

Organisationales Lernen im Kontext von Gewalteinhebungsprozessen. Die Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien

Organizational Learning and the Containment of Violence. The Police Missions in Bosnia-Herzegovina and Macedonia

Stefanie Rämmler

Abstract

It is generally agreed that political actors can learn. If we define international organizations as political actors, and not as instruments as most theories of international relations do this, than they should also have the ability to learn. But how do international organizations learn? In the article, I answer this question by using a model of organizational learning. I examine the trigger for learning, actors of learning, the learning process and the objective of learning. Against this background, I identify two research gaps: the one is the question, why individual learning becomes organizational learning, and the other is, why an organization learns in the quality of a double-loop. By analyzing different successful and unsuccessful learning processes in the police missions in Bosnia-Herzegovina (UNMIBH, EUPM) and Macedonia (Proxima) concerning the containment of violence between 1995 and 2006, I verify structural differences concerning hierarchy, centralization and the division of labor which have an impact on the connection between individual and organizational learning, and I show which external factors influence double-loop learning.

Keywords

Internationale Organisationen – Organisationales Lernen – Organisationsstruktur – Double-Loop Lernen – Polizeimissionen

Einleitung

Ist Lernen, als kognitiver Prozess der Wissens- und Verhaltensveränderung aufgrund neuer Informationen, für die Politik gleichsam relevant wie für unseren Bildungsprozess und das Zurechtfinden in der Alltagswelt? Nach Karl W. Deutsch (1966; 1978) kann eine Verbindung zwischen Lernen¹ und Macht², als eine der Grundkategorien des Politischen, gezogen werden.

¹ Lernen meint im Sinne Deutschs die Anpassung von Verhaltensweisen (1978, 202-203). Ich übernehme diesen Lernbegriff nicht, da sich Lernen nicht immer nur auf das Verhalten bezieht, sondern auch auf die Veränderung von Wissen. Hier wird Lernen als kognitiver Prozess definiert, der aufgrund (sich verändernder) Umweltbedingungen und durch Unterschiede zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen in Organisationen ausgelöst wird, durch relativ stabile Veränderungen von Organisationswissen und Organisationshandlung gekennzeichnet ist und in der Wiederherstellung der Übereinstimmung zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen sowie der kognitiven Verarbeitung der veränderten Umweltbedingungen mündet.

² Der Machtbegriff von Deutsch ist an Lernen geknüpft: „[...] by power we mean the ability of an individual or an organization to impose extrapolations or projects of their inner structure upon their

Er geht davon aus, dass mächtige Systeme³ nicht lernen müssen, aber lernen können, und Lernen empfehlenswert ist, um im Wettbewerb mit anderen mächtigen Systemen bestehen zu können. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass nichtmächtige Systeme und politische Akteure⁴ lernen sollten, um mächtig zu werden oder Macht in einem bestimmten Politikfeld ausüben zu können, und dass das Lernen von mächtigen Akteuren dem Machterhalt dient (Deutsch 1966, 247ff.). Folglich ist Lernen in der Politik und insbesondere in den internationalen Beziehungen (IB) von Bedeutung, denn in den IB stehen sich verschiedene Systeme bzw. Staaten als politische Akteure gegenüber und werden möglicherweise für das Nichtlernen bestraft, indem sie Macht und Einfluss verlieren.⁵ In der IB-Forschung wird Lernen als analytisches Modell in unterschiedlichen Spielarten⁶ seit den 1980er Jahren genutzt.⁷ Das Lernen internationaler Organisationen (IO) ist einer der neuesten Forschungszweige der IB-Lernforschung, zu dem dieser Artikel einen Beitrag leisten will.

Die Forschung ist sich weitestgehend darüber einig, dass IOs lernen können (Dingwerth, Campe 2006; Liese, Weinlich 2006; Reinalda, Verbeek 2006, 241; Mayntz 2009, 11; Benner, Mergenthaler, Rotmann 2009; Roscher 2009), jedoch stellt sich die Frage, wie und unter welchen Bedingungen sie lernen oder eben nicht lernen. Denn abgesehen von der Feststellung, dass in IOs die Möglichkeit zum Lernen besteht, ist die politikwissenschaftliche Literatur zur Beantwortung der Fragen, wie und unter welchen Bedingungen Lernen stattfindet, wenig hilfreich, da IOs lange nicht als *Organisationen* erforscht wurden. Sie wurden als Ordnungen oder Arenen verstanden, die keine Akteursqualität besitzen (Rittberger, Zangl 2005, 23). Organisationen nicht als eigenständig handelnde Akteure zu analysieren, schließt auch das wissenschaftliche Interesse an deren Lernen aus (Dingwerth, Campe 2006, 119f.; Möhle 2009, 45f.; Ness, Brechin 1988). Daher plädierte Jack S. Levy in den 1990er Jahren für die Rezeption organisationstheoretischer Arbeiten in der IO-Forschung, da diese das Forschungsfeld für die Analyse von IOs als *Organisationen* öffnen und die Untersuchung von Lernprozessen ermöglichen (1994, 287).⁸ Levy folgend, dient das organisationstheoretische

environment. In simple language, to have power means not to have to give in, and to force the environment or the other person to do so. Power in this narrow sense is the priority of output over intake, the ability to talk instead of listen. In a sense, it is the ability to afford not to learn." (1966, 111).

³ Unter Systemen versteht Deutsch „[...] eine Menge von relativ stabilen und identifizierbaren Bestandteilen und Beziehungen zwischen diesen, die durch eine beobachtbar höhere Häufigkeit von Verbindungen oder Wechselwirkungen miteinander verknüpft sind als mit der Außenwelt und die eine deutlich größere Interdependenz aufweisen, derart, daß eine Änderung bei einem der Bestandteile eine voraussagbare Wirkung auf andere Bestandteile hat.“ (1978, 202).

⁴ Politische Akteure sind Akteure, die sich, ausgehend von ihren Wertvorstellungen, Zielen, Präferenzen und Ressourcen, am politischen Entscheidungsprozess beteiligen oder nach Beteiligung streben, z.B. Staaten, internationale Organisationen und Interessengruppen.

⁵ Auch Paul Sabatier verweist auf die Notwendigkeit von Lernen in der Politik: „In einer Welt der knappen Ressourcen haben diejenigen, die nicht lernen, einen Lernnachteil, wenn sie ihre Ziele realisieren wollen. Ein Mehr an politischer Macht kann zwar den kurzfristigen Sieg gegenüber überlegener Evidenz davontragen, aber die Kosten für die eigene Glaubwürdigkeit in einer demokratischen Gesellschaft können beträchtlich sein.“ (1993, 139).

⁶ Zu den wichtigsten Lernansätzen gehören *Government Learning* von Lloyd Etheredge und James Short (1983), *Social Learning* von Peter A. Hall (1993), *Lesson Drawing*, entwickelt von Richard Rose (1991), der darauf aufbauende *Policy Transfer* von David P. Dolowitz und David Marsh (1996; 2000) sowie der *Advocacy Coalition* Ansatz von Paul Sabatier (1988; 1998). Des Weiteren thematisiert Hugh Heclo (1974) in „Modern Social Politics in Britain and Sweden“ zwar Lernen, jedoch ohne die Konzeption eines politikwissenschaftlichen Lernmodells. Zum Mehrwert *organisationaler Lernansätze* für die Politikwissenschaft vgl. auch Malek/Hilkermeier (2003).

⁷ Die ersten empirischen Untersuchungen zu Lernen in den IB bzw. in dieser ersten Phase vor allem zu Lernen in der Außenpolitik lassen sich bereits in den 1970er und 1980er Jahren finden, wobei sich der Fokus der Arbeiten auf die Analyse der sowjetischen Politik richtete: May (1975), Jervis (1976), Breslauer (1987, 1991, 1992) und Nye (1987) sowie später Checkel (1993), Tetlock (1991) und Stein (1994) erklärten den Wandel der (sowjetischen) Politik durch Lernen, wobei Lernen lediglich als „Lehren aus der Vergangenheit Ziehen“ definiert und nicht näher theoretisiert wurde. Vgl. auch Levy 1994, 282.

⁸ Levy kritisiert neben der allgemeinen Unzulänglichkeit analytischer Lernmodelle und deren mangelnder Abgrenzung zwischen Wandel, Anpassung, Lernen und strategischem Nutzen (1994, 282), dass in den Arbeiten kollektives Lernen, worunter Regierungslernen und organisationales

Modell des organisationalen Lernens in diesem Beitrag der Untersuchung der forschungsleitenden Frage danach, wie und unter welchen Bedingungen IOs lernen.

Das erste Ziel dieses Beitrages ist es, einen Lernbegriff zu erarbeiten, der die Forschungsfrage „Wie lernen IOs?“ auf der Basis der analytischen Teilfragen nach dem Lernauslöser, dem Lernprozess, dem Lernträger und dem Lernziel operationalisierbar macht. Hieraus folgt als zweites Ziel, zwei spezifische Leerstellen zu diskutieren: zum einen die Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen und deren interne Bedingung und zum anderen die Qualität⁹ organisationalen Lernens. Für die Verbindung von individuellem und organisationalem Lernen vermute ich die zentrale Bedingung organisationsintern, in der Organisationsstruktur. Die Qualität des Lernens bestimme ich über die Lernstufen Single-Loop- und Double-Loop-Lernen, und diskutiere, welche Faktoren ausschlaggebend dafür sind, dass die Qualität eines Double-Loop-Lernens erreicht werden kann.

Ich untersuche organisationales Lernen als kognitiven Prozess der Wissens- und Verhaltensänderung in IOs am Beispiel der Polizeimissionen der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (UN) in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien¹⁰ anhand von drei Fallbeispielen: der UNMIBH-Mission in Bosnien-Herzegowina (1995-2002), der EUPM-Mission¹¹ in Bosnien-Herzegowina (2003-2006) sowie der Proxima-Mission in Mazedonien (2003-2006). Polizeimissionen sind für die Lernanalyse besonders interessant, da in den entsendenden IOs zahlreiche Evaluationsreports und Lessons-learned-Papiere zu Missionen im Allgemeinen, und insbesondere zur Arbeit der jeweiligen Missionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, entstanden sind.¹² Diese Papiere betonen jedoch eher einseitig die Erfolge der Mission, konzentrieren sich folglich auf deren Output und untersuchen innerorganisationale Lernprozesse nicht. Im Gegensatz dazu konzentriere ich mich anhand der Forschungsfragen stärker auf interne Prozesse und versuche damit, auch empirisch eine Lücke zu füllen. In der Analyse der Fälle übertrage ich das Lernmodell auf die Polizeimissionen der IOs und zeige anhand von organisationalen Veränderungen in den Polizeimissionen sowie Mandatsrevisionen, dass sich ausgehend vom gleichen Aufgabenkontext, nämlich Gewalteinhebung¹³ in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, in den Polizeimissionen unterschiedliche Lernprozesse, -qualitäten und -ziele im Gewalteinhebungsprozess ergeben haben.¹⁴

Wie lernen Organisationen?

Das Handeln von Organisationen konzentriert sich stets auf zwei Zielrichtungen: zum einen nach außen, indem die Umwelt vom Handeln der Organisation beeinflusst wird, und zum anderen nach innen, indem die Organisation von Organisationshandlungen betroffen ist.

Lernen subsumiert werden, und individuelles Lernen nicht deutlich voneinander unterschieden werden und die Interaktion dieser Ebenen ebenfalls nicht genügend berücksichtigt wird (1994, 282).

⁹ Der Begriff „Qualität“ wird hier genutzt, um die Art und Reichweite des Lernens zu beschreiben. Das soll jedoch nicht implizieren, dass Double-Loop-Lernen in jedem Fall „besser“ ist als Single-Loop-Lernen oder Single-Loop-Lernen grundsätzlich „schlechter“ ist.

¹⁰ Mazedonien ist unter der Bezeichnung Former Yugoslavian Republic of Macedonia (FYROM) international anerkannt. Ich verwende im Folgenden die Bezeichnung Mazedonien.

¹¹ Die EUPM-Mission war von 2003 bis 2012 in Bosnien-Herzegowina mit aufeinanderfolgenden Mandaten aktiv (EUPM I = 2003-2005; EUPM II = 2005-2007; EUPM III = 2008-2012). Ich konzentriere mich in der Lernuntersuchung auf das erste Mandat und den Übergang zum zweiten Mandat.

¹² Vgl. www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20090.pdf (06/11/12); www.un.org/News/Press/docs/2000/sc6973.doc.htm (06/11/12); Stavrevska 2010; Flessenkemper 2008.

¹³ Gewalt wird hier als absichtsvolle physische Schädigung verstanden (Nunner-Winkler 2004, 27; Popitz 1992, 43ff.). Unter Gewalteinhebung subsumiere ich Prozesse, die zur Verfolgung, Ahndung und Verhinderung des Wiederaufbrechens von Gewalt beitragen. Gewalteinhebung ist nicht notwendigerweise der Lernauslöser, sondern der Kontext, in dem die Arbeit der Polizeimissionen und damit auch mögliche Lernprozesse in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien stattgefunden haben. Gewalteinhebung ist folglich, nach Deutsch (1966; 1978), der Umweltbezug von organisationalem Lernen.

¹⁴ Die Lernanalyse deckt etwa einen Untersuchungszeitraum von 1996 bis 2006 ab und erfolgt auf der Basis von in Skopje, Sarajevo und Berlin durchgeführten Interviews, Dokumenten der IOs sowie Sekundärliteratur.

Genauso verhält es sich mit dem Lernen von Organisationen. Das Lernen von Organisationen hat Auswirkungen auf die Umwelt, denn wie ich, Deutsch folgend, eingangs dargestellt habe, ist Lernen für politische Akteure und Organisationen deshalb relevant, weil Lernen der Machterreichung und dem Machterhalt dient. Macht definiert sich über die Organisationsumwelt. Folglich hat das Lernen von Organisationen einen Einfluss auf die Umwelt und ist stets in diesen Kontext eingebunden, auch wenn, wie in diesem Aufsatz, das nach innen gerichtete Organisationshandeln als organisationales Lernen im Fokus der Untersuchung steht.

Ich definiere organisationales Lernen in Anlehnung an Argyris und Schön (1978; 2002, 31 f.) als kognitiven Prozess, der aufgrund (sich verändernder) Umweltbedingungen und von Unterschieden zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen in Organisationen ausgelöst wird, durch relativ stabile Veränderung von Organisationswissen und Organisationshandlung gekennzeichnet ist und in der Wiederherstellung der Übereinstimmung zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen sowie der kognitiven Verarbeitung der veränderten Umweltbedingungen mündet (ähnlich auch March, Olsen 1976; Duncan, Weiss 1979). Der organisationale Lernprozess ist sowohl durch Wissens- als auch durch Handlungsveränderung¹⁵ geprägt. Somit ist organisationales Lernen über die Veränderung von Wissen und Handlungen messbar. Argyris und Schön folgend nehme ich an, dass, um erwartete und eingetrafene Handlungsergebnisse miteinander abzugleichen, die Organisationsmitglieder ihr Organisationswissen ergänzen, hinterfragen und verändern bzw. Informationen, die sich aus veränderten Umweltbedingungen ergeben, aufnehmen, sodass sich anschließend über die Organisationsmitglieder das Wissen der Organisation verändert und diese Veränderung sich in den Entscheidungen der Organisation und der Handlung der Organisationsmitglieder widerspiegelt (Argyris, Schön 2002, 31f.). Daraus ergeben sich zwei Akteursebenen: das Individuum und die Organisation. Im Prozess des organisationalen Lernens wird das individuell Gelernte in das organisationale Gedächtnis eingebunden und somit zu organisationalem Wissen.¹⁶ Die Organisationsmitglieder orientieren sich wiederum in ihren Handlungen an diesem organisationalen Wissen als Allgemeingut, worauf die Entscheidungen der Organisationsmitglieder sowie der Organisation basieren. Zu organisationalem Wissen gehören Grundsatzpapiere, Gründungsdokumente, Mandate, Reports oder auch Arbeitspapiere.

Obwohl die Individuen in Organisationen die zentralen Träger von Lernprozessen sind (March, Olsen 1975, 156-162; Duncan, Weiss 1979, 88ff.; Argyris, Schön 1978, 29), wird der Organisation als Ganze die Fähigkeit zum Lernen nicht abgesprochen (Hedberg 1981, 6). Damit organisationales Lernen stattfinden kann, muss individuelles in organisationales Lernen übertragen werden. Hier ergibt sich eine erste analytische Leerstelle, der ich mich in diesem Beitrag widme: Eine Bedingung für organisationales Lernen ist, dass individuelles Lernen zu organisationalem Lernen wird. Als verbindende Elemente zwischen Individuum und Organisation werden in der Literatur im Wesentlichen zwei Faktoren diskutiert: Organisationsstruktur und Organisationskultur.

Organisationskultur als Bedingung für die Übertragung von individuellem Lernen in organisationales Lernen beinhaltet in der Organisationsforschung unterschiedliche Konzepte. Argyris und Schön (1978; 1996) verstehen darunter Routinen. Demgegenüber definiert Edgar Schein Organisationskulturen als geteilte Wertvorstellungen und Normen, die zu einer gemeinsamen Identität und Integration von Organisationsmitgliedern führen und dadurch ein lernförderndes Klima schaffen (1985, 9). Auch die Wirkung von Formalisierung und Routinisierung sowie Organisationsklima werden als Aspekt der Organisationskultur diskutiert (Preisendörfer 2008, 68). Ich nehme jedoch an, dass spezifische Organisationskulturen erst in Abhängigkeit von bestimmten Organisationsstrukturen¹⁷ entstehen, weshalb Organisati-

¹⁵ Argyris und Schön binden, entgegen einem ausschließlich kognitivistischen (Duncan, Weiss 1979) oder behavioristischen (March, Olsen 1976) Lernverständnis, sowohl Wissen als auch Handlung in ihren OL-Ansatz ein.

¹⁶ Organisationales Wissen stellt für Organisationen „[...] das Allgemeingut an gültigen Wahrheiten über die Wirklichkeit dar“ (Pawlowsky 1992, 203).

¹⁷ Nach Türk lassen sich Organisationsstrukturen wie folgt definieren: „Diese dem Handeln in Organisationen zugrunde liegenden Muster, Regelmäßigkeiten, Ordnungsgefüge, die sozial

onsstrukturen, als Handlungssysteme und Aufbau derer Elemente, die schlüssigere Variable für die Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen darstellt (ebenso Duncan, Weiss 1979, 106; Dodgson 1993). Daraus folgt, dass die Form der Organisationsstruktur insofern eine Bedingung für organisationales Lernen darstellt, als sie für die Übertragung von individuellem in organisationales Lernen verhindernd oder fördernd wirkt.

Richard Hall folgend, operationalisiere ich Organisationsstruktur über die horizontale und vertikale Differenzierung in Organisationen (2002, 50-55). Die vertikale Differenzierung umfasst Leitungsstrukturen bzw. den Grad an Hierarchisierung (flache vs. steile Hierarchie) und das Maß der (De-)Zentralisierung (Verhältnis der Akteure und (Unter-)Organisationen zueinander) (Hall 2002, 54). Horizontale Differenzierung beschreibt den Grad der Spezialisierung bzw. der Arbeitsteilung (Hall 2002, 52-54; Preisendörfer 2008, 67). In der Literatur wird argumentiert, dass wenig arbeitsteilige, zentralistische (Fiol, Lyles 1985) und hierarchische (steile Hierarchien) Strukturen (Pawlowsky 1992) die Übertragung von individuell Gelerntem in organisationales Lernen verhindern, weil die Kommunikation zwischen den Akteursebenen blockiert ist. Demgegenüber wird einer organischen Organisationsstruktur, die durch flache Hierarchien und Arbeitsteilung geprägt ist, eine lernfördernde Wirkung zugeschrieben, da sie die Übertragung individueller Lernprozesse in organisationales Lernen unterstützt (Burns, Stalker 1961, 103ff.). Daraus leite ich folgende erste Hypothese ab:

Hypothese 1: Organisationales Lernen tritt in Organisationen auf, deren Organisationsstrukturen eine organische Form aufweisen (flache Hierarchien und Arbeitsteilung), weil diese die Übertragung individueller Lernprozesse in organisationales Lernen fördern.¹⁸

Auch wenn diese Annahme erfüllt ist, lernen Organisationen nicht immer¹⁹ und vor allem nicht in der gleichen Qualität. Daraus ergibt sich eine zweite analytische Leerstelle. Die Qualität organisationalen Lernens kann anhand der Reichweite der Veränderungen gemessen werden. Je nach Reichweite des Lernprozesses unterscheidet sich, Argyris und Schön folgend, Lernstufen, die sich in der Veränderung von Strategien und/oder Organisationszielen widerspiegeln. Die Autoren differenzieren für die Organisation²⁰ zwei Arten von Handlungstheorien, die die Grundlage für die Lernstufen bilden: *theory-in-use* als die handlungsleitende Theorie und *espoused-theory* als die vertretene Handlungstheorie (Argyris, Schön 1974, 7; 1978, 11). Die vertretene Handlungstheorie wird genutzt, um ein bestimmtes Verhalten, eine Strategie oder Handlungsmuster zu erklären bzw. zu rechtfertigen. Die handlungsleitende Theorie bildet hingegen den „stillschweigenden“ Hintergrund der Organisationshandlung und ist beispielsweise mit einem Mandat oder einem grundsätzlichen Organisationsziel vergleichbar (Argyris, Schön 2002, 29). Auf dieser Unterscheidung bauen die Autoren die Trennung in verschiedene Lernstufen auf: Single-Loop-, Double-Loop- und Deutero-Lernen.²¹ Single-Loop-Lernen findet statt, wenn in der Organisation auf einen Lernauslöser mit Anpassung in Form von Veränderung von Strategien reagiert wird (Argyris, Schön 1978, 18). Das Ziel der Organisation, mithin die handlungsleitende Theorie der Organisation, wird dabei nicht verändert, sondern es werden lediglich die Strategien zur Erreichung des Organisati-

konsentiert und generalisiert sind und die im Handeln nicht expliziert, sondern vorausgesetzt werden, die gegenseitige Orientierungen ermöglichen und den Sinn von Aktionen bestimmen, können wir ‚Organisationsstrukturen‘ nennen. Es handelt sich dabei um ‚syntaktische‘ Muster und Regeln, die wegen ihrer Redundanz erschlossen, erklärt und in der Interaktion unexpliziert, aber stets mitgedacht, werden können.“ (1978, 92-93).

¹⁸ Ich orientiere mich hier am Begriff der organischen Struktur von Burns und Stalker (1961). Inwieweit die beiden Strukturkomponenten Hierarchie und Arbeitsteilung nur gemeinsam lernfördernd wirken und welche Veränderungen sich ergeben, wenn nur eine lernfördernde Strukturkomponente vorhanden ist (beispielsweise Hierarchie aber Arbeitsteilung), kann ich in diesem Aufsatz nicht untersuchen.

¹⁹ Nicht gelungene Lernprozesse sind methodisch schwer zu untersuchen. Andere lernverhindernde bzw. lernfördernde Faktoren, die vor allem in der Organisationsumwelt zu finden sind, sind mangelnde Ressourcen, Zwänge, Unsicherheit und der Einfluss anderer Akteure. Dies gilt sowohl für Single-Loop- als auch für Double-Loop-Lernen.

²⁰ Argyris und Schön entwickeln ihren Ansatz für das Lernen von Unternehmen, die sie als Organisationen konzeptionalisieren.

²¹ Auf Deutero-Lernen (Lernen, zu lernen) werde ich im Folgenden nicht näher eingehen, es findet in IOs jedoch ebenfalls statt.

onsziels angepasst. Demgegenüber meint Double-Loop-Lernen einen Lernvorgang, der über die Strategieanpassung hinausgeht und der Veränderung des Organisationsziels bzw. der handlungsleitenden Theorie der Organisation bedarf (Argyris, Schön 1978, 20ff.). Dieses Charakteristikum ist jedoch zugleich eine Barriere für Double-Loop-Lernen, da zentrale Ziele der Organisation nur schwer infrage gestellt werden und die Lernstufe ressourcenaufwendiger ist. Deshalb stellt sich bezüglich der Qualität von organisationalem Lernen die Frage, wann Organisationen über die Ebene des Single-Loop-Lernens hinausgehen und es zu Double-Loop-Lernen kommt. In der Literatur wird Umweltfaktoren eine unterstützende bzw. hemmende Wirkung auf Double-Loop-Lernen zugeschrieben (Adebahr 2009, 103ff.). Daraus leite ich die zweite Hypothese für diesen Beitrag ab:

Hypothese 2: In Organisationen kommt die Anpassung von Strategien häufiger²² vor als die Veränderung von Organisationszielen. Die Veränderung von Organisationszielen wird durch externe Faktoren, wie den politischen Kontext und den Einfluss externer Akteure, beeinflusst.

Damit schließe ich externe Faktoren für Single-Loop-Lernen nicht aus. Auch Single-Loop-Lernen tritt in Organisationen nicht ohne äußere Einflüsse auf. Ich frage in diesem Beitrag jedoch lediglich danach, welche externen Faktoren Organisationen dazu bringen, die Barriere der Zielveränderung, die das Double-Loop-Lernen einschließt, zu überwinden. Die Frage, inwiefern eine Verbindung zwischen Hypothese 1 und 2 besteht, also ob unterschiedliche Organisationsstrukturen zu verschiedenen Lernqualitäten führen, kann ich in an dieser Stelle aus Platzgründen nicht untersuchen, jedoch werde ich in der Diskussion der Ergebnisse darauf eingehen.

An die Polizeimissionen als Element von IOs, die hier als empirische Fälle genutzt werden, stelle ich für die Lernanalyse folgende Fragen:

1) Lernauslöser: Welche Umweltbedingungen und Probleme, die zu Unterschieden zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen geführt haben, haben organisationales Lernen in den Polizeimissionen ausgelöst?

2) Lernträger: Welche Lernträger lassen sich in den Polizeimissionen bestimmen?

3) Lernprozess: Hat Lernen stattgefunden? Inwiefern haben sich das Organisationswissen, welches sich in Arbeitspapieren, Reports und Analysen zeigt, und die Organisationshandlung, also das Auftreten nach außen sowie das Verhalten der die Organisation vertretenden Mitarbeiter, in den Polizeimissionen verändert? Wie wurde individuelles in organisationales Lernen übertragen? Welche Qualität besaß der Lernprozess? Wurden Strategien in den Polizeimissionen zur Erfüllung des Mandats angepasst? Wurden grundsätzliche Missionsziele oder das Mandat verändert?

3a) Organisationsstruktur als Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen: Wie ist die Organisationsstruktur der Polizeimission gestaltet, und inwiefern trägt sie zur Verbindung zwischen individueller und organisationaler Ebene bei?

3b) Double-Loop-Lernen: Welche externen Faktoren haben den Double-Loop-Lernprozess gefördert?

4) Lernziel: Wurden die veränderten Umweltbedingungen kognitiv verarbeitet und die Übereinstimmung zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen in der Mission wiederhergestellt?

Im folgenden Kapitel werde ich zunächst die Gewalteinhegung als Aufgabenkontext der Polizeimissionen, und damit die Umwelteinbettung des organisationalen Lernens, einführen, um daraufhin organisationales Lernen anhand der Punkte 1 bis 4 (Lernauslöser, Lernträger,

²²In diesem Beitrag lässt sich die Häufigkeit im quantitativen Sinne nicht endgültig bewerten, da hier zu wenige Organisationen untersucht werden, um der Aussage Allgemeingültigkeit zu verleihen.

Lernprozess und Lernziel)²³ in den Polizeimissionen UNMIBH und EUPM in Bosnien-Herzegowina sowie Proxima in Mazedonien zu untersuchen. Welche externen Faktoren Double-Loop-Lernen fördern (Hypothese 2/Punkt 3b), werde ich im Abschnitt zur EUPM-Mission analysieren. In den anderen Fällen kann ich kein Double-Loop-Lernen nachweisen. In Kapitel 4 konzentriere ich mich auf die Darstellung der Organisationsstruktur (Hypothese 1/Punkt 3a) der Polizeimissionen.

Organisationales Lernen in den Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien

Um die Forschungsfrage zu beantworten, untersuche ich die Polizeimissionen der EU und UN in Bosnien-Herzegowina²⁴ und Mazedonien anhand der Fallbeispiele UNMIBH (Bosnien-Herzegowina: 1995 - 2002), EUPM²⁵ (Bosnien-Herzegowina 2003 - 2006) und Proxima (Mazedonien 2003 - 2006). Die Polizeimissionen wurden in beiden Ländern in Folge der jeweiligen Konflikte²⁶ von den IOs eingesetzt. Folglich beziehe ich mich in der Lernanalyse auf die Postkonfliktphase, die in Bosnien-Herzegowina 1995 und in Mazedonien 2001 beginnt. Im Allgemeinen dienen Polizeimissionen der Stabilisierung und der langfristigen Einhegung von Gewalt²⁷, da sie dazu beitragen, die Remobilisierung der Konfliktgruppen zu verhindern, indem Sicherheitslücken geschlossen werden (Jackson 2001, 564f.). Dies gilt, wie in den Fällen Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, insbesondere dann, wenn es sich in der Konfliktsituation um ethnisch motivierte politische Gewalt²⁸ gehandelt hat. Die Polizei wird in Konflikten, die durch diese Gewaltform geprägt sind, häufig für politische Ziele instrumentalisiert, militarisiert und agiert gegen die jeweils andere(n) Ethnie(n). Während des Bosnienkrieges wurde die Polizei, die ethnisch fragmentiert, schlecht ausgebildet und unterfinanziert war, von den politischen Eliten instrumentalisiert. Angelehnt an die jeweilige ethnische Zugehörigkeit bildeten sich während des Krieges aus der Polizei heraus mehrere paramilitärische Gruppen (Perdan 2006, 186ff.), die an Kriegsverbrechen beteiligt waren (Grillot 2008, 325; Muehl-

²³ Ich werde die Punkte in der Analyse jeweils am Anfang des Satzes bzw. Abschnittes mit „ad“ kennzeichnen.

²⁴ Für Bosnien-Herzegowina wurde der Einsatz einer Polizeimission im Friedensvertrag von Dayton festgeschrieben. Vgl. www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bosagree.html (15/09/12). Merlingen und Ostrauskaite verweisen darauf, dass die UN in den 1990er Jahren Polizeireformen als zentrales Element des Wiederaufbaus in der Postkonfliktphase identifiziert hat, und führen den Anstieg der Zahl der Polizeimissionen darauf zurück (Merlingen, Ostrauskaite 2005, 298).

²⁵ Die EUPM-Mission war von 2003 bis 2012 in Bosnien-Herzegowina mit aufeinanderfolgenden Mandaten aktiv (EUPM I = 2003-2005; EUPM II = 2005-2007; EUPM III = 2008-2012). Ich konzentriere mich in der Lernuntersuchung auf das erste Mandat und den Übergang zum zweiten Mandat.

²⁶ Bosnien-Herzegowina hat von 1992 bis 1995 den gewaltintensivsten Krieg im Prozess der Auflösung Jugoslawiens erlebt. Der Bosnienkrieg wurde am 14.12.1995 mit dem Vertrag von Dayton offiziell beendet (Calic 2010; Imbusch 2006). Im Unterschied zu Bosnien-Herzegowina hat Mazedonien im Auflösungsprozess Jugoslawiens als einziger Staat keinen Krieg erlebt. Erst 2001 kam es zum Ausbruch eines bewaffneten Konflikts zwischen der mazedonischen Regierung und der albanischen Minderheit im Land. Aufgrund des Einlenkens der mazedonischen Regierung und der erfolgreichen Politik der IOs, darunter NATO, UN, OSZE und EU, konnte im August 2001 mit dem Rahmenabkommen von Ohrid eine Ausweitung der Krise verhindert werden (Eldridge 2002).

²⁷ Vgl. Fußnote 13.

²⁸ Bei der Definition von politischer Gewalt orientiere ich mich an Bonacker und Imbusch: „Politische Gewalt zeichnet sich durch das Ziel aus, welches mit dem Einsatz von Gewalt erreicht werden soll, nämlich politische Macht zu erringen oder etablierte Herrschaftsverhältnisse zu ändern. Insofern richtet sie sich vornehmlich gegen den Staat bzw. ein politisches Regime und seine Repräsentanten, aber auch gegen bestimmte stigmatisierte Gruppen oder gegen Fremde. Politische Gewalt lässt sich deshalb als Akt der Zerstörung, Verletzung oder Schädigung auffassen, deren Ziele, Objekte und Opfer, Umstände, Ausführung und beabsichtigte Wirkung eine politische Bedeutung besitzen.“ (2006, 92-93). In der Definition ethnischer Gewalt zeigt sich die Überschneidung mit dem Begriff der politischen Gewalt in der Motivation gegen das Fremde: „Ethnische Gewalt lässt sich als Handlung definieren, die darauf abzielt, gemäß einer ethnisch-rationalen Freund-Feind-Logik ausgewählte Personen körperlich zu verletzen“ (Wimmer, Schetter 2002, 314 nach Popitz 1992 und Trotha 1997). Andere Autoren argumentieren, dass es keine ethnische Gewalt ohne politische Gewalt gibt, denn die Ethnie wird von den politischen Eliten lediglich zur Erreichung ihrer Ziele genutzt. Dadurch kann die Bevölkerung mobilisiert werden, und es besteht die Möglichkeit, politische und ökonomische Kontexte zu verändern (Brubaker, Laitin 1998, 428; Fearon, Laitin 2003, 88; Gagnon 1995, 134ff.).

mann 2008, 2). In der Mazedonienkrise richtete sich die Gewalt der albanischen Minderheit²⁹ im Land gegen Polizisten. Das ist darauf zurückzuführen, dass die albanischen Mazedonier im mazedonischen Polizeiwesen unterrepräsentiert waren und mazedonische Polizisten gegen albanische Mazedonier repressiver vorgingen als gegen (jugo)slawische Mazedonier. Des Weiteren bestanden auch in Mazedonien politisch instrumentalisierte Polizeistrukturen und Ausbildungsdefizite (Badeva 2004, 96; Flessenkemper 2008, 80; Grillot 2008, 332).

Die Polizei hat folglich sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch in Mazedonien in der Konfliktsituation zur Verstärkung von Gewalt, insbesondere in ihrem Tätigkeitsfeld – dem lokalen Raum – beigetragen. Mit der Beendigung des Bosnienkrieges und der Mazedonienkrise nahm zwar die Gewalt ab, jedoch veränderte sich das Polizeiwesen nicht automatisch.³⁰ Sowohl für Bosnien-Herzegowina als auch für Mazedonien lässt sich die Relevanz der Polizeimissionen in der Postkonfliktphase, auf die ich mich hier konzentriere, folglich damit begründen, dass sie die Aufgabe hatten, zur dauerhaften Gewalteinhegung beizutragen, indem sie das Polizeiwesen zu einer von politischem und ethnischen Einfluss freien Institution umgestalteten sowie die Polizei in Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu Akteuren ausbildeten, die Sicherheitslücken schließen und die Remobilisierung der Konfliktparteien verhindern können. Die Gewalteinhegung in der Postkonfliktphase stellt somit den Aufgabenkontext der Polizeimissionen dar. In diesen Kontext ist die folgende Lernanalyse eingebettet.

Nachdem ich die Relevanz der Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, und damit den Umweltbezug des Lernens im Sinne Deutschs (1966; 1978), verdeutlicht habe, werde ich im Folgenden organisationales Lernen in der UNMIBH-, EUPM- und Proxima-Mission untersuchen. Ich konzentriere mich in der Analyse auf die Fragen nach den Lernauslösern, den Lernträgern, der Qualität des Lernens und den Lernzielen sowie auf die Beschreibung des Lernprozesses.

Die UNMIBH-Mission in Bosnien-Herzegowina

Die UNMIBH-Mission wurde 1995 von der UN nach dem Ende des Bosnienkrieges in einer Situation eingesetzt, in der die öffentliche Ordnung wieder hergestellt werden musste und, aufgrund der Instrumentalisierung und Militarisierung sowie der Einbindung der Polizei in Gewalthandlungen, kein funktionierendes Polizeisystem existierte (Wisler 2005, 141). Im Kontext der Gewalteinhegung bestand das Ziel der UNMIBH-Mission darin, bei der Umstrukturierung der Polizei zu einer multiethnischen Organisation zu helfen und den Fokus der Polizeiarbeit weg vom Schutz politischer Akteure und hin zum Schutz der Individuen zu legen.³¹ Diese Ziele der Mission waren mit den allgemeinen Aufgaben des Monitorings und des Trainings durch ein vages Mandat unterlegt, das heißt den Missionsmitarbeitern wurde für ihre Arbeit kein detaillierter Arbeitsrahmen in Form von Projekten und Programmen vorgegeben (Wisler 2005, 145).³² Die Strategien und Aufgaben der UNMIBH-Mission zur Erfüllung der Missionsziele bestanden darin, Polizeibeamte zu trainieren, ihnen Hilfestellung bei der täglichen Arbeit zu geben sowie die Tätigkeit der Polizei zu überwachen.³³

In der Startphase der Mission konzentrierten sich die Missionsmitarbeiter zunächst auf das Monitoring und das Sammeln von Informationen über den Zustand der Polizei. In dieser Pha-

²⁹Im Folgenden werden die Vertreter der albanischen Minderheit in Mazedonien als albanische Mazedonier bezeichnet und die Mazedonier als ((jugo)slawische) Mazedonier betitelt. Zur Verteilung albanischer und weiterer dominierender Minderheiten in Mazedonien (Zensus 2002): Albaner 25%, Türken 3,9%, Roma 2,66%. Weitere Minderheiten: Wlachen, Aschkali und Ägypter. Vgl. State Statistical Office (23/01/13). Neben den albanischen Mazedoniern spielten jedoch weitere Minderheiten im Mazedonienkonflikt und im Polizeireformprozess keine zentrale Rolle.

³⁰Insbesondere die bosnische Polizei galt auch nach Kriegsende noch als Unsicherheitsfaktor (Collantes Celador 2009, 233; Ivković, Shelley 2005).

³¹www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html (09/11/12).

³²Die Missionsmitarbeiter konnten nur langsam mit der Arbeit beginnen, da die materielle Ausstattung der UNMIBH-Mission in der Startphase ungenügend war. Es fehlten sowohl Personal als auch Ressourcen vor Ort (Benner, Binder, Rotmann 2007, 38) UNMIBH war die erste Polizeimission der UN in diesem Umfang.

³³www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/mandate.html (15/09/12).

se kamen die Mitarbeiter zu dem Schluss, dass man zunächst bei eher technischen Aspekten auf der Individualebene der bosnischen Polizei ansetzen müsse.³⁴ Des Weiteren wurde festgestellt, dass die bosnische Polizei mit über 44.000 Polizisten, die sich auf drei parallele Polizeistrukturen verteilten (bosnisch, serbisch, kroatisch), für Korruption anfällig war und die ethnische Teilung des Landes im Sicherheitsbereich verstetigte (Merlingen, Ostrauskaite 2006, 58). Deshalb konzentrierte sich die Mission in dieser ersten Phase insbesondere auf die Reduzierung der Polizeistärke, die Sanktionierung von ethnisch nicht unabhängiger Polizeiarbeit sowie die Aus- und Weiterbildung der Polizisten (International Crisis Group 2002, 6).³⁵ Die Arbeit der Mission war in dieser Phase vor allem durch das sogenannte *co-location* geprägt, das heißt Mitarbeiter der Mission begleiteten bosnische Polizisten bei ihrer täglichen Arbeit (Ivković, Shelley 2005, 431). Auch wenn die UNMIBH-Mission damit dazu beitrug, dass die Polizei in Bosnien-Herzegowina kein Gewaltakteur mehr war, wurde Ende der 1990er Jahre immer deutlicher, dass das Missionsziel, also die Umstrukturierung der Polizei zu einer multiethnischen Organisation sowie die Sicherstellung des Schutzes der bosnischen Bevölkerung durch die Polizei und damit die Umbildung der bosnischen Polizei zu einem gewalteinhebenden Akteur, nicht nur durch das Training und *co-locating* von Polizeibeamten realisiert werden konnte, sondern eine Umbildung des Polizeiwesens auch auf höheren Ebenen notwendig war, um gegen politische und/oder ethnische Instrumentalisierung der Polizei vorzugehen (Ivković, Shelley 2005, 431). Inwiefern das Polizeiwesen zu diesem Zeitpunkt noch entlang ethnischer und politischer Linien fragmentiert war, zeigt die Petersberger Erklärung (Bonn) vom 25.04.1996, in der die Bosnisch-Kroatische Entität (Föderation) Bosnien-Herzegowinas³⁶ und die UNMIBH-Mission übereinkamen, dass eine grundlegende Polizeireform notwendig sei. Diese Erklärung wurde von der in der Republika Srpska (Serbische Entität in Bosnien-Herzegowina) dominierenden Partei SDS (Srpska Demokratska Stranka, zu diesem Zeitpunkt noch unter der Führung von Radovan Karadžić) nicht angenommen, da eine Polizeireform bedeutet hätte, dass die Republika teilweise ihre Autonomie in der Polizeiarbeit hätte aufgeben müssen. In der Republika Srpska orientierte sich die Polizeiarbeit zu diesem Zeitpunkt noch deutlich entlang ethnischer Linien, und die Polizisten gehörten fast ausschließlich dem serbischen Bevölkerungsteil an (Ivković, Shelley 2005, 431; Wisler 2005, 149).

Den Strategiewandel der UNMIBH-Mission interpretiere ich als organisationalen Lernprozess, da sich damit das Wissen und die Handlungen der Mission dauerhaft verändert haben.³⁷ (ad 1) Ausgelöst wurde dieser Lernprozess dadurch, dass in der Polizeimission festgestellt wurde, dass das Missionsziel durch die Strategien und Tätigkeiten der Mission nicht vollständig erreicht werden konnte.³⁸ Damit bestanden Divergenzen zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen. (ad 2) Diese Unterschiede wurden von den Missionsmitarbeitern, insbesondere während der Begleitung der bosnischen Polizisten und der Verhandlung über Polizeireformen und Trainingsmaßnahmen, festgestellt und vor allem auf die mangelnde Professionalisierung und Entpolitisierung der Polizei zurückgeführt.³⁹ (ad 3) Die Beobachtungen und damit das veränderte Wissen der Missionsmitarbeiter wurden in der Mission diskutiert, flossen in das Missionswissen ein⁴⁰ und führten schließlich zur Strategieanpassung und somit zur Handlungsänderung der Mission. Die veränderte Strategie zur Erfüllung des Missionsziels ist dadurch gekennzeichnet, dass die Missionsmitarbeiter nicht mehr nur die unteren Polizeioffiziere begleiteten, sondern auch politisch und ethnisch unab-

³⁴ Als offizielle Vereinbarung steht dafür die Petersberger Erklärung in Bonn vom 25.04.1996 zwischen Föderation (also ohne die Entität Republika Srpska) und UNMIBH, die festlegte, dass die Polizei umgebildet werden muss. www.ohr.int/other-doc/fed-mtnng/default.asp?content_id=3576 (02/10/12).

³⁵ www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html (02/10/12).

³⁶ Bosnien-Herzegowina besteht aus zwei Entitäten: der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Republika Srpska.

³⁷ Siehe weitere Beispiele für Lernen in der Mission bei Benner, Binder, Rotmann 2007, 41-42.

³⁸ www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/356/14/PDF/N9635614.pdf?OpenElement (14/11/12).

³⁹ Silvestri 2011.

⁴⁰ www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/026/19/PDF/N9702619.pdf?OpenElement (14/11/12);
www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/356/14/PDF/N9635614.pdf?OpenElement (14/11/12).

hängige Polizeikommissare auf Kantons- und Entitätsebene installierten (Ivković, Shelley 2005, 430f.). Des Weiteren konzentrierte sich die Missionsarbeit nicht mehr auf die Individualebene, sondern die Institutionenumbildung und die Forcierung von Polizeireformen standen im Fokus der Tätigkeiten.⁴¹ Dieser Lernprozess zeigt sich auch in der Restrukturierung der Programmbereiche der Mission: Ab 1999 wurden die Programmbereiche Polizeireform, Restrukturierung der Polizei, Polizei und Kriminologie, Institutionenbildung und Kooperation, Vertrauensbildung und die Einbindung der bosnischen Polizei in UN-Missionen institutionalisiert (Wisler 2005, 147ff.). Unter anderem auf der Basis dieses Lernprozesses der UNMIBH-Mission wurde die Zahl der Polizisten auf ca. 15.800 minimiert, Polizisten, die in Kriegsverbrechen involviert waren, wurden entlassen und Trainingsmethoden im Bereich „demokratische Polizeiarbeit“ institutionalisiert (Collantes Celador 2009, 233). Zudem wurden kleinere Reformen angestoßen, wie die Trennung von Polizei und Geheimdienst (Penksa 2006, 3). Hinsichtlich der Qualität des Lernprozesses bewerte ich das Lernen der UNMIBH-Mission als Single-Loop-Lernen, da keine grundsätzlichen Organisationsziele hinterfragt und das Mandat nicht verändert wurde (Benner, Binder, Rotmann 2007, 40). Lediglich die Strategien zur Erreichung des Mandats wurden angepasst. (ad 4) Das Lernziel, eine Übereinstimmung zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen, konnte folglich durch die Veränderung der Missionsstrategien erreicht werden.

Die EUPM-Mission in Bosnien-Herzegowina

Die Aufgaben der UNMIBH-Mission wurden 2003 von der ersten Polizeimission der EU, EUPM, übernommen.⁴² Bis 2012 arbeitete die EUPM-Mission mit dem dritten Mandat und wurde im Juni 2012 offiziell geschlossen. Die Mission ist in drei Phasen mit unterschiedlichen Mandaten unterteilt: EUPM I von 2003 bis 2005, EUPM II von 2006 bis 2007 und EUPM III von 2008 bis 2012. Ich konzentriere mich in der Lernanalyse auf EUPM I und den Übergang zu EUPM II.

Im Kontext der Gewalteinhegung zielte das Mandat der EUPM I-Mission durch Mentoring, Inspektion und Monitoring auf die nachhaltige Etablierung einer Polizei unter bosnischer Führung, die gemäß europäischen Polizeistandards arbeiten sollte.⁴³ Unter diesem allgemeinen Mandat konzentrierte sich EUPM I vor allem auf vier Kernbereiche: die Entwicklung der unabhängigen Polizei, den Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption und die Nachhaltigkeit der Polizei und Kapazitätsbildung (Merlingen, Ostrauskaite 2006, 60ff.). Weder das Concept of Operations (CONOPS) noch der Operation Plan (OPLAN), die normalerweise die Arbeit einer EU-Mission detailliert beschreiben, spezifizierten das Mandat und die Kernbereiche der EUPM I (Penksa 2006, 6). Deshalb war es für die Missionsmitarbeiter problematisch, das Missionsmandat zu operationalisieren (Merlingen, Ostrauskaite 2006, 62-64). Nicht nur, dass die EUPM im ersten Mandat, ähnlich wie die UNMIBH, sehr allgemeine Aufgaben und Ziele verfolgte, EUPM I war auch aufgrund schlechter Ausstattung und Rekrutierung mit internen Problemen konfrontiert (Collantes Celador 2009, 232). Hinzu kam, dass EUPM I unbeendete Projekte der UN-Mission übernehmen musste und viel Personal von der UN-Mission, wie etwa der Missionsleiter Sven Fredriksen, übernommen wurde (Stavrevska 2010, 7), was sich jedoch nicht vorteilhaft auswirkte, sondern zu Rollenkonflikten führte (Merlingen, Ostrauskaite 2006, 61; Stavrevska 2010, 7-8).

Im Unterschied zur UN-Mission ging man in der EUPM I-Mission wenig innovativ mit der Situation um. Die Arbeit der EUPM I-Mission blieb in dieser Phase ausschließlich auf die techni-

⁴¹ Diese Veränderung des Missionsfokus wird in der Literatur auch als Demokratisierung der Polizeiarbeit beschrieben. Vgl. zur demokratischen Polizeiarbeit Grillot 2008, 320. Demokratische Polizeiarbeit bestand für UNMIBH darin: „This strategy was refined further in a three point plan, published in January 1999 and calling for (1) more post-communist, postparamilitary restructuring; (2) more rigorous training, selection, certification and de-certification procedures; and (3) more democratisation by establishing de-politicised, impartial, accountable, and multinational police forces dedicated to the principles of community policing“ (International Crisis Group 2002, 7).

⁴² Trotz des erfolgreichen Lernens und der Arbeit von UNMIBH war 2002 klar, dass es der bosnischen Polizei nicht zugetraut werden konnte, das Recht effektiv und demokratisch durchzusetzen und zu überwachen sowie selbstständig zur Einhegung von Gewalt beizutragen. Daher war der Einsatz einer Polizeimission weiterhin notwendig (Merlingen, Ostrauskaite 2005, 304).

⁴³ www.eupm.org/Documents/council1.pdf (20/09/12).

sche Ebene (beispielsweise Infrastrukturausstattung) und den Bereich der Beendigung der UN-Projekte beschränkt. Die Kernbereiche der Mission wurden nicht ausgearbeitet. Im Gegensatz zum Single-Loop-Lernerfolg der UNMIBH-Mission in Bosnien-Herzegowina kann dieser für die EUPM I-Mission der EU folglich nicht festgestellt werden (Flessenkemper 2011; Silvestri 2011). Es fanden keine Veränderungen und Anpassungen statt.

Lernen setzte in der EU-Mission erst mit dem Übergang zum zweiten Mandat ein (Collantes Celador 2009, 232). Die nachhaltige Etablierung eines bosnischen Polizeiwesens, das nach europäischen Polizeistandards arbeitete, wurde als Missionsziel nicht erreicht und die Programme zur Erreichung dieses Ziels wurden in der Mission als nicht angemessen und hilfreich bewertet (Flessenkemper 2011). (ad 1) Das Nichterreichen des Missionsziels in der EUPM I-Mission ist der Lernauslöser im Übergang zum zweiten EUPM-Mandat, da die erwarteten Handlungsergebnisse nicht eingetroffen sind. (ad 2) Auf der Ebene der Missionsmitarbeiter wurde nach dem ersten Mandat festgestellt, dass die Arbeit der Polizeimission nicht nur auf der technischen Ebene bestehen könne, sondern weitreichendere, auch politische Reformen notwendig wären und die bosnische Polizei stärker in die Programmentwicklung eingebunden werden müsse (Penksa 2006, 18). (ad 3) Diese Informationen wurden nicht nur in der Mission selbst diskutiert, sondern auch in den EU-Institutionen in Brüssel, was schließlich dazu führte, dass das Mandat der EUPM-Mission für die zweite Missionsphase von der EU geändert wurde.⁴⁴ Es handelt sich dabei um einen Double-Loop-Lernprozess, da grundsätzliche Ziele der Mission verändert wurden.⁴⁵ Das Mandat für die zweite Missionsphase zielte, aufbauend auf dem Mandat der ersten Mission zusätzlich darauf ab, dass die Polizei „[...] should operate in accordance with commitments made as part of the Stabilisation and Association Process with the European Union, in particular with regard to the fight against organised crime and police reform“⁴⁶. (ad 3b) Der Double-Loop-Lernprozess ist in diesem Fall durch externe, lernfördernde Faktoren determiniert. Zum einen bestand ein externer Anpassungsdruck, um als Verhandlungspartner in den beginnenden Polizeireformverhandlungen zwischen der bosnischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft unter der Leitung des Obersten Repräsentanten für Bosnien-Herzegowina, Paddy Ashton, nicht marginalisiert zu werden (Muehlmann 2008, 4ff.; Richter 2008, 6). Denn mit der Übernahme der Polizeimission durch die EU 2003 ging auch ein Transfer der Verantwortung für die demokratische und politische Entwicklung Bosnien-Herzegowinas einher (Wisler 2005, 152). Zum anderen begann die EU zu diesem Zeitpunkt, Verhandlungen mit Bosnien-Herzegowina über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) zu führen. Die Polizeireform stellte eines der Kriterien für den Abschluss des SAA dar (Collantes Celador 2009; Richter 2008). Folglich musste die EU, um ihre Rollenerwartung zu erfüllen, die Polizeimission mit einem Mandat ausstatten, das es der Mission erlaubte, nicht nur auf der technischen Ebene zu arbeiten, sondern die bosnische Polizei auch im Polizeireformprozess zu unterstützen.

Der Double-Loop-Lernprozess der EUPM-Mission ist in diesem Fall durch Single-Loop-Lernen unterlegt (ad 3), da sich nicht nur die Missionsziele verändert haben, sondern auch die Strategien zur Erreichung dieser Ziele:⁴⁷ In der ersten Phase von EUPM II wurde eine umfassende Evaluation und Befragung der lokalen Polizisten zu ihren Bedürfnissen durchgeführt (Stavrevska 2010, 9). Die Ergebnisse dieser Befragung flossen in die Programmentwicklung im zweiten Mandat ein, was die stärkere Einbindung der lokalen Polizei verdeutlicht (Penksa 2006, 15).⁴⁸ Der grundsätzliche Wandel zwischen EUPM I und II wird durch die wesentlich aktivere Rolle der Mission im zweiten Mandat unterstrichen:

⁴⁴ www.eupm.org/Documents/COUNCIL%20JOINT%20ACTION%202005-824-CFSP.pdf (20/09/12).

⁴⁵ Parallel zu diesem anspruchsvollen Lernprozess fanden auch interne Anpassungen als Single-Loop-Lernen in der Organisationsstruktur und in der Ergebniskontrolle statt (Eichholz 2011; Flessenkemper 2011).

⁴⁶ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:307:0055:0058:EN:PDF (11/11/12).

⁴⁷ Ich vermute für den Übergang zwischen EUPM I und II einen Deutero-Lernprozess, also „das Lernen zu lernen“, da ein alle sechs Monate stattfindender Evaluationsprozess der EUPM-Arbeit institutionalisiert wurde, der zu schnelleren Anpassungen in der Mission führen sollte. Dieser Vermutung kann jedoch aus Platzgründen hier nicht nachgegangen werden.

⁴⁸ Merlingen argumentiert, dass die umfassenden Änderungen der Mission im zweiten Mandat die Kritik am ersten Mandat widerspiegeln: „Indeed, the new mandate is an indirect critique of the record of EUPM I. It tasks the follow-on mission to play a more active role in assisting Bosnian law enforcement

„EUPM-II is developing a more proactive role than in its first mission and is leading coordination of ESDP policing aspects, such as in assisting local authorities in their fight against organized crime and strengthening the control, inspection and accountability of BiH police“ (Penksa 2006, 21).

(ad 4) Mit der Mandats- und Strategieänderung, der aktiveren Rolle der EUPM in Bosnien-Herzegowina und dem verstärkten Fokus auf die Einbindung und Befragung bosnischer Polizisten war die Mission im zweiten Mandat erfolgreicher und entwickelte sich zum wichtigen Verhandlungspartner auch auf politischer Ebene im Polizeireformprozess (Muehlmann 2008).

Die Proxima-Mission in Mazedonien

Mazedonische Polizeibeamte waren in der Mazedonienkrise 2001 in Gewalthandlungen verwickelt, und es bestand ein hohes Misstrauen der albanischen Bevölkerung gegenüber der Polizei, weil diese fast ausschließlich aus mazedonischen Polizeibeamten bestand (Flessenkemper 2008, 80; Grillot 2008, 332). Die Entsendung der Polizeimission Proxima durch die EU diente in der Phase nach der Mazedonienkrise der langfristigen Gewalteinhegung, da die Mission dabei half, dass mazedonische Polizeisystem dahingehend umzubilden, dass albanische Mazedonier gleichberechtigt vertreten waren und Polizisten aller Dienstgrade in ihrer Tätigkeit frei von ethnischer Zugehörigkeit urteilten.⁴⁹

Die Polizeimission Proxima war von Dezember 2003 bis Dezember 2005 in Mazedonien aktiv.⁵⁰ Proxima hatte kein exekutives Mandat und war zunächst nur für ein Jahr geplant. Das Mandat der Mission bestand im Aufgabenkontext der Gewalteinhegung im Allgemeinen im Monitoring, Mentoring und der Inspektion sowie im Speziellen darin, Recht und Ordnung in Mazedonien zu konsolidieren, das Innenministerium zu reformieren, die Bildung einer Grenzpolizei zu unterstützen sowie das Vertrauen zwischen lokaler Polizei und Grenzpolizei wieder herzustellen (Halas, Frank 2006, 1-2; Stavrevska 2010, 11). Die Missionsarbeit wurde anfangs durch Rekrutierungs- und Ausstattungsprobleme behindert: Es dauerte drei Monate, bis die Mission mit der erforderlichen Ausstattung ausgerüstet war (Flessenkemper 2008, 83; Merlingen, Ostrauskaite 2006, 89). Auch die Ausbildung der Missionsmitarbeiter verlief heterogen, was dazu führte, dass keine einheitlichen Polizeipraktiken angewandt wurden, sondern verschiedene nationale Polizeipraktiken die Arbeitsgrundlage bildeten. Des Weiteren fehlte es an interkultureller Schulung der Missionsmitarbeiter (Halas, Frank 2006, 5). Die Mission musste zudem in der ersten Phase die Aufgaben einer Fact-Finding-Mission übernehmen, da es keine grundlegenden Informationen über den Zustand und die Bedürfnisse des Polizeiwesens gab. Ferner fehlten den Mitarbeitern Erfahrungen in der Polizeireformarbeit und im Programmmanagement.⁵¹ Die Missionsmitarbeiter arbeiteten in dieser Ausgangslage ad hoc ohne konkrete Strategien zur Erreichung der Missionsziele (Flessenkemper 2008, 90). (ad 1) Für den mazedonischen Fall bewerte ich diese wenig zielführende Situation, die durch Beschwerden der Missionsmitarbeiter kommuniziert wurde,⁵² als Lernauslöser. Die Divergenz zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen entstand in der Proxima-Mission folglich vor allem dadurch, dass in der Mission konkrete Handlungsanweisungen und zu erreichende Handlungsergebnisse fehlten. (ad 2) Aufbauend auf der Informa-

agencies in planning and conducting crime investigations.“ (Merlingen, Ostrauskaite 2006, 77) Auch in der Bewertung der EU selbst lässt sich das herauslesen: „Building on the work, successes and lessons learned during the first three years, at the beginning of 2006 the EUPM’s mandate was refocused [...]“. www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf S. 71 (20/09/12).

⁴⁹ Da das Land sich 2001 bereits im Assoziierungsprozess mit der EU befand, bat die mazedonische Regierung offiziell um eine EU-Polizeimission (Stavrevska 2010, 10). www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf (23/09/12).

⁵⁰ Außerdem waren in Mazedonien die militärische Mission Concordia von März bis Dezember 2003 und die zivile Mission EUPAT von Dezember 2005 bis Juni 2006 aktiv. Des Weiteren fanden Kommissionsprojekte im Rahmen des CARDS-Programms statt.

⁵¹ Auch die Tatsache, dass der Proxima-Missionsleiter zuvor Leiter der OSZE Police Unit in Mazedonien war, widerspricht dem nicht, denn die OSZE-Mission hatte einen anderen Aufgabenfokus (Flessenkemper 2008, 82).

⁵² Flessenkemper 2010; Stojanovski 2010; Pendarovski 2010.

tionsbasis der Mitarbeiter entschied die Missionsleitung im Juni 2004 die Umorganisation der Mission (ad 3), woraufhin Programmbereiche⁵³ entstanden sowie Projekte und Managementstrukturen entwickelt wurden (Flessenkemper 2008, 82, 91).⁵⁴ Zudem wurde ein Benchmarking System entwickelt, um die Tätigkeit der Missionsmitarbeiter ergebnisorientierter zu gestalten, was durch wöchentliche Sitzungen zu einem hohen Maß an Informationsaustausch beitrug (Stavrevska 2010, 12-13). Die Verarbeitung der Informationen und Beschwerden der Missionsmitarbeiter führte folglich zu verändertem Problem- und Organisationswissen, welches als neue Handlungsgrundlage für die Mission diente. Ich interpretiere diesen Prozess als internen Single-Loop-Lernprozess, da die Missionsziele nicht grundsätzlich hinterfragt wurden, sondern das Lernen auf der Ebene der Strategieanpassung angesiedelt ist. (ad 4) Durch die Veränderungen der Strategien konnten die Missionsziele und somit die erwarteten Handlungsergebnisse erreicht werden. Obwohl es auch im mazedonischen Fall ein zweites Mandat gab – Proxima I und II – kann trotzdem kein Double-Loop-Lernen festgestellt werden, da das Mandat nur verlängert wurde, weil die Projektziele in der kurzen Mandatsdauer nicht erreicht wurden. Eine Mandatsänderung fand jedoch nicht statt (Stavrevska 2010, 11).

Organisationsstruktur als verbindendes Element zwischen Individuum und Organisation in den Polizeimissionen

Anhand der Fallbeispiele habe ich gezeigt, dass organisationales Lernen in Polizeimissionen vorkommt, es jedoch, wie im Beispiel der EUPM I-Mission in Bosnien-Herzegowina, nicht notwendigerweise stattfindet. Die Ausgangsbedingungen der untersuchten Missionen waren ähnlich, da ihre grundsätzliche Aufgabe darin bestand, zur Gewalteinhebung in der Postkonfliktphase beizutragen. Jedoch unterscheiden sich die Missionen hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur (ad 3a), die ich als verbindendes Element zwischen individueller und organisationaler Ebene, und damit als interne Bedingung für organisationales Lernen, herausgearbeitet habe.

In der UNMIBH-Mission entwickelte sich im Bereich der horizontalen Differenzierung der Organisationsstruktur trotz des vagen Mandats und der wenigen Vorgaben durch die UN schnell eine Arbeitsteilung: Die Mission bestand aus Abteilungen für Verbrechensbekämpfung, Zivile Angelegenheiten, einem Büro für Menschenrechte sowie einem eigenständigen Polizeibereich (IPTF) (Silvestri 2011). Der Polizeibereich war zudem intern durch die Zuständigkeiten für die Programmbereiche und Projekte arbeitsteilig organisiert.⁵⁵ In der Mission wurde der Polizeibereich durch eine eigenständige Leitungsebene abgedeckt, die nicht mit

⁵³ Programme Proxima I: uniformed police, criminal police, Department of state security and counter intelligence, internal control, border police; Proxima II: organized crime, public peace and order, border police (Stavrevska 2010, 11). Vgl. auch Flessenkemper 2008, 87ff.

⁵⁴ So zeigte sich beispielsweise im Aufklärungsprozess des Flugzeugabsturzes des mazedonischen Präsidenten Boris Trajkovski 2004 in Bosnien-Herzegowina, dass die mazedonische Polizei ungenügend in der Spurensicherung ausgebildet war (Flessenkemper 2008, 87ff.). In der Folge wurde dies in die Programme der Proxima-Mission aufgenommen (Flessenkemper 2010; Stojanovski 2010).

⁵⁵ „IPTF was involved in changing the primary focus of the local police from the security of the state to the security of the individual. The police forces were largely downsized from their over-represented ethnic groups and war-time numbers to the cap set by restructuring agreements. IPTF helped to recreate multi-ethnic police forces to make sure that they were professional and effective. This restructuring and reform function expanded beyond the Ministry of Interior with IPTF being involved in the establishment and training of Court Police, the State Border Service and the Bosnia and Herzegovina police contingent selected for duty in UN peacekeeping missions outside the former Yugoslavia. IPTF was also closely involved in the recruitment, selection, training and deployment of police cadets from under-represented ethnic and gender groups at the two police academies, as well as in encouraging the return and transfer of experienced officers. IPTF was responsible for basic training courses in human dignity and transitional training and for advanced training courses for command and senior officers in both entities of Bosnia and Herzegovina. Under a specific training mandate, IPTF also provided specialized training in Organized Crime, Drugs and Crowd Control and Major Incident Management. In addition, IPTF supported local police through the co-location of its personnel at the Interior Ministries, Public Security Centres and Police Stations, and by providing expert support to investigation of special cases. Other IPTF tasks included weapons inspections, prison inspections and monitoring the enforcement of traffic and crime control.“
www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html (05/09/12).

zivilen Führungspersonen besetzt war, sondern stets mit einem Polizeikommissar. UNMIBH war nicht nur intern arbeitsteilig organisiert, sondern auch regional über ganz Bosnien-Herzegowina verteilt – es gab Büros in Banja Luka, Bihac, Dobojo, Mostar, Sarajevo, Tuzla und im Bezirk Brčko.⁵⁶ Da der Polizeibereich in der Mission durch eine eigene Leitungsebene ausgestattet war und die Kommunikation zwischen den Abteilungen nicht über die Gesamtmissionsleitung geleitet wurde, entwickelten sich im Bereich der vertikalen Differenzierung der Organisationsstruktur flache Hierarchien, was den Austausch zwischen den Abteilungen und den Missionsmitarbeitern verbesserte und Innovationen unterstützte (Silvestri 2011).

Die Organisationsstruktur der EUPM ist im Bereich der vertikalen Differenzierung im Gegensatz zur UN-Mission im ersten Mandat hierarchischer aufgebaut. Die EUPM arbeitete speziell im Polizeibereich und war nicht in eine ausgedehntere EU-Mission eingebunden. Dem Missionsleiter⁵⁷ wurde eine zentrale Leitungsfunktion zugesprochen, dem keine weiteren dezentralen Entscheidungsebenen unterstellt waren (Nikolov 2011; Silvestri 2011).⁵⁸ EUPM I war nicht nur intern in Bosnien-Herzegowina durch starre Leitungsstrukturen gekennzeichnet, sondern auch im Austausch mit der EU-Ebene in Brüssel.⁵⁹ Arbeitsteilung und Spezialisierung konnten sich als horizontale Strukturmerkmale in der Mission aus zwei Gründen nur schwer entwickeln: Zum einen war die Mission mit nur wenig zivilem Personal ausgestattet, das analytische und koordinierende Aufgaben hätte wahrnehmen können. Es fehlten auch Spezialisten, vor allem in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Kriminalität im Finanzbereich sowie Menschenhandel (Penksa 2006, 6). Zum anderen wurden die EUPM Mitarbeiter ohne detaillierte Arbeitsanweisung ins Feld geschickt. Die Missionsmitarbeiter sollten gemäß europäischen Polizeistandards und -praktiken arbeiten, ohne dass definiert worden wäre, was europäische Polizeistandards sind (Collantes Celador 2009, 240). Das führte zu stark individualisierten Arbeitsabläufen, die sich nicht zu arbeitsteiligen Strukturen entwickelten, sondern zur Lähmung der Mission führten. Zudem fehlte es an Informationsaustausch zwischen den Mitarbeitern und an geeigneten Reporting-Mechanismen (Penksa 2006, 10-12).⁶⁰

EUPM veränderte nach dem ersten Mandat die Struktur.⁶¹ Dies wurde sogar im öffentlich zugänglichen Magazin der Mission kommuniziert.⁶² EUPM II hatte dann eine deutlich lernfreudigere Organisationsstruktur, die durch flachere Hierarchien mit mehreren Entscheidungsebenen und sehr viel Informalität gekennzeichnet war (Flessenkemper 2011; Miokovic 2011; Nikolov 2011), was vor allem die Kommunikation zwischen individueller und organisationaler Ebene verbesserte und Lernprozesse unterstützte. Auch Arbeitsteilung und Spezialisierung entwickelten sich mit der Missionsdauer. Es entstanden einige zivile Abteilungen, die ausschließlich der Analyse der lokalen Situation dienten, und die Struktur der Mission orientierte sich an den Programmbereichen (Eichholz 2011).

Proxima hatte wie auch UNMIBH und EUPM zu Beginn des Mandats in Mazedonien keine feste Organisationsstruktur. Die Kommunikation verlief über das Hauptquartier der Mission in Skopje, die Implementierung der Programme erfolgte aber lokal in den verschiedenen Landesteilen (Halas, Frank 2006, 2-3). Durch die Strategie des co-locating waren Proxima-Mitarbeiter sowohl regional als auch intern in der Struktur der mazedonischen Polizei breit

⁵⁶ www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html (05/09/12).

⁵⁷ Der erste Missionsleiter von EUPM war Sven Fredriksen. Er war auch der letzte Missionsleiter des Polizeibereichs der UNMIBH Mission.

⁵⁸ EUPM I war die erste zivile Mission der EU. Auf diese Unerfahrenheit der EU ist auch die schlechte Ausbildung der in EUPM I tätigen Polizisten zurückzuführen. Aufgrund der mangelhaften Ausbildung handelten einige Missionsmitarbeiter gemäß ihren nationalen Polizeistandards (Penksa 2006, 8-9).

⁵⁹ Fredriksen beschwerte sich beispielsweise über das Hineinregieren in seine Mission durch die Bürokratie der EU (Penksa 2006, 5).

⁶⁰ Des Weiteren wurde bis zum Ende des EUPM-Mandats 2012 hinsichtlich der Organisationsstruktur kritisiert, dass die Polizisten meist nur ein Jahr in der Mission blieben.

⁶¹ Auch der Anpassung der Organisationsstruktur ging ein Lernprozess voraus, der hier jedoch nicht untersucht wird.

⁶² Mission Mag 10 2006.

www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20010.pdf (13/09/12).

vertreten.⁶³ Nach einer umfassenden Evaluation der Struktur entwickelte sich ab 2004 eine Organisationsstruktur, die sich um die Programmbereiche der Mission gruppierte und insofern Arbeitsteilung sowie die Koordination der verschiedenen Aufgaben ermöglichte.⁶⁴ Die Kommunikation funktionierte dann nicht mehr direkt über die Zentrale in Skopje, sondern, flach-hierarchisch organisiert, über die Leiter der Programmbereiche (Flessenkemper 2008, 85).

In den Polizeimissionen, die ich in diesem Beitrag untersucht habe, finden sich folglich zwei Typen von Organisationsstrukturen: zum einen Strukturen, die auf der Ebene der vertikalen Differenzierung durch flache Hierarchien und auf der Ebene der horizontalen Differenzierung durch Arbeitsteilung gekennzeichnet sind (organische Organisationsstruktur), und zum anderen Strukturen, die auf der Ebene der vertikalen Differenzierung durch steile Hierarchien und auf der Ebene der horizontalen Differenzierung durch Zentralität ohne Arbeitsteilung geprägt sind. Die Fälle, an denen ich organisationales Lernen nachgewiesen habe (UN-MIBH, EUPM II⁶⁵ und Proxima), weisen den ersten Strukturtyp auf, und die EUPM I-Mission, in der kein organisationales Lernen stattgefunden hat, ist durch den zweiten Strukturtyp gekennzeichnet.

Schlussfolgerungen

Am Beispiel der Polizeimissionen habe ich gezeigt, dass in IOs Lernen stattfindet. Organisationales Lernen wurde in den Polizeimissionen durch Unterschiede zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen ausgelöst. Diese Unterschiede kamen in allen Fällen dadurch zustande, dass die Tätigkeiten der Missionen nicht zielführend und ausreichend für die Polizeiarbeit waren. Mit der Aufhebung der Divergenzen zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen durch Strategieanpassungen in der UNMIBH- und Proxima-Mission bzw. Zielanpassung, wie im Fall der EUPM-Mission, endeten die jeweiligen Lernprozesse. Kognitive Veränderungen und Handlungsanpassungen haben in den Polizeimissionen sowohl auf der Mitarbeiterebene als auch auf Organisationsebene stattgefunden. Somit lassen sich Individuen und Organisationen als Lernträger bestimmen.

IOs lernen jedoch nicht zwangsläufig, wie im Fall der EUPM I-Mission, für die ich keinen Lernprozess nachweisen konnte, und nicht in gleicher Qualität. Single-Loop-Lernen konnte ich in zwei Fällen belegen. Double-Loop-Lernen hingegen nur in einem Fall. Double-Loop-Lernen, welches hier am Beispiel der Mandatsveränderung zwischen EUPM I und EUPM II festgestellt wurde, ist deutlich komplexer, da es mit der Veränderung organisationaler Ziele einhergehen muss. Die Veränderung organisationaler Ziele scheint eine Barriere für Lernen zu sein, da zentrale Organisationsziele nur schwer in Frage gestellt werden. Im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen den Lernstufen, habe ich in Kapitel 2 die Frage gestellt, wann Organisationen über die Ebene des Single-Loops hinausgehen und es zu Double-Loop-Lernen kommt. Anhand der Mandatsveränderung von EUPM I zu EUPM II konnte ich zeigen, dass für diese Frage externe Faktoren entscheidend sind, denn in diesem Fall haben sich der Einfluss des Anpassungsdrucks in Form des politischen Kontextes sowie die Rollenerwartung der EU als lernfördernd erwiesen. Damit habe ich Hypothese 2 bestätigt.

Was die Frage nach den Bedingungen organisationalen Lernens betrifft, habe ich mich auf die Organisationsstruktur als interne Bedingung konzentriert⁶⁶, die als verbindendes Element zwischen Individuum und Organisation fungiert. Diese Verbindung ist im Lernprozess von zentraler Bedeutung, da IOs über die Lernprozesse und Informationen ihrer Organisationsmitglieder lernen. Anhand der Analyse der Lernprozesse der Polizeimissionen, konnte ich die Richtigkeit der Hypothese 1 nachweisen: Organische Organisationsstrukturen, die durch

⁶³ Vgl. Flessenkemper 2008, 85, auch wenn er argumentiert, dass sich daraus eine komplizierte Befehlskette entwickelte.

⁶⁴ Dabei handelt es sich um einen internen Single-Loop-Lernprozess, der hier jedoch nicht untersucht wird.

⁶⁵ Für EUPM II ist diese Aussage nicht hundertprozentig zutreffend, da ich Lernen nur im Übergang zum zweiten Mandat untersucht habe, nicht aber direkt in der EUPM II-Mission.

⁶⁶ Andere interne oder externe Bedingungen will ich für organisationales Lernen im Allgemeinen nicht ausschließen, auch wenn ich es hier nicht untersuche.

flache Hierarchien und Arbeitsteilung geprägt sind, wirken als verbindendes Element zwischen Individuum und Organisation und fördern somit organisationales Lernen.⁶⁷ Die Bestätigung dieser Hypothese führt zu weiterem Forschungsbedarf, denn inwiefern die Ausprägung der horizontalen und vertikalen Differenzierung notwendigerweise übereinstimmend organisch sein muss, damit individuelles und organisationales Lernen verbunden wird, oder beispielsweise Organisationsstrukturen, die arbeitsteilig und hierarchisch sind, ebenfalls lernfördernd wirken können, bleibt offen.

Für die Forschungsfrage dieses Beitrages – Wie und unter welchen Bedingungen lernen IOs? – bleibt zu schlussfolgern, dass die Anknüpfung der IO-Forschung an organisationstheoretische Ansätze praktikabel ist. Organisationstheoretische Ansätze besitzen einen deutlichen Mehrwert für die IO-Forschung, da sie nach dem Verhältnis von Organisationsmitgliedern und Organisation, nach dem Wissen und Handeln von Organisationen sowie nach dem Wirken von Organisationsstrukturen fragen und zugleich die „Black Box“ IO als Akteur der internationalen Beziehungen öffnen. Auch die Kombination des Ansatzes des organisationalen Lernens mit dem Umweltbezug des Lernens bei Karl W. Deutsch (1966; 1978) ist gewinnbringend für die IO-Lern-Forschung, denn das Lernen der IOs muss sich an der Umwelteinbettung messen, um im Wettbewerb mit anderen Akteuren bestehen zu können. So haben die Polizeieinsätze in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien sicherlich Vieles gelernt, jedoch ist nur das Lernen, das zu der Erfüllung des Aufgabenkontextes, nämlich der dauerhaften Gewalteinhegung, beigetragen hat, von Relevanz, denn daran messen sich Erfolg und, im Sinne Deuschs, die „Macht“ der IOs.

Literatur

- Adebahr, C. (2009) Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of the EU Special Representatives. Baden-Baden: Nomos.
- Argyris, C., Schön, D. A. (1974) Theory in Practice. Increasing Professional Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Argyris, C., Schön, D. A. (1978) Organizational Learning. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- Argyris, C., Schön, D. A. (2002) Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Badeva, R. (2004) Die Polizeireform in Mazedonien als Teil der Sicherheitssektorreform. In: Gießmann, H., Schneider, P. (Hg.) Friedenskonsolidierung auf dem Balkan: Probleme und Perspektiven. Hamburg: Institut for Peace Research and Security Policy: 91–103.
- Benner, T., Binder, A. Rotmann, P. (2007) Learning to Build Peace? Developing a Research Framework. GPPi Research Paper Series No. 7.
- Benner, T., Mergenthaler, S., Rotmann, P. (2009) Internationale Bürokratien und Organisationslernen: Konturen einer Forschungsagenda. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 16(2): 203–236.
- Breslauer, G. W. (1987) Ideology and Learning in Soviet Third World Policy. In: World Politics 39(3): 429–448.
- Breslauer, G. W., Tetlock, P. E. (1991) Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy. Boulder: Westview Press.

⁶⁷ In Anbetracht meiner empirischen Daten trifft diese Feststellung auf Lernprozesse zu, die die Qualität eines Single-Loop-Lernens aufweisen. Inwiefern das für Double-Loop-Lernen ebenfalls zutrifft, kann hier nicht sicher belegt werden, da das Double-Loop-Lernen im Übergang zwischen EUPM I und II zwar mit Strukturveränderungen einherging, sich die lernunterstützende Organisationsstruktur jedoch nicht schon vor der Mandatsveränderung entwickelte.

- Breslauer, G. W. (1992) Explaining Soviet Policy Changes: Politics, Ideology and Learning. In: Ders. (Hg.) Soviet Policy in Africa: From the Old to the New Thinking. Berkeley, Calif.: University of California Press: 196-216.
- Brubaker, R., Laitin, D. D. (1998) Ethnic and Nationalist Violence. In: Annual Review of Sociology 24(1): 423-452.
- Burns, T., Stalker, G. M. (1961) The Management of Innovation. Oxford: Oxford University Press.
- Calic, M. (2010) Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert. München: C.H. Beck.
- Checkel, J. T. (1993) Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution. In: World Politics 45(2): 271-300.
- Collantes Celador, G. (2009) Becoming 'European' through Police Reform: A Successful Strategy in Bosnia and Herzegovina? In: Crime Law Social Change 51(2): 231-242.
- Deutsch, K. W. (1966) The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control. New York, London: Free Press.
- Deutsch, K. W. (1978) Über die Lernfähigkeit politischer Systeme. In: Lenk, H., Ropohl, G. (Hg.) Systemtheorie als Wissenschaftsprogramm. Königstein: Athenäum: 202-220.
- Dingwerth, K., Campe, S. (2006) Organizing the World: Ein Tagungsbericht. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13(1): 119-131.
- Divjak, B., Pugh, M. (2008) The Political Economy of Corruption in Bosnia and Herzegovina. In: International Peacekeeping 15(3): 373-386.
- Dodgson, M. (1993) Organizational Learning: A Review of Some Literatures. In: Organization Studies 14(3): 375-394.
- Dolowitz, D. P., Marsh, D. (1996) Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. In: Political Studies 44(2): 343-357.
- Dolowitz, D. P., Marsh, D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance 13(1): 5-24.
- Duncan, R., Weiss, A. (1979) Organizational Learning: Implications for Organizational Design. In: Research in Organizational Behavior 1: 75-123.
- Eichholz, Gunnar (2011) persönliches Interview, Sarajevo. Zum Zeitpunkt des Interviews Leiter MAC Unit in der EUPM Mission.
- Eldridge, J. (2002) Playing at Peace: Western Politics, Diplomacy and the Stabilization of Macedonia. In: European Security 11(3): 46-90.
- Etheredge, L., Short, J. (1983) Thinking About Government Learning. In: Journal of Management Studies 20(1): 41-58.
- Europäische Union:
www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf (23/09/12.).
- EUPM: Mission Mag 10/2006.
www.eupm.org/FCKeditor/Images/Media/Mission%20Mag/MissionMag%20010.pdf (13/09/12).

- EUPM: www.eupm.org/Documents/council1.pdf (20/09/12).
- EUPM: www.eupm.org/Documents/COUNCIL%20JOINT%20ACTION%202005-824-CFSP.pdf (20/09/12).
- EUPM: www.eupm.org/Documents/10_Years_of_EUPM_in_BiH-ENG.pdf (20/09/12).
- Fearon, J. D., Laitin, D. D. (2003) Ethnicity, Insurgency, and Civil War. In: *American Political Science Review* 97(1): 75–90.
- Fiol, C. M., Lyles, M. A. (1985) Organizational Learning. In: *The Academy of Management Review* 10(4): 803–813.
- Flessenkemper, T. (2008) EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05. In: Merlingen, M., Ost-rauskaite, R. (Hg.) *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*: New York: Routledge: 78–96.
- Flessenkemper, Tobias (2010) persönliches Interview, Berlin. Zum Zeitpunkt des Interviews Political Advisor der EUPM Mission, davor Mitarbeiter der Proxima-Mission in Mazedonien.
- Flessenkemper, Tobias (2011) persönliches Interview, Sarajevo. Zum Zeitpunkt des Interviews Political Advisor der EUPM Mission, davor Mitarbeiter der Proxima-Mission in Mazedonien.
- Gagnon, V. P. (1995) Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia. In: *International Security* 19(3): 130–166.
- Grillot, S. R. (2008) Policing Via Principles: Reforming the Use of Force in the Western Balkans. In: *East European Politics and Societies* 22(2): 319–346.
- Halas, F., Frank, C. (2006) Friedenskonsolidierung mit polizeilichen Mitteln? Die Polizeimission EUPOL-Proxima auf dem Prüfstand. Kommentar des Düsseldorfer Instituts für Außen- und Sicherheitspolitik.
- Hall, P. A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25(3): 275–296.
- Hall, R. H. (2002) *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. New Jersey: Prentice Hall.
- Heclo, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hedberg, B. (1981) How Organizations Learn and Unlearn. In: Nystrom, P., Starbuck, W. (Hg.) *Handbook of Organizational Design*. Oxford, New York: Oxford University Press: 8–27.
- International Crisis Group (2002) www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/130-policing-the-police-in-bosnia-a-further-reform-agenda.aspx (19/08/12).
- Imbusch, P. (2006) Der Staatszerfall Jugoslawiens. In: Ders., Zoll, R. (Hg.) *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 221–248.
- Imbusch, P., Bonacker, T. (2010) Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung. In: Ders., Zoll, R. (Hg.) *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 67–178.
- Ivković, S. K., Shelley, T. (2005) The Bosnian Police and Police Integrity: A Continuing Story. In: *European Journal of Criminology* 2(4): 428–464.

- Jackson, A., Lyon, A. (2002) Policing After Ethnic Conflict: Culture, Democratic Policing, Politics and the Public. In: *Policing* 25(2): 221-241.
- Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press.
- Levy, J. S. (1994) Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. In: *International Organization* 48(2): 279-312.
- Liese, A., Weinlich, S. (2006) Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds. In: Bogumil, J. et al. (Hg) *Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 491-524.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- May, E. R. (1975) „Lessons of the Past“: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2009) Prolog. In: Dingwerth, K. (Hg.) *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden: Nomos: 9-11.
- Merlingen, M., Ostrauskaite, R. (2005) Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Bosnia. In: *Alternatives* 30: 297-323.
- Merlingen, M., Ostrauskaite, R. (2006) *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Union Security and Defence Policy*. New York: Routledge.
- Miokovic, Dragan (2011) persönliches Interview, Sarajevo. Zum Zeitpunkt des Interviews Senior Inspector Innenministerium Bosnien-Herzegowina.
- Möhle, T. (2009) Organisationales Lernen in den Internationalen Beziehungen. In: Markus G. (Hg.) *Entwicklungsorientiertes Management weitergedacht*. Kassel: Kassel University Press: 45-48.
- Muehlmann, T. (2008) Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of International-led Security Sector Reform. In: *Journal of Intervention and Statebuilding* 2(1): 1-22.
- Ness, G. D., Brechin, S. R. (1988) Bridging the Gap: International Organizations as Organizations. In: *International Organization* 42(2): 245-273.
- Nikolov, Valentin (2011) persönliches Interview Sarajevo. Zum Zeitpunkt des Interviews: Political Advisor in der EUPM Mission (seit 2003).
- Nye, J. S. (1987) Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes. In: *International Organization* 41(3): 371-402.
- Nunner-Winkler, G. (2004) Überlegungen zum Gewaltbegriff. In: Heitmeyer, W., Soeffner, H-G. (Hg.) *Gewalt. Entwicklungen, Strukturen, Analyseprobleme*. Frankfurt am Main: Suhrkamp: 21-61.
- Office of High Representative: www.ohr.int/other-doc/fed-mtng/default.asp?content_id=3576 (02/10/12).
- Pawlowsky, P. (1992) Betriebliche Qualifikationsstrategien und organisationales Lernen. In: Staehle, W., Conrad, P. (Hg.) *Managementforschung, Bd. 2*. Berlin: De Gruyter: 177-238.

- Pendarovski, Stevo (2010) persönliches Interview, Skopje. Ehemaliger Präsidentenberater im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik in Mazedonien.
- Penksa, S. E. (2006) Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of mandates and management in ESDP missions. CEPS Working Document 255. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Perdan, S. (2006) Security Sector Reform: The Building of Security in Bosnia and Herzegovina. In: *Conflict, Security and Development* 6(2): 179–209.
- Reinalda, B., Verbeek, B. (2006) Patterns of Decision Making within International Organizations. In: Dies. (Hg.) *Decision Making within International Organizations*. New York: Routledge: 231–246.
- Richter, S. (2008) Das Ende einer Odyssee in Bosnien-Herzegowina. SWP-Aktuell 41 Berlin.
- Rittberger, V., Zangl, B. (2005) Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU. In: Holzinger, K. et al. (Hg.) *Die Europäische Union. Theorien und Analysenkonzepte*. Paderborn (u.a.): UTB: 19–80.
- Roscher, K. (2009) Nichts gelernt? Die Verwaltungsreform der Vereinten Nationen aus der Perspektive organisationalen Lernens. In: Dingwerth, K. (Hg.) *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden: Nomos: 136–160.
- Rose, R. (1991) What is Lesson-Drawing? In: *Journal of Public Policy* 11(1): S. 3–30.
- Sabatier, P. A. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. In: *Policy Sciences* 21(2-3): 129–168.
- Sabatier, P. A. (1993) Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. In: Héritier, A. (Hg.) *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 116–148.
- Sabatier, P. A. (1998) The Advocacy Coalition Framework. Revision and Relevance for Europe. In: *Journal of European Public Policy* 5(1): 98–130.
- Silvestrie, Simonetta (2011) persönliches Interview, Sarajevo. Zum Zeitpunkt des Interviews: Political Advisor in der EUPM Mission (seit 2003); vorher Mitarbeiterin der UNMIBH – Mission.
- Stavrevska, E. B. (2010) What Happens after the Mandate Completion? Evaluating Outcome Sustainability of ESDP Police Missions in the Balkans. In: *IEP Policy Papers: Institut für Europäische Politik*.
- State Statistical Office, Republic of Macedonia:
<http://www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf> (23/01/13).
- Stein, J. G. (1994) Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner. In: *International Organization* 48(2): 155–183.
- Stojanovski, Trpe (2010) persönliches Interview, Skopje. Ehemaliger Polizeiberater im Innenministerium Mazedoniens.
- Tetlock, P. E. (1991) *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*. Boulder: Westview Press.
- Türk, K. (1978) *Soziologie der Organisation. Eine Einführung*. Stuttgart: Enke.

UN: [www.daccess-dds-](http://www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/356/14/PDF/N9635614.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/356/14/PDF/N9635614.pdf?OpenElement](http://www.daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/356/14/PDF/N9635614.pdf?OpenElement) (14/11/12).

UNMIBH: www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/mandate.html (15/09/12).

UNMIBH: www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmibh/background.html
(05/09/12).

Wimmer, A. Schetter, C. (2002) Ethnische Gewalt. In: Hagan, J., Heitmeyer, W. (Hg.) Internationales Handbuch der Gewaltforschung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 313–329.

Wisler, D. (2005) The Police Reform in Bosnia and Herzegovina. In: Ebnöther A., Fluri, P. (Hg.) After Intervention. Public Security Management in Post-Conflict Societies. Vienna, Geneva: Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence: 139–160.