

Bürgerbefragung in den Gerichten in NRW

Wie uns die Bürger sehen: Fremdkritik, Selbstkritik, Selbstbild und Fremdbild – und was wir aus den Erkenntnissen machen

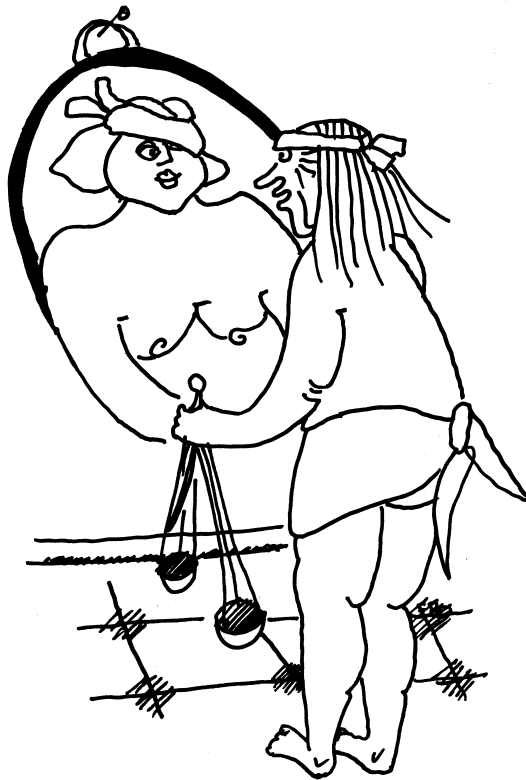
von **Andrea Kaminski**

Ging ein Aufschrei durch das Land, als NRW beschloss, die Kundinnen und Kunden der Gerichte zu befragen, wie sie sich von der Dritten Gewalt aufgenommen gefühlt haben? Haben die Richterinnen und Richter protestiert, weil ihre Unabhängigkeit (manchmal verstanden als das Recht, frei von jeder öffentlichen Kritik agieren zu können) gefährdet sei, wenn man diejenigen fragt, die als Nutzer der Dienstleistung Justiz zu uns kommen? Oder hat sich im Gegenteil mancher darauf besonnen, dass die Justiz für die Bürger da ist und richterliche Unabhängigkeit nicht zum Schutz der Richter vor Kritik und Selbstkritik, sondern für die Bürgerinnen und Bürger garantiert ist?

Erstaunlich friedlich und leise ist die Revolution übers Land gekommen: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachhochschule für Rechtspflege in Bad Münstereifel (übrigens der Ort des Richterratschlages 2002) haben in mehreren Amts- und Landgerichten in Nordrhein-Westfalen die Besucherinnen und Besucher befragt: wie sie sich behandelt fühlen, wie sie das Gerichtsgebäude gefunden haben, wie sie die Verkehrsanbindung einschätzen u.a. mehr. Nicht Gegenstand der Befragung waren die inhaltlichen Arbeitsergebnisse der Justiz, die „Richtigkeit“ der Urteile zum Beispiel. Anwälte und „Professionals“, die selbst Teil des Systems sind, wurden (diesmal) nicht in die Befragung einbezogen – das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit, bei den ganz normalen Menschen dieses Landes, die uns aufsuchen, soll ermittelt werden.

Ende 2001 soll das Ergebnis vorliegen; nach ersten Meldungen¹ haben ca. 37% der Befragten tatsächlich den Bogen

ausgefüllt. Das ist ein recht hoher Rücklauf für solche Untersuchungen. Die Ergebnisse sind überraschend gut: Die allgemeine Zufriedenheit wurde mit der Schulnote 2,26 bewertet, die Behandlung bei Gericht mit 2,19. Die Büros, Gerichtsflore und Verhandlungssäle erhiel-



Zeichnung: Franziska Rommel

ten die Durchschnittsnote 3,27; am schlechtesten kam das Parkplatzangebot mit 3,63 weg.

Die Fragebögen hat eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Justizministeriums, der Fachhochschule für Rechtspflege Bad Münstereifel, der Personal- und Richtervertretungen und der Gerichte erarbeitet, in denen die Besucher befragt werden sollen.

Der Fragebogen geht vorsichtig mit der

Empfindsamkeit der Richterinnen und Richter gegenüber Kritik um. Nach der Diskussion in der Arbeitsgruppe herausgekommen sind viele allgemein gehaltene Fragen, bei denen nicht im einzelnen aufschlüsselbar ist, wer denn „schuld“ ist, wenn die Antwort negativ ausfällt.

Zum Beispiel ist nicht unterscheidbar, ob eine Wartezeit als zu lang kritisiert wird, die bei der Hauptverhandlung entstanden ist (durch mangelhaftes Zeitmanagement bei der Ladung oder durch unvorhergesehene Entwicklungen) oder die bei der Rechtsantragsstelle auftritt, die eine nicht planbare Anzahl von Besuchern ohne Anmeldung aufsucht. So wird gefragt nach der Erreichbarkeit des Gebäudes und Auffindbarkeit der gesuchten Räume, nach der telefonischen Erreichbarkeit der Mitarbeiter, den Sicherheitskontrollen, dem allgemeinen Eindruck von den Räumlichkeiten des Gerichts und den Wartemöglichkeiten, nach der Freundlichkeit der „Ansprechpartner“, nach Störungen während der Bearbeitung und nach der Behandlung im Gericht, der Freundlichkeit, Hilfsbereitschaft, Zügigkeit der Arbeit und Kompetenz der Ansprechpartner – nicht differenziert nach Dienstzweigen. Wie verständlich mündliche Auskünfte und Schreiben und Formulare des Gerichts aus Nutzersicht sind, ist ebenfalls Gegenstand der

Das Bild der Justiz in der Öffentlichkeit soll ermittelt werden

Untersuchung. Allerdings mag bezweifelt werden, ob die Bürgerinnen und Bürger unter „Ansprechpartner“ auch Richter subsumieren. Und welche Antworten wird es wohl geben, wenn eine

Bürgerin beim Wachtmeister am Eingang nach einem Erbschein fragt, eine Zimmernummer im dritten Stock genannt bekommt, dort aus dem Aufzug tritt und den ersten ihr begegnenden Menschen fragt, wo das Zimmer ist, dort warten muss, weil gerade niemand da ist oder ein anderer Antragsteller bedient wird, dann allerdings beim Rechtspfleger sofort an die Reihe kommt oder auch warten muss – ob hier eine Antwort zu „durchschnittlicher“ Freundlichkeit, Zügigkeit, Kompetenz und Wartezeit herauskommt? Und ob wir mit dieser Antwort irgend etwas werden anfangen können? Dennoch: es sind m.E. die richtigen Kriterien, und wer immer oder überwiegend warten muss oder wer grundsätzlich gut behandelt und kompetent bedient wird, wird das auch im Fragebogen klar machen. Und damit haben die einzelnen Gerichte, in denen die Erhebung durchgeführt wird, die Gelegenheit zur Verbesserung. Und die Justiz des Landes (oder gar darüber hinaus) als Ganzes hat die Möglichkeit, Schwachstellen zu analysieren. Der Fragebogen vermeidet durch seine Schwammigkeit, dass sich irgendjemand vorgeführt fühlen kann. Und das ist auch gar nicht schlecht.

Natürlich wäre es sinnvoll, selbstkritisch, klar und kühl zu analysieren, wer in der Justiz an welcher Stelle den Umgang und die Kommunikation mit dem Bürger verbessern kann, damit die Gerichte besser Frieden stiften, weil sie besser akzeptiert werden. Aber Beschwerdemanagement hat bei uns noch keine Tradition, oder anders gesagt: Beschwerden als positiv aufzugreifende kostenlose Verbesserungsvorschläge aus der Bevölkerung aufzunehmen, hat sich bei uns noch nicht durchgesetzt. Vielmehr ist Kritik oft Anlass, sich zu rechtfertigen und Handlungsabläufe, die man vielleicht selbst nicht 100%ig durchdacht hatte und ohne weiteres ändern könnte, zu verteidigen.

Spannend ist, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer zusätzlichen „spiegelnden“ (anonymen) „Selbstein-

schätzung“ sagen sollten, welche Ergebnisse der Bürgerbefragung sie erwarten. Nach der ersten Auswertung liegen die Vermutungen der Mitarbeiter rund einen Prozentpunkt schlechter als die Antworten der Befragten tatsächlich sind – es scheint, dass wir also durchaus kritisch sind, was die Einschätzung unserer Wirkung auf andere angeht. Ob das allerdings Selbstkritik ist oder Kritik an „denen da oben“ – der Verwaltung, dem Oberlandesgericht, dem Justizministerium, die uns durch „die Umstände“ zu bestimmten Abläufen zwingen – und ob es sich in aktiver Verbesserung der Zustände niederschlägt, ist zweifelhaft und wird empirisch nicht messbar sein. Ob, wer vermutet, dass die Besucher sich an dem gelegentlich Bürofolklore genannten Ambiente in so manchem Büro (ob Richterzimmer oder Geschäftsstelle) stören, dann auch selbst aktiv wird und sein benutztes Geschirr, die Kaffeemaschine und die Umzugskartons wegräumt? Möglich ist auch, dass immer die anderen schuld sind: dass man auf die räumliche Enge, die schlechte Organisation der Vertretungen, auf die Arbeitsüberlastung schiebt, was zumindest zum Teil eigene Nachlässigkeit ist.

Immerhin ist die Befragung ein Anlass, über Verbesserungspotenziale nachzudenken. Und hoffentlich bilden sich ja auch örtliche Initiativen, die anhand der Ergebnisse vor Ort schauen, was man mit Bordmitteln verbessern kann. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der beteiligten Gerichte sollen jedenfalls in 2-tägigen Transferworkshops nach Auswertung der Befragung die Ergebnisse in ihrem eigenen Gericht diskutieren und hinterfragen – im Sinne einer inner- wie außegerichtlichen Qualitätsdiskussion. Das soll vor Ort die Veränderungskräfte aktivieren. Dazu dürfte trotz des generell erfreulichen Ergebnisses immer noch Anlass bestehen, auch wenn sich inzwischen manches geändert hat: so stellte noch 1992 die Kienbaum-Untersuchung der Amtsgerichte fest, dass sie „vor allem

die inhaltliche Ergebnisqualität sichern, ihre eigenen Abläufe von externen Störungen freihalten und die Behandlung des Rechtssuchenden an den eigenen Abläufen ausrichten“².

Ursprünglich geplant war auch eine „objektivierende“ Befragung der Verwaltungen der Gerichte – der Dritte Teil der Untersuchung. Um z.B. einschätzen zu können, ob die Verkehrswege innerhalb des Gerichts übersichtlich und klar sind oder nicht und ob die Einschätzung der Bürger im Fragebogen realistisch ist, sollten die Verwaltungen sie „objektiv“ einschätzen. Dabei sind sie es doch, die z.B. durch bürgerfreundliche Anordnung der Räume den Irrgarten entwirren könnten: Räume mit dem meisten Publikumsverkehr nahe am Eingang, wirklich informierte Ansprechstellen im Eingangsbereich, gute Ausschilderung sind vor Ort machbar. Es wäre interessant gewesen, wie die Verwaltungen ihre eigene Tätigkeit bewerten, ob sie Anlass zu Verbesserungen sehen und tätig werden. Nur: dieser Teil ist weggefallen, die „objektivierenden“ Fragen beantwortet jetzt ein Externer, nämlich der Leiter des Befragungsteams der Fachhochschule Münstereifel.

Diese Fragebogenaktion ist ein guter Anfang, und ich wünsche mir, dass sie wahrgenommen wird als Hilfe, besser zu werden und nicht nur als bössartiger Angriff auf bisherige Strukturen. Und manches muss man einfach nur feststellen, damit es geändert wird. Im Controlling heißt es „what gets measured gets done“ – frei übersetzt: wenn etwas erst einmal gemessen und damit klar gemacht wird, wird es auch in Angriff genommen; angewandt auf die Bürgerbefragung: wenn man erst einmal die Fremdeinschätzung reflektiert hat, wird man auch an der Verbesserung arbeiten. Hoffentlich. Aber reicht das? Wer nicht weiß, wohin er will, kann auch nicht beurteilen, ob er angekommen ist.

Merkwürdig vage bleibt dann auch die Zielbeschreibung dieser Untersuchung in einem Statement des Justizministers Jochen Dieckmann vom 8.2.2001 vor dem Landtag NRW. Da heißt es:

Die Gerichte haben die Chance zur Verbesserung

Visionen für eine Justiz der Zukunft müssen entwickelt werden

Die Bürgerbefragung hat zwei Ziele:

1. Wir wollen uns der Bewertung des eigenen Erscheinungsbildes durch die Bürgerinnen und Bürger stellen.
2. Wir wollen das Bewusstsein für Bürgerfreundlichkeit bei unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weiterentwickeln.

In dem Feinkonzept der Fachhochschule werden denn auch nur „Effekte“ (wohl: wünschenswerte und gewünschte) beschrieben, wie z.B. „Fokus auf Bürgerfreundlichkeit“, „Intensiver Diskurs über Qualitätsverbesserung innerhalb und außerhalb der Justiz“.

Ausdrücklich nicht soll die Untersuchung sein:

- ein Mittel zum Ranking
- ein Kontrollverfahren
- eine Bewertung der Qualität der fachlichen Arbeit
- ein Leistungsvergleich der Gerichte untereinander.

Und wenn wir nun wissen, was die Bürgerinnen und Bürger denken und unser Bewusstsein weiterentwickelt haben? Weiter wohin? Sind wir dann am Ziel?

Die Gefahr, dass sich gerade bei einem relativ guten Ergebnis alle zufrieden zurücklehnen, ist groß. Erst recht, wenn die Bürgerinnen und Bürger uns als viel besser als erwartet bewerten. Das gilt

sowohl für die Landesebene als auch für die Transferworkshops in den einzelnen Befragungsgerichten, zumal die Frage „warum ist das AG Musterstadt so viel besser weggekommen als wir beim Thema Freundlichkeit?“ offenbar nicht gestellt werden soll – ein Leistungsvergleich soll ja nicht stattfinden. Hätte man vorher das Ziel (im Sinne einer Beschreibung eines gewünschten klar definierten und messbaren Zustandes) definiert, wäre die Ausgangssituation für eine weiterführende Qualitätsdiskussion jetzt besser.

Die Amerikaner sind da unbefangener. In einer Reihe von Bundesstaaten der USA setzen sich schon seit Jahren Richter, Anwälte, Bürger und Politiker zusammen, um gemeinsam Visionen für eine Justiz der Zukunft auszuarbeiten und um recht konkret zu beschreiben, wie die Justiz in Sachen Verständlichkeit, Zugänglichkeit usw. aussehen soll³. Bürgerbefragungen sind dort eingebettet in groß angelegte Initiativen des Total Quality Management (TQM)⁴. Das National Center for State Courts in Williamsburg, Virginia, zum Beispiel, ein gemeinsames Institut der Gerichte der Bundesstaaten für Fortbildung, Management und Technologie in den Gerichten, bietet Bausteine für Qualitätsoffensiven in Gerichten an, die sich mit den oben angesprochenen Themen befas-

sen. Dazu gehört, dass erst ein Ziel definiert wird (z.B.: wir wollen, dass mindestens 80% der Besucher erklären, sie hätten den Sitzungssaal auf Anhieb gefunden), dann der Stand abgefragt wird (Fragenbogenaktion: Ergebnis: es bejahen z.B. nur 60% die entsprechende Frage), dann Maßnahmen ergriffen werden, die Situation zu verbessern (z.B. Räume umlegen, Beschilderung verbessern), und dann erneut der Stand ermittelt wird (sind es jetzt 80%?).

In den USA gibt es auch seit langem entsprechende Befragungen – organisiert von der örtlichen Bar Association, also den Anwaltsvereinigungen. Diese münden z.T. sogar in vergleichende Bewertungen (Rankings) der einzelnen Richter, was die Verständlichkeit ihrer schriftlichen und mündlichen Kommunikation angeht, was ihre Unvoreingenommenheit und Fairness angeht, ihre Freiheit von Vorurteilen. Die „Hitlisten“ findet der aufmerksame USA-Tourist sogar reißerisch aufgemacht in Tageszeitungen. Diese Befragungen „von außen“ treiben die Richter in die Defensive, weil sie nicht in eine gemeinsame Anstrengung zur Verbesserung bezogen auf ein gemeinsam definiertes Ziel eingebunden sind, und sind eher kontraproduktiv. Aber wenn wir dergleichen nicht wollen, wird es Zeit, dass wir uns selbst Ziele im Rahmen der Bürgerfreundlichkeit setzen.

Fazit:

Diese Untersuchung ist ein Anfang und sehr viel besser als keine Untersuchung. Aber wenn die Ergebnisse auf dem Markt sind, muss es weiter gehen. Die Ergebnisse der Untersuchung können Ausgangsbasis sein, um Ziele zu erarbeiten und zu verfolgen. Diese Ziele sollten Beschreibungen eines empirisch feststellbaren Zustandes sein, wie die Justiz in 5, 10, 20 Jahren funktionieren und mit ihren Nutzern umgehen soll.

BÜRGER & JUSTIZ

GEMEINSAM IN DIE ZUKUNFT

Fragebogen

für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gerichts

zur Einschätzung der Ergebnisse

zum Forschungsprojekt des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen
„Bürgerbefragung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit“

Die eigentlich interessante Frage ist, wer denn bei uns die Visionen für die Justiz der Zukunft erarbeiten soll –

- auf welcher Ebene? Landesweit, auf OLG-Ebene, auf der Ebene der einzelnen Gerichte?
- wer soll teilnehmen: die Richterinnen und Richter allein als unersetzliche Zentralfiguren? Alle, die im Gericht mitwirken? Unter Beteiligung von Bürgervertretern, Anwälten, Staatsanwälten? Der Justizminister oder der Landtag? Zwar ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern (und nicht: den Gerichten) anvertraut, aber sollten sie ohne Rückkopplung mit den Auftraggebern – dem Volk als Souverän – ganz alleine entscheiden, wie die Schnittstelle zum Bürger aussieht, wie die Kommunikation stattfindet usw.? Das Bild der Gerichte bestimmen alle, die in ihnen arbeiten, aber sollten sie auch alle entscheiden? Hier konkurrieren die Personal(vertretungs)sicht und das Interesse an einem befriedigenden Arbeitsumfeld mit der „öffentlichen“ Sicht und den Erwartungen an das Gericht. Andererseits wissen die Servicekräfte und Wachtmeister jedenfalls der Amtsgerichte aus dem unmittelbaren und ungefilterten Kontakt mit den Besuchern mehr über deren Bedürfnisse als so mancher Richter.

Mein bevorzugtes Modell wäre eine Arbeitsgruppe auf Landesebene, in der alle Gruppen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gerichte vertreten sind, die Publikumskontakt haben, mit Vertretern der Öffentlichkeit, der Anwaltschaft und Staatsanwaltschaft, des Parlaments und des Justizministeriums – aber in allererster Linie müssten wir Richterinnen und Richter die Sache in die Hand nehmen und in diesem Gremium mitwirken. Und zwar die Praktiker im Amtsgericht, die tatsächlich mit Parteien umgehen, ebenso wie die vielleicht eher grundsätzlich und dogmatisch vordenkenden Hüter des Rechts in den Obergerichten. Die Rechtsprechung ist uns Richterinnen und Richtern anvertraut. Sie ist unsere Verantwortung.

Anmerkungen:

¹ In der 'Welt am Sonntag' vom 15.7.2001

² Koetz und Frühauf, Organisation der Amtsgerichte, Köln 1992

³ Vgl. Kaminski, Visionen für eine Justiz der Zukunft – ein Beispiel für einen Prozess, BJ 44 (Dezember 95), S. 167 ff - dort auch Bericht der Zukunftskommission für die Gerichte Virginias mit 10 Zielbeschreibungen z.B. betr. Zugänglichkeit, zügige, wirtschaftliche und faire Konfliktlösung, Öffentliches Vertrauen und Respekt in bzw. vor d. Justiz, Nutzung von Technologie zwecks Verbesserung der Erkenntnismöglichkeiten u.a.m.

⁴ Alexander B. Aikman und James D. Thomas, Total Quality Management im Gericht : Ein Handbuch für Führungs- und Verwal-

tungskräfte der Justiz, National Center for State Courts, Court Services Division, 1331 Seventeenth Street, Suite 402, Denver, Colorado 80202 (in Übersetzung von mir und bei mir per e-mail erhältlich: a.kaminski@telebel.de)

Die Autorin:

Andrea Kaminski ist Richterin am Amtsgericht in Wuppertal und Mitglied der Redaktion.



25. November
NEIN zu Gewalt an Frauen

frei leben

TERRE DES FEMMES
FAHNENAKTION

ohne gewalt

TERRE DES FEMMES

TERRES DES FEMMES e.V.
Menschenrechte für die Frau

Postfach 2565
72015 Tübingen
Tel: 07071/7973-0
Fax: 07071/7973-22

E-mail:
tdf.fahnenaktion@gmx.de
Internet:
www.terre-des-femmes.de

Kreissparkasse Tübingen
Kto.-Nr: 881 999
BLZ: 641 500 20