

Kees Groenendijk

Zwischen Unabhängigkeit und Hierarchie

Ausländerrichter und 'Regime
Change' in den Niederlanden

Hohenheim 7 November 2008

Anlass der Untersuchung

- * Neues Ausländergesetz 2001: Einführung der Möglichkeit der Berufung beim Staatsrat; davor untere Gerichte erste + letzte Instanz in Ausländersachen
- Kritik der Ausländerrichter an der Rechtsprechung des Staatsrates in Entscheidungen und im Januar 2007 in der Presse; Kritik in juristischer Literatur
- Urteil EMRK in Sheekh/NL Januar 2007
- Persönliche Begegnungen mit Ausländerrichtern

Zentrale Fragen

- Welche Auffassungen haben Ausländerrichter über die Rechtsprechung der Berufungsinstanz: Positives – Kritik?
- Wie haben Ausländerrichter reagiert, wenn sie mit der Rechtssprechung der Berufungsinstanz nicht einverstanden waren? Dilemma zwischen Unabhängigkeit und Hierarchie
- Verhalten des Richters während Veränderung des politischen Klimas ('Regime Change')

Regime Change in den Niederlanden 2001-2006

- Neues Ausländergesetz April 2001
- Politisches Klima: 11/9/2001; Anfang 2002
Mord an Pim Fortuyn + Parlamentswahlen:
Anti-Islam PPF 15%; 2004 Mord an Van
Gogh
- 2002 Zentrum-Rechts Regierung mit PPF
- 2002 Ausländerkammer bei allen 19
Gerichten statt Konzentration bei 5
Gerichten
- Manager bei den Gerichten: 'Produktion'

Unterschiede NL-Deutschland

- Verwaltungsgerichtsbarkeit integriert in erstinstanzliche Gerichte
- Verwaltungsrichter bearbeiten vorher oder nachher auch Zivil- oder Strafsachen
- Die Hälfte der Richter hat Berufserfahrung als Rechtsanwalt, Beamte, usw.
- Staatsrat (Conseil d'Etat) hat zwei Aufgaben: Beratung der Regierung und oberstes Verwaltungsgericht
- Verwaltungsrichter haben weniger Prestige

Methodik der Untersuchung

- Gespräche mit 24 Verwaltungsrichtern aus 11 der 19 Gerichte (April – August 2007)
- Drei Richter-Gruppen :
 - 7 arbeiteten unter dem alten und neuen Gesetz
 - 8 arbeiteten unter dem neuen Gesetz, aber bearbeiten kein Ausländersachen mehr
 - 9 bearbeiten Ausländersachen im Jahr 2007
- Unser Ziel war Vielfalt, nicht Repräsentativität für alle Ausländerrichter

Bewertung der Rechtsprechung des Staatsrates

Die Richter bewerten überwiegend **positiv**:

- Geschwindigkeit der Entscheidungen des Staatsrates; schnelle Entscheidungen in prozeduralen Fragen sind hilfreich
- Mehr Einheit in der Rechtsprechung
- Ausländerrecht wird stärker als Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts behandelt
- Aber: fast einheitliche Kritik;

Kritik an der Rechtsprechung des Staatsrates

- Beschränkung der richterlichen Überprüfung des Staatsrates und der Gerichte
- Ungenügende Kommunikation des Staatsrates mit den Gerichten
- Einseitigkeit der Entscheidungen
- Ungenügendes Verständnis für die Eigenart der Ausländersachen (“Asyl und Familienmigration sind keine Bausachen”)
- Wenig Respekt für EMRK und EG-Recht

Einseitigkeit der Entscheidungen

- Einseitigkeit der Gesetzesinterpretation
“Aufeinanderhäufen von
ausländerunfreundlichen Interpretationen”
- Schützen der Verwaltung; “Sie sind keine
wirklichen Richter”
- Berufung durch Minister häufig, Berufung durch
Ausländer dagegen selten für begründet
befunden [80%-5%]
- Staatsrat entscheidet fast **alle** Ausländersachen
ohne Anhörung [95%]; “Das ist keine glaubhafte
Rechtsprechung”. [Einfluss der Referenten]
[Andere Verwaltungssachen 85% **mit** Anhörung]

Heftigkeit der Reaktionen

- “Wut”, “Zorn”, “Raserei”,
- “zähnenknirschendes Befolgen des Staatsrats” (5x)
- “Frustration” (5x)
- “Zynismus” (6x)
- “Gewissensnot” (6x)
- 6 der 24 Richter nannten solche negative Qualifikationen nicht

Reaktionen der Richter: Auswege aus dem Dilemma

- ausführlich begründete Entscheidungen, Versuch der Änderung der Rechtsprechung des Staatsrates; ein- oder zweimal, selten Erfolg; sie folgen dem Staatsrat
- Dissens in der Praxis, aber formal Befolgung der Rechtsprechung des Staatsrates:
 - * sehr detaillierte faktische Begründung
 - * sehr abstrakte Begründung
 - * aktive Stellungnahme während Anhörung
- Rückgriff auf Rechtsprechung der Eur. Gerichte

Analyse der Verhaltensweisen

- **Voice** = interne oder öffentliche Äußerung der Unzufriedenheit mit der Wirkung der Organisation
- **Exit** = Beenden der Beziehung zur Organisation
- **Loyalty** = Fortsetzen der Beziehung zur Organisation ohne (weitere) Äusserung der Unzufriedenheit

A.O. Hirschman, Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organisations and States (1970 Harvard UP)

Voice

- “Richter sprechen nur durch ihre Entscheidungen.”
- Offener Dissens in Entscheidungen ist Ausnahme; viele Rechtfertigungen
- Unzufriedenheit geäußert bei Kollegen
- Äusserung in Publikationen oder Presse ist “not done”; die Ausnahmefälle durch Kollegen aber positiv bewertet (“Aber ich selber mache das nicht.”)

Exit

- Stillschweigender Exit
- Nutzung der Praxis: jeder Richter kann (muss?) nach drei oder vier Jahren innerhalb des Gerichts rotieren
- Frühere Rotation selten gestattet
- 5 der 11 ehemaligen, und 5 der 13 heutige Ausländerrichter nannten Rechtsprechung der Staatsrates als Grund für die “Rotation”
- Folge: Selbstselektion der Richter

Loyalty

- Starke Loyalität mit eigener Kammer, eigenem Gericht und (unfreiwillig) mit Staatsrat
- “Dem Staatsrat nicht zu folgen, ist zwecklos.”
“Man passt sich an.” “Der Staatsrat ist Herr und Meister”
- “Ich will kein Don Quichote sein.”
- “Kadaverdisziplin”
- Öffentliche Verweigerung der Gefolgschaft schafft Probleme mit Kollegen in der Kammer/Gericht
- Viel versteckte Illoyalität/Ungehorsamkeit

Preis des Ungehorsams

- **Voice** erfordert Zeit, Kreativität, Aktivität und Mut
- Vier strukturelle Hindernisse innerhalb der Gerichte:
 - * Betonung von “Produktion”
 - * Nicht-Aufhebung der Entscheidung als (in)formales Qualitätsmerkmal
 - * Beförderung
 - * Norm: “Richter sprechen nur durch ihre Entscheidungen”

Preis des Ungehorsams

1. Exit
2. Stillschweigender Exit
3. Voice
4. Flüster-Voice
5. Schein-Loyalität
6. Loyalität

Erklärung der Verhaltensweisen

- I. Person der Richter: Richterausbildung, frühere Berufserfahrungen, Alter, Funktion innerhalb des Gerichts
- II. Arbeitsorganisation und sozialer Druck der Kollegen
Einheitlichkeit innerhalb der Kammer oder des Gerichts
- III. Bild der richterlichen Kontrolle (Richter<>RvS)
Juristische, berufsethische und politische Grenzen
- IV. Politischer Kontext: 'Regime Change' 2001/06

Reaktionen auf Ergebnisse I

- In der **Presse**: “Krise in der Justiz”; “Kompetenz in Verwaltungsrecht von Staatsrat zum Hoge Raad (= Bundesgericht)”

Mitglieder des **Staatsrates**:

- 24 Richter nicht repräsentativ
- Restriktive Rechtsprechung ist Wille des Gesetzgebers
- Dem Staatsrat werden nur wenig aussichtsreiche Sachen vorgelegt
- Vergleich mit Weimar und 1940-45 nicht gestattet, nur Disqualifikation

Kein Verständnis für Lage/Dilemma der Richter

Reaktionen auf Ergebnisse II

Ausländerrichter:

- Das Bild der Praxis stimmt
- Was hätten wir anders machen können?
- Kritik an Einseitigkeit des Staatsrates breit geteilt
- Es hat sich noch wenig geändert bei RvS
- Vergleich mit NL Richter 1940-45 unfair
- Unzureichender Respekt für und Vertrauen in die Richter