

Change Management in öffentlichen Organisationen des Verkehrssektors

Einleitung: Der Verkehrssektor unterliegt tiefgreifenden Veränderungen auf globaler Ebene, über die Verkehrsverwaltungen nur begrenzten Einfluss ausüben können. Diese reichen von demographischen Änderungen, wachsender Nachfrage im Personen- als auch im Güterverkehr, der Einführung neuer Technologien, Klimawandel und neuer gesetzlichen Bestimmungen bis hin zu dem politischen Bestreben, mit geringeren öffentlichen Mitteln bessere Ergebnisse zu erzielen. In den letzten Jahren wurde weitsichtiges Change Management von öffentlichen Organisationen des Verkehrssektors weltweit als eine Strategie verfolgt, die über bloße Anpassung auf diese Ansprüche hinaus durch grundlegende organisationale Veränderungen zur höheren wirtschaftlichen und Umwelteffizienz, NutzerInnen-Zufriedenheit, sowie der Erreichung politischer Ziele (z.B. Multimodalität, Nachhaltigkeit, Barrierefreiheit, Systemkapazität und/oder regionale Kohäsion) führen soll. Ziel des Forschungsprojekts "Evaluierung der Transformationen in Verkehrsadministrationen", durchgeführt in Zusammenarbeit mit der World Road Association (PIARC), war es, die Change Management-Prozesse der Verkehrsadministrationen in jeweiligen politischen-administrativen Kontexten zu analysieren.

Methode: Das Untersuchungsdesign bestand aus einem Mixed Methods-Ansatz: einer Umfrage² unter Mitgliedern der PIARC welche mittels deskriptiver und inferenzstatistischer³ Verfahren ausgewertet wurde, sechs vertiefenden qualitativen Fallstudien mittels offenen schriftlichen Fragen an Verkehrsministerien in Ländern mit unterschiedlichem sozioökonomischen und politisch-administrativen Status, wie auch ergänzenden Telefoninterviews und regelmäßigem PIARC-Austausch zur Validierung der Ergebnisse.

Ergebnisse: Die im Vergleich mit Privatsektor⁴ frappante Erfolgsquote von 100% bei Change Management-Prozessen der an der Studie teilnehmenden Verkehrsorganisationen zeigt sich als überraschend. Dieses Ergebnis lässt sich großteils durch die speziellen Charakteristika öffentlicher Organisationen und den von ihnen gewählten Change-Strategien erklären. Erstens sind Verkehrsorganisationen in Systeme der öffentlichen Verwaltung eingebettet (Verkehrssektor-Governance) und zugleich erfordert die Aufgabe der Infrastrukturbereitstellung langfristige Planungskompetenz (inkl. Umgang mit politischen Prioritäten) und ausgeprägtes Risikomanagement. InfrastrukturanbieterInnen haben tendenziell risikoaverse, konservative, zentralisierte und hierarchische Organisationskulturen und -prozesse. Im Rahmen der Change-Strategien wird daher oft versucht, die daraus resultierenden Inflexibilitäten gezielt zu bewältigen. Dabei sind sich die Verkehrsadministrationen der strukturellen Unterschiede zum Privatsektor zumindest teilweise bewusst und statt einer 1:1 Übernahme von

² n=22, Rücklaufquote 52,4%

³ Fisher-Exact-Test, Clusteranalyse und McNemar-Test

⁴ Studien, die sich mit organisationalen Veränderungen im privatwirtschaftlichen Bereich befassen, weisen bezüglich Change-Prozessen eine Fehlerquote von etwa 70% auf [1].

standardisierten Change-Modellen werden weitreichende, adaptive und bedingungsspezifische Prozesse angelegt. Dazu tragen auch eine klare Ausrichtung auf Gemeinwohl (Public Value) und ein breiteres Verständnis des Stakeholdertums bei, die in den Abläufen und organisationspezifischen Mentalitäten (auch in der Form der Public Service Motivation) eingebettet sind.

Zweitens, öffentliche Verkehrsorganisationen unterliegen einem bedeutenden politischen Einfluss auf ihre strategische Ausrichtung und Entscheidungen; in vielen Fällen wird ein Change-Prozess direkt durch eine Änderung der Prioritäten der Regierung oder durch eine direkte Regierungsentscheidung ausgelöst. Ein versiertes Management der institutionellen Schnittstellen ermöglicht es öffentlichen Verwaltungen, Prioritäten und Erwartungen der politischen Interessengruppen zu navigieren. Klare Ziele, politisches Engagement und Unterstützung tragen dabei zu einem erfolgreichen Change-Prozess bei.

Drittens, da öffentliche Organisationen von politischen InteressenvertreterInnen, Medien und NutzerInnen aufmerksam beobachtet werden und den hohen Erwartungen der Öffentlichkeit ausgesetzt sind, stehen sie vor der Herausforderung, einen Change-Prozess zu untergehen, ohne Qualitätsminderungen im täglichen Betrieb zu erfahren. Die Sorge vor einer Schädigung des öffentlichen Images durch eine Verschlechterung der Servicequalität wird bei organisationalen Änderungen berücksichtigt.

Diskussion/Conclusio: Der öffentliche Bereich hat spezifische Charakteristika und Voraussetzungen, welche darauf abgestimmte Change Management-Modelle mit Kenntnis der jeweiligen politischen Landschaft und der öffentlichen Verwaltung bedürfen. Die zugrundeliegende Hypothese, dass herkömmliche Change Management-Modelle aus privatwirtschaftlichem Kontext zu wenig auf die Merkmale des öffentlichen Sektors ausgerichtet sind und daher nicht direkt auf öffentliche Organisationen übertragen werden können, konnte im Rahmen der Forschungsarbeit verifiziert werden. Politische Abstimmung der Ziele und des Change-Mandats, Zielkomplexität (inkl. mehrfachen Ebenen des Gemeinwohls), starker Fokus auf Servicequalität und Zweitrangigkeit der Effizienzerhöhung, die starke Position von internen Change-AgentInnen, erforderliches Verständnis der organisationalen Kultur, gelebte gesellschaftliche Verantwortung, wie auch weitreichende Miteinbeziehung der Stakeholder gehören zu jenen Aspekten, die Change-Prozessen in öffentlichen Organisationen charakterisieren.

Quellen:

[1] Balogun J and Hope Hailey V. 2004. Exploring Strategic Change. Prentice Hall.