

Daniel Drewski\*

# EU-Osterweiterung und symbolische Grenzziehungen: Eine qualitative Fallstudie der Beamt\*innen der Europäischen Kommission

## EU Eastern Enlargement and Symbolic Boundaries: A Qualitative Case Study of the Civil Servants of the European Commission

<https://doi.org/10.1515/zfsoz-2021-0008>

**Zusammenfassung:** Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses sind zahlreiche europäische soziale Felder und Organisationen entstanden, in denen Akteur\*innen aus den unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten regelmäßig miteinander interagieren und kooperieren. Aktuelle Debatten werfen jedoch erneut die im Kontext der EU-Osterweiterung diskutierte Frage auf, ob diese zu einer Erschwerung der Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Institutionen sowie zu einer Abnahme der Kohäsion der EU geführt hat. Dieser Beitrag widmet sich den Folgen der Osterweiterung für die Europäische Kommission und untersucht die Aushandlung symbolischer Grenzziehungen zwischen Beamt\*innen aus den „alten/westlichen“ und „neuen/östlichen“ EU-Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage von Leitfadeninterviews wird gezeigt, dass die regionale Herkunft kein explizites Grenzziehungskriterium darstellt. Dennoch werden wahrgenommene Unterschiede in Bezug auf Karrierechancen, Organisationskulturen, sprachliche Präferenzen und Berufsethiken durch Rückgriff auf die regionale Herkunft interpretiert.

**Schlüsselwörter:** Europasoziologie; EU-Osterweiterung; Europäische Kommission; symbolische Grenzziehungen.

**Abstract:** European integration has led to the emergence of European social fields and organizations in which people from all EU member states cooperate with each other. Current debates raise the question already discussed during the EU's Eastern Enlargement, namely whether it would complicate cooperation within the European insti-

tutions and lead to a decline in the EU's internal cohesion. This paper deals with the impact of the Eastern Enlargement on the European Commission and analyzes the negotiation of symbolic boundaries between civil servants from the “old/Western” and “new/Eastern” member states. Based on in-depth interviews, it shows that regional origin is not an explicit boundary marker. Nevertheless, officials perceive differences with regard to career opportunities, organizational cultures, language preferences, and professional values, all of which they interpret by drawing on regional background.

**Keywords:** Sociology of Europe; EU Eastern Enlargement; European Commission; Symbolic Boundaries.

### 1 Einleitung<sup>1</sup>

Der Prozess der europäischen Integration und die Gründung der EU haben nicht nur zum Abbau innereuropäischer Nationalstaatsgrenzen, zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes und zum zunehmenden Transfer politischer Autorität von der nationalen auf die europäische Ebene geführt. Es sind in der Folge auch eine Vielzahl transnationaler bzw. europäischer sozialer Felder und Organisationen entstanden, innerhalb derer Akteur\*innen aus den unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU regelmäßig miteinander interagieren und gemeinsam

\*Korrespondenzautor: Daniel Drewski, Freie Universität Berlin, Exzellenzcluster „Contestations of the Liberal Script“, Edwin-Redslob-Straße 29, 14195 Berlin, Deutschland, E-Mail: daniel.drewski@fu-berlin.de, Tel: +49 30 838 57025

<sup>1</sup> Dieser Artikel basiert auf Daten aus meiner 2019 an der „Berlin Graduate School of Social Sciences“ (BGSS) der Humboldt Universität Berlin eingereichten Dissertation (Betreuer: Jürgen Gerhards und Steffen Mau). Diese erscheint in überarbeiteter Form unter dem Titel „National and Regional Symbolic Boundaries in the European Commission: Towards an Ever-Closer Union?“ bei Routledge. Ich danke den drei anonymen Gutachter\*innen für die hilfreichen Kommentare.

handeln – beispielsweise im Rahmen des Europäischen Hochschulraums, europäischer Fachverbände und Interessensvertretungen oder der europäischen Institutionen in Brüssel (Fligstein 2008; Georgakakis & Rowell 2013; Kauppi & Madsen 2013; Büttner et al. 2015; Heidenreich 2019). In der Europasozioökologie wird davon ausgegangen, dass die dadurch stattfindende Verflechtung und Verdichtung sozialer Interaktionen zwischen den Akteur\*innen über nationale und regionale<sup>2</sup> Grenzen hinweg auf subjektiver Ebene zu einem Abbau entsprechender Grenzziehungen und zur Entstehung eines europäischen Gemeinschaftsgefühls führt (Favell 2008; Fligstein 2008; Mau 2010; Kuhn 2015).

Parallel zu dieser Vertiefung europäischer Integration sind die Europäischen Gemeinschaften auch von einer Erweiterung von ursprünglich sechs auf 28 (bzw. 27 seit dem „Brexit“) Mitgliedstaaten geprägt. Die größte Erweiterungsrunde stellte die sogenannte „Osterweiterung“ 2004 und 2007 dar, im Zuge derer zehn mittel- und osteuropäische Staaten der Europäischen Union beigetreten sind (sowie Malta und Zypern). Diese Erweiterung stellte die EU nicht nur aufgrund ihrer Größe vor besondere Herausforderungen, sondern auch weil sich die Beitrittsländer mehrere Jahrzehnte lang auf der anderen Seite des „Eisernen Vorhangs“ befunden hatten und trotz eines rapiden Transformationsprozesses sozioökonomisch hinter dem Durchschnitt der „alten“ Mitgliedstaaten zurückfielen. Die Osterweiterung war deshalb von der Frage begleitet, ob die zunehmende politische, sozioökonomische und kulturelle Heterogenität der EU zu einer Erschwerung der Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Institutionen sowie zu einer Abnahme der internen Kohäsion der EU führen würde (Heidenreich 2003; Delhey 2007; Gerhards 2007). Die jüngsten politischen Auseinandersetzungen über die EU-weite Verteilung von Geflüchteten, die Reform der Entsendungsrichtlinie oder die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards in Ungarn und Polen haben der Sorge über eine mögliche Ost-West-Spaltung<sup>3</sup> in der EU erneut Aufwind gegeben.

<sup>2</sup> Mit „regional“ sind in diesem Artikel nicht Regionen innerhalb eines Nationalstaats, sondern europäische Makro-Regionen (wie „Mittel- und Osteuropa“) gemeint.

<sup>3</sup> Allerdings ist zu bedenken, dass die komplexen politischen Konfliktlinien, die die EU durchziehen, sich nicht umstandslos auf einen Ost-West-Konflikt reduzieren lassen (vgl. dazu Lehne 2019). Die Regionen sind intern äußerst heterogen und die Kategorien „Ost“ und „West“ eine diskursive Konstruktion. Entsprechend geht es in diesem Beitrag, wie weiter unten erläutert, um eine Analyse der Verwendung von „Ost“ und „West“ als Wahrnehmungs- und Interpretationskategorien.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit den Folgen der EU-Osterweiterung für die Zusammenarbeit in einer konkreten europäischen Organisation: der Europäischen Kommission. Im institutionellen Gefüge der EU ist die Kommission die supranationale Organisation, die die „Interessen der Union“ vertritt. Sie erfüllt exekutive Aufgaben, hütet über die Einhaltung der EU-Verträge und besitzt das Initiativrecht im europäischen Gesetzgebungsverfahren. Die Kommission besteht aus 27 Kommissar\*innen (28 vor dem „Brexit“) und rund 13.000 höheren Beamt\*innen aus sämtlichen Mitgliedstaaten der EU. Im Zuge der EU-Osterweiterung sind auch mehrere tausend Beamt\*innen aus den „neuen“ Mitgliedstaaten in die Kommission rekrutiert worden. Welche Bedeutung hat mehr als ein Jahrzehnt nach der Osterweiterung die Herkunft der Beamt\*innen aus einem „westlichen/alten“ oder „östlichen/neuen“<sup>4</sup> Mitgliedstaat der EU für die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Kommission? Welche Rolle spielen dabei wahrgenommene sozioökonomische, politische und/oder kulturelle Differenzen zwischen den jeweiligen Herkunftsländern der Kommissionsbeamt\*innen?

Diese Studie versteht sich als Beitrag zur Erforschung der Dynamiken europäischer Sozialintegration vor dem Hintergrund der erweiterten EU. Die Beamtenschaft der Europäischen Kommission wurde hierfür aus zwei Gründen als Fallbeispiel ausgewählt. Erstens bildet die Kommission so etwas wie einen „Mikrokosmos“ europäischer Integration. In ihr interagieren Beamt\*innen aus allen Mitgliedstaaten der EU tagtäglich miteinander, handeln Formen der Zusammenarbeit aus und verständigen sich darüber, was es bedeutet, im „Interesse der Union“ zu arbeiten. Zweitens kann die EU-Kommission unter den europäischen Institutionen als ein Fall gelten, in dem die Beobachtung von Ost-West-Differenzierungen besonders unwahrscheinlich ist. Die Kommission ist die supranationale Organisation der EU. Sie ist intern entlang fachlicher Zuständigkeiten differenziert und verpflichtet ihre Beamt\*innen auf die Vertretung des „europäischen Interesses“. Wenn sich also selbst in der Kommission Ost-West-Differenzierungen beobachten lassen, ist es wahrscheinlich, dass diese in ähnlicher Form auch innerhalb anderer europäischer Organisationen (wie dem Europäischen Rat) und Felder ausgehandelt werden.

<sup>4</sup> Wenn in diesem Artikel von den „neuen“ EU-Mitgliedstaaten die Rede ist, sind die 2004 und 2007 beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten gemeint. Der Begriff „alte“ und „neue“ Mitgliedstaaten wird zur Vereinfachung genutzt, obwohl die mittel- und osteuropäischen Staaten bereits vor mehr als einem Jahrzehnt der EU beigetreten sind.

Der Beitrag nähert sich der Forschungsfrage auf der Grundlage von 44 qualitativen Leitfadenterviews, die in den Jahren 2016 und 2017 mit Kommissionsbeamt\*innen im höheren Dienst aus verschiedenen alten und neuen Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Im Mittelpunkt der Analyse steht dabei die Wahrnehmung *symbolischer Grenzen* unter den Beamt\*innen. Michèle Lamont definiert „symbolische Grenzen“ als „the lines that include and define some people, groups, and things while excluding others“ (Lamont et al. 2015: 850). Über symbolische Grenzziehungen werden anhand von Kriterien wie Sprache, Kultur, Werte, Herkunft usw. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Individuen markiert und diese sozialen Gruppen zugeordnet. In der Regel sind symbolische Grenzziehungen auch mit Wertungen und/oder Erfahrungen von Nähe und Distanz verbunden. Die Fokussierung auf symbolische Grenzziehungen ermöglicht es, der Frage nach der Bedeutung nationaler und regionaler Zugehörigkeiten induktiv und aus der Perspektive der Befragten selbst nachzugehen und diese Kategorien nicht zu essenzialisieren (Brubaker 2004; Wimmer 2008).

Im folgenden Kapitel wird zunächst der konzeptionelle Rahmen der Studie skizziert, Kapitel drei stellt die Europäische Kommission als Mikrokosmos der europäischen Integration vor und Kapitel vier umreißt die methodische Herangehensweise der Untersuchung. Schließlich werden in Kapitel fünf die Ergebnisse der Analyse dargelegt, bevor im abschließenden Kapitel ein Fazit gezogen wird. Die Studie zeigt, dass die Befragten einerseits keine expliziten Grenzen entlang der nationalen und regionalen Zugehörigkeit der Beamt\*innen ziehen. Diese werden durch Rekurs auf das supranationale Rollenverständnis der EU-Beamtenschaft, gemeinsame Sozialisierungserfahrungen und Selektionseffekte sowie die Ablehnung nationaler Stereotype hinterfragt und aufgeweicht. Dennoch zeigt sich andererseits, dass wahrgenommene Unterschiede in Bezug auf Karrierechancen, Organisationskulturen, sprachliche Präferenzen und Berufsethiken durch Rückgriff auf die Kategorien „östliche“ und „westliche“ bzw. „alte“ und „neue“ EU-Mitgliedstaaten plausibilisiert und interpretiert werden. Auf diese Weise erhalten entsprechende symbolische Grenzziehungen doch eine subtile Bedeutung.

## 2 Konzeptioneller Rahmen

Der vorliegende Beitrag knüpft an die Forschungsliteratur zu europäischer Sozialintegration im Kontext der EU-Osterweiterung an (1) und bedient sich des Konzepts „sym-

bolischer Grenzziehungen“ (2), um die Aushandlung von Ost-West-Differenzierungen innerhalb einer konkreten europäischen Organisation – der Europäischen Kommission – zu untersuchen. Beide Punkte sollen im Folgenden näher erläutert werden.

### 2.1 Europäische Sozialintegration und EU-Osterweiterung

In der Europasoziologie wird in der Regel zwischen zwei Dimensionen europäischer Integration unterschieden: europäischer „System-“ und „Sozialintegration“ (Delhey 2004; Gerhards & Lengfeld 2013). Europäische „Systemintegration“ bezieht sich auf das grenzüberschreitende Zusammenwachsen von Institutionen und Teilbereichen ehemals nationalstaatlich verfasster Gesellschaften, wie dem politischen System, dem Rechtssystem oder der Wirtschaft. Durch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, eines einheitlichen Rechtsrahmens und den teilweisen Transfer politischer Autorität von der nationalen auf die europäische Ebene lässt sich die EU als hochgradig systemisch integriert bezeichnen. Als Konsequenz der systemischen Integration der EU sind gleichzeitig vielfältige Opportunitäten für eine „soziale Integration“ entstanden. Diese bezieht sich auf die Integration von Individuen und sozialen Gruppen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. So haben sich zahlreiche transnationale bzw. europäische soziale Felder<sup>5</sup> und Organisationen gebildet, in denen Akteur\*innen aus den unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten miteinander interagieren und kooperieren (Fligstein 2008; Büttner & Mau 2010). Diese umfassen zum Beispiel die europäischen Institutionen in Brüssel, europäische Dachverbände und Interessensvertretungen oder multinationale Unternehmen (Kauppi & Madsen 2013; Georgakakis & Rowell 2013; Heidenreich 2019). Wie weiter unten erläutert wird, konzentriert sich dieser Beitrag auf die supranationale Institution der EU: die Europäische Kommission.

Von besonderem Interesse für die Europasoziologie sind dabei die Identitäts- und Differenzkonstruktionen der Akteur\*innen innerhalb solcher europäischer sozialer Felder und Organisationen. In der Regel wird davon ausgegangen, dass die darin stattfindende Verdichtung und

<sup>5</sup> Mit dem Begriff des transnationalen bzw. europäischen sozialen Feldes sind Arenen regelmäßiger sozialer Interaktionen zwischen Individuen und sozialen Gruppen aus den unterschiedlichen Mitgliedstaaten der EU gemeint, die jenseits des Nationalstaats angesiedelt sind. Sie unterliegen gemeinsamen Spielregeln und die Akteur\*innen teilen ein Selbstverständnis als Teilnehmer\*innen des Feldes (Fligstein 2008).

Verstärkung grenzüberschreitender Interaktionen auf subjektiver Ebene zur Aufweichung wahrgenommener Trennlinien entlang von nationaler und regionaler Zugehörigkeit und der Entstehung eines grenzüberschreitenden Gemeinschaftsgefühls führt (Delhey 2004; Fligstein 2008).<sup>6</sup> Diese Annahme basiert auf dem sogenannten „transaktionalistischen“ Ansatz, der Anleihen bei Karl W. Deutsch (Deutsch 1954; Deutsch et al. 1957) einerseits und der sozialpsychologischen Theorie des Intergruppenkontakts (Allport 1954; Pettigrew 1998) andererseits nimmt. Demnach befördern alltägliche und routinemäßige Interaktionen zwischen den Mitgliedern unterschiedlicher sozialer Gruppen das gegenseitige Verständnis, den Abbau von Stereotypen und Vorurteilen sowie die Entdeckung von Gemeinsamkeiten. In der Tat zeigen zahlreiche Studien, dass transnationale Interaktionen mit kosmopolitischen Einstellungen und einer Identifizierung mit Europa einhergehen (z.B. Favell 2008; Mau 2010; Kuhn 2015).

Allerdings wird in Bezug auf europäische Sozialintegration auch häufig von einem trade-off zwischen einer „Vertiefung“ und „Erweiterung“ der EU – das heißt dem Beitritt neuer Staaten und Gesellschaften – ausgegangen. Vor allem in Bezug auf die EU-Osterweiterung ist argumentiert worden, dass der Beitritt zehn mittel- und osteuropäischer Staaten zu einer Schwächung europäischer Sozialintegration geführt haben könnte. Zum einen argumentieren Studien (z.B. Fuchs & Klingemann 2002; Gerhards 2007; Gerhards et al. 2017), dass zwischen den Bevölkerungen der alten und neuen Mitgliedstaaten signifikante Unterschiede in Bezug auf deren durchschnittliche Einstellungen und Wertorientierungen – beispielsweise im Hinblick auf Demokratie, Geschlechterrollen und Religion – sowie deren kollektive Erinnerungen bestehen. Diese lassen sich durch das sozialistische Erbe in Mittel- und Osteuropa und durch das Modernisierungsgefälle zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten erklären. Darin wird eine Gefahr für den grenzüberschreitenden Zusammenhalt und ein Potential für gesellschaftspolitische Konflikte gesehen.

Diese Studien zeigen jedoch nicht, inwiefern die genannten Faktoren von den Menschen auch als bedeutsam und trennend wahrgenommen werden. Hier setzen andere Studien an, die zeigen, dass die gegenseitige Verbundenheit und das Vertrauen (als Maße sozialer Integration) zwischen den Bevölkerungen der „alten“ und „neuen“ EU-Mitgliedstaaten deutlich geringer ausfällt als unter den alten Mitgliedstaaten (z.B. Delhey

2007; Klingemann & Weldon 2013; Deutschmann et al. 2018). Diese Vorbehalte können mit Nachwirkungen der Prägung durch den „Eisernen Vorhang“ sowie dem (historisch weit zurückzuverfolgenden) sozioökonomischen Gefälle zwischen den west- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten zusammenhängen. Laut Manuela Boatcă (2015) und anderen (Wolff 1994) ist die mentale Unterscheidung zwischen „West-“ und „Osteuropa“ mit Stereotypen über Modernität und Rückständigkeit verbunden.<sup>7</sup> „Osteuropa“ nehme auf der mentalen Landkarte Europas vor allem die Position des „Nachzüglers“ ein, der die westeuropäische Moderne imitiert. Ost-West-Differenzen in der EU können auch politisiert werden, wie sich beispielsweise in den Auseinandersetzungen um rechtsstaatliche und demokratische Standards oder die Verteilung von Finanzmitteln zeigt (Krastev & Holmes 2019).

An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an und fragt, welche Bedeutung mehr als ein Jahrzehnt nach der EU-Osterweiterung die Herkunft aus einem westlichen/alten bzw. östlichen/neuen Mitgliedstaat der EU für die Zusammenarbeit innerhalb einer europäischen Organisation wie der EU-Kommission hat und welche Differenzen dabei ausgehandelt werden. Er wendet also den Blick ab von der Makro-Ebene gesellschaftspolitischer Konfliktlinien auf die Mikro-Ebene der alltäglichen Interaktionen. Zu diesem Zweck wird auf das im nächsten Abschnitt beschriebene Konzept „symbolischer Grenzziehungen“ zurückgegriffen. Mit diesem analytischen Fokus lässt sich die subjektive Perspektive der Akteur\*innen und deren Selbst- und Fremdzuschreibungen systematisch erfassen.

## 2.2 Das Konzept symbolischer Grenzziehungen

Um die subjektive Bedeutung der Herkunft aus einem alten/westlichen bzw. neuen/östlichen Mitgliedstaat der EU für die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen

<sup>7</sup> Es ist an dieser Stelle wichtig anzumerken, dass solche regionalen Kategorisierungen nicht geographisch präzise sind. Es werden Länder und Gesellschaften unterschiedlichster Prägung in Kategorien zusammengefasst und Gemeinsamkeiten über Kategoriengrenzen hinweg ausgeblendet. Sie sind auch umstritten, weil sie meist positive oder negative Assoziationen hervorrufen. Während beispielsweise „Westeuropa“ meist mit positiven Attributen besetzt ist, gilt dies für „Osteuropa“ eher nicht. Entsprechend wird die Kategorie „Osteuropa“ als Selbstbeschreibung abgelehnt, so dass „Osteuropa [...] eine Großregion ohne „Osteuropäer““ ist (Schenk 2013: 14). Die „östlichen“ Mitgliedstaaten der EU verstehen sich entsprechend eher als „Ostmitteleuropa“. Die Verwendung solcher Kategorien ist also immer ein Mittel der Selbst- und Fremdverortung.

<sup>6</sup> Hinzu kommen Sozialisations- und Selektionseffekte (Herrmann et al. 2004; Checkel 2005).

Kommission zu untersuchen, wird auf das Konzept der „symbolischen Grenzziehung“ zurückgegriffen. Dieses wurde in den vergangenen Jahrzehnten zur Erforschung unterschiedlicher Phänomene sozialer Differenzierung – unter anderem entlang von Kriterien wie nationaler und ethnischer Herkunft – entwickelt (Lamont & Molnár 2002; Wimmer 2008). In der Regel wird hierbei zwischen einer *symbolischen* und einer *sozialen Grenzziehung* unterschieden. Unter einer „symbolischen Grenzziehung“ wird eine mentale Kategorisierung verstanden, über die Individuen sich selbst und andere aufgrund bestimmter zugeschriebener Eigenschaften (Sprache, Kultur, Aussehen, Herkunft usw.) unterscheiden und einer sozialen Kategorie (soziale Klasse, Geschlecht, Nationalität etc.) zuordnen. Diese Konstruktion von Gemeinsamkeiten und Unterschieden geht häufig mit Bewertungen und/oder Gefühlen von Fremdheit oder Nähe einher. Symbolische Grenzen können – müssen aber nicht – in „soziale Grenzziehungen“ überführt werden, wenn sie Assoziationsformen prägen und zur Bildung mehr oder weniger abgeschlossener sozialer Gruppen führen. Solche sozialen Schließungsprozesse können mit einer Monopolisierung von Ressourcen für die Eigengruppe verbunden sein. Im vorliegenden Beitrag stehen symbolische Grenzziehungen im Vordergrund, die in erster Linie mit sozialer Identitätsbildung und Anerkennung zusammenhängen.

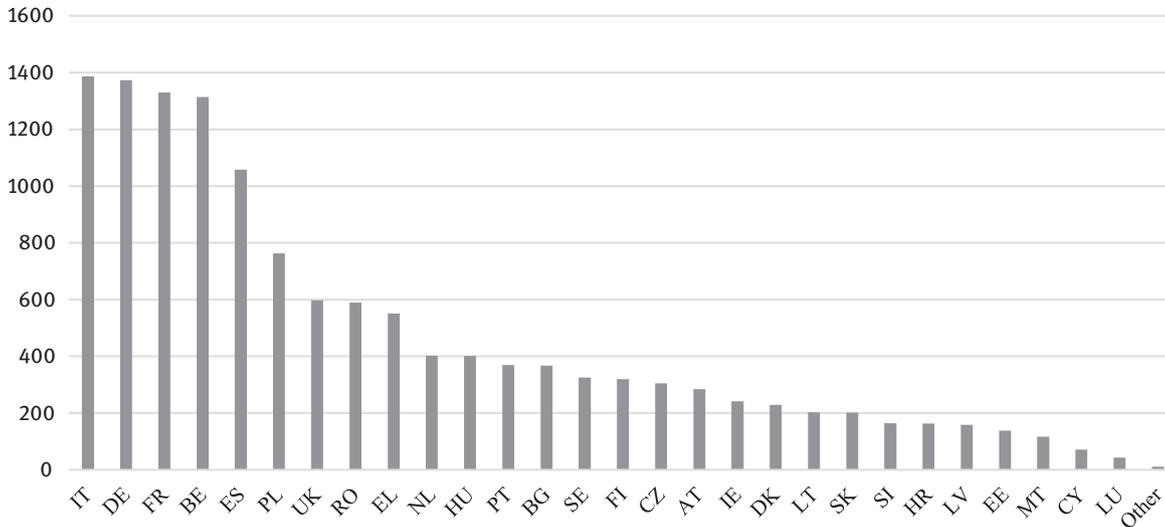
Im Kontext der Erforschung nationaler und ethnischer Zugehörigkeiten und Differenzierungen wurde das Konzept der symbolischen Grenzziehung aus Ablehnung von „essentialistischen“ Ansätzen entwickelt, welche soziale Gruppen wie ethnische Gruppen oder Nationalitäten als gegeben annehmen und aufgrund gemeinsamer (kultureller, sprachlicher etc.) Merkmale voneinander unterscheiden (Brubaker 2004; Wimmer 2008). Anstatt die subjektive Relevanz dieser Kategorien und die empirische Existenz von Gruppen schlicht vorauszusetzen, kann durch den analytischen Fokus auf Grenzziehungen induktiv untersucht werden, ob und wie Akteur\*innen sich und andere unterschiedlichen sozialen Kategorien zuordnen, welche Gemeinsamkeiten und Differenzen sie wahrnehmen und in welchem Maße diese Wahrnehmungen zu sozialer Gruppenbildung führen. Auf diese Studie angewendet bedeutet dies, dass nicht die „kulturellen Merkmale“ ost- und westeuropäischer Beamter miteinander verglichen werden, um Schlussfolgerungen über ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Bildung eines kohäsiven öffentlichen Dienstes abzuleiten. Stattdessen wird induktiv untersucht, ob und unter welchen Umständen sich beispielsweise italienische und polnische Beamt\*innen als „westeuropäisch“ oder „osteuropäisch“

kategorisieren, und aufgrund welcher Eigenschaften sie diese Zuordnung vornehmen.

Symbolische Grenzen können mehr oder weniger scharf gezogen werden. Die Literatur unterscheidet diesbezüglich zwischen „hellen“ (*bright*) und „verschwommenen“ (*blurred*) Grenzziehungen (Alba 2005; Wimmer 2008). Einerseits unterscheiden helle symbolische Grenzen klar zwischen verschiedenen sozialen Kategorien und den damit verbundenen Merkmalen. Wenn Grenzen als hell wahrgenommen werden, ist die Gruppenzugehörigkeit eindeutig definiert und salient. Helle Grenzen generieren exklusive soziale Identifikationen und starke Solidarität innerhalb der Gruppe. Andererseits können die Grenzen zwischen sozialen Gruppen als verschwommen wahrgenommen werden. Wenn soziale und symbolische Grenzen verschwimmen, wird die Gruppenzugehörigkeit mehrdeutig und ist weniger salient. Stattdessen können sich Akteur\*innen mit mehreren überlappenden Mitgliedschaftskategorien gleichzeitig identifizieren. Verschwommene Grenzen hängen mit schwachen Identifikationen und eher losen Assoziationsformen zusammen.

### 3 Fallbeschreibung: Die Europäische Kommission

Als Fallbeispiel zur Untersuchung symbolischer Grenzziehungen im Kontext europäischer sozialer Felder und Organisationen wurde die Europäische Kommission in Brüssel ausgewählt. Die Europäische Kommission ist das supranationale Organ der EU. Sie erfüllt exekutive Aufgaben, gilt als „Motor der europäischen Integration“, weil sie das alleinige Initiativrecht innerhalb der EU besitzt, sowie als „Hüterin der Verträge“, da sie Vertragsverletzungsverfahren gegenüber den EU-Mitgliedstaaten einleiten kann. Die EU-Kommission ist eine komplexe Organisation (Bach 1999; Büttner et al. 2015). Politische Führung wird durch ein Kolleg von 27 Kommissar\*innen ausgeübt, die von den Mitgliedstaaten der EU nominiert werden und eine Amtszeit von fünf Jahren haben. Der Beamtenapparat der Kommission besteht aus ca. 13.000 Beamt\*innen im höheren Dienst, die den Kommissar\*innen zuarbeiten und die Agenda der Kommission umsetzen. Der Beamtenapparat ist entlang verschiedener „Generaldirektorate“ (vergleichbar mit Ministerien) mit unterschiedlichen fachlichen Zuständigkeiten strukturiert. Die Kommission rekrutiert ihre Beamt\*innen überwiegend in einem unabhängigen Auswahlverfahren (dem *Concours*). Die einzelnen Ressorts sind meist multinational zusammengesetzt.



**Abb. 1:** Zahl der Kommissionsbeamt\*innen im höheren Dienst nach Nationalität (N=13.475) (Stand Januar 2017)  
 Quelle: European Commission 2017, eigene Berechnung

Die Kommission wurde aus zwei Gründen als Fallbeispiel ausgewählt. Erstens lässt sich innerhalb der Kommission wie in kaum einer anderen Organisation beobachten, wie Akteur\*innen aus allen Ländern und Regionen der EU tagtäglich interagieren und zusammenarbeiten. Ihre ca. 13.000 höheren Beamt\*innen kommen aus sämtlichen Mitgliedstaaten der EU. Mit der Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 wurden über einen relativ kurzen Zeitraum ca. 4.500 Beamt\*innen (aller Dienstgrade) aus den neuen Mitgliedstaaten in unterschiedliche Ebenen der Kommission rekrutiert, was einer Expansion der Beamtenschaft um etwa 20 % gleichkam (Ban 2013: 100–101). Wie Abbildung 1 zeigt, entsprach die Verteilung der höheren Beamt\*innen nach Nationalität zum Zeitpunkt dieser Studie in etwa der Bevölkerungsgröße der jeweiligen Herkunftsländer. Zugleich ist ihre Zusammenarbeit nicht folgenlos. Um gemeinsam die Agenda der EU voranzutreiben, müssen die Beamt\*innen der Kommission miteinander ihre Vorstellungen davon aushandeln, was die EU ist und was sie ausmachen soll – was wiederum die Aushandlung potenzieller symbolischer Grenzziehungen erfordert.

Zweitens ist die Beamtenschaft der Europäischen Kommission ein besonderer Fall, da es sich hierbei um eine Organisation handelt, die in ganz besonderem Maße europäisiert ist. Die Beamt\*innen sind in der Regel hoch ausgebildet, haben umfangreiche internationale Erfahrungen gesammelt, sprechen mehrere Sprachen und arbeiten überwiegend aus pro-europäischer Überzeugung für die Kommission (vgl. Kassim et al. 2013). Wer sich für eine Karriere in der Kommission entscheidet und rekrutiert wird, ist also bereits in hohem Maße europäisch geprägt. Aber gerade dies macht die Kommission für die

vorliegende Untersuchung interessant. Die Kommission lässt sich analog zu einem „least-likely“ Fall verstehen (Eckstein 2000).<sup>8</sup> Nationale und regionale symbolische Grenzziehungen sind hier besonders unwahrscheinlich. Wenn sie sich dennoch beobachten lassen, dann ist es wahrscheinlich, dass sie auch in anderen sozialen Feldern und Organisationen ausgehandelt werden müssen, deren Akteur\*innen in geringerem Maße europäisiert sind als Kommissionsbeamt\*innen.

Vor dem Hintergrund ihrer multinationalen Zusammensetzung haben sich bereits frühere Studien mit der Bedeutung von nationaler und regionaler Herkunft in der Kommission beschäftigt. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwiefern die Beamt\*innen der Kommission angesichts ihrer supranationalen Aufgabe mögliche Loyalitäten zu ihren jeweiligen Herkunftsstaaten aufgeben und eine supranationale Rollenvorstellung übernehmen (zusammenfassend vgl. Egeberg 2012). Diese Studien kommen zu dem Schluss, dass die Beamtenschaft der Kommission trotz unterschiedlicher Vorstellungen über die Rolle der Kommission im politischen System der EU (Hooghe 2001, 2012) nicht als Ensemble nationalstaatlicher Repräsentant\*innen verstanden werden kann, die primär der Agenda ihrer Heimatregierungen verpflichtet

<sup>8</sup> Die Kommission ist jedoch kein „least-likely“ Fall im strengen Wortsinn. Der Begriff stammt aus der vergleichenden Politikwissenschaft und bezeichnet eine Logik der Fallauswahl zur Überprüfung kausaler Annahmen. In diesem Fall wird keine kausale Annahme überprüft, sondern lediglich die Relevanz nationaler bzw. regionaler Grenzziehungen rekonstruiert.

sind.<sup>9</sup> Didier Georgakakis zeigt beispielsweise aus feldtheoretischer Perspektive und basierend auf biographischen Analysen, wie sich die Beamtschaft der Kommission als unabhängiger Beamtenstand und legitime Vertreterin des „europäischen Interesses“ durch einen Prozess der institutionellen Autonomisierung gegenüber nationalen Machtfeldern konstituiert hat (Georgakakis & Rowell 2013; Georgakakis 2017). Dabei spielt vor allem der sog. „Concours“ (das strenge Auswahlverfahren der Kommission) als feldspezifische Konsekrationsinstanz eine bedeutende Rolle. Durch dieses Verfahren werden Kommissionsbeamt\*innen weitgehend unabhängig von nationaler Einflussnahme rekrutiert.<sup>10</sup> Hinzu kommt die Rolle von Verwaltungshochschulen wie dem Europakolleg in Brügge (Belgien) und Natolin (Polen), deren Abschlüsse als „Eintrittskarte“ in die Kommission gelten und die zur Herausbildung eines spezifischen „EU-Habitus“ beitragen (Poehls 2009).

Ethnographische und interpretativ vorgehende Studien (Abélès et al. 1993; Shore 2000; Suvarierol 2009, 2011) zeichnen jedoch ein komplexeres Bild der internen Organisationskultur, der informellen Praktiken und der Identitäts- und Differenzkonstruktionen der Kommissionsbeamt\*innen. Sie zeigen, dass die supranationale Rollenvorstellung und ein starker „*esprit de corps*“ durchaus mit kulturellen Differenzierungen und nationalen Stereotypen koexistieren und in Spannung zueinander treten können. Besonders markant scheint nach der EU-Süderweiterung (1981/86) eine symbolische Grenzziehung zwischen „nord-“ und „südeuropäischen“ Kulturen in der Kommission hervorgetreten zu sein. Diese bezieht sich auf organisationskulturelle und sprachliche Aspekte, beispielsweise ob die dominante Arbeitssprache der Kommission Englisch oder Französisch sein sollte. Ebenso zeigt sich, dass kommissionsinterne Netzwerke zumindest zum Teil von nationalen und sprachlichen Affinitäten geprägt sind (Suvarierol 2008; Kassim et al. 2013).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Anders verhält es sich auf der Ebene der Kommissar\*innen, die in stärkerem Maße „national“ beeinflusst sind (z.B. Wonka 2008)

<sup>10</sup> Dennoch scheint die Praxis der „*parachutage*“, wodurch Mitarbeiter\*innen direkt in einflussreiche Positionen der Kommission platziert werden, sowie andere Formen des Versuchs der Einflussnahme nationaler Regierungen, weiterhin fortzubestehen.

<sup>11</sup> Natürlich beschränken sich symbolische Unterscheidungen innerhalb der Kommission nicht nur auf nationale und kulturelle Zugehörigkeiten. Ebenso können Unterscheidungen zwischen Generaldirektoraten je nach ihrer spezifischen Organisationskultur und ihrem Status innerhalb der Kommissionshierarchie bestehen (welcher verbunden ist mit der Kompetenz, die die Kommission in dem entsprechenden Politikbereich hat), sowie zwischen den professionellen Hintergründen der Beamt\*innen (z.B. zwischen Jurist\*innen und Ökonom\*innen) (vgl. Georgakakis 2017). Diese Grenzziehungen

Der vorliegende Beitrag knüpft an Studien an, die sich mit den Auswirkungen der Osterweiterung auf die interne Kultur der Kommission beschäftigt haben. Carolyn Ban (2013) untersucht beispielsweise die Integration mittel- osteuropäischer Beamt\*innen in den Kommissionsdienst und die organisationskulturellen Folgen der Osterweiterung. Sie kommt zu dem Schluss, dass dieser Prozess von einigen Ausnahmen abgesehen erfolgreich verlief und hebt insbesondere organisationskulturelle Veränderung im Bereich der Arbeitssprache (vom Französischen zum Englischen) und als Folge der demographischen Zusammensetzung der Beamtschaft (mehr Frauen und jüngere Beamt\*innen) hervor. Zu einer kritischeren Einschätzung gelangt Paweł Lewicki (2017), der im Rahmen einer ethnographischen Studie nach der Osterweiterung polnische EU-Beamt\*innen begleitet und argumentiert, dass diese im Kontrast zu einem westeuropäisch kodierten „EU-Habitus“ weiterhin als „rückständig“ und „nationalistisch“ markiert und subtil marginalisiert würden.<sup>12</sup> Der vorliegende Beitrag baut auf diesen Erkenntnissen auf und führt über das Konzept der „symbolischen Grenzziehungen“ ein analytisches Werkzeug ein, um die Selbst- und Fremdzuschreibungen der Akteur\*innen entlang unterschiedlicher Dimensionen systematisch erfassen zu können.

## 4 Methodisches Vorgehen

Diese Studie setzt in den Jahren 2016 und 2017 an. Zu diesem Zeitpunkt war der Prozess der Osterweiterung auf der Personalebene der Kommission weitgehend abgeschlossen. Die Beamt\*innen aus den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten waren in etwa proportional zu ihrer jeweiligen Bevölkerungsgröße in der Kommission vertreten. Lediglich auf der Leitungsebene zeichnete sich noch eine leichte Asymmetrie ab, die auch in den Interviews zur Sprache kam, wie noch beschrieben wird.

Grundlage der Studie bilden Daten aus 44 Leitfadenterviews mit fest angestellten Kommissionsbeamt\*innen im höheren Dienst. Die Befragten wurden über das öffentlich zugängliche Adressverzeichnis der Kommission per

können im Rahmen dieses Artikels jedoch nicht näher beleuchtet werden.

<sup>12</sup> Ähnliche Beobachtungen macht Kerstin Poehls (2009), die in ihrer ethnographischen Studie des Europakollegs in Brügge beschreibt, wie die Studierenden zwar einen „europäischen Habitus“ herausbilden, der auf die Arbeit in den europäischen Institutionen vorbereitet. Gleichzeitig scheint jedoch dieser Habitus „westeuropäisch“ geprägt zu sein und „osteuropäische“ Erfahrungen und Wissensbestände zu marginalisieren (Poehls 2009: 229–223).

E-Mail kontaktiert und die Interviews meist in den Büros der Interviewpartner\*innen durchgeführt. Das Sampling folgte theoretischen Kriterien: Die Befragten wurden nach unterschiedlichen Dienstgraden (von Referent\*innen über Referatsleiter\*innen bis hin zu Direktor\*innen), Generaldirektoraten und Nationalitäten rekrutiert. Das realisierte Sample besteht einerseits aus 32 Beamt\*innen aus Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien<sup>13</sup>, Italien, Spanien und Schweden, andererseits aus 12 Beamt\*innen aus Polen, Ungarn und Rumänien. Damit sind selbstverständlich nicht alle Mitgliedstaaten der EU abgedeckt. Das Sample stellt aber eine Annäherung an die wichtigsten politischen, sozioökonomischen und kulturellen Differenzierungslinien in der EU dar, da es große und kleine, westliche und östliche, sowie nord- und süd-europäische Mitgliedstaaten abdeckt.

Der Interviewleitfaden orientiert sich an dem von Michèle Lamont ausgearbeiteten Leitfaden zur Erfassung symbolischer Grenzziehungen (Lamont 1992) und erweitert diesen vor allem mit Fragen zur Rolle, die die nationale und regionale Zugehörigkeit der Beamt\*innen für Grenzziehungen innerhalb der Europäischen Kommission spielt (siehe Online-Anhang). Beispielsweise wurde erfragt, inwieweit Unterschiede zwischen Beamt\*innen unterschiedlicher Länder wahrgenommen werden und ob die Befragten mit Kolleg\*innen bestimmter Länder leichter zusammenarbeiten können als mit anderen. Die Fragen waren dabei nicht auf Grenzziehungen zwischen östlichen und westlichen Herkunftsländern beschränkt, sondern auf Unterschiede entlang nationaler und regionaler Herkunft allgemein. Die Interviews arbeiten auf diese Weise heraus, auf welche Kriterien die Beamt\*innen zurückgreifen, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede untereinander zu konstruieren und welche Bedeutung sie diesen beimessen.

Zu beachten ist in Bezug auf den Interviewleitfaden, dass im Interview direkt nach möglichen Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen Beamt\*innen aus unterschiedlichen Ländern und Regionen gefragt und insbesondere auch die Osterweiterung angesprochen wurde. Dieses Vorgehen lässt sich dahingehend kritisieren, dass dadurch die Grenzziehungskategorien bereits vorgegeben und entsprechend reifiziert werden. Allerdings ist zweierlei zu beachten. Erstens war es angesichts der zeitlichen Restriktionen und der spezifischen Erwartungen hochrangiger Beamter nicht möglich, gänzlich offene Interviewfragen zu stellen und abzuwarten, bis Grenzziehun-

gen aus dem Material emergieren. Stattdessen musste die Stoßrichtung der Interviews offengelegt werden, um die Kooperation der Befragten zu sichern. Zweitens war die Interviewsituation nicht – wie in den meisten Interviewsituationen üblich – durch ein Machtgefälle zwischen Interviewer und Befragtem geprägt. Dieses verlief aufgrund der Position des Interviewers als Doktorand eher umgekehrt. Dadurch bestand eine geringere Gefahr, dass den Befragten Vorannahmen des Interviewers „aufgedrängt“ wurden. Insgesamt gibt diese Interviewstrategie jedoch keinen Aufschluss darüber, wie stark nationale und regionale Grenzziehungen relativ zu anderen symbolischen Grenzen (z.B. entlang fachlicher Zugehörigkeiten) ausgeprägt sind, sondern in erster Linie, welchen Sinngehalt sie haben.

Die Interviews wurden mit Ausnahme der deutschsprachigen Interviewpartner\*innen auf Englisch geführt. Sie haben eine durchschnittliche Länge von 68 Minuten. Die Audioaufnahmen wurden vollständig transkribiert, anonymisiert und mit Pseudonymen versehen.

Die Transkripte wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse mit dem Ziel der Systematisierung und Explikation des Materials unterzogen (Kuckartz 2018). Dazu wurden zunächst entlang der Fragestellung zwei Auswertungsdimensionen festgelegt: zum einen die subjektive Relevanz nationaler und regionaler Grenzziehungen, zum anderen die inhaltlichen Kriterien, nach denen diese gezogen werden. Zu diesen beiden Dimensionen wurden auf der Grundlage des Interviewmaterials induktiv Codes entwickelt und in einem iterativen Prozess schrittweise ergänzt und präzisiert. Das Augenmerk der folgenden Auswertung liegt auf den Interviewpassagen, in denen die Befragten auf die Kategorien „westliche“ und „östliche“ bzw. „neue“ und „alte Mitgliedstaaten“ zurückgreifen, um Unterscheidungen vorzunehmen – es werden also die Selbst- und Fremdzuschreibungen der Akteur\*innen selbst erfasst. Wie im nächsten Kapitel näher erläutert, wurden Unterscheidungen entlang von inhaltlichen Kriterien wie Karrierechancen, Organisationskulturen, Arbeitssprachen und Berufsethiken kodiert. Als Ankerbeispiele für die jeweiligen Grenzziehungen werden entsprechende Interviewpassagen zitiert und interpretiert.

## 5 Ergebnisse

Welche Bedeutung hat die Herkunft aus einem alten/westlichen oder neuen/östlichen EU-Mitgliedstaat für symbolische Grenzziehungen innerhalb der Europäischen Kommission? Die Interviews zeichnen ein ambivalentes Bild. Auf der einen Seite weisen die Befragten allgemein

<sup>13</sup> Zum Zeitpunkt der Interviews hatte Großbritannien noch nicht den Austritt aus der EU eingeleitet.

die Bedeutung nationaler und regionaler Zugehörigkeit als primäre und eindeutige Differenzierungskriterien innerhalb der Kommission zurück; entsprechende Grenzziehungen werden als „verschwommen“ charakterisiert. Dabei rekurren die Befragten erstens auf ihr Rollenverständnis als EU-Beamt\*innen sowie auf kosmopolitische Normen, zweitens auf gemeinsame Sozialisationserfahrungen und Selektionseffekte, und drittens verweisen sie auf die Unzulänglichkeit nationaler Stereotype und Generalisierungen zur Beschreibung von Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen den Beamt\*innen. Diese Strategien der Grenzaufweichung werden im Folgenden in Abschnitt 5.1 dargestellt.

Auf der anderen Seite greifen die Befragten dennoch auf die Kategorien „ost-“ und „westeuropäisch“ bzw. „alte“ und „neue“ EU-Mitgliedstaaten zurück, um wahrgenommene Unterschiede und Konflikte in Bezug auf vier Aspekte zu artikulieren und zu deuten: Karrierechancen, Organisationskulturen, Sprachpräferenzen und das Berufsethos von Kommissionsbeamt\*innen. Diese werden auf Makrounterschiede zwischen den Herkunftsregionen bezogen, insbesondere auf das politische Gewicht alter und neuer Mitgliedstaaten im Rahmen der EU, mögliche Nachwirkungen des sozialistischen Erbes in Mittel- und Osteuropa und sozioökonomische Entwicklungsunterschiede. Auf diese Weise zeigt sich, dass die Kategorien „östliche“ und „westliche“ bzw. „alte“ und „neue“ Mitgliedstaaten weiterhin sinnhafte Differenzierungskriterien bilden, auf die im Kontext der Kommission sekundär Bezug genommen werden kann. Die entsprechenden Grenzziehungen werden in den Abschnitten 5.2 bis 5.5 dargestellt.

Es sei angemerkt, dass innerhalb der jeweiligen Herkunftskategorien gelegentlich feinere Differenzierungen gemacht werden. Beispielsweise wird den Beamt\*innen baltischer Länder (Estland, Lettland und Litauen) manchmal eine kulturelle Nähe zu Skandinavien\*innen nachgesagt, Beamt\*innen aus Südosteuropa (Rumänien und Kroatien) eine kulturelle Nähe zu anderen südeuropäischen Kolleg\*innen. Insgesamt scheint die Unterscheidung westlich/alt und östlich/neu dennoch die dominante Unterscheidung zu sein, so dass das Augenmerk der folgenden Analysen hierauf gelegt wird.

## 5.1 Verschwommene nationale und regionale Grenzziehungen

Gefragt nach der Bedeutung nationaler und regionaler Herkunft für die gegenseitige Wahrnehmung und Zusammenarbeit der Kommissionsbeamt\*innen, charakte-

risieren die Befragten überwiegend entsprechende symbolische Grenzen als „verschwommen“. Sie weisen diese Kategorien als primär relevante Differenzierungskriterien und die eindeutige Zuordenbarkeit der Kolleg\*innen zu diesen Kategorien zurück. Dies geschieht typischerweise durch Rekurs auf, erstens, das eigene supranationale Rollenverständnis der EU-Beamtenschaft und kosmopolitische Normen, zweitens auf gemeinsame Sozialisationserfahrungen und Selektionseffekte, sowie drittens durch Verweis auf die Unzulänglichkeit nationaler Stereotype zur Beschreibung von Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen den Beamt\*innen.

Erstens wird die Bedeutung von nationaler und regionaler Zugehörigkeit als primäres Differenzierungskriterium innerhalb der Kommission durch Verweis auf das Rollenverständnis europäischer Beamt\*innen und kosmopolitische Normen zurückgewiesen. Wie bereits dargestellt, werden die Beamt\*innen der Europäischen Kommission nicht von den nationalen Regierungen entsandt; sie dienen qua Beamtenstatut ausschließlich den „Interessen der Union“ und haben sich im Laufe der Zeit als ein von den Nationalstaaten unabhängiger europäischer Beamtenstand konstituiert (Georgakakis & Rowell 2013). Ein Beamter bezeichnet das so, dass er seine nationale Identität „in a box“ verstaut, sobald er seinen Arbeitsplatz in der Kommission betritt (Interview #9, HU, Abs. 76). Gleichzeitig verfolgt die Kommission als multinational zusammengesetzte Organisation in ihrer Personalpolitik ein kosmopolitisches Leitbild, nach dem Individuen nicht auf ihre Herkunft reduziert werden sollten. Daraus leitet sich für manche Beamt\*innen die Norm ab, keine nationalen Unterscheidungen zu treffen. Ein Befragter reagiert auf die entsprechende Nachfrage beispielsweise so: „Now you are really driving me into an uncomfortable area [laughs]. Because this is the kind of thing, as an official, it's not nice to talk about these things“ (Interview #4, IT, Abs. 50).

Zweitens werden gemeinsame Sozialisationserfahrungen sowie Selektionseffekte angeführt, welche mögliche nationale und regionale Unterschiede zwischen Kommissionsbeamt\*innen zunehmend abschleifen. Diese haben meist längere Zeit im Ausland studiert und schon vor der Kommissionslaufbahn eine international ausgerichtete Karriere verfolgt, sie haben das hochselektive Auswahlverfahren der Kommission bestanden und arbeiten in multinationalen Teams. Daraus folgt für einige Befragte, dass sich Kommissionbeamt\*innen unabhängig von ihrer nationalen und regionalen Herkunft in Bezug auf ihre Einstellungen und Verhaltensweisen – bzw. ihrem „Habitus“ – ähnlicher sind als ihren jeweiligen Landsleuten. Dies wird von der folgenden Beamtin so formuliert:

“That’s why I told you we are not representative of the society, of the European society. It’s because we are all / it’s much easier to have in common / I have more in common with a Greek PhD colleague than with a citizen from my own town in [an Italian province], who is unemployed and finishes to study at the Bac. It’s much easier for us to communicate, because we are selected indeed, sociologically, we are all speaking more than three languages, we have all studied at least a Master or maybe more, we have all been travelling, we’re almost all from kind of mid-class families, if not more. [...] We are all Europ- / I mean almost all, at least 90 % of the people working in the Commission believe in Europe.” (Interview #27, IT, Abs. 14)

Schließlich wird darauf verwiesen, dass eine Beschreibung nationaler und regionaler Unterschiede der Reproduktion von Stereotypen gleichkommt, die einerseits den grenzüberschreitenden Gemeinsamkeiten zwischen den Beamt\*innen, andererseits der Vielfalt ihrer individuellen Eigenschaften nicht gerecht wird. Häufig wird auf die Ambivalenz von Stereotypen als teilweise „wahr“ und teilweise „falsch“ hingewiesen. Ein Befragter drückt dies so aus:

“[T]here are a lot of differences, and you can sort of fall into caricatures if you’re not careful, because / and that there is some accuracy in some of them, I think. But you can also find counter-examples amongst the same nationality.” (Interview #26, UK, Abs. 62)

In dieser Zurückweisung nationaler Stereotype scheint sich die in der Sozialpsychologie entwickelte und in der Europasozio­logie häufig rezipierte „Kontakthypothese“ zu bestätigen. Wie oben beschrieben, besagt diese, dass gegenseitige Stereotype durch regelmäßigen und positiv wahrgenommenen Intergruppenkontakt abgebaut werden. Die Akteur\*innen betrachten sich dann nicht mehr lediglich als Instanzen eines „Typs“ – als „deutsch“, „britisch“ oder „polnisch“ – sondern als Individuen mit jeweils besonderen Merkmalen (Allport 1954; Pettigrew 1998; Fligstein 2008).

Trotz dieser Zurückweisung expliziter nationaler und regionaler Grenzziehungen zeigen die Interviews jedoch, dass Herkunftskategorien wie „westlich/alte“ und „östlich/neue“ Mitgliedstaaten dennoch herangezogen werden, um subtilere Grenzziehungen in Bezug auf vier Aspekte zu artikulieren und zu interpretieren: Karrierechancen, Organisationskulturen, sprachliche Präferenzen und Berufsethiken. Unter „Karrierechancen“ werden hier wahrgenommene Vor- bzw. Nachteile für eine Karriere in der Kommission verstanden. „Sprachpräferenzen“ bezieht sich auf die Frage, ob Englisch oder Französisch in der internen Kommunikation der Kommission als Arbeitssprache verwendet werden soll. Unter

„Organisationskulturen“ werden hier unterschiedliche Einstellungen zur Organisation von Arbeitsabläufen, Interaktions- und Kommunikationsmuster sowie die Ausübung von Autorität gefasst. Schließlich bezieht sich das Kriterium „Berufsethos“ auf die Wertorientierungen, die den Kommissionsdienst leiten sollen. Die folgenden Analysen zeigen, wie auf die Kategorien „ost-“ und „westeuropäisch“ bzw. „alte“ und „neue“ EU-Mitgliedstaaten zurückgegriffen wird, um symbolische Grenzen in Bezug auf die genannten Bereiche zu markieren und zu interpretieren.

## 5.2 Etablierte und Newcomer: Karrierebezogene Grenzziehungen

Erstens greifen die Befragten auf die Kategorien „alte“ und „neue“ EU-Mitgliedstaaten zurück, um symbolische Grenzziehungen entlang von Karrierechancen innerhalb der Kommission zu artikulieren. Wie in bürokratischen Organisationen typisch, gelten in der Kommission vor allem leistungsbezogene Kriterien sowie Seniorität für die organisationsinterne Beförderung (Kassim et al. 2013). Doch als supranationales Organ der aus 27 Mitgliedstaaten bestehenden EU muss die Kommission auch auf die Einhaltung einer angemessenen „geographischen Balance“ in ihrer Beamenschaft achten. Das heißt, dass auf allen Ebenen der Organisation eine entsprechende Anzahl von Beamt\*innen aus allen Mitgliedstaaten in etwa proportional zu ihrer jeweiligen Bevölkerungsgröße vertreten sein muss. Insbesondere auf der Ebene des höheren Managements haben die nationalen Regierungen zudem ein Interesse an der Besetzung von Posten mit „ihren“ Beamt\*innen. Vor diesem Hintergrund hat sich eine wahrgenommene symbolische Grenze zwischen den Karrierechancen der „etablierten“ Beamt\*innen aus den alten und den „Newcomern“ aus den neuen Mitgliedstaaten herausgebildet.

Unter den alteingesessenen Beamt\*innen aus den alten Mitgliedstaaten scheint die Rekrutierungspraxis der Kommission unmittelbar nach der EU-Osterweiterung für einen gewissen Unmut gesorgt zu haben. Um schnell eine geographische Balance zu erreichen, wurden in den ersten Jahren gezielt Bewerber\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten in alle Ebenen der Verwaltung rekrutiert (Ban 2013). Zum einen wurden dadurch für einige Zeit die Beförderungsmöglichkeiten in der Kommission blockiert. Zum anderen kam eine typische Grenzziehung von „etablierten“ Mitgliedern einer Organisation gegenüber Neumitgliedern hinzu. Diese wird auf der Basis organisationspezifischen Kapitals gezogen, welches langjährige Organisationsmit-

gliedert akkumuliert haben. Daran erinnert die folgende Befragte:

“So, some people that had a similar grade, they had to accept that these people [officials from the new member states] would arrive and receive the head of unit or director post. They were very reluctant. Because they considered themselves to have the experience. You have been working 20 years for the DG and then [comes] a newcomer with no experience in the House / because that’s the main thing, no experience in the bureaucracy / because actually you can have experiences of course, in the Ministry or something, but it’s true that the Commission is a House of its own.” (Interview #44, ES, Abs. 63)

Mehr als ein Jahrzehnt nach der Osterweiterung finden sich in meinem Sample jedoch keine Befragten aus den alten Mitgliedstaaten mehr, die sich in Bezug auf ihre Karrierechancen gegenüber den Kolleg\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten im Nachteil sehen.

Ganz anders nehmen im Gegenzug die Beamt\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten ihre Karrierechancen in der Kommission wahr. Einerseits beurteilen sie im Rückblick ihre strukturelle Integration in den Kommissionsdienst tendenziell positiv, wenn auch mit einigen Schwierigkeiten behaftet.<sup>14</sup> Diese spiegeln die eben beschriebenen Grenzziehungen der alteingesessenen Beamt\*innen auf der Grundlage organisationspezifischen Kapitals wider, wie im folgenden Zitat deutlich wird:

“Well, there were hiccups here and there. We felt sometimes the distrust and sometimes probably some fear that they took positions too fast and they did not climb the ladder as the traditional officials did. They tend to forget about the fact that this ladder in the national administration has been there. And many of us already passed these conditions, sometimes even in more complicated ways than it is done here. So, at the beginning sometimes I felt this careful watching, distrust.” (Interview #36, HU, Abs. 74)

Folgt man den Befragten, bestehen ähnliche Vorbehalte mehr als ein Jahrzehnt nach der Osterweiterung aber nicht mehr, da sich die mittel- und osteuropäischen Beamt\*innen mittlerweile in der Kommission bewiesen hätten.

Andererseits nehmen die Beamt\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten weiterhin symbolische Grenzen

bei der Besetzung höherer Managementpositionen in der Kommission wahr. Hier sei noch eine Unterrepräsentation festzustellen, die vor allem mit dem Status und dem politischen Gewicht der neuen Mitgliedstaaten im politischen System der EU zusammenhänge. Die folgende Befragte beschreibt die entsprechende symbolische Grenze folgendermaßen:

“And then, of course, you have the EU 15, the original circle – nucleus, let’s say. They just spent more time here. And in this environment, like in any public administration, seniority is a factor. So, having been around for a longer time... you just have this kind of / how is it called in Formula 1? Pole position. Yeah, you left from pole position, so you have a natural advantage somebody who joined in 2007 will never have, because we just started much later. So, it’s probably a mix between seniority, personal relations and political backup from the ones who actually founded this, so they will tend to have a / ‘it belongs to me more than it belongs to you,’ kind of.” (Interview #42, RO, Abs. 50)

In diesem Zitat äußert sich das auch in anderen Interviews artikulierte Gefühl, weiterhin als Newcomer in der EU zu gelten und ihrer Peripherie anzugehören, mit der Folge, dass einem der Zugang zum inneren Machtzirkel der Kommission verwehrt bleibe.<sup>15</sup> Dies zeige sich nicht zuletzt im weiterhin verwendeten Begriff der „neuen“ Mitgliedstaaten (Interview #36, HU, Abs. 74). Hierin drücken sich auch mehr als zehn Jahre nach der Osterweiterung symbolische Grenzen zwischen dem Status der Etablierten und der Newcomer aus.

### 5.3 Französisch oder Englisch: Sprachliche Grenzziehungen

Die zweite symbolische Grenzziehung bezieht sich auf die internen „Arbeitssprachen“ der Kommission. Während die EU alle 24 Amtssprachen ihrer Mitgliedsstaaten auch als offizielle Sprachen der EU anerkennt, verwendet die Kommission in der internen Kommunikation nur Englisch, Französisch und Deutsch als Arbeitssprachen. Bis in die 1990er Jahre hinein war Französisch die dominante

<sup>14</sup> Die Erweiterung wurde von einer Reform der Personalstruktur begleitet, was zur Folge hatte, dass die neu rekrutierten Beamt\*innen niedriger eingestuft wurden und weniger verdienten, was seinerseits Gefühle der Benachteiligung auf Seiten der Neankömmlinge hervorrief. In meinen Interviews wurde dies jedoch nicht als spezifisches Problem der Beamt\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten interpretiert, da es alle Bewerber\*innen seit der Osterweiterung gleichermaßen betrifft.

<sup>15</sup> Erschwerend kommt ein weiterer Faktor hinzu, der von einer ungarischen Beamtin angesprochen wird. Gerade einige mittel- und osteuropäische Beamt\*innen können bei ihrer Beförderung kaum auf die Lobbyarbeit ihrer heimischen Regierungen vertrauen, da diese z.T. kein gutes Ansehen in Brüssel genießen. Die Unterstützung durch eine Regierung wie der Viktor Orbáns wäre möglicherweise gar kontraproduktiv; dessen euroskeptische Haltung könne auf einen selbst abfärben. Das Leben sei eben „komplizierter“, wenn man nicht aus einem „decent country“ komme (Interview #28, HU, Abs. 148).

der drei Arbeitssprachen (Abélès et al., 1993: 32–38; Quell 1997). Doch mit der Konsolidierung des Englischen als globaler *lingua franca*, der Norderweiterung (1995) und vor allem der Osterweiterung wurde Französisch zunehmend von Englisch abgelöst (Ban 2013). Die Interviews zeigen, dass symbolische Grenzen zwischen den Beamt\*innen der neuen Mitgliedstaaten auf der einen Seite und insbesondere französischen und südeuropäischen Beamt\*innen auf der anderen Seite im Hinblick auf deren Präferenz für Englisch oder Französisch als Arbeitssprache markiert werden.<sup>16</sup>

Auf der einen Seite bedauern vor allem französischsprachige Befragte sowie auch häufig Sprecher\*innen romanischer Sprachen die zunehmende Dominanz des Englischen und die damit zusammenhängende Reduktion der Sprachenvielfalt innerhalb der Kommission. Dies wird insbesondere als Folge der Osterweiterung interpretiert, da die Beamt\*innen der neuen Mitgliedstaaten überwiegend Englisch und kein Französisch sprechen. Hieraus ergibt sich eine symbolische Grenzziehung gegenüber den neuen Kolleg\*innen:

“But the problem here in the Commission, to be honest, is that, when I started in the Commission, there was still a lot of diversity, and now there is this tendency that everybody speaks English. And that change happened very much after the most recent Enlargement in 2004, because at that time, I remember, after the Enlargement, we were told in meetings, ‘oh, [...] don’t speak French, because some of your colleagues won’t understand, and we don’t have translation.’ So that’s really [...] a big change. And for me it’s a bit of a problem, not only because I’m French and that the use of French is lower and lower each time, but also because it hasn’t supported this diversity, which I think is very attractive in the Commission.” (Interview #8, FR, Abs. 31)

Die in diesem Zitat artikulierten Grenzziehungen ergeben sich daraus, dass für diese Befragten Sprachen neben ihrem kommunikativen Nutzen als Medium der Kommunikation auch einen „symbolischen Wert“ (Gerhards 2012) als Ausdruck unterschiedlicher kultureller Identitäten und Traditionslinien haben. Als multikulturelle Organisation und Vertreterin des Interesses der gesamten EU müsse die Kommission deshalb auch auf die Beibehaltung einer internen Sprachenvielfalt achten. Dem Französischen kommt dabei eine besondere Rolle als ehemaliger *lingua franca* Europas und als Teil der romanischen Sprachenfamilie zu. Entsprechend muss der Status des Französischen gegenüber der zunehmenden Dominanz des Englischen verteidigt werden.

Wie nehmen auf der anderen Seite die Beamt\*innen der mittel- und osteuropäischen Staaten diese sprachliche Grenzziehung wahr? Einige Befragte berichten in der Tat von Schwierigkeiten mit französischsprachigen Kolleg\*innen, die auf der Verwendung des Französischen bestehen. Dies wird zum Teil als indirekte symbolische Grenzziehung gegenüber Beamt\*innen aus Mittel- und Osteuropa interpretiert, die selten Französisch sprechen, da dies keine weit verbreitete Fremdsprache in ihren Herkunftsländern ist (vgl. European Commission 2012: 21):

“[A] good example to give you is when [our superior] speaks [...], [many] people sitting in a room, out of which one third do not speak French, and he knows it. And he addresses them in French, without interpretation, for half an hour. You can imagine the message of this, ok. The message of this is that it’s more important that I speak French, even though he’s fluent in English / he has a strong accent, but that doesn’t matter, I mean everybody has an accent. But his English is perfectly good to communicate. But he chooses to speak in French, knowing that one third would be excluded. And if you think about the cultural message of this [...] Here, no one said anything, but you can imagine the impact on you, when you know that someone is purposefully talking to you in a language that you / and it’s not your fault. You are accepted to enter this organization without speaking French. [...] So, I’m not sure, but you can imagine the feelings of those. And those are predominantly Central East Europeans.” (Interview #35, HU, Abs. 19–21)

Entsprechend befürworten die mittel- und osteuropäischen Befragten überwiegend Englisch als dominante Arbeitssprache und markieren symbolische Grenzen gegenüber solchen Kolleg\*innen, die weiterhin auf der Verwendung des Französischen beharren. Dies illustriert das folgende Zitat:

“They [French officials] don’t like that [laughs], they try to promote their language, yes. Very often I see they change the language at the meeting on purpose. Or they try to do 50–50 of a meeting in French and in English. But very rarely, I mean very rarely. But they have this ambition. Because I would never think about promoting, you know Polish, or whatever. I mean, you know, let’s agree on one language, and let’s have it. But I see they have this ambition of let’s divide the meeting 50–50 [laughs], or let’s call the one point in French, or whatever. And then people are ‘ok, let’s do it for them.’ But it’s more out of courtesy than out of real need.” (Interview #16, PL, Abs. 95)

Hinter dieser Grenzziehung steckt, dass diese Befragten Sprachen nicht im Hinblick auf ihren „symbolischen Wert“, sondern auf ihren „kommunikativen Nutzen“ als Medium der Kommunikation beurteilen. Als globale *lingua franca* ermöglicht Englisch eine schnelle und effektive Kommunikation mit einem weitaus größeren Personenkreis als Französisch (Gerhards 2012). Unter diesem

<sup>16</sup> Deutsch spielt in diesem „Sprachenspiel“ keine Rolle.

Gesichtspunkt muss die weitere Verwendung des Französischen wenig sinnvoll erscheinen. Mit entsprechenden symbolischen Grenzziehungen wird den Beamt\*innen begegnet, die trotzdem darauf beharren, innerhalb der Kommission auf Französisch zu kommunizieren.

#### 5.4 Internationalität und sozialistisches Erbe: Organisationskulturelle Grenzziehungen

Drittens werden im Hinblick auf organisationskulturelle Einstellungen und Verhaltensweisen symbolische Grenzen markiert, wenn auch in abgeschwächter Form. Unter „Organisationskultur“ werden hier unterschiedliche Einstellungen zur Organisation von Arbeitsabläufen, Interaktions- und Kommunikationsmuster sowie die Ausübung von Autorität verstanden (vgl. Hofstede 2001; House et al. 2004). Frühere Studien haben gezeigt, dass die Kommission keine einheitliche Organisationskultur herausgebildet hat, sondern aus einer Mischung vor allem französischer, deutscher und britischer Einflüsse besteht.<sup>17</sup> Insbesondere werden häufig symbolische Grenzen zwischen nord- und südeuropäischen Organisationskulturen gezogen, die als stereotype Gegensatzpaare wie rational/emotional, formell/informell oder kalt/warm kodiert sind (Abélès et al. 1993). Einige wenige Befragte beziehen sich auf organisationskulturelle Kriterien, um auch eine symbolische Grenze zwischen Beamt\*innen aus den westlichen und östlichen Mitgliedstaaten zu ziehen. Überwiegend wird diese Grenzziehung jedoch zunehmend aufgeweicht.

Einerseits charakterisieren manche westeuropäische Befragte die Einstellungen und Verhaltensweisen vor allem der älteren Manager\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten als vergleichsweise „hierarchisch“ und „autoritär“. Zum Beispiel beschreibt der folgende Befragte seine ersten Eindrücke mit den neuen Kolleg\*innen folgendermaßen:

“[Y]ou see it with the older officials coming in from the countries who had experiences under the Communist regime as well, where you didn’t do anything unless you were sure that this was what you’ve been told to do. So, I think that was apparent there. And I think also then, the way you treat people beneath you, was sort of / you thought that you really could tell them what to do, and that was it.” (Interview #26, UK, Abs. 72)

<sup>17</sup> Im Zuge der sogenannten „Kinnock Reformen“ des ehemaligen Generalsekretärs unter Romano Prodi ist die Organisationskultur der Kommission stärker entlang des Modells des „New Public Managements“ ausgerichtet worden (Ban 2013).

Hier wird die Organisationskultur mittel- und osteuropäischer Beamter vor dem Hintergrund des sozialistischen Erbes in den ehemaligen „Ostblockstaaten“ interpretiert. Die sozialistischen Regime hätten die Herausbildung einer demokratischen politischen Kultur und entsprechender Verwaltungskulturen wie in Westeuropa behindert.

Andererseits wird der Grad der Internationalisierung der Beamt\*innen aus den neuen Mitgliedsländern hervorgehoben, um gerade positive Erfahrungen mit ihren Einstellungen und Verhaltensweisen zu betonen. Der Kontrast zu dem Bild der autoritären älteren Manager\*innen aus Osteuropa ist das Bild der jungen und dynamischen Kosmopolit\*innen, die überwiegend in den Universitäten der nordwesteuropäischen Zentren der EU ausgebildet wurden, bereits in einem internationalen Umfeld gearbeitet haben und exzellent Englisch sprechen. Diese positive Einschätzung wird in folgendem Zitat deutlich, in dem der Befragte über die Integration der neuen Kolleg\*innen aus den EU-12 Staaten reflektiert:

“[I]ch würde sogar sagen, dass viele Kollegen aus den neuen / oder nicht mehr so neuen / das sind oft junge Leute, die ganz bewusst sich für internationales Arbeiten entschieden haben, und auch oft schon einige Jahre vorher woanders gelebt haben, und denen die Integration dann vielleicht sogar leichter fällt ... Oder fast alle haben woanders studiert, eigentlich; also fast alle Kollegen aus den neuen Mitgliedsstaaten haben eigentlich in den alten Mitgliedsstaaten schon studiert und auch dort Abschlüsse gemacht. Also die kennen dieses integrieren in ein völlig neues Umfeld mit Leuten von woanders her schon aus ihrer eigenen persönlichen Erfahrung von vorher.“ (Interview #7, DE, Abs. 103)

Auch wenn dieser Befragte keine organisationskulturelle Grenzziehung gegenüber den Kolleg\*innen aus Mittel- und Osteuropa vornimmt, drückt dieses Zitat die implizite Voraussetzung aus, in Westeuropa kulturelles Kapital zu erwerben, um in Bezug auf organisationskulturelle Eigenschaften anerkannt zu werden. Die Abwesenheit einer Grenzziehung basiert hier vor allem auf der wahrgenommenen biographischen Distanz der Kolleg\*innen gegenüber dem postsozialistischen Osteuropa.<sup>18</sup>

Dieser Eindruck wird durch die Aussagen der mittel- und osteuropäischen Befragten bestätigt. Manche erinnern sich an gewisse kulturelle Vorbehalte, die ihnen in der Kommission anfangs entgegengebracht wurden. Doch als Reaktion darauf rekurren sie nicht auf eine wie auch immer definierte „osteuropäische“ Organisati-

<sup>18</sup> In der Tat ist das Ausbildungsprofil der zumeist jüngeren Kolleginnen aus Mittel- und Osteuropa internationaler als das der alteingesessenen Beamtenschaft. Diese haben zum Beispiel fast 20 % häufiger im Ausland studiert (Kassim et al. 2013: 258).

onskultur, um sich ihrerseits von den westeuropäischen Kolleg\*innen abzugrenzen, sondern betonen stattdessen grenzüberschreitende Gemeinsamkeiten. Dies wird in dem folgenden Interviewzitat deutlich:

“[Y]ou know, we came from Central and Eastern Europe, we were a bit of exotic, at first, coming here: ‘oh, who are these guys coming from a former Communist state, how are they? Are they behaving like everybody, are they different? Are they strange?’ I mean it took a while to have an identity in the House, because we first of all had to prove that we are normal people, we think like everybody else, we behave in a normal way, we can be friendly, we can be nice, we can be, you know, very good colleagues, working professionally.” (Interview #41, RO, Abs. 10)

In der Literatur zu symbolischen Grenzziehungen wird diese Strategie als „Grenzaufweichung“ bezeichnet (Wimmer 2008). Sie besteht darin, Gemeinsamkeiten über symbolische Grenzen hinweg zu betonen, anstatt Differenzen herauszustellen.

Insbesondere die Befragten aus Ungarn und Polen erklären dabei häufig ihre Affinität zu „nordeuropäischen“ Organisationskulturen, die sie mit Eigenschaften wie Effizienz, Disziplin und Geradlinigkeit assoziieren.<sup>19</sup> Sie grenzen sich dadurch symbolisch gegenüber „südeuropäischen“ Organisationskulturen ab:

„[I]ch fühle mich immer sehr wohl unter Skandinaviern, Nordeuropäern, irgendwie. Ich weiß nicht genau / das ist, glaube ich, dass liegt an ihrer / ein bisschen an der Mentalität, und einer gewissen Arbeitsethik.“ (Interview #32, PL, Abs. 53)

Insgesamt scheint die Osterweiterung also nicht zur Wahrnehmung einer erhöhten Heterogenität von Organisationskulturen in der Kommission geführt zu haben. Entsprechende Ost-West-Grenzziehungen, die sich auf das kulturelle Erbe des Sozialismus in Mittel- und Osteuropa beziehen, weichen durch die stark internationale Ausrichtung der Beamt\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten auf. Stattdessen scheint die Osterweiterung eher zu einer Reproduktion der bereits vorhandenen organisationskulturellen Nord-Süd-Grenzziehung in der Kommission geführt zu haben.

<sup>19</sup> Eine Befragte aus Rumänien artikuliert hingegen eine kulturelle Affinität zu ihren südeuropäischen Kolleg\*innen.

## 5.5 Der Kommissionsdienst als „Berufung“ oder „Beruf“: Berufsethische Grenzziehungen

Schließlich werden symbolische Grenzen zwischen Kommissionsbeamt\*innen aus den westlichen/alten und östlichen/neuen Mitgliedstaaten in Bezug auf ihr „Berufsethos“ wahrgenommen. Viele Studien zeigen, dass die Beamenschaft der Europäischen Kommission ein ganz besonderes Berufsethos ausgebildet hat (Shore 2000; Georgakakis 2017). Dieses ist zum einen von der Wertorientierung des Beamtenstandes allgemein geprägt, nicht in erster Linie dem (wirtschaftlichen) Eigeninteresse zu dienen, sondern dem Allgemeinwohl. Zum anderen ist es durch die besondere Rolle der Kommission im Rahmen der EU geprägt: Kommissionsbeamt\*innen verschreiben sich ausschließlich dem „Interesse der Union“ und dem Projekt der europäischen Integration. Für die Kommission zu arbeiten ist – um mit Max Weber zu sprechen – nicht nur ein „Beruf“, sondern auch eine „Berufung“. Die Interviews zeigen, dass mit der EU-Osterweiterung dieses Berufsethos neu verhandelt und zum Gegenstand symbolischer Grenzziehungen wird.

Auf der einen Seite befürchten manche Befragte aus den alten Mitgliedstaaten, dass der *esprit de corps* der Kommission im Zuge der Osterweiterung geschwächt wurde. Nicht nur, weil sich durch die Erweiterung die Zahl der Beamt\*innen insgesamt erhöht hat, sondern auch, weil sich die Kolleg\*innen der neuen Mitgliedstaaten mit einer anderen Motivation bei der Kommission bewerben würden. Für diese stände nicht mehr die „europäische Idee“ im Vordergrund, sondern die gute Bezahlung und der sichere Arbeitsplatz. So sieht es der folgende Befragte:

„Die Kommission wird auch zunehmend als eine Karriere unter anderen gesehen. Und das, also diese ‚vocation‘, nicht, wie der Franzose sagt, die ist doch bei vielen, vor allem bei den Jüngeren, da ist die nicht mehr so da, vor allem von denen aus Osteuropa, für die ist es ein Job, ich mein die verdienen ja verglichen mit Osteuropa gigantisch mehr.“ (Interview #17, DE, Abs. 88)

Wie in diesem Interviewzitat deutlich wird, wird die Vermutung einer weniger stark ausgeprägten „Berufung“ durch Verweis auf das sozioökonomische Gefälle zwischen West- und Osteuropa plausibilisiert, welches unterschiedliche Motivationslagen in Bezug auf den Beamtenberuf generiere.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Zwar ist die Einschätzung dieses Befragten auch empirisch haltbar: Laut einer Umfrage in der Kommission ist der Prozentsatz der Beamt\*innen aus den neuen Mitgliedstaaten, die vor allem aus europäischer Motivation zur Kommission gestoßen sind, um ca. 10 %

Zugleich vermuten einige westeuropäische Befragte eine stärker instrumentell geprägte Einstellung der neuen Kolleg\*innen gegenüber der EU und dem Projekt der europäischen Integration. Diese seien „less romantic about Europe“ (Interview #34, ES, Abs. 96) und hätten häufiger eine Sichtweise auf die EU, die sich an nationalen Interessen orientiert. Ein deutscher Beamter erklärt sich das folgendermaßen:

„Aus deutscher Sicht, oder aus französischer Sicht, ist es eben: ‚naja, Leute, lass uns mal zusammenraufen, und jetzt müssen wir was Neues machen, nach dem Desaster des 20. Jahrhunderts‘. Und für die anderen ist es so: ‚ah, jetzt endlich die Russen loswerden, und jetzt endlich mal mitreden können‘ / das ist so eine Art Prestige, wir sind jetzt dabei, wir bekommen auch entsprechende finanzielle Mittel und wir versuchen jetzt, sozusagen / wir waren immer, sozusagen, Opfer oder, sozusagen, die Bauern im europäischen Schach, und jetzt wollen wir endlich mal mitspielen.“ (Interview #29, DE, Abs. 58)

Hier wird die Einstellung der mittel- und osteuropäischen Beamt\*innen in Bezug auf die EU vor dem Hintergrund der Geschichte Mittel- und Osteuropas plausibilisiert. Diese ist geprägt von einem peripheren Status im europäischen Staatensystem und durch die jahrzehntelange Trennung von „Westeuropa“ als Teil der sowjetischen Einflusszone. Daraus ergäbe sich auch ein eher zweckorientiertes Verständnis zum EU-Beitritt.

Auf der anderen Seite nehmen die Befragten aus den neuen Mitgliedstaaten eine teilweise Grenzzumwertung gegenüber diesen berufsethischen Grenzziehungen vor. Im Gegensatz zu ihren westeuropäischen Kolleg\*innen räumen in den Interviews viele Befragte ein, dass die gute Bezahlung und Jobstabilität in der Kommission eine Motivation für ihre Bewerbung war. Sie interpretieren dies jedoch nicht negativ. Zum Beispiel äußert sich die folgende Befragte zwar anerkennend über das „Sendungsbewusstsein“ („*sense of mission*“) ihrer westeuropäischen Kolleg\*innen. Sie deutet jedoch an, dass man sich dieses Bewusstsein gewissermaßen auch leisten können muss, was aus ihrer Sicht unter ihren osteuropäischen Kolleg\*innen, die aus einer ärmeren Region der EU kommen, weniger der Fall sei:

„So when you come from a poorer member state or Eastern Europe, I don't know, you appreciate more that you earn a good

---

niedriger. Dafür geben diese häufiger an, wegen der Jobstabilität und den Karriereaussichten für die Kommission zu arbeiten (Kassim et al. 2013: 251). Allerdings verdeckt dieser Durchschnitt auch große nationale Unterschiede zwischen den Beamt\*innen aus „Osteuropa“: so ist eine intrinsische Motivation unter lettischen Beamt\*innen am niedrigsten, und unter bulgarischen am höchsten ausgeprägt.

salary, you can live on a Western European, decent, good level and you can give your children an education that you couldn't give at home. So these types of things, I think, are more valued. Because for a Western European, it's anyway there. I mean no matter where you go to work you have that. But I think the salary that we have here is really much more than you can have in the public sector in Eastern European countries.” (Interview #28, HU, Abs. 86)

Hier wird also auch auf sozioökonomische Unterschiede zwischen West- und Osteuropa zurückgegriffen, um unterschiedliche Motivationslagen zu plausibilisieren. Allerdings wird im Gegensatz die eigene Herkunft aus einer sozioökonomisch weniger entwickelten Region Europas moralisch aufgewertet. Es wird angedeutet, dass die damit verbundenen Erfahrungen zu einer weniger symbolisch überhöhten Einschätzung des EU-Beamtenberufs führen.

## 5 Diskussion und Fazit

Der vorliegende Beitrag hat auf der Basis von 44 Leitfadenterviews mit Beamt\*innen der Europäischen Kommission rekonstruiert, welche Bedeutung die Herkunft aus einem westlichen/alten bzw. östlichen/neuen Mitgliedstaat der EU für symbolische Grenzziehungen innerhalb der Kommission hat. Er zeigt einerseits, dass die nationale und regionale Zugehörigkeit der Beamt\*innen generell kein salientes und eindeutiges Grenzziehungskriterium in der Kommission darstellt, da dies mit der supranationalen Orientierung und mit den kosmopolitischen Normen der Beamt\*innen kollidiert. Andererseits werden die Kategorien „westlich/alt“ und „östlich/neu“ dennoch indirekt bedeutsam, um wahrgenommene Unterschiede in Bezug auf Karrierechancen, Organisationskulturen, Arbeitssprachen und Berufsethiken zu artikulieren und zu deuten.

Erstens nehmen Beamt\*innen der „neuen“ EU-Mitgliedstaaten subtile Nachteile in Bezug auf die Besetzung von Spitzenposten in der Kommission wahr. Diese werden als Folge des geringeren politischen Gewichts und des Newcomer-Status der neuen Mitgliedstaaten im politischen System der EU interpretiert. Zweitens ist die Osterweiterung mit symbolischen Kämpfen um die Arbeitssprache der Kommission einhergegangen. Da französische Sprachkenntnisse unter den mittel- und osteuropäischen Beamt\*innen weniger verbreitet sind als Englisch, werden Grenzziehungen im Verhältnis zu französischsprachigen Kolleg\*innen wahrgenommen. Drittens scheinen organisationskulturelle Grenzziehungen, die sich auf das sozialistische Erbe in Mittel- und Osteuropa beziehen, in der Wahrnehmung der Beamt\*innen allmählich zu ver-

schwinden. Dahinter liegt in erster Linie eine Strategie der Internationalisierung mittel- und osteuropäischer Beamt\*innen. Schließlich hat die Osterweiterung das Berufsethos der Kommissionsbeamt\*innen hinsichtlich der Bedeutung materieller Jobanreize und der europäischen Idee symbolisch herausgefordert. Die Wahrnehmung unterschiedlicher Motivationslagen und Werteinstellungen wird auf das sozioökonomische Gefälle zwischen West- und Osteuropa und die unterschiedlichen historischen Erfahrungen beiderseits des „Eisernen Vorhangs“ zurückgeführt.

Welchen Beitrag leistet diese Studie zur Erforschung europäischer Sozialintegration im Kontext der EU-Osterweiterung, sowohl innerhalb der Kommission als auch darüber hinaus? Erstens gibt sie eine nuancierte Antwort auf die Frage, wie sich die EU-Osterweiterung auf die Zusammenarbeit und Kohäsion innerhalb der EU-Kommission ausgewirkt hat. Es wird nicht nur gezeigt, dass kategoriale Zuschreibungen wie neu/östlich bzw. alt/westlich weiterhin relevant sein können (wenn auch subtil), sondern auch im Hinblick auf *welche* Aspekte. Während es nach wie vor subtile Differenzierungen in Bezug auf den Status mittel- und osteuropäischer Beamt\*innen in der Kommission zu geben scheint, hat die Osterweiterung wohl nicht zu einer zunehmenden kulturellen Differenzierung geführt (sogar im Gegenteil, da sich Englisch als dominante Arbeitssprache durchgesetzt hat). Allerdings ist sie von dem Eindruck begleitet, zu einer Abnahme des kommissionsinternen *esprit de corps* beigetragen zu haben.

Zweitens zeigt die Studie, dass und auf welche Weise nach wie vor bestehende Makro-Unterschiede zwischen den alten/westlichen und neuen/östlichen EU-Mitgliedstaaten für symbolische Grenzziehungen innerhalb einer europäischen Organisation bedeutsam werden können. In diesen schreiben sich die sozioökonomischen und politischen Ungleichheiten zwischen den jeweiligen Regionen subtil fort. Sie basieren zum Teil auch auf historisch tradierten Fremd- und Selbstzuschreibungen, wie sie zum Beispiel im Zuge des Ost-West-Systemkonflikts entstanden sind. Es kann vermutet werden, dass ähnliche Grenzziehungen auch in anderen sozialen Feldern und Organisationen ausgehandelt werden, wenngleich ihr spezifischer Gehalt sich vermutlich entsprechend der jeweiligen Kontextbedingungen unterscheidet.

Schließlich illustriert die Studie den Mehrwert, der in der Verwendung des Konzepts „symbolischer Grenzziehungen“ zur Erforschung der Dynamiken europäischer Sozialintegration liegt. Diese wird häufig entlang der Dichotomie „national“/„europäisch“ gedacht. Es wird in der Regel davon ausgegangen, dass Akteur\*innen durch

Einbindung in transnationale Interaktionszusammenhänge eine europäische Identität ausbilden und nationale Bezüge an Relevanz verlieren (Fligstein 2008). Der Blick auf symbolische Grenzziehungen ermöglicht es hingegen, die Vielzahl relevanter sozialer Kategorisierungen und deren Bedeutungsgehalt innerhalb europäischer Felder und Organisationen induktiv zu erfassen. So zeigt diese Studie beispielhaft, dass regionale Bezüge für die Identitäts- und Differenzkonstruktionen der Akteur\*innen selbst in der „europäischsten“ Organisation der EU weiterhin in subtiler Weise relevant bleiben können und welchen Gehalt diese haben.

Abschließend sei auch auf Limitationen dieser Studie hingewiesen. Erstens wurde nur die „symbolische“ Dimension von Grenzziehungen untersucht. Symbolische Grenzziehungen sind mentale Klassifizierungen. Diese können, müssen aber nicht in „soziale“ Grenzziehungen und in Praktiken sozialer Schließung zwischen Gruppen überführt werden (Lamont & Molnár 2002). Der Frage, inwiefern die hier rekonstruierten symbolischen Grenzen mit sozialen Grenzen korrespondieren, muss durch andere Daten nachgegangen werden, zum Beispiel anhand von Netzwerkdaten. Zweitens basiert dieser Beitrag auf Leitfadendeninterviews. Anhand von Interviews lassen sich nur die Deutungsmuster der Befragten rekonstruieren, deren tatsächliches Verhalten entzieht sich aber der Beobachtung. Insofern handelt es sich bei den hier präsentierten Daten um eine Analyse der Interpretationen, die die Befragten selbst von ihren Verhaltensweisen in der Kommission machen, nicht um die Verhaltensweisen selber. Schließlich lässt sich aufgrund der Fokussierung des Interviewleitfadens auf die Wahrnehmung nationaler und regionaler Grenzziehungen nicht sagen, wie bedeutsam diese in Relation zu anderen Grenzziehungen (z.B. entlang der fachlichen Ausbildung oder DG-Zugehörigkeit) sind. Diese Studie gibt primär Aufschluss über den Bedeutungsgehalt nationaler und regionaler symbolischer Grenzen.

---

**Anmerkung zu den Forschungsdaten:** Die diesem Artikel zugrunde liegenden empirischen Materialien (Interviews, Beobachtungen etc.) werden in der technischen Infrastruktur des Instituts für Soziologie der Freien Universität Berlin für mindestens 10 Jahre archiviert und gesichert. Aufgrund der Sensibilität des behandelten Themas und des Daten- und Persönlichkeitsschutzes können die Materialien nicht verfügbar gemacht werden.

## Literatur

- Abélès, M., I. Bellier & M. McDonald, 1993: An Anthropological Approach to the European Commission: Report to the European Commission. Brussels: European Commission.
- Alba, R., 2005: Bright vs. Blurred Boundaries: Second-Generation Assimilation and Exclusion in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies* 28(1): 20–49.
- Allport, G.W., 1954: *The Nature of Prejudice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Bach, M., 1999: *Die Bürokratisierung Europas: Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Ban, C., 2013: *Management and Culture in an Enlarged European Commission: From Diversity to Unity?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boatcă, M., 2015: Multiple Europas und die interne Politik der Differenz. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52: 49–54.
- Brubaker, R., 2004: *Ethnicity without Groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Büttner, S., L. Leopold, S. Mau & M. Posvic, 2015: Professionalization in EU Policy-Making? The Topology of the Transnational Field of EU Affairs. *European Societies* 17(4): 569–592.
- Büttner, S. & S. Mau, 2010: Horizontale Europäisierung und Europäische Integration. S. 274–318 in: M. Eigmüller & S. Mau (Hrsg.), *Gesellschaftstheorie und Europapolitik: Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Checkel, J., 2005: International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization* 59(4): 801–826.
- Delhey, J., 2004: *European Social Integration: From Convergence of Countries to Transnational Relations between Peoples*. Berlin: WZB Discussion Paper SP I 2004 – 201.
- Delhey, J., 2007: Do Enlargements Make the European Union Less Cohesive? An Analysis of Trust between EU Nationalities. *Journal of Common Market Studies* 45(2): 253–279.
- Deutsch, K.W. et al., 1957: *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, K.W., 1954: *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*. Garden City, NY: Doubleday & Company.
- Deutschmann, E., J. Delhey, M. Verbalyte & A. Aplowski, 2018: The Power of Contact: Europe as a Network of Transnational Attachment. *European Journal of Political Research* 57(4): 963–988.
- Eckstein, H., 2000: Case Study and Theory in Political Science. S. 119–165 in: R. Gromm, M. Hammersley & P. Foster (Hrsg.), *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*. London: Sage.
- Egeberg, M., 2012: Experiments in Supranational Institution-Building: The European Commission as a Laboratory. *Journal of European Public Policy* 19(6): 939–950.
- European Commission, 2012: *Europeans and their Languages. Special Eurobarometer 386*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2017: *Statistical Bulletin 01/01/2017*. URL: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en) (Zugriff vom 12.01.2017).
- Favell, A., 2008: *Eurostars and Eurocities: Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*. Malden: Blackwell.
- Fligstein, N., 2008: *Euroclash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuchs, D. & H.D. Klingemann, 2002: Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe. *West European Politics* 25(2): 19–54.
- Georgakakis, D., 2017: *European Civil Service in (Times of) Crisis: A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Georgakakis, D. & J. Rowell (Hrsg.), 2013: *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gerhards, J. & H. Lengfeld, 2013: *Wir, ein europäisches Volk? Sozialintegration Europas und die Idee der Gleichheit aller europäischen Bürger*. Wiesbaden: Springer VS.
- Gerhards, J., 2007: *Cultural Overstretch? Differences between Old and New Member States of the EU and Turkey*. London: Routledge.
- Gerhards, J., 2012: *From Babel to Brussels: European Integration and the Importance of Transnational Linguistic Capital*. Berlin: Berlin Studies on the Sociology of Europe (BSSE) 28.
- Gerhards, J., L. Breuer & A. Delius, 2017: *Kollektive Erinnerungen der europäischen Bürger im Kontext von Transnationalisierungsprozessen: Deutschland, Großbritannien, Polen und Spanien im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heidenreich, M. (Hrsg.), 2019: *Horizontal Europeanisation: The Transnationalisation of Daily Life and Social Fields in Europe*. Abingdon: Routledge.
- Heidenreich, M., 2003: Territorial Ungleichheiten in der erweiterten EU. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55(1): 1–28.
- Herrmann, R.K., T. Risse & M.B. Brewer (Hrsg.), 2004: *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hofstede, G., 2001: *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*. Thousand Oaks: Sage.
- Hooghe, L., 2001: *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L., 2012: Images of Europe: How Commission Officials Conceive their Institutions Role. *Journal of Common Market Studies* 50(1): 87–111.
- House, R. J., P.J. Hanges, M. Javidan, P.W. Dorfman & V. Gupta (Hrsg.), 2004: *Culture, Leadership, and Organizations: The GLOBE Study of 62 Societies*. Thousand Oaks: Sage.
- Kassim, H., J. Peterson, M.W. Bauer, S. Connolly, R. Dehousse, L. Hooghe & A. Thompson, 2013: *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kauppi, N. & M.R. Madsen (Hrsg.), 2013: *Transnational Power Elites: The New Professionals of Governance, Law and Security*. London: Routledge.
- Klingemann, H.D. & S. Weldon, 2013: A Crisis of Integration? The Development of Transnational Dyadic Trust in the European Union, 1954–2004. *European Journal of Political Research* 52(4): 457–482.
- Krastev, I. & S. Holmes, 2019: Osteuropa erklären. *Das Unbehagen an der Nachahmung. Merkur* 73(836): 14–28.

- Kuckartz, U., 2018: *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kuhn, T., 2015: *Experiencing European Integration: Transnational Lives and European Identity*. Oxford: Oxford University Press.
- Lamont, M. & V. Molnár, 2002: The Study of Boundaries in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology* 28: 167–195.
- Lamont, M., 1992: *Money, Morals, and Manners: The Culture of the French and the American Upper-Middle Classes*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lamont, M., S. Pendegrass & M.C. Pachucki, 2015: Symbolic Boundaries. S. 850–855 in: J. Wright (Hrsg.), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier.
- Lehne, S., 2019: Europe's East-West Divide: Myth or Reality? URL: <https://carnegieeurope.eu/2019/04/11/europe-east-west-divide-myth-or-reality-pub-78847> (Zugriff vom 18.10.2019).
- Lewicki, P.M., 2017: *EU-Space and the Euroclass: Modernity, Nationality and Lifestyle among Eurocrats in Brussels*. Bielefeld: Transcript.
- Mau, S., 2010: *Social Transnationalism: Lifeworlds beyond the Nation-State*. London: Routledge.
- Pettigrew, T.F., 1998: Intergroup Contact Theory. *Annual Review of Psychology* 49: 65–85.
- Poehls, K., 2009: *Europa backstage: Expertenwissen, Habitus und kulturelle Codes im Machtfeld der EU*. Bielefeld: Transcript.
- Quell, G. 1997: Language Choice in Multilingual Institutions: A Case Study at the European Commission with Particular Reference to the Role of English, French, and German as Working Languages. *Multilingua* 16(1): 57–76.
- Schenk, F.B., 2013: *Mental Maps: Die kognitive Kartierung des Kontinents als Forschungsgegenstand der europäischen Geschichte*. In: Leibniz-Institut für Europäische Geschichte (IEG) (Hrsg.), *Europäische Geschichte Online (EGO)*. URL: <http://www.ieg-ego.eu/schenkf-2013-de> (Zugriff vom 01.11.2019).
- Shore, C., 2000: *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*. London: Routledge.
- Suvarierol, S., 2008: Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission. *West European Politics* 31(4): 701–724.
- Suvarierol, S., 2009: Networking in Brussels: Nationality over a Glass of Wine. *Journal of Common Market Studies* 47(2): 411–435.
- Suvarierol, S., 2011: Everyday Cosmopolitanism in the European Commission. *Journal of European Public Policy* 18(2): 181–200.
- Wimmer, A., 2008: The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multilevel Process Theory. *American Journal of Sociology* 113(4): 970–1022.
- Wolff, L., 1994: *Inventing Eastern Europe: The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*. Stanford: Stanford University Press.
- Wonka, A., 2008: Decision-Making Dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral? *Journal of European Public Policy* 15(8): 1145–1163.

## Autor

### Daniel Drewski

Freie Universität Berlin  
 Exzellenzcluster „Contestations of the Liberal Script“  
 Edwin-Redslob-Straße 29  
 14195 Berlin  
 Email: [daniel.drewski@fu-berlin.de](mailto:daniel.drewski@fu-berlin.de)  
 Tel: +49 30 838 57025

Daniel Drewski, geb. 1988. Promotion in Soziologie an der “Berlin Graduate School of Social Sciences” (BGSS), Humboldt Universität Berlin. Seit 2019 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster “Contestations of the Liberal Script”, Freie Universität Berlin. Forschungsschwerpunkte: Europasozio­logie, politische Soziologie, Diskursanalyse. Buchveröffentlichung: *National and Regional Symbolic Boundaries in the European Commission: Towards an Ever-Closer Union?* London/New York: Routledge (im Erscheinen).

---

**Zusatzmaterial:** Die Onlineversion dieses Artikels bietet Zusatzmaterial (<https://doi.org/10.1515/zfsoz-2021-0008>).