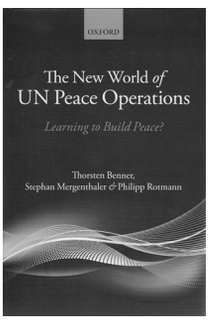
Aus Friedenseinsätzen systematisch lernen

Johannes Varwick



Thorsten Benner/ Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann

The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?

Oxford: Oxford University Press 2011 XIII+247 S., 76,99 Euro

Die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen sind ein inzwischen recht breit bearbeitetes Thema der internationalen sozialwissenschaftlichen Forschung. Neben der Aus- und Bewertung einzelner Einsätze stehen dabei oftmals die internationalen Rahmenbedingungen, die generelle Bedeutung für Frieden und internationale Sicherheit sowie rechtliche Fragen im Vordergrund. In der Politik (und in geringerem Maße auch in der Wissenschaft) wird zudem mitunter stärker über das ›Ob‹ als über das ›Wie‹ von UN-Einsätzen diskutiert. Selten wird ein detaillierter Blick in den UN-Apparat selbst beziehungsweise auf die Frage geworfen, in welcher Weise die UN-Friedenssicherungsbürokratie aus Einsätzen lernt, wie es also um die ›Organisationskultur‹ der UN-Friedenseinsätze bestellt ist.

An dieser Stelle setzt der Band der drei Autoren des Berliner ›Global Public Policy Institute‹ (GPPi) an. **Thorsten Benner**, **Stephan Mergenthaler** und **Philipp Rotmann** haben sich schon in der Vergangenheit mit innovativen Analysen und fundierter Politikberatung einen Namen gemacht. Das Buch widmet sich den Entwicklungen in der Friedenssicherung seit der Veröffentlichung des ersten großen Reformberichts zur UN-Friedenssicherung, dem Brahimi-Bericht vom August 2000. Der empirische Gehalt der Studie wird durch über 250 Interviews mit Mitarbeitern am UN-Amtssitz in New York sowie Verantwortlichen in Friedensoperationen in Haiti, in der Demokratischen Republik Kongo, in Liberia, Sierra Leone, Sudan und Timor-Leste untermauert.

Das Buch ist in acht Kapitel unterteilt. Die Kapitel 1 bis 3 analysieren die erheblichen Veränderungen in der UN-Friedenssicherungsbürokratie, insbesondere in der zuständigen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Dabei wird zunächst deutlich, dass auf wachsende Herausforderungen zu reagieren war. Dazu zählen die Autoren die steigende Zahl der Operationen, den massiven Personalanstieg im Feld, die zunehmende Komplexität der Mandate sowie die erheblich gestiegenen Anforderungen an UN-Friedenssicherungseinsätze allgemein. Sie fragen unter anderem, wie sich innerhalb der Vereinten Nationen Doktrinen und Richtlinien entwickelt haben, in welcher Weise die UN von vorherigen Erfahrungen und neuem Wissen gelernt haben und welche Faktoren Organisationslernen (organizational learning) erleichtern oder behindern. Die konzeptionellen Defizite auf Seiten der UN bei der Planung und Durchführung multidimensionaler Operationen zur Friedenskonsolidierung sind dabei offenkundig und werden schonungslos herausgearbeitet.

Die weiteren Kapitel präsentieren zwölf Feldstudien aus vier Schlüsselbereichen von Friedenssicherungsoperationen: 1. Polizei, 2. Justiz- und Rechtsreform, 3. Wiedereingliederung von Kombattanten und 4. Koordinierung als bereichsübergreifende Herausforderung. Dabei werden Herausforderungen und Besonderheiten mit Blick auf die Lernfähigkeit der Akteure in dem betreffenden Bereich gezogen, Lernversuche in Fallstudien untersucht und darauf aufbauend die wesentlichen Faktoren identifiziert, die die Lernprozesse im Feld beeinflusst haben.

Kapitel 8 fasst die Ergebnisse zusammen. Für die Autoren steht einerseits fest, dass die Vereinten Nationen in den vergangenen Jahren ihre Fähigkeiten im Bereich der Friedenssicherungseinsätze erheblich verbessert haben. Andererseits sind trotz vieler Fortschritte die Mechanismen, mit denen bestehende Konzepte auf der Grundlage von Erfahrungen und neuem Wissen systematisch korrigiert werden, in den UN-Strukturen nach wie vor zu wenig verankert. Selbst gut gemeinte Reforminitiativen aus dem DPKO wie ›Peace Operations 2010‹ oder der ›New Horizons‹-Prozess, die im Bereich Doktrinentwicklung und dezentralem Wissensaustausch sinnvolle Vorschläge enthalten, haben daran – zumindest in der Praxis – nichts Grundlegendes ändern können. Auf die spannende Frage, woran dies liegt – eher an politischen Restriktionen und mangelndem Willen der Mitgliedstaaten, an Versäumnissen in den UN selbst oder aber an einem überzogenen Anspruch an die Möglichkeiten der UN-Friedenssicherung –, geben die Autoren keine eindeutige Antwort, auch wenn dieses Spannungsverhältnis an vielen Stellen beleuchtet wird.

Der Band entwickelt einen originellen konzeptionellen Rahmen für die Analyse von Organisationslernen innerhalb der UN-Bürokratie, der sowohl theoretisch innovativ als auch praktisch nutzbar ist. Für wissenschaftlich Interessierte ist die Verbindung der Forschung zum Organisationslernen mit Ansätzen aus der Theorie der internationalen Beziehungen mit großem Gewinn zu lesen und trägt sehr zur Vertiefung der Forschung zu internationalen Organisationen bei. Für Praktiker liefert das Buch ebenfalls vielfältige Hinweise, wie man es besser machen könnte, beziehungsweise Gründe dafür, warum es nicht (noch) besser gemacht wird.