. a vor:

„Die Vertragsstaaten anerkennen das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit; dies beinhaltet das Recht auf die Möglichkeit, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Die Vertragsstaaten sichern und fördern die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit, einschließlich für Menschen, die während der Beschäftigung eine Behinderung erwerben, durch geeignete Schritte, einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften, um unter anderem

a) Diskriminierung aufgrund von Behinderung in allen Angelegenheiten im Zusammenhang mit einer Beschäftigung gleich welcher Art, einschließlich der Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen, der Weiterbeschäftigung, des beruflichen Aufstiegs sowie sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen, zu verbieten".

Unionsrecht

9 Der achte Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/126 lautet:

„Aus Gründen der Straßenverkehrssicherheit sollten die Mindestvoraussetzungen für die Erteilung einer Fahrerlaubnis festgelegt werden. Die Normen für die von den Fahrern abzulegenden Prüfungen und für die Erteilung der Fahrerlaubnis müssen harmonisiert werden. Zu diesem Zweck sollten die Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeugs festgelegt werden, die Fahrprüfung sollte auf diesen Konzepten beruhen, und die Mindestanforderungen an die körperliche und geistige Tauglichkeit zum Führen dieser Fahrzeuge sollten neu festgelegt werden."

10 Im 14. Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es:

„Es sollten besondere Bestimmungen erlassen werden, um Körperbehinderten den Zugang zum Führen von Kraftfahrzeugen zu erleichtern."

11 Der 19. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/126 lautet:

„Die Kommission sollte ermächtigt werden, die Anhänge I bis VI an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen."

12 Art. 4 („Klassen, Begriffsbestimmungen und Mindestalter") dieser Richtlinie bestimmt:

„1. Der Führerschein nach Artikel 1 berechtigt zum Führen von Kraftfahrzeugen der nachstehend definierten Klassen. …

…

4. Kraftwagen:

…

d) Klasse C1:

nicht unter die Klassen D oder D1 fallende Kraftwagen, deren zulässige Gesamtmasse mehr als 3 500 kg, jedoch nicht mehr als 7 500 kg beträgt, und die zur Beförderung von nicht mehr als acht Personen außer dem Fahrzeugführer ausgelegt und gebaut sind; hinter Kraftwagen dieser Klasse darf ein Anhänger mit einer zulässigen Gesamtmasse von höchstens 750 kg mitgeführt werden;

e) Klasse C1E:

— unbeschadet der Vorschriften für die Typgenehmigung der betroffenen Fahrzeuge: Fahrzeugkombinationen, die aus einem Zugfahrzeug der Klasse C1 und einem Anhänger oder Sattelanhänger mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 750 kg bestehen, sofern die zulässige Masse der Fahrzeugkombination 12 000 kg nicht übersteigt;

— unbeschadet der Vorschriften für die Typgenehmigung der betroffenen Fahrzeuge: Fahrzeugkombinationen, die aus einem Zugfahrzeug der Klasse B und einem Anhänger oder Sattelanhänger mit einer zulässigen Masse von mehr als 3 500 kg bestehen, sofern die zulässige Masse der Fahrzeugkombination 12 000 kg nicht übersteigt;

— unbeschadet der Vorschriften über das Führen derartiger Fahrzeuge in der Richtlinie 2003/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über die Grundqualifikation und Weiterbildung der Fahrer bestimmter Kraftfahrzeuge für den Güter- oder Personenkraftverkehr [zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates und der Richtlinie 91/439/EWG des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 76/914/EWG des Rates (ABl. L 226, S. 4)] wird das Mindestalter für die Klassen C1 und C1E auf 18 Jahre festgelegt;

…“

13 In Art. 7 („Ausstellung, Gültigkeit und Erneuerung“) der Richtlinie 2006/126 heißt es:

„1. Ein Führerschein darf nur an Bewerber ausgestellt werden, die

a) eine Prüfung der Fähigkeiten und Verhaltensweisen sowie eine theoretische Prüfung bestanden haben und die gesundheitlichen Anforderungen nach Maßgabe der Anhänge II und III erfüllen;

…

3. Die Erneuerung eines Führerscheins bei Ablauf der Gültigkeitsdauer ist von Folgendem abhängig zu machen:

a) von der anhaltenden Erfüllung der Mindestanforderungen an die körperliche und geistige Tauglichkeit für das Führen der betreffenden Fahrzeuge gemäß Anhang III für Führerscheine der Klassen C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; …

…“

14 Art. 8 („Anpassung an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt“) der Richtlinie 2006/126 bestimmt:

„Die Änderungen, die erforderlich sind, um die Anhänge I bis VI an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt anzupassen, werden nach dem in Artikel 9 Absatz 2 genannten Verfahren erlassen.“

15 Art. 9 („Ausschuss“) dieser Richtlinie lautet:

„1. Die Kommission wird von dem Ausschuss für den Führerschein unterstützt.

2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten Artikel 5a Absätze 1 bis 4 und Artikel 7 des Beschlusses 1999/468/EG unter Beachtung von dessen Artikel 8.“

16 Anhang III der Richtlinie 2006/126 bezieht sich auf die Mindestanforderungen an die körperliche und geistige Tauglichkeit zum Führen eines Kraftfahrzeugs einschließlich der Anforderungen an das Sehvermögen. Für die Zwecke dieses Anhangs werden die Fahrzeugführer in zwei Gruppen eingeteilt, und zwar die Gruppe 1, die die Führer von Fahrzeugen der Klassen A, A1, A2, AM, B, B1 und BE umfasst, und die Gruppe 2, die sich aus den Führern von Fahrzeugen der Klassen C, CE, C1, C1E, D, DE, D1und D1E zusammensetzt.

17 In Bezug auf die ärztlichen Untersuchungen des Sehvermögens sieht Anhang III der Richtlinie 2006/126 Folgendes vor:

„6. Alle Bewerber um eine Fahrerlaubnis müssen sich einer angemessenen Untersuchung unterziehen, um sicherzustellen, dass sie eine für das sichere Führen von Kraftfahrzeugen ausreichende Sehschärfe haben. In Zweifelsfällen ist der Bewerber von einer zuständigen ärztlichen Stelle zu untersuchen. Bei dieser Untersuchung ist unter anderem auf Sehschärfe, Gesichtsfeld, Dämmerungssehen, Blend- und Kontrastempfindlichkeit, Diplopie sowie andere Störungen der Sehfunktion zu achten, die ein sicheres Fahren in Frage stellen können.

Für Fahrzeugführer der Gruppe 1 darf die Erteilung der Fahrerlaubnis ‚in Ausnahmefällen‘ in Betracht gezogen werden, wenn die Anforderungen an das Gesichtsfeld oder die Sehschärfe nicht erfüllt werden; in diesen Fällen sollte der Fahrzeugführer einer Untersuchung durch eine zuständige ärztliche Stelle unterzogen werden, um sicherzustellen, dass keine andere Störung von Sehfunktionen wie Blend- und Kontrastempfindlichkeit oder Dämmerungssehen vorliegt. Daneben sollte der Fahrzeugführer oder Bewerber eine praktische Prüfung durch eine zuständige Stelle erfolgreich absolvieren.

Gruppe 1:

6.1. Alle Bewerber um Erteilung oder Erneuerung einer Fahrerlaubnis müssen, erforderlichenfalls mit Hilfe von Korrekturgläsern, beim beidäugigen Sehen eine Gesamtsehschärfe von mindestens 0,5 haben.

Daneben sollte das horizontale Gesichtsfeld mindestens 120 Grad betragen, die Erweiterung sollte nach rechts und links mindestens 50 Grad und nach oben und unten mindestens 20 Grad betragen. Innerhalb des Bereichs der mittleren 20 Grad sollte keine Beeinträchtigung vorliegen.

Wird eine fortschreitende Augenkrankheit festgestellt oder angegeben, so kann eine Fahrerlaubnis erteilt oder erneuert werden, sofern der Bewerber regelmäßig einer Untersuchung durch eine zuständige ärztliche Stelle unterzogen wird.

6.2. Alle Bewerber um die Erteilung oder Erneuerung einer Fahrerlaubnis, die unter dem völligen funktionalen Verlust des Sehvermögens eines Auges leiden, oder die (beispielsweise bei Diplopie) nur ein Auge benutzen, müssen, erforderlichenfalls mit Hilfe von Korrekturgläsern, eine Sehschärfe von mindestens 0,5 haben. Die zuständige ärztliche Stelle muss bescheinigen, dass diese Einäugigkeit ausreichend lange besteht, um dem Betreffenden eine Anpassung zu ermöglichen, und dass das Gesichtsfeld des betreffenden Auges den in Nummer 6.1. genannten Anforderungen genügt.

6.3. Bei in jüngerer Zeit eingetretener Diplopie und nach dem Verlust des Sehvermögens auf einem Auge sollte ein geeigneter Anpassungszeitraum (z. B. sechs Monate) eingehalten werden, während dessen das Führen von Fahrzeugen nicht erlaubt ist. Danach ist das Führen von Fahrzeugen nur mit einem befürwortenden Gutachten von Sachverständigen für das Sehvermögen und das Führen von Kraftfahrzeugen erlaubt.

Gruppe 2:

6.4. Alle Bewerber um Erteilung oder Erneuerung einer Fahrerlaubnis müssen beidäugig sehen und dabei, erforderlichenfalls mit Korrekturgläsern, eine Sehschärfe von mindestens 0,8 auf dem besseren Auge und von mindestens 0,1 auf dem schlechteren Auge haben. Werden diese Werte mit Korrekturgläsern erreicht, so muss das Mindestsehvermögen (0,8 und 0,1) mittels einer Brille, deren Gläserstärke nicht über plus acht Dioptrien liegt, oder mittels Kontaktlinsen erreicht werden. Die Korrektur muss gut verträglich sein.

Daneben sollte das horizontale Gesichtsfeld mit beiden Augen mindestens 160 Grad betragen, die Erweiterung sollte nach rechts und links mindestens 70 Grad und nach oben und unten mindestens 30 Grad betragen. Innerhalb des Bereichs der mittleren 30 Grad sollte keine Beeinträchtigung vorliegen.

Bewerbern oder Fahrzeugführern, die an einer Störung der Kontrastempfindlichkeit oder an Diplopie leiden, darf eine Fahrerlaubnis weder erteilt noch darf ihre Fahrerlaubnis erneuert werden.

Nach einem erheblichen Verlust des Sehvermögens auf einem Auge sollte ein geeigneter Anpassungszeitraum (z. B. sechs Monate) eingehalten werden, während dessen dem Betreffenden das Führen von Fahrzeugen nicht erlaubt ist. Danach ist das Führen von Fahrzeugen nur mit einem befürwortenden Gutachten von Sachverständigen für das Sehvermögen und das Führen von Kraftfahrzeugen erlaubt."

18 Nach Anhang III Nr. 1.3 der Richtlinie 2006/126 können die Mitgliedstaaten Bestimmungen vorsehen, wonach auf Führer von Fahrzeugen der Klasse B, die ihre Fahrerlaubnis für berufliche Zwecke verwenden (Taxis, Krankenwagen usw.), die in diesem Anhang enthaltenen Bestimmungen für Fahrzeugführer der Gruppe 2 angewandt werden.

19 Im Übrigen können die Mitgliedstaaten nach Nr. 5 dieses Anhangs hinsichtlich der Gruppe 2 bei der Erteilung oder bei jeder Erneuerung einer Fahrerlaubnis strengere als die in diesem Anhang genannten Auflagen vorschreiben.

Deutsches Recht

20 § 2 Abs. 2 Satz 1 des Straßenverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. 2003 I, S. 310, berichtigt S. 919), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 118 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. 2011 I, S. 3044, im Folgenden: StVG), lautet:

„Die Fahrerlaubnis ist für die jeweilige Klasse zu erteilen, wenn der Bewerber

…

3. zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist,

…"

21 § 2 Abs. 4 Satz 1 StVG definiert den Begriff „Eignung“ wie folgt:

„Geeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen ist, wer die notwendigen körperlichen und geistigen Anforderungen erfüllt und nicht erheblich oder nicht wiederholt gegen verkehrsrechtliche Vorschriften oder gegen Strafgesetze verstoßen hat.“

22 Welche Anforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, damit eine Person zum Führen von Kraftfahrzeugen geeignet ist, legt die Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) vom 13. Dezember 2010 (BGBl. 2010 I, S. 1980), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 26. Juni 2012 (BGBl. 2012 I, S. 1394), fest.

23 Hinsichtlich des Sehvermögens bestimmt § 12 Abs. 1 dieser Verordnung:

„Zum Führen von Kraftfahrzeugen sind die in der Anlage 6 genannten Anforderungen an das Sehvermögen zu erfüllen.“

24 Anlage 6 Nr. 2.2.1 der Fahrerlaubnis-Verordnung sieht vor:

„Zentrale Tagessehschärfe

Fehlsichtigkeiten müssen – soweit möglich und verträglich – korrigiert werden. Dabei dürfen folgende Sehschärfenwerte nicht unterschritten werden: Sehschärfe des besseren Auges oder beidäugige Sehschärfe: 0,8, Sehschärfe des schlechteren Auges: 0,5.

…

In Einzelfällen kann unter Berücksichtigung von Fahrerfahrung und Fahrzeugnutzung der Visus des schlechteren Auges für die Klassen C, CE, C1, C1E unter 0,5 liegen, ein Wert von 0,1 darf nicht unterschritten werden. Ein augenärztliches Gutachten ist in diesen Fällen erforderlich.“

Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefrage

25 Herrn Glatzel (geboren 1959) wurde mit einer im April 2010 erlassenen gerichtlichen Entscheidung wegen einer Trunkenheitsfahrt die Fahrerlaubnis entzogen.

26 Mit Bescheid vom November 2010 gab das Landratsamt Schwandorf dem Antrag von Herrn Glatzel teilweise statt, indem es ihm eine neue Fahrerlaubnis erteilte, die ihn u. a. zum Führen von Kraftfahrzeugen der Klassen A, A1 und BE im Sinne der Richtlinie 2006/126 sowie bestimmter nationaler Klassen berechtigt, die das Recht verleihen, Fahrräder mit Hilfsmotor, Kleinkrafträder und Leichtkraftfahrzeuge mit einer durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von 45 km/h sowie Arbeits- und landwirtschaftliche Zugmaschinen mit einer durch die Bauart bestimmten Höchstgeschwindigkeit von 25 km/h bzw. 32 km/h zu führen.

27 Dagegen wurde mit gleicher Entscheidung Herrn Glatzel die Neuerteilung einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Klassen C1 und C1E, also u. a. für Lastkraftwagen, versagt. Das Landratsamt Schwandorf begründete diese Versagung damit, dass eine augenärztliche Untersuchung ergeben habe, dass Herr Glatzel an einer einseitigen Amblyopie, d. h. einer stark ausgeprägten funktionellen Sehschwäche eines Auges, leide. Während seine zentrale Sehschärfe auf dem linken Auge bei 1,0 liege und somit in vollem Umfang bestehe und auch die beidäugige Sehschärfe diesen Wert erreiche, habe er bei der Untersuchung auf dem rechten Auge nur Handbewegungen erkennen können. Damit habe die Sehschärfe seines rechten Auges nicht die nach deutschem Recht geltenden Anforderungen für die Erteilung einer Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der letztgenannten Klassen erfüllt.

28 Herr Glatzel erhob nach erfolglosem Widerspruch gegen diese Versagung Klage beim Verwaltungsgericht Regensburg. Nachdem dieses die Klage abgewiesen hatte, legte er gegen dieses Urteil Berufung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ein.

29 Dieser erhob u. a. durch Einholung eines Sachverständigengutachtens bei einem augenärztlichen Dienst Beweis, um festzustellen, wie sich das aktuelle Sehvermögen von Herrn Glatzel darstelle, und um zu klären, ob und in welchem Umfang er in der Lage sei, bestehende Einschränkungen, namentlich hinsichtlich des räumlichen Sehvermögens, zu kompensieren, und ob bestehende Kompensationsmöglichkeiten unabhängig von seinem Willen zum Tragen kämen. Darüber hinaus wollte das vorlegende Gericht mittels eines weiteren Sachverständigengutachtens wissen, ob aus Sicht der augenärztlichen Wissenschaft tragfähige Gründe dafür bestünden, anatomisch oder funktionell einäugigen Personen die Erteilung einer Fahrerlaubnis der Klassen C1 und C1E selbst dann vorzuenthalten, wenn diese Personen Beeinträchtigungen des Sehvermögens in ausreichendem Umfang zu kompensieren vermögen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof möchte ferner wissen, welche Voraussetzungen gegebenenfalls erfüllt sein müssen, damit das Führen von Fahrzeugen dieser Fahrererlaubnisklassen durch einäugige Personen nicht mit höheren Gefahren für die Verkehrssicherheit einhergehe, als das beim Führen der gleichen Kraftfahrzeuge durch Personen der Fall sei, deren Sehvermögen keine Beeinträchtigung aufweise.

30 In der mündlichen Verhandlung vor dem vorlegenden Gericht nahmen die Sachverständigen darüber hinaus zu der Wahrscheinlichkeit, dass der Betroffene das Sehvermögen auf einem Auge plötzlich verliert, während er ein Fahrzeug der Klassen C1 und C1E führt, sowie zu der Frage Stellung, ob ein solcher Verlust des Sehvermögens so plötzlich eintreten kann, dass der Fahrzeugführer auf das Restsehvermögen auf dem anderen Auge in Höhe von 0,1 angewiesen ist, um das Fahrzeug sicher am Straßenrand zum Stillstand bringen zu können.

31 Aufgrund der so erlangten Informationen hält der Bayerische Verwaltungsgerichtshof es für geboten, dem Antrag von Herrn Glatzel stattzugeben, d. h. die behördlichen Entscheidungen sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg aufzuheben und ihm eine Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Klassen C1 und C1E zu erteilen. Er sieht nämlich keinen Grund, Personen, die auf einem Auge nur über eine unter 0,1 liegende Sehschärfe verfügten, das Führen von Kraftfahrzeugen dieser Klassen zu verwehren, wenn es sich erstens um beidäugig sehende Personen handele, zweitens das beidäugige Gesichtsfeld dieser Personen den Erfordernissen entspreche, die in Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 niedergelegt seien, und drittens diese Personen gelernt hätten, ein bei ihnen nicht vorhandenes räumliches Sehvermögen vollständig zu kompensieren.

32 Zum letztgenannten Punkt führt das vorlegende Gericht aus, dass ein Mensch, bei dem das räumliche Sehvermögen nicht vorhanden sei, diesen Mangel nach spätestens sechs Monaten kompensiere, wenn er erst im Lauf des Lebens eintrete. Erst recht komme es zu einer solchen Kompensation, die im Übrigen nicht von der Bereitschaft des Betroffenen abhänge, bestimmte Verhaltensweisen zu praktizieren, wenn eine Person – wie Herr Glatzel – bereits von ihrer Geburt an auf einem Auge stark schwachsichtig sei. Daher beruhe das in Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 vorgesehene Erfordernis, wonach Fahrzeugführer der Gruppe 2 über eine Mindestsehschärfe von 0,1 verfügen müssten, nicht auf der Erwägung, hierdurch solle das fehlende räumliche Sehvermögen des Betroffenen kompensiert werden, sondern dem Gedanken, den Führer eines Kraftfahrzeugs dieser Klassen in die Lage zu versetzen, auf den plötzlichen Ausfall des besseren Auges während einer Fahrt zu reagieren und unter Nutzung seines verbliebenen Sehvermögens das Fahrzeug am Straßenrand zum Stillstand zu bringen.

33 Das vorlegende Gericht macht jedoch geltend, dass das Erfordernis einer derartigen Restsehschärfe des schlechteren Auges nur bei solchen Personen sachlich gerechtfertigt sei, die nicht binokular sehen könnten oder bei denen das beidäugige Gesichtsfeld nicht den Anforderungen von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 entspreche. Eine Person, die – wie Herr Glatzel – über ein normales Gesichtsfeld verfüge und deren Sehbehinderung insbesondere ihre zentrale Sehschärfe betreffe, sei

dagegen in der Lage, in ihrem peripheren Gesichtsfeld liegende Objekte im Wesentlichen in derselben Weise wahrzunehmen wie eine normalsichtige Person, und könne daher ein von ihr geführtes Kraftfahrzeug auch nur unter Nutzung ihres Restsehvermögens zum Stillstand bringen. Zudem seien Situationen, in denen der Führer eines Lastkraftwagens das Sehvermögen auf einem Auge so plötzlich verliere, dass er auf ein auf dem anderen Auge bestehendes Restsehvermögen angewiesen sei, um das Fahrzeug zum Stillstand zu bringen, extrem selten.

34 Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ist der Ansicht, dass das in Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 vorgesehene Erfordernis einen Eingriff in die durch Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 26 der Charta garantierten Grundrechte der Gleichheit vor dem Gesetz, des Verbots der Diskriminierung wegen einer Behinderung und der Integration von Menschen mit Behinderung darstelle.

35 Insbesondere sei der Ausschluss von Personen wie Herrn Glatzel von der Aufnahme beruflicher Tätigkeiten, deren Ausübung von Rechts wegen oder nach der Lebenswirklichkeit die Berechtigung zum Führen von Fahrzeugen der Klassen C1 und C1E voraussetze, eine Diskriminierung wegen der Behinderung des Betroffenen. Ferner führten die unterschiedlichen Anforderungen, die in Anhang III der Richtlinie 2006/126 an das Sehvermögen von Bewerbern um Erteilung oder Erneuerung einer Fahrerlaubnis der Gruppe 1 einerseits und der Gruppe 2 andererseits gestellt würden, zu einer Beeinträchtigung der Gleichbehandlung. In jedem Fall könne das Erfordernis einer Mindestsehschärfe von 0,1 in bestimmten Fällen nicht gerechtfertigt werden; eine angemessenere Lösung bestehe darin, im Einzelfall zu prüfen, ob eine amblyope Person zum Führen von Fahrzeugen der Klassen C1 und C1E wie Fahrzeugführer der Gruppe 1 von Anhang III der Richtlinie 2006/126 geeignet sei.

36 Unter diesen Voraussetzungen hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Nr. 6.4 des Anhangs III der Richtlinie 2006/126 insoweit mit Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 26 der Charta vereinbar, als diese Vorschrift – ohne die Möglichkeit einer Ausnahme vorzusehen – von Bewerbern um eine Fahrerlaubnis der Klassen C1 und C1E auch dann eine Mindestsehschärfe von 0,1 auf dem schlechteren Auge verlangt, wenn diese Personen beidäugig sehen und auf beiden Augen über ein normales Gesichtsfeld verfügen?

Zur Vorlagefrage

37 Mit seiner Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof, die Gültigkeit von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126, der die Mindestanforderungen an das Sehvermögen der Führer von Fahrzeugen der Klassen C1 und C1E, insbesondere Lastkraftwagen, betrifft, im Hinblick auf Art. 20, Art. 21 Abs. 1 und Art. 26 der Charta, die sich auf die Gleichheit vor dem Gesetz, die Nichtdiskriminierung wegen einer Behinderung bzw. die Integration von Menschen mit Behinderung beziehen, zu prüfen.

38 Das vorlegende Gericht geht insbesondere davon aus, dass das Erfordernis, wonach Führer von Kraftfahrzeugen der Klassen C1 und C1E über eine Mindestsehschärfe von 0,1 auf dem schlechteren Auge verfügen müssten, eine Diskriminierung aufgrund von Behinderung gegenüber Personen darstelle, die nicht über eine solche Sehschärfe verfügten, soweit diese Personen beidäugig sähen und auf beiden Augen über ein ausreichendes Gesichtsfeld verfügten. Zudem sei eine solche Anforderung an die Sehschärfe mit dem Grundsatz der Integration von Menschen mit Behinderung unvereinbar und verstoße gegen das VN-Übereinkommen.

39 Das vorlegende Gericht stellt ferner fest, dass nach Anhang III Nr. 6 der Richtlinie 2006/126 Fahrzeugführern der Gruppe 1, d. h. Führern von Leichtkraftfahrzeugen, eine Fahrerlaubnis „in Ausnahmefällen“ auch dann erteilt werden könne, wenn sie die Anforderungen an das Gesichtsfeld oder die Sehschärfe nicht erfüllten. Fahrzeugführern der Gruppe 2, die über eine Sehschärfe unter 0,1

auf dem schlechteren Auge verfügten, einschließlich der Fahrzeugführer, die die Erteilung einer Fahrerlaubnis für die Fahrzeugklassen C1 und C1E beantragt hätten, werde dagegen eine Fahrerlaubnis vorenthalten. Da die Richtlinie keine Möglichkeit einräume, anhand eines medizinischen Gutachtens im Einzelfall nachzuweisen, dass die Fahrsicherheit nicht beeinträchtigt werde, obwohl die betroffenen Fahrzeugführer die Anforderungen nicht erfüllten, werde das Recht dieser Fahrzeugführer auf Gleichheit vor dem Gesetz verletzt.

40 Um die Frage des vorlegenden Gerichts zu beantworten, ist erstens zu untersuchen, ob der Unionsgesetzgeber bei Festlegung der in Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 vorgesehenen Mindestsehschärfe gegen das in Art. 21 Abs. 1 der Charta niedergelegte Recht auf Nichtdiskriminierung verstoßen hat. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob das VN-Übereinkommen Auswirkungen auf diese Bestimmung hat. Zweitens ist zu prüfen, ob Art. 26 der Charta, in dem der Grundsatz der Integration behinderter Personen niedergelegt ist, Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 entgegensteht, dessen Gültigkeit in Zweifel gezogen wird. Drittens ist zu prüfen, ob es mit Art. 20 der Charta, nach dem alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, unvereinbar ist, dass den Führern bestimmter Lastkraftwagen die Möglichkeit vorenthalten wird, mittels eines medizinischen Gutachtens im Einzelfall darzutun, dass sie auch ohne bestimmte, von der Richtlinie 2006/126 geforderte körperliche Fähigkeiten zum Führen solcher Fahrzeuge geeignet sind, während die Führer bestimmter anderer Fahrzeugarten eine solche Möglichkeit haben.

Zu dem in Art. 21 der Charta verankerten Erfordernis der Nichtdiskriminierung

41 Es ist zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren betroffene Unionsvorschrift, die für die Führer von Kraftfahrzeugen der Klassen C1 und C1E die Anforderungen an die Sehschärfe festlegt, gegen Art. 21 Abs. 1 der Charta verstößt, wonach „Diskriminierungen insbesondere … wegen … einer Behinderung … verboten [sind]“.

42 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

43 Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der in Art. 20 der Charta niedergelegt ist; das Diskriminierungsverbot des Art. 21 Abs. 1 der Charta stellt eine besondere Ausprägung dieses Grundsatzes dar. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt dieser allgemeine Grundsatz entsprechend den Anforderungen von Art. 52 Abs. 1 der Charta vom Unionsgesetzgeber, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission, C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn. 54 und 55 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Eine unterschiedliche Behandlung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht (Urteile Arcelor Atlantique et Lorraine u. a., C-127/07, EU:C:2008:728, Rn. 47, und Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, Rn. 77).

44 Sodann ist zu der besonderen Frage der Diskriminierung wegen einer Behinderung festzustellen, dass der Begriff „Behinderung“ in der Charta selbst nicht definiert wird.

45 In seiner Rechtsprechung zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf hat der Gerichtshof bereits ausgeführt, dass der Begriff „Behinderung“ im Sinne der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (ABl. L 303, S. 16) im Licht des VN-Übereinkommens so zu verstehen ist, dass er eine Einschränkung erfasst, die u. a. auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen von Dauer zurückzuführen ist, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betreffenden an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können (Urteile HK Danmark, C-335/11 und C-337/11, EU:C:2013:222, Rn. 37 bis 39, Kommission/Italien, C-312/11, EU:C:2013:446, Rn. 56, und Z., C-363/12, EU:C:2014:159, Rn. 76).

46 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass Art. 21 Abs. 1 der Charta in Bezug auf die Frage der Diskriminierung wegen einer Behinderung vom Unionsgesetzgeber insbesondere verlangt, dass er keine unterschiedliche Behandlung auf der Grundlage einer Einschränkung vornimmt, die u. a. auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen von Dauer zurückzuführen ist, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betreffenden an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Personen, hindern können, es sei denn, dass eine solche unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist.

47 Personen, die – wie Herr Glatzel – an einer dauerhaften Sinnesbeeinträchtigung leiden und die über eine Sehschärfe von weniger als 0,1 auf dem schlechteren Auge verfügen, erfüllen nicht die in Anhang III der Richtlinie 2006/126 enthaltenen medizinischen Anforderungen, und ihnen kann daher keine Fahrerlaubnis für die Fahrzeugklassen C1 und C1E erteilt werden. Es ist jedoch festzustellen, dass nach den Angaben in der Vorlageentscheidung die Sehschärfe von Herrn Glatzel zwar auf dem schlechteren Auge sehr schwach ist, er beim beidäugigen Sehen aber über eine Gesamtsehschärfe von 1,0, d. h. über eine Sehschärfe „in vollem Umfang“, verfügt. Dem Gerichtshof liegen keine hinreichenden Informationen vor, um beurteilen zu können, ob eine solche Beeinträchtigung eine „Behinderung“ im Sinne von Art. 21 Abs. 1 der Charta darstellt.

48 Um die Gültigkeit der Richtlinie 2006/126 im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 der Charta beurteilen zu können, ist es jedoch nicht erforderlich, abschließend festzustellen, ob im Ausgangsverfahren Herr Glatzel als ein Mensch mit einer Behinderung im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist. Auch wenn nämlich der Zustand, in dem sich eine Person wie Herr Glatzel befindet, als vom Begriff „Behinderung“ im Sinne der Charta erfasst anzusehen sein sollte, kann die unterschiedliche Behandlung, die darin besteht, dass ihr aus dem Grund keine Fahrerlaubnis für Fahrzeuge der Klassen C1 und C1E erteilt wird, weil ihre Sehschärfe unzureichend ist, aus zwingenden Erwägungen der Verkehrssicherheit objektiv gerechtfertigt sein.

49 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof zu dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz im Zusammenhang mit Gründen wie dem Alter oder dem Geschlecht bereits festgestellt hat, dass eine Ungleichbehandlung wegen eines Merkmals, das im Zusammenhang mit einem solchen Diskriminierungsgrund steht, keine Diskriminierung – d. h. keinen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 der Charta – darstellt, wenn das betreffende Merkmal aufgrund der Art einer bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Rahmenbedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Voraussetzung darstellt und sofern der Zweck einer solchen Ungleichbehandlung rechtmäßig ist und die Anforderung in angemessenem Verhältnis zu den verfolgen Zielen steht (vgl. in diesem Sinne zur Diskriminierung aufgrund des Alters Urteile Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3, Rn. 35, und Prigge u. a., C-447/09, EU:C:2011:573, Rn. 66, sowie in diesem Sinne zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts Urteile Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, Rn. 40, und Sirdar, C-273/97, EU:C:1999:523, Rn. 25).

50 Für die Zwecke der vorliegenden Rechtssache ist in diesem Zusammenhang festzustellen, dass eine unterschiedliche Behandlung von Personen danach, ob sie über die erforderliche Sehschärfe zum Führen von Kraftfahrzeugen verfügen, grundsätzlich nicht gegen das Verbot der Diskriminierung

wegen einer Behinderung im Sinne von Art. 21 Abs. 1 der Charta verstößt, sofern diese Anforderung tatsächlich einem dem Gemeinwohl dienenden Ziel entspricht, erforderlich ist und nicht zu einer übermäßigen Belastung führt.

51 Die Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr stellt insoweit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ein dem Gemeinwohl der Union dienendes Ziel dar (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile van Schaik, C-55/93, EU:C:1994:363, Rn. 19, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, Rn. 59, Kommission/Finnland, C-54/05, EU:C:2007:168, Rn. 40, Kommission/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, Rn. 60, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, Rn. 50, Kommission/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, Rn. 48, Grasser, C-184/10, EU:C:2011:324, Rn. 26, und Apelt, C-224/10, EU:C:2011:655, Rn. 47). Indem die Richtlinie 2006/126 in ihrem Anhang III für Fahrzeugführer der Gruppe 2 im Sinne dieses Anhangs eine Mindestsehschärfe auf dem schlechteren Auge festlegt, soll sie die Sicherheit im Straßenverkehr verbessern und entspricht damit einem dem Gemeinwohl dienenden Ziel.

52 Zur richterlichen Kontrolle der Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit betreffend die Mindestanforderungen an die für das Führen von Kraftfahrzeugen erforderliche Sehschärfe ist darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber in Bezug auf komplexe medizinische Prüfungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden über ein weites Ermessen verfügt und sich die Kontrolle durch den Gerichtshof auf die Prüfung beschränken muss, ob die Ausübung dieses Ermessens nicht offensichtlich fehlerhaft ist, einen Ermessensmissbrauch darstellt oder dieser Gesetzgeber die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile Enviro Tech [Europe], C-425/08, EU:C:2009:635, Rn. 47, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 28, und Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, Rn. 60).

53 Auch wenn der Unionsgesetzgeber über ein solches Ermessen verfügt, ist er jedoch verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen (vgl. Urteil Vodafone u. a., C-58/08, EU:C:2010:321, Rn. 53), und er hat die Wahrung der Grundrechte zu beachten (vgl. in diesem Sinne Urteile Volker und Markus Schecke und Eifert, C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 46, und Association belge des Consommateurs Test-Achats u. a., C-236/09, EU:C:2011:100, Rn. 17).

54 Zur Frage der Erforderlichkeit von Mindestanforderungen an das Sehvermögen von Kraftfahrzeugführern ist darauf hinzuweisen, dass es zur Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr unabdingbar ist, dass die Personen, denen eine Fahrerlaubnis erteilt wird, über angemessene körperliche Fähigkeiten, insbesondere hinsichtlich ihres Sehvermögens, verfügen, da körperliche Schwächen erhebliche Folgen haben können (vgl. entsprechend zu Verkehrspiloten Urteil Prigge u. a., EU:C:2011:573, Rn. 67). Es ist in der Tat offenkundig, dass dem Sehvermögen eine entscheidende Rolle für das Führen von Kraftfahrzeugen zukommt und dass die Berücksichtigung der Belange der Verkehrssicherheit daher umso notwendiger erscheint, je stärker das Sehvermögen eingeschränkt ist.

55 Auch wenn das Verbot, Personen mit einer Sehschärfe, die einen bestimmten Wert nicht erreicht, die beantragte Fahrerlaubnis zu erteilen, erforderlich ist und der Ausschluss dieser Personen vom Straßenverkehr zweifellos ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Verkehrssicherheit darstellt, darf ein solches Verbot jedoch nicht zu einer übermäßigen Belastung führen.

56 In einer Rechtssache wie der des Ausgangsverfahrens erfordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit daher insbesondere, den Grundsatz der Gleichbehandlung so weit wie möglich mit den Erfordernissen der Sicherheit im Straßenverkehr, die für die Voraussetzungen zum Führen von Kraftfahrzeugen bestimmend sind, in Einklang zu bringen (vgl. entsprechend Urteile Johnston, EU:C:1986:206, Rn. 38, Sirdar, EU:C:1999:523, Rn. 26, und Kreil, C-285/98, EU:C:2000:2, Rn. 23).

57 Es ist demnach zu prüfen, ob Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126, der für die Fahrzeugführer der Gruppe 2 im Sinne dieses Anhangs eine Mindestsehschärfe von 0,1 festlegt, nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht.

58 Die in Anhang III der Richtlinie 2006/126 vorgeschriebenen Mindestanforderungen an die körperliche und geistige Tauglichkeit zum Führen eines Kraftfahrzeugs sind – wie sich aus dem achten Erwägungsgrund dieser Richtlinie ergibt – gemäß Art. 91 Abs. 1 Buchst. c AEUV aus Gründen der Sicherheit im Straßenverkehr festgelegt worden.

59 Der auf der Grundlage von Art. 9 der Richtlinie 2006/126 errichtete Ausschuss für den Führerschein setzte die Arbeitsgruppe „Eyesight“ ein; diese veröffentlichte im Mai 2005 den Bericht „New standards for the visual functions of drivers“. Nach diesem Bericht sollten die Anforderungen an die Sehfähigkeit, obwohl strenge Anforderungen insofern dem Ziel der Sicherheit im Straßenverkehr am besten dienten, angesichts der vorrangigen Bedeutung, die sowohl aus gesellschaftlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht der Fahrtätigkeit in der heutigen Gesellschaft zukomme, nicht derart sein, dass sie Personen ohne triftigen Grund von dieser Tätigkeit ausschlössen.

60 Die Sachverständigen der Arbeitsgruppe räumten in dem Bericht ein, dass Untersuchungsdaten zur Festlegung der Mindestwerte der Sehschärfe fehlten; gleichwohl vertraten sie die Auffassung, dass der in der Richtlinie 2006/126 für die Sehschärfe des schlechteren Auges geforderte Mindestwert von 0,5 nicht mehr gerechtfertigt sei, soweit er die Fahrzeugführer der Gruppe 2 im Sinne von Anhang III dieser Richtlinie, also u. a. Lastkraftwagenfahrer, betreffe. Die Arbeitsgruppe „Eyesight“ hielt zwar die Auffassung für vertretbar, dass das Führen von Kraftfahrzeugen eine beidäugige Tätigkeit sei, so dass für Fahrzeugführer dieser Gruppe 2 von Vorgaben zur monokularen Sehschärfe abgesehen werden solle, kam aber zu dem Schluss, dass die größere Verantwortung von Fahrzeugführern der Gruppe 2 dafür spreche, dass diese Fahrzeugführer über ein „Reserveauge“ verfügen müssten, um das von ihnen gelenkte Fahrzeug gegebenenfalls mit Hilfe des schlechteren Auges am Straßenrand zum Stehen bringen zu können.

61 Aufgrund der Vorschläge der Arbeitsgruppe „Eyesight“ änderte der Unionsgesetzgeber Anhang III der Richtlinie 2006/126 in der Weise, dass die für Fahrzeugführer der Gruppe 2 im Sinne dieses Anhangs geforderte Mindestsehschärfe auf dem schlechteren Auge von 0,5 auf 0,1 gesenkt wurde. Darüber hinaus enthält der Bericht der Arbeitsgruppe „Eyesight“ genaue Ausführungen zu den Auswirkungen einer Amblyopie für Kraftfahrzeugführer.

62 Es zeigt sich, dass der Unionsgesetzgeber die Änderung dieses Anhangs in Kenntnis der Sachlage vorgenommen und sich bemüht hat, die Beeinträchtigung der Rechte von Personen, die unter einer Sehschwäche leiden, so gering wie möglich zu halten.

63 Wie dem Vorabentscheidungsersuchen zu entnehmen ist, erscheint dem vorlegenden Gericht jedoch auch diese in der Richtlinie 2006/126 vorgesehene Mindestsehschärfe von 0,1 zu hoch.

64 Bei der Festlegung dieser von der Richtlinie 2006/126 geforderten Mindestsehschärfe verfügt der Unionsgesetzgeber jedoch über ein weites Ermessen im Hinblick auf komplexe Fragen medizinischer Art wie derjenigen, welche Sehschärfe für das Führen von Kraftfahrzeugen erforderlich ist. In einem solchen Kontext darf der Unionsrichter nämlich nicht seine Beurteilung der tatsächlichen Umstände wissenschaftlicher und technischer Art an die Stelle derjenigen des Unionsgesetzgebers setzen, dem allein die Gründungsverträge diese Aufgabe anvertraut haben (vgl. zum letztgenannten Punkt u. a. Urteil Afton Chemical, EU:C:2010:419, Rn. 28).

65 Im Übrigen weist die Arbeitsgruppe „Eyesight“ in ihrem Bericht darauf hin, dass es an wissenschaftlichen Studien zu mehreren Gesichtspunkten des Sehvermögens von Kraftfahrzeugführern fehle. Auch insoweit ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, nach der der Unionsgesetzgeber bei Ungewissheiten bezüglich der Existenz oder des Umfangs von Risiken für die

menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen treffen kann, ohne abwarten zu müssen, bis das Vorliegen und die Schwere dieser Risiken in vollem Umfang nachgewiesen sind (vgl. in diesem Sinne Urteile Vereinigtes Königreich/Kommission, C-180/96, EU:C:1998:192, Rn. 99, Kommission/Dänemark, C-192/01, EU:C:2003:492, Rn. 49, und Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, EU:C:2010:803, Rn. 73).

66 Aufgrund der engen Verbindung zwischen der Sicherheit im Straßenverkehr und dem Schutz der Gesundheit der Straßenbenutzer darf der Unionsgesetzgeber bei einer Anpassung der Mindestanforderungen im Bereich der Sehschärfe an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt gemäß Art. 8 der Richtlinie 2006/126 bei wissenschaftlichen Ungewissheiten Erwägungen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit den Vorzug einräumen. Dass der Unionsgesetzgeber in dem Bemühen, die Sicherheit im Straßenverkehr nicht zu beeinträchtigen, entschieden hat, nicht auf alle Anforderungen an die Mindestsehschärfe des schlechteren Auges von Fahrzeugführern der Gruppe 2 im Sinne von Anhang III dieser Richtlinie zu verzichten, kann nicht dazu führen, dass diese Anpassung unverhältnismäßig wird.

67 Das vorlegende Gericht weist schließlich darauf hin, dass der Umstand, dass Herrn Glatzel die beantragte Fahrerlaubnis versagt worden sei, eine Diskriminierung im Sinne von Art. 2 des VN-Übereinkommens darstellen könne. Dem Wortlaut dieses Artikels („Begriffsbestimmungen“) lasse sich nämlich entnehmen, dass die Diskriminierung aufgrund von Behinderung alle Formen der Diskriminierung, einschließlich der Vorenthaltung angemessener Vorkehrungen, erfasse.

68 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Union das VN-Übereinkommen mit dem Beschluss 2010/48 genehmigt hat. Die Bestimmungen dieses Übereinkommens bilden folglich seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung (vgl. Urteile Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5, und Z., EU:C:2014:159, Rn. 73). Darüber hinaus ergibt sich aus der Anlage zu Anhang II des Beschlusses 2010/48, dass im Bereich der persönlichen Mobilität die Richtlinie 2006/126 zu den Rechtsakten der Union gehört, die Angelegenheiten betreffen, die von diesem Übereinkommen erfasst werden.

69 Da allerdings die Erfüllung und die Wirkungen der Bestimmungen des VN-Übereinkommens nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs vom Erlass weiterer Rechtsakte durch die Vertragsstaaten abhängen, sind die Bestimmungen dieses Übereinkommens nicht inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, um die Gültigkeit des Rechtsakts der Union anhand der Bestimmungen dieses Übereinkommens beurteilen zu können (vgl. in diesem Sinne Urteil Z., EU:C:2014:159, Rn. 89 und 90).

70 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gebietet es jedoch der Vorrang der von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Rechts, diese Bestimmungen nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen (vgl. u. a. Urteile Kommission/Deutschland, C-61/94, EU:C:1996:313, Rn. 52, HK Dänemark, EU:C:2013:222, Rn. 29, und Z., EU:C:2014:159, Rn. 72).

71 In Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 wird in eindeutiger Weise festgelegt, dass Fahrer von Kraftfahrzeugen der Klassen C1 und C1E eine Sehschärfe von mindestens 0,1 auf dem schlechteren Auge haben müssen. Unter diesen Umständen lässt sich diese Bestimmung des abgeleiteten Rechts nicht in einer Weise auslegen, dass von der eindeutigen Norm, mit der dieser Mindestwert festgelegt wird, abgewichen wird.

72 Aus den vorangehenden Erwägungen ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber dadurch, dass er bei Erlass der Bestimmung, deren Gültigkeit in Frage gestellt wird, die Erfordernisse der Sicherheit im Straßenverkehr gegen das Recht der von einer Sehbehinderung betroffenen Personen auf Nichtdiskriminierung in einer Weise abgewogen hat, bei der nicht angenommen werden kann, dass sie außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht.

73 Nach alledem ist festzustellen, dass die Prüfung der vorgelegten Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 der Charta beeinträchtigen könnte.

Zu der in Art. 26 der Charta verankerten Integration von Menschen mit Behinderung

74 Wie sich aus Art. 52 Abs. 5 und 7 der Charta und den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17), die sich auf Art. 26 und Art. 52 Abs. 5 der Charta beziehen, ergibt, kann Art. 26 der Charta vor Gericht bei der Auslegung und bei Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit von Akten der Gesetzgebung der Union herangezogen werden, in denen der in diesem Artikel enthaltene Grundsatz, d. h. die Integration von Menschen mit Behinderung, festgelegt ist.

75 Zur Durchführung dieses Grundsatzes durch die Richtlinie 2006/126 folgt aus dem Wortlaut des 14. Erwägungsgrundes der Richtlinie, dass „besondere Bestimmungen erlassen werden [sollten], um Körperbehinderten den Zugang zum Führen von Kraftfahrzeugen zu erleichtern“. Ferner spielt Art. 5 Abs. 2 dieser Richtlinie auf die Bedingungen an, unter denen Fahrern mit einer körperlichen Behinderung eine Fahrerlaubnis erteilt wird, insbesondere was die Erlaubnis zum Führen angepasster Fahrzeuge betrifft.

76 Da die Richtlinie 2006/126 einen Akt der Gesetzgebung der Union darstellt, mit dem der in Art. 26 der Charta enthaltene Grundsatz durchgeführt wird, findet diese letztgenannte Bestimmung auf das Ausgangsverfahren Anwendung.

77 Darüber hinaus hält sich der Unionsgesetzgeber nach Art. 51 Abs. 1 Satz 2 der Charta an die Grundsätze und fördert deren Anwendung. Zum Grundsatz der Integration von Menschen mit Behinderung proklamiert Art. 26 der Charta, dass die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft anerkennt und achtet.

78 Obwohl Art. 26 der Charta demnach verlangt, dass die Union den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Integration anerkennt und achtet, führt der in diesem Artikel niedergelegte Grundsatz jedoch nicht dazu, dass der Unionsgesetzgeber diese oder jene besondere Maßnahme erlassen müsste. Damit dieser Artikel seine volle Wirksamkeit entfaltet, muss er nämlich durch Bestimmungen des Unionsrechts oder des nationalen Rechts konkretisiert werden. Er kann für sich allein dem Einzelnen kein subjektives Recht verleihen, das als solches geltend gemacht werden kann (vgl. in diesem Sinne zu Art. 27 der Charta Urteil Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, Rn. 45 und 47).

79 Nach alledem ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 im Hinblick auf Art. 26 der Charta beeinträchtigen könnte.

Zu der in Art. 20 der Charta verankerten Gleichheit vor dem Gesetz

80 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass für Fahrzeugführer der Gruppe 1 im Sinne des Anhangs III der Richtlinie 2006/126, die die Anforderungen insbesondere an die Sehschärfe nicht erfüllten, gleichwohl „in Ausnahmefällen“ eine Erteilung der Fahrerlaubnis in Betracht gezogen werden dürfe, wenn der Fahrzeugführer sich einer Einzelprüfung seiner Tauglichkeit zum Führen eines Kraftfahrzeugs unterziehe. Der Umstand, dass eine solche Möglichkeit für Fahrzeugführer der Gruppe 2 im Sinne dieses Anhangs nicht bestehe, könne daher zu einer Ungleichbehandlung führen, die nicht in Einklang mit Art. 20 der Charta stehe.

81 Wie in Rn. 43 des vorliegenden Urteils festgestellt, soll dieser Artikel mit der Überschrift „Gleichheit vor dem Gesetz“ u. a. gewährleisten, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden.

82 Es ist daher zu prüfen, ob die Situation der Fahrzeugführer der Gruppe 1 im Sinne des Anhangs III der Richtlinie 2006/126 mit derjenigen der Fahrzeugführer der Gruppe 2 im Sinne dieses Anhangs vergleichbar ist.

83 Hierzu hat der Generalanwalt in Nr. 62 seiner Schlussanträge ausgeführt, dass der Unionsgesetzgeber darauf bedacht war, die Fahrzeugführer in Abhängigkeit von der Größe des Fahrzeugs, der Zahl der beförderten Personen und der Verantwortung, die sich damit aus dem Führen solcher Fahrzeuge ergibt, in zwei Kategorien einzuteilen. In der Tat rechtfertigen die Merkmale der betroffenen Fahrzeuge, wie die Größe, das Gewicht oder die Manövrierfähigkeit dieser Fahrzeuge, unterschiedliche Voraussetzungen für die Erteilung der Fahrerlaubnis, soweit sie das Führen dieser Fahrzeuge betreffen. Die Situationen der Führer solcher Fahrzeuge sind daher nicht miteinander vergleichbar.

84 Soweit sich diese Situationen nicht miteinander vergleichen lassen, verstößt deren unterschiedliche Behandlung nicht gegen das Recht der Fahrzeugführer der jeweiligen Gruppe auf die in Art. 20 der Charta niedergelegte „Gleichheit vor dem Gesetz“.

85 Da die Situation der Fahrzeugführer der Gruppe 1 nicht mit derjenigen der Fahrzeugführer der Gruppe 2 vergleichbar ist, steht Art. 20 der Charta Anhang III Nr. 6 der Richtlinie 2006/126 nicht entgegen, da diese Bestimmung die Erteilung einer Fahrerlaubnis an Fahrzeugführer der Gruppe 1 „in Ausnahmefällen“ ermöglicht, auch wenn sie nicht über eine Sehschärfe verfügen, die den in dieser Richtlinie für Fahrzeugführer dieser Gruppe vorgesehenen Anforderungen genügt, diese Möglichkeit den Fahrerzeugführern der Gruppe 2 aber versagt.

86 Nach alledem ist festzustellen, dass die Prüfung der Frage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126 im Hinblick auf Art. 20, Art. 21 Abs. 1 oder Art. 26 der Charta beeinträchtigen könnte.

Kosten

87 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem 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 (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Die Prüfung der Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Anhang III Nr. 6.4 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein in der durch die Richtlinie 2009/113/EG der Kommission vom 25. August 2009 geänderten Fassung im Hinblick auf Art. 20, Art. 21 Abs. 1 oder Art. 26 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beeinträchtigen könnte.

Unterschriften