

Internationale Bürokratien und Organisationslernen

Konturen einer Forschungsagenda

Der Beitrag ist forschungsprogrammatischer Natur und skizziert die Konturen einer Forschungsagenda, die sich eines in der IB in den letzten beiden Jahrzehnten weitgehend vernachlässigten Gegenstandsbereichs annimmt: internationalen Bürokratien. Der erste Teil identifiziert elf Forschungsfelder: interne Struktur, Führung, Interaktion mit den Mitgliedsstaaten, interorganisationale Beziehungen, Einbindung in neue Formen von Governance, Autorität/Einfluss, Rechenschaft/Legitimität, Wirkung/Evaluierung, institutionelles Design, Reform/Wandel und Lernen. Der zweite Teil illustriert die Umsetzung der Agenda anhand eines der zentralen Forschungsthemen: Organisationslernen in internationalen Bürokratien. Der dritte Teil diskutiert Desiderata zur besseren Einbettung der postulierten Forschungsagenda in die Disziplin IB.

1. Warum eine Forschungsagenda zu Internationalen Bürokratien?¹

Internationale Bürokratien sind zentrale Akteure im globalen Regieren. Ihre Zahl und Funktionen sind in den letzten Jahrzehnten stetig gewachsen. Von Entwicklungszusammenarbeit und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen bis zu Klimaschutz, humanitärer Hilfe und Staatsaufbau in Konfliktzonen: in allen zentralen Feldern der Weltpolitik werden internationale Bürokratien von Staaten mit immer komplexeren Mandaten betraut. Wie effektiv und verantwortlich internationale Bürokratien diese Mandate erfüllen, beeinflusst das Leben (und oft genug das Überleben) von Millionen von Menschen in direkter Weise. Im Zuge der Politisierung der Arbeit internationaler Institutionen nach dem Ende des Kalten Krieges rücken internationale Bürokratien immer mehr in den Fokus der öffentlichen Debatte, in der ihre Effektivität und Legitimität kritisch beleuchtet werden (Ecker-Ehrhardt/Zürn 2007).

1 Herzlichen Dank an die anonymen Gutachter der ZIB sowie an Ariane Berthoin Antal, Michael W. Bauer, Andrea Binder, Martin Binder, Klaus Dingwerth, Hannes Ebert, Dieter Kerwer, Oliver Krentz, Andrea Liese, Mitja Müller, Bernd Siebenhüner, Joshua Tartakovsky und Jan Martin Witte sowie den Teilnehmern des Kolloquiums der Abteilung Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen am Wissenschaftszentrum Berlin für Kommentare und Verbesserungsvorschläge. Frühere Versionen des Artikels wurden auf der IB-Sektionstagung am 14. Juli 2007 in Darmstadt sowie auf der Tagung »Internationale Beziehungen und Organisationsforschung: Stand und Perspektiven« am 18./19. September 2008 in München vorgestellt. Erste Ideen zum Thema Organisationslernen haben wir auf einem gemeinsamen WZB/GPPi-Workshop am 23. April 2007 in Berlin entwickelt. Wir danken der Deutschen Stiftung Friedensforschung (insbesondere Thomas Held und Volker Rittberger) für die großzügige Unterstützung der Forschungsarbeit im Rahmen des Projektes »Learning to Build Peace? UN Peace Operations and Organizational Learning«, in dessen Kontext der vorliegende Beitrag entstanden ist.

Angesichts ihrer Bedeutung und Umstrittenheit ist es verwunderlich, wie wenig wir über die Arbeitsweise dieser Bürokratien wissen. Die Berichterstattung in den Medien ist selten nuanciert und tiefgehend. In der Forschung haben internationale Bürokratien² in den letzten Jahrzehnten bestenfalls eine Randexistenz geführt. Dies trifft auf alle Disziplinen zu, die den Wissensstand zu internationalen Bürokratien voranbringen könnten: Recht, Geschichte, Sozialanthropologie, Sozialpsychologie, Organisationssoziologie, öffentliche Verwaltung und Politik.³

Inmitten dieses kollektiven wissenschaftlichen Schweigens ist vielleicht die größte Enttäuschung, dass die Disziplin der Internationalen Beziehungen (IB) keinen soliden Beitrag zur Erforschung dieser Bürokratien geleistet hat. Dies ist ein durchaus überraschender Befund, sollten doch internationale Bürokratien im Zentrum der Aufmerksamkeit einer Disziplin stehen, in der »Institutionalisten« (ob mit rationalistischem, konstruktivistischem oder anderem Einschlag) eine dominante Rolle spielen. Doch hat die IB das Erforschen formeller internationaler Organisationen (und damit auch internationaler Bürokratien) in den frühen 1970er Jahren aufgegeben. Während der Hochzeit der Forschung zu internationalen Regimen in den 1980ern und frühen 1990er Jahren hatte die IB-Forschung (in den Worten von Susan Strange) nur ein »großes Gähnen« für internationale Organisationen übrig (Susan Strange, zitiert nach Barnett/Finnemore 2004: iv). Diese Gleichgültigkeit war teilweise das Resultat der »offenkundigen Irrelevanz formeller internationaler Organisationen« (Martin/Simmons 2002: 193) während des Kalten Krieges.⁴ Wie Friedrich Kratochwil und John G. Ruggie in ihrer Forschungsübersicht aus dem Jahre 1986 treffend bemerken: »Students of international organization have shifted their focus systematically away from

2 Der Begriff »internationale Bürokratien« und »Sekretariate« wird bedeutungsgleich verwendet.

3 So ist es wenig verwunderlich, dass zwei der informativsten Einblicke in das Innenleben von Weltbank und UN-Sekretariat in Buchform von Journalisten verfasst wurden: Sebastian Mallabys *The World's Banker* (Mallaby 2004) und James Traubs *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power* (Traub 2006).

4 Zitiert nach Barnett und Finnemore (2004: viii). Rochester (1986) und Verbeek (1998) haben früh die Vernachlässigung internationaler Organisationen kritisiert. Selbstverständlich hat es in den letzten Jahren weiterhin eine Beschäftigung mit internationalen Organisationen im Rahmen der Politikwissenschaft gegeben, jedoch nur in beschränktem Umfang und zum allergrößten Teil außerhalb der Disziplin IB, welche die deskriptiven und konzeptionell wenig ambitionierten Arbeiten zu internationalen Organisationen als rein *politikkundlich*, nicht als *politikwissenschaftlich* einstuft. Im Rahmen der deutschen IB ist es bemerkenswert, dass eine theoretisch informierte Einführung in die Untersuchung internationaler Organisationen wie die von Rittberger und Zangl (1994) keine Weiterentwicklung der Forschung in den IB beförderte. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass ein Sammelband zum Forschungsstand in den deutschen IB aus dem Jahre 2003 kein einziges Kapitel zum Thema »Internationale Organisationen« enthält (Hellmann et al. 2003). Das Kapitel zum Thema »Internationale Regime und Institutionen« beschränkt sich auf die Regimeforschung und unternimmt keinerlei Ausflüge in die Gefilde der internationalen Organisationen (Sprinz 2003). Auf US-Seite nehmen Martin und Simmons in ihrem Kapitel zu »International Organizations and Institutions« im *Handbook of International Relations* eine leicht andere Sichtweise ein: »Formal organizations remain an important focus of research, especially in the post-cold War setting« (Martin/Simmons 2002: 193). Allerdings sagt der Forschungsüberblick von Martin und Simmons sehr wenig über internationale Organisationen *als Organisationen*.

international institutions, toward broader forms of international institutionalized behaviour« (Kratochwil/Ruggie 1986: 753f).

Dieser Trend setzte sich in den 1990er Jahren fort, obwohl internationale Organisationen als Eckpfeiler einer »neuen Weltordnung« nach Ende des Kalten Krieges gehandelt wurden und Mitgliedsstaaten internationale Bürokratien mit immer breiteren und komplexeren Mandaten konfrontierten. Die Disziplin IB hingegen wandte sich im Rahmen der Diskussion um globales Regieren (Global Governance) seit Mitte der 1990er Jahre verstärkt transnationalen Netzwerken und öffentlich-privaten Partnerschaften zu (Zürn 1998; Slaughter 2004; Börzel/Risse 2005; Benner et al. 2004). Diese institutionellen Neuerungen sind zweifelsohne fruchtbare Studienobjekte. Jedoch bleibt unser Verständnis von Global Governance ohne die Einbeziehung formeller internationaler Organisationen unvollständig – zumal internationale Bürokratien in vielen »neuen Formen des Regierens« (Witte/Reinicke 2005) wichtige Rollen spielen. Lisa Martin und Beth Simmons bringen einen verbreiteten Irrtum auf den Punkt: »viele dessen, was interessant ist an Weltpolitik [...] zwischen stark interdependenten Akteuren, [schien] jenseits des Einflussbereichs formaler zwischenstaatlicher Organisationen stattzufinden« (Martin/Simmons 2002: 204). Diese Feststellung lässt sich nicht halten. Sicherlich: Globales Regieren umfasst stark interdependente Akteure, sowohl öffentlich wie privat und geht über klassisch zwischenstaatliche Formen hinaus. Jedoch spielen in den meisten der zentralen Mechanismen globalen Regierens – ob in den Bereichen Sicherheit, politische Ökonomie oder nachhaltige Entwicklung – formelle internationale Organisationen, und mit ihnen Bürokratien, eine zentrale Rolle. Die »Dinosaurier« der Nachkriegsordnung sind alles andere als vom Aussterben bedroht. Auf absehbare Zeit werden sie weiterhin das Parkett der Weltpolitik bevölkern. Ob sie dies als ineffektive Zombies aus einer vergangenen Zeit oder als effektive Motoren für zukunftsweisendes globales Regieren tun, hängt nicht zuletzt von den Entscheidungen der politisch Verantwortlichen in Mitgliedsstaaten und den internationalen Bürokratien ab. Gegenwärtig kann die IB Entscheidungsträgern kaum solide Forschungsergebnisse als Informationsgrundlage an die Hand geben. Dies sollte Grund zur Sorge für all diejenigen sein, die von IB als Disziplin erwarten, einen Beitrag zur Verbesserung der Effektivität und Verantwortlichkeit globalen Regierens zu leisten. Selbst diejenigen IB-Forscher, die keine Ambitionen oder Illusionen von Praxisrelevanz hegen, sollten alarmiert sein, versäumt es die IB doch gegenwärtig, das Wirken internationaler Bürokratien als einen zentralen Aspekt der Weltpolitik zu erklären.

Die Konsequenz ist klar: Es gibt einen hohen Bedarf an theoretisch informierten und empirisch gesättigten Analysen internationaler Bürokratien. Die Mehrzahl der wenigen theoretisch geleiteten Beiträge zum Themenfeld »Internationale Organisationen«, die im Laufe der letzten zehn Jahre in der IB entstanden sind, vermag es nicht, diesen Bedarf zu stillen. Diese Beiträge gehen vor allem zwei Fragestellungen nach. Die erste Frage ist: »Warum handeln Staaten durch formelle internationale Organisationen?« Hier wird vor allem eine rational-funktionalistische Perspektive bemüht, um zu erklären, warum souveräne Staaten sich für das Handeln im Rahmen von formellen internationalen Organisationen, nicht alternativen Formen (beispielsweise

Unilateralismus, Bilateralismus, Koalitionen der Willigen), entscheiden (Abbott/Snidal 1998).⁵ Die zweite Frage ist: »Haben Agenten, d. h. delegierte Organe wie internationale Bürokrationen, eine eigenständige Bedeutung? (>do agents matter?<) Wenn ja, wie groß ist ihr Handlungsspielraum vis-à-vis den Prinzipalen?« Um Antworten auf diese Fragen zu finden, haben IB-Forscher die *agency*-Theorie der Ökonomie und *principal-agent*-Modelle fruchtbar gemacht (Pollack 2003; Nielson/Tierney 2003). Beides sind sehr relevante Fragen. Doch führen diese Fragen dazu, dass internationale Bürokrationen weitgehend als *black box* behandelt werden. Das Innenleben des »Agenten« wird in bester behavioristischer Tradition ausgeblendet: Über Funktionsweise, Organisationskultur, innerbürokratische Beziehungen, Performanz und Rechenschaftsmechanismen internationaler Bürokrationen sagen diese beiden Forschungsstränge wenig aus.

Erfreulicherweise gibt es im Rahmen des wiederaufkeimenden Interesses an Forschung zu internationalen Organisationen in den letzten Jahren einige Studien, welche die *black box* der internationalen Organisationen durch einen Brückenschlag zur Organisationsforschung öffnen und IOs als *Organisationen* analysieren (jüngst etwa Senghaas-Knobloch et al. 2003; Weaver 2008; Kerwer 2009; Barnett/Finnemore 1999, 2004). Dieser forschungsprogrammatische Beitrag baut auf diesen Studien auf und entwickelt eine Forschungsagenda für internationale Bürokrationen. In einem ersten Schritt präsentieren wir einige zentrale Fragen, denen sich das Feld stellen sollte. In einem zweiten Schritt skizzieren wir die Operationalisierung einer solchen Forschungsagenda am Beispiel von Organisationslernen als einem Teilaspekt, in dem sich zentrale konzeptionelle und empirische Herausforderungen dieser Agenda herauskristallisieren. Abschließend benennen wir einige Kernherausforderungen, denen sich zukünftige Forschung in diesem Bereich stellen muss, um eine bessere Einbettung in die Disziplin IB zu erreichen.

2. Internationale Bürokrationen: Forschungskontext und Forschungsthemen

Dieser Abschnitt skizziert die grundlegenden Definitionen und den Forschungskontext sowie Prinzipien und Themen einer neuen Forschungsagenda zu internationalen Bürokrationen, in welche die Forschung zu Organisationslernen eingebunden ist.

2.1. Was sind internationale Bürokrationen?

Michael Barnett und Martha Finnemore (2004: 177) definieren eine internationale Organisation als »an organization that has representatives from three or more states

5 In ähnlicher Stoßrichtung gibt es für den Sonderfall der EU (in der die delegierten Organe eine *sui generis*-Qualität haben) Untersuchungen zur Frage, für welche Funktionen sich Staaten für die Delegation an welchen »Agenten« entscheiden (dies ist eine der Hauptfragestellungen der Studie von Mark Pollack (2003)). Pollack setzt hier Hypothesen aus der Transaktionskostenökonomie zum *principal-agent*-Verhältnis ein.

supporting a permanent secretariat to perform ongoing tasks related to a common purpose«. Nationalstaaten sind die »Prinzipale«, internationale Bürokratien (oft auch »Sekretariat« genannt) sind die »Agenten«. Internationale Bürokratien beruhen auf dem nationalstaatlichen Bürokratiemodell. Max Weber betrachtete Bürokratien als Idealtypus einer »besonders modernen Verwaltung« (Weber 1980 (1921): 124). Er hob dabei ihren rationalen Charakter hervor: »Regel, Zweck, Mittel, »sachliche« Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebaren« (Weber 1980 (1921): 578). In Anlehnung an Weber haben Politikwissenschaftler diese Eigenschaften weiter ausdifferenziert: Hierarchie (»each official has a clearly defined sphere of competence within a division of labor and is answerable to superiors«, Barnett/Finnemore 2004: 17), Stetigkeit, Unpersönlichkeit (»the work is conducted according to prescribed rules and operating procedures«, Barnett/Finnemore 2004: 18) und Kompetenz wurden zu den zentralen Eckpunkten der politikwissenschaftlichen Analyse von Bürokratien.⁶ Dabei gilt es, Webers Idealtypus für die realhistorische Analyse mit vernachlässigten Elementen zu ergänzen.⁷ Dazu gehören Zielsetzungsprozesse sowie Umweltbeziehungen genauso wie informelle Elemente der Organisation, die »Abweichungen vom und Hinzufügungen zum formellen Sollschemata, die durch die soziale Natur der Mitglieder, ihre persönlichen Wertvorstellungen und Bedürfnisse entstehen« (Mayntz 1968: 29).

Obwohl internationale Bürokratien auf dem Modell nationaler Bürokratien beruhen, gibt es wichtige Unterschiede. Keine nationale Bürokratie muss in einem Umfeld von 192 Prinzipalen agieren, wie zum Beispiel das Sekretariat der Vereinten Nationen. Das Konzept eines »internationalen Beamtenstabs« basiert auf den Prinzipien nationaler Verwaltungen: Sachkunde, Integrität, Unbefangenheit, Unabhängigkeit und Ermessensfreiheit. Jedoch haben internationale Beamtenstäbe durch die multi-nationale Zusammensetzung sowie die Zwänge geographischer Quoten meist einen sehr eigenen Charakter.

2.2. Forschungskontext

Das Ende des Zweiten Weltkrieges und die Genese des UN-Systems hat die erste Forschungswelle über internationale Organisationen ausgelöst. Bereits 1945 veröffentlichte Egon Ranshofen-Wertheimer seine Geschichte des Ständigen Sekretariats des Völkerbunds unter dem Titel *The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration*. Für Ranshofen-Wertheimer war die Lehre aus der Geschichte des Völkerbunds klar: »it is possible to establish an integral body of international officials, loyal to the international agency and ready to discharge faithfully

6 Kompetenz und Fachwissen wurden bereits von Weber als wichtige Alleinstellungsmerkmale moderner Bürokratien pointiert: »Bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen« (Weber 1980 (1921): 129).

7 Renate Mayntz merkt an: »Selbstverständlich haben Weber und die frühen Organisations-theoretiker um die Existenz der sogenannten informellen Phänomene gewusst, aber es kam ihnen nicht auf eine Beschreibung der Wirklichkeit, sondern gerade auf die Formulierung des maximal zweckmäßigen Sollschemas an« (Mayntz 1968: 29).

the international obligations incumbent upon them. It was not for lack of executive efficiency that the League system failed« (zitiert in Fosdick 1946: 692). Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft richtete die Europaforschung (speziell die neo-funktionalistische Schule um Ernst B. Haas) das Augenmerk auf die Rolle der Europäischen Kommission als eine neue supranationale Bürokratie. Im Laufe der 1970er Jahre wurde dieses Interesse an internationalen Bürokratien weiter verfestigt: Die *Public Administration Review* publizierte eine Sonderausgabe mit dem Titel *Towards an International Civil Service*. Ferner wurden einige individuelle Studien wie zum Beispiel Thomas G. Weiss' *International Bureaucracy* (Weiss 1975) veröffentlicht. Weiss monierte darin den vorherrschenden Mangel an fundierten Analysen internationaler Bürokratien: »There have been too few critical case studies of international secretariats and inadequate theoretical efforts to determine the relevance of present international bureaucracy for future global welfare« (Weiss 1975: xv).

Die dreißig Jahre nach Weiss' Mahnung haben keine signifikante Verbesserung des Forschungsstands hervorgebracht. Erst seit wenigen Jahren lässt sich eine Renaissance des Interesses an internationalen Bürokratien verzeichnen. Darunter fallen ideologisch motivierte Generalabrechnungen mit der UN (Sanjuan 2005; Shawn 2006) genauso wie am anderen Ende des politischen Spektrums die Studien des *United Nations Intellectual History Project* (UNIHP) sowie offizielle institutionelle Biographien einzelner UN-Unterorganisationen, wie zum Beispiel Craig N. Murphys (2006) Studie über das UN-Entwicklungsprogramm UNDP. John Mathiasons (2007) *Invisible Governance: International Secretariats in World Politics* und die Geschichte des UN Sekretariats von Thant Myint-U und Amy Scott (2007) sind weitere Beiträge der letzten Jahre, die jedoch weitgehend organisationskundlicher Natur sind und keine Verzahnung mit der jüngeren IB-Forschung aufweisen.

Die große Ausnahme bildet Barnett und Finnemores (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Es gehört zu den Ironien der IB-Geschichte, dass es zweier US-amerikanischer Forscher bedurfte, um der IB-Forschung das Erbe Max Webers in Erinnerung zu rufen und eine Rückbesinnung auf die Analyse internationaler Organisationen als Bürokratien (mit Fokus auf das Zusammenspiel von Herrschaft, Ideen und Wissen) einzuleiten. Barnett und Finnemore bieten einen Ausgangspunkt dafür, die Analyse internationaler Bürokratien und deren Beitrag zur Global Governance ins Zentrum der IB-Forschung zu rücken. Die zentrale Herausforderung auf diesem Weg besteht darin, eine kohärente Forschungsagenda zu formulieren, die sowohl theoretisch anspruchsvoll als auch empirisch belastbar und relevant für die politische Praxis ist.

2.3. Zentrale Forschungsthemen

Andrea Liese und Silke Weinlich (2006: 13) erklären in ihrem hervorragenden Forschungsüberblick zu internationalen Bürokratien die Frage »ob, und wenn ja, warum internationale Verwaltungen das Handeln von internationalen Organisationen mitbestimmen statt lediglich die Interessen mächtiger Staaten zu vertreten oder im Dienste

des gemeinsamen Nenners staatlicher Interessen zu stehen« zum Hauptanliegen von Forschung über internationale Bürokratien. Dies muss sicher ein wichtiger Bestandteil der Forschungsagenda sein, sollte jedoch nicht der einzige Blickwinkel bleiben. Schon die Formulierung der Forschungsfrage offenbart eine defensive Grundeinstellung, die hauptsächlich auf die Kontroverse zwischen Realisten, rationalen Institutionalistinnen und konstruktivistischen Institutionalistinnen zurückgeht und die es zum Hauptzweck der Forschung macht, grundsätzlich die Bedeutung und Handlungsmächtigkeit internationaler Bürokratien als Untersuchungsobjekte zu etablieren. Die Forschung sollte sich von der Engführung auf Fragen wie »Warum schaffen Staaten internationale Bürokratien?« oder »Was ist die eigenständige Bedeutung internationaler Bürokratien in einem anarchischen internationalen System?« befreien und den Blick auf die Arbeits- und Funktionsweise internationaler Organisationen und ihre Performanz erweitern. Nur so lässt sich ihr Beitrag zum globalen Regieren verstehen. Um das Verständnis von internationalen Bürokratien auf systematische und problemorientierte Weise zu verbessern, sollte sich die zukünftige Forschung folgenden Themen eingehend widmen.

(1) *Interne Strukturen und Kontrollmechanismen*: Für die tiefgehende Analyse internationaler Bürokratien ist es unabdingbar, ein präzises Verständnis der wesentlichen Verwaltungsstrukturen und -prozesse zu entwickeln. Dies beinhaltet die formale Organisationsstruktur, innerorganisatorische Koordinationsmechanismen (v. a. in großen und/oder geografisch weit verzweigten Organisationen, mit besonderem Augenmerk auf die Interaktion zwischen Zentralen und Außenstellen im »Feld«), Budget- und Finanzplanung, Personalrekrutierung und Karriereentwicklung, Wissensmanagement und Informationstechnologie, Ambitionen und Realitäten eines »internationalen öffentlichen Dienstes« sowie Quellen und Folgen verschiedener Organisationskulturen.⁸

(2) *Führung*: Robert Cox (1969: 205) konstatierte bereits vor 40 Jahren, dass die Qualität von *executive leadership* zur wichtigsten Determinante für die Ausweitung der Handlungsmacht und -breite von Internationalen Organisationen werden könnte. Trotz Cox' Hoffnung, die Geschichte internationaler Organisationen könne »Elemente einer Leadership-Theorie hervorbringen« (Cox 1969: 205), ist in dieser Hinsicht über die Jahre vergleichsweise wenig Fortschritt zu verzeichnen. Wolfgang Seibel konstatierte jüngst die Bedeutung von *executive leadership* durch »politische Bürokraten«: »Hierbei handelt es sich um Schlüsselpersonen in den oberen Rängen des Verwaltungsapparates der Vereinten Nationen, die in der Lage sind, durch die Auswahl von Personal, die Etablierung und Ausnutzung persönlicher Netzwerke, die Ab-

8 Organisationskultur ist ein notorisch unpräziser Begriff. Nielson et al. entwickelten mit Blick auf die Weltbank folgende Definition: »We define organizational culture here as the shared ideologies, norms, and routines that shape staff members' expectations about how agendas are set, mandates are operationalized, projects are implemented and evaluated, and what staff behavior will be rewarded or punished in promotions and demotions. Organizational culture also influences the worldview of Bank staff, shaping the way they understand the meaning of »development« and the role or identity of the Bank in promoting development. Likewise, organizational culture affects how Bank staff respond to or proactively engage the demands and pressures in their external authorizing and task environment« (Nielson et al. 2006: 109).

fassung und Dosierung von Sprachregelungen, die Wahl des richtigen Zeitpunkts für Entscheidungen und Maßnahmen und nicht zuletzt durch Mut und Entschlusskraft sowohl die bürokratischen als auch die politischen Hemmnisse außer Kraft zu setzen oder wenigstens zu mildern« (Seibel 2009). Marco Schäferhoff untersuchte kürzlich (am Beispiel der Rolle von Verwaltungsstäben in der globalen Gesundheitspolitik) »institutionelle *Leadership*«, reduziert jedoch ihre Rolle auf das Setzen von Kooperationsanreizen durch Zuckerbrot und Peitsche (Schäferhoff 2009). Diese Untersuchungen sind jedoch Ausnahmen. Generell gilt: Politikwissenschaftler (inklusive der IB) haben das Thema *leadership* weitgehend ignoriert, und somit das Feld diversen Ansätzen aus der BWL und Managementlehre überlassen (Seibel 2003: 228). Diese Forschung zu *leadership* hat Skeptiker wie James G. March zu der Feststellung veranlasst: »I doubt that ›leadership‹ is a useful concept for serious scholarship. The idea of leadership is imposed on our interpretation of history by our human myths, or by the way we think that history is supposed to be described« (March/Coutu 2006: 85). Ferner bekräftigt March »until a link to significant scholarship can be made, the thinking on leadership will produce more [...] homilies and tautologies than powerful ideas« (March/Coutu 2006: 85).⁹ In der Tat muss die Forschung ein differenzierteres Verständnis von *leadership* entwickeln. Es gibt zahlreiche anekdotische Belege für die Bedeutung von individueller und institutioneller *leadership*. Eine systematische Betrachtung der Bedingungen und Wirkungsweise von *leadership* in internationalen Bürokratien steht jedoch noch aus. Eine solche könnte auch für die gesamte IB einen Beitrag zu einem besseren Verständnis eines vernachlässigten Phänomens leisten.

(3) *Interaktion mit Prinzipalen und Umfeld*: Interne Prozesse einer internationalen Bürokratie können nicht vollständig verstanden werden, ohne die »Umwelten« der Bürokratie einzubeziehen. Es ist zunächst einmal notwendig zu analysieren, wie Bürokratien mit ihren direkten Prinzipalen, d. h. mit Regierungen der Mitgliedsstaaten sowie den Hauptorganen, in denen Mitgliedsstaaten repräsentiert sind, umgeht. Jegliche Analyse der »Autonomie« internationaler Sekretariate muss unterschiedliche Formen und Ausmaße von Autonomie berücksichtigen. Das Handeln internationaler Bürokratien kann analysiert werden als »independently from, but consistently with, state interests, interpreting mandates and implementing policy in ways that are perhaps unanticipated but agreeable to states. They also might operate in areas to which states are indifferent. They might fail to carry out state interests, oppose state interests, or change state interests« (Barnett/Finnemore 2004: 11). Deshalb ist es wichtig, den traditionellen Fokus von IB-Theorien auszuweiten und auf die Interaktion internationaler Bürokratien mit anderen Global Governance-Akteuren einzugehen.

(4) *Autorität internationaler Bürokratien*: Barnett und Finnemore konstatieren: »authority provides the substance of which IOs are made« (Barnett/Finnemore 2004: 21). Internationalen Bürokratien werden in der Regel mindestens drei Formen von

9 Akademische Arbeiten zu *leadership* in internationalen Bürokratien sind rar. Einige Ausnahmen sind zum Beispiel John Ruggies Analyse des UNO-Generalsekretärs Kofi Annan als »norm entrepreneur«, die flüchtige Betrachtung von *leadership* in Mathiason (2007: Kapitel 3) und Bauer (2006) sowie die detaillierten Sammelbände über den UNO-Generalsekretär von Chesterman (2007) und Kille (2006).

Autorität zugeschrieben: delegierte Autorität (Mandate, die von Mitgliedsstaaten übertragen werden), moralische Autorität (internationale Bürokratien als Wächter, Verkörperung und Verfechter von bestimmten Prinzipien und Werten) und Expertenautorität (jene Expertise und spezialisiertes Wissen, welches Staaten davon überzeugt, »Bürokratien und die darin angesiedelten Experten dazu zu befugen, Entscheidungen zu treffen und Probleme zu lösen«, Barnett/Finnemore 2004: 24). Forschung über die Autorität internationaler Bürokratien ist gleichzeitig eine Gelegenheit, zur Ausdifferenzierung des Machtbegriffs in den Internationalen Beziehungen beizutragen. Die von Barnett und Raymond Duvall (2005) ausgearbeitete Taxonomie von obligatorischer, institutioneller, struktureller und produktiver Macht ist ein guter Ausgangspunkt für eine Betrachtung der Interaktion von Macht und Autorität zwischen Staaten, internationalen Bürokratien und anderen Akteuren von Global Governance.

(5) *Interaktion mit »neuen« Akteuren und Einbindung neuer Governanceformen:* Forschung sollte auch die Interaktion internationaler Bürokratien mit nichtstaatlichen Akteuren, wie zum Beispiel zivilgesellschaftlichen Akteuren, Unternehmen und Forschungsinstitutionen sowie deren gegenseitige Einflüsse besser hervorheben (Liese 2009). Die Beteiligung von internationalen Bürokratien an »neuen Formen des Regierens«, wie zum Beispiel öffentlich-private Partnerschaften und *global public policy networks*, ist bisher auch nicht in ausreichendem Maße wissenschaftlich aufgearbeitet worden. Wann und warum beteiligen sich Bürokratien an solch neuen Strukturen? Wie verändert sich ihre Rolle, beispielsweise mehr in Richtung eines Vermittlers, eines *convenors* oder eines *capacity-builders* (Benner/Witte 2001)?

(6) *Interorganisationale Beziehungen:* Wichtig für eine neue Forschungsagenda ist auch, Koordinierungs-, Konkurrenz-, Duplikations- und Ergänzungsdynamiken zwischen internationalen Bürokratien innerhalb und zwischen einzelnen Politikfeldern zu analysieren. Dieses Problem verfolgt das UN-System seit seiner Geburt. In der Geschichte der UN finden sich zahlreiche Versuche, die interorganisationelle Kohärenz und Kooperation zu verbessern, zuletzt unter dem Titel »One U.N.« im Entwicklungshilfesystem der Vereinten Nationen. Forschung sollte auch Klarheit darüber schaffen, wann Wettbewerb zwischen unterschiedlichen internationalen Bürokratien (wie ihn Ruth Wedgwood z. B. für die UN fordert, Wedgwood 2005a, 2005b) nützen oder schaden kann.

(7) *Rechenschaftspflicht und Legitimität:* Internationalen Bürokratien wird von allen politischen Lagern ein »Demokratiedefizit« vorgehalten. Die Herausforderung für Forscher und Forscherinnen besteht darin, eine solide Analyse existierender Rechenschaftsmechanismen internationaler Bürokratien mit klaren Handlungsanweisungen für die Verbesserung der Mechanismen basierend auf klar formulierten normativen Prämissen zu verbinden. Forschung muss hier, wie Robert Keohane angemahnt hat, auch kreativer in ihren Vorschlägen für neue Verantwortlichkeitsmechanismen werden (Keohane 2006).

(8) *Wirkung und Evaluierung:* Effizienz und Wirksamkeit von internationalen Bürokratien sind notorisch unklare und unteroperationalisierte Konzepte (Dicke 1994: 352). Auch wenn sich Wirkungsevaluierungen einzelner Programme und Aktivitäten

zu einer Wachstumsindustrie entwickelt haben, sind die bestehenden Analyseinstrumente erst ein bescheidener erster Schritt zur Beurteilung von Effektivität und Effizienz internationaler Organisationen. Bisher gibt es relativ wenig Forschung über Evaluierung in internationalen Bürokratien. Drei aussichtsreiche Forschungsstränge sähen wie folgt aus: erstens, Evaluierung der Evaluierungsmechanismen internationaler Bürokratien (inkl. der Prozesse zur Umsetzung ihrer Ergebnisse); zweitens, Fallstudien über die Wirkung internationaler Bürokratien und drittens, Entwicklung besserer analytischer Konzepte für Evaluierungen. Zunächst müssen Evaluierungen jedoch anhand der Qualität und nicht der Quantität der zur Verfügung gestellten Informationen bewertet werden. Allen Buchanan und Keohane bekräftigen, dass die Qualität von Evaluierungen abhängig ist von »the extent to which the institution provides reliable information needed for grappling with normative disagreement and uncertainty« (Buchanan/Keohane 2006: 426).

(9) *Wandel und Reform*: Überraschenderweise hat die Forschung bisher kein systematisches Verständnis der Bedingungen und Einflussfaktoren des Wandels internationaler Bürokratien hervorgebracht (Bauer 2007: 11). Erst seit Kurzem findet diese Frage größere Beachtung (Barnett/Coleman 2005; Weaver/Leiteritz 2005). Innerhalb dieses aufkommenden Forschungszweigs gilt das besondere Augenmerk der »Reform« als Prozess gezielter Bemühungen zum Wandel internationaler Bürokratien (Bauer/Knill 2007). Aus diesen Studien geht eine Reihe von Gründen für Reformbemühungen hervor: Unzufriedenheit der Hauptakteure, Bemühungen der Bürokratie Politikautonomie zu erlangen, Kontrolle durch nationale Wählerschaft, Überlebenskampf, normale Lebensdauer und Einfluss moderner Managementkonzepte oder Druck einflussreicher Mitgliedsstaaten (Bauer 2007: 15f). Die Konsequenzen von Reformbemühungen (inkl. unbeabsichtigter Nebenfolgen) sind jedoch weitgehend unerforscht. Eine wichtige Fragestellung ist beispielsweise, ob privatwirtschaftliche Managementmodelle (wie in den letzten Jahren des Öfteren versucht) erfolgreich in internationale Bürokratien angewandt werden können. Zudem muss sich die Forschung auch mit Reformrhetorik im Kontrast zu tatsächlicher Implementierung beschäftigen und dabei auch Widersprüche im Sinne von *organized hypocrisy* (Brunsson 2002; Lipson 2007; Kühl 2007) analysieren.

(10) *Gestaltung von Institutionen*: Die Frage der Gestaltung von Institutionen (*institutional design*) ist eng verbunden mit Wandel und Reform. Alexander Wendt unterstreicht, dass IB-Theorien nur wenige Bemühungen unternommen haben, Fragen der Gestaltung von Institutionen zu konzeptualisieren. Dabei sei »designing institutions [...] a big part of what foreign policymakers actually do« (Wendt 2001: 1019). Der Großteil der Forschung zum »rational design of institutions« geht *ex post* der Frage nach, warum Akteure bestimmte institutionelle Formen wählen (Koromenos et al. 2001). Wendt konstatiert daher: »We need kinds of knowledge that go beyond the causes of institutional design, and we need two in particular: knowledge about institutional effectiveness and knowledge about values« (Wendt 2001: 1043). Bessere Einsicht über die Effektivität internationaler Bürokratien könnte gleichzeitig Erkenntnisse dazu hervorbringen, warum manche Gestaltungsoptionen funktionieren und andere fehlschlagen. Wendt: »we need to think harder about the nature of the

design problem, its differences from our traditional social scientific concern with explanation, and the implications for the kind of knowledge we seek to produce« (Wendt 2001: 1049).

(11) *Organisationslernen*: Die Frage von Organisationslernen in internationalen Bürokratien verwenden wir nun, um die Operationalisierung einer solchen Forschungsagenda an einem empirisch hochgradig relevanten Thema zu illustrieren. Die Wahl des Beispiels dient dazu, einen großen Teil der generell mit der Erforschung internationaler Bürokratien verbundenen Schwierigkeiten und zumindest einen möglichen Lösungsweg beispielhaft aufzuzeigen. Der im Folgenden vorgestellte konzeptionelle Rahmen für die Analyse von Organisationslernen ist als Teil einer Studie über die *peacekeeping*-Bükratie der Vereinten Nationen entstanden (Benner et al. 2007), lässt sich jedoch, so unsere These, auch auf andere internationale Bürokratien übertragen.¹⁰

3. *Organisationslernen in internationalen Bürokratien: Entwicklung eines Analyserahmens*

3.1. *Motivation der Forschungsfrage und Grundannahmen*

Im Rahmen der Forschungsagenda zu internationalen Bürokratien lohnt es sich aus vier Gründen, sich besonders mit der Frage des Organisationslernens zu befassen. *Erstens* nimmt sich die Frage des Organisationslernens eines Kerncharakteristikums internationaler Bürokratien an – dem Umgang mit Wissen als zentraler Ressource. *Zweitens* ist die Frage von Organisationslernen eine bislang unterbeleuchtete empirische Frage. In den letzten Jahren haben internationale Bürokratien vermehrt die Devise ausgegeben, sich in »lernende Organisationen« zu verwandeln und einen größeren Wert auf »Wissensmanagement« zu legen. Über den Grad der Umsetzung dieses Ziels gibt es jedoch bislang nur wenige Forschungsergebnisse. *Drittens* veranschaulicht Organisationslernen auf besonders eingängige Weise die Notwendigkeit sowie die Schwierigkeiten einer multidisziplinären Forschung, die IB-Ansätze mit Ansätzen aus der Organisationsforschung und Verwaltungswissenschaft zusammenbringt und sich gleichzeitig an den methodologischen Standards der IB orientiert. Eine Analyse von Organisationslernen kann, wie wir später zeigen, nicht allein durch den Rückgriff auf den Fundus der bestehenden Theorien der IB erfolgen. Gleichzeitig ist der notwendige Rückgriff auf Konzepte aus der Organisationssoziologie und Verwaltungswissenschaft nicht ohne Tücken aufgrund der Zersplitterung der Theoriebildung in diesen Disziplinen. *Viertens* halten wir aus einer normativen Perspektive

10 Das Projekt wird von der Deutschen Stiftung Friedensforschung gefördert. Es analysiert insgesamt 12 Lernprozesse über einen Zeitraum von neun Jahren (2001-2009) in vier Funktionsbereichen: Polizeiaufbau (Sicherheit), Justizreform (Herrschaft), Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer (Wohlfahrt) und »mission integration« (als organisationsweite Herausforderung). Die Ergebnisse werden 2010 in Buchform veröffentlicht.

Organisationslernen grundsätzlich für ein wünschenswertes Ziel für internationale Bürokratien.¹¹

Anekdotische Hinweise aus der Literatur legen die Schlussfolgerung nahe, dass internationale Bürokratien eine schwache Lernbilanz aufweisen.¹² Bislang fehlen jedoch systematische Untersuchungen. Wir entwickeln im Folgenden einen Untersuchungsrahmen für solch eingehende Studien. Zu diesem Zweck stellen wir im Folgenden den Forschungskontext, zentrale Herausforderungen bei der Entwicklung eines Analyserahmens sowie unsere Definition von Organisationslernen, den Lernzyklus als Analyseinstrument sowie eine mögliche Herangehensweise an die Einflussfaktoren vor, die Lernen befördern und behindern können.

Wie Jack Levy anmerkte, ist »das Konzept von Lernen schwierig zu definieren, zu isolieren, zu messen und empirisch anzuwenden« und jeder Versuch in diese Richtung komme einem »Ritt durch ein konzeptionelles Minenfeld« gleich (Levy 1994: 280). Dies ist der Fall, weil Lernen ein Konzept ist,

»which cuts across virtually all of the major theoretical and meta-theoretical debates in the social sciences. A broad range of positions on questions such as the locus of social learning (who or what learns?), the nature of and ›motors‹ driving such learning; developing corresponding criteria for distinguishing between learning and non-learning-based change phenomena; and the relationship between power and learning are visible in a diverse body of literature devoted to the concept« (Stern 1997: 69).

Die Gefahr, sich bei der Analyse von Organisationslernen in meta-theoretischen Debatten zu verlieren, ist daher groß. Wir versuchen, uns diesem Risiko zu entziehen, indem wir einige grundlegende Ausgangspunkte verdeutlichen. Erstens nehmen wir an, von »Organisationslernen« überhaupt als einem eigenen Phänomen getrennt von individuellem Lernen sprechen zu können. Zahlreiche Forscher (wie zum Beispiel Levy) stellen diese Möglichkeit in Abrede.¹³ Aus unserer Sicht ignoriert diese Position die Tatsache, dass internationale Bürokratien auf Grundlage von organisationsweiten Regeln arbeiten, welche die Arbeit der Organisation leiten. Organisationslernen kann ein Grund für den Wandel dieser Regeln sein, was wiederum das Verhalten einzelner Beamten in den Bürokratien beeinflusst.

-
- 11 Eine überzeugende Begründung liefern Peter M. Haas und Ernst Haas in ihrem Artikel *Learning to Learn*: »[in] the absence of a dominant state willing to lead, a strong shared universal vision, or a world government, collective responses to the global problematique depend on international institutional mechanisms. Only flexible institutions with expanding organizational visions can respond effectively to these problems. [...] While ad hoc and disjointed responses to these challenges are likely to occur through most processes of international relations, robust and resilient responses are possible in multilateral settings characterized by well-developed processes of organizational learning« (Haas/Haas 1995: 256).
- 12 Für den Bereich der UN-Friedensmissionen etwa schlussfolgert eine der führenden Überblicksbetrachtungen, dass Lernen »has not [...] been one of the strengths of the United Nations. A senior Secretariat official describes this as an unwritten rule that ›no wheel shall go un-reinvented« (Chesterman 2004: 256).
- 13 Jack Levy (1994: 287) behauptet, dass »the reification of learning to the collective level – and the assumption that organizations or governments have goals, beliefs, and memories – is not analytically viable«.

Zweitens sehen wir es in diesem Kontext nicht als Aufgabe der Forschung zu Organisationslernen an, zu bewerten, ob das »Gelernte« auch richtig und zutreffend ist. Lise Morjé Howard (2008) und viele andere nehmen an, dass Organisationslernen zu einer Verbesserung des Organisationswissens über die Welt im Sinne von »Korrektheit« führt und damit zu einer größeren Effektivität bei der Zielerreichung.¹⁴ Ein solches Urteil setzt jedoch einen Maßstab zur Bewertung der »Richtigkeit« von Organisationslernen voraus. Im Bereich der Friedenskonsolidierung (wie in vielen anderen Feldern) gibt es wenig universell akzeptiertes Wissen über Kausalbeziehungen. Grundlegende Annahmen sind höchst umstritten. Das führt oft dazu, dass Forscher bei der Beurteilung der »Richtigkeit« des Gelernten auf die eigenen Präferenzen und Vorurteile zurückgreifen (Levy 1994: 292) – eine Falle, die es zu vermeiden gilt.

Drittens stützen wir uns auf keine der etablierten Typologien verschiedener Idealtypen von Lernen. Der gängigste Ansatz beruht auf verschiedenen Qualitäten von Lernen, die jeweils metaphorisch gefasst werden, etwa die Dichotomie zwischen *single-loop* und *double-loop*-Lernen. Hier unterscheiden Forscher zwischen Lernprozessen, die innerhalb eines gegebenen Sets von Regeln stattfinden von solchen, die ein ganz neues Set von Regeln und Strukturen schaffen (Argyris/Schön 1978). Solch rigide Unterscheidungen haben sich in der Praxis als schwer operationalisierbar herausgestellt (Nonaka 1994), da die Empirie eher ein Kontinuum als eine scharfe Unterteilung zwischen *single* und *double loop* nahelegt. Die diesen Ansätzen zugrundeliegenden Überlegungen versuchen wir in anderer Form zu berücksichtigen.

Viertens liegt unser Erkenntnisinteresse zunächst auf Organisationslernen als *abhängiger* Variable. Einige Studien (etwa Howard 2008) untersuchen Organisationslernen als unabhängige Variable (z. B. als Bedingung für den Erfolg von Friedensmissionen). Wir hingegen beschränken uns in einem ersten Schritt, Bedingungen für vollständige oder abgebrochene Lernprozesse zu identifizieren. Deshalb entwickeln wir einen Untersuchungsrahmen, der es erlaubt, Lernprozesse in internationalen Bürokratien nachzuzeichnen und Faktoren herauszuarbeiten, die Lernen befördern und behindern.

3.2. *Forschungskontext*

Die bisherige Forschung in den IB hat keinen Forschungsrahmen hervorgebracht, den wir für die Analyse von Lernen in internationalen Bürokratien übernehmen könnten. Im Rahmen der IB hat die Arbeit von Ernst B. Haas Pioniercharakter. Vor knapp 20 Jahren veröffentlichte Haas sein Werk *When Knowledge is Power* (Haas 1990). Hier entwickelte Haas eine innovative Typologie von Lernen in internationalen Organisationen, die stark auf die kognitive Komponente von Lernen abzielt. Doch bietet die Typologie keinen leicht operationalisierbaren Rahmen für weitergehende empirische

14 Howard beispielsweise argumentiert, dass »the results of cognitive change are only understood to be learning if they enable an organization to better engage with the environment« (Howard 2008: 15).

Forschung. Zudem ist Haas' Zugangsweise sehr stark auf Lernen mit Blick auf Umweltpolitik zugeschnitten und den Einfluss, den Konsens innerhalb von *epistemic communities* von Forschern auf das Lernen in internationalen Organisationen hat. Bei Umweltproblemen ist dieser Einfluss von primär naturwissenschaftlichem Wissen (etwa der negativen Wirkung von FCKW auf die Ozonschicht) oft klar nachweisbar. Weit weniger klar ist dies bei komplexen politisch-gesellschaftlichen Problemen (wie Friedenskonsolidierung), bei denen ein Konsens innerhalb der Wissenschaft weit weniger gegeben ist. Nach der Publikation von Haas' Pionierwerk gab es lange Jahre kaum Versuche innerhalb der IB, einen Untersuchungsrahmen für Organisationslernen weiterzuentwickeln. Erst in den letzten Jahren nimmt das Interesse an der Untersuchung von Organisationslernen in internationalen Bürokratien zu.¹⁵

Gleichzeitig hat die Forschung zu Organisationslernen in anderen Disziplinen internationale Bürokratien als Untersuchungsobjekte weitgehend ignoriert. In den beiden wichtigsten Überblickswerken zur Forschung zu Organisationslernen finden sich überhaupt keine Verweise auf internationale Organisationen (Berthoin Antal et al. 2001a; Easterby-Smith 2005). Die Gründe dafür liegen in der Pfadabhängigkeit von Forschungsprogrammen und den mangelnden Austauschbeziehungen zwischen unterschiedlichen Disziplinen. Für die Organisationsforschung im anglo-amerikanischen Raum lag der Fokus auf Unternehmen im Zuge der Migration der Disziplin an die Business Schools nahe.¹⁶ Zugleich waren Firmen auch aus empirischer und forschungspraktischer Sicht logische Untersuchungsobjekte: Sie hatten sich früh den Ansätzen des Wissensmanagements und der »lernenden Organisation« verschrieben. Zudem waren Firmen eher als internationale Sekretariate bereit, sich gegenüber Forschern zu öffnen, die ihnen bei der Evaluierung ihrer Bemühungen helfen konnten.

Weder in der IB noch in einer der Disziplinen, die sich mit OL auseinandersetzen, gibt es somit einen belastbaren Untersuchungsrahmen für Organisationslernen in internationalen Bürokratien, der eine klare Definition von OL mit einer Operationalisierung der Faktoren, die OL beeinflussen, zusammenbringt. Insofern muss der IB-Forscher bei der Entwicklung eines solchen Rahmens auf verschiedene Disziplinen zurückgreifen – für das grundlegende Verständnis von OL vor allem auf die Organisationstheorie (für eine Übersicht siehe Berthoin Antal et al. 2001b; Easterby-Smith 2005); für den heuristischen Lernzyklus auf die *policy*-Forschung; für die deduktive Generierung der Faktoren, die Lernen beeinflussen, auch auf die IB-Großtheorien und

15 Senghaas-Knobloch et al. (2003); Breul (2005); Brown et al. (2006); Böhling (2007); Seibel et al. (2007); Benner et al. (2007); Siebenhüner (2008); Howard (2008).

16 March bemerkt zum Einfluß des Business School-Umfeldes auf die Organisationsforschung: »It encourages the mutual isolation of business school scholars of organizations and disciplinary scholars. Insofar as it encourages contact with the disciplines, it makes contact with ideas from economics more likely, and contact with ideas from the sciences, psychology, sociology, or political science less likely. It focuses research on the private sector, reducing the attention to institutions of the public sector that characterized much early work in the field. It brings an emphasis on the audience of practitioners, on finding the correlates of organizational performance rather than other organizational phenomena« (March 2007: 17f).

Ansätze aus der Verwaltungswissenschaft und Soziologie. Zudem haben wir induktiv Faktoren aus Interviews generiert.

3.3. Herausforderungen bei der Entwicklung eines Forschungsrahmens

So notwendig das multidisziplinäre Arbeiten ist, so klar illustriert die Frage des Lernens in internationalen Bürokratien auch seine Schwierigkeiten. Die OL-Forschung in der Organisationstheorie ist nicht in der Lage, Modelle für die Analyse von OL bereitzustellen, die man auf internationale Bürokratien ohne größere Modifikationen übertragen könnte. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens ist die Forschung zu OL in der Organisationstheorie extrem heterogen, wie es ein Überblicksartikel treffend zusammenfasst:

»Research in organizational learning has suffered from conceptions that were excessively broad, encompassing nearly all organizational change, from ontological complaints that organizations cannot learn, and from various other maladies that arise from insufficient agreement among those working in the area on key concepts and problems« (Cohen/Sproull 1991: Editor's introduction).

Dies spiegelt den generellen Zustand in der Organisationsforschung wider, die March wie folgt zusammengefasst hat:

»The field of organization studies is a large, heterogeneous field involving numerous enclaves having distinct styles, orientations and beliefs. It is integrated neither by a shared theory, nor by a shared perspective, nor even by a shared tolerance for multiple perspectives. It retains substantial intellectual, geographic and linguistic parochialism, with separate enclaves persisting in their own worlds of discourse and forming a common field only by a definition that overlooks the diversity« (March 2007: 9f).

Zweitens wirft der nahezu ausschließlich auf Unternehmen ausgerichtete empirische Fokus Probleme der Übertragbarkeit auf internationale Bürokratien auf. In der Organisationstheorie gehen viele Ansätze davon aus, dass Unternehmen durch den darwinistischen Überlebenskampf am Markt zum Lernen motiviert werden. Politische Faktoren, die in Unternehmen auch eine große Rolle spielen können, werden hingegen ausgeblendet. Dieser Blickwinkel ist jedoch nicht übertragbar, da internationale Organisationen selten in einem markt-ähnlichen Umfeld operieren, in dem sie durch die Kräfte von Angebot und Nachfrage einem Überlebenskampf ausgesetzt wären – und zudem in internationalen Organisationen politische Faktoren eine große, oft die entscheidende Rolle spielen.

Obwohl die OL-Forschung keinen maßgeschneiderten Analyserahmen bereitstellen kann, finden sich in der jüngeren OL-Literatur doch einige nützliche Erklärungselemente, die als Bausteine für eine Definition von Lernen in internationalen Bürokratien dienen können. Diese können auch bei der deduktiven Generierung der Faktoren, die Lernen beeinflussen hilfreich sein. Die jüngere Literatur zu OL in der Organisationstheorie grenzt sich von älteren Ansätzen an drei Fronten klar ab.

Erstens wurde das klassische Verständnis von Organisationen als geschlossene Systeme durch ein offeneres Konzept abgelöst, in dem die Interaktion zwischen der

Fokusorganisation und der Umwelt eine zentrale Rolle spielt. Jüngere Ansätze sehen die Organisation und die Umwelt als *mutually constitutive* an (Breul 2005; Scott/Meyer 1992, 1994).¹⁷ Dies erlaubt ein besseres Verständnis der Interaktion der Fokusorganisation mit ihrer Umwelt.

Zweitens fand eine Bewegung weg von alten behavioristischen *stimulus-response*-Modellen hin zu einem stark kognitiv basierten Verständnis von Lernen statt (Argyris/Schön 1978). Kognition ist Vorbedingung für Lernen, denn jeder Lernprozess muss mit neuem Wissen oder einer Neubewertung von Erfahrung starten. Dies macht den Ansatz anschlussfähig an konstruktivistisch geprägte Ansätze in der IB – und auch an das Lernkonzept von Ernst Haas. Laut Haas beruht Lernen auf der Art und Weise, in der »knowledge [...] is married to political interests and objectives« (Haas 1990: 11).

Drittens fand in der OL-Forschung zunehmend eine Neuorientierung statt, die verstärkt Regeln als zentrales »Vehikel« von Lernen hervorhebt (March/Olsen 1976). Dies ist gut anschlussfähig an die jüngste Wiedergeburt Webers in den IB, im Rahmen derer Barnett und Finnemore unsere Aufmerksamkeit zurück auf *bürokratische* Regeln gelenkt haben. (Barnett/Finnemore 2004: 18). Dies reflektieren wir in unserer Definition von Organisationslernen.

3.4. Definition von Organisationslernen in internationalen Bürokratien

Wir verstehen Organisationslernen als einen *wissensbasierten Prozess der Infragestellung und Veränderung von Organisationsregeln zur Veränderung der Organisationspraxis*. Diese Definition ist insofern operationalisierbar, als sich die Änderung von Regeln auf Grundlage von Dokumenten und Interviews (auch in ihren Hintergründen) nachzeichnen lässt. Wir bezeichnen einen Veränderungsprozess nur dann als Lernen, wenn die Debatten und Verhandlungen, die zu neuen Regeln geführt haben, wesentlich auf Wissen und Reflexion beruhen. Ein Wandel der Regeln, der *allein* aufgrund der Machtverhältnisse erfolgt, fällt nicht unter unsere Definition des Organisationslernens. Die Schwierigkeit der genauen Unterscheidung zwischen Macht und Wissen ist offensichtlich. Genauso klar ist es, dass Herrschafts- und Machtbeziehungen Teil jedes Lernprozesses sind. Dennoch ist die Betonung der kognitiven und reflexiven Komponente zentral für das Verständnis von Organisationslernen und vor allem auch für die Abgrenzung von anderen Prozessen des Wandels von Regeln und Routinen, die nicht primär kognitiv basiert sind (d. h. reine Anpassungen an veränderte Macht- und Interessenstrukturen). Hier ist auch eine klare Anschlussfähigkeit an die Debatten um *arguing* und *bargaining* in der IB gegeben (Risse 2000).

17 Dies entspricht der in der Soziologie und der soziologisch inspirierten IB-Forschung verbreiteten Vorstellung, dass »structure« und »agency« wechselseitig konstitutiv sind (Barnett/Finnemore 2004; Ulbert 2003; Wendt 1987).

3.5. Stadien des Lernzyklus

Ähnlich vielen gängigen Modellen in der OL-Forschung (und dem *policy*-Zyklus) unterscheiden wir drei Stadien des Lernprozesses (Crossan et al. 1999; March/Olsen 1976): (1) *Aneignung von Wissen*, (2) *Überzeugung und Verhandlung*, sowie (3) *Institutionalisierung*. Idealerweise werden die institutionalisierten Regeln regelmäßig einer erneuten Überprüfung unterzogen, was den Lernprozess von vorn beginnen ließe.

(1) *Aneignung von Wissen*: Organisationslernen beginnt damit, dass sich eine kleine Gruppe von Organisationsmitgliedern neues Wissen aneignet. Dies geschieht durch eigene Recherchen, durch die Übernahme aus externen Quellen (z. B. Wissenschaft, Vertreter von Mitgliedsstaaten oder andere Organisationen) oder durch die Interpretation eigener Erfahrung als neues Wissen. Die »neue Lehre«, das zu Lernende, kann von einem kleinen technischen Vorschlag bis zu einer Fundamentalkritik zentraler Annahmen der Organisation reichen.

(2) *Überzeugung und Verhandlung*: Nach der Wissensaneignung entwickeln die Träger einer bestimmten »Lehre« konkrete Vorschläge für neue Regeln. Sie schmieden Koalitionen und verhandeln den Inhalt ihrer Vorschläge, um die wesentlichen Entscheidungsträger der Organisation dafür zu gewinnen. In dieser Phase wird untersucht, wie das neue Wissen in konkrete Vorschläge übertragen werden kann und welche Faktoren beeinflussen, ob diese Lernvorschläge Unterstützung gewinnen oder scheitern. Das Stadium der Überzeugung und Verhandlung endet mit einer autoritativen Entscheidung über eine Änderung der Regeln.

(3) *Institutionalisierung*: Sobald eine Entscheidung über die Änderung von Regeln gefallen ist, müssen diese kodifiziert und implementiert werden. Die Implementierung folgt dabei keinesfalls automatisch, insbesondere in weitverstreuten Organisationen wie der UN-*peacekeeping*-Bürokratie. Institutionalisierung ist im Wesentlichen ein *top-down*-Prozess, in dem die neuen Regeln in den bestehenden Regelkanon integriert, bekannt gemacht und in Ausbildungsprogramme eingespeist, und deren Anwendung letztlich durch geeignete *compliance*-Mechanismen gesichert werden. Erst mit der Anwendung der neuen Regeln in der Organisationspraxis ist der Lernprozess abgeschlossen. Ein idealtypischer Lernprozess umfasst ebenfalls eine Evaluierung der Implementierung, auf deren Basis ggf. ein neuer Lernprozess eingeleitet wird. Jedoch kann der Lernzyklus an jedem Punkt unterbrochen werden. Abgebrochene Lernprozesse sind empirisch häufig anzutreffen.

Dieser rein heuristische Lernzyklus erlaubt uns nicht, kausale Aussagen oder gar Vorhersagen über Lernen zu machen. Er bietet (neben der Situierung der Lerntypen) lediglich eine Orientierungshilfe, um einzelne Lernprozesse (und die Faktoren, die für Erfolg/Scheitern an verschiedenen Punkten entscheidend sind) nachzuzeichnen.

Dies bringt uns zur kausalanalytisch entscheidenden Komponente des Analyserahmens, den Faktoren, die Lernprozesse behindern oder befördern. Im Folgenden diskutieren wir die Palette von Faktoren, die wir deduktiv (aus bestehenden Theorien) sowie induktiv (durch Feldforschung) gewonnen haben. Hier haben wir Faktoren aus Theorien verschiedener Disziplinen gewonnen. Im Bereich der IB ergab sich die reichste Zahl an Faktoren aus konstruktivistisch-institutionalistischen Ansätzen –

aufgrund der Verwandtheit der Forschungsfragen ist das wenig verwunderlich. Zu den realistischen und neorealistischen Theorien gab es keine Anknüpfungspunkte, was wenig überraschend ist, da diese Theorien internationale Bürokratien als eigenständig lernende Akteure in ihrem Weltbild nicht verorten können. Rationalistisch-institutionalistische Ansätze sind besser anschlussfähig. Im Kontext der Analyse von Organisationslernen haben Prinzipal-Agenten-Ansätze jedoch ihre eigenen Anschlussprobleme. Wie einem kürzlich erschienenem Überblicksartikel zu entnehmen ist, ist der Ansatz meist nicht besonders aussagekräftig im Hinblick auf das Verhalten der »Agenten« (Hawkins/Jacoby 2006: 277). Studien mit einem Prinzipal-Agenten-Ansatz haben bisher nur sehr wenige direkte Aussagen über das Verhalten der Agenten gemacht, insbesondere mit Blick auf Prozesse mit einer stark reflexiv-kognitiven Dimension. Vor mehr als 20 Jahren hat Oliver Williamson den einprägsamen Satz formuliert, Agenten seien »self-interest seeking with guile« (zitiert in Hawkins/Jacoby 2006: 277). Darauf folgende Prinzipal-Agenten-Studien haben jedoch diese Aussage nicht weiter überprüft. Darren Hawkins und Wade Jacoby (2006: 279) sind unter den ersten Prinzipal-Agenten-Forschern, die feststellen, dass »IOs matter not only because states have designed rules to resolve problems, but because those IOs are themselves independent actors and interact strategically with states and others«. Jedoch sind die von ihnen postulierten Forschungsdesigns (»associating leverage of IOs with situations in which only a small pool of agents exists and high costs are associated with the creation of agents«) zu eng für die Analyse langfristiger Prozesse mit kognitiven Komponenten wie zum Beispiel Organisationslernen.

3.6. Einflüsse auf Organisationslernen

In weiten Teilen der Organisationsforschung gelten Bürokratien als von Natur aus lernresistent. Ihr Beharren auf festgelegte Regeln macht Bürokratien in den Augen vieler Betrachter automatisch zu »nicht-lernenden Organisationen«. Barnett und Finnemore argumentieren in diesem Zusammenhang, dass »the absence of a competitive environment that selects out inefficient practices coupled with already existing tendencies toward institutionalization of rules and procedures insulates the organization from feedback and increases the likelihood of pathologies« (Barnett/Finnemore 1999: 723). Andere Forscher zur »bürokratischen Organisation« bestärken, dass »das bürokratische System der Organisation nicht nur sein Verhalten selbst gegenüber erkannten Fehlern nicht korrigiert; es ist zudem zu starr um sich ohne das Auftreten von Krisen an die grundlegenden Veränderungen anzupassen, die die beschleunigte Entwicklung der Industriegesellschaft immer unvermeidbarer macht« (Crozier 1964: 287). Ein Großteil der Forschung geht daher davon aus, dass nur Krisen die natürliche Trägheit bürokratischer Organisationen überwinden und somit einen Lernprozess auslösen können. Am anderen Ende des Spektrums prägte die Managementliteratur das Ideal der »lernenden Organisation« als eine Organisationsform, die gezielt »Strukturen und Strategien zur Verbesserung und Maximierung von Organisationslernen« (Dodgson 1993: 377) konstruiert. In diesem Idealfall, in dem permanentes

Lernen und die Infragestellung etablierter Regeln zum normalen Arbeitsablauf der Organisation gehören, wäre eine eingehende Analyse der zu diesem erwünschten Ergebnis führenden Bedingungen und Umstände nicht mehr notwendig.

Die wenigen Arbeiten, die sich mit der UN-*peacekeeping*-Bürokratie beschäftigen, basieren fast ausschließlich auf der traditionellen Sicht von Bürokratien als nicht lernende Organisationen. Folglich kommen alle diese Studien zu dem Schluss, dass nur schwere Krisen, wie die Katastrophen in Ruanda und Srebrenica, Lernprozesse auslösen können (Breul 2005; Seibel 2009).¹⁸ Zumindest seit 2005 stimmt diese Standardannahme jedoch nicht mehr mit der Realität des UN-Friedenssicherungsapparates überein. Die Reformen der letzten Jahre haben eine bisher noch unvollständige Transformation ausgelöst, die das Ziel hat, eine lernende Organisation zu schaffen. Folglich ist die UN-*peacekeeping*-Bürokratie zu Beginn des 21. Jahrhunderts weder eine reine »nicht lernende Organisation«, bei der wir uns damit zufrieden geben können, nur Krisen als Auslöser für Lernprozesse zu sehen, noch ist sie eine perfekte »lernende Organisation«, in der Lernen automatisch stattfindet. Genau dieses Zwischenstadium macht die UN-*peacekeeping*-Bürokratie zu einem interessanten Forschungsobjekt zur Analyse der Einflussfaktoren auf Lernen.

Es ist daher aber auch nicht mehr ausreichend, Krisen als einzigen Auslöser von Lernprozessen zu sehen. Stattdessen benötigen wir ein nuancierteres Verständnis der verschiedenen Einflüsse, die Lernprozesse fördern oder behindern können. Wir haben diese Einflüsse sowohl deduktiv aus der Literatur, als auch induktiv im Rahmen einer Pilot-Studie erarbeitet (Benner et al. 2007). Dabei stellten wir fest, dass die existierenden Erklärungsversuche der Ursachen, Faktoren und Einflüsse auf den Prozess organisationalen Lernens unter zwei Problemen leiden, insbesondere wenn sie versuchen, politische Kräfte mit einzubeziehen. Beide haben unseren analytischen Ansatz wesentlich beeinflusst.

Erstens rührt die Komplexität von Organisationslernen wesentlich aus seiner Natur als ein dynamischer Prozess, der sich über längere Zeitperioden (manchmal Jahre) hinweg entfaltet – Zeiträume, in denen die Organisation und andere Kontextaspekte des Lernprozesses mit hoher Wahrscheinlichkeit Veränderungen durchlaufen. Nur äußerst selten lässt sich ein Lernprozess deshalb vollständig durch eine statische Konstellation von Kausalfaktoren erklären. Wesentlich zielführender ist es, die dynamische Interaktion zwischen den verschiedenen Faktoren über die einzelnen Stadien des Lernzyklus hinweg zu erfassen, um Fortschritt und schlussendlich Gelingen oder Fehlschlag einzelner Lernprozesse zu erklären.

Zweitens macht es die komplexe und schwer zu erfassende Ontologie organisationalen Lernens sehr schwierig, den unbestreitbaren Einfluss sozialer Kräfte wie Macht, die sich häufig in politischen Interaktionen ausdrückt, mit den ebenso unbestreitbaren Eigenschaften der Organisation, wie zum Beispiel Hierarchien, Berichtswegen und

18 Howards kürzlich veröffentlichte Studie über die Friedenseinsätze der 1990er Jahre ist eine Ausnahme, da sie in ihrer Analyse des Lernens weit über die Krisen-Faktoren hinausgeht. Gleichzeitig ist ihre Studien aber nur auf einzelne Missionen beschränkt und analysiert nicht, wie Lernen funktioniert und von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird (Howard 2008, 2009).

Anreizstrukturen für Mitarbeiter zu verbinden. Aus diesem Grund sind viele bestehende Lernmodelle äußerst heterogen und nicht widerspruchsfrei in ihrer Auswahl von erklärenden Faktoren.

Dies versuchen wir zu vermeiden, indem wir die relevanten Einflussfaktoren in zwei Bündel trennen, die beide den Lernprozess auf unterschiedliche Weise beeinflussen: Infrastruktur und Politik. Das Infrastruktur-Bündel beinhaltet die strukturellen Eigenschaften der Organisation, die zu jedem Zeitpunkt einen statischen Wert annehmen. Obwohl sich diese Eigenschaften im Laufe der Zeit ändern können, entwickeln sie sich häufig nur sehr langsam und mit starker Pfadabhängigkeit. Das Politik-Bündel umfasst individuelle und gemeinschaftliche Elemente von *agency*, also die dynamischen und häufig volatilen Faktoren *leadership*, politischer Druck und *bureaucratic politics*, die jeweils innerhalb der Organisation oder in Interaktion mit ihrem Umfeld auftreten können.

3.6.1. Infrastruktur

Die Lerninfrastruktur umfasst diejenigen Teile der Organisationsarchitektur, die zu einer für einzelne Lernprozesse zuträglichen Umgebung beitragen. Innerhalb dieser Infrastruktur-Kategorie können wir systematisch zwischen fünf verschiedenen Einflussfaktoren unterscheiden: formelle Struktur, Ressourcen, Standardabläufe, Anreizsysteme und Organisationskultur. Obwohl diese Faktoren analytisch unterschieden werden müssen, stehen sie in engem Zusammenhang zueinander. In der UN-*peacekeeping*-Bürokratie wurde zum Beispiel der Aufbau von Ressourcen und Standardabläufe zur Unterstützung von Wissensmanagement und Lernen nur zusammen mit einem fundamentalen Wandel der Organisationskultur möglich, die sich wiederum zum Großteil das Resultat bestimmter Ressourcen und Standardabläufe ist. Besteht eine Organisation aus verschiedenen Teilen, deren Eigenschaften sich teilweise von denen der Hauptorganisation unterscheiden, dann können die einzelnen Faktoren, die die Lerninfrastruktur der Unterorganisation bestimmen, ebenfalls derer der Hauptorganisation abweichen. In der UN-*peacekeeping*-Bürokratie ist dies am offensichtlichsten am Beispiel individueller Feldmissionen erkennbar; aber auch Teile der Bürokratie des Hauptquartiers operieren in Hinblick auf Wissensmanagement, Doktrinentwicklung und Lernen mit einiger Autonomie, wie zum Beispiel die Polizeiabteilung von DPKO.

Schlüsselemente der *formellen Struktur*, wie etwa die Verteilung von Befugnissen und Handlungsspielräumen innerhalb einer formellen Hierarchie und die Offen- oder Geschlossenheit von Informationsflüssen und horizontaler Kommunikation, können die Menge an Vorschlägen für wissensbasierte Regeländerungen beeinflussen und den Fürsprechern von spezifischen Veränderungen Möglichkeiten eröffnen oder nehmen, um bestehende Annahmen in Frage zu stellen und mit Managern und Kollegen aus anderen Teilen der Organisation zu diskutieren. Im Falle des UN-Friedenssicherungsapparats ist die Art und Weise, in der die Beziehungen zwischen Hauptquartier und Feld organisiert sind von besonderer Bedeutung. In ähnlicher Weise können auch

so genannte *boundary spanning units*, die Wissen von außerhalb (von Organisationen, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen, lokalen Akteuren im Feld, Universitäten und Think Tanks, aber auch den Prinzipalen der eigenen Organisation, den Mitgliedsstaaten) in die Organisation tragen, eine unterstützende Rolle spielen, besonders in der Wissenserwerb-Phase (Thompson 1967; Ansell/Weber 1999; Böhling 2005).

Ressourcen umfassen zweckgebundene Einheiten, Personal- und Finanzmittel sowie Datenbanken, die Wissensmanagement und Lernen unterstützen. Am wichtigsten ist wahrscheinlich ein dem Anschein nach banales Element: Zeit. Ausschließlich für Wissensmanagement (Dokumentieren und Analysieren von Erfahrungen) vorgesehene Arbeitszeit und adäquate Personalmittel zur Abdeckung der Kernfunktionen der Lernunterstützung (Doktrinentwicklung, Training und Evaluierung) kommt eine Schlüsselrolle zu. In einer unter ständigem Druck stehenden Organisation wie der UN-*peacekeeping*-Bürokratie, müssen lernrelevante Arbeitskapazitäten aktiv vor dem Zugriff alltäglicher operationeller Ansprüche abgeschirmt werden. Leicht zugängliche, auch beschränkte, finanzielle Mittel sind hilfreich, um auf Wissen von außerhalb zugreifen zu können, insbesondere um Vorschläge zu vertiefen, Doktrinen oder Trainingsmaterialien zu entwickeln, die zur Institutionalisierung beitragen können. Eine wachsende und leicht zugängliche Wissensbasis gefüllt mit Berichten und Studien kann Doktrinentwicklung unterstützen, zum informellen Informationsaustausch beitragen und die Erfassung neuer Erfahrungen vorantreiben.

Standardabläufe bilden das Herz einer bürokratischen Organisation. Die Existenz und Akzeptanz von Standardabläufen, die Wissensmanagement und Lernen unterstützen, bestimmt maßgeblich, ob Lernen ein ständiger »Kampf gegen die Bürokratie« sein wird oder aus der Bürokratie selbst hervorgeht. Im Friedensmissions-Apparat der UNO sind dies zum Beispiel festgelegte Doktrinentwicklungs- und Entscheidungsprozesse sowie sowohl technische als auch soziale Hilfsmittel wie zum Beispiel *communities of practice*, Datenbanken, regelmäßige *lessons learned*-Studien, Abschlussberichte und Evaluationsmechanismen. Im Idealfall sollten diese Hilfsmittel und Prozeduren alle drei Stufen des Lernzyklus abdecken, von der Wissensakquise bis zur Institutionalisierung.

Anreizstrukturen sind von höchster Bedeutung für die Art und Weise, wie Menschen in Organisationen arbeiten, besonders um sie dazu zu bringen, neue Vorschläge einzubringen, sich für Wandel einzusetzen und um Änderungen nach einer formellen Entscheidung umzusetzen. Viele wissensbasierte Organisationen wie zum Beispiel Unternehmensberatungen haben starke Anreizstrukturen entwickelt, die den individuellen Beitrag zum gemeinsamen Wissen und Lernen mit der mittel- und langfristigen Karriereentwicklung verbinden. Solche Anreize haben nicht nur traditionell im UN-System gefehlt, vielmehr hat das gesamte Personalsystem für Friedensmissionen sogar negative Anreize für die hauptsächlich mit befristeten Verträgen angestellten Mitarbeiter gesetzt. Die fehlenden Berufsaussichten sind demotivierend und halten viele Mitarbeiter davon ab, zur gemeinsamen Wissensbasis beizutragen.

Organisationskultur schlussendlich bezieht sich auf die interpretativen Rahmen und kulturelle Normen, die in der Haupt- oder Unterorganisation vorherrschen (Barnett/Finnemore 2004: 39). Die Auswirkungen dieser Kultur können Lernen entweder

fördern oder behindern. So haben zum Beispiel Anhänger der idealtypischen »lernenden Organisation« aufgezeigt, dass eine Kultur, die Lernen fördern soll, eine sein muss »that fosters inquiry, openness, and trust« (Lipshitz et al. 2002: 84; siehe auch Argyris/Schön 1978). Diese Kultur muss allerdings nicht in der gesamten Organisation einheitlich sein. Eine Organisation kann verschiedene Sub-Kulturen beinhalten, jede davon mit eigenen interpretativen Rahmen.

3.6.2. Politik

Das Faktorenbündel Politik beinhaltet verschiedene Arten politischer Dynamiken, die den Lernprozess beeinflussen können. Diese Dynamiken können sowohl von innerhalb der Organisation, als auch von externen Akteuren und Ereignissen kommen. Für jeden gegebenen Lernprozess besteht das Bündel aus dem Ergebnis des Wechselspiels von unterstützenden und behindernden Einflüssen. Es ist anzunehmen, dass dieses Bündel insbesondere in der entscheidenden Überzeugungs- und Verhandlungsphase des Lernzyklus zum Tragen kommt, aber politische Faktoren sind auch, nachdem eine Entscheidung getroffen wurde, von enormer Bedeutung, vor allem während der Institutionalisierung. Innerhalb des Politik-Bündels unterscheiden wir zwischen drei wichtigen, eng miteinander in Beziehung stehenden Dynamiken: *leadership*, externer politischer Druck und *bureaucratic politics*. Nicht jede dieser Dynamiken spielt notwendigerweise in jeder Fallstudie eine Rolle und manchmal kombinieren sie sich in einer Weise, die es unmöglich macht, sie analytisch getrennt zu betrachten.

Leadership bezieht sich auf die Rolle von Individuen, die sich (häufig zusammen mit anderen) jenseits ihrer formellen Rolle für die Unterstützung von Lernprozessen einsetzen. In großen und komplexen Organisationen wie der UN sind häufig Koalitionen zwischen Individuen auf verschiedenen Ebenen der Hierarchie, aus verschiedenen Teilen der Organisation oder sogar aus anderen Organisationen nötig, um den Lernprozess effektiv zu unterstützen. Die aktive Unterstützung von hochrangigen Funktionären innerhalb der Organisation kann knappe Ressourcen mobilisieren, helfen eine Eigendynamik aufzubauen und politische Deckung für die Fürsprecher eines Lernprozesses bieten. Eine ähnlich wichtige Rolle spielen Akteure des mittleren Managements. Sie sind häufig gut vernetzt und daher gut positioniert als wichtige Fürsprecher und engagierte Individuen auf der Arbeitsebene, die bereit sind über ihre Pflichten hinaus an den Details eines Reformvorschlags mitzuarbeiten oder es in einem überzeugenden Memo voranzubringen (Rid 2007: 19-21). Eine unterstützende Wirkung von *leadership* kann auch das Ergebnis einer erfolgreichen Koalition über Organisationsgrenzen hinweg sein. Diese Koalitionen können sich auf unterschiedliche Akteurskonstellationen stützen, zum Beispiel auf Mitarbeiter anderer UN-Organisationen, um *best practices* zu verbreiten oder um ein gesundes Maß an Gruppenzwang aufzubauen, auf Think Tank-Experten, die Wissen und Fürsprache beisteuern können, oder etwa auf besonders engagierte Diplomaten in Botschaften oder Hauptstädten der Mitgliedsstaaten, zur Bereitstellung externer (Finanz-)Mittel. Im Detail ist es daher oft schwer, zwischen individueller *leadership* und offizieller

politischer Unterstützung zu unterscheiden. *Leadership* ist auch nötig, um die seltenen, aber durchaus bedeutenden Lernmöglichkeiten, die sich aus Krisen ergeben, zu schaffen und zu nutzen. Ein Beispiel hierfür ist Kofi Annans geschickte Nutzung der Brahimi-Kommission, um die extrem schmerzhaften Erinnerungen an Ruanda und Srebrenica in positives Momentum für eine neue Welle von Friedensoperationen umzumünzen (Durch et al. 2003).

Politischer Druck erwächst hauptsächlich aus dem Verhalten von Mitgliedsstaaten, den Prinzipalen der UN, und kann den Lernprozess entweder fördern oder behindern.¹⁹ Im Gegensatz zu den seltenen Fällen, in denen *leadership* von Diplomaten eine Rolle spielt (häufig angesichts eines freundlichen Desinteresses des jeweiligen Außenministeriums), bezieht sich politischer Druck auf überlegte Politik gegenüber der UN, wenn auch nicht notwendigerweise bezogen auf spezifische Lernprozesse. Die Mitgliedsstaaten bestimmen den finanziellen und politischen Spielraum, in dem sich die UN bewegt. Die Interessen und Standpunkte der Mitgliedsstaaten sind deswegen Schlüsselemente in internen Debatten über die politische Machbar- und Durchsetzbarkeit bestimmter Lernprozesse. Häufig genügt für die erfolgreiche Unterstützung eines Lernprozesses allein die Tatsache, dass ein einflussreicher Mitgliedsstaat sich besonders interessiert zeigt, regelmäßige Anfragen stellt und gelegentlich finanzielle Mittel einsetzt. Umgekehrt kann politische Einflussnahme den Lernprozess deutlich erschweren, falls einflussreiche Staaten einen bestimmten Lernprozess ablehnen oder wenn der Lernprozess einem nicht mit ihm in Beziehung stehenden politischen Konflikt zum Opfer fällt. Politische Obstruktion kann soweit gehen, dass sie das Verhalten der Bürokraten selbst beeinflusst und sie dazu veranlasst, Änderungsvorschläge einer Selbstzensur zu unterwerfen.

Bureaucratic politics innerhalb der Organisation und des gesamten UN-Systems kann zu ähnlicher Obstruktion bestimmter Lernprozesse führen. Die Analyse von *bureaucratic politics* hat durchwegs gezeigt, dass Bürokratien häufig nicht die »richtigen« und angemessensten politischen Linien verfolgen, weil individuelle Einheiten und Unterorganisationen dazu neigen, primär ihre eigenen Partikularinteressen zu verfolgen. Sie verfolgen also

»competitive, not homogeneous interests; [their] priorities and perceptions are shaped by positions; problems are much more varied than straightforward, strategic issues; the management of piecemeal streams of decisions is more important than steady state choices; making sure that the government [or the UN] does what is decided – and does not do what has not been directed – is more difficult than selecting the preferred solution« (Allison/Halperin 1972: 44).

Selbst an den besten und gutwilligsten Reformvorschlägen können sich bürokratische Konflikte entzünden, da individuelle Akteure einen Anreiz haben, ihren Einfluss und ihre Macht sicherzustellen und zu maximieren (Halperin/Clapp 2006: 25f). Ähn-

19 Die Medien könnten eine andere Druckquelle für die Bürokratie sein. Allerdings zeigte keine unserer Fallstudien einen nennenswerten Einfluss medialen Druckes jenseits dessen durch die Mitgliedsstaaten wirkenden. Auch wenn der Einfluss der globalen Medien auf die internationale Agenda nicht unterschätzt werden sollte, ist er höchstwahrscheinlich für die seltenen, aber maßgeblichen, fundamentalen Krisen wie etwa Ruanda und Srebrenica am wichtigsten.

lich wie politischer Druck muss *bureaucratic politics* allerdings nicht notwendigerweise den Lernprozess behindern. Zum Beispiel können geschickte Manager *bureaucratic politics* nutzen, um Unterstützung von jenen zu sammeln, die vielleicht vom jeweiligen Lernprozess nicht überzeugt sind, durchaus aber von den Änderungen profitieren könnten.

Sowohl die Auswirkungen politischen Druckes, als auch *bureaucratic politics* sind deutlich stärker, sofern der Inhalt oder die Wissensbasis eines Lernprozesses zwischen den verschiedenen Akteuren umstritten sind. Es kann leicht passieren, dass bestimmte Lernprozesse oder Reformvorschläge der spezifischen Sichtweise einer bestimmten Institution zugeschrieben werden und dadurch anderen als bedrohlich erscheinen. Es ist häufig empirisch unmöglich zu unterscheiden, ob ein spezifisches Argumente das Resultat strategischer Kalkulation oder Glaubens and einen Wahrhaftigkeitsanspruch ist. In fast jedem Aspekt des *peacebuilding* ist es äußerst selten, dass alle Akteure über Ursache und Wirkung übereinstimmen. Das Resultat ist, dass Lernprozesse sehr häufig politisiert und zum Spielball von *bureaucratic politics* und ideologischen Konflikten zwischen Mitgliedsstaaten werden.

3.6.3. Einflussmuster auf den Lernprozess

Für die empirische Forschung anhand von Fallstudien bleibt die Aufgabe, das Ausmaß der Wechselwirkung der verschiedenen Faktoren in den zwei Kategorien zu analysieren und zu ermitteln, welche Faktoren bzw. realistischer welche Interaktionsmuster in welchen Kontexten bestimmte Lernprozesse fördern, behindern oder keinen Einfluss auf sie haben. Anstatt jedes Faktorenbündel oder jeden Faktor unabhängig von einem konkreten Lernprozess zu bewerten, gehen wir davon aus, dass auch die Substanz jedes Lernprozesses – das Thema, das Ausmaß der vorgeschlagenen Reform und die Art und Weise, wie der Lernprozess wahrgenommen und politisiert wird – einen maßgeblichen Einfluss auf Erfolg oder Fehlschlag eines Lernprozesses hat.

Aus diesem Grund ist kein einzelner Einfluss oder Faktor unter allen Umständen notwendig oder hinreichend für den Erfolg eines Lernprozesses. Der positive Einfluss eines Faktorenbündels kann, muss aber nicht hinreichend sein in Abwesenheit von abträglichen Faktoren, je nachdem wie »schwierig« (ambitioniert oder umstritten) die zu lernende Lektion ist. Eine einigermaßen entwickelte Lerninfrastruktur könnte zum Beispiel sehr gut dazu in der Lage sein, einen kleineren technischen Vorschlag in die Tat umzusetzen (also für diesen spezifischen Prozess positiv ausgeprägt sein), wäre aber mit der Durchsetzung einer fundamentalen Neuausrichtung in einer sensiblen politischen Angelegenheit vollkommen überfordert (wäre also für diesen Fall bestenfalls neutral ausgeprägt).

Befinden sich Infrastruktur- und Politikfaktoren im Konflikt, so gehen wir generell davon aus, dass sich politischer Einfluss adäquater Stärke auf kurze Sicht durchsetzen wird, egal ob es sich um Lernen trotz schwacher Infrastruktur oder das Blockieren des Lernprozesses trotz starker Infrastruktur handelt. Da wir individuellen Einfluss und die kurzzeitigen Effekte politischen Einflusses dem Politik-Bündel zugeordnet

haben, ist dies schlicht eine Konsequenz unserer Definition. Mittel- und langfristig, zum Beispiel nachdem die formale Entscheidung getroffen wurde, ist jedoch auch ausdauernde politische Einflussnahme nicht immer genug, um eine Institutionalisierung gegen infrastrukturbedingten Widerstand durchzusetzen. Während sich Politik also nicht immer auf lange Sicht durchsetzt, ist sie im Allgemeinen ein sehr effektives Blockademittel, egal wie hoch entwickelt die Lerninfrastruktur ist.

Basierend auf diesen Erwägungen können wir davon ausgehen, dass die Interaktion der Effekte der Politik- und Infrastruktur-Bündel zu jedem Zeitpunkt eines von vier möglichen Mustern aufweist (Abb. 1). Der Prozess kann aus politischen Gründen vorangetrieben werden, eine Situation, die wir als *politikgetrieben* bezeichnen, gefördert von politischem Einfluss wie etwa *leadership* oder politischem Druck und unabhängig von der Ausprägung des Infrastruktur-Bündels. Der Prozess kann auch *infrastrukturgetrieben* sein, also angetrieben durch eine positiv ausgeprägte Lerninfrastruktur bei einer weitgehend neutralen Ausprägung des Infrastruktur-Bündels. Anders ausgedrückt, falls kein politischer Druck besteht, kann eine effektive Infrastruktur das Lernen fördern. Falls dagegen weder Infrastruktur noch Politik einen unterstützenden Einfluss ausüben, bezeichnen wir die Situation als *infrastrukturell gehemmt*, mit dem Ergebnis, dass der Lernprozess zum Stillstand kommt oder letztendlich fehlschlägt. Als *politisch gehemmt* bezeichnen wir jene Prozesse, in denen das Lernen durch Faktoren des Politik-Bündels verhindert wird, unabhängig von Auswirkungen der Infrastruktur.

Abbildung 1: Interaktionsmuster zwischen Infrastruktur und Politik

		POLITIK		
		fördernd	neutral	behindernd
INFRASTRUKTUR	fördernd	<i>politikgetrieben</i> (Fortschritt)	<i>infrastrukturgetrieben</i> (Fortschritt)	<i>politisch gehemmt</i> (Stillstand oder Fehlschlag)
	neutral		<i>infrastrukturell gehemmt</i> (Stillstand oder Fehlschlag)	
	behindernd			

Es kann nicht Anspruch dieses programmatischen Beitrages sein, bereits empirische Forschungsergebnisse mit Blick auf die Frage des Organisationslernens in internationalen Bürokratien zu präsentieren. Die Fallstudien des skizzierten Projektes werden diese Lernmuster im Detail untersuchen. Wir werden bei jedem Vorkommen eines der Muster nach Regelmäßigkeiten Ausschau halten, natürlich unter Beachtung der Verschiedenartigkeit der Fälle und Prozesse. Insgesamt hoffen wir mithilfe dieser Methode ein tieferes und detaillierteres Verständnis der verschiedenen Konstellationen und Formen der auf Lernen Einfluss nehmenden Faktoren zu gewinnen.

Doch mit einer Einzelorganisationsstudie ist es nicht getan, auch wenn der Aufwand zur Erhebung hinreichend detaillierter Daten für die Fallstudien enorm ist. Weitere Studien sollten daher insbesondere Varianz analysieren: Lässt sich überhaupt Varianz zwischen unterschiedlichen Lernprozessen beobachten? Unterscheidet sich die relative Bedeutung der Faktoren zwischen einzelnen Politikbereichen, z. B. aufgrund der unterschiedlichen politischen Rolle von Sicherheit gegenüber eher technokratischen Verwaltungsaufgaben oder nach dem Grad der Umstrittenheit der Wissensbasis innerhalb einer *epistemic community* (Klimawandel im Laufe der letzten Jahre)? Spielen bestimmte Faktoren in bestimmten Stadien des Lernzyklus eine besondere Rolle? Hat sich die relative Wichtigkeit bestimmter Faktoren im Laufe der Zeit verändert, und spielt die Dauer eines Lernprozesses eine entscheidende Rolle? Dafür sind weitere Studien erforderlich, die den skizzierten Rahmen empirisch anwenden und weiterentwickeln. Erst eine kritische Masse solider, empirisch gesättigter und konzeptionell kompatibler Einzelfallstudien wird uns den Schritt zu komparativen Studien ermöglichen.

Nichtsdestotrotz hoffen wir, mit der Illustration zur Frage organisationalen Lernens einige der Herausforderungen, aber auch einige der potenziellen Früchte einer Forschungsagenda zu internationalen Bürokratien aufgezeigt zu haben. Die meisten der im ersten Teil dieses Beitrags vorgeschlagenen Forschungsstränge sind theoretisch, forschungskonzeptionell und methodisch alles andere als leicht zu fassen, und nicht wenige sind empirisch verhältnismäßig aufwändig in der Umsetzung. Demgegenüber hat die jüngere Literatur zu internationalen Organisationen als Organisationen bereits begonnen, erste Lösungsansätze für diese Herausforderungen aufzuzeigen, und der Druck zu steigender Rechenschaft und Verantwortlichkeit hat auch die Bereitschaft zu Offenheit und Transparenz auf Seiten der internationalen Bürokratien bereits erhöht.

4. Ausblick: Herausforderungen der Verankerung der Forschungsagenda in den Internationalen Beziehungen

Der Doyen der Organisationsforschung, James G. March, beschrieb jüngst die Aufgabe für Organisationsforscher folgendermaßen: »Our task is to make small pieces of scholarship beautiful through rigor, persistence, competence, elegance and grace« (March 2007: 18). Gegen rigorose, kompetente und zugleich elegante Forschungsergebnisse ist nichts einzuwenden; sie sind die Juwelen jeder Disziplin. Gleichzeitig ist jedoch von zentraler Bedeutung, dass diese einzelnen Forschungsjuwelen sich konsistent in ein größeres Ganzes einfügen. In diesem Sinne, und inspiriert durch Imre Lakatos, haben Kratochwil und Ruggie bereits Mitte der 1980er Jahre gefordert, dass ein »progressive problem shift« den analytischen Fokus jedes neuen Forschungsprogramms bestimmen sollte (Kratochwil/Ruggie 1986: 754). Das bedeutet, dass diese Veränderungen lediglich dann »progressiv und kumulativ« sein können, wenn diese geleitet sind von einem »overriding concern with what has always preoccupied students of international organization: how the modern society of nations governs itself«

(Kratochwil/Ruggie 1986: 774). Daher ist es wichtig, Forschung über internationale Bürokratien in dem umfassenderen Forschungsfeld zu Global Governance zu verorten. Dies sollte außerdem dazu beitragen, dass internationale Bürokratien nicht weiterhin als Randgebiet betrachtet, sondern in die Kerndebatten der IB-Forschung integriert werden. Dies ist auch die Perspektive der Herausgeber eines jüngst erschienenen Sammelbandes zum Thema »Internationale Beziehungen und Organisationsforschung«. Sie fassen den Forschungsstand wie folgt zusammen: »An der Schnittstelle von Internationalen Beziehungen, Vergleichender Politikforschung und Verwaltungswissenschaft ist in den vergangenen Jahren ein sehr dynamisches und innovatives Forschungsfeld entstanden, in dem sich drei überwiegend komplementäre politikwissenschaftliche Forschungsperspektiven ausmachen lassen: Die *Binnenperspektive* zielt auf Strukturen und Prozesse einzelner Organisationen, die *Interaktionsperspektive* nimmt die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Organisationen in den Blick, die *Ordnungsperspektive* fragt nach der Rolle internationaler Organisationen bei der Herausbildung globaler Ordnung und ihrer Gesamtstruktur« (Dingwerth et al. 2009: 21). Der vorliegende Beitrag hat dabei den Fokus auf die Binnen- und Interaktionsperspektive internationaler Bürokratien gelegt. Renate Mayntz merkt mit Blick auf die Ordnungsperspektive an, die »Frage nach dem Stellenwert formaler Organisationen im Kontext von Global Governance [ließe] sich nur aus der Perspektive eines Konzepts von Global Governance und nicht aus der Organisationsperspektive beantworten« (Mayntz 2009: 11). Dem ist zu entgegnen, dass ein Konzept von Global Governance ohne eine bessere Erforschung der Schlüsselakteure, zu denen internationale Bürokratien an vorderster Front gehören, kaum tragfähig sein wird.

Wie stehen nun die Chancen, dieses von Klaus Dingwerth, Dieter Kerwer und Andreas Nölke als »dynamisch und innovativ« bezeichnete Forschungsfeld im Herzen der Disziplin IB zu verankern? Es ist keinesfalls selbstverständlich, dass die hier skizzierte Forschungsagenda zu internationalen Bürokratien dabei erfolgreich sein wird. Die Erfahrung des Feldes der Außenpolitikanalyse (*Foreign Policy Analysis*, FPA) sollte ein mahnendes Beispiel sein. Die Außenpolitikanalyse schickte sich ebenfalls an, eine *black box* zu öffnen (in diesem Falle die des Nationalstaates) und das Innenleben der außenpolitischen Entscheidungsmaschinerie in den Blick zu nehmen mit Hilfe eines multidisziplinären Vorgehens, das Brücken zur Soziologie, Psychologie und Verwaltungswissenschaft geschlagen hat (Hudson/Vore 1995). Dennoch hat die FPA nie einen Platz im Herzen der Disziplin Internationale Beziehungen gefunden. Wie eine Bilanz des Forschungsfeldes jüngst feststellt, ist die Außenpolitikanalyse weiterhin »eine Art freischwebendes Projekt, logisch unverbunden mit den Großtheorien der Internationalen Beziehungen« (Houghton 2007: 24).

Es wäre bedauerlich, wenn die Forschung zu internationalen Bürokratien den Weg der FPA ginge. Eine weitergehende Integration in die Disziplin IB ist für beide Seiten von Vorteil. Zum einen verspricht der mit dem Fokus auf internationale Bürokratien und Organisationslernen verbundene multi-disziplinäre Ansatz, die Disziplin IB in den theoretischen Ansätzen intellektuell diverser zu machen. Speziell in einer Disziplin, die sich in den letzten Jahrzehnten stark auf den Import von Konzepten aus der

Wirtschaftswissenschaft verlassen hat (z. B. Transaktionskostenökonomie, *rational choice*-Modellierung), führt dies gerade im US-amerikanischen Kontext zu einer dringend notwendigen Pluralisierung. Im deutschen Kontext, der schon immer stärker Ansätze aus der Soziologie (etwa im Rahmen des IB-Konstruktivismus, gleich ob er Normen oder Argumentieren in den Blick nimmt) integriert hat, würden diese Ansätze sehr von einer Ergänzung durch weitere, bisher unbeachtete Ansätze aus der Organisationsforschung profitieren (genauso wie von der Tatsache, dass internationale Bürokratien ergiebige Untersuchungsobjekte für die IB sind).

Zum anderen kann die Forschung zu internationalen Bürokratien von den Forschungsstandards in der IB sowie der Tatsache, dass Theoriediskussionen in der IB fokussierter geführt werden und Ansätze stärker aufeinander aufbauen, profitieren. Im gleichen Zug kann die IB durch die Integration der Forschung zu internationalen Bürokratien und Organisationslernen im Besonderen nur gewinnen. Zunächst einmal schließt die Disziplin damit einen wichtigen empirischen Blindfleck. Internationale Bürokratien spielen in allen Feldern von Global Governance wichtige Rollen. Das sollte Grund genug sein für die IB, zu einem besseren Verständnis ihrer Funktionsweise, Erfolge und Pathologien beizutragen. Der erfreuliche Trend in der deutschen IB, auch Regieren außerhalb der OECD-Welt in den Blick zu nehmen (»Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit«, Risse/Lehmkuhl 2007) wird sehr von einem besseren Verständnis der Rolle internationaler Bürokratien, die gerade in »schwachen Staaten« von zentraler Bedeutung sind, bereichert werden.

Hypothesengenerierende Einzelfallstudien (wie das dem Beispiel zu Organisationslernen in diesem Artikel zugrunde liegende Projekt oder Studien wie die von Weaver 2008) sind ein erster Schritt bei der Umsetzung der Forschungsagenda. Jedoch muss bald der nächste Schritt folgen im Sinne hypothesentestender vergleichender Studien. Vergleiche können sowohl entlang verschiedener Politikfelder, verschiedener internationaler Bürokratien oder auch mit anderen Organisationen erfolgen. Dazu gehören beispielsweise auch global operierende Nicht-Regierungsorganisationen, die ebenfalls bürokratisch organisiert sind und über deren Wirken und Innenleben wir aus IB-Sicht ein höchst oberflächliches Verständnis haben.²⁰

Der Erfolg der Forschungsagenda wird neben guten Fragestellungen und Theorien auch von den Methoden der Datenerhebung abhängen. Große Bestände quantitativer Daten gibt es bislang vor allem für den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank; für die meisten anderen Organisationen müssten solche quantitativen Datensätze erst generiert werden. Viele Prozesse lassen sich auch nur in Verbindung mit eingehenden qualitativen Methoden angemessen untersuchen. Es ist hier eine gute Nachricht, dass das Internet den Zugang zu offiziellen Dokumenten internationaler Organisationen stark verbessert hat. Dennoch sind viele Dokumente weiterhin unter Verschluss und Archive internationaler Organisationen (besonders was die Arbeit im »Feld« betrifft) notorisch lückenhaft. Eingehende Befragung von Akteuren (sowohl

20 Die Studie von Hopgood (2006) zum Generalsekretariat von *Amnesty International* und von ist eine der wenigen bemerkenswerten Ausnahmen; zu Akteuren der Friedenskonsolidierung siehe Campbell (2008).

in der Zentrale als auch im Feld) wird deshalb auf absehbare Zeit eine der wichtigsten Methoden der Datenerhebung sein. Auch Evaluationsstudien können eine gute Quelle sein. Hier wäre es von großem Vorteil, wenn sich Forscher dabei auf längere Prozesse teilnehmender Beobachtung stützen könnten, etwa im Rahmen von »eingebetteter Forschung« (*embedded research*) in internationalen Organisationen. Hier können IB-Forscher viel von den Methoden der Sozialanthropologie lernen. Einige der besten Werke zu internationalen Bürokratien basieren auf solch »eingebetteter Forschung«. Barnetts Arbeit zum UN-Sekretariat und dem Umgang mit dem Völkermord in Ruanda etwa profitierte stark von seinem einjährigen Aufenthalt an der US-Vertretung bei den Vereinten Nationen (Barnett 2002). Längere Aufenthalte in der Praxis oder gar im »Feld«, wie sie im Rahmen einer solch eingebetteten Forschung nötig sind, sind gegenwärtig schwer mit den Förderprioritäten und Karriereanreizen in der IB vereinbar. Dies muss sich ändern, wenn wir bessere Daten zu internationalen Bürokratien (wie auch allen anderen im Feld aktiven Organisationen) generieren wollen. Das ist gleichzeitig eine Chance, einen Beitrag zur Praxisrelevanz und -akzeptanz der IB zu leisten.

Für die IB ist es Chance und Verpflichtung zugleich, zu einem besseren Verständnis internationaler Bürokratien beizutragen. Dabei gilt für die IB dasselbe, was LaPorte für die Organisationsforschung schreibt: »This obligation rests on the tacit claims we make that we are the stewards of theory building, teachers of potential practitioners, and advisors vis-à-vis the critique and reform of ongoing public organizations and the design of new ones« (LaPorte 1994: 5).

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32.
- Allison, Graham T./Halperin, Morton H. 1972: Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications, in: *World Politics* 24: Supplement: Theory and Policy in International Relations, 40-79.
- Ansell, Christopher K./Weber, Steven 1999: Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems, in: *International Political Science Review* 20: 1, 73-93.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A. 1978: *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, MA.
- Barnett, Michael 2002: *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*, Ithaca, NY.
- Barnett, Michael/Coleman, Liv 2005: Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations, in: *International Studies Quarterly* 49: 4, 593-620.
- Barnett, Michael/Duvall, Raymond 2005: Power in International Politics, in: *International Organization* 59: 1, 39-75.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY.
- Bauer, Michael W. 2006: Die Reform der Europäischen Kommission. Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 97: 3, 270-292.

- Bauer, Michael W.* 2007: Introduction: Management Reforms in International Organizations, in: Bauer, Michael W./Knill, Christoph (Hrsg.): Management Reforms in International Organizations, Baden-Baden, 11-23.
- Bauer, Michael W./Knill, Christoph* 2007: Theorizing Management Reforms in International Organizations, in: Bauer, Michael W./Knill, Christoph (Hrsg.): Management Reforms in International Organizations, Baden-Baden, 191-200.
- Benner, Thorsten/Binder, Andrea/Rotmann, Philipp* 2007: Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework (Forschung DSF Nr. 9, Osnabrück), in: <http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de/pdf-docs/berichtbenner.pdf>; 20.1.2009.
- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H./Witte, Jan Martin* 2004: Multisectoral Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability, in: Government and Opposition 39: 2, 191-210.
- Benner, Thorsten/Witte, Jan Martin* 2001: Brücken im globalen System. Neues Leitbild für internationale Organisationen, in: Internationale Politik 55: 5, 1-8.
- Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Dierkes, Meinolf/Nonaka, Ikujiro* 2001a: Handbook of Organizational Learning and Knowledge, Oxford.
- Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Dierkes, Meinolf/Nonaka, Ikujiro* 2001b: Organizational Learning and Knowledge: Reflections on the Dynamics of the Field and Challenges for the Future, in: Dierkes, Meinolf/Berthoin Antal, Ariane/Child, John/Nonaka, Ikujiro (Hrsg.): Handbook of Organizational Learning and Knowledge, Oxford, 921-939.
- Böhling, Kathrin* 2005: Boundary Spanning Activities, Organizing Processes, and Learning (Papier vorgestellt beim 21. EGOS Colloquium, 30.6.-2.7.2005), Berlin.
- Böhling, Kathrin* 2007: Opening up the Black Box: Organizational Learning in the European Commission, Frankfurt a. M.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2005: Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?, in: Grande, Edgar/Pauly, Louis W. (Hrsg.): Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century, Toronto, 195-216.
- Breul, Rainer* 2005: Organizational Learning in International Organizations: The Case of UN Peace Operations (Diplomarbeit am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft Universität Konstanz).
- Brown, M. Leann/Kenney, Michael/Zarkin, Michael J.* (Hrsg.) 2006: Organizational Learning in the Global Context, Aldershot.
- Brunsson, Nils* 2002: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, Actions in Organizations, 2. Aufl., Oslo.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O.* 2006: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: Ethics & International Affairs 20: 4, 405-437.
- Campbell, Susanna P.* 2008: When Process Matters: The Potential Implications of Organizational Learning for Peacebuilding Success, in: Journal of Peacebuilding and Development 4: 2, 20-32.
- Chesterman, Simon* 2004: You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building, Oxford.
- Chesterman, Simon* (Hrsg.) 2007: Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics. Cambridge.
- Cohen, Michael D./Sproull, Lee S.* (Hrsg.) 1991: Organizational Learning (Sonderheft von Organization Science), London.
- Cox, Robert W.* 1969: The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization, in: International Organization 23: 2, 205-230.
- Crossan, Mary/Lane, Henry W./White, Roderick E.* 1999: An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution, in: Academy of Management Review 24: 3, 522-537.
- Crozier, Michel* 1964: The Bureaucratic Phenomenon, Chicago, IL.
- Dicke, Klaus* 1994: Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Berlin.

- 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.
- Durch, William J./Holt, Victoria K./Earle, Caroline R./Shanahan, Moira K. 2003: The Brahimi Report and the Future of U.N. Peace Operations, Washington, DC.
- Easterby-Smith, Mark (Hrsg.) 2005: *The Blackwell Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, Oxford.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias/Zürn, Michael 2007: Die Politisierung internationaler Institutionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 57: 20-21, 24-30.
- Fosdick, Raymond B. 1946: Review of: The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration, in: *The American Historical Review* 51: 4, 691-693.
- Haas, Ernst B. 1990: *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, CA.
- Haas, Peter M./Haas, Ernst B. 1995: Learning to Learn: Improving International Governance, in: *Global Governance* 1: 3, 255-284.
- Halperin, Morton H./Clapp, Priscilla 2006: *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, DC.
- Hawkins, Darren/Jacoby, Wade 2006: How Agents Matter, in: Hawkins, Darren/Lake, David A./Nielsen, Daniel/Tierney, Michael J. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, 199-228.
- Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 2003: *Die Neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden.
- Hopgood, Stephen 2006: *Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International*, Ithaca, NY.
- Houghton, David Patrick 2007: Reinventing the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach, in: *Foreign Policy Analysis* 3: 1, 24-45.
- Howard, Lise Morjé 2008: *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge.
- Howard, Lise Morjé 2009: Organizational Learning: Managing Knowledge, in: Clement, Caty/Smith, Adam C. (Hrsg.): *Managing Complexity: Political and Managerial Challenges in United Nations Peace Operations*, New York, NY, 32-35.
- Hudson, Valerie M./Vore, Christopher S. 1995: Reflection, Evaluation, Integration. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow, in: *Mershon International Studies Review* 39: 2, 209-238.
- Keohane, Robert O. 2006: Accountability in World Politics, in: *Scandinavian Political Studies* 29: 2, 75-87.
- Kerwer, Dieter 2009: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung: Ein Tagungsbericht, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16: 1, 177-184.
- Kille, Kent J. 2006: Reconsidering the Power of the UN Secretary-General: Religious Leadership and Moral Authority in International Affairs, (Papier vorgestellt beim Annual Meeting of the American Political Science Association), Philadelphia, PA.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan 2001: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John Gerard 1986: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Kühl, Stefan 2007: Lob der Heuchelei. *Die Zeit* 39, 20.9.2007, 14.
- LaPorte, Todd R. 1994: A State of the Field: Increasing Relative Ignorance, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 4: 1, 5-15.
- Levy, Jack S. 1994: Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield, in: *International Organization* 48: 2, 279-312.

- Liese, Andrea* 2009: Die unterschiedlich starke Öffnung internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 186-207.
- Liese, Andrea/Weinlich, Silke* 2006: Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsgebiets, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, (PVS-Sonderheft 37), Wiesbaden, 491-525.
- Lipshitz, Raanan/Popper, Micha/Friedman, Victor J.* 2002: A Multifacet Model of Organizational Learning, in: Journal of Applied Behavioral Science 38: 1, 79-98.
- Lipson, Michael* 2007: Peacekeeping: Organized Hypocrisy?, in: European Journal of International Relations 13: 1, 5-34.
- Mallaby, Sebastian* 2004: The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations New York, NY.
- March, James G.* 2007: The Study of Organizations since 1945, in: Organization Studies 28: 1, 9-19.
- March, James G./Coutu, Diane L.* 2006: Ideas as Art: A Conversation with James G. March, in: Harvard Business Review 84: 10, 83-89.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1976: Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen.
- Martin, Lisa/Simmons, Beth* 2002: International Organizations and Institutions, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 192-211.
- Mathiason, John R.* 2007: Invisible Governance: International Secretariats and World Politics, Bloomfield, CT.
- Mayntz, Renate* 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln, 27-35.
- Mayntz, Renate* 2009: Prolog, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 9-11.
- Murphy, Craig M.* 2006: The United Nations Development Programme: A Better Way?, New York, NY.
- Myint-U, Thant/Scott, Amy* 2007: The UN Secretariat: A Brief History, New York, NY.
- Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2003: Delegation to International Organizations – Agency Theory and World Bank Environmental Reform, in: International Organization 57: 1.
- Nielson, Daniel/Tierney, Michael J./Weaver, Catherine E.* 2006: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide: Re-engineering the Culture of the World Bank, in: Journal of International Relations and Development 9: 2, 107-139.
- Nonaka, Ikujiro* 1994: A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, in: Organization Science 5: 1, 14-37.
- Pollack, Mark A.* 2003: The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU, Oxford.
- Rid, Thomas* 2007: War and Media Operations: The US Military and the Press from Vietnam to Iraq, Cass Military Studies, London.
- Risse, Thomas* 2000: »Let's argue!« Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula* 2007: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: 57: 20-21, 3-9.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard* 1994: Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, Opladen.
- Rochester, Martin J.* 1986: The Rise and Fall of International Organizations as a Field of Study, in: International Organization 40: 4, 777–813.
- Sanjuan, Pedro A.* 2005: The UN Gang: A Memoir of Incompetence, Corruption, Espionage, Anti-Semitism and Islamic Extremism at the UN Secretariat, New York, NY.

- Schäferhoff, Marco 2009: Kooperation oder Konkurrenz? Zur Kooperationsbereitschaft internationaler Verwaltungsstäbe in transnationalen öffentlich-privaten Partnerschaften, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 208-228.
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. 1992: Organizational Environments: Ritual and Rationality, London.
- Scott, W. Richard/Meyer, John W. 1994: Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism, London.
- Seibel, Wolfgang 2003: Suchen wir immer an der richtigen Stelle? Einige Bemerkungen zur politikwissenschaftlichen Forschung nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Politische Vierteljahresschrift 44: 2, 217-228.
- Seibel, Wolfgang 2009: UN-Friedensmissionen. Zwischen politischer und bürokratischer Logik, in: UNIVERSITAS 44: 4, 346-371.
- Seibel, Wolfgang/Junk, Julian/Blume, Till/Schöndorf, Elisabeth 2007: Public Administration Meets Peacebuilding: Coordination, Leadership, and Learning as Challenges to Peace Operations: the Cases of Liberia and Sudan, Konstanz, unv. Ms.
- Senghaas-Knobloch, Eva/Dirks, Jan/Liese, Andrea 2003: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Münster.
- Shawn, Eric 2006: The UN Exposed: How the United Nations Sabotages America's Security and Fails the World New York, NY.
- Siebenhüner, Bernd 2008: Learning in International Organizations in Global Environmental Governance, in: Global Environmental Politics 8: 4, 92-116.
- Slaughter, Anne-Marie 2004: A New World Order, Princeton, NJ.
- Sprinz, Detlef 2003: Internationale Regime und Institutionen, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland., Baden-Baden, 251-273.
- Stern, Eric 1997: Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, in: Journal of Contingencies and Crisis Management 5: 2, 69-86.
- Thompson, James D. 1967: Boundary Spanning in Different Types of Organizations, in: Thompson, James D. (Hrsg.): Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory, New York, NY, 66-73.
- Traub, James 2006: The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power, New York, NY.
- Ulbert, Cornelia 2003: Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, 409-440.
- Verbeek, Bertjaan 1998: International Organizations: The Ugly Duckling of International Relations Theory?, in: Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjaan (Hrsg.): Autonomous Policy Making by International Organizations, London, 11-26.
- Weaver, Catherine 2008: Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform, Princeton, NJ.
- Weaver, Catherine /Leiteritz, Ralf J. 2005: »Our Poverty Is a World Full of Dreams«: Reforming the World Bank, in: Global Governance 11: 3, 369-388.
- Weber, Max 1980 (1921): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen.
- Wedgwood, Ruth 2005a: Give the United Nations a Little Competition, in: New York Times, 12.5.2005.
- Wedgwood, Ruth 2005b: A Run for the Money: Spin-Offs, Rivals and UN Reform, in: The National Interest, Nr. 82, 76-81.
- Weiss, Thomas George 1975: International Bureaucracy: An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats, Lexington, MA.
- Wendt, Alexander 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: International Organization 41: 3, 335-370.

- Wendt, Alexander* 2001: Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design, in: *International Organization* 55: 4, 1019-1049.
- Witte, Jan Martin/Reinicke, Wolfgang H.* 2005: *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform Through Partnerships.*, New York, NY.
- Zürn, Michael* 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a. M.