

Lernen zwischen Individuum und Organisation

Die Struktur Internationaler Organisationen

Der organizational turn zielt darauf ab, die Blackbox Internationale Organisation (IO) zu öffnen und organisationstheoretische Modelle für ihre Analyse anzuwenden. Dafür ist ein Brückenschlag zwischen IO- und Organisationsforschung nützlich, was sich besonders an der Frage, wie IOs lernen, zeigen lässt. In diesem Beitrag wird untersucht, wie individuelles Lernen zu organisationalem Lernen wird, inwiefern sich IOs durch organisationstheoretische Merkmale wie Spezialisierung, Formalisierung, Arbeitsteilung und Hierarchie beschreiben lassen und welche Auswirkungen die Organisationsstruktur auf Lernprozesse hat. Am Beispiel der Polizeimissionen der Europäischen Union (EU) in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien wird gezeigt, dass die innere Struktur der IOs von Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen abhängt, wobei sich beide Bereiche zueinander inkongruent verhalten können. Gerade eine solche Inkongruenz der Strukturbereiche ist es, die die Verbindung von individuellem und organisationalem Lernen fördert.

1. Einleitung*

Wie lernen Internationale Organisationen (IOs)? Trotz einer zunehmenden Fachdiskussion dieser Frage ist bisher unklar geblieben, wann, warum und wie Lernprozesse *in ihnen* oder auch *durch sie* ablaufen und wann, warum und wie nicht. Dabei ist gerade in der Diskussion über IOs Lernen in aller Munde: Die Schlagworte reichen von »*wrong lessons*« (siehe u. a. Seroka 2008) und »*lessons learned*-Papieren« über »*best practice*-Abteilungen« und »*Learning by Doing*« (Jaanson 2008) bis hin zu »*lessons to be learned*« (siehe u. a. EU 2012). Zu befürchten ist aber, dass ohne ein tiefgehendes Verständnis des Lernens von IOs nicht nur die Forschung dazu, sondern auch deren interne *lessons learned*-Bemühungen weitestgehend wirkungslos bleiben.

Die aufgezeigte Forschungslücke ist vermutlich dem Umstand geschuldet, dass es sich bei der Frage, wie IOs lernen, also wie sie durch intendiertes Umdenken eigene und andere Handlungen reflektieren (Illeris 2010: 12), um einen noch relativ jungen Forschungsfokus handelt. Bis in die 1990er Jahre suchte man vergeblich nach weitergehenden theoretisch-konzeptionellen Arbeiten in diesem Bereich (Knopf 2003: 186). Erst mit Ernst B. Haas' »*When Knowledge is Power*« (1990)

* Ich danke den drei anonymen GutachterInnen, der Redaktion der zib sowie Heidrun Zinecker und den TeilnehmerInnen des Panels »Die Innenwelt Internationaler Organisationen« auf der IV. Offenen Sektionstagung 2014 in Magdeburg für die überaus hilfreichen Kommentare und Anregungen zu diesem Beitrag.

und Jack S. Levys Aufsatz zu Lernen und Außenpolitik (»*Learning in Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield*«, 1994) wurde Lernen als theoretisches Modell in die Forschung zu IOs eingeführt. Wegweisend war besonders die Aufforderung Levys, in der Lernforschung innerhalb der Disziplin Internationale Beziehungen (IB) stärker auf die Organisationsforschung und theoretische Ansätze zum organisationalen Lernen zurückzugreifen. Aufbauend auf dem breiten Verständnis von Lernen (s. o. Illeris 2010) wird organisationales Lernen (OL) von Argyris und Schön (1978) definiert, deren Lernverständnis dieser Beitrag folgt. OL ist ihnen zufolge ein kognitiver Prozess, der aufgrund (sich verändernder) Umweltbedingungen und/oder von Unterschieden zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen in Organisationen ausgelöst wird. Er ist durch relativ stabile Veränderungen von Organisationswissen und Organisationshandlung gekennzeichnet und mündet in der Wiederherstellung der Übereinstimmung zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen sowie der kognitiven Verarbeitung der veränderten Umweltbedingungen.

Inzwischen ist die Zusammenführung von Forschungen zu IOs und von Organisationstheorien gut etabliert (Dingwerth et al. 2009: 13; Conceição-Heldt et al. 2015: 4). Einige AutorInnen sprechen sogar von einem *organizational turn* in der IO-Forschung (u. a. Ellis 2010), wobei sich die VertreterInnen dieses *turns* gegen Modelle wenden, die IOs nicht als *Organisationen* erforschen (jüngst Koch 2014). Wie Dingwerth et al. feststellten, untersucht

»[...] die Organisationsforschung vor allem Organisationen als abhängige Variable [...], die es zu erklären gilt, [...] Politikwissenschaftler [interessieren sich] für Organisationen als unabhängige Variable, mit der sich Prozesse von Macht und Herrschaft erklären lassen« (Dingwerth et al. 2009: 19).

Im vorliegenden Beitrag wird dem *organizational turn* folgend davon ausgegangen, dass, um Macht- und Herrschaftsprozesse in und von IOs untersuchen zu können, die Organisation zunächst »aufgebrochen« werden muss und in politikwissenschaftlichen Untersuchungen zur abhängigen Variable werden sollte. Dementsprechend wird die Blackbox IO geöffnet und als selbstständiger handlungsfähiger Akteur eingeordnet (Dingwerth/Campe 2006: 128), der Resultat eines völkerrechtlichen Vertrages ist und eine ständige administrative Struktur besitzt (Conceição-Heldt et al. 2015: 9). Daraus folgt die Analyse von Handlungstypen (Kopp-Malek et al. 2009), Organisationsstrukturen (Benner et al. 2009) und -kulturen (Roscher 2009) sowie die Untersuchung spezieller organisationaler Untereinheiten wie Sekretariate und Bürokration (Liese/Weinlich 2006) und des Einflusses dieser Variablen auf die Politik von IOs (Dörfler/Gehring 2015). Kennzeichnend für die Erforschung Internationaler Organisationen aus einer organisationstheoretischen Perspektive, wie in diesem Beitrag, ist also der Fokus einerseits auf innerorganisationalen Prozesse, die sich aus dem koordinierten Charakter der Handlungen der IO sowie den organschaftlichen Strukturen ergeben (Koch 2008: 33), sowie andererseits auf die Wirkung innerorganisationaler Prozesse auf die Interaktion der IO mit ihrer Umwelt.

Für die Analyse organisationaler Lernprozesse von IOs ist ein Brückenschlag zwischen IO- und Organisationsforschung nützlich, da sich die (v. a. soziologisch, betriebswirtschaftlich und verwaltungswissenschaftlich informierte) Organisationsforschung auf die Binnenperspektive von Lernen, also auf Lernauslöser, Lernträger, Lernprozess und Lernziel konzentriert. In diesem Beitrag soll der Fokus auf den Lernträger und den Lernprozess im Inneren von IOs gerichtet werden. Dabei wird in drei Schritten vorgegangen: *Zunächst* wird die bisherige Forschungsdiskussion zu organisationalem Lernen und zum organisationalen Charakter von IOs zusammengefasst, um so vorhandene Lücken und mögliche Verbindungen zwischen beiden Perspektiven aufzuzeigen. Dabei wird der Fokus des Beitrages auf die Kernfrage gelenkt, wie in IOs aus individuellem Lernen organisationales Lernen werden kann. Um diese Frage zu beantworten, wird in einem *zweiten* Schritt ein Lernstruktur-Modell entwickelt, das ebenfalls auf organisationstheoretischen Annahmen fußt und darauf abzielt, gelungenes und verhindertes Lernen auf die Verbindung verschiedener Lernebenen und spezifischer Merkmale der Organisationsstruktur der IO zurückzuführen. Damit erweitert der Beitrag die Diskussion, die zu verschiedenen verbindenden Variablen im Lernen von IOs geführt wird, um ein testbares Modell, sodass sich schließlich Aussagen über die Wirkmechanismen spezifischer Organisationsstrukturmuster im Lernen von IOs treffen lassen. *Drittens* wird das so gewonnene eigene Modell auf die organisationalen Lernprozesse der Polizeimissionen der Europäischen Union (EU) in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien angewendet. Aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchung werden *schließlich* weiterführende Überlegungen abgeleitet, die vor allem die Reichweite des Lernens der verschiedenen Lernebenen in IOs betreffen.

2. Wie lernen Internationale Organisationen? Die Leerstelle zwischen Individuum und Organisation

Obwohl Levy bereits in den 1990er Jahren auf die gewinnbringende Verknüpfung von Lern- und Organisationsforschung für IOs hingewiesen hat, war der Organisationsansatz in der empirischen Literatur zum Lernen von IOs bislang nicht dominant. Es überwiegen Arbeiten, die Lernen lediglich als *lessons learned* (Belloni 2009) operationalisieren oder den Zusammenhang von Lernen und Politikergebnis thematisieren (siehe u. a. Eising 2002; Nedergaard 2006; Bomberg 2007; Farrell 2009). Diese Gruppe von Forschungsarbeiten gibt aufgrund ihres Fokus auf Lernen und Politikergebnis keinen Aufschluss darüber, wie IOs lernen, sondern lediglich darüber, dass sie lernen und mit welchem Ergebnis.

Die wenigen Studien, die sich innerhalb der IO-Forschung explizit der »Wie-Frage« (und nicht der »Output-Frage«) widmen, fokussieren in ihrer Analyse organisationale Untereinheiten bzw. organisationale Bürokratien (Benner et al. 2009; Roscher 2009). So stellt Roscher (2009: 136), von der Untersuchung des Wandels der

Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) und dem Einfluss der UN-Sekretariate ausgehend fest, dass sich Lernen in IOs als

»[...] kollektive[r] und kognitive[r] Prozess der Aneignung und Verarbeitung von Wissen in einer Organisation [konzeptualisieren lässt], der zu einer Veränderung von deren Struktur und/oder ihrer Regeln und Prozeduren führt und sich in Verhaltensmodifikationen ausdrücken kann (aber nicht zwangsläufig muss)« (Roscher 2009: 144).

Wie das Zitat zeigt, ist Lernen für Roscher ein kollektiver Prozess, der implizit von den Organisationsmitgliedern, also als kognitiver Prozess auf der individuellen Ebene, geleistet wird. Das von ihm thematisierte Aneignen und Verarbeiten von Wissen geht mit dem oben dargelegten Prozess des Lernens als Reflexion eigener und anderer Handlungen durch intendiertes Umdenken (Illeris 2010: 12) einher.

Wenn man neben dem Lernen der Akteure als Einzelne und dem Lernen des Kollektivs als Organisation auch das Lernen auf organisationalen Unterebenen wie in denen von Roscher in den Blick genommenen Sekretariaten einbezieht, ergeben sich im Lernprozess mindestens drei Ebenen. Wie sich diese Lernebenen miteinander verbinden und wann individuelles Lernen tatsächlich zu organisationalem Lernen führt, wird von Roscher nicht thematisiert.

Auch Benner et al. (2009) wenden sich dem organisationalen Lernen von internationaler Bürokratie in der UN zu. Ähnlich wie Roscher konzeptualisieren sie Lernen als einen kognitiven Prozess, der mit der Veränderung der Organisationspraxis seinen Abschluss findet (Benner et al. 2009: 213). Jedoch wird bei ihnen nicht deutlich, auf welche Akteursebene Lernen bezogen werden soll. Die Autoren stellen fest, dass die Organisation als ganze lernen kann (Benner et al. 2009: 214), wobei der Lernprozess jedoch damit beginnt, »[...] dass sich eine kleine Gruppe von Organisationsmitgliedern neues Wissen [aneignet]« (Benner et al. 2009: 219). Die Interaktion der am Lernprozess beteiligten Akteure bleibt damit sowohl bei Benner et al. als auch bei Roscher eine Leerstelle.

Aus diesen Versuchen, Organisationsforschung und Lernforschung innerhalb der IB zu verbinden, um die Blackbox IO zu öffnen, ergeben sich zwei zentrale Ergebnisse: *Erstens* gibt es in IOs, wie auch in anderen Organisationen, offenkundig unterschiedliche Lernakteure bzw. Lernebenen (u. a. Individuum, Sekretariate, Gesamtorganisation), die entscheidend für das Stattfinden und Gelingen des organisationalen Lernprozesses sind. Die Organisation ist in ihrem Lernprozess auf das Lernen der einzelnen MitarbeiterInnen angewiesen, denn diese sind zum intendierten Um- und Neudenken, zur bewussten Reflexion und zur Suche und Generierung neuer Informationen sowie neuen Wissens fähig. In welcher Beziehung Individuum bzw. OrganisationsmitarbeiterInnen und Gesamtorganisation im Lernprozess der IO stehen, bleibt jedoch offen. Damit verbunden ist *zweitens* die Frage nach den innerorganisationalen Bedingungen für organisationales Lernen vor dem Hintergrund der Annahme, dass die in IOs vorhandenen Lernebenen (v. a. die Lernebenen Individuum und Organisation) in irgendeiner Art und Weise miteinander »verlinkt« werden, damit individuelles Lernen nicht individuell bleibt, sondern in organisationales Lernen transferiert wird.

Was die zentrale Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen betrifft, verweist die Organisationsforschung abseits von IOs besonders auf die Wirkung von Organisationsstrukturen (siehe u. a. Klimecki/Thomae 1997: 11). Diese wurden von Duncan und Weiss (1979) als zentrale verbindende Variable zwischen individuellem und organisationalem Lernen eingeführt. Die Autoren zeigen, dass die Organisationsstruktur die zentrale Variable ist, die individuelles und organisationales Lernen miteinander verbindet, weil sie über die Kommunikations- und Entscheidungswege zwischen Individuum und Organisation bestimmt (Duncan/Weiss 1979: 90-96). Sie machen darüber hinaus deutlich, dass Lernen zum einen der Kommunikation von Informationen und zum anderen der Entscheidung über die Umsetzung von veränderten Handlungsoptionen bedarf. Folglich ist es naheliegend, sich in der Suche nach der Antwort auf die Frage »Wie lernen IOs?« an diesem AutorInnenkreis zu orientieren.¹

3. Organisationales Lernen zwischen flachen und autoritären Organisationsstrukturen

Entsprechend dem oben dargelegten Akteursverständnis von IOs in diesem Beitrag wird angenommen, dass diese aktiv, zielorientiert und auf der Basis von Wissen handeln können. In ihren Handlungen bewegen sie sich in einer sich verändernden Umwelt, die selten stabil und meist unsicher ist. Handlungen und Handlungsergebnisse von IOs werden durch ihre *policies* bestimmt. Jedoch kann es aufgrund der sich verändernden Umwelt, in welche die IO eingebettet ist, zu Lücken zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen kommen, woraus für die Organisation die Notwendigkeit einer Entscheidung zwischen verschiedenen Handlungsoptionen folgt. Diese Entscheidung bezieht sich darauf, wie mit der Divergenz zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen umzugehen ist. Führt man diese Überlegungen weiter, so ist in dieser Entscheidungssituation organisationales Lernen eine von mehreren möglichen Reaktionen; andere wären das Unterlassen oder das zielgerichtete Bekämpfen externer Einflussfaktoren. Lernen als Handlung ist besonders ressourcenaufwändig, da Organisationsstrategien und/oder Ziele der Organisation überdacht werden müssen und sich das Organisationswissen verändert.

Es wird zwischen der Veränderung von Organisationsstrategien zur Erreichung der Politikziele in IOs einerseits und der Veränderung von Politikzielen selbst andererseits unterschieden. Dies verweist darauf, dass es entscheidend ist, in welchem Umfang Lernen in der IO stattfindet: *Strategieveränderndes Lernen*, oder auch einfaches Lernen, wird im Folgenden mit Argyris und Schön (1978) als *single-loop-Lernen* bezeichnet. Das zugrundeliegende Handlungs- bzw. Politikziel bleibt dabei bestehen, und nur die Mittel, die benötigt werden, um das Ziel zu erreichen, werden

1 Siehe neben Duncan/Weiss (1979) u. a. Fiol/Lyles (1985), Dodgson (1993), Lipshitz et al. (1996) und Friedman/Lipshitz (2004).

verändert. *Politikzielveränderndes Lernen*, oder auch komplexes Lernen, wird hier, ebenfalls wie bei Argyris und Schön, als *double-loop-Lernen* konzeptualisiert. *Double-loop-Lernen* ist über die Veränderung von grundsätzlichen Zielen einer Organisation nachweisbar. Zudem gibt es Handlungen, die zwar ebenfalls Veränderungen kognitiver und behavioristischer Art, aber trotzdem kein Lernen sind, wie zum Beispiel Einarbeitungsphasen in neue Aufgabenfelder. Es handelt sich dabei nicht um Lernen, weil sich noch keine erwarteten Handlungsergebnisse herausgebildet haben und folglich keine Nichtübereinstimmung zwischen erwarteten und tatsächlich eingetroffenen Handlungsergebnissen² bestehen kann.

Die Kernfrage des Beitrags ist, unter welchen Bedingungen in IOs individuelles zu organisationalem Lernen wird. Zudem wird untersucht, welche (strategie- oder politikzielverändernde) Reichweite dieses Lernen hat und inwiefern Organisationsstrukturen verbindend oder trennend zwischen den Lernakteuren Individuum und Organisation wirken.

In der Politikwissenschaft und der Forschung zu Internationalen Organisationen werden Strukturen gemeinhin als Organigramme (Koch 2008: 28-31) verstanden und dienen der Darstellung der Interaktion zwischen verschiedenen Unterabteilungen. Ein Organigramm bildet jedoch lediglich die Beschreibung der formalen Organisationsstruktur ab und gibt kaum Hinweise auf Ursache und Wirkung der Verbindung der Organisationselemente oder auf mögliche Determinanten und Auswirkungen von Organisationsstrukturen, wie sie hier von besonderem Interesse sind.³

Die Diskussion hierzu ist in der Organisationsforschung stärker ausgereift (siehe u. a. Mayntz 1963; Türk 1978; Hall 2002). Aus ihrer Perspektive lassen sich Organisationsstrukturen als formelle – also festgeschriebene – und informelle – also nicht festgeschriebene – Muster beschreiben, die das Handlungssystem einer IO definieren. Sie ordnen also den Organisationsablauf, kennzeichnen den Aufbau der IO und beschreiben den Zusammenhang der Organisationselemente. Die Organisationsstruktur ist also mehr als die Beschreibung verschiedener Zuständigkeiten in einem Organigramm. Vielmehr lassen sich in einem ersten Schritt über sie konkrete Aussagen zu den zentralen Handlungsmechanismen der IO treffen, die Gehring (2002) und Koch (2008: 84) als Entscheidungs- und Kommunikationswege eingrenzen. In einem zweiten Schritt ermöglichen sie es, die Auswirkungen dieser Wege zu beleuchten.

-
- 2 Die fehlende Übereinstimmung zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen wurde zuvor als Lernauslöser definiert. Der jeweilige Lernauslöser sowie dessen Verortung außer- oder innerhalb der IO wird in der Analyse nachrangig behandelt. Bezogen auf den Wandel von IOs liefert Vetterlein (2015) eine umfassende Untersuchung.
 - 3 Erst in Arbeiten jüngerer Datums werden Organisationsstrukturen in die Analyse von IOs eingebunden (s. Koremenos et al. 2001; Gehring 2002; Barnett/Finnemore 2004; Trondal et al. 2010; Beyers/Trondal 2004; Egeberg 2004; Bauer 2007; Bossong/Benner 2010 und Junk 2012). Mit der Übernahme des aus der Wirtschaftswissenschaft stammenden Prinzipal-Agent-Ansatzes in die IO-Forschung ab den späten 1990er Jahren wird die Blackbox IO mit ihren Organisationsstrukturen und Handlungen weiter geöffnet (Hawkins et al. 2006; Pollack 2003).

Wenn Entscheiden und Kommunizieren die beiden zentralen Handlungsmechanismen einer IO sind und Lernen der Kommunikation von Informationen sowie der Entscheidung über die Umsetzung von veränderten Handlungsoptionen bedarf, muss die Struktur der Organisation in Entscheidungsstrukturen und Kommunikationsstrukturen unterteilt werden. Entscheidungsstrukturen geben an, in welcher Weise Entscheidungskompetenzen an Organisationsmitglieder verteilt sind. Von den Kommunikationsstrukturen hängt ab, welche Informationen in welcher Weise in der Organisation kommuniziert werden. Genauso wie Entscheiden und Kommunizieren unterschiedliche Handlungen sind, können die diesen Handlungsmechanismen zugeordneten Strukturen in IOs jeweils unterschiedliche, teils gegensätzliche Strukturmerkmale aufweisen. Die zentralen Strukturdimensionen sind dabei sowohl Formalisierung als auch Komplexität, die sich in horizontaler Differenzierung (d. h. Spezialisierung) (Pugh 1973: 22) und vertikaler Differenzierung (d. h. Hierarchie) zeigen kann. Organisationen sind durch Formalisierung gekennzeichnet, wenn Arbeitsabläufe, Tätigkeitsbeschreibungen und der Organisationsaufbau an verschriftlichte Regeln gebunden sind sowie Absprachen und Meetings über festgeschriebene persönliche oder unpersönliche Kommunikationsabläufe vollzogen werden (Pugh 1973: 23; Hall 2002: 64). Was die Komplexität angeht, ist eine Organisation durch flache Hierarchien bzw. Dezentralität gekennzeichnet, wenn Entscheidungskompetenzen und Informations- sowie Kommunikationskonzentration nicht nur der Organisationsleitung obliegen, sondern in der Organisation breit verteilt sind (Child 1972: 164; Hall 2002: 73). Um die Wirkungsweise spezifischer Organisationsstrukturen empirisch zu untersuchen, können die folgenden Fragen als Orientierung dienen: Wie sind die Organisationsstruktur der IO und ihre Merkmale Formalisierung und Komplexität (horizontale Differenzierung bzw. Spezialisierung und vertikale Differenzierung bzw. Hierarchie) ausgestaltet? Und inwiefern trägt diese Struktur zur Verbindung zwischen individueller und organisationaler Ebene bei? Welche formellen und informellen Organisationsstrukturmerkmale weist die IO auf und wie wirken sie sich jeweils auf den organisationalen Lernprozess aus? Wie sind Entscheidungsstruktur bzw. Kommunikationsstruktur der Organisation ausgeprägt und welche Auswirkungen haben beide im Lernprozess?

Als letztes Puzzleteil in diesem Modell bleibt die Frage nach der detaillierten Ausgestaltung jener Strukturen, die das organisationale Lernen der IO unterstützen. Aus der Organisationsforschung lässt sich übernehmen, dass sogenannte organische Organisationsstrukturmuster zur Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen beitragen (Burns/Stalker 1961). Organische Strukturmuster sind durch folgende Ausprägungen der Organisationsstruktur gekennzeichnet: In ihnen findet sowohl Spezialisierung (horizontale Differenzierung) als auch Delegation von Verantwortung (vertikale Differenzierung/Hierarchie) statt. Dabei kommt es zu gegenseitiger Anpassung und ständiger Neudefinition der individuellen Aufgaben durch Interaktion sowie moderate Formalisierung. Letztere ist ablesbar an einer ausgeprägten horizontalen Kommunikation, situationsabhängiger Informationskonzentration und der Betonung übergreifenden Wissens, wobei informelle Kommunikation zugelassen wird (Burns/Stalker 1961: 121-122).

Es ist zu vermuten, dass diese Merkmale in Kombination mit informellem Informationsaustausch besonders lernfördernd im Hinblick auf die *Kommunikationsstruktur* der Organisation wirken, weil neues Wissen und Informationen effektiv generiert und kommuniziert werden. Hinsichtlich der *Entscheidungsstruktur* ist zu erwarten, dass die Entscheidung, *welche* individuellen Überlegungen in organisationales Lernen überführt werden und zu *policy*- oder Strategieveränderungen der Organisation führen, stärker durch eine steile Hierarchie sowie formale und zentralisierte Entscheidungswege gekennzeichnet ist.

Diese Vorannahmen deuten bereits an, dass paradoxerweise nicht etwa ähnliche oder gar deckungsgleich geordnete, also kongruente Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen in IOs besonders lernfördernd sind.

Für Internationale Organisationen lässt sich diese Annahme folgendermaßen spezifizieren: (1) Wenn die Kommunikationsstruktur einer IO *erstens* durch Spezialisierung und Delegation von Verantwortung, *zweitens* durch gegenseitige Anpassung und ständige Neudefinition der individuellen Aufgaben durch Interaktion sowie *drittens* durch moderate Formalisierung (das Zulassen informeller Kommunikation) gekennzeichnet ist, dann wird organisationales Lernen insofern erleichtert, als dass individuelles in organisationales Lernen übertragen wird, weil diese Strukturmerkmale zu erhöhter Informationsbereitstellung und Informationsverarbeitung beitragen. (2) Wenn die Entscheidungsstruktur einer IO durch steile Hierarchien und zentrale Entscheidungskompetenzen gekennzeichnet ist, dann wird organisationales Lernen insofern erleichtert, als dass individuelles in organisationales Lernen übertragen wird, weil diese Strukturmerkmale dazu beitragen, dass über die umzusetzenden Lernprozesse entschieden wird. Wenn IOs lernen, dann wirkt sich also eine gewisse Herrschaftslosigkeit im Kommunikationskontext der Organisationsstruktur lernfördernd aus. Dies liegt daran, dass organisationales Lernen den kommunikativen Austausch individueller Ideen und die Interaktion der Organisationsmitglieder braucht. Im Entscheidungskontext ist organisationales Lernen hingegen an »autoritäre« Organisationsstrukturen gebunden. Hier ist also ein den Handlungsspielraum beeinflussender, eingeschränkter Pluralismus der Entscheidungsakteure wirksam. Wäre auch die Entscheidungsstruktur einer IO durch Herrschaftslosigkeit gekennzeichnet, so würde zwar individuell viel gelernt, jedoch nichts davon auf organisationaler Ebene umgesetzt. Somit wären die Aussagen der Hypothesen (1) und (2) nur gemeinsam hinreichende Bedingung und nicht jede für sich alleine erklärend für den Transfer von individuellem in organisationales Lernen.

4. Organisationales Lernen innerhalb der Polizeimissionen der EU

Im Folgenden sollen die bisherigen theoretischen Überlegungen am Fall der EU-Polizeimissionen *European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina* (EUPM) (2003 bis 2012) und *Proxima* in Mazedonien (2003 bis 2005) überprüft werden. Diese Polizeimissionen gehörten zu den ersten zivilen Friedensmissionen unter der alleinigen Verantwortung der EU. Die Europäische Sicherheits- und Ver-

teidigungspolitik (ESVP)⁴, in der die Missionen zu verorten sind, ist verhältnismäßig jung und wurde von den EU-Mitgliedsstaaten 1999 in ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verankert. Seither und insbesondere mit dem Vertrag von Lissabon (2009) und der Bildung des Europäischen Auswärtigen Dienstes hat sich die institutionelle Einbindung der Missionen stark verändert. Die EUPM in Bosnien-Herzegowina wurde parallel zu diesen Entwicklungen durchgeführt. In der hier vorgenommenen empirischen Untersuchung werden jedoch diese institutionellen Veränderungen der Brüsseler Gremien und ihre möglichen Einflüsse auf die Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen nicht berücksichtigt. Das Lernen der Missionen fand in dieser (institutionellen) Umwelt statt und mögliche Lernauslöser können in der Organisationsumwelt ihren Ursprung haben. Der Fokus der folgenden Analyse liegt jedoch nicht in der Untersuchung möglicher Lernauslöser, sondern in Variablen, die individuelles und organisationales Lernen miteinander verbinden. In der institutionellen Einbindung wird an dieser Stelle keine erklärende Variable zwischen individuellem und organisationalem Lernen gesehen. Daher liegt der Fokus der Analyse auf Polizeimissionen als Organisationen, die exemplarisch als Fälle bzw. sozusagen als Mikrokosmen stehen, in denen organisationales Lernen von IOs stattfinden kann. Zur Organisationsumwelt gehört neben der institutionellen Einbindung auch die Region. Auch diese wird nicht weiter in die Lernanalyse einfließen, wenngleich wichtige innerstaatliche und historische Informationen zu den Fällen der Analyse jeweils vorangestellt werden, um die Arbeit der Polizeimissionen nachvollziehbar zu machen.

Um über die Fallauswahl möglichst intervenierende Variablen (im Sinne von Störfaktoren) zu kontrollieren, wurden mit den EU-Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien zwei Fälle ausgewählt, die sich zum einen derselben Region – dem westlichen Balkan – zuordnen lassen und zum anderen einen ähnlichen Anlass für ihre Entsendung hatten. In beiden Ländern wurden die Missionen in einer Post-Konflikt-Situation eingesetzt, in der eine gewisse Politisierung der lokalen Polizeistrukturen vorherrschte und eine Polizeireform notwendig wurde. Dementsprechend bestanden die Aufgaben, die in den Mandaten der Missionen festgeschrieben waren, insbesondere in der Unterstützung bei der Erarbeitung von Regelungen für die Polizeiarbeit sowie in Beobachtungs-, Beratungs- und Überprüfungstätigkeiten zu allen Aspekten der Polizeiarbeit.

Um die oben genannten Hypothesen zu testen, orientiert sich die Untersuchung an Mills ([1842] 2002) Differenzmethode und dem mit ihr verbundenden *most similar system design* (Przeworski/Teune 1970: 31; Leuffen 2007: 207). Dabei ist zu beachten, dass die EUPM in drei Phasen mit unterschiedlichen Mandaten in Bosnien-Herzegowina tätig war: die EUPM I von 2003 bis 2005, die EUPM II von 2006 bis 2007 und die EUPM III von 2008 bis 2012.⁵ Der Untersuchung liegen drei Analyseeinheiten zugrunde: EUPM I, EUPM II und der Übergang zwischen beiden

4 Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde die ESVP in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt. Der Übersichtlichkeit halber wird im Folgenden dennoch die Bezeichnung ESVP verwendet.

5 EUPM III wird in diesem Beitrag nicht untersucht. Siehe dazu Dreiack (2015).

Mandaten. Dabei wird einzig für EUPM I in Bosnien-Herzegowina davon ausgegangen, dass zwar individuelles, aber kein organisationales Lernen stattfand. Die Erklärung für die Unterschiede zwischen EUPM I einerseits und EUPM II sowie *Proxima* (2003 bis 2005) andererseits werden in den unterschiedlichen Organisationsstrukturen dieser Missionen bzw. Mandate vermutet.

Die Datenerhebung und -auswertung erfolgte qualitativ. Ein erster Schritt war die Durchsicht von Primärquellen der EU-, der Polizeimissionen und staatlicher Institutionen aus Mazedonien und Bosnien-Herzegowina sowie von Sekundärquellen. Zu diesen Quellen zählen Organigramme als nichttextliche Quellen sowie u. a. Mandate, Reporte, *lessons learned*-Papiere, Reformdokumente – letztere beiden enthalten Aussagen von (Ex-)MitarbeiterInnen – und wissenschaftliche Sekundärliteratur als textliche Quellen. Die explorative Durchsicht der Quellen diente einer ersten Annäherung an mögliche organisationale Lernprozesse, der Beschreibung vorhandener Organisationsstrukturen und der Entwicklung eines Interviewleitfadens für ExpertInneninterviews. Diese Interviews mit ehemaligen MitarbeiterInnen der Polizeimissionen sowie MitarbeiterInnen der EU-Institutionen wurden dann in einem zweiten Schritt in Skopje (2010), Brüssel (2011), Sarajevo (2011) und Deutschland (2011 bis 2013) durchgeführt.

Einleitend werden kurz die lokalen Kontexte dargelegt, in welche die Missionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien jeweils eingebettet waren. Anschließend werden Veränderungen sowie dafür ursächliche individuelle bzw. organisationale Lernprozesse nachvollzogen und die Polizeimissionen hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen überprüft. Besonderes Augenmerk wird auf zwei außergewöhnliche Fälle gelegt: erstens auf die fehlende Transformation von individuellem in organisationales Lernen in der EUPM I (4.1.1.) und zweitens auf die vorhandene, aber nicht innerorganisational stattgefundene Transformation individuellen in organisationales Lernen im Übergang von EUPM I zu EUPM II (4.1.2.). Anschließend wird das strategieverändernde Lernen in EUPM II gesondert betrachtet (4.1.3.).

4.1. Organisationales Lernen in der EU-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina (EUPM)

Bosnien-Herzegowina hat von 1992 bis 1995 den gewaltintensivsten Krieg im Zuge der Auflösung Jugoslawiens erlebt. Im Friedensabkommen von Dayton (1995) wurde bereits der Einsatz einer internationalen Polizeimission festgeschrieben.⁶ Diese Aufgabe wurde bis 2003 zunächst von der *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH) übernommen. Der Einsatz einer zivilen Mission im Polizeibereich lässt sich daraus erklären, dass die Polizei während des Bosnienkrieges von den politischen Eliten instrumentalisiert wurde. Angelehnt an die jeweilige ethnische Zugehörigkeit bildeten sich aus der Polizei mehrere paramilitärische Gruppen heraus (Perdan 2006: 186), die an Kriegsverbrechen beteiligt waren (Muehl-

6 Siehe <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/dayton/52596.htm>; 3.2.2016.

mann 2008: 2). Auch noch nach Kriegsende galt die bosnische Polizei als Unsicherheitsfaktor (Collantes Celador 2009: 233; Aitchison/Blaustein 2013: 502). Eine Remobilisierung der Konfliktgruppen sollte langfristig, u. a. durch die Reform des Polizeisektors, verhindert werden (Jackson 2001: 564). Dabei verstärkte jedoch das im Dayton-Abkommen festgeschriebene ethnische *power-sharing* im politischen System (Palmer 2004: 170; s. a. Juncos 2011: 371) einige Problematiken im Polizeibereich, da es die Etablierung paralleler Polizeistrukturen in den Entitäten Bosnien-Herzegowinas – der Föderation und der Republik Srpska – erlaubte (Palmer 2004: 170). Durch die im Friedensvertrag verankerte Dezentralisierung wurden den Entitäten weitgehende Befugnisse und Gestaltungsspielräume im Polizeibereich eingeräumt, was dazu führte, dass auf staatlicher Ebene keine zentrale Polizei eingeführt wurde, jedoch 13 unterschiedliche Polizeien im Land aktiv waren: eine zentrale und zehn kantonale Polizeien in der Föderation, eine in der Republika Srpska und eine separate Polizei im Bezirk Brčko (Juncos 2011: 375-376). Schätzungen zufolge waren 2004 ca. 16.800 Polizeioffiziere in Bosnien-Herzegowina tätig, was im Vergleich zu ähnlich großen westeuropäischen Staaten überdurchschnittlich viel war (Muehlmann 2008: 2). Diese Personalstärke verursachte einen erheblichen Verwaltungsaufwand und eine finanzielle Überbelastung.

Ausgehend vom genannten lokalen Kontext umfassten die jeweiligen Mandate der drei Missionsphasen (I, II und III) insbesondere die Aufgabe der Etablierung einer Polizei unter bosnischer Führung, die gemäß europäischen Polizeistandards arbeiten sollte. Dies sollte im Wesentlichen durch die Instrumente Mentoring, Inspektion und Monitoring umgesetzt werden.

4.1.1. Fehlendes organisationales Lernen in EUPM I

Trotz einiger erreichter Ziele der EUPM I (z. B. des Einsatzes eines landesweiten computerbasierten Nachrichtensystems, der Reform der Kriminalitätsbekämpfung nach modernen Standards und der Formulierung von Richtlinien gegen Menschenhandel), wurde die Mission als »glanzlos« (International Crisis Group 2005: 1) und »nicht funktionsfähig« (Lindvall 2009: 71; s. a. Penksa 2006) eingeschätzt, da sie weit von den erwarteten Ergebnissen entfernt blieb. Vonseiten der MissionsmitarbeiterInnen wurden deutliche Probleme aufgezeigt. Es wurde beispielsweise von persönlichem Umdenken bezüglich der politischen und polizeilichen Verhältnisse nach einer Orientierungsphase zu Beginn des Mandatszeitraums berichtet.⁷ Neben der mangelnden Kommunikation mit staatlichen Stellen wurde angemahnt, dass die

⁷ Interviews mit Valentin Nikolov, zum Zeitpunkt der Interviews politischer Berater in der EUPM-Mission, am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo; Interview mit S., anonymen Mitarbeiter der EUPM-Reformabteilung in Leitungsfunktion, am 13.9.2011 in Sarajevo.

Politisierung des Polizeiwesens durch die Mission nicht angegangen wurde.⁸ Die MissionsmitarbeiterInnen hatten den Eindruck, dass trotz der zahlreichen (technisch und operativ angelegten) Programme und Projekte ohne die Bearbeitung dieser Probleme kein nachhaltiger Polizeireformprozess möglich war. Nachdem diese Probleme wahrgenommen wurden, folgte ein mitunter intendiertes persönliches Umdenken und die Suche nach hilfreichen neuen Informationen und Handlungsoptionen, also individuelles Lernen. Einige MissionsmitarbeiterInnen (sowohl im zivil-beratenden Bereich als auch im *co-locating*, also in der intensiven Polizeizusammenarbeit) stellten aufgrund von eigenen Erlebnissen und Berichten der bosnischen PolizistInnen fest, dass politische Streitigkeiten und die ethnisch begründete Dezentralisierung einen tatsächlichen Wandel des Polizeiwesens verhindert haben.⁹ Die EUPM hatte kein ausreichendes Mandat, um eine politische Diskussion über die Reform der Polizei zu initiieren (Stavrevska 2010: 7). Im EUPM-Report des Brüsseler Instituts für Sicherheitsstudien vom Januar 2013 berichteten MissionsmitarbeiterInnen, dass die EUPM im ersten Mandat keinen funktionierenden Plan für den Polizeireformprozess gehabt und ihr die entsprechende Spezialisierung gefehlt habe (Flessenkemper 2013b: 29; Tolksdorf 2013: 24). Zudem stellten sie fest, dass die Vielzahl der Programme und Projekte nicht zielführend gewesen und es zu zahlreichen Überschneidungen gekommen sei (Ioannides 2009: 192).

Nach der kognitiven Verarbeitung der Erfahrungen, die die MissionsmitarbeiterInnen in ihrer täglichen Arbeit gemacht hatten, veränderte sich deren spezifisches Wissen über die Polizeiarbeit. Im Rahmen der engen Grenzen der Tätigkeits- und Projektbeschreibungen und des Mandats, aber auch hinsichtlich der mangelnden Ressourcenausstattung passten sie ihre Handlungen auf individueller Ebene dem veränderten Erfahrungsschatz an und entwickelten Ideen zur besseren Unterstützung des Polizeireformprozesses. Diese Ideen zielten u. a. auf die Entwicklung von integrativeren Polizeiansätzen weg von der klassischen Friedenssicherung und hin zur verstärkten Einbindung und Ausbildung der lokalen Polizei sowie auf die Projektentwicklung, die zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität beitragen sollte (Flessenkemper 2013a: 60; Stavrevska 2010: 8).

In der EUPM I erfolgte also als Reaktion auf die Unzulänglichkeiten der Mission und des Mandates individuelles Lernen der MissionsmitarbeiterInnen, das inhaltlich auf Strategieveränderungen zur Anpassung an die Probleme in der Mission und vor Ort abzielte. Auf der Basis des Um- und Neudenkens der EUPM-MitarbeiterInnen folgte jedoch kein organisationaler Lernprozess.

Wie in den zuvor aufgestellten Hypothesen angenommen, lässt sich dieses Ergebnis mit den Merkmalen der Organisationsstruktur der Mission erklären. Zum einen war die Entscheidungsstruktur der Mission bis Juni 2004 durch steile Hierar-

8 Interview mit Michael Haner, zum Zeitpunkt des Interviews politischer Berater des Hohen Repräsentanten der UN für Bosnien und Herzegowina (OHR) für den Polizeibereich, am 13.9.2011 in Sarajevo; Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo; Interview mit S. am 13.9.2011 in Sarajevo.

9 Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo; Interview mit S. am 13.9.2011 in Sarajevo.

chien und die zentrale Entscheidungskompetenz der Missionsleitung geprägt; die Kommunikationsstruktur durch fehlende Arbeitsteilung und Spezialisierung, steile Hierarchie sowie ein hohes Maß an Zentralität. Dem Missionsleiter wurde eine zentrale Funktion zugesprochen, welcher keine gleichwertigen dezentralen Entscheidungsebenen unterstellt waren (Schwing 2010: 186).¹⁰ In der organisationstheoretischen Literatur wird dieser Typ als hierarchische Aufbauorganisation bezeichnet (Schwing 2010: 186). Das operative und das strategische Management der Mission lagen in derselben Hand (Schwing 2010: 217). Arbeitsteilung und Spezialisierung konnten sich als horizontale Strukturmerkmale in der Mission aus zwei Gründen anfangs nur schwer entwickeln: Zum einen war die Mission mit nur wenig zivilem Personal ausgestattet, das analytische und koordinierende Aufgaben hätte wahrnehmen können und eine Ausbildung in diesen Kompetenzen besaß. Es fehlten zudem Spezialisten, vor allem in den Bereichen »Organisierte Kriminalität«, »Kriminalität im Finanzbereich« sowie »Menschenhandel« (Penksa 2006: 6). Zum anderen wurden die EUPM-MitarbeiterInnen ohne detaillierte Arbeitsanweisung ins Feld geschickt. Sie sollten gemäß europäischen Polizeistandards und -praktiken arbeiten, ohne dass solche vorher definiert worden waren (Collantes Celador 2009: 240). Das führte zu stark individualisierten Arbeitsabläufen, die sich nicht zu arbeitsteiligen Strukturen entwickelten, sondern zur Lähmung der Mission führten. Ferner fehlte es an Informationsaustausch zwischen den MitarbeiterInnen und an geeigneten Reporting-Mechanismen (Penksa 2006: 10-12; Schwing 2010: 142-143).

Anhand der EUPM I lässt sich zeigen, dass die Gestaltung der Organisationsstruktur im Entscheidungs- und Kommunikationsbereich die Übertragung individueller in organisationale Lernprozesse verhinderte. Die exponierte Rolle des Missionsleiters in der Kommunikation der Mission sowie die mangelnde Kompetenzübertragung und Spezialisierung (Flessenkemper 2013a: 60) unterbanden wichtige Informationsbereitstellungs- und Informationsverarbeitungsprozesse in der Mission.

Obwohl sich nach einer EUPM-Tagung im bosnischen Küstenort Neum im Juni 2004 die Spezialisierung und Arbeitsteilung in der Mission durch die Einrichtung weiterer Unterabteilungen und Programmbereiche intensivierte, wurde die Kommunikation zwischen Individuum und Organisation auch danach durch bestimmte Strukturmerkmale unterbunden. Als ausschlaggebend müssen hier insbesondere die fehlende Delegation von Verantwortung hinsichtlich der Informations- und Kommunikationskonzentration sowie die schwache Interaktion zwischen Missionsleitung und untergeordnetem Missionspersonal bei gleichzeitiger steiler Hierarchie im Entscheidungsbereich bewertet werden. Diese Kongruenz zwischen Kommunikations- und Entscheidungsstruktur verhinderte, wie auch schon 2003 und in der ersten Jahreshälfte von 2004, die Übertragung individueller in organisationale Lernprozesse. Das wiederum lag daran, dass den MissionsmitarbeiterInnen durch die sich entwickelnde Arbeitsteilung und Spezialisierung zwar die Möglichkeit gegeben

10 Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo; Interview mit S. am 13.9.2011 in Sarajevo.

wurde, die Bereitstellung und Verarbeitung neuer Informationen zu intensivieren. Diese wurde jedoch von der Missionsleitung ignoriert und nicht in Entscheidungen eingebunden.¹¹ Sowohl die Kommunikations- als auch die Entscheidungsstrukturen waren bis zum Ende des ersten Mandatszeitraums ähnlich steil-hierarchisch und wirkten wenig kommunikationsfördernd und informativ.

4.1.2. Mandatsveränderung im Übergang zwischen EUPM I und II

Zwischen EUPM I und EUPM II fand im Zusammenhang mit organisationalem Lernen ein fundamentaler Wandel statt. Lernen drückte sich in diesem Fall in der Mandatsveränderung aus und ist deshalb als solches einzuordnen, da es Resultat eines Umdenkens war und sowohl mit kognitiv-organisationalen als auch mit behavioralen Veränderungen einherging. Das Verfehlen des Missionsziels in der EUPM I war der Lernauslöser im Übergang zum zweiten EUPM-Mandat, weil die erwarteten Handlungsergebnisse nicht eingetroffen waren: Individuelles Lernen der MissionsmitarbeiterInnen hinsichtlich einer Verbesserung der Koordination mit der *European Union Force* (EUFOR), Ideen zur Projektentwicklung, um gegen die Verflechtung von Politik und Polizei anzugehen und zur Verbesserung der Organisation der Mission beizutragen, Vorschläge für alternative Strategien eines integrativen Polizeiansatzes weg von der klassischen Friedenssicherung, aber auch Anregungen zur verstärkten Einbindung und Ausbildung der lokalen Polizei sowie Ideen zur Projektentwicklung, die Korruption und organisierte Kriminalität bekämpfen sollten – all dies entwickelte sich *innerhalb* der EUPM I nicht zu organisationalem Lernen. Weder Strategien noch grundlegende Ziele der Mission wurden in diesen Beispielen auf der Basis von Lernprozessen der MissionsmitarbeiterInnen angepasst. Auf der Ebene der MitarbeiterInnen wurde *nach dem ersten Mandat* kommuniziert, dass sich die Arbeit der Polizeimission nicht nur auf die technische Ebene begrenzen solle, sondern dass weiterreichende, auch politische Reformen notwendig wären und die bosnische Polizei stärker in die Programmentwicklung eingebunden werden müsse (Penksa 2006: 18). Diese Informationen wurden nicht nur in der Mission selbst diskutiert, sondern auch in den EU-Institutionen in Brüssel und mündeten in der grundlegenden Überarbeitung des Mandates. Folgt man der Definition Argyris' und Schöns, handelt es sich bei diesem Lernprozess um zielveränderndes Lernen, da mit dem Mandat grundsätzliche Ziele der Mission verändert wurden und das Polizeizeiten unter dem Mandat der EUPM II unter ganzheitlicheren Gesichtspunkten reformiert werden sollte. Das bedeutete, dass nicht nur eine institutionelle Reform unterstützt wurde, sondern gleichsam die Entwicklung einer demokratischen Polizeikultur (Muehlmann 2007: 383).

In diesem Fall war der Lernprozess maßgeblich durch externe, lernfördernde Faktoren beeinflusst. *Zum einen* bestand ein externer Anpassungsdruck, denn die Mission wollte als Verhandlungspartner in den beginnenden Polizeireformverhand-

11 Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo.

lungen zwischen der bosnischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft nicht marginalisiert werden (Muehlmann 2008: 4). Mit der Übernahme der UN-Polizeimission durch die EU 2003 ging auch ein Transfer der Verantwortung für die demokratische und politische Entwicklung Bosnien-Herzegowinas einher. *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: 231).

In dieser Situation bestand für die EU die Notwendigkeit, die Polizeimission mit einem Mandat auszustatten, das es ihr erlauben sollte, nicht nur auf technischer Ebene zu arbeiten, sondern die bosnische Polizei auch in ihrem Polizeireformprozess zu unterstützen, um ihre Rollenerwartung zu erfüllen und um der Kritik der internationalen Gemeinschaft an den mangelnden Resultaten der Mission zu begegnen. Ihre Involvierung in den Polizeireformprozess verweist auf einen eher impliziten Anpassungsprozess innerhalb der Mission. Denn auch wenn die EUPM ursprünglich kein Mandat besaß, um im Polizeireformprozess tatsächlich politisch tätig zu werden, so veränderte die fortwährende Einbindung ihre Rolle hin zu einem politischen Akteur, wenn auch ohne Entscheidungskompetenz. Besonders die Hohen Repräsentanten der UN für Bosnien und Herzegowina (OHRs), Ashdown und später Schwarz-Schilling (Januar 2006 bis Juli 2007) sowie Lajčák (Juli 2007 bis März 2009) (Tolksdorf 2013: 25-26), bezogen die EUPM immer wieder in die Verhandlungen mit ein. Die VertreterInnen der Republika Srpska akzeptierten die MissionsmitarbeiterInnen als VerhandlungspartnerInnen (Flessenkemper 2013b: 31).

Weitreichende Veränderungen wie die grundsätzliche Überarbeitung des Mandates nach EUPM I können folglich zwar durch organisationales Lernen begründet werden, doch basierte das in diesem Fall nicht ausschließlich auf dem individuellen Lernen der MissionsmitarbeiterInnen, sondern wurde maßgeblich durch missions-externe lernfördernde Faktoren (EU-Gremien, EU-Mitgliedsstaaten) unterstützt. Entscheidend für den Lernprozess war, dass die Veränderung zwischen EUPM I und II nicht nur auf eine starke Verzahnung von Polizeireform mit einer Blockade durch die politisch-ethnischen Parteien und ein zu schwaches entsprechendes Mandat der EUPM zurückzuführen ist. Hinzu kam, dass die EU die Strategien und Ziele ihrer Tätigkeiten in Bosnien-Herzegowina im Hinblick auf den EU-Integrationsprozess veränderte und dass der OHR den Polizeireformprozess maßgebend unterstützte.

4.1.3. Strategieveränderndes Lernen und Strukturen in EUPM II

Zahlreiche Veränderungen *innerhalb* des Mandates der EUPM II lassen sich auf eine gelungene Transformation zwischen individuellem und organisationalem Lernen zurückführen. Im Folgenden wird diese Transformation anhand der Bereiche Inspektion sowie Korruptionsbekämpfung verdeutlicht: Um dem o. g. Problem des

politischen Einflusses auf die Polizei in der EUPM I entgegenzutreten und um Vergehen in diesem Bereich aufdecken und die Implementierung von Projekten begleiten zu können, entwickelte die EUPM II im ersten Mandatsjahr eine angepasste Inspektionsstrategie (Juncos 2007: 74):

»EUPM has applied an inspection methodology to various aspects of police accountability: Appointments of police commissioners and directors of police; Involvement of police in crimes, including war crimes; Corruption and fraud (mainly in traffic policing, which undermines confidence in the police); Gender-related issues; General misconduct« (UN 2007: 8).

Diese Veränderung zeigt sich auch im Fall der Gemeinde Konjević Polje: Am 24. Juli 2006 kam es in Konjević Polje an einer lokalen Tankstelle zu einem gewaltsamen Zwischenfall zwischen Bosniaken und Serben. Da laut Medienberichten die Gewalt durch PolizistInnen der Republika Srpska provoziert wurde, setzte die EUPM ein Inspektionsteam ein, um den Vorfall zu untersuchen (EUPM 2006a: 2). Der Vorfall blieb unaufgeklärt. Die EUPM engagierte sich in der Folge für das Zustandekommen eines Sicherheitsforums in der Gemeinde im August 2006, um die Situation zu diskutieren und neuerliche Gewalt zu verhindern. Unter anderem einigten sich VertreterInnen der Polizei, der Gemeinde und der internationalen Gemeinschaft darauf, das Polizeiaufgebot lokal zu verstärken (EUPM 2006b: 3). Die europäische Polizeimission intensivierte folglich die Inspektionen in der Gemeinde sowie den Dialog mit der lokalen Polizei und den politischen Vertretern und institutionalisierte das Sicherheitsforum als Dialogplattform (EUPM 2006b: 3). Insbesondere am Fall des Ausbaus der Inspektionen lässt sich die Verbindung von individuellem und organisationalem Lernen innerhalb der Mission in Form von Strategieanpassungen nachvollziehen: Der Feststellung der EUPM-MitarbeiterInnen (individuelles Lernen), dass der mitunter weiterhin fehlenden Neutralität im Polizeidienst mit verstärkten Inspektionen begegnet werden müsse, folgte im zweiten Mandat der Ausbau der Inspektionen als Veränderung auf Missionsebene (organisationales Lernen), um die Mandatsziele zu erreichen.

Inwiefern Veränderungen im zweiten Mandat durch die Übertragung individueller in organisationale Lernprozesse verursacht wurden, zeigt auch die Anpassung der Mission zur besseren Korruptionsbekämpfung: Im Februar 2007 startete auf Vorschlag des Mitarbeiters Stewart Roberts (*Internal Control Advisor* in Banja Luka) eine neue Anti-Korruptions-Initiative in zwei Schritten:

»The first involves a Corruption and Integrity Seminar for EUPM ICU/HR advisors, in order to develop measures that the EUPM and Law Enforcement Agencies could promote as best practice throughout the country. The second event is promoting an anti-corruption conference [...]. Delegates will take part in case studies of corrupt and unethical police activity, followed by presentations covering such topics as positive vetting and the introduction of an anti corruption policy. Presented with the document, delegates will then be encouraged to influence the document with their own ideas and proposals during the conference, whilst hopefully then implementing the final product within their own agency« (EUPM 2007: 1).

Die geschilderten Lernprozesse mündeten in Strategieveränderungen der Missionen, um ein spezifisches Ziel zu erreichen. Inwiefern lässt sich das nun durch die Wirkungsweise der Strukturen innerhalb der Mission begründen?

Die Änderungen im EUPM II-Mandat betrafen weniger Strukturmerkmale wie Arbeitsteilung und Spezialisierung, sondern vor allem die Kompetenzen und die Arbeitsweise der Missionsleitung (s. EUPM 2006a). Die EUPM II hatte eine deutlich lernfreudigere Organisationsstruktur, die durch flachere Hierarchien mit erweitertem informellem Informationsaustausch gekennzeichnet war.¹² Das verbesserte vor allem die Kommunikation zwischen individueller und organisationaler Ebene.

Mit dem Missionsbeginn der EUPM II im Januar 2006 übernahm der Italiener Vincenzo Coppola die Leitung. Aufgrund der zahlreichen Aufgaben, die der Mission oblagen (Polizeireform, Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption, Verbesserung der Polizeiausbildung usw.), legte Coppola, auch aus pragmatischen Gesichtspunkten, Wert auf das tatsächliche »Ausleben« der Arbeitsteilung und der Spezialisierung in den Unterabteilungen, Programmbereichen und Projekten.¹³ Daraus folgte, dass er die – im Prinzip schon in der zweiten Hälfte des ersten Mandates vorhandene – tendenziell arbeitsteilige Organisationsstruktur nun, anders als sein Vorgänger Kevin Carty, tatsächlich nutzte. Insbesondere die Polizeireformabteilung war für Coppolas Arbeit in den Kommissionen und Verhandlungen enorm wichtig.¹⁴ Ehemalige MissionsmitarbeiterInnen berichteten ebenfalls über den Ausbau der spezialisierten Arbeitsweise in der Mission im zweiten Mandat (Flessenkemper 2013a: 60), insbesondere über die Rekrutierung von MitarbeiterInnen mit spezialisierten Ausbildungsschwerpunkten.

Auffallend ist auch, dass in der EUPM II die Bedeutung von Teamatmosphäre und kommunikativem Austausch innerhalb der Abteilungen und Regionalbüros¹⁵ (EUPM 2009: 6-7) sowie der verstärkte Informationsaustausch und die Vertrauensbildung mit der lokalen Polizei (EUPM 2008: 7) betont wurden. Coppola achtete jedoch auch darauf, dass am Ende alle relevanten Informationen bei ihm zusammenliefen, da er die letztendliche Entscheidungskompetenz für die Mission besaß und er damit rechenschaftspflichtig gegenüber den EU-Behörden in Brüssel war. Trotz der Unterstützung des informellen Austausches auf kurzem Wege unter den MissionsmitarbeiterInnen und mit den jeweiligen bosnisch-herzegowinischen Polizeipartnern liefen die Informationen bei der Missionsleitung zusammen, wurden gesichtet, ausgewertet und weiterverarbeitet. Die Weiterverarbeitung konnte mit der »Absegnung« von Vorschlägen von MitarbeiterInnen, Teams oder Abteilungen

12 Interview mit Tobias Flessenkemper, zum Zeitpunkt des Interviews *Political Advisor* der EUPM-Mission, davor Mitarbeiter der *Proxima*-Mission, am 19.9.2011 in Sarajevo; Interview mit Dragan Mioković, zum Zeitpunkt des Interviews *Senior Inspector* im Innenministerium von Bosnien-Herzegowina, am 16.9.2011 in Sarajevo; Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo.

13 Interview mit Tobias Flessenkemper am 19.9.2011 in Sarajevo; Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo.

14 Interview mit S. am 13.9.2011 in Sarajevo.

15 Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo; Interview mit S. am 13.9.2011 in Sarajevo.

einhergehen, Anpassungen beinhalten, sich aber auch auf innerorganisationale Veränderungen beziehen (EUPM 2006c: 3).

MissionsmitarbeiterInnen berichteten, dass sie innerhalb der Struktur der EUPM II Anreize für individuelles Lernen sahen, da entgegen dem EUPM I-Mandat die Möglichkeit bestand, dass Veränderungsvorschläge, eigens entwickelte Projekte und gesammelte Informationen gehört wurden und in organisationalen Veränderungen umgesetzt werden konnten¹⁶: »Die operative Ebene, also die Mission, kann lernen und tut es natürlich auch.«¹⁷ Der Polizeimissionsmitarbeiter Tobias Flessenkemper weist trotzdem einschränkend darauf hin, dass es nach dem Motto »*People make the difference*« auf die Persönlichkeit des Mitarbeiters bzw. der Mitarbeiterin ankam: Will jemand nicht lernen und beharrt auf der Unveränderlichkeit von Strategien, so wird er sich auch keine neuen überlegen bzw. die genutzten Strategien hinsichtlich der fortwährenden Passfähigkeit nicht hinterfragen.¹⁸

Coppola traf seine Entscheidungen auf der Basis jener Informationen und Ideen, die auf dem individuellen Lernen der jeweiligen »Spezialisten« innerhalb der Mission beruhten. Aufbauend auf der Einstellung, nicht alles selbst wissen zu können und nicht jede Information selbst im Feld sammeln zu können, delegierte er die Verantwortung für die Informations- und Kommunikationskonzentration an die MitarbeiterInnen und Abteilungen. Auch unterstützte er die (mitunter nicht formalisierte) Interaktion zwischen den MitarbeiterInnen der Mission, aber auch mit lokalen Polizeipartnern deutlicher als das im ersten Mandat der Fall war.

Diese Ergebnisse zeigen, dass im EUPM II-Mandat durch die Selbstständigkeit und Spezialisierung der MitarbeiterInnen einerseits und die Unterstützung von Kommunikation zwischen den verschiedenen hierarchischen Ebenen der Mission andererseits individuelles Lernen gefördert wurde. Die auf breiten Austausch angelegte Kommunikationsstruktur der EUPM II unterstützte die Übertragung individueller in organisationale Lernprozesse. Die entgegen der flach-hierarchischen und spezialisierten Kommunikationsstruktur steil-hierarchische und wenig spezialisierte Entscheidungsstruktur der EUPM II wirkte sich positiv auf die Verbindung zwischen individuellem und organisationalem Lernen aus, weil so klar über das individuell Gelernte und die Umsetzung in organisationale Veränderungen entschieden wurde. Kommunikations- und Entscheidungsstruktur waren in diesem Fall inkongruent, aber lernfördernd, was die zentrale Annahme dieses Beitrages stützt.

4.2. Organisationales Lernen in der EU-Polizeimission in Mazedonien (*Proxima*)

Die Polizeimission in Mazedonien hatte im Vergleich zur EUPM ein kürzeres Mandat. *Proxima* war von Dezember 2003 bis Dezember 2005 aktiv und wurde infolge

16 Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo.

17 Interview mit Tobias Flessenkemper am 5.11.2010 in Berlin.

18 Interview mit Tobias Flessenkemper am 19.9.2011 in Sarajevo; Interviews mit Valentin Nikolov am 16. und 19.9.2011 in Sarajevo.

der Mazedonienkrise (2001) anlässlich der Gewalt zwischen der albanischen Minderheit und der mazedonischen Polizei eingesetzt. In der mazedonischen Polizei waren zu diesem Zeitpunkt die ethnisch slawischen MazedonierInnen entgegen der statistischen Bevölkerungsverteilung der albanischen und slawischen MazedonierInnen deutlich überrepräsentiert.¹⁹ Zur Ungleichverteilung kamen Misstrauen, Repressions- und Ungleichbehandlungsvorwürfe hinzu. Und schließlich war, ebenso wie das Polizeiwesen Bosnien-Herzegowinas, auch das Mazedoniens durch politisch instrumentalisierte Strukturen und Ausbildungsdefizite gekennzeichnet (Badeva 2004: 96; Flessenkemper 2008: 80). Die EU-Mission *Proxima* unterstützte die Reform des mazedonischen Polizeisystems dahingehend, dass albanische MazedonierInnen proportional gleichberechtigt vertreten waren und PolizistInnen aller Dienstgrade in ihrer neutralen Urteilsfähigkeit geschult wurden.

Das Rahmenabkommen von Ohrid beendete die Mazedonienkrise und tangierte das Polizeisystem Mazedoniens direkt, indem es die zukünftige Gestaltung und Zusammensetzung der Polizei nach ethnisch-proportionalen Kriterien enthielt. Bereits im Rahmenabkommen wurde die internationale Gemeinschaft, darunter vor allem die USA, die EU und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), eingeladen, Mazedonien bei der Reform und verbesserten Ausbildung der Polizei zu unterstützen. Nach der ersten Stabilisierungsphase übernahm die EU sowohl im militärischen (von der *North Atlantic Treaty Organization*, NATO) als auch zivilen Bereich (von der OSZE) die Verantwortung in Mazedonien (Merlingen/Ostrauskaite 2006: 82-85).

Die Entsendung der Polizeimission *Proxima* durch die EU sowie der Nachfolge-mission *European Union Police Advisory Team* (EUPAT, insgesamt bis 2006) diente der Unterstützung des Polizeireformprozesses. Die Mission hatte kein exekutives Mandat und war zunächst nur für ein Jahr geplant. Ihre Hauptaufgabe bestand im Allgemeinen im Monitoring, Mentoring und in der Inspektion und im Speziellen darin, den Schutz der öffentlichen Sicherheit in Mazedonien zu konsolidieren, das Innenministerium zu reformieren, die Bildung einer Grenzpolizei zu unterstützen sowie das Vertrauen zwischen lokaler Polizei und Grenzpolizei wiederherzustellen (Halas/Frank 2006: 1-2; Stavrevska 2010: 11).

Parallel zum Einsatz der EU-Polizeimission verabschiedete Mazedonien 2003 die Polizeireformstrategie sowie 2004 den sogenannten *Action Plan for the Implementation of the Police Reform Process*. Bereits 2004 kam es zur Institutionalisierung einer Grenzpolizei (Mirčeva/Rajkovčevski 2013: 145-146) und am 30. Oktober 2006 wurde schließlich ein neues Polizeigesetz verabschiedet, das vor allem auf die Etablierung demokratischer Standards abzielte (Odzakov 2007).

19 Im Folgenden werden die Mitglieder der albanischen Minderheit in Mazedonien als albanische MazedonierInnen bezeichnet. Die Mehrheit der mazedonischen Bevölkerung stellen die ((jugo-)slawischen) MazedonierInnen dar. Im Sicherheitssektor waren 2001 nur 3,1 Prozent albanische MazedonierInnen beschäftigt (Phillips 2004: 65), wohingegen der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung bei ungefähr 20 Prozent lag.

Im Folgenden wird anhand von Veränderungen in Projekten von *Proxima* gezeigt, dass sich auch in Mazedonien Strategieveränderungen innerhalb der Polizeimission durch organisationales Lernen erklären lassen, das auf der Basis von individuellem Lernen stattfand.

Zu Beginn des Mandates 2003 fehlten der *Proxima*-Mission ein Großteil an personeller und materieller Grundausrüstung sowie Vorgaben zur Mandatsausgestaltung. Merlingen und Ostrauskaite (2006: 93) stellten in ihrer Analyse der Mission heraus, dass das Fehlen inhaltlicher und organisatorischer Richtlinien für die Mission zu Beginn oftmals problematisch gewesen ist, diese Situation aber dazu geführt hat, dass auf »spontane« Beobachtungen gut eingegangen werden konnte und sich Sofortmaßnahmen (*minute activities*) entwickeln konnten. Beispielsweise wurde im Programmbereich Kriminalpolizei von europäischen PolizeiexpertInnen der *Proxima*-Mission festgestellt, dass organisierte Kriminalität oftmals nicht als solche von den mazedonischen PolizeibeamtInnen erkannt bzw. bewertet wurde und sich ihre Bekämpfung deshalb als schwierig erwies. Die MissionsmitarbeiterInnen entwickelten eine Strategie, wie dieses Problem angegangen werden konnte: zum einen durch die verstärkte Schulung der mazedonischen PolizistInnen im Hinblick auf die Einordnung verschiedener Kriminalverbrechen und zum anderen durch die verbesserte Vernetzung der staatlichen Akteure und Institutionen, die an der Bekämpfung und Verurteilung organisierter Kriminalität beteiligt waren. Die Strategien der *Proxima*-PolizeiexpertInnen im Bereich »Organisierte Kriminalität« wurden in diesem Fall an den Missionsleiter übermittelt, der dann deren Umsetzung empfahl und für die Kommunikation des Vorgehens auch an andere, nicht direkt beteiligte MissionsmitarbeiterInnen sorgte (Merlingen/Ostrauskaite 2006: 93).

Inwieweit innerhalb von *Proxima*-Projekten und -Programmen Reflexion und intendiertes Umdenken stattfanden, wird ebenfalls in dem von Flessenkemper geschilderten Aufklärungsprozess des Flugzeugabsturzes des mazedonischen Präsidenten Boris Trajkovski 2004 in Bosnien-Herzegowina deutlich. Um den Absturz zu untersuchen, begleiteten *Proxima*-MitarbeiterInnen mazedonische PolizistInnen bei der Aufklärungsarbeit in Bosnien-Herzegowina und stellten dabei fest, dass die mazedonische Polizei ungenügend in der Spurensicherung ausgebildet war (Flessenkemper 2008: 87). Im Zuge der Programm- und Projektentwicklung hatte die Mission diesen Bereich noch mit geringerer Priorität bewertet. Nachdem festgestellt worden war, dass die forensische Ausbildung verbesserungswürdig ist, wurde der Bereich in die Programme der *Proxima*-Mission aufgenommen (Council of the European Union 2005: 10).²⁰ Im Programmbereich »Organisierte Kriminalität« wurde im Rahmen des Projektes »Organized Skills Project« die verbesserte Ausbildung durch ein Forensik-Institut koordiniert und von *Proxima* durch Know-how unterstützt.

20 Interview mit Tobias Flessenkemper am 5.11.2010 in Berlin; Interview mit Trpe Stojanovski, ehemaligem Polizeiberater im Innenministerium Mazedoniens, am 23.9.2010 in Skopje.

Ein Missionsmitarbeiter, der von Herbst 2004 bis 2005 in der *Proxima*-Mission als *Chief Co-Locator* in Skopje beschäftigt war, beschrieb in einem Interview²¹ folgenden Fall: Der Mitarbeiter Hall habe ein Projekt zur polizeilichen Organisation und Begleitung von Großveranstaltungen wie Demonstrationen oder Sportereignissen entwickelt. Er schilderte, dass er die Idee für das Projekt aus eigenem Antrieb und abseits seiner eigentlichen Aufgabe entwickelt habe, initiiert durch einen persönlichen Lernprozess. Dazu berichtete Hall, dass er bei einer Ad-hoc-Demonstration beobachtet habe, dass diese polizeilich ungenügend begleitet wurde. Er war persönlich motiviert, sich für dieses Problem eine Lösung zu überlegen. In den Programmen und Projekten war dieser Tätigkeitsbereich bzw. Reformbedarf ursprünglich nicht verankert. Daher schrieb er ein Konzept, übermittelte es an die Missionsleitung und überzeugte mit seinem Vorschlag, der dann als Projekt in der Programmstruktur verankert wurde.

Diese Beispiele zeigen, inwieweit PolizeimissionsmitarbeiterInnen in ihrer täglichen Arbeit Probleme und fehlende bzw. falsche Strategien zur Erfüllung des Polizeimissionsmandates aufdeckten und neue, verbesserte Strategien entwickelten, um ihre Aufgabe in Mazedonien erfüllen zu können. Dieses individuelle Lernen wurde an dem Punkt zu strategieveränderndem organisationalen Lernen, als die Ideen der MissionsmitarbeiterInnen in inhaltliche und organisatorische Veränderungen der *Proxima*-Mission überführt wurden. Inwiefern aber war die Organisationsstruktur der Mission in Mazedonien für diese Transformation von individuellem in organisationales Lernen in den geschilderten Fällen entscheidend?

Die *Proxima*-Mission hatte, wie auch die EUPM in Bosnien-Herzegowina, zu Beginn des Mandats noch keine feste Organisationsstruktur besessen. Diese entwickelte sich nur langsam und orientierte sich zunächst an der räumlichen Trennung zwischen Hauptquartier und Einsatzbereichen der MissionsmitarbeiterInnen in ehemaligen mazedonischen Krisengebieten. 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*-MitarbeiterInnen sowohl regional als auch institutionell in der Struktur der mazedonischen Polizei breit vertreten. Arbeitsteilung und Spezialisierung entwickelten sich in den ersten Monaten der Mission, auch wenn die Rekrutierung gut ausgebildeter SpezialistInnen schwierig war. Jedoch fand zunächst keine Dezentralisierung der Kommunikation zwischen den verschiedenen Säulen der Organisationsstruktur statt. Die Teilung in »Projekt« und »Feld« hatte Auswirkungen auf das Sammeln von Informationen, nicht aber auf das Kommunizieren und Verteilen dieser. Letzteres ist jedoch der entscheidende Schritt für die Übertragung von individuellem in organisationales Lernen: Wird individuelles Lernen nicht kommuniziert, kann sich daraus keine organisationale Veränderung ergeben.

21 Interview mit Robert Hall, von September 2004 bis Ende 2005 *Chief Co-Locator* in der *Proxima*-Mission, am 5.3.2013 in Remscheid.

Nach einer umfassenden Evaluation der Organisationsstruktur der *Proxima*-Mission änderte sich diese ab 2004 dahingehend, als dass sie sich um die Programmbereiche der Mission gruppierte und insofern Arbeitsteilung wie auch die Koordination der verschiedenen Aufgaben ermöglichte. Der Informationsaustausch funktionierte dann nicht mehr direkt über die Zentrale in Skopje, sondern, flach-hierarchisch organisiert, über die Leiter der Programmbereiche:

»This facilitated the flow of information between the co-location teams in the field and mission headquarters. The program directors were supported by a mixed team of police and civilian experts as well as by a central co-ordination unit« (Flessenkemper 2008: 85).

Die nach der Evaluation der Mission und der Umstellung der Organisation entstandene und ab 2005 zum Tragen kommende Struktur von *Proxima* wurde von den MissionsmitarbeiterInnen als wesentlich zielorientierter und programmatischer bewertet.²² Obwohl die Hierarchie in der Entscheidungsstruktur der Mission unverändert steil blieb²³, konzentrierten sich die Kommunikation und der Informationsaustausch innerhalb der Mission nicht mehr auf die höheren Führungsebenen und die Missionsleitung. Hall erläuterte zudem, dass sich mit der Entwicklung der Mission ein stringenter Controllingprozess herausbildete, der u. a. durch eine Analyseabteilung, Milestones, häufiges Abfragen von Erreichtem und Evaluationen unterstützt wurde.²⁴ Dieser Prozess diente dazu, für eine fundierte Informationsbereitstellung und -verarbeitung zu sorgen sowie durch Benchmarking schnell auf »Lücken« in der Mission aufmerksam zu machen (Ioannides 2009: 192).²⁵ Der ehemalige Missionsleiter Scholz erklärte, dass die formale Kommunikation vor allem über das Berichtswesen erfolgte, die Mission jedoch auch von den Ideen und Rückmeldungen der MissionsmitarbeiterInnen lebte. Individuelles Lernen war erwünscht und auch die Kommunikation dieses Lernprozesses »by the way«, also moderat formalisiert, war akzeptiert, jedoch inhaltlich und formal nur insoweit, wie es das Mandat als Rahmen der Mission zuließ. Ideen und Vorschläge, die das Mandat veränderten, konnten nicht durch organisationales Lernen durchgesetzt werden, da der Mission hierfür die Kompetenzen fehlten.²⁶

Nach der Umstrukturierung der Mission 2004 und mit der Amtsübernahme durch Jürgen Scholz erhielt die Mission in Mazedonien eine Organisationsstruktur, die die Übertragung individueller Lernprozesse in organisationales Lernen unterstützte, da sie arbeitsteilig angelegt war und die Entwicklung alternativer Ideen beim Erkennen mangelnder Funktionalität von Strategien (Lücke zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen) erlaubte. Die flache Kommunikationsstruktur

22 Interview mit Tobias Flessenkemper am 5.11.2010 in Berlin; Interview mit Robert Hall am 5.3.2013 in Remscheid; telefonisches Interview mit Jürgen Scholz, ab Herbst 2004 Missionsleiter von *Proxima*, bis Mitte 2006 in der EUPAT-Mission in Mazedonien, am 22.3.2013.

23 Telefonisches Interview mit Jürgen Scholz am 22.3.2013.

24 Interview mit Robert Hall am 5.3.2013 in Remscheid.

25 Telefonisches Interview mit Jürgen Scholz am 22.3.2013.

26 Interview mit Tobias Flessenkemper am 5.11.2010 in Berlin; Interview mit Trpe Stojanovski am 23.9.2010 in Skopje.

tur der Mission unterstützte die Verbreitung und Diskussion dieser auf alternative Strategien hinauslaufenden Ideen innerhalb der Mission und in die Entscheidungsebene der Mission. Die steil-hierarchische Entscheidungskompetenz entschied über die Umsetzung oder Nichtumsetzung der individuellen Lernprozesse, um somit die Lücke zwischen erwarteten und eingetroffenen Handlungsergebnissen wieder zu schließen. Im Fall von *Proxima* zeigt sich damit ein ganz ähnlicher Wirkmechanismus wie im Fall der EUPM II, was unterstreicht, dass es sich auch insgesamt um einen validen Zusammenhang zwischen den spezifischen Strukturen und dem Lernen handelt.

5. Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt des Beitrags war, dass die Frage danach, wie IOs zu Lernergebnissen kommen, unbeantwortet blieb, obwohl Lernen für IOs eine nahezu alltägliche Handlungsoption ist. Diese Frage wurde in diesem Beitrag auf den Kernbereich der Transformation von individuellem zu organisationalem Lernen bezogen. Der Beitrag geht insofern über die bestehenden Arbeiten zu organisationalem Lernen von IOs hinaus, da er eine zentrale verbindende Variable zwischen Individuum und Organisation in ihrer essenziellen Bedeutung für den Lernprozess herausstellte und darüber hinaus Aussagen über die Wirkmechanismen spezifischer Organisationsstrukturmuster im Lernen von IOs traf.

Noch zu testen wäre freilich, inwieweit auch andere Variablen, die von Roscher (2009) sowie Benner et al. (2009) ins Spiel gebracht wurden, wie beispielsweise der Einfluss der Organisationskultur, eine Rolle im Lernprozess der IOs spielen oder ob die Organisationskultur nur eine Folge bestimmter Strukturen ist und somit nur einen indirekten Einfluss besitzt (s. jüngst Vetterlein 2015).

Als entscheidend für die Transformation von individuellem zu organisationalem Lernen wurde die Inkongruenz der Entscheidungs- und Kommunikationsstrukturen der Organisation herausgearbeitet. Die Polizeiemissionsmandate der EU, in denen individuelles Lernen erfolgreich in organisationales Lernen überführt wurde, waren durch genau diese inkongruenten Organisationsstrukturen gekennzeichnet. In der EUPM II und *Proxima* nahmen die Missionsleiter jeweils die zentrale Entscheidungsposition ein. Auch wenn diese Position durch dezentrale Entscheidungsebenen in den jeweiligen Programm- und Projektbereichen unterlegt war, so hatten untergeordnete Bereichsleiter lediglich eingeschränkte Entscheidungskompetenzen. Über die Veränderung von Missionsstrategien und die Umsetzung von Konzepten der MitarbeiterInnen entschied stets der Missionsleiter. Hinsichtlich der Entscheidungsstruktur waren die Mandate damit durch eher autoritäre Muster, also steile Hierarchien, charakterisiert.

Wie gezeigt wurde, war die Entscheidungsstruktur der EUPM I ähnlich konfiguriert. Der zentrale Strukturunterschied zwischen der EUPM I auf der einen Seite und der EUPM II und *Proxima* auf der anderen Seite bestand in der Kommunikationsstruktur. Diese war im EUPM II- und *Proxima*-Mandat durch folgende Merk-

male gekennzeichnet: Kommunikation war eng verbunden mit Spezialisierung, die sich in der Differenzierung in verschiedene thematisch gegliederte Arbeitsbereiche ausdrückte. Des Weiteren zeichneten sich die Strukturen durch die Delegation von Verantwortung bezüglich der Informations- und Kommunikationskonzentration aus, d. h. die MitarbeiterInnen sammelten selbstständig Informationen und verarbeiteten diese zu Berichten. Dies bedeutete, dass die Be- und Auswertung der Informationen sowie deren Kommunikation in der Kompetenz der MitarbeiterInnen lagen. Auch die Unterstützung des kommunikativen Austausches zwischen den Individuen in der Mission sowie ein Nebeneinander von informeller und formeller Kommunikation sind Ausdruck der flachen Strukturen. Diese Merkmale wirkten sich besonders positiv auf die Übertragung individueller in organisationale Lernprozesse aus, da die Kompetenzen und die Verantwortung der MitarbeiterInnen im engen Kontakt mit den jeweiligen lokalen Akteuren gestärkt wurden. Sie waren die »Augen und Ohren« der Missionen. Den MitarbeiterInnen Kompetenzen und Verantwortung in der Informationssammlung und -verwertung sowie Kommunikation zuzugestehen, drückt aber auch eine Wertschätzung der Individuen und ihrer Lernprozesse innerhalb der Struktur der Missionen aus. Folglich zeigte die empirische Analyse, dass gerade die nicht flach-hierarchische Charakterisierung der Kommunikationsstruktur und die Offenheit der Mission gegenüber dem Lernen der MitarbeiterInnen – in Kombination mit der zentralen Entscheidungskompetenz der Missionsleitung – lernfördernd wirkten. Denn die Kommunikationsstruktur hatte einen positiven Einfluss auf individuelles Lernen und die Kommunikation des Gelernten. Die Merkmale der Entscheidungsstruktur verstärkten die Umsetzung und Entscheidung über das Gelernte. Im Vergleich zur Organisationsstruktur in der EUPM I, in der individuelles Lernen nicht in organisationales Lernen übertragen wurde und sowohl die Entscheidungs- als auch die Kommunikationsstruktur steil-hierarchisch organisiert waren, macht damit in den positiven Lernfällen die Inkongruenz zwischen Entscheidungs- und Kommunikationsstruktur den zentralen Unterschied in der verbindenden Wirkungsweise von Strukturen zwischen individuellem und organisationalem Lernen aus.

Die zentralen Analyseergebnisse zur Wirkungsweise von Organisationsstrukturen unterliegen allerdings einer gewichtigen Einschränkung: Es zeigte sich, dass *strategie*veränderndes Lernen durch die Inkongruenz der Strukturbereiche gefördert wurde. Am Beispiel der Mandatsveränderung zwischen EUPM I und II, also für die Veränderung von grundsätzlichen *Zielen* der Mission, ergab die Untersuchung, dass dieser Mechanismus nicht erklärend ist und organisationales zielveränderndes Lernen, gleich welcher Organisationsstruktur, nicht auf individuellem Lernen der MitarbeiterInnen der Polizeimissionen basierte. Die Überarbeitung des EUPM-Mandates wurde maßgeblich durch externe lernfördernde Faktoren unterstützt. Hier wäre zu überprüfen, inwieweit es sich dabei um lediglich für den Politikbereich bzw. die EU geltende Spezifika handelt oder ob diese Ergebnisse für jegliche Politiken einer IO zutreffend sind.

Weitergehend sollten auch die Spezifika des Lernens von IOs tiefgehend analysiert werden, was durch einen Vergleich mit anderen Organisationen und Politikfel-

dem möglich sein dürfte. IOs lernen also; *die Organisation* und *das organisationale Lernen* lassen sich jedoch nur in Entscheidungen und (Lern-)Ergebnissen feststellen. Da unterschiedliche Akteure an Handlungen (und Lernen) als Output der Internationalen Organisationen beteiligt sind, basiert organisationales Lernen in IOs offenbar entweder auf dem *Lernen in der Organisation*, wie dem individuellen Lernen in den Polizeimissionen und dem organisationalen Lernen der Missionen als Teil der EU, oder aber auf dem *Lernen anderer Akteure* wie den Mitgliedsstaaten der Organisation. Das organisationale Lernen von IOs ist damit immer auf Lernprozesse von Akteuren innerhalb und außerhalb der Organisation angewiesen. Auch die Lerninhalte können für diese Überlegungen herangezogen werden, da darin eine wichtige Differenzierung hinsichtlich der lernenden Akteure in IOs liegt, die für die Unterscheidung verschiedener Lernstufen (strategieveränderndes versus zielveränderndes Lernen) relevant ist. Nicht alle lernenden Akteure haben die gleiche Lernkompetenz: MitarbeiterInnen können individuell lernen, über die Umsetzung des Gelernten entscheiden sie jedoch in den meisten Fällen nicht. Entsendete Missionen können auf der Basis individuellen Lernens organisational lernen, die Kompetenzen zur Umsetzung des Gelernten übersteigen aber nicht *Strategieanpassungen*. Die grundsätzliche Veränderung von *Politikzielen* der Internationalen Organisationen auf der Basis von organisationalem Lernen liegt somit in der Kompetenz einflussreicher Akteure in den Organisationen (in der EU z. B. Mitgliedsstaaten, EU-Kommission und Rat der EU), wobei das jedoch nicht ausschließt, dass auch Zielveränderungen auf individuellem Lernen (intergouvernementaler Akteure) beruhen können.

Bedeutet das nun, dass im Grunde *high politics* doch nur über die Nationalstaaten und intergouvernementale Gremien in IOs gemacht wird und dass Macht und Autorität nur insoweit an IOs delegiert wird, als die autonome Handlungsfähigkeit der Organisationen Strategieveränderungen nicht übersteigen darf? Nicht unbedingt. Vielmehr lässt sich aus den Ergebnissen schlussfolgern, dass für die Analyse von Handlungen, Lernen und Strukturen von IOs die eigentliche Organisation zwar im Sinne Barnetts und Finnemores analytisch »aufgebrochen« werden sollte: »We can better understand what IOs do if we better understand what IOs are« (Barnett/Finnemore 2004: 9). Dieses »Aufbrechen« zeigt jedoch, zumindest was die EU betrifft, dass die Organisation sowohl durch (supranationale) OrganisationsmitarbeiterInnen als auch durch intergouvernementale Gremien und Mitgliedsstaaten gekennzeichnet ist. Die geschilderte Mandatsveränderung zwischen der EUPM I und II hat dies eindrücklich gezeigt. Um unvollständige IO-Analysen zu vermeiden, gilt es aus Sicht der IO-Organisationsforschung, die mehrheitlich eher einen der supranationalen »Brille« zugeneigten Ausgangspunkt vertritt, zukünftig stärker zu bedenken, dass intergouvernementale und supranationale Akteure gleichermaßen die IO ausmachen, auch wenn intergouvernementale Akteure bislang häufig außerhalb der Organisation verortet werden. Dies wäre auch für die aktuelle Debatte um die Autonomisierung von IOs bedenkenswert (siehe u. a. Trondal/Veggeland 2014; Dörfner/Gehring 2015).

Schließlich zeigen ähnliche Ergebnisse zur Wirkungsweise von Strukturen auf organisationales Lernen aus der Managementforschung (u. a. Martínez-León/Martínez-García 2011) die wachsende Bedeutung von Managementprozessen in IOs. Die Parallelen zu Studien anderer Disziplinen zeigen, dass IOs in vielerlei Hinsicht ganz ähnlich funktionieren wie beispielsweise Firmen oder Verbände. Die Ergebnisse könnten ungemein wichtig sein für die, insbesondere hinsichtlich der UN immer wieder aufkeimende anwendungsbezogene sowie theoretische Debatte um die Reform von IOs (Friedner Parrat 2014), für den Zugang und die Auswirkungen verschiedener Akteursgruppen in Strukturen von IOs (Tallberg et al. 2014: 741-742) sowie für die Diskussion um die Gründung neuer IOs. Bei letzterem Diskussionspunkt geht es unter dem Schlagwort *institutional design*, im Grunde ebenso wie in der hier vorgelegten Untersuchung, um die Bedeutung von formellen Regeln und Strukturen der Zentralisation und Koordination (Johnson/Urpelainen 2014: 181).

Die in diesem Beitrag herausgearbeitete Wirkungsweise von Strukturen ist damit andockfähig an aktuelle Debatten in der IO-Forschung, wie die bei Balding und Wehrenfennig (2011: 8, 23-24) sowie Junk und Trettin (2014: 8-10) betonte generelle Bedeutung des *institutional design* für die Politisierung und das Output, aber auch für Dysfunktionalitäten von IOs. Auch durch spezifische Organisationsstrukturmerkmale verhindertes organisationales Lernen kann solch eine Dysfunktionalität hervorrufen.

Literatur

- Aitchison, Andy/Blaustein, Jarrett 2013: Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform, in: European Journal of Criminology 10: 4, 496-511.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A. 1978: Organizational Learning, Reading, MA.
- Badeva, Rajna 2004: Die Polizeireform in Mazedonien als Teil der Sicherheitssektorreform, in: Gießmann, Hans J./Schneider, Patricia (Hrsg.): Friedenskonsolidierung auf dem Balkan: Probleme und Perspektiven (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Forschungsbericht 140), Hamburg, 91-103.
- Balding, Christopher/Wehrenfennig, Daniel 2011: Theorizing International Organizations: An Organizational Theory of International Institutions, in: Journal of International Organizations Studies 6: 2, 7-27.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha 2004: Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca, NY.
- Bauer, Michael W. 2007: The Politics of Reforming the European Commission Administration, in: Bauer, Michael W./Knill, Christoph (Hrsg.): Management Reforms in International Organizations, Baden-Baden, 51-69.
- Belloni, Roberto 2009: European Integration and the Western Balkans: Lessons, Prospects and Obstacles, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 11: 3, 313-331.
- Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp 2009: Internationale Bürokratien und Organisationslernen: Konturen einer Forschungsagenda, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 16: 2, 203-236.
- Beyers, Jan/Trondal, Jarle 2004: How Nation States Hit Europe: Ambiguity and Representation in the European Union, in: West European Politics 27: 5, 919-942.

- Bomberg, Elizabeth* 2007: Policy Learning in an Enlarged European Union: Environmental NGOs and New Policy Instruments, in: *Journal of European Public Policy* 14: 2, 248-268.
- Bossong, Raphael/Benner, Thorsten* 2010: The Case for a Public Administration Turn in the Study of The EU's Civilian Crisis Management, in: *Journal of European Public Policy* 17: 7, 1074-1086.
- Burns, Thomas/Stalker, George M.* 1961: *The Management of Innovation*, New York, NY.
- Child, John* 1972: Organization Structure and Strategies of Control: A Replication of the Aston Study, in: *Administrative Science Quarterly* 17: 2, 163-177.
- Collantes Celador, Gemma* 2009: Becoming »European« through Police Reform: A Successful Strategy in Bosnia and Herzegovina?, in: *Crime, Law and Social Change* 51: 2, 231-242.
- Conceição-Heldt, Eugénia da/Koch, Martin/Liese, Andrea* 2015: Internationale Organisationen als Forschungsgegenstand, in: Conceição-Heldt, Eugénia da/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hrsg.): *Internationale Organisationen: Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel*, Baden-Baden, 4-27.
- Council of the European Union* 2005: European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia PROXIMA. Monthly Assessment Report for the Months of November and December 2004, Brüssel.
- Dingwerth, Klaus/Campe, Sabine* 2006: Organizing the World: Ein Tagungsbericht, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13: 1, 119-131.
- Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas* 2009: Einleitung: Internationale Politik und Organisationen, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden, 13-37.
- Dodgson, Mark* 1993: Organizational Learning: A Review of Some Literatures, in: *Organization Studies* 14: 3, 375-394.
- Dörfler, Thomas/Gehring, Thomas* 2015: Wie internationale Organisationen durch die Strukturierung von Entscheidungsprozessen Autonomie gewinnen: Der Weltsicherheitsrat und seine Sanktionsausschüsse als System funktionaler Ausdifferenzierung, in: Conceição-Heldt, Eugénia da/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hrsg.): *Internationale Organisationen: Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel*, Baden-Baden, 54-80.
- Dreiack, Stefanie* 2015: Lernen Internationale Organisationen? Das Beispiel der EU-Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und Mazedonien, Baden-Baden.
- Duncan, Robert/Weiss, Andrew* 1979: Organizational Learning: Implications for Organizational Design, in: *Research in Organizational Behavior* 1, 75-123.
- Egeberg, Morten* 2004: An Organisational Approach to European Integration: Outline of a Complementary Perspective, in: *European Journal of Political Research* 43, 199-219.
- Eising, Rainer* 2002: Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization, in: *International Organization* 56: 1, 85-120.
- Ellis, David C.* 2010: The Organizational Turn in International Organization Theory, in: *Journal of International Organizations Studies* 1: 1, 11-28.
- European Union* 2012: *European Union Military Lessons Learned Concept*, Brüssel.
- European Union Police Mission (EUPM)* 2006a: *Mission Mag 001*, Sarajevo.
- EUPM* 2006b: *Mission Mag 002*, Sarajevo.
- EUPM* 2006c: *Mission Mag 010*, Sarajevo.
- EUPM* 2007: *Mission Mag 014*, Sarajevo.
- EUPM* 2008: *Mission Mag 042*, Sarajevo.
- EUPM* 2009: *Mission Mag 064*, Sarajevo.
- Farrell, Mary* 2009: EU Policy towards other Regions: Policy Learning in the External Promotion of Regional Integration, in: *Journal of European Public Policy* 16: 8, 1165-1184.

- Fiol, C. Marlene/Lyles, Marjorie A.* 1985: Organizational Learning, in: *The Academy of Management Review* 10: 4, 803-813.
- Flessenkemper, Tobias* 2008: EUPOL Proxima in Macedonia, 2003-05, in: Merlingen, Michael/Ostrauskaite, Rosa (Hrsg.): *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*, London, 78-96.
- Flessenkemper, Tobias* 2013a: Lessons from Staffing and Equipping EUPM: Learning by Doing?, in: Flessenkemper, Tobias/Helly, Damien (Hrsg.): *Ten Years after: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012*, Paris, 58-65.
- Flessenkemper, Tobias* 2013b: Support to the Fight against Organised Crime and Corruption: Between Standards, Structural Reform and Pragmatism, in: Flessenkemper, Tobias/Helly, Damien (Hrsg.): *Ten Years after: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012*, Paris, 27-33.
- Friedman, Victor J./Lipshitz, Raanan/Overmeer, Wim* 2004: Creating Conditions for Organizational Learning, in: Dierkes, Meinolf (Hrsg.): *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*, Oxford, 755-774.
- Friedner Parrat, Charlotta* 2014: International Organization in International Society: UN Reform from an English School Perspective, in: *Journal of International Organizations Studies* 5: 2, 7-21.
- Gehring, Thomas* 2002: Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht, Baden-Baden.
- Haas, Ernst B.* 1990: When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations, Berkeley, CA.
- Halas, Franz/Frank, Cornelia* 2006: Friedenskonsolidierung mit polizeilichen Mitteln? Die Polizeimission EUPOL-PROXIMA auf dem Prüfstand, DIAS Online, in: <http://www.dias-online.org/190.0.html>; 24.2.2016.
- Hall, Richard H.* 2002: *Organizations. Structures, Processes, and Outcomes*, 8. Auflage, Upper Saddle River, NJ.
- Hawkins, Darren G./Lake, David/Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2006: *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge.
- International Crisis Group* 2005: *Bosnia's Stalled Police Reform: No Progress, No EU* (Europe Report 164), Sarajevo.
- Illeris, Knud* 2010: *Lernen verstehen. Bedingungen erfolgreichen Lernens*, Bad Heilbrunn.
- Ioannides, Isabelle* 2009: EUPOL Proxima and EUPAT (FYROM), in: Grevi, Giovanni/Helly, Damien/Keohane, Daniel (Hrsg.): *European Security and Defence Policy. The First Ten Years (1999-2009)* (European Union Institute for Security Studies), Paris, 187-200.
- Jaanson, Lucie* 2008: *Learning by Doing. EU-Sonderbeauftragte in der Region des Westlichen Balkans* (Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier), Berlin.
- Jackson, Arrick* 2001: Policing after Ethnic Conflict: Culture, Democratic Policing, Politics and the Public, in: *Policing. An International Journal of Police Strategies & Management* 25: 2, 221-241.
- Johnson, Tana/Urpelainen, Johannes* 2014: International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot, in: *International Organization* 68: 1, 177-209.
- Juncos, Ana E.* 2007: Police Mission in Bosnia and Herzegovina, in: Emerson, Michael/Gross, Eva (Hrsg.): *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brüssel, 46-80.
- Juncos, Ana E.* 2011: Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia, in: *Journal of Common Market Studies* 49: 2, 367-389.
- Junk, Julian* 2012: Function Follows Form: The Organizational Design of Peace Operations, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 6: 3, 299-324.
- Junk, Julian/Trettin, Frederik* 2014: Internal Dynamics and Dysfunctions of International Organizations: An Introduction to the Special Issue, in: *Journal of International Organizations Studies* 5: 1, 8-11.

- Klimecki, Rüdiger G./Thomae, Markus* 1997: Organisationales Lernen: Eine Bestandsaufnahme der Forschung, in: *Management, Forschung und Praxis* 18 (Schriftenreihe der Universität Konstanz), 1-26.
- Knopf, Jeffrey W.* 2003: The Importance of International Learning, in: *Review of International Studies* 29, 185-207.
- Koch, Martin* 2008: Vernetzungprozesse internationaler Organisationen, Wiesbaden.
- Koch, Martin* 2014: Weltorganisationen: Ein (Re-)Konzeptualisierungsvorschlag für internationale Organisationen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 21: 1, 5-38.
- Kopp-Malek, Tanja/Koch, Martin/Lindenthal, Alexandra* 2009: Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der Europäischen Kommission, Wiesbaden.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Leuffen, Dirk* 2007: Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung, in: Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank (Hrsg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft*, Frankfurt a. M., 201-221.
- Levy, Jack S.* 1994: Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield, in: *International Organization* 48: 2, 279-312.
- Liese, Andrea/Weinlich, Silke* 2006: Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden, 491-524.
- Lindvall, Daniel* 2009: The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Police Reform Negotiations (Stockholm Universität, *Studies in Sociology*. Nr. 40), Stockholm.
- Lipshitz, Raanan/Popper, Micha/Oz, Sasson* 1996: Building Learning Organizations: The Design and Implementation of Organizational Learning Mechanisms, in: *The Journal of Applied Behavioral Science* 32: 3, 292-305.
- Martínez-León, Inocencia María/Martínez-García, José A.* 2011: The Influence of Organizational Structure on Organizational Learning, in: *International Journal of Manpower* 32: 5/6, 537-566.
- Mayntz, Renate* 1963: *Soziologie der Organisation*, Reinbek b. Hamburg.
- Merlingen, Michael/Ostrauskaite, Rasa* 2006: *European Union Peacebuilding and Policing*, Hoboken, NJ.
- Mill, John Stuart* ([1842] 2002): *A System of Logic*, Honolulu, HI.
- Mirčeva, Stojanka/Rajkovičevski, Rade* 2013: Policing in the Republic of Macedonia, in: Meško, Gorazd (Hrsg.): *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe*, New York, NY, 143-167.
- Muehlmann, Thomas* 2007: International Policing in Bosnia and Herzegovina. The Issue of Behavioural Reforms Lagging behind Structural Reforms, Including the Issue of Reengaging the Political Elite in a New System, in: *European Security* 16: 3-4, 375-396.
- Muehlmann, Thomas* 2008: Police Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Problems of Internationally-led Security Sector Reform, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 2: 1, 1-22.
- Nedergaard, Peter* 2006: Which Countries Learn from Which? A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Processes within the Open Method of Coordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries, in: *Cooperation and Conflict* 41: 4, 422-442.
- Odzakov, Ferdinand* 2007: Police Reform in the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Macedonia, in: Ebnöther, Anja (Hrsg.): *Security Sector Reform in South East Europe*, Wien, 129-133.
- Palmer, Kendall L.* 2004: Police Reforms in Bosnia-Herzegovina: External Pressure and Internal Resistance, in: Caparini, Marina/Marenin, Otwin (Hrsg.): *Transforming Police in Central and Eastern Europe*, Münster, 169-193.

- Penksa, Susan E.* 2006: Policing Bosnia and Herzegovina 2003-05. Issues of Mandates and Management in ESDP Missions (Centre for European Policy Studies, Working Document Nr. 255), Brüssel.
- Perdan, Slobodan* 2006: Security Sector Reform: The Building of Security in Bosnia and Herzegovina, in: Conflict, Security & Development 6: 2, 179-209.
- Phillips, John* 2004: Macedonia. Warlords and Rebels in the Balkans, New Haven, CT.
- Pollack, Mark A.* 2003: The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford.
- Przeworski, Adam/Teune, Henry* 1970: The Logic of Comparative Social Inquiry, New York, NY.
- Pugh, Derek* 1973: The Measurement of Organization Structures. Does Context Determine Form? in: Organizational Dynamics 1: 4, 19-34.
- Roscher, Klaus* 2009: Nichts gelernt? Die Verwaltungsreform der Vereinten Nationen aus der Perspektive organisationalen Lernens, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 136-160.
- Schwing, Karin* 2010: Managementstrukturen in internationalen Friedensmissionen. Die European Union Police Mission in Bosnien und Herzegowina, Marburg.
- Seroka, Jim* 2008: The Wrong Lessons Learned and Future Strategic Choices in the Western Balkans, in: Western Balkans Security Observer 9/10, 14-23.
- Stavrevska, Elena B.* 2010: What Happens after the Mandate Completion? Evaluating Outcome Sustainability of ESDP Police Missions in the Balkans (The Study Programme on European Security Policy Paper), Berlin.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squarrito, Theresa/Jönsson, Christer* 2014: Explaining the Transnational Design of International Organizations, in: International Organization 68: 4, 741-774.
- Tolksdorf, Dominik* 2013: Police Reform and Conditionality, in: Flessenkemper, Tobias/Helly, Damien (Hrsg.): Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012, Paris, 20-26.
- Trondal, Jarle/Marcussen, Martin/Larsson, Torbjorn* 2010: Unpacking International Organizations, Manchester.
- Trondal, Jarle/Veggeland, Frode* 2014: The Autonomy of Bureaucratic Organizations: An Organization Theory Argument, in: Journal of International Organizations Studies 5: 2, 55-69.
- Türk, Klaus* 1978: Soziologie der Organisation. Eine Einführung, Stuttgart.
- United Nations (UN)* 2007: Document S/2007/118, in: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/118; 29.2.2016.
- Vetterlein, Antje* 2015: Organisationspersönlichkeiten und die Bedingungen von Politikwandel in internationalen Organisationen, in: Conceição-Heldt, Eugénia da/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hrsg.): Internationale Organisationen: Autonomie, Politisierung, interorganisatorische Beziehungen und Wandel, Baden-Baden, 452-477.