

Nr. 9**Abdulaziz, Cabales und Balkandali gegen Vereinigtes Königreich**

Urteil vom 28. Mai 1985 (Plenum)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, die gleichermaßen verbindlich sind, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 94.

Drei Beschwerden, davon die erste mit der **Beschwerde Nr. 9214/80**, Abdulaziz, eingelegt am 11. Dezember 1980, Cabales und Balkandali, eingelegt am 10. August 1981; alle drei Beschwerden wurden am 14. Oktober 1983 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Recht auf Achtung des Familienlebens, Art. 8; Diskriminierungsverbot, Art. 14; Verbot erniedrigender Behandlung, Art. 3; Recht auf wirksame innerstaatliche Beschwerde, Art. 13; gerechte Entschädigung, Art. 50 (Art. 41 n.F., Text in EGMR-E 1, 654).

Innerstaatliches Recht: Einwanderungsgesetz von 1971 (Immigration Act 1971); Einwanderungsverordnung von 1980 (Immigration Rules 1980).

Ergebnis: (1) Keine Verletzung von Art. 8, für sich genommen; (2) Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts; (3) keine Verletzung von Art. 3; (4) Verletzung von Art. 13, fehlende Beschwerdemöglichkeit wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts; (5) Feststellung der Konventionsverletzung im Urteil per se hinreichende gerechte Entschädigung i.S.v. Art. 50 für immateriellen Schaden; (6) Kosten und Auslagen werden zugesprochen.

Sondervoten: Vier.

Innerstaatliche Umsetzung des Urteils, Überwachung durch das Ministerkomitee (gem. Art. 54 [Art. 46 n.F.]): Das Ministerkomitee des Europarats teilt im Anhang zu seiner Entschließung DH (86) 2 vom 14. April 1986 mit, dass das Vereinigte Königreich mit Wirkung vom 26. August 1985 seine Einwanderungsbestimmungen in der Weise geändert hat, dass die gegen Art. 14 i.V.m. Art. 8 der Konvention verstoßende Diskriminierung aufgrund des Geschlechts abgeschafft wurde.

Zum Verfahren:

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 12. Mai 1983 mit wechselnden Mehrheiten zu dem Ergebnis, dass eine Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 und von Art. 13 vorliegt, s.u. S. 83, Ziff. 56.

Die beim Gerichtshof ursprünglich gebildete Kammer hat am 22. Mai 1984 beschlossen, den Fall nach Art. 50 VerfO-EGMR an das Plenum abzugeben.

Zu der öffentlichen mündlichen Verhandlung am 25. September 1984 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: A. Glover, Rechtsberaterin, Außen- und Commonwealth-Ministerium, als Verfahrensbevollmächtigte, unterstützt durch: Lord Rawlinson, Q.C., Rechtsanwalt J. Laws (Barrister-at-Law), Frau S. Evans, Innenministerium, Frau J. Reisz, Innenministerium, R. Fries, Innenministerium, als Berater;

für die Kommission: J.A. Carrillo als Delegierter;

für die Beschwerdeführerinnen: M. Beloff, Q.C., Frau Prof. R. Higgins und Rechtsanwalt S. Grosz (Solicitor).

Sachverhalt:

(Zusammenfassung)

Die Umstände des Falles

[10., 39.-54.] Die Beschwerdeführerinnen (Bf.) sind drei Frauen, die sich rechtmäßig und auf Dauer im Vereinigten Königreich aufhalten. Deren Ehemännern wurde in Übereinstimmung mit den zur maßgeblichen Zeit geltenden Einwanderungsvorschriften die Erlaubnis verweigert, bei ihren Ehefrauen im Vereinigten Königreich zu bleiben oder sich auf Dauer dorthin zu begeben. Die Bf. behaupten, aufgrund dieser Praxis Opfer einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse – und im Fall von Frau Balkandali der Geburt – zu sein und dass eine Verletzung von Art. 3 der Konvention sowie von Art. 8, jeweils für sich genommen und i.V.m. Art. 14 vorliegt. Sie behaupten weiter, dass entgegen Art. 13 der Konvention keine wirksame innerstaatliche Beschwerdemöglichkeit eröffnet war.

Frau **Nargis Abdulaziz** ist indischer Herkunft, sie wurde 1948 in Malawi geboren und ist dort aufgewachsen. Malawi war bis zu seiner Unabhängigkeit im Jahr 1964 britisches Protektorat. Die Bf. ist nach eigenen Angaben staatenlos und lebt seit 1977 mit ihren Eltern im Vereinigten Königreich. Die zunächst befristete Aufenthaltsgenehmigung wurde im Mai 1979 in eine unbefristete umgewandelt. Am 8. Dezember 1979 heiratete sie Herrn Ibramobai Abdulaziz, einen portugiesischen Staatsbürger, der 1951 in Daman, einem vormaligen portugiesischen Territorium in Indien, geboren wurde und 1978 nach Portugal emigriert war. Am 4. Oktober 1979 kam er mit einer auf sechs Monate befristeten Aufenthaltsgenehmigung für Besucher in das Vereinigte Königreich. Die Anträge auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung von Herrn Abdulaziz wurden abgelehnt. Er arbeitet als Koch in einem Restaurant, Frau Abdulaziz ist nicht berufstätig. Sie hat 1982 ein Kind geboren. Frau Abdulaziz will nicht in Portugal leben, zum einen, weil sie sich von ihren Eltern trennen müsste, zum anderen, weil sie die Landessprache nicht beherrscht.

Frau **Arcely Cabales** ist asiatischer Herkunft, 1939 auf den Philippinen geboren; sie hatte bis zum Jahre 1984 die philippinische Staatsangehörigkeit. 1967 kam sie in das Vereinigte Königreich und hat seit Juni 1971 eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung. Sie arbeitet als Krankenschwester. 1980 heiratete sie während eines Besuchs in Manila Herrn Ludovico Cabales, der 1937 auf den Philippinen geboren wurde und philippinischer Staatsbürger ist. Nach der Rückkehr von diesem Urlaub in das Vereinigte Königreich beantragte Frau Cabales eine Einreiseerlaubnis für ihren Mann, die jedoch abgelehnt wurde. Im April 1984 wurde Frau Cabales als britische Staatsbürgerin eingebürgert. Sie verlor hierdurch ihre philippinische Staatsangehörigkeit. Der im Juli 1984 gestellte Antrag von Herrn Cabales auf Einreise als Ehemann einer britischen Staatsangehörigen wurde am 1. Oktober 1984 abgelehnt, weil die Behörden die Gültigkeit seiner auf den Philippinen geschlossenen Ehe bezweifelten. Bereits am 2. Oktober 1984 wurde ihm jedoch ein Visum für einen dreimonatigen Aufenthalt zur Eheschließung im Vereinigten Königreich erteilt. Das Paar heiratete im Januar 1985. Der Ehemann bekam nun eine Aufenthaltsgenehmigung für zunächst 12 Monate; nach Ablauf dieser Frist kann er eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung beantragen. In der Zeit vom

April 1980 bis zum Dezember 1984 waren Herr und Frau Cabales getrennt bis auf einen kurzen Besuch von Frau Cabales auf den Philippinen.

Frau **Sohair Balkandali** ist 1946 oder 1948 in Ägypten geboren. Sie lebt seit 1973 im Vereinigten Königreich und ist aufgrund einer inzwischen geschiedenen Ehe mit einem Staatsbürger des Vereinigten Königreichs im Jahre 1978 britische Staatsbürgerin. 1981 heiratete sie Herrn Bekir Balkandali, einen türkischen Staatsangehörigen, dessen Aufenthaltsgenehmigung als Student zu dieser Zeit bereits abgelaufen war. Das Ehepaar hat einen Sohn. Die Anträge von Herrn Balkandali auf Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung wurden zunächst abgelehnt. Aufgrund geänderter Gesetzgebung bekam er erst 1983 eine befristete und seit 1984 eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung.

Innerstaatliche Rechtslage und Praxis

[11.-38.] Der Gerichtshof stellt im Sachverhaltsteil seines Urteils die rechtlichen Grundlagen für Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung sowie Geschichte und Hintergrund der Einwanderungsgesetzgebung eingehend dar. Rechtsgrundlage ist in erster Linie das Einwanderungsgesetz von 1971 (Immigration Act 1971), das am 1. Januar 1973 in Kraft getreten ist und dessen Hauptzweck es ist, die Einwanderung von Commonwealth-Bürgern, die keine enge Bindung zum Vereinigten Königreich haben, zu kontrollieren. Die Einzelheiten legen die Immigration Rules fest. Zur Zeit der hier angegriffenen Verweigerung der Einreise- bzw. Aufenthaltsgenehmigung waren die Immigration Rules von 1980 maßgebend. Diese Regelungen sahen für die Einreisegenehmigung eines Ehegatten oder Verlobten einer im Vereinigten Königreich ansässigen Person unterschiedliche Voraussetzungen vor, je nachdem, ob es sich um einen Ehemann oder Verlobten oder um eine Ehefrau oder Verlobte handelte. Dem Ehemann wurde die Einreise u.a. nur dann gestattet, wenn seine Ehefrau oder Verlobte Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs oder seiner Kolonien war oder Eltern hatte, die im Vereinigten Königreich geboren worden sind, und wenn die Ehe oder die beabsichtigte Ehe keine Scheinehe bzw. keine Ehe ohne persönliche Begegnung der Partner ist. Derartige Anforderungen bestanden nicht, wenn es um die Einreisegenehmigung der Ehefrau oder der Verlobten ging. In ähnlicher Weise wurde die Aufenthaltsgenehmigung für Ehemänner davon abhängig gemacht, dass die Ehefrau Staatsbürgerin des Vereinigten Königreichs oder seiner Kolonien war oder Eltern hatte, die im Vereinigten Königreich geboren waren.

Die Regelungen von 1980 sind in der Zwischenzeit zunächst durch die Einwanderungsregelungen von 1982, jetzt durch die von 1983 abgelöst worden. Die Bestimmungen von 1982 änderten die Rechtslage insofern, als sie für die Einwanderung eines Ehemannes verlangen, dass die Ehefrau Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs ist.

Ehemännern ausländischer im Vereinigten Königreich ansässiger Ehefrauen kann nur durch eine Einzelentscheidung des Innenministeriums die Einreise genehmigt werden. Die Bestimmungen von 1983 ändern bzgl. der Ehemänner den Zeitraum, für den die Aufenthaltsgenehmigung zunächst zu erteilen ist.

Die Einreise oder der Aufenthalt im Vereinigten Königreich ohne die entsprechende Genehmigung ist nach dem Einwanderungsgesetz von 1971 eine strafbare Handlung, die mit einer Geldstrafe von bis zu 200 £ [ca. 272,- Euro]¹ oder mit Haft von nicht mehr als 6 Monaten oder beidem bestraft werden kann. Außerdem droht die Ausweisung. Beschwerden gegen die Verweigerung einer Genehmigung sind an eine vom Innenministerium benannte Entscheidungsperson (adjudicator) zu richten. Die Entscheidung dieser Person kann vor dem Einwanderungstribunal angegriffen werden.

Verfahren vor Kommission und Gerichtshof

[1.-9., 55.] Frau Abdulaziz legte im Dezember 1980, Frau Cabales und Frau Balkandali legten im August 1981 ihre Beschwerden bei der Kommission ein. Diese erklärte die Beschwerden am 11. Mai 1982 für zulässig und ordnete ihre Verbindung zur gemeinsamen Behandlung an.

[56.] In ihrem Bericht vom 12. Mai 1983 stellt die Kommission einstimmig fest, dass die drei Bf. Opfer einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts unter Verstoß gegen Art. 14 i.V.m. Art. 8 sind. Neun Kommissionsmitglieder halten eine Diskriminierung aufgrund der Rasse nicht für gegeben. Im Fall von Frau Balkandali wird mit elf Stimmen und einer Enthaltung darüber hinaus eine Diskriminierung aufgrund der Geburt angenommen. Eine Verletzung von Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) zur Geltendmachung der Rechte gem. Art. 3, 8 und 14 wird mit elf Stimmen gegen eine ebenfalls bejaht; dagegen hält die Kommission es nicht für erforderlich, den Fall auch im Hinblick auf Art. 3 und 8 zu prüfen.

[57.] Die Regierung hat in der mündlichen Verhandlung vom 25. September 1984 im Wesentlichen beantragt, der Gerichtshof möge feststellen, dass keine Konventionsbestimmungen verletzt worden sind.

Die Beschwerdeführerinnen wiederholen im Wesentlichen ihre bereits in der Beschwerde vorgebrachten Rügen.

Entscheidungsgründe:

(Übersetzung)

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 8

58. Die Bf. behaupten, Opfer einer Praxis zu sein, die ihr Recht auf Achtung ihres Familienlebens verletzt, das durch Art. 8 der Konvention garantiert ist, der lautet wie folgt:

„1. Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.

2. Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von

¹ Anm. d. Hrsg.: Die hier und nachstehend in Klammern angegebene Umrechnung in Euro (Kurs per 31.12.2007: 1 Euro = 0,73554 britische Pfund) dient einer ungefähren Orientierung. Durch Zeitablauf bedingte Wertveränderungen sind nicht berücksichtigt. Dasselbe gilt für die Umrechnung der in den Fn. 2 und 3 genannten Beträge in US \$ bzw. FF.

Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

A. Anwendbarkeit von Art. 8

59. Die Regierung beruft sich im Wesentlichen darauf, dass weder Art. 8 noch irgendeine andere Vorschrift der Konvention auf Fragen der Einwanderungskontrolle anwendbar sei, vielmehr sei für jene das 4. ZP-EMRK der maßgebliche Text [EGMR-E 1, 672-678]. Ihrer Meinung nach beweist die Tatsache, dass das 4. ZP-EMRK, wie in dessen Präambel festgehalten, Rechte zusätzlich zu denen des 1. Abschnitts der Konvention gewähren sollte, dass Rechte im Bereich der Einwanderung nicht bereits durch die Konvention selbst, insbesondere nicht durch deren Art. 8 eingeräumt werden. Des Weiteren machten die Bf. ein Recht geltend, welches Fremden nicht einmal durch das 4. ZP-EMRK gewährt würde; im Übrigen sei das 4. ZP-EMRK jedenfalls nicht vom Vereinigten Königreich ratifiziert worden.

Die Kommission hat dieses Argument im Stadium der Zulässigkeitsprüfung zurückgewiesen. Indem sie dies tat, hat sie ihre ständige Rechtsprechung bestätigt, auf die sich nun auch die Bf. berufen: Das Recht eines Fremden, in ein Land einzureisen oder sich dort aufzuhalten, ist als solches nicht von der Konvention garantiert, aber die Einwanderungskontrolle muss in Übereinstimmung mit den sich aus der Konvention ergebenden Verpflichtungen erfolgen; der Ausschluss einer Person vom Zugang zu einem Staatsgebiet, in dem Familienmitglieder leben, kann ein Problem nach Art. 8 aufwerfen.

60. Der Gerichtshof sieht sich nicht in der Lage, der Argumentation der Regierung zu folgen.

Bf. sind hier nicht die Ehemänner, sondern die Ehefrauen; und diese beschwerten sich nicht darüber, dass ihnen die Einwanderungs- oder Aufenthaltsgenehmigung im Vereinigten Königreich versagt worden sei, sondern darüber, dass ihnen als Personen, die sich in diesem Land rechtmäßig aufhalten, das Zusammenleben mit ihren Ehemännern in diesem Land verwehrt wurde (Frau Cabales) oder verwehrt zu werden drohte (Frau Abdulaziz und Frau Balkandali).

Vor allem erinnert der Gerichtshof daran, dass die Konvention und ihre Zusatzprotokolle als Ganzes zu lesen sind; folglich kann ein Sachgebiet, das hauptsächlich in einer ihrer Bestimmungen geregelt ist, außerdem in bestimmten seiner Aspekte unter andere Bestimmungen der Konvention fallen (*Belgischer Sprachenfall*, Urteil vom 23. Juli 1968, Série A Nr. 6, S. 33, Ziff. 7, EGMR-E 1, 37). Demnach kann nicht ausgeschlossen werden, dass Maßnahmen im Bereich der Einwanderung das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 berühren, auch wenn einige Aspekte des Einwanderungsrechts für die Staaten, die durch das 4. ZP-EMRK gebunden sind, darin geregelt sind. Dementsprechend stimmt der Gerichtshof in diesem Punkt mit der Kommission überein.

61. Hilsweise hat die Regierung zwei weitere Argumente dafür vorgetragen, dass Art. 8 nicht anwendbar sei.

Zum einen solle die Vorschrift den Anspruch auf Achtung nur eines bereits bestehenden Familienlebens garantieren, während hier die betroffenen Ehe-

leute zu der Zeit, als der Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung für den Mann im Vereinigten Königreich gestellt wurde, ein solches Familienleben mit den legitimen Erwartungen, es in diesem Land zu führen, noch nicht begründet hatten.

Zum anderen bestehe für die Eheleute kein Hindernis, zusammen in Portugal bzw. auf den Philippinen oder in der Türkei zu leben; in Wirklichkeit machten die Bf. daher hier das Recht geltend, den Staat ihres Aufenthaltes wählen zu dürfen, dieses aber sei nicht durch Art. 8 garantiert.

Diese Argumente werden von den Bf. bekämpft. Die Kommission prüfte die Beschwerden zwar nicht im Hinblick auf Art. 8 allein, sie zog jedoch in Erwägung, dass die Beschwerden nicht außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 8 lägen.

62. Der Gerichtshof erinnert daran, dass Art. 8, indem er das Recht auf Achtung des Familienlebens garantiert, eine bestehende Familie voraussetzt (vgl. *Marckx*, Urteil vom 13. Juni 1979, Série A Nr. 31, S. 14, Ziff. 31, EGMR-E 1, 398 f.). Das bedeutet jedoch nicht, dass jedes nur beabsichtigte Familienleben völlig außerhalb seines Anwendungsbereichs liegt. Was auch immer der Begriff „Familie“ bedeuten mag, er muss auf alle Fälle die Beziehung umfassen, die sich aus einer echten und rechtmäßigen Ehe, wie sie Herr und Frau Abdulaziz und Herr und Frau Balkandali geschlossen haben, ergibt, selbst wenn ein Familienleben in der Art, auf die die Regierung verweist, sich noch nicht voll entwickelt hat. Diese Beziehungen müssen als ausreichend betrachtet werden, um die nach Art. 8 gebotene Achtung auszulösen.

Außerdem umschließt der Begriff „Familienleben“ im Falle eines Ehepaares normalerweise auch das Zusammenleben. Diese Überlegung wird durch die Existenz des Art. 12 verstärkt, da es kaum verständlich wäre, wenn das Recht, eine Familie zu begründen, nicht auch das Recht zusammenzuleben umfassen würde. Im Übrigen weist der Gerichtshof darauf hin, dass Frau und Herr Abdulaziz die Ehe nicht nur geschlossen, sondern auch eine gewisse Zeit zusammengelebt haben, bevor Herrn Abdulaziz die weitere Aufenthaltsgenehmigung im Vereinigten Königreich versagt wurde (s.o. Ziff. 40-41). Auch Herr und Frau Balkandali haben zusammengelebt und haben einen Sohn, obwohl sie erst geheiratet haben, nachdem die Aufenthaltsgenehmigung Herrn Balkandalis als Student abgelaufen war und eine Verlängerung verweigert wurde; sie lebten weiterhin zusammen, auch als sein Antrag auf Aufenthaltsgenehmigung als Ehemann abgelehnt wurde (s.o. Ziff. 51-52).

63. Der Fall von Frau Cabales muss gesondert betrachtet werden, da hier die Frage nach der Gültigkeit ihrer Ehe aufgeworfen worden ist (s.o. Ziff. 48). Die Regierung argumentiert dahin, dass unter diesen Umständen ihr Antrag ratione materiae unzulässig sei und vom Gerichtshof nicht geprüft werden dürfe. Obwohl diese Einrede im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung erhoben wurde, ist der Gerichtshof der Ansicht, dass sie sich auf die Begründetheit des Antrags bezieht und behandelt sie daher eher in diesem Rahmen (s. sinngemäß *Airey*, Urteil vom 9. Oktober 1979, Série A Nr. 32, S. 10, Ziff. 18, EGMR-E 1, 416).

Der Gerichtshof geht nicht davon aus, dass er den Meinungsstreit entscheiden muss, der über die Wirkungen des philippinischen Rechts entstanden ist. Herr und Frau Cabales haben sich der Zeremonie einer Eheschließung unter-

zogen (s.o. Ziff. 45) und die vor dem Gerichtshof erbrachten Beweise bestätigen, dass sie davon ausgehen, miteinander verheiratet zu sein und dass sie wirklich wünschen, zusammenzuleben und ein normales Familienleben zu führen. Dies haben sie tatsächlich in der Folgezeit dann auch getan. Die Verbindung, die sie auf diese Weise eingegangen sind, reicht für die Anwendung von Art. 8 aus.

64. Es bleibt das Argument der Regierung bzgl. der Wahl des Aufenthaltsstaates. Der Gerichtshof hält dies mehr für eine Frage, bis zu welchem Grad dem Familienleben Achtung gewährt werden muss, und wird sie daher in diesem Zusammenhang behandeln (s.u. Ziff. 68).

65. Zusammenfassend ist festzustellen, dass alle Bf. im Hinblick auf Art. 8 in einem ausreichenden Grad Familienleben begründet haben, so dass diese Vorschrift im vorliegenden Fall anwendbar ist.

Im Hinblick auf die Bedeutung der zur Debatte stehenden Probleme hält es der Gerichtshof – anders als die Kommission – für erforderlich, zu entscheiden, ob hier eine Verletzung von Art. 8, für sich genommen, vorgelegen hat.

B. Beachtung von Art. 8

66. Die Bf. tragen vor, dass die Achtung des Familienlebens, die in ihrem Fall das Vereinigte Königreich innerhalb der Staatsgrenzen zu gewährleisten habe, das Recht umfasse, das Familienleben im Staate der eigenen Nationalität oder des rechtmäßigen Aufenthaltes zu begründen; abgesehen von den Vorschriften des Art. 8 Abs. 2 sei das Dilemma, entweder ins Ausland zu ziehen oder sich vom eigenen Ehegatten zu trennen, mit diesem Prinzip nicht zu vereinbaren. Weiterhin seien faktische Schwierigkeiten ebenso relevant wie rechtliche: Den Ehepaaren würde es ernsthafte Schwierigkeiten bereiten, in Portugal bzw. den Philippinen oder der Türkei zu leben (s.o. Ziff. 43, 49 und 54), obwohl ihnen rechtliche Hindernisse nicht entgegenstünden.

67. Der Gerichtshof erinnert daran, dass Art. 8, auch wenn dessen wesentlicher Zweck im Schutz des Einzelnen gegen willkürliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt besteht, zusätzlich positive Verpflichtungen umfasst, die der effektiven „Achtung“ des Familienlebens immanent sind (s. das vorzitierte Urteil *Marckx*, Série A Nr. 31, S. 15, Ziff. 31, EGMR-E 1, 398). Allerdings ist, insbesondere soweit es sich um die positiven Verpflichtungen handelt, der Begriff „Achtung“ nicht klar umrissen: Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Praxis und der unterschiedlichen Situationen in den Vertragsstaaten, unterscheiden sich die Elemente dieses Begriffs von Fall zu Fall beträchtlich. Dementsprechend handelt es sich hier um ein Gebiet, in dem die Vertragsstaaten bei der Bestimmung der zur Erfüllung notwendigen Schritte mit Rücksicht auf die Bedürfnisse und Mittel der Gemeinschaft und der Einzelpersonen einen weiten Beurteilungsspielraum (*marge d'appréciation* / margin of appreciation) haben (s. sinngemäß *Belgischer Sprachenfall*, Série A Nr. 6, S. 32, Ziff. 5, EGMR-E 1, 36; *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft*, Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 18, Ziff. 39, EGMR-E 1, 160; *Marckx*, Série A Nr. 31, S. 15, Ziff. 31, EGMR-E 1, 398 f., und *Rasmussen*, Urteil vom 28. November 1984, Série A Nr. 87, S. 15, Ziff. 40, EGMR-E 2, 522). Insbesondere ist im Hinblick auf das

hier behandelte Sachgebiet die Reichweite der staatlichen Verpflichtung, Verwandte niedergelassener Einwanderer in das Staatsgebiet aufzunehmen, von den besonderen Umständen der betroffenen Personen abhängig. Darüber hinaus kann der Gerichtshof nicht ignorieren, dass der vorliegende Fall nicht nur das Familienleben, sondern auch die Einwanderung betrifft und dass ein Staat nach den feststehenden Grundsätzen des Völkerrechts und vorbehaltlich seiner Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen das Recht hat, die Einreise von Personen, die nicht seine Staatsangehörigkeit haben, in sein Staatsgebiet zu kontrollieren.

68. Der Gerichtshof stellt fest, dass die vorliegenden Verfahren nicht Einwanderer betreffen, die schon eine Familie hatten und die diese in einem anderen Land zurückließen, bis sie sich im Vereinigten Königreich niedergelassen haben. Die Bf. gingen erst eine Ehe ein, nachdem sie sich im Vereinigten Königreich als ledige Einzelpersonen niedergelassen hatten (s.o. Ziff. 39-40, 44-45 und 50-52). Die durch Art. 8 auferlegte Pflicht umfasst nicht die generelle Verpflichtung auf Seiten eines Vertragsstaates, die Wahl des Familienwohnsitzes durch ein verheiratetes Paar zu respektieren und Ehegatten, die nicht die Nationalität des Vertragsstaates haben, zur Niederlassung zu akzeptieren.

Im vorliegenden Fall haben die Bf. nicht dargelegt, dass Hindernisse für eine Wohnsitzbegründung in ihrem eigenen oder im Heimatstaat ihres Mannes bestehen oder dass besondere Gründe vorliegen, warum eine solche Wohnsitzbegründung von ihnen nicht erwartet werden kann.

Hinzu kommt, dass zur Zeit ihrer Eheschließung

(i) Frau Abdulaziz wusste, dass ihr Ehemann nur eine befristete Aufenthaltsgenehmigung als Besucher im Vereinigten Königreich hatte und dass er einen Antrag auf unbefristete Aufenthaltsgenehmigung stellen musste; angesichts des bereits veröffentlichten Entwurfs der Aufenthaltsbestimmungen musste sie damit rechnen, dass ein solcher Antrag möglicherweise abgelehnt werden würde;

(ii) Frau Balkandali sich darüber im Klaren gewesen sein muss, dass die befristete Aufenthaltsgenehmigung ihres Mannes als Student bereits abgelaufen war, dass sein Aufenthalt im Vereinigten Königreich daher bereits unrechtmäßig war und dass nach den Regelungen von 1980, die zu dieser Zeit in Kraft waren, die Akzeptierung seiner Niederlassung nicht erwartet werden konnte.

Im Falle von Frau Cabales, die niemals mit Herrn Cabales im Vereinigten Königreich zusammengelebt hatte, ist davon auszugehen, dass sie hätte wissen müssen, dass ihr Mann eine Einreisegenehmigung brauchen werde und dass diese nach den damals geltenden Vorschriften verweigert werden würde.

69. Infolgedessen handelt es sich hier nicht um eine „fehlende Achtung“ des Familienlebens und daher auch nicht um eine Verletzung von Art. 8 für sich genommen.

II. Die behauptete Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8

A. Einleitung

70. Die Bf. machen geltend, dass sie infolge einer ungerechtfertigten auf Geschlecht, Rasse und – im Falle von Frau Balkandali – auf Geburt beruhenden ungleichen Behandlung bei der Sicherstellung ihres Rechts auf Achtung

ihres Familienlebens Opfer einer Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 der Konvention geworden sind. Art. 14 lautet wie folgt:

„Der Genuss der in dieser Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten ist ohne Diskriminierung insbesondere wegen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status zu gewährleisten.“

Für den Fall, dass der Gerichtshof im vorliegenden Fall Art. 8 für anwendbar halten sollte, bestreitet die Regierung, dass hier eine in der Rasse begründete unterschiedliche Behandlung vorliegt, und trägt vor, dass die auf Geschlecht und Geburt gegründete unterschiedliche Behandlung mit Art. 14 vereinbar sei, da ihr eine objektive und angemessene Rechtfertigung zugrunde liege und sie im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig sei.

71. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergänzt Art. 14 die anderen materiellen Vorschriften der Konvention und der Protokolle. Diese Vorschrift hat keine selbständige Bedeutung, da ihre Wirkung sich allein auf „den Genuss der Rechte und Freiheiten“ bezieht, die durch jene Vorschriften garantiert sind. Wenngleich die Anwendung des Art. 14 nicht notwendigerweise eine Verletzung jener Vorschriften voraussetzt – insofern ist auch diese Vorschrift autonom –, ist für ihre Anwendung kein Raum, wenn die Streitfragen nicht in den Anwendungsbereich einer oder mehrerer anderer Bestimmungen fallen (s. insbesondere *Rasmussen*, Série A Nr. 87, S. 12 Ziff. 29, EGMR-E 2, 519 f.).

Der Gerichtshof hält Art. 8 für anwendbar (s.o. Ziff. 65). Auch wenn das Vereinigte Königreich nicht verpflichtet war, zuzulassen, dass die Herren Abdulaziz, Cabales und Balkandali sich auf ihrem Territorium niederlassen, und der Gerichtshof daher eine Verletzung von Art. 8, für sich genommen, verneinte (s.o. Ziff. 68-69), fällt die Streitfrage dennoch in den Anwendungsbereich jener Vorschrift. In dieser Hinsicht kann sinngemäß eine Parallele zu dem Fall *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft* gezogen werden (Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 20, Ziff. 45, EGMR-E 1, 162).

Art. 14 ist demnach anwendbar.

72. Im Sinne von Art. 14 ist eine unterschiedliche Behandlung diskriminierend, wenn es ihr an einem „objektiven und angemessenen Rechtfertigungsgrund“ fehlt, d.h. wenn sie kein „rechtmäßiges Ziel“ verfolgt oder wenn „zwischen dem eingesetzten Mittel und dem angestrebten Zweck kein angemessenes Verhältnis besteht“ (*Belgischer Sprachenfall*, Série A Nr. 6, S. 34, Ziff. 10, EGMR-E 1, 39, *Marckx*, Série A Nr. 31, S. 16, Ziff. 33, EGMR-E 1, 399 f., und *Rasmussen*, Série A Nr. 87, S. 14, Ziff. 38, EGMR-E 2, 521).

Zwar verfügen die Vertragsstaaten über einen gewissen Beurteilungsspielraum, ob und in welchem Ausmaß Unterschiede bei im Übrigen gleichen Situationen eine unterschiedliche rechtliche Behandlung rechtfertigen (s. *Rasmussen*, a.a.O., S. 15, Ziff. 40, EGMR-E 2, 522), allerdings kommt dem Gerichtshof in dieser Beziehung die endgültige Beurteilung zu.

73. Unter den besonderen Umständen dieses Falles hat der Gerichtshof die Absicht, die drei Gründe, auf denen die behauptete diskriminierende Behandlung beruhen soll, der Reihe nach zu prüfen.

B. Die behauptete Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

74. Bezüglich der behaupteten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wird nicht bestritten, dass nach den Einwanderungsvorschriften von 1980 ein im Vereinigten Königreich niedergelassener Mann es leichter als eine Frau hatte, eine Einreise- oder Aufenthaltsgenehmigung für seinen Ehegatten, der nicht Staatsangehöriger des Vereinigten Königreichs ist, zu erhalten (s.o. Ziff. 23-25). Der Streit konzentriert sich auf die Frage, ob dieser Unterschied einen objektiven und angemessenen Rechtfertigungsgrund hat.

75. Nach den Ausführungen der Regierung hatte die beanstandete unterschiedliche Behandlung den Zweck, „Primäreinwanderungen“ zu begrenzen (s.o. Ziff. 21), und war durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, den heimischen Arbeitsmarkt zu einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit zu schützen. Die Regierung insistiert auf dem, den Vertragsstaaten insbesondere in diesem Sachbereich zustehenden, Beurteilungsspielraum und stützt sich vor allem auf folgende, als statistische Daten präsentierte Angaben: Männer würden eher Arbeit suchen als Frauen, so dass männliche Einwanderer größeren Einfluss auf den Arbeitsmarkt nähmen als weibliche. Außerdem sei die Zahl der nach den Regeln von 1980 verweigerten Niederlassungen von Ehemännern von ungefähr 5.700 pro Jahr signifikant (s.o. Ziff. 38 e). Dabei sei insbesondere auch der kumulative Effekt über mehrere Jahre zu sehen und die gesamte Zahl der bewilligten Einwanderungen zu beachten.

Diese Argumentation wird von den Bf. bekämpft. Ihrer Meinung nach ignoriere die Begründung der Regierung die moderne Rolle der Frauen und die Tatsache, dass Männer auch als Selbständige tätig werden könnten und damit neue Arbeitsplätze schaffen, nicht jedoch Arbeitsplätze wegnehmen könnten, wie sich im Falle des Herrn Balkandali zeige (s.o. Ziff. 53). Im Übrigen sei die von der Regierung angegebene Zahl von 5.700 unbedeutend und ohnehin aus einer Reihe von Gründen unzuverlässig (s.o. Ziff. 38 e a.E.).

76. Die Regierung trägt ferner vor, dass die fraglichen Maßnahmen durch die Notwendigkeit einer effektiven Einwanderungskontrolle, die sowohl die bereits niedergelassenen Einwanderer wie auch die originäre Bevölkerung schützen, gerechtfertigt seien. Einwanderung bedeute für die Gesellschaft eine Belastung; Ziel der Regierung sei es, die öffentliche Ruhe sicherzustellen; eine klare und faire Kontrolle ermögliche gute Beziehungen zwischen den verschiedenen, im Vereinigten Königreich lebenden Gruppen.

Hierauf erwidern die Bf., dass rassistische Vorurteile der Bevölkerung des Vereinigten Königreichs nicht als Rechtfertigungsgrund für die Maßnahmen angeführt werden könnten.

77. Die Kommission stellt in ihrem Bericht fest, dass im Hinblick auf die Einwanderung anderer Gruppen, die jährliche Auswanderung, die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigtenzahl der Einfluss einer Abwehr von 2.000 (wie damals von der Regierung geschätzt) Ehemännern zur Niederlassung im Vereinigten Königreich (s.o. Ziff. 38 e) nicht von einem solchen Ausmaß oder einer solchen Bedeutung sei, um eine unterschiedliche Behandlung nach Geschlecht und die negativen Folgen für das Familienleben der betroffenen Frauen zu rechtfertigen. Im Übrigen erfüllen die langwährenden Bemühun-

gen um eine Zusammenführung der Familien der männlichen Einwanderer, auf die sich die Regierung als Grund für die Zulassung von Ehefrauen, nicht aber von Ehemännern berufen habe, nicht die modernen Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung der Geschlechter. Es sei auch nicht nachgewiesen worden, dass die Einwanderungsregeln die Beziehungen unter den Rassen oder die Einwanderungskontrolle verbessern würden. Sie könnten eher Ressentiments bei Teilen der eingewanderten Bevölkerung hervorrufen und es sei nicht nachgewiesen, dass es schwieriger sei, den Missbrauch durch ausländische Ehemänner als durch andere Gruppen von Einwanderern einzudämmen. Die Kommission hat daher einstimmig gefolgert, dass in Verletzung von Art. 14 eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei der Gewährleistung des Rechts der Bf. auf Achtung ihres Familienlebens vorliegt und dass die Anwendung der fraglichen Bestimmungen in keinem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hat der Delegierte der Kommission ausgeführt, diese Schlussfolgerung werde durch die berichtigte Zahl des jährlichen Rückgangs der zur Niederlassung zugelassenen Ehemänner (ca. 5.700) nicht berührt.

78. Der Gerichtshof akzeptiert das Argument, dass die Vorschriften von 1980 den Zweck haben, den heimischen Arbeitsmarkt zu schützen. Die Tatsache, dass dieses Ziel – wie die Bf. behaupten – besser durch eine Abschaffung der Einwanderungserleichterungen für Personen mit britischen Vorfahren und für „Ferienarbeiter“ (s.o. Ziff. 20) hätte verfolgt werden können, ändert dieses Ergebnis nicht. Der Gerichtshof sieht auch in den Parlamentsdebatten, auf die sich die Bf. berufen, keinen überzeugenden Beweis, der dies widerlegen könnte. Es ist zwar richtig, dass die Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich 1980, wie die Bf. betonen, niedriger war als in den folgenden Jahren, aber sie hatte bereits einen erheblichen Grad erreicht, und der Zuwachs war im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren beträchtlich (s.o. Ziff. 38 d).

Wenn auch das oben genannte Ziel zweifellos rechtmäßig ist, so steht damit noch nicht die Rechtmäßigkeit der Differenzierung fest, die in den Einwanderungsregeln von 1980 bzgl. der Möglichkeit der im Vereinigten Königreich ansässigen männlichen und weiblichen Einwanderer, eine Erlaubnis einerseits für ihre ausländischen Ehefrauen oder Verlobten oder andererseits für ihre ausländischen Ehemänner oder Verlobten zur Einreise oder zum Aufenthalt in diesem Land zu beantragen, gemacht worden ist.

Obwohl die Vertragsstaaten über einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung verfügen, ob und in welchem Ausmaß Unterschiede in ansonsten gleichen Situationen eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen, variiert die Reichweite des Beurteilungsspielraums nach den jeweiligen Umständen, dem Gegenstand und seinem Kontext (vgl. *Rasmussen*, Série A Nr. 87, S. 15, Ziff. 40, EGMR-E 2, 522).

In Bezug auf das sich hier stellende Problem ist zu sagen, dass die Erreichung der Gleichberechtigung der Geschlechter heute ein wesentliches Ziel der Mitgliedstaaten des Europarates ist. Das bedeutet, dass sehr schwerwiegende Gründe vorgebracht werden müssen, wenn eine unterschiedliche Be-

handlung der Geschlechter als mit der Konvention vereinbar angesehen werden soll.

79. Nach Meinung des Gerichtshofs sind die in Ziff. 75 zusammengefassten Argumente der Regierung nicht überzeugend.

Es mag richtig sein, dass durchschnittlich ein größerer Teil der Männer im erwerbsfähigen Alter als der Frauen im erwerbsfähigen Alter „ökonomisch aktiv“ ist (im Vereinigten Königreich 90 % der Männer und 63 % der Frauen) und dass vergleichbare Zahlen für Einwanderer gelten (nach den Statistiken von den Einwanderern aus Vor- und Hinterindien 86 % der Männer und 41 % der Frauen, aus Westindien und Guyana 90 % der Männer und 70 % der Frauen) (s.o. Ziff. 38 d).

Dies beweist jedoch noch nicht, dass bzgl. des jeweiligen Einflusses der einwandernden Ehefrauen oder einwandernden Ehemänner auf den Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs ähnliche Unterschiede tatsächlich bestehen – oder ohne die Wirkung der Regelungen von 1980 – bestanden haben würden. In diesem Zusammenhang müssen andere Faktoren ebenfalls in Betracht gezogen werden. „Ökonomisch aktiv“ bedeutet nicht immer, dass eine Anstellung bei anderen gesucht wird. Darüber hinaus waren, obgleich die Zahl der Männer, die Arbeit suchen, größer ist als die der Frauen, die einwandernden Ehemänner bereits vor Inkrafttreten der Regelungen von 1980 gegenüber den einwandernden Ehefrauen, von denen viele ebenfalls „ökonomisch aktiv“ waren, in der Minderheit (s.o. Ziff. 38 e). Auch wenn ein beträchtlicher Anteil der Ehefrauen, die „ökonomisch aktiv“ waren, nur Teilzeitarbeit verrichteten, darf der Einfluss der einwandernden Ehefrauen auf den heimischen Arbeitsmarkt im Vergleich zu dem der Männer nicht unterschätzt werden.

Jedenfalls ist der Gerichtshof nicht überzeugt, dass ein möglicherweise bestehender Unterschied zwischen dem Einfluss von Männern und Frauen auf den heimischen Arbeitsmarkt hinreichend bedeutend ist, um die von den Bf. angegriffene unterschiedliche Behandlung bei der Möglichkeit einer im Vereinigten Königreich niedergelassenen Person, je nachdem mit ihrem Ehemann oder ihrer Ehefrau zusammenzuleben, zu rechtfertigen.

80. In diesem Zusammenhang betont die Regierung die beträchtliche Wirkung, die die in den Regelungen von 1980 enthaltenen Einschränkungen auf die Einwanderung von Ehemännern gehabt haben; diese hätten dazu geführt, dass ungefähr 5.700 (und nicht nur 2.000 wie die Kommission in ihrem Bericht erwähnt habe) Ehemänner weniger zur Niederlassung zugelassen worden seien. Ohne über die Richtigkeit der Zahl von 5.700 etwas auszusagen, stellt der Gerichtshof fest, dass zeitlich gesehen der Rückgang der Einwanderer mit einer erheblichen Steigerung der Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich zusammenfällt und dass die Regierung einräumt, dass ein Teil des Rückgangs eher auf die wirtschaftlichen Bedingungen als auf die Einwanderungsregelungen von 1980 zurückzuführen ist (s.o. Ziff. 38 d und e).

Aus den in Ziff. 79 aufgeführten Gründen rechtfertigt der erzielte Rückgang jedenfalls nicht die unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen.

81. Der Gerichtshof geht davon aus, dass die Einwanderungsregelungen von 1980 auch das Ziel haben, die öffentliche Ruhe zu fördern, wie die Regierung behauptet. Er ist jedoch nicht davon überzeugt, dass dieses Ziel durch die Unterscheidung erreicht wird, die die Regelungen zwischen Ehemännern und Ehefrauen treffen.

82. Es bleibt das allgemeinere Argument der Regierung, dass das Vereinigte Königreich Art. 14 deswegen nicht verletzt habe, weil es in verschiedener Hinsicht bezüglich der Zulassung von ausländischen Ehefrauen und Verlobten der im Lande niedergelassenen Männer großzügiger verfahren sei, als die Konvention verlange.

Der Gerichtshof kann dieses Argument nicht akzeptieren. Er betont, dass Art. 14 die Vermeidung von Diskriminierungen beim Genuss der von der Konvention anerkannten Rechte betrifft, soweit die Anforderungen der Konvention an diese Rechte auf unterschiedliche Weise erfüllt werden können. Der Begriff Diskriminierung i.S.v. Art. 14 umfasst generell Fälle, in denen Personen oder Gruppen ohne Rechtfertigung weniger günstig als andere behandelt werden, auch wenn die günstige Behandlung von der Konvention nicht verlangt wird.

83. Der Gerichtshof gelangt zu dem Ergebnis, dass die Bf. Opfer einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts unter Verstoß gegen Art. 14 i.V.m. Art. 8 geworden sind.

C. Die behauptete Diskriminierung aufgrund der Rasse

84. Bezüglich der behaupteten Diskriminierung aufgrund der Rasse berufen die Bf. sich auf eine Minderheitsmeinung in der Kommission. Sie beziehen sich u.a. auf die gesamte Geschichte und den Hintergrund der Einwanderungsgesetzgebung im Vereinigten Königreich (s.o. Ziff. 11-15) und die parlamentarischen Debatten über die Einwanderungsregelungen.

Die Regierung bestreitet dies und behauptet, dass die Regelungen von 1980 nicht rassistisch begründet seien und dass ihr Ziel darin bestehe, „Primäreinwanderungen“ zu verhindern (s.o. Ziff. 21).

Die Kommissionsmehrheit stellt fest, dass unter diesem Gesichtspunkt keine Verletzung von Art. 14 vorliegt. Die meisten Maßnahmen der Einwanderungspolitik, deren Aufgabe darin bestehe, den freien Zugang zu beschränken, würden nach der Nationalität der Betroffenen unterscheiden und indirekt damit nach deren Rasse, ethnischen Ursprung und möglicherweise ihrer Hautfarbe. Wenn auch ein Vertragsstaat keine Einwanderungspolitik „rein rassistischer Natur“ erlassen dürfe, so könne er doch seinen Staatsangehörigen oder Personen aus Staaten, mit denen eine enge Beziehung bestehe, bevorzugte Behandlung einräumen, ohne damit eine Diskriminierung der Rasse nach vorzunehmen. Die praktische Wirkung der Regeln des Vereinigten Königreichs bedeute nicht, dass sie unter dem Gesichtspunkt der Rassendiskriminierung unerträglich seien und es gäbe keinen Beweis für eine unterschiedliche Behandlung der Rasse nach.

Die Kommissionsminderheit stellt andererseits fest, dass die Hauptwirkung der Einwanderungsregelungen darin bestehe, Einwanderungen aus dem Neuen Commonwealth und Pakistan zu verhindern. Dies sei nicht zufällig:

Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zeige, dass es Absicht gewesen sei, „die Zahl der farbigen Einwanderer zu senken“. Durch ihre Wirkung und ihren Zweck seien die Regelungen indirekt rassistisch und daher liege hier in den Fällen von Frau Abdulaziz und Frau Cabales eine Verletzung von Art. 14 vor.

85. Der Gerichtshof stimmt in diesem Punkt mit der Kommissionsmehrheit überein.

Die Einwanderungsregeln von 1980, die generell auf alle Ausländer, die ins Vereinigte Königreich einwandern oder sich dort niederlassen wollen, anwendbar sind, enthalten keine Regelungen, die zwischen Personen oder Gruppen nach Rasse oder ethnischen Ursprung unterscheiden. Die Regelungen enthalten in § 2 spezielle Anweisungen an die Einwanderungsbehörde, ihre Pflichten ohne Rücksicht auf Rasse, Hautfarbe oder Religion der Einwanderungswilligen (s.o. Ziff. 20) wahrzunehmen. Und sie sind auf alle Einwanderungswilligen aus allen Teilen der Welt anwendbar, unabhängig von deren Rasse oder Herkunft.

Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, ist es hauptsächlich und wesentlicher Zweck der Regelungen von 1980, die „Primäreinwanderung“ zu begrenzen, um den Arbeitsmarkt in Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit zu schützen. Dies bedeutet, dass die Verschärfung der Einwanderungsbedingungen nicht mit Einwänden gegen die Herkunft der Ausländer begründet war, die einzureisen wünschten, sondern aus der Notwendigkeit entstanden ist, den Einwanderungsfluss zur fraglichen Zeit einzudämmen.

Dass die Masseneinwanderung, gegen die die Regelungen gerichtet waren, hauptsächlich aus potentiellen Einwanderern aus dem Neuen Commonwealth und Pakistan bestand und dass daher die Regelungen zur fraglichen Zeit weniger Weiße als andere betrafen, ist kein ausreichender Grund, ihnen einen rassistischen Charakter beizumessen: Diese Wirkung ergibt sich nicht aus dem Inhalt der Regelungen von 1980, sondern aus der Tatsache, dass bei den potentiellen Einwanderern einige ethnische Gruppen andere zahlenmäßig übertrafen.

Der Gerichtshof schließt aus den vorstehenden Erwägungen, dass die Regelungen von 1980 keinen Unterschied aufgrund der Rasse machen und daher in dieser Hinsicht nicht diskriminierend sind. Diese Schlussfolgerung wird durch die folgenden beiden Argumente der Bf. nicht erschüttert.

a) Die Voraussetzung, dass die Ehefrau oder Verlobte des Einwanderungswilligen entweder selbst im Vereinigten Königreich geboren sein muss oder dort geborene Eltern haben muss, soll ebenso wie die oben erwähnte „United Kingdom ancestry rule“ (s.o. Ziff. 23, 24 und 20) Personen mit einer besonderen ethnischen Herkunft begünstigen. Der Gerichtshof betrachtet diese Vorschriften jedoch als Ausnahmen zugunsten von Personen mit einer engen Bindung zum Vereinigten Königreich, die den generellen Tenor der Regelungen nicht beeinträchtigen.

b) Die Voraussetzung, dass die Partner der Ehe oder der beabsichtigten Ehe sich persönlich begegnet sein müssen (s.o. Ziff. 22-24), solle zum Nachteil von Personen aus Vorder- und Hinterindien wirken, weil dort die Praxis der

arrangierten Eheschließungen üblich ist. Nach Ansicht des Gerichtshofs kann jedoch eine solche Voraussetzung nicht als Hinweis auf rassistische Diskriminierung angesehen werden: Ihr Hauptzweck war es, eine Umgehung der Regelungen durch Scheinehen und Scheinverlöbnisse zu vermeiden. Außerdem ist dies eine Voraussetzung, die für die vorliegenden Fälle keine Bedeutung hat.

86. Der Gerichtshof stellt demzufolge fest, dass die Bf. nicht Opfer einer Diskriminierung aufgrund der Rasse sind.

D. Die behauptete Diskriminierung aufgrund der Geburt

87. Frau Balkandali macht geltend, dass sie Opfer einer Diskriminierung aufgrund der Geburt sei, da von den weiblichen Staatsbürgerinnen des Vereinigten Königreichs und seiner Kolonien, die im Vereinigten Königreich Niederlassungsbewilligung für ihre ausländischen Ehemänner nach den Regelungen von 1980 erreichen könnten, wenn sie selbst oder ihre Eltern in diesem Land geboren seien (s.o. Ziff. 23-24).

Es ist unbestritten, dass die Regelungen von 1980 eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Geburt vorsehen; der Streit konzentriert sich auf die Frage, ob diese Unterscheidung eine objektive und angemessene Rechtfertigung hat.

Frau Balkandali bezieht sich auf den Bericht der Kommission und macht zusätzlich geltend, dass die Abschaffung dieser Unterscheidung in den nachfolgenden Einwanderungsregelungen (s.o. Ziff. 28 a) zeige, dass sie zuvor nicht gerechtfertigt war.

Die Regierung beruft sich darauf, dass die fragliche Unterscheidung durch die Sorge gerechtfertigt war, Härten zu vermeiden, die ansonsten für die Frauen entstehen würden, die enge Bindungen an das Vereinigte Königreich haben, wenn sie im Falle der Heirat gezwungen sein würden, ins Ausland zu ziehen, um mit ihrem Ehemann zusammenleben zu können.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie trotz der späteren Abschaffung dieser Unterscheidung wegen des generellen Interesses und der stets möglicherweise vorübergehenden Natur der Einwanderungsregelungen hierzu Stellung nehmen müsse. Sie ist der Meinung, dass eine unterschiedliche Behandlung, die allein an der zufälligen Geburt ohne Rücksicht auf die persönlichen Umstände und Verdienste der Einzelperson orientiert war, eine Diskriminierung unter Verstoß gegen Art. 14 darstellt.

88. Der Gerichtshof kann die Ansicht der Kommission nicht teilen. Das von der Regierung angeführte Ziel ist im Rahmen von Art. 14 zweifellos rechtmäßig. Zwar hat eine Person, die wie Frau Balkandali mehrere Jahre in einem Land lebt, auch enge Bindungen an dieses Land, selbst wenn sie dort nicht geboren ist, dennoch gibt es in der Regel überzeugende gesellschaftliche Gründe, denjenigen, deren Bindung an ein Land durch Geburt begründet ist, eine spezielle Behandlung zukommen zu lassen. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die unterschiedliche Behandlung eine objektive und angemessene Rechtfertigung hat und dass nicht nachgewiesen worden ist, dass ihre Folgen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzen. Diese Schlussfolgerung wird durch die Tatsache nicht berührt, dass die Einwanderungsregelungen später in diesem Punkt geändert worden sind.

89. Der Gerichtshof stellt daher fest, dass Frau Balkandali nicht Opfer einer Diskriminierung aufgrund der Geburt ist.

III. Die behauptete Verletzung von Art. 3

90. Die Bf. behaupten, einer erniedrigenden Behandlung unter Verstoß gegen Art. 3 unterworfen gewesen zu sein, der wir folgt lautet:

„Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.“

Ihrer Ansicht nach ist die Diskriminierung gegen sie ein Affront gegen die menschliche Würde. Sie verweisen auf die lange Trennung von Herrn und Frau Cabales und auf die Ängste und den Stress, denen Frau Abdulaziz und Frau Balkandali ausgesetzt gewesen seien.

Die Regierung bestreitet dies aus verschiedenen Gründen. Nach Ansicht der Kommission umfasst Art. 14 die Missbilligung erniedrigender Aspekte sexueller und anderer Formen der Diskriminierung, so dass sich hier keine gesonderte Frage nach Art. 3 stellt.

91. Der Gerichtshof stellt fest, dass die angegriffene unterschiedliche Behandlung keine Nichtachtung oder Missachtung der Persönlichkeit der Bf. bedeutet und dass sie nicht dazu bestimmt war, jemanden zu erniedrigen oder herabzuwürdigen – und dies auch nicht bewirkte –, sondern allein um die bereits oben in Ziff. 75, 76, 78 und 81 angegebenen Ziele zu erreichen (s. *Albert und Le Compte*, Urteil vom 10. Februar 1983, Série A Nr. 58, S. 13, Ziff. 22, EGMR-E 2, 213). Die Behandlung kann daher nicht als erniedrigend angesehen werden.

Dementsprechend ist Art. 3 nicht verletzt worden.

IV. Die behauptete Verletzung von Art. 13

92. Die Bf. behaupten, dass ihnen keine wirksame Beschwerde zur Verfügung stand, um Verstöße gegen Art. 3, 8 und 14 geltend zu machen, und dass daher eine Verletzung von Art. 13 vorliegt, der wie folgt lautet:

„Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten und Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

Die Regierung trägt vor, sollte der Gerichtshof feststellen, dass die Art. 3, 8 und 14 auf Einwanderungsregelungen anwendbar sind – auch wenn sie nicht zur delegierten Gesetzgebung gehören – käme das Prinzip zur Anwendung, das die Kommission in ihrem Bericht zum Fall *Young, James und Webster* (Série B Nr. 39, S. 49) aufgestellt hat, wonach Art. 13 nicht einen Rechtsbehelf verlangt, mit dem die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Konvention überprüft werden kann. Hilfsweise macht sie geltend, dass die den Bf. zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe „wirksam“ seien.

Die Kommission geht davon aus, dass Einwanderungsregeln nicht unter das vorgenannte Prinzip fallen. Nach Prüfung der zur Verfügung stehenden Beschwerdemöglichkeiten stellt sie eine Verletzung von Art. 13 fest.

93. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass Frau Abdulaziz, Frau Cabales und Frau Balkandali Opfer einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

geworden sind, als Ergebnis von Rechtsnormen, die mit der Konvention unvereinbar sind. Da das Vereinigte Königreich jedoch die Konvention nicht in das innerstaatliche Recht umgesetzt hat, fehlte es auch an einer „wirksamen Beschwerde“, wie sie Art. 13 der Konvention verlangt (vgl. *Silver*, Urteil vom 25. März 1983, Série A Nr. 61, S. 42-44, Ziff. 111-119, EGMR-E 2, 242 f., und *Campbell und Fell*, Urteil vom 28. Juni 1984, Série A Nr. 80, S. 52, Ziff. 127, EGMR-E 2, 435 f.). Die zur Verfügung stehenden Beschwerdewege (Einwanderungs-Einspruchssystem, Vorstellung beim Innenminister, Antrag auf gerichtliche Überprüfung) konnten nur erfolgreich sein, wenn die Bf. behaupteten, dass die Diskriminierung auf einer falschen Anwendung der Regelungen von 1980 beruhten. Hier jedoch wurde eine solche Behauptung nicht erhoben und es wurde auch nicht geltend gemacht, dass die Diskriminierung in irgendeiner anderen Weise gegen innerstaatliches Recht verstieße.

Der Gerichtshof stellt daher fest, dass eine Verletzung von Art. 13 vorliegt.

V. Anwendung von Art. 50

94. Frau Abdulaziz, Frau Cabales und Frau Balkandali beantragen für immateriellen Schaden sowie für Kosten und Auslagen eine gerechte Entschädigung nach Art. 50, der wie folgt lautet: [Text s.o. S. 59].

Da die Bf. einschließlich Frau Cabales Opfer einer Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 (s.o. Ziff. 63 u. 83) sind, ist Art. 50 auf jede von ihnen anwendbar.

A. Schadensersatz

95. Die Bf. beantragen eine „substantielle“, aber nicht bezifferte Entschädigung für aus Leid, Demütigung und Angst entstandenen immateriellen Schaden. Sie behaupten, dass der Eingriff, den sie rügen, ein grundlegendes Element der Gesellschaft betrifft, nämlich das Familienleben. Sie behaupten weiter, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts generell verurteilt werden, wobei die Existenz einer die Konvention verletzenden Praxis ein erschwerender Faktor sei. Sie berufen sich u.a. auf die negativen Wirkungen für die Entwicklung der Familienbande und für die Aufstellung von Langzeitplänen, die Angst vor strafrechtlichen Verfahren oder vor Ausweisungsverfahren gegen Herrn Abdulaziz und Herrn Balkandali (s.o. Ziff. 33), die Dauer der Trennung von Herrn und Frau Cabales und auf die Tatsache, dass Herr Abdulaziz nach den zur Zeit seiner Heirat und zur Zeit seines Antrags auf Aufenthaltsgenehmigung geltenden Vorschriften zur Niederlassung im Vereinigten Königreich hätte zugelassen werden müssen (s.o. Ziff. 41). Frau Balkandali fügt hinzu, dass die spätere Aufenthaltsgenehmigung für ihren Ehemann keine Entschädigung für das vorherige Leid sei.

Die Regierung bestreitet zunächst, dass die Gewährung einer gerechten Entschädigung für Frau Abdulaziz und Frau Balkandali notwendig sei: Es gäbe weder einen Anhaltspunkt für die behaupteten Schäden noch sei bewiesen, dass irgendein Schaden das Ergebnis der vom Gerichtshof festgestellten Verletzungen sei. Hilfsweise macht sie geltend, dass die Feststellung einer Konventionsverletzung per se bereits eine hinreichende gerechte Entschädigung darstelle: Die Ehepaare hätten zur Zeit ihrer Eheschließung gewusst,

dass sie keinen Anspruch darauf hatten, im Vereinigten Königreich zusammenzuleben; sie seien auch tatsächlich nicht daran gehindert worden; da sie in Portugal oder der Türkei hätten leben können, seien Familienbande und Langzeitpläne nicht negativ beeinflusst worden. Ähnliche Argumente werden im Fall von Frau Cabales vorgebracht.

96. Naturgemäß können immaterielle Schäden der behaupteten Art nicht immer Gegenstand eines konkreten Nachweises sein. Es ist jedoch vernünftig anzunehmen, dass Personen, die wie die Bf. Problemen in der Aufnahme oder Fortsetzung ihres Ehelebens gegenüberstehen, Leid und Ängste durchstehen. Dennoch hält es der Gerichtshof im Hinblick insbesondere auf die von der Regierung hilfsweise vorgebrachten Argumente für richtig, dass nach den Umständen dieser Fälle die Feststellung einer Verletzung per se bereits eine hinreichende gerechte Entschädigung bedeutet. Der Antrag der Bf. auf Geldentschädigung wird daher zurückgewiesen.

B. Kosten und Auslagen

97. Die Bf. machen bzgl. ihrer Kosten und Auslagen für die Verfahren vor den Konventionsorganen abzüglich der Beträge, die sie als Verfahrenskostenhilfe und als Spende in Höhe von 342,83 £ [ca. 466,- Euro] erhalten haben, die folgenden Beträge (ohne Mehrwertsteuer) geltend:

- a) 14.955,61 £ [ca. 20.333,- Euro] als Gebühren und Auslagen für die Anwälte Bindman u. Partner (solicitors);
- b) 8.745 £ [ca. 11.889,- Euro] als Gebühren für Michael Beloff, Q.C.;
- c) 5.411 £ [ca. 7.356,- Euro] als Gebühren für die Junioranwältin (Frau Dangor bis März 1984, danach Frau Prof. Higgins);
- d) 120,75 \$ [ca. 83,- Euro]² als die nicht vom Gerichtshof im Wege der Verfahrenskostenhilfe erstatteten Gebühren, die an die Herren Sycip, Salazar, Feliciano und Hernandez für das Gutachten zum philippinischen Recht bezüglich der Ehe von Frau Cabales zu zahlen waren.

98. Die Regierung erklärt sich bereit, die Beträge zu zahlen, die üblicherweise nach der Praxis des Gerichtshofs insoweit zu zahlen sind und nicht durch die Verfahrenskostenhilfe an die Bf. gedeckt sind. Mit Ausnahme der in der folgenden Ziffer genannten Punkte behauptet die Regierung nicht, dass die Ansprüche den Kriterien des Gerichtshofs insoweit nicht entsprechen (s. u.a. *Zimmermann und Steiner*, Urteil vom 13. Juli 1983, Série A Nr. 66, S. 14, Ziff. 36, EGMR-E 2, 294). Insbesondere bestreitet sie nicht, dass den Bf. zusätzlich zu den durch die Verfahrenskostenhilfe gedeckten Gebühren Kosten entstanden sind (s. u.a. *Airey*, Urteil vom 6. Februar 1981, Série A Nr. 41, S. 9, Ziff. 13, EGMR-E 1, 426). Vorbehaltlich einer Prüfung dieser Punkte gibt der Gerichtshof daher dem Antrag statt.

99. a) Die Regierung stellt fest, dass die Gebühren, die für die Junioranwältin im Vergleich zum Hauptanwalt geltend gemacht werden, höher sind als sie dies üblicherweise bei inländischen Streitigkeiten sein würden. Die Bf. bestreiten das Bestehen einer festen Regel in dieser Beziehung.

² Kurs per 31.12.2007: 1 Euro = 1,45985 US \$.

Der Gerichtshof erinnert daran, dass er keinesfalls an Grundsätze der innerstaatlichen Praxis auf diesem Gebiet gebunden ist (*Silver*, Urteil vom 24. Oktober 1983, Série A Nr. 67, S. 10, Ziff. 20, EGMR-E 2, 251 f.). Er stellt fest, dass im Hinblick auf die Umstände und die Schwierigkeit des Falles die fraglichen Gebühren der Höhe nach angemessen sind.

b) Die Regierung trägt vor, dass – soweit die Person, die die Herren Sycip, Salazar, Feliciano und Hernandez konsultiert hat, nicht als von den Anwälten Bindman u. Partner bevollmächtigt gehandelt hat – ein entsprechender Abzug von den Gebühren der letztgenannten Anwälte gemacht werden müsse. Frau Cabales erwidert, dass diese Person als Bevollmächtigter gehandelt habe und dass die genannten Anwälte die Gebühren gezahlt haben. Der Gerichtshof stellt fest, dass die fragliche Rechnung tatsächlich an die Anwälte Bindman u. Partner adressiert ist.

100. Die vom Gerichtshof akzeptierten Kosten und Auslagen betragen insgesamt 120.75 \$ [ca. 83,- Euro] und nach Abzug der Spenden von 342,83 £ [ca. 466,- Euro], 28.768,78 £ [ca. 39.112,- Euro]. Vom letztgenannten Betrag muss die Summe von 9.650,- FF [ca. 1.471,- Euro],³ die die Bf. von der Kommission und dem Gerichtshof im Wege der Verfahrenskostenhilfe erhalten haben, abgezogen werden. Der verbleibende Betrag ist um die fällige Mehrwertsteuer zu erhöhen.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof einstimmig,

1. dass Art. 8 im vorliegenden Fall anwendbar ist, dass er aber für sich genommen nicht verletzt worden ist;
2. dass Art. 14 im vorliegenden Fall anwendbar ist;
3. dass eine Verletzung von Art. 14 i.V.m. Art. 8 wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts gegenüber jeder der Bf. vorliegt;
4. dass Art. 14 i.V.m. Art. 8 unter keinem weiteren Aspekt verletzt worden ist;
5. dass Art. 3 nicht verletzt worden ist;
6. dass eine Verletzung von Art. 13 in Bezug auf die Beschwerde wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorliegt;
7. dass das Vereinigte Königreich den Bf. zusammen für Kosten und Auslagen den Betrag zu zahlen hat, der sich aus den Berechnungen in Ziff. 100 des Urteils ergibt.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Plenum): die Richter Wiarda, *Präsident* (Niederländer), Ryssdal (Norweger), Cremona (Malteser), Thór Vilhjálmsson (Isländer), Ganshof van der Meersch (Belgier), Evrigenis (Grieche), Gölcüklü (Türke), Matscher (Österreicher), Pettiti (Franzose), Walsh (Ire), Sir Vincent Evans (Brite), Russo (Italiener), Bernhardt (Deutscher), Gersing (Däne); *Kanzler:* Eisen (Franzose); *Vize-Kanzler:* Petzold (Deutscher)

Sondervoten: Vier. (1) Zustimmendes Sondervotum des Richters Thór Vilhjálmsson; (2) Zustimmendes Sondervotum des Richters Bernhardt; (3) Zustimmendes Sondervotum des Richters Pettiti; (4) Zustimmendes Sondervotum des Richters Gersing.

³ Offizieller Kurs: 1 Euro = 6,55957 FF.