

Europäische Verwaltungseliten

Die Reproduktion der europäischen Verwaltungselite im Spannungsfeld von nationalstaatlichem Einfluss und institutioneller Schließung

Europawissenschaftliches Forschungspraktikum

2006/2007

**Christian Baier
Lisa Geißler
Matthias Hansl
Christoph Homuth
Jan Riebling**

Oldenburg, November 2007

**Oldenburger Beiträge zur international vergleichenden Sozialstrukturanalyse
Nr. 17/2007**

Gliederung

| | |
|--|-----|
| Einleitung | 1 |
| Teil 1 – Theoretische Grundlagen | |
| Kapitel 1: Funktionseleiten und ihre soziale Reproduktion..... | 5 |
| Kapitel 2: Europäische Verwaltungseleiten im aktuellen sozialwissenschaftlichen Diskurs | 16 |
| Kapitel 3: Transnationales Regieren – Europäische Beamte in einer neuen Herrschafts- und Verwaltungsstruktur | 28 |
| Teil 2 – Eigener Ansatz | |
| Kapitel 4: Das Spannungsfeld zwischen nationalen und supranationalen Eliten..... | 40 |
| Kapitel 5: Eigener Ansatz und zentrale Hypothesen..... | 49 |
| Kapitel 6: Darstellung der methodischen Vorgehensweise..... | 59 |
| Teil 3 – Empirische Ergebnisse | |
| Kapitel 7: Rekrutierung und Karriereverläufe von Kommissionsbeamten | 63 |
| Kapitel 8: Einstellungen, Arbeitsweisen und Praktiken von Kommissionsbeamten | 69 |
| Kapitel 9: Netzwerke und Erfahrungen von Kommissionsbeamten | 79 |
| Kapitel 10: Die Spaltungsthese | 87 |
| Kapitel 11: Die Homogenisierungsthese..... | 92 |
| Zusammenfassung und Ausblick | 100 |

Einleitung

Die Europäische Union gewinnt in vielerlei Hinsicht zunehmend an Einfluss auf die nationalen Gesellschaften Europas. Sie hat sich aus einem kleinen Zusammenschluss von zunächst sechs Staaten, die damals zur wirtschaftlichen Kontrolle von (West-) Deutschland dienen sollte, zu einem der einflussreichsten Wirtschaftsräume der Welt entwickelt. Dabei ist insbesondere der wachsende Einfluss auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Mitgliedstaaten interessant, da es hierbei im Laufe der Jahrzehnte zu großen Veränderungen gekommen ist. Es wurden mehr und mehr Politikfelder vergemeinschaftet, d.h. auf europäischer Ebene geregelt. Der Einfluss der EU hat sich laufend vergrößert und erstreckt sich mittlerweile über sehr viele Politikbereiche, auch wenn die Einflusstärke von einem zum anderen Politikfeld variiert.

Aber nicht nur der politische Einflussbereich der EU hat sich im Laufe der Zeit verändert, sondern auch die Beteiligung der Akteure am europäischen Politikprozess. Die Kommission kommt hierbei zusammen mit dem Rat die wichtigste Rolle zu. Das liegt vor allem an ihrem Initiativmonopol im Gesetzgebungsprozess, wodurch sie sowohl Exekutiv- wie auch Legislativfunktionen erfüllt. Nur sie kann den Gesetzgebungsprozess in Gang bringen bzw. ist es schlicht nicht möglich, europäische Politik zu machen, ohne dass die Kommission daran beteiligt wäre. Eine weitere Besonderheit der Kommission ist ihre Unabhängigkeit gegenüber den Nationalstaaten, welche sogar explizit in den Verträgen festgeschrieben ist und ihr supranationalen Charakter verleiht. Der Gesetzgebungsprozess der EU unterscheidet sich damit von dem in einem „normalen“ Nationalstaat, mit der klassischen, klaren Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Jurisdiktion (Nugent 2006; Hix 1999: 31) Die EU stellt also einen besonderen Herrschaftsbereich dar, der sich von nationalstaatlichen Mustern und damit von den Regulierungsmustern ihrer konstituierenden Mitglieder unterscheidet.

„When all is told, the EU emerges as a complex, partial, sui generis, and evolving international political actor capable of having different degrees of political impact [...]“ (Ginsberg 2001: 16).

Die Kommission ist aufgrund ihres besonderen Einflusses auf den politischen Prozess der vielleicht interessanteste Akteur. In ihr verbinden sich klassische Verwaltung mit eigenständiger Politikgestaltung (Schmidt 2001). Gesetzesvorschläge und Entscheidungen der Kommission werden von den Verwaltungsstäben vorbereitet. Dabei wird in Komitologieausschüssen, in denen Experten eine maßgebliche Rolle spielen (Wessels 1998), Einfluss auf den weiteren Verlauf des Politikprozesses genommen. Der Entscheidungs- und

Politikprozess gestaltet sich dadurch aber äußerst komplex und oft intransparent. Hierdurch kommen Experten und Fachbeamten besondere Gestaltungsmöglichkeiten zu. Eine demokratische Kontrolle findet nur indirekt statt. Gerade die Komplexität und Intransparenz sorgen für viele Vorurteile in der Bevölkerung. Die EU wird als Elitenprojekt wahrgenommen, von dessen Vorzügen nur wenige profitieren. . Brüssel werde regiert von einer übereifrigen bürokratischen Elite, die in einem Elfenbeinturm sitze und in ihrer Regulierungswut die Krümmung von Bananen oder die Sitzhöhe von Traktoren standardisieren möchte (Europäische Kommission 2007).

Die besondere Stellung der Kommission innerhalb des europäischen Politikprozesses bietet einen guten Ausgangspunkt, die Kommissionsbeamten mit dem Analyseinstrumentarium der Eliteforschung als administrative Elite zu untersuchen. Nur die Untersuchung der Kommissionsbeamten selbst kann dabei Klarheit schaffen, mit welcher Berechtigung tatsächlich von einer eigenständigen Elite ausgegangen werden kann. Dies stellt bislang noch ein kaum erforschtes Gebiet der Sozialwissenschaften dar. Die Freiräume der Gestaltung des Politikprozess der EU, welche die Beamten durch Institutionen wie den Komitologieausschüssen haben, rücken dabei die normative Ebene des Handelns in den Fokus der Betrachtung. Dabei gehen wir von der Überzeugung aus, dass das Wissen über die Handlungsmotive und normativen Orientierungspunkte der Kommissionsmitarbeiter hilft, die Handlungen der Kommission als Ganzes ein Stück weit verständlicher machen zu können.

In einem ersten Schritt wollen wir zunächst der Frage nachgehen, ob Kommissionsmitarbeiter eine eigenständige Gruppe darstellen. In einem weiteren Schritt wollen wir fragen, ob sich spezifische Einstellungsmuster bei den Beamten finden lassen und wenn ja, wie sich diese herausbilden. Dabei scheint es sinnvoll, – was an späterer Stelle noch ausführlicher dargelegt wird - neben den eigentlichen Einstellungen auch die Karriere und die Lebenswelt der Beamten zu beleuchten. Wir wollen ebenfalls untersuchen, was die Brüsseler Beamten über ihre eigene, einflussreiche Position denken und wer ihrer Meinung nach in einer solchen Position sitzen sollte. Gerade im Hinblick auf europäische Politikentscheidungen ist es interessant, welche Ziele sie verfolgen und wie sie die Art legitimieren, wie das geschieht.

Der vorliegende Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Um die Kommissionsbeamten als Verwaltungselite zu analysieren muss zunächst der Elitebegriff geklärt werden. Christoph Homuth wird dazu in Kapitel 1 auf die Eliteforschung allgemein eingehen, um grundlegende Begrifflichkeiten zu klären. Wenn von Kommissionsbeamten als Verwaltungselite die Rede

ist, muss geklärt werden, was damit im Rahmen dieser Arbeit verstanden werden soll. Dabei wird deutlich, dass der Elitebegriff hauptsächlich im nationalen Rahmen verwendet wird und sich die Eliteforschung bislang nur unzureichend mit der europäischen Ebene befasst hat. Es folgt darauf in Kapitel 2 eine Analyse des Herrschaftsbetriebs der EU durch Matthias Hansl. Er zeigt, dass die Brüsseler Politik zum einen geprägt ist von einem expertokratischen Arbeitsstil und diesen zum anderen auch weitergehend fördert. Dadurch kommt der europäischen Verwaltung und Fachexpertentum eine besondere Bedeutung zu. Die beschriebenen Besonderheiten bieten gewissermaßen einen Nährboden für die Elitenbildung. In Kapitel 3 werden bisherige Untersuchungen zu den Einstellungen von Kommissionsmitarbeitern rekonstruiert. Christian Baier identifiziert hierbei eine weitere Forschungslücke, da bisherige Beiträge zu der Einstellungswelt der Beamten eher widersprüchlich erscheinen und kein eindeutiges Bild zeigen können.

Deshalb wird in Kapitel 4 von Lisa Geißler vorgeschlagen, die bislang noch national verhafteten Elitendiskussion um die europäische Ebene zu öffnen, um herauszufinden, ob man auch auf dieser Ebene von einer Elite sprechen kann und wie eine solche „transnationale Elite“ auch jenseits nationaler Reproduktionsmechanismen beschaffen ist. Es wird gezeigt, dass die Kommissionsbeamten eine einzigartige Struktur aufweisen, die sich von der unterscheidet, die wird aus den Nationalstaaten kennen. Auf dieser Grundlage entwickelt Jan Riebling in Kapitel 5 die zentralen Hypothesen, die im weiteren Verlauf auf Grundlage eigener empirischer Untersuchungen überprüft werden. Als empirische Basis für die Analyse dienen qualitative Interviews mit Kommissionsmitarbeitern, die im Frühjahr 2007 in Brüssel durchgeführt wurden. In Kapitel 6 stellt Jan Riebling die genutzte Erhebungsmethode und ihre Vorteile für das Erkenntnisinteresse genauer vor. In den Kapiteln 7 bis 9 werden die durchgeführten Experteninterviews in den vorher entwickelten analytischen Dimensionen Karriere (von Matthias Hansl), Einstellungen (von Christoph Homuth) und Lebenswelt (von Lisa Geißler) ausgewertet. Zur abschließenden Überprüfung der Hypothesen dienen Kapitel 10 (von Jan Riebling) und Kapitel 11 (von Christian Baier). Der Bericht schließt mit einer kurzen Zusammenfassung.

Dieser Forschungsbericht ist das Ergebnis einer Untersuchung, die 2006/07 von fünf Bamberger Studierenden mit finanzieller Unterstützung des Jean-Monnet-Programms der Europäischen Union unter Leitung von Prof. Dr. Martin Heidenreich durchgeführt wurde. Die Untersuchung fand im Rahmen einer zweisemestrigen Lehrforschung statt; insofern

dokumentiert dieser Bericht auch das erhebliche Engagement und die Eigeninitiative von Studierenden, die sich während eines großen Teils ihres Hauptstudiums kompetent, theoretisch innovativ und mit einem außerordentlichen empirischen und zeitlichen Aufwand mit einem neuen und aktuellen Thema auseinandergesetzt haben.

Wir möchten uns sehr herzlich bei all jenen bedanken, die uns bei der Umsetzung dieses Projekts unterstützt haben, vor allen Prof. Dr. Martin Heidenreich und Fr. Dipl.-Soz. Jenny Buchkremer. Wir danken auch insbesondere den zehn befragten Kommissionsbeamten für ihre Bereitschaft, uns einen Einblick in ihre Arbeits- und Lebenswelt zu vermitteln. Nach dem gezeichneten Bild der kühlen Brüsseler Expertokratie waren wir positiv überrascht, mit welcher Freundlichkeit und Bereitschaft zur Kooperation uns begegnet wurde und über die lockere Gesprächsatmosphäre, in der wir uns stets wiederfanden. Unser Dank geht ebenso an Fr. Monica Meyer, welche uns sehr bei der Kontaktaufnahme mit unseren Interviewpartnern geholfen hat.

Teil 1 – Theoretische Grundlagen

Kapitel 1: Funktionseliten und ihre soziale Reproduktion

Dieses Kapitel soll dazu dienen, das Analyseinstrumentarium der Eliteforschung als theoretische Grundlage für die angestrebte Untersuchung der Kommissionsbeamten vorzustellen. Das Ziel dieses Kapitels ist es eine arbeitsfähige Definition von Elite zu finden, mit der es später möglich sein wird, die Frage zu beantworten, ob wir von den Kommissionsbeamten tatsächlich als Elite sprechen können. Dabei ist es zunächst hilfreich, sich die Anfänge der Elitendiskussion zu vergegenwärtigen, um über Konzepte wie Macht Gründe für Elitenbildung und Herausbildung von Verwaltungseliten zu verdeutlichen. In Bezug auf unser zentrales Erkenntnisinteresse, den Einstellungen der Kommissionsbeamten, spielen die soziale Reproduktion und Rekrutierungswege eine wichtige Rolle. Des weiteren wird im letzten Abschnitt des Kapitels danach gefragt, inwieweit der bisherige Forschungsstand eine europäische Elite adäquat und ausreichend erfasst.

Der sozialwissenschaftliche Elitebegriff

Der Elitebegriff wird in den Sozialwissenschaften kontrovers diskutiert. Dies drückt sich in der Vielzahl der verwendeten Begriffe aus: herrschende Klasse, Oberschicht, dominierende Klasse, politische Klasse, herrschende Elite, Machtelite, strategische Elite, Leistungselite, Führungsgruppe usw. Die Vielfalt der Begriffe verweist auf die unterschiedlichen Herangehensweise an das Forschungsfeld.¹

Als maßgebend für die Elitenforschung gilt weitgehend Gaetano Mosca, der als „*Begründer der modernen Elitentheorie*“ (Wasner 2004: 36) betrachtet werden kann. Von ihm stammt das berühmte Zitat:

„In allen Gesellschaften [...] gibt es zwei Klassen, eine, die herrscht, und eine, die beherrscht wird. Die erste ist immer die weniger zahlreiche, sie versieht alle politischen Funktionen, monopolisiert die Macht und genießt Vorteile, während die zweite, zahlreichere Klasse von der ersten befehligt und geleitet wird.“ (Mosca 1950: 53)

Der Begriff der ‚Klasse‘, den Mosca und andere Elitetheoretiker verwenden, ist hierbei jedoch nicht unproblematisch, denn ihm fehlt die nötige analytische Trennschärfe:

„[...] [T]he term ‘class’ [does] imply a separation between the ‘economic’ and ‘political’ spheres, according primacy to the latter [...] but it is not always clear, in the language of the elite theorists,

¹ Für einen Überblick über das Forschungsfeld vgl. Wasner 2004 und Hartmann 2004.

whether 'class' refers to a grouping from which those occupying ,elite' positions are drawn or recruited, or only those actually being in those positions at any one point of time.“ (Giddens 1972: 347f; Hervorhebung im Original)

Vilfredo Pareto, der zweite große Klassiker der Eliteforschung, behält die dichotome Aufteilung von Elite und Nicht-Elite bzw. die Masse(n), unterscheidet aber nochmals in „herrschende Elite“ (governing *élite*) und „nicht-herrschende Elite“ (non-governing *élite*) (Pareto 1983: 1424 / §2034). Ausgangspunkt für Paretos Unterteilung ist individuelle Leistung (Pareto 1983: 1421ff, §§2026ff). Er unterteilt die gesamte Elite nach gesellschaftlichem bzw. Professionsbereich; in jedem Bereich gibt es einige, die es sich besser zurecht finden, die Meister ihres Faches sind, welche die jeweilige Teilelite bilden. So gehört beispielsweise der Weltrekordhalter im 100m-Lauf zur Sportelite, die Toppmanger großer Automobilkonzerne zur Wirtschaftselite, oder Kabinettsmitglieder der Bundesregierung zur politischen Elite. Paretos Unterscheidung ist entsprechend berechtigt, wie man schon an diesen Beispielen erkennen kann, wenn man sich fragt, wessen Entscheidungen wohl die wichtigeren sind bzw. welche (unter normalen Umständen) mehr Auswirkung auf die Gesellschaft als Ganzes haben. Folglich

„[...] it makes good sense to speak (as sociologists often do) of more specialized elites, such as an elite of wealth, a military elite, an intellectual elite, and so on. But let us note that this restriction to particular resources, interests or talents indicates essentially the basis on which an elite is restricted and the domains in which its pre-eminence is primarily established; it does not indicate in the same degree the actual influence it exercises.“ (Nadel 1956: 418)

Zu beachten ist dennoch, dass die Teileliten, die zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht zum erlesenen Kreis der Herrschenden gehören, nicht machtlos sind; sie sind immerhin die Besten ihrer Disziplin und haben daher Einfluss in ihrem Geltungsbereich. Somit besitzen auch sie eine Machtbasis, die sie zu gegebener Zeit mobilisieren könn(t)en. Jemand, zu einer Elite gehört, kann also auch Einfluss darauf haben, was in der Gesellschaft passiert, auch wenn er oder sie nicht in der politischen Schaltzentrale eines Landes sitzt.

Robert A. Dahl (1958) wies auf den bedeutenden Unterschied zwischen Einflusspotential („*high potential of control*“) und tatsächlich ausgeübtem Einfluss den Fällen, in denen der Wille der Herrschenden von dem Willen der Beherrschten abweicht oder sogar gegensätzlich ist („*political effectiveness*“) auf eben jene ‚gesellschaftlich bedeutenden Entscheidungen‘; in solchen Fällen zeige es sich, ob es sich um eine – man könnte sagen – ‚echte‘ Elite und damit um ein oligarchisches politisches System oder um eine Demokratie mit der Masse als Souverän handelt.

„A ruling elite, then, is a controlling group less than a majority in size that is not a pure artifact of democratic rules. It is a minority of individuals whose preferences regularly prevail in cases of differences in preference on key political issues.“ (Dahl 1958: 464)

Dahl zufolge kann man nicht von einer herrschenden Elite sprechen, wenn diese nicht in Fällen, in dem Masse und Elite unterschiedliche Interessen haben (z.B. bei einer Steuererhöhung oder einer militärischen Unternehmung), nicht auch gegen den Willen der Masse entschieden wird.

Machtbasis und Legitimation

Ein wichtiger Teil der Elitenidentifizierung ist somit Macht. Max Weber definiert Macht folgendermaßen:

„Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung, den eigenen Willen auch gegen Widerstreben anderer durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“ (Weber 1920/2002: 711, §16)

Das bedeutet, dass eine Elite gegen den Willen der Masse handeln kann und dies auch nutzt, um ihre soziale Position zu erhalten. Somit stellt sich nun die Frage: Wie kommt es, dass die Massen dies ‚zulassen‘?

Karl Marx ging vom Klassengegensatz aus, wobei *„the class which is economically dominant also holds the reins of political power.“* (Giddens 1972: 347). Diese Erklärung reicht allerdings analytisch nicht aus. Dahl (1958: 465) betont die Notwendigkeit, dass sich die Elite ihres Machtpotentials bewusst ist und gemeinsam als Gruppe (*„potential for unity“*) in ihrem Interesse handelt; was wieder im Extremfall gegen das Interesse der Masse bedeuten kann. Diese Erklärung teilt er mit Mosca, der die *„Vorteile der Organisiertheit“* betont, die sich daraus ergeben, dass

„[h]undert Menschen, die gemeinsam nach gemeinsamen Plänen handeln, [...] tausend Menschen besiegen, die nicht übereinstimmen und mit denen man darum nacheinander einzeln fertig werden kann.“ (Mosca 1950: 55).

Daraus folgt im zulässigen Umkehrschluss, dass die Masse oder jede andere stärkere Gruppierung der Gesellschaft theoretisch in der Lage wäre, die herrschende Elite zu stürzen, ohne, wie von Marx vorhergesagt, gleich eine völlige Änderung des sozialen System zu verursachen – sofern sie sich organisieren könnte.

Mosca argumentiert, dass es sogar im Sinne der Massen ist, sich von wenigen führen bzw. beherrschen lassen. Er nimmt an, dass es eine Grundeigenschaft des Menschen gäbe, nämlich wenig Interesse an politischen Prozessen und Entscheidungen zu haben; die Eigenschaft sei besonders bei der Masse wiederzufinden (Wasner 2004: 37). Ähnliche argumentative Wege beschreitet Pareto, um die Akzeptanz der Elitenherrschaft mit einer *„vorwiegend*

psychologisch ausgerichteten Begründung“ (Hartmann 2004: 40) zu erklären. Die herausragende Stellung der Mitglieder der Herrschenden wird (zumindest ‚offiziell‘) durch ihre Verdienste für die Gesellschaft legitimiert. Nicht unwichtig ist die Frage, ob es jemand ‚verdient‘ hat, an der Spitze zu sein. Ausgangspunkt dafür war lange Zeit das Konzept der Wertelite, deren Mitglieder verstanden werden können

„[...] als auserlesene Minderheit von besonderer sozialer, sittlicher, geistig-fachlicher und politischer Qualität, sie repräsentieren damit die Leitwerte des Gemeinwesens, ihr Einfluss besteht in ihrer Vorbildwirkung.“ (Wasner 2004: 106).

Davon spricht auch Mosca (1950: 55):

„[...] Individuen, die der Masse der Beherrschten in materieller, intellektueller, sogar in moralischer Hinsicht überlegen sind, oder sie sind wenigstens Nachkommen von Individuen, die solche Vorzüge besaßen. Anders ausgedrückt haben die Mitglieder der herrschenden Minderheit regelmäßig wirkliche oder scheinbare Eigenschaften, die hochgeschätzt sind und in ihrer Gesellschaft großen Einfluss verleihen.“

Festgehalten werden kann: Eliten sind besser als der Rest der Masse. Das spiegelt sich in der Leistung wider, welche (für die Gemeinschaft) erbracht wird bzw. werden kann. Mitglieder der Elite sind folglich aus gutem Grund mit Macht ausgestattet. Welche Gründe das sind, steht aber von vornherein nicht verallgemeinern. Vielmehr kann man allerdings sagen, dass es einen Grund geben muss und eine Elite nicht durch reinen Zufall zu ihrer Machtposition gekommen ist.

Gründe für die Elitenbildung

Je größer die Gemeinschaft, desto größer ist die zu erbringende Leistung, denn mit zunehmender Größe der Gesellschaft nehmen auch Organisations- und Koordinierungsbedarf der vielen Einzelinteressen zu. Gerade in großen und modernen, d.h. repräsentativen Demokratien werden nicht jedes Mal Volksabstimmungen durchgeführt, um über jegliche (Sach-) Fragen zu entscheiden. Es werden bekanntermaßen (aus)gewählte Vertreter mit einem Mandat versehen, um im Auftrag der Masse zu entscheiden. Der Grund dafür ist der enorme Organisationsaufwand. Um die Gesellschaft beschlussfähig zu halten, ist es also nötig, dass die Verantwortung auf eine wenige übertragen wird. Das bedeutet aber auch Machtübertragung und damit eben auch die Gefahr des Machtmissbrauchs im Sinne der Eliten zur Machterhaltung. Robert Michels fasste dies in seinem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ zusammen (Michels 1970: 25-45). Ihm zufolge ist echte Demokratie somit, gerade in großen Gesellschaften, ein Ding der Unmöglichkeit.

Otto Stammer argumentiert hingegen, dass Eliten Demokratie überhaupt erst möglich machen:

„Im Zustand der gesellschaftlichen Spezialisierung und der durchgängigen Vermassung, angesichts der vorerst unüberwindlichen großen bürokratisch funktionierenden Apparaturen ist das Volk in seiner Gesamtheit überhaupt nicht in der Lage, den politischen Willen in der bei der zunehmenden Komplizierung der sozialen und politischen Entscheidungen erforderlichen Gründlichkeit und Präzision ohne Hilfe sozial und politisch aktiver Minderheiten zu bilden.“ (Stammer 1965: 73f)

Die Überlegung ist, dass das Zusammenleben in der sozialen Welt immer komplizierter wird. Um richtige Entscheidungen zu treffen oder auch nur um zu wissen, welcher Standpunkt in der gegebenen Situation zu beziehen ist, bedarf es einem wachsenden Aufwand. Dieser kann vom Einzelnen nicht bewältigt werden. So kann beispielsweise von einem Schuster mit einfacher Schulbildung kaum erwartet werden, dass er die Risiken neu entwickelter Medikamente beurteilen kann. Sicher wird er eine Meinung zu vielen Themen haben. Diese werden kaum auf so fundiertem Wissen basieren wie, im speziellen Falle der Risiken neuer Medikamente, die Meinung eines Chemie- oder Medizinprofessors.

„Die Schlussfolgerung ist demzufolge klar: Die Demokratie der Massengesellschaft braucht sowohl eine feste Führung und ein gut funktionierendes Elitensystem wie einen verlässlichen Kontrollmechanismus, wenn sie er Aufgabe gerecht werden will, Resonanz im Volke für ihre politischen Entscheidungen zu finden.“ (Stammer 1965: 76)

Zusammenfassend heißt das, dass Modernisierungs- und Demokratisierungsprozesse Elitenbildung somit erforderlich machen und zwar deshalb, weil die Organisation und Führung von (großen) modernen Gesellschaften nicht ohne die Fähigkeiten der Eliten möglich ist.

Funktionseliten

Die Massen sind auf Expertenwissen angewiesen, um ihre Interessen zu vertreten bzw. in ihrem Sinne vertreten zu lassen. Eine Machtübertragung ist demnach nötig; frei nach dem Motto ‚Die werden schon wissen, was das Beste ist‘ – natürlich mit dem Wissen, das dazu auch ein gewissen Handlungs- und Entscheidungsspielraum nötig ist.

Ausgehend von der Überlegung, dass gesellschaftliche Modernisierungsprozesse zu funktionaler Differenzierung gesellschaftlicher Teilbereiche führen, was wiederum auch Auswirkung auf die Elite(n) in einer Gesellschaft hat, weist Stammer auf die Entstehung eines „*pluralen Elitesystems*“ (Wasner 2004: 108) hin. So entsteht in jedem Teilbereich eine eigene Elite. Diese Funktionseliten definiert Stammer als

„[...] die mehr oder weniger geschlossenen sozialen und politischen Einflussgruppen, welche sich aus den breiten Schichten der Gesellschaft und ihren größeren und kleineren Gruppen herauslösen, um in der sozialen oder der politischen Organisation des Systems eine bestimmte Funktion zu übernehmen. Gemeint sind außerdem die kleinen Einflussgruppen, die sich im Bereich des Staates durch die Übernahme bestimmter politischer Funktionen herausbilden, Gruppen, welche in der Gesellschaft Resonanz suchen und vom Volk in seiner Gesamtheit kontrolliert werden.“ (Stammer 1965: 71)

Die Legitimierung der Machtbasis dieser Eliten kommt von ihrer Funktion, die sie für die Gesellschaft erfüllen. Das ist beispielsweise bei den Politikern die Gesetzgebung, um ein geregeltes Zusammenleben zu ermöglichen; bei der Wirtschaftselite bzw. den Managern die Vermehrung des ihnen anvertrauten Kapitals durch Produktion von Gütern bzw. Erbringung von Dienstleistungen; bei den Journalisten, die (objektive) Berichterstattung, was Öffentlichkeit schafft und die Meinungsbildung ermöglicht; oder bei den Gewerkschaftsvertretern die Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen gegenüber den Arbeitgebern.

Administrative Eliten

Die Übernahme einzelner Funktionen impliziert einen Koordinationsbedarf zwischen den einzelnen Teil- bzw. Funktionseliten. Koordination bedeutet in den meisten Fällen vor allem, insbesondere in modernen Gesellschaften, Verwaltung. Wie auch in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen existiert auch hier eine eigene Elite. Diese bildet einen Knotenpunkt zwischen den anderen gesellschaftlichen Sphären, insb. ist hat sie enge Verbindung zur politischen Elite. Die Durchsetzung von politischen Entscheidungen ist stark von der vorherrschenden Verwaltungsstruktur abhängig. „[...] *Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung.*“ (Weber 1922/1972: 126; Hervorhebung im Original). Bei der Untersuchung einer administrativen Elite eignet sich Max Webers Idealtypus der legitimen Herrschaft, die Bürokratische Herrschaft (Weber 1922/1972: 124ff). Weber hebt besonders die Sachlichkeit der Arbeits- und Verwahrensweise hervor und die Legitimierung durch Leistung, die sich unter anderem in der Qualifikation der Mitglieder zeigt. Greift man auf die Unterscheidung von Pareto zurück, von nicht-herrschender und herrschender Elite, so ist davon auszugehen, dass die administrative Elite im Gegensatz zu administrativen Elite eher einer nicht-herrschenden Elite entspricht. Sie erhält lediglich Handlungsanweisungen von der Politik und setzt diese nach bestimmten, wiederum von der Politik vorgegeben Richtlinien und Verwahrensweisen, um.

Gerade im europäischen Kontext wird der administrativen Elite besondere Bedeutung zugeschrieben, insb. was auch ihren Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse und Ergebnisse angeht. Auf europäischer Ebene scheint es zu einer besonderen Herrschaftsform mit stärkerer Einbeziehung der Bürokratie gekommen zu sein (vgl. Kapitel 2).

Soziale Reproduktion von Eliten

Bei der Untersuchung der Reproduktion von Eliten wird oft unterschieden, wie offen sie gegenüber der Masse sind. Wichtig ist allerdings auch der Zugangsweg zur Eliteposition. Wenn von Elitenreproduktion gesprochen wird, fällt meistens auch der Begriff der „Elitenzirkulation“. „Elitenzirkulation“ bzw. „Kreislauf der Eliten“ (je nach Übersetzung) wurde maßgeblich von Pareto geprägt (Pareto 1983: 1421ff). Dabei geht es um den Wechsel der Elite im zeitlichen Verlauf und den Austausch von Einzelnen in bestimmten Positionen. Pareto unterscheidet zwischen zwei Zirkulationsprozessen; Austauschprozesse zwischen regierender und nicht-regierender Elite bilden den kleinen Kreislauf, in dem Kooptation von oben oder Infiltration von unten betrieben wird ohne jedoch eine gesamtgesellschaftliche Umwälzung zu vollführen (bspw. in Form von gewaltsamer Revolution), während letzteres als der große Zyklus beschreiben wird. Die Frage nach ‚Offenheit‘ bzw. ‚Geschlossenheit‘ von Elitenpositionen bezieht sich darauf, wie leicht es ist in die Elite aufzusteigen. Dabei sind geschlossene oder oligarchische Elite solche, die den generellen Zugang und die Zugangswege in ihre Reihen ausschließlich kontrollieren. Offene Eliten hingegen sind nicht oder nur (sehr) bedingt in der Lage den Zugang zu kontrollieren, der maßgeblich von der gesamten Gesellschaft bestimmt wird (Wasner 2004: 19).

Giddens weist darauf hin, dass

„[t]he measurement of the ‚circulation‘ of elites between the generations, which defines the degree of ‚openness‘ or ‚closure‘ of access to the elite groups, is obviously of key importance: but if we do not know what are the channels through which this occurs, it is extremely difficult to interpret the significance of whatever mobility rates are found.“ (Giddens 1972: 362).

Zudem „[...] it is not sufficient merely to distinguish the degree of ‚openness‘ or ‚closure‘ in recruitment; we must also study the channels whereby such recruitment takes place. Even where recruitment to elite positions is relatively ‚closed‘, there must be certain ‚avenues‘ of mobility from within the privileged class.“ (ebd.: 349, Hervorhebung im Original).

Die Art und Weise der Rekrutierung kann beispielsweise durch Geburt bestimmt sein (aristokratische Elite), durch (ererbten) Reichtum (plutokratische Elite), durch göttliche Auswahl (theokratische Elite), oder durch Leistung (meritokratische Elite).

Gerade die letztgenannte Art ist heftig umstritten. Schon Pareto ging davon aus, dass Leistung der primäre Zugangsfaktor zur Elite ist (Pareto 1983: 1421ff, §§2026ff). Er räumt aber auch ein, dass nicht nur Leistung ausschlaggebend ist, sondern auch Faktoren, wie Reichtum, Familienabstammung oder Beziehungen. Gerade diese Faktoren, welche die soziale Ungleichheit konstituieren, haben maßgeblich Einfluss auf den Zugang zu Elitepositionen. Eine Untersuchung von Elite impliziert damit auch gleichermaßen eine Untersuchung sozialer Ungleichheit.

Rekrutierung und soziale Ungleichheit

Pierre Bourdieu hat sich besonders mit der Frage beschäftigt, wie sich soziale Ungleichheit auf die Eliterekrutierung auswirkt. (Hartmann 2004: 84-98; Wasner 2004: 60-66). Wichtige Bedeutung im Prozess der Eliterekrutierung kommt von der Legitimation. In einer modernen, demokratischen Gesellschaft werden bestimmte Wege der Rekrutierung (bspw. durch Geburt – außer in den noch vorhandenen Königshäusern, aber nicht in der Politik) nicht mehr von der Masse akzeptiert. Von zentraler Bedeutung ist der prinzipielle Zugang zu allen hohen Positionen abhängig von der persönlichen Leistung. Bourdieus zeigt aber, dass dies nur ein scheinbar der Fall ist bzw. dass soziale Ungleichheit enorme Auswirkung auf die Zugangschancen unterschiedlicher Klassen hat und spricht von der „*Illusion der Chancengleichheit*“ (Bourdieu 2004).

In modernen, funktional differenzierten Gesellschaften herrscht das Ideal der Meritokratie, was man lapidar mit ‚wer viel leistet, der verdient auch viel‘ gleichsetzen könnte. Bildungstitel haben deshalb die zentrale Stellung als Leistungsanzeiger eingenommen. Bourdieu hat in seinen Studien gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit einen hohen Bildungstitel und damit Zugang zur Elite zu bekommen entscheidend von der sozialen Herkunft abhängt. Dabei spielt der Begriff des Habitus eine wichtige Rolle. Der Habitus kann als Verinnerlichung der Klassenlage verstanden werden, die im Zusammenspiel mit den individuellen Erfahrungen prägend wirkt, und wird im Verhalten, d.h. im Kleidungsstil, Essgewohnheiten, Ausdrucksweise etc. einer Person sichtbar. Da Erfahrungen auch eine Rolle spielen, ist der Habitus keine einmal festgelegte und sonst unveränderliche Begebenheit, sondern unterliegt ständiger Veränderung. Man spricht von klassenspezifischem Habitus, um den Unterschied zwischen den einzelnen Klassen zu verdeutlichen und sie gegeneinander abzugrenzen. Den Mitgliedern der einzelnen Klassen sind die Unterschiede auch jederzeit bewusst und sie bestimmen mitunter das Verhalten zueinander (Hartmann 2004: 88-93).

Mit der Veränderung der Legitimierungsgrundlagen für Eliterekrutierung steht formale Bildung im Vordergrund. Man kann von einem Übergang der Vererbung von Machtpositionen zu einer ‚Vererbung von Bildungstiteln‘ sprechen. Für Frankreich hat Bourdieu hier die entsprechenden Untersuchungen vorgelegt (Bourdieu 2004). Er kommt zu dem Schluss, dass die Oberklasse durch geschickten Einsatz ihrer Kapitalarten die Chancen ihrer Sprösslinge dramatisch gegenüber den anderen Klassen steigert, und dass das französische Bildungssystem dies noch fördert. Für Deutschland findet Hartmann ähnliche

Ergebnisse in der deutschen Elitenlandschaft und gibt dem Ergebnis seiner Studie den vielsagenden Titel „Der Mythos von der Leistungsgesellschaft“ (Hartmann 2002).

Stand der europäischen Elitendiskussion

Nach den vorangegangenen theoretischen Überlegungen zu Eliten im Allgemeinen soll nun auf Eliten im europäischen Rahmen eingegangen werden.² Hierbei kann verdeutlicht werden, dass die Elitendiskussion bisher hauptsächlich auf nationaler Ebene stattgefunden hat bzw. stattfindet - ein Hinweis auf den methodologischen Nationalismus der Elitendiskussion.³

Bei den Untersuchungen zu einzelnen europäischen Nationalstaaten wird deutlich, dass die Elitenlandschaft maßgeblich von fünf Faktoren beeinflusst wird (Wasner 2004: 129ff): Das *politische System* strukturiert die politische Elite und die Rolle und Gestaltungsmöglichkeiten der anderen Eliten mittel- und unmittelbar. Die *politische Kultur* bestimmt die Legitimationsbasis der Eliten und ist geprägt von gesellschaftlichen Konfliktlinien. Das *Bildungssystem* ist verantwortlich für Chancengleichheit hinsichtlich des Zugangs zu den Spitzenpositionen. Das *Gewicht einzelner gesellschaftlicher Sektoren* zeigt den unterschiedlichen Einfluss je nach Sektor und damit Bedeutung von verschiedenen Funktionseliten an. *Sozialstrukturelle und sozioökonomische Faktoren* als historische Entwicklungsprozesse sind mitentscheidend, welche Gruppen in Elitepositionen aufrücken können. Dadurch ergeben sich bei der Untersuchung der Eliten zwei Dimensionen: deren Struktur und die Reproduktion.

Im europäischen Vergleich unterscheiden sich die nationalen Eliten stark von einander. Während in Frankreich und England insbesondere die Bildungssysteme starken Einfluss haben und man sogar von Elitebildungssystemen sprechen kann, was letztendlich zu einer von der Gesellschaft teilweise gelösten, homogenen Elite führt, sind in Deutschland eher soziale Faktoren außerhalb des Bildungssystems ausschlaggebend für das Erreichen von Elitepositionen und man kann generell von einer heterogeneren und integrierteren Elite sprechen. In anderen Ländern, insb. in den postkommunistischen Ländern Mittel- und Osteuropas aber auch in Spanien, sind die Eliten von systemischen Umbrüchen stark beeinflusst.

² Dabei kann hier nicht die gesamte Diskussion oder sämtliche Untersuchungsergebnisse präsentiert werden. Für einen Überblick siehe Wasner 2004: 135-149; Hartmann 2004: 136-147.

³ In Kapitel 3 wird auf die aufkeimende Diskussion und Untersuchungen um eine Europäische Elite eingegangen.

Die Struktur und die Rekrutierungswege sind in allen einzigartig aufgrund der historischen und gesellschaftlichen Entwicklung der Länder. Europa besitzt also kein einheitliches Eliterekrutierungssystem, in allen Nationalstaaten gibt es einen eigenen Weg, der zu beschreiten ist; aber nicht in allen ist ein ‚Königsweg‘ erkennbar. Verschiedene Faktoren der systemischen Umwelt beeinflussen die gesellschaftlichen Eliten und deren Reproduktion und unterschiedliche Reproduktionsweisen und -mechanismen nationaler Eliten führt zu unterschiedlicher Elitenstruktur in den einzelnen Staaten. Die gesellschaftlichen Strukturen sind entscheidend dafür, wie die Macht zwischen den einzelnen Elitengruppen verteilt ist.

Schlussfolgerungen

Um sich dem Phänomen einer möglichen europäischen Elite zu nähern, erweist sich die Definition von Ursula Hoffmann-Lange als sinnvoll:

„Der sozialwissenschaftliche Elitebegriff bezeichnet Personen bzw. Personengruppen, die über wichtige Machtressourcen verfügen, die es ihnen erlauben, Einfluss auf gesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen zu nehmen. Damit ist der Begriff nicht auf politische Eliten im engeren Sinne beschränkt, d.h. nicht auf führende Politiker. In modernen Gesellschaften gehören beispielsweise auch die Inhaber von Führungspositionen in Verwaltung, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft sowie wichtigen Interessensgruppen zur gesellschaftlichen Elite. Ihr Einfluss kann sich auf die Kontrolle unterschiedlicher Machtressourcen gründen: u.a. auf die mit politischen Ämtern verbundene formale Gesetzgebungsbefugnis, die Verfügungsgewalt über Kapital, die Fähigkeit zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung, aber auch auf persönliche Qualifikation wie Expertentum und Verhandlungsgeschick.“ (Hoffmann-Lange 1992: 83).

Diese Definition eignet sich für unser Forschungsinteresse deshalb besonders, weil es mit ihr möglich ist, auch andere Personengruppen als Elite in einer Gesellschaft bzw. eines sozialen Systems zu identifizieren, die man sonst vielleicht übersehen hätte. Ein weiterer Vorteil ist, dass sie systemunabhängig ist; d.h. sie ist nicht auf eine einzelne Gesellschaft, bspw. die französische oder deutsche Gesellschaft, begrenzt, sondern auf Eliten aller sozialen Systeme anwendbar. Das schließt die Europäische Union (EU) folglich mit ein, wodurch sich die europäischen Eliten untersuchen lassen.

Die Analyse einer europäischen Elite stellt Europawissenschaftler aber dennoch vor ein Problem: Die bisherigen Beiträge zur Elitenforschung befassen sich (fast) ausschließlich mit nationalen Eliten und deren Reproduktion. Deshalb ist es schwer, trotz einer allgemein guten Definition von Elite und einer soliden theoretischen Grundlage, die Ebene von Nationalstaat zu Europa zu wechseln. Die Analyseinstrumente, die dazu dienen die nationalstaatliche Elitenlandschaft zu untersuchen, können im günstigsten Fall nur eingeschränkt nutzbar gemacht werden. Es ergeben sich die Fragen, ob man von der Struktur der einzelnen

nationalen Eliten auf die Struktur der europäischen Elite schließen kann und wie die Reproduktion auf europäischer Ebene mit der nationalen zusammen hängt.

Die Europäische Union benötigt gerade durch ihre Größe und Komplexität, die sich aus den mittlerweile 27 Nationalstaaten ergibt, eine besondere Führungsstruktur. Es ist daher anzunehmen, dass sich die europäischen Eliten auch von den nationalstaatlichen unterscheiden. Unklar bleibt hingegen beim aktuellen Stand der Diskussion, wie diese konstituiert sind.

Kapitel 2: Europäische Verwaltungseliten im aktuellen sozialwissenschaftlichen Diskurs

Im folgenden Kapitel sollen exemplarisch zwei sozialwissenschaftliche Arbeiten diskutiert werden, die sich mit der europäischen Verwaltungselite befassen. Ziel dieser Darstellung ist einerseits die Einbettung unserer Arbeit in den breiteren sozialwissenschaftlichen Diskurs zum Thema Karrieren, Arbeitsweisen und Einstellungen der europäischen Verwaltungselite. Andererseits soll der Vergleich unserer Ergebnisse mit dem schon vorhandenen Wissen zu diesen Themen ermöglicht werden.

Zu diesem Zweck werden die Forschungsperspektiven, Kernargumente und Ergebnisse der beiden Arbeiten kurz vorgestellt und zur Erarbeitung eines eigenen Ansatzes fruchtbar gemacht. Zusätzlich werden auf der Basis der beiden Arbeiten Fragen generiert, die in unsere eigenen Untersuchungen einfließen sollen. Dabei wird sich zeigen, dass die beiden Autoren im Grunde genommen zwei einander entgegengesetzte und komplementäre Thesen vertreten, auf deren Basis wir in den nachfolgenden Kapitel einen eigenen Analyserahmen aufbauen wollen. Damit kann unser Ansatz als Versuch verstanden werden, die im Folgenden diskutierten Theorien zu integrieren, offene Fragen zu klären und an den Ergebnissen der bisherigen sozialwissenschaftlichen Forschung zum Thema europäische Verwaltungselite anzuknüpfen.

Die EU-Kommission: Keimzelle europäischer Identität und Solidarität?

Die Studie „Building Europe“ von Cris Shore geht der Frage nach, ob die Beamten der europäischen Verwaltungselite als Pioniere einer europäischen Identität und Solidarität gelten können. Für die vorliegende Arbeit ist Shores Studie vor allem deshalb von Bedeutung, weil sie sich mit den Werten und Einstellungen der Kommissionsbeamten, ihrem alltäglichen Leben und der formellen und informellen Organisationskultur innerhalb der Kommission beschäftigt. Fragen nach Einstellungen und Werten der Kommissionsbeamten sowie ihrer Lebens- und Arbeitswelt in Brüssel werden in unserem Ansatz ebenfalls eine zentrale Rolle spielen.

Shore steht den Konzepten allgemeiner europäischer Identität und Solidarität skeptisch gegenüber. Identifikation und Solidarität mit Europa haben seiner Meinung nach zwar einen prominenten Platz in den öffentlichen Reden der Europapolitiker und der Selbstdarstellung der EU, sind aber bei den Bürgern noch längst nicht in dem Ausmaß vorhanden, wie die EU

gerne behauptet. Shore stellt daher in seiner Studie die Frage, ob sich eine solche Identität und Kultur möglicherweise im Herz der europäischen Institutionen, nämlich unter den Beamten der Kommission und in deren Organisationskultur entwickelt hat. Falls auch unter denjenigen, die täglich an der Konstruktion und Integration der EU mitarbeiten, keine Solidarität, kein Zusammengehörigkeitsgefühl existiert, wie sollte dann eine solche Solidarität unter den Bürgern der EU im allgemeinen entstehen können (Shore 2000: 126)?

Die Förderung europäischer Identität und Solidarität durch formale Regeln

Shore identifiziert „Supranationalismus“ als einen tragenden Begriff der Selbstdarstellung der Kommission, aber auch als Grundprinzip ihrer formalen Regelungen. Der Begriff bezeichnet (in diesem Zusammenhang) einen

„Community spirit: a political ideal, a model of post-nationalist government and a style of administration.“ (Shore 2000: 138)

Durch die europäische Union sollen Nationalismus und Partikularismus überwunden und eine europaweite Solidarität aufgebaut werden; ein „*Homo Europaeus*“ soll entstehen. Die Kommission darf daher als zentrales Organ der EU keinesfalls von nationalstaatlichen Regierungen beeinflussbar und abhängig sein, die Loyalität ihrer Beamten muss auf die EU zentriert sein (Shore 2000: 139). Das Ideal des Supranationalismus muss also zu allererst in den Reihen der Beamten der Kommission verwirklicht werden, wenn es eine Chance auf europaweite Realisierung haben soll.

Viele formale Regelungen der Kommission sind daher vom Supranationalismus geprägt, so auch die Rekrutierung von Kommissionsbeamten: im Gegensatz zu internationalen Organisationen wie UN oder NATO wählen die verschiedenen Institutionen der Kommission ihre Beamten selbst aus. Da die Kommission von nationalstaatlichen Einflüssen unabhängig sein soll und die Beamten nicht als Vertreter ihrer Heimatländer agieren sollen, kommt die Nationalität als Auswahlkriterium nicht in Frage. Zumindest in der Theorie, so Shore, gibt es keine nationalen Quoten bei der Besetzung von freien Posten in der Kommission, außer auf den Spitzenpositionen. Stattdessen sollen Bewerber nur aufgrund ihrer in formal festgelegten Auswahlverfahren (Concours) erhobenen Leistungen ausgewählt werden. Zudem verpflichten sich die Beamten, bei ihrer Arbeit nur das Interesse der Gemeinschaft im Sinn zu haben und keine Weisungen von Regierungen, Parteien oder anderen Gruppen von außerhalb anzunehmen (Shore 2000: 139ff.).

Insgesamt kann man also Supranationalismus als einen Begriff bezeichnen, der der Kommission einerseits zur Selbstbeschreibung, andererseits als Idealbild und Zukunftsvorstellung ihrer selbst dient. Auch wenn der Begriff im heutigen Diskurs um die EU keine prominente Rolle mehr spielt, ist er dennoch tief und dauerhaft in ihre formalen Organisationsstrukturen eingeschrieben (Shore 2000: 142).

Sozialisation und Integration in der Arbeits- und Lebenswelt

Neben den oben erwähnten Rekrutierungsverfahren und Richtlinien, die die Unabhängigkeit der Kommissionsbeamten von ihrem Herkunftsland und ihre Identifikation mit der EU quasi „von oben“ verordnen, beschreibt Shore mit dem Begriff „Engrenage“ einen ebenso wichtigen Prozess, der eher die Integration der Beamten durch situative und alltagsweltliche Einflüsse „von unten“ fokussiert. Engrenage bezeichnet den Prozess der schrittweisen und zwangsläufigen Einbindung der Beamten in EU-interne Netzwerke, die damit einhergehende Sozialisation, die daraus resultierende Übernahme von Normen und Werten der EU und die Entstehung von Solidarität unter der Beamtenschaft:

„...it functions as a mechanism to 'Europeanise' national administrative and political elites by socially and symbolically transforming them into a cohesive 'supranational' elite.“ (Shore 2000: 148)

Shore arbeitet zwei Prozesse heraus, die der Sozialisation und Integration Vorschub leisten: Die soziale und räumliche Segregation der Beamten und die gemeinsame Erfahrung der Entwurzelung.

Die soziale Schließung der Arbeits- und Lebenswelt

Durch die fortschreitende Integration Europas und das damit verbundene Wachstum der Kommission ist in Brüssel eine Art Parallelgesellschaft der EU-Funktionäre und Beamten entstanden, die neben der alten Brüsseler Gesellschaft existiert. Es gibt Gegenden in Brüssel, die beinahe ausschließlich von EU-Beamten bewohnt werden. Durch ihre hohen Gehälter und ihren quasi-diplomatischen Status unterscheiden sich die Beamten auch durch ihren Lebensstil stark von den übrigen Bewohnern Brüssels. Das Ergebnis ist eine Art „Euro-Ghetto“, eine sozial und räumlich abgeschlossene Lebens- und Arbeitswelt, in der die Beamten getrennt von der restlichen Bevölkerung Brüssels wohnen, leben und arbeiten. Die meisten Beamten berichten, dass sie kaum Kontakte zu Belgiern außerhalb der Kommission haben. Viele verbringen zudem nur ihre Arbeitstage in Brüssel und kehren in ihrer Freizeit in ihr Herkunftsland zurück (Shore 2000: 162).

Es ist plausibel anzunehmen, dass Kommissionsbeamte die sich täglich lange und intensiv mit Belangen der EU befassen und auch außerhalb ihrer Arbeit nur mit anderen Beamten verkehren, mit denen sie hauptsächlich über ihre Arbeit sprechen, im Laufe der Zeit eine starke Identifikation mit der EU und der Kommission als ihrem direkten Arbeitgeber aufbauen.

„[W]hile these practices may help to distance EU officials from ordinary Belgians, they also contribute to forging solidarity and a sense of 'European identity' among fellow Eurocrats.“ (ebd.)

Die sozial geschlossene „Parallelwelt“ der Kommissionsbeamten unterstützt die Entstehung europäischer Identität und fördert ein Gemeinschaftsgefühl, das auf der Identifikation mit der eigenen Arbeit und der Kommission insgesamt beruht.

Die geteilte Erfahrung der Entwurzelung als Keimzelle der Solidarität

Neben der sozialen und räumlichen Segregation gibt es einen weiteren Faktor, der die Entstehung einer europäischen Identität und Solidarität unter den Kommissionsbeamten fördert: die meisten von ihnen teilen die Erfahrung der sozialen Entwurzelung, die mit ihrer Arbeit bei der Kommission einhergeht. Viele von ihnen haben ihr Herkunftsland verlassen, um nach Brüssel zu gehen. Alle leben und arbeiten in einem anfänglich fremdartigen multilingualen und multikulturellen Umfeld. Viele bedienen sich bei ihrer Arbeit einer oder mehrerer Fremdsprachen. Daraus resultiert eine

„'exile mentality': namely, an orientation towards cliquishness and the creation of a strong sense of boundary and difference.“ (Shore 2000: 164)

Die gemeinsame Erfahrung der Entwurzelung und des multikulturellen und -lingualen Arbeitsalltags kann also ebenfalls zur Entstehung einer Gruppensolidarität unter den Beamten führen. Shore merkt jedoch relativierend an, dass die privaten Kontakte der meisten Beamten nach den Kriterien Nationalität und Sprache strukturiert sind. Während also die Beziehungen im Arbeitsalltag transnational geprägt sind, spielen im privaten Bereich Kontakte zu Menschen aus dem eigenen Sprach- und Kulturraum die entscheidende Rolle (ebd.). Shore fasst seine Erkenntnisse zur Integration durch alltagsweltliche Faktoren wie folgt zusammen:

„The factors that shape the everyday experience of being an EU civil servant in Brussels – depaysement, quasi-diplomatic identity, multilingual work environment, residential segregation, separate schooling for their children, the relative affluence, job security and high status of their position, the continuous exposure to institutional norms and practices certainly help to foster a strong esprit de corps among staff.“ (Shore 2000: 166)

Die Organisationskultur der Kommission

Obwohl Shore die Wirksamkeit von sozialer Schließung und Entwurzelung anerkennt, bestreitet er, dass die Kommission tatsächlich die harmonische, solidarische, supranationale Einheit ist, als die sie sich gerne in der Öffentlichkeit darstellt. Eine nähere Betrachtung der Organisationskultur der Kommission bringt Konflikte und Brüche ans Tageslicht, die am Idealbild der solidarischen transnationalen Verwaltungseliten als Pioniere der europäischen Identität zweifeln lassen. Laut Shore gibt es in der Kommission zwei komplementäre Organisationskulturen: eine formelle und eine informelle (Shore 2000: 174). An den Stellen, wo die formelle Kultur versagt, bedienen sich die Beamten informeller Wege, um Probleme zu lösen und Ziele zu erreichen. Ursache für die Entstehung und den Fortbestand der informellen Organisationskultur sind laut Shore nicht so sehr die Unterbesetzung der Kommission und die Einflussnahme der Mitgliedsstaaten als die starke Bürokratisierung der Kommission – die Starre des Regelwerkes – und das Fehlen von Personalpolitik und -management (Shore 2000: 198).

Die informellen Netzwerke und Praktiken ermöglichen einerseits das Funktionieren der Kommission insgesamt. Andererseits behindern eben diese Netzwerke und Praktiken die Entstehung eines wirklich supranationalen Verwaltungsapparates, denn sie vertreten und verbreiten die Interessen partikularer Gruppierungen und nicht das europäische Interesse. Die Kommission stellt einen sozialen Raum dar, in dem die verschiedenen europäischen Kulturen und Interessenlagen ständig aufeinander treffen. Indem die Kommissionsbeamten die Grenzen ihrer eigenen Kultur überwinden und über den Tellerrand der Interessen ihres Herkunftslandes schauen, könnte in der Kommission eine Keimzelle jener viel beschworenen europäischen Identität, der Solidarität über National- und Kulturgrenzen hinweg, entstehen. Die Unzulänglichkeiten der Organisationskultur der Kommission öffnen jedoch Tür und Tor für informelle Gruppen und Netzwerke, die zwar einerseits das Funktionieren der Kommission gewährleisten, andererseits aber partikuläre (z.B. nationalstaatliche oder politisch-ideologische) Interessen fördern und stabilisieren und damit die Entstehung einer am europäischen Interesse orientierten solidarischen Verwaltungselite untergraben. Diese Netzwerke heben auch die Wirkung der formellen Regelungen, die Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen und Orientierung am europäischen Interesse teilweise auf: Über persönliche Bekanntschaften und Einflussnahme von Netzwerken wird es möglich, Karrieren an den formellen Regeln vorbei zu beschleunigen und zu steuern. Auch das Vorhandensein informeller Nationalitätsquoten ist ein Effekt solcher Netzwerke.

Concours, Parachutage, Sousmarins: Offene und verborgene Wege in die Kommission

Theoretisch, so Shore, müssten alle, die einen dauerhaften Posten bei der Kommission anstreben, als erstes den sogenannten „Concours“ absolvieren. Diejenigen, die dieses Auswahlverfahren überstehen, werden in eine Reserveliste aufgenommen, von der die Kommission dann bei Bedarf neue Mitarbeiter rekrutiert. Auch erfolgreiche Absolventen des Concours haben keine Garantie, wann und ob sie einen Posten bei der Kommission bekommen. Shore betont, dass gerade für diese Bewerber das Knüpfen von Kontakten zu zukünftigen Vorgesetzten und Selbstpromotion über persönliche Netzwerke der Schlüssel zu einem Beamtenposten darstellt (Shore 2000: 190-193). Dieser offizielle Weg in die Kommission – der Concours – erscheint zwar vergleichsweise mühsam und aufwändig, steht jedoch mit dem Prinzip des Supranationalismus im Einklang: Die Beamten werden ausschließlich nach dem Leistungskriterium beurteilt und ausgewählt; politische Affinitäten, Netzwerke und Nationalität spielen keine Rolle. Dass man von der Reserveliste erst durch die Nutzung persönlicher Beziehungen zu einem tatsächlichen Posten gelangen kann, mag bereits als Rückschlag für das supranationalistische Ideal der Kommission gedeutet werden. Darüber hinaus identifiziert Shore aber ein weiteres, weit größeres Hindernis bei der Verwirklichung dieses Ideals, nämlich die Existenz informeller Wege in die Kommission, die den gesamten Concours umgehen und nur auf persönlichen Netzwerken und politischer Protektion beruhen. Obwohl theoretisch alle permanenten Beamten der Kommission den Concours durchlaufen müssen, gelingt es vielen, den offiziellen Rekrutierungsweg zu umgehen und dennoch an einen regulären Posten zu gelangen. Diese „sousmarins“ (U-Boote) gelangen durch ein „system of 'internal' competitions or 'titularisation' exams“ (Shore 2000: 197) an dauerhafte Posten. „Parachutage“ ist ein weiterer Begriff für die offenbar gebräuchliche Praxis, externe Beamte mit Hilfe informellen nationalstaatlichen oder parteipolitischen Einflusses am Concours vorbei in dauerhafte, politisch entscheidende Positionen in der Kommission zu bringen. Shore stellt fest:

„[A] number of 'dysfunctional' practices have become virtually institutionalised, from nepotism (...) and parachuting staff at the top to 'rigged exams' and back door recruitment methods.“ (ebd.)

Wie bereits erwähnt, sieht Shore in der Rigidität der formellen Regelungen und dem Fehlen notwendigen Personalmanagements die Ursachen für die Entstehung der informellen Organisationskultur. Neu eingestellte Beamte werden nach ihrer Einstellung kaum betreut oder eingewiesen. Die Folgen sind „extreme individualism, factionalism and empire-

building“ (Shore 2000: 198). Die informellen politischen und persönlichen Netzwerke üben prägenden Einfluss auf das Wertesystem der Beamten und wirken damit potentiell der Orientierung am europäischen Interesse und der Entstehung einer solidarischen Verwaltungselite entgegen.

Zwischenfazit: Die Kommissionsbeamten als Pioniere der europäischen Solidarität?

Das Bild, das Shore von den Kommissionsbeamten zeichnet, hat zwei Gesichter: Einerseits kann man sie begründet als solidarische Elite bezeichnen, die sich mit der EU und ihren supranationalistischen Idealen identifiziert. Sowohl die formellen Rekrutierungsverfahren und die Regeln, die den Arbeitsalltag der Beamten bestimmen, als auch der Prozess der sozialen Schließung und die gemeinsame Erfahrung der Entwurzelung macht aus den Beamten eine solidarische Gemeinschaft und sorgt für Identifikation mit und Loyalität gegenüber der Kommission. Andererseits führt die starre Bürokratie der Kommission und die fehlende Betreuung des Personals zur Entstehung informeller Netzwerke und öffnet die Tore für politische Einflussnahme durch Nationalstaaten und andere Interessengruppen, für persönliche und politische Bevorzugung und Protektion.

Trotz dieser umfassenden Beschreibung, deren theoretische Kernelemente in unserem eigenen Ansatz verarbeitet werden sollen, bleiben wichtige Fragen offen. Zunächst fällt auf, dass Shore seine gesamte Erklärung der Einstellungen von Kommissionsbeamten auf Faktoren aufbaut, die erst in Brüssel ihre Wirkung entfalten. Formelle Regeln, Segregation, Entwurzelung und informelle Netzwerke wirken erst dann auf die Beamten ein, wenn sie bereits in der Kommission angekommen sind. Die Frage, ob und wie sich die vorherige Karriere der Beamten auf ihre späteren Einstellungen und Werte auswirkt, wird jedoch nicht gestellt. Dabei erscheint es plausibel, dass Beamte aus verschiedenen kulturellen Umfeldern, Bildungssystemen und Berufsfeldern unterschiedlich auf die Einflüsse reagieren, denen sie in Brüssel ausgesetzt sind. Beamte, die in Parteien oder Ministerien tätig waren, bilden in Brüssel vielleicht andere Einstellungen aus als solche, die in der Wissenschaft oder Wirtschaft beschäftigt waren. Spaltungen im Wertesystem der Kommissionsbeamten müssen daher nicht unbedingt auf dem Einfluss informeller Netzwerke beruhen, sondern können Effekte früherer Sozialisation im Herkunftsland sein.

Aufgrund der Fokussierung von Sozialisationseffekten, die erst in Brüssel wirksam werden, kann man Shore als Vertreter einer impliziten Homogenisierungsthese betrachten: Er blendet die Auswirkung von Karrieren und Erfahrungen außerhalb der Kommission aus und nimmt

damit implizit an, dass diese Erfahrungen und die daraus resultierenden Einstellungen von der Sozialisation innerhalb der Kommission so sehr verändert werden, dass die Herkunft aus verschiedenen Nationalstaaten und ihre jeweilige Karriere für die Einstellungen der Beamten am Ende keine Rolle mehr spielt. Auch die Möglichkeit, dass die Homogenität der Brüsseler Beamtenschaft aus der Tatsache resultiert, dass hier nur Menschen arbeiten, die bereits vor ihrer Aufnahme in die Kommission eine gewisse Identifikation mit Europa entwickelt haben, bleibt unbeachtet. Laut Shore findet insofern eine Homogenisierung der Beamten statt, als ihre Einstellungen trotz ihrer unterschiedlichen Herkunft alleine von kommissionsinternen Prozessen und der Struktur ihrer Lebenswelt in Brüssel abhängen. In unserem eigenen Ansatz werden wir diese implizite Frage nach Homogenisierungsprozessen weiter ausarbeiten und ihr eine komplementäre Frage gegenüberstellen: Gibt es auch Spaltungen im Wertekosmos und der Lebenswelt der EU-Beamtenschaft und, wenn ja, worauf sind sie zurückzuführen? Die Grundlagen dieser zweiten Perspektive werden in der nun folgenden Auseinandersetzung mit Lisbeth Hooghes Arbeit entwickelt. Die Erweiterung des Analyserahmens über die bei Shore dominierende Frage nach Homogenisierung hinaus soll es ermöglichen, die kulturelle und kognitive Heterogenität der Beamten sowie die Effekte unterschiedlicher Karriere- und Bildungswege stärker zu berücksichtigen.

Hohe Kommissionsbeamte zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus

Die zentrale Frage einer Arbeit Lisbeth Hooghes (1999) zielt auf die Einstellungen der Beamten zur Zukunft der EU. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Feststellung, dass es keine einheitliche Einstellung zu dieser Frage unter den Beamten auf den hohen Rängen gibt. Stattdessen verläuft eine weltanschauliche Spaltungslinie durch die Beamtenschaft, die Intergouvernementalisten von Supranationalisten trennt. Die Intergouvernementalisten wollen die maßgebliche politische Macht in den Händen der Mitgliedsstaaten und des Europäischen Rates sehen. Demgegenüber befürworten die Supranationalisten den Übergang nationalstaatlicher Macht an die supranationalen Institutionen und eine weitere Integration der EU. Die Abgrenzung der beiden Einstellungstypen wird anhand der folgenden drei Fragen vorgenommen:

(1) Europa als Ziel oder als Instrument? Während Supranationalisten die weitere Integration Europas als Ziel ihrer Tätigkeit beschreiben, ist die EU für Intergouvernementalisten ein heute schon vollständiges, reales politisches Instrument (Hooghe 1999: 437).

(2) *Technokratie oder Demokratie?* Supranationalisten wünschen sich die EU als demokratisches Gebilde mit viel politischer Partizipation der Bürger.

*„This is not so of an intergovernmentalist, for whom the European Commission should be an instrument to help produce better policies and the political objectives should be set elsewhere.“
(Hooghe 1999: 438)*

(3) *Aktivismus oder Mediation?* Während Supranationalisten die Interessen und Kompetenzen der Kommission aktiv durchsetzen und ausweiten wollen, zählen für Intergouvernementalisten vor allem die neuen politischen Möglichkeiten, die die EU-Institutionen heute schon ermöglichen (ebd.).

Hooghe stellt nun die Frage, wie diese ideologische Spaltung zustande kommt und wovon es abhängt, ob ein Beamter supranationalistische oder intergouvernementalistische Einstellungen vertritt (Hooghe 1999: 436). Zur Beantwortung dieser Frage bedient sie sich sowohl einer Sozialisationstheorie, die den Einfluss von Erfahrungen im Herkunftsland betont, als auch der Principal-Agent-Theorie, die die Entstehung und den Wandel von Einstellungen im Rahmen politischer Auseinandersetzungen fokussiert. Es zeigt sich jedoch, dass die Sozialisationstheorie am besten zur Erklärung der Einstellungen hoher Kommissionsbeamter geeignet ist.

Hypothesen und Ergebnisse

Auf der Basis der beiden Theorien stellt Hooghe verschiedene Hypothesen auf. Die erste zielt auf Erfahrungen der Kommissionsbeamten im transnationalen Umfeld. Diejenigen Kommissionsbeamten, die schon vor ihrer Arbeit in der Kommission Erfahrungen außerhalb ihres Heimatlandes gemacht haben, kommen laut der These mit dem vielsprachigen und multikulturellen Arbeitsumfeld in Brüssel besonders gut zurecht. Da Beamte mit Auslandserfahrung ihrem Heimatland weniger verhaftet sind und mit der Vielsprachigkeit der Kommission kaum Schwierigkeiten haben, ist es plausibel, dass diese Beamten eher supranationale Einstellungen vertreten (Hooghe 1999: 440f.). Diese These findet trotz Plausibilität nur eine sehr schwache Bestätigung (Hooghe 1999: 449).

Zwei weitere Thesen basieren auf der Annahme, dass Erfahrungen, die Kommissionsbeamte in ihrem Arbeitsalltag machen, sich besonders stark auf ihre Einstellungen auswirken. Aus dieser grundlegenden Annahme lassen sich zwei Thesen ableiten: Erstens werden die Einstellungen von Kommissionsbeamten mit zunehmender Dauer ihrer Beschäftigung in der Kommission immer supranationaler. Das „europäische Interesse“, das die Kommission vertritt, färbt gewissermaßen auf die Einstellungen der Beamten ab. Zweitens ist es denkbar,

dass diejenigen Beamten, die vor ihrer Tätigkeit in der Kommission in der nationalen Verwaltung ihres Herkunftslandes gearbeitet haben, eher intergouvernementalistische Einstellungen vertreten.

Beide Hypothesen werden bestätigt. Bemerkenswert ist dabei, dass die Karriere in der nationalstaatlichen Verwaltung einen stärkeren Einfluss auf die Einstellungen der Beamten hat als die Arbeit in der Kommission (Hooghe 1999: 449).

Diese Feststellung relativiert Shores Annahme, dass vor allem Erfahrungen innerhalb der Kommission die Einstellungen der Beamten prägen. Um solche Widersprüche zu vermeiden, wird unser eigener Untersuchungsrahmen weiter gestaltet werden. Die Antwort auf die Frage, welche Erfahrungen nun die Einstellungen bestimmen, soll im Rahmen unseres Ansatzes empirisch beantwortet und nicht schon von der Theorie vorweg genommen werden.

Weitere Zweifel an Shore resultieren aus Hooghes Ergebnissen zur Auswirkung politischer Sozialisation im Herkunftsland. Grundlage ist hier die Annahme, dass die Beschaffenheit des politischen Systems, in dem Menschen aufwachsen und politische Partizipation lernen, die Einstellungen und Werte prägt, die sie mit dem politischen Prozess verbinden. Auch nach dem Wechsel in ein anderes politisches Umfeld bleiben diese Prägungen weiterhin wirksam. Aus dieser Überlegung entwickelt Hooghe wiederum zwei konkrete Hypothesen: Erstens vermutet sie, dass Beamte aus kleinen Mitgliedsländern eher supranationalistisch denken. Sie wurden in einem politischen System sozialisiert, in dem nationalstaatliche Souveränität wenig nützt und damit kaum Bedeutung hat. Demzufolge sind die Beamten aus solchen Staaten eher der Meinung, politische Ziele seien am besten durch Anpassung an die Umwelt und nicht durch Abschottung zu erreichen. Zweitens nimmt Hooghe an, dass Menschen aus föderalistischen Staaten an einen politischen Prozess gewöhnt sind, der auf mehreren Ebenen stattfindet. Die EU fügt in dieser Perspektive nur eine weitere Ebene zu dem föderalen System hinzu. Daraus folgt, dass Kommissionsbeamte aus föderalistischen Staaten eher supranationalistische Einstellungen haben, weil sie die EU schlicht als europäische Erweiterung des politischen Systems ihres Heimatlandes auffassen (Hooghe 1999: 442f.). Beide Hypothesen werden von den Daten deutlich bestätigt (Hooghe 1999: 454f.). Dies unterstreicht erneut die Notwendigkeit, sowohl Einflüsse von Erfahrungen aus dem Herkunftsland als auch innerhalb der Kommission in eine Analyse der Art und Herkunft von Einstellungen einzubeziehen.

Eine weitere These betrifft das Ausmaß der Kontrolle, die die Beamten über ihre Arbeit haben. Die Autonomie mit der Kommissionsbeamte in ihrem Arbeitsalltag agieren können ist

stark von dem Sachgebiet abhängig, mit dem sie betraut sind. Hooghes Hypothese lautet nun: Je weniger die Tätigkeit eines Beamten der Kontrolle von Mitgliedsstaaten unterliegt, desto eher haben die Beamten supranationalistische Einstellungen (Hooghe 1999: 443f.). Auch diese Hypothese wird durch die Daten bestätigt. Je nachdem, ob die Beamten in Generaldirektionen tätig sind, die man als „*Commission strongholds*“ bezeichnen kann, oder in solchen, die eher als Agenten der Mitgliedsstaaten zu betrachten sind, variieren auch ihre dominanten Einstellungen zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus (Hooghe 1999: 456). Dieses Ergebnis verweist auf die Tatsache, dass die Arbeits- und Lebenswelt der Beamten keineswegs homogen ist, sondern sich je nach Arbeitsbereich und wohl auch nach Hierarchiestufen unterschiedlich darstellt. Auch dies ist eine Relativierung von Shores Ergebnis, die wir in unserem Ansatz berücksichtigen werden.

Eine letzte wichtige These von Hooghe besagt, dass die Einstellungen der Kommissionsbeamten den Einstellungen der politischen Elite ihres jeweiligen Herkunftslandes entsprechen (Hooghe 1999: 445). Diese Hypothese wird durch die Daten bestätigt: es gibt eine deutliche Übereinstimmung zwischen den Einstellungen nationaler Eliten und den Einstellungen der Beamten aus denselben Staaten. Hooghe vermutet, dass die Homogenität der Einstellungen auf Sozialisationseffekte zurückzuführen ist: das politische System des Herkunftslandes prägt die Einstellungen der EU-Beamten und der Elite ihres Herkunftslandes in gleicher Weise. Die Übereinstimmung dieser Einstellungen sollte also eher als weitere Bestätigung der These zur politischen Sozialisation betrachtet werden (Hooghe 1999: 458). Damit liegt ein weiterer Hinweis auf die Wichtigkeit der Sozialisation im Herkunftsland vor, der berücksichtigt werden muss.

Fazit: Kommissionsbeamte zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus

Die Ergebnisse von Hooghes Arbeit lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

(1) Unter hohen Kommissionsbeamten besteht eine Spaltung des Wertsystems in zwei Lager, in einen intergouvernementalistischen und einem supranationalistische Einstellungstypus.

(2) Die Einstellungen hängen insbesondere von Erfahrungen in nationalen Bürokratien, von der Beschaffenheit des politischen Systems und der Größe des Herkunftslandes ab. Die Erfahrungen in der Kommission spielen dagegen eine zwar eigenständige, jedoch geringere Rolle.

Auch hier lassen sich bisher ungeklärte Anschlussfragen stellen. Zunächst: Wie weit erstreckt sich der Geltungsbereich von Hooghes Ergebnissen? Gelten die gefundenen Beziehungen zwischen Sozialisation im Herkunftsland und Einstellungstypus auch für die mittleren und unteren Ränge der Kommissionsbeamtenschaft? Unsere eigene Untersuchung wird dieser Frage nachgehen, indem sie sich primär Beamten der mittleren und unteren Ebenen zuwendet. Weitere Fragen betreffen die beiden Einstellungstypen, die Hooghe isoliert. Existieren sie auch auf den unteren Administrationsebenen? Gibt es neben Intergouvernementalismus und Supranationalismus noch weitere Einstellungstypen, wie man mit Shore vermuten könnte? Sind die Einstellungen von Kommissionsbeamten auf niedrigeren Hierarchieebenen ebenso „politisch“ gefärbt wie auf den oberen Rängen?

All diese Fragen werden in unserem eigenen Ansatz wieder auftauchen. Festzuhalten bleibt, dass die grundsätzliche Perspektive von Hooghe als Ausgangspunkt für die Entwicklung der oben bereits erwähnten Frage nach Spaltungen innerhalb der Beamtenschaft dienen kann. Im Gegensatz zu Shore, der den Schwerpunkt auf die Erfahrungen und Prozesse legt, denen die Beamten innerhalb der Kommission ausgesetzt sind, unterstreicht Hooghe primär die Sozialisationseffekte, die vor der Tätigkeit in der Kommission liegen. Ebenso, wie Shores Perspektive als Rohmaterial für Fragen nach Homogenisierung dienen kann, können wir aus Hooghes Arbeit einen Zugang zu Spaltungsprozessen destillieren.

Durch die Gegenüberstellung dieser beiden Fragen können zunächst die Ergebnisse von Shore und Hooghe einer Überprüfung unterzogen werden. Darüber hinaus ermöglicht diese Gegenüberstellung das Transzendieren der beiden einzelnen Perspektiven und damit eine ganzheitlichere Betrachtung der Zusammenhänge von Einstellungen, Karriere- und Bildungsverläufen sowie Erfahrungen in der Arbeits- und Lebenswelt. Die detaillierte Ausarbeitung dieses analytischen Rahmens, insbesondere der beiden komplementären Ausgangsfragen, ist das Ziel der folgenden Kapitel.

Kapitel 3: Transnationales Regieren – Europäische Beamte in einer neuen Herrschafts- und Verwaltungsstruktur

Ein besseres Verständnis möglicher Einstellungs- und Verhaltensmuster von Kommissionsbeamten erfordert wenigstens eine grobe Skizze von der spezifischen Herrschafts- und Verwaltungsstruktur Europas. Im Folgenden soll deshalb ein theoretischer Überblick über die komplexen Arbeitsbedingungen der europäischen Verwaltungselite gegeben werden. Dabei stehen hauptsächlich zwei Dimensionen im Vordergrund, die den auf Konsens angelegten Handlungskontext der Kommissionsbeamten wesentlich prägen:

(1) Die Integration von Gemeinschaftsinteresse und nationalstaatlicher Autonomie. Die EU-Kommission verkörpert das Zentrum einer vielschichtigen Verwaltungs-Verflechtungsstruktur. In allen Phasen des europäischen Politikzykluses kooperieren Kommissionsbeamte mit nationalen Verwaltungsexperten, Wissenschaftlern und/oder Repräsentanten von Verbänden. Der Fusionsprozess setzt bereits bei der Gesetzesinitiation ein. Infolge dieses undurchsichtigen Zusammenspiels von europäischer und nationalstaatlicher Ebene kann keine eindeutige Verantwortungszuweisung hinsichtlich der Wirkungen europäischer Politik mehr vorgenommen werden. Maurizio Bach und Wolfgang Wessels haben das Phänomen der europäischen „Fusionsbürokratie“ beschrieben (vgl. Bach 2005, Wessels 2003). Ihre Arbeiten bilden zusammen mit der politikwissenschaftlichen Analyse der Komitologie das theoretische Gerüst für die Analyse einer funktionierenden Entscheidungsarena im Spannungsfeld von Gemeinschaftsinteresse und nationalstaatlicher Autonomie.

(2) Entscheidungsfindung mittels Deliberation. Im Ausschusswesen der Kommission dominiert ein deliberativer Verhandlungsstil, der die Generierung europäischer Rechtsakte erleichtert. Er ist an operative Rationalitätskriterien geknüpft, die von den beteiligten Akteuren als verbindlich anerkannt werden. Das Know-how wissenschaftlicher und/oder verwaltungstechnischer Experten und pragmatische Paketlösungen bilden hierfür die Grundlage (vgl. Bach 2005, Töller 1999, Große Hüttmann 2002). Jürgen Habermas hat in seiner „Theorie des kommunikativen Handelns“ (1982) das Modell des rationalen Diskurses eingeführt. Neuere politikwissenschaftliche Ansätze knüpfen daran an, indem sie das Zustandekommen europäischer Rechtsakte unter dem Aspekt eines entpolitisierten und technokratischen Verhandlungsklimas untersuchen.

Die hohe Frequenz europäischer Regulierungsmaßnahmen ist angesichts der oftmals uneinheitlichen Interessenlage (ob nun entweder nationale Interessen mit anderen nationalen oder aber europäische mit bestimmten nationalen Interessen in Konflikt geraten) vorwiegend dem Vorhandensein eines konsensualen Entscheidungsmodus zu verdanken, der seine Eigentümlichkeit den beiden oben genannten Dimensionen zu verdanken hat. Durch die notwendige Kooperation mit einer Vielzahl von nationalstaatlichen Verwaltungen würde jede intergouvernemental organisierte Verhandlungsarena an ihre Grenzen stoßen. Entpolitisierte und technokratische Formen der Problemlösung ermöglichen – in Kombination mit der partnerschaftlichen Einbeziehung nationaler Administrationen im Rahmen der Komitologie – eine versachlichte und damit effiziente Entscheidungsfindung. Bei der Untersuchung unserer Hypothesen (Spaltung vs. Homogenisierung der Kommissionsbeamtenschaft) spielt der konsensuale Handlungskontext europäischer Verwaltungseliten unter Umständen eine zentrale Rolle: Technokratischer Arbeitsstil und kontinuierliche Kooperation könnten die Homogenisierung der multinationalen Beamtenschaft als elitenkonstituierende Merkmale tendenziell begünstigen.

Integration von Gemeinschaftsinteresse und nationalstaatlicher Autonomie

Formal handelt es sich bei der Kommission um eine supranationale Behörde, deren Mitglieder dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet sind. In der Literatur schreibt man ihr in Bezug auf den Geltungsbereich des EG-Vertrags auch das Label „Motor der Integration“ zu, weil sie über z. T. beachtliche legislative Kompetenzen verfügt und nicht auf traditionelle Verwaltungs- und Exekutivfunktionen reduziert werden kann. Die strukturellen Bedingungen, innerhalb derer auf europäischer Ebene für die Bürger verbindliche Entscheidungen getroffen werden, unterscheiden sich maßgeblich vom nationalstaatlichen Vergleichsrahmen. Wer die Europäische Union allerdings als Quasi-Staat unter supranationalen oder föderalen Gesichtspunkten untersucht, wird der einzigartigen Institutionenkonfiguration im europäischen Mehrebenensystem nicht gerecht (vgl. Kohler-Koch et al 2004: 170ff).

Für unser Forschungsprojekt ist ein besonderer Aspekt des europäischen Politikzyklus entscheidend. Dieser äußert sich hauptsächlich im komplexen Zusammenspiel von europäischer und nationalstaatlicher Verwaltungsebene. Die „Fusionsbürokratie“ zeichnet sich durch solche Komplexitäten aus, dass die Kompetenzen beim

Entscheidungsfindungsprozess (nach dem Motto: Kommission initiiert, Rat beschließt) nicht mehr klar verteilt sind (vgl. Müller/Wessels 2003: 419f).

Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt begründen mit Bezugnahme auf Fritz Scharpf die institutionelle Notwendigkeit der Integration von europäischen und nationalstaatlichen Interessen mit einem ambivalenten Anspruch, der a priori an europäische Politikmaßnahmen gestellt wird:

„Die EG/EU lebt in einem steten Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Rücksichtnahme auf die Interessen der Mitgliedstaaten und dem Wunsch zur Kooperation, um auf diesem Wege gemeinsame Interessen verfolgen zu können. Folglich sollten institutionell zwei sich widersprechende Handlungsprinzipien miteinander versöhnt werden: Politische Entscheidungen sollten sowohl autonomieschonend als auch gemeinschaftsförderlich sein“ (Kohler-Koch et al 2004: 108).

In der Regel verkörpert die Kommission das Gemeinschaftsinteresse, während der Rat - als Repräsentant der Mitgliedsregierungen - für die Wahrung der einzelstaatlichen Autonomie steht. Das Konzept der „institutionellen Balance“, demzufolge beide Prinzipien bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden müssen, kommt in der politischen Praxis jedoch nicht durch die EG-rechtliche Aufgabenverteilung zwischen Kommission und Rat zum Ausdruck. Vielmehr manifestiert sich die Versöhnung der einander widersprechenden Handlungsprinzipien in Gestalt eines vielschichtigen Ausschuss- und Gremiensystems, das alle Phasen des europäischen Politikzykluses begleitet. Durchaus berechtigt scheint mitunter die Annahme, dass nationale Interessen nicht nur in solchen Expertenausschüssen oder -gremien involviert sind. Die Nationalstaaten können mittels verschiedener Kooptationspraktiken schon die personelle Zusammensetzung der Kommissionsbeamtenschaft (mit-) beeinflussen. In der deutschen Sozialwissenschaft haben sich u. a. der Politikwissenschaftler Wolfgang Wessels und der Soziologe Maurizio Bach mit dem Phänomen der so genannten Fusionsbürokratie beschäftigt. Ein Blick auf die Vernetzung von europäischer Verwaltungselite mit nationalen Ministerialbürokratien hilft, die intransparenten Arbeitsbedingungen der Kommissionsmitarbeiter im Spannungsfeld von Gemeinschaftsinteresse und nationalstaatlicher Autonomie besser zu verstehen. Zum Einstieg erscheint es sinnvoll, sich kurz den Aufbau der Kommission mitsamt ihren organisationsinternen Kooptationspraktiken zu vergegenwärtigen (Abschnitt 1.1.). Man bekommt dadurch einen Überblick über das innerinstitutionelle Machtgefüge und einen ersten Eindruck von der Verschmelzung europäischer und nationaler Interessen. Dann werden die grundlegenden Probleme rekapituliert, die es dem europäischen Verwaltungsapparat in der Praxis erschweren, seine Funktionen gemäß EG-Vertrag voll wahrzunehmen. Die europäische

Verwaltungs-Verflechtungsstruktur (oder: Fusionsbürokratie) bietet die strukturellen Voraussetzungen, jene Hürden zu überwinden (Abschnitt 1.2.).

Aufbau und Personalstruktur der Kommission

Die Kommission ist der mächtigste bürokratische Apparat innerhalb des europäischen Mehrebenensystems. Es empfiehlt sich, die organisationsinterne Verwaltungsstruktur bzw. funktionale Differenzierung kurz nachzuzeichnen. Der politischen Leitungsebene untersteht eine hoch qualifizierte Beamtenschaft. Dazwischen vermitteln die persönlichen Kabinettsstäbe der Kommissare, die sich zu eigenen Machtzentren entwickelt haben (vgl. Bach 1999: 68ff, Bach 2005: 582ff).

Politische Leitungsebene: Das Kollegium der Kommissare

Die Kommissare verkörpern zusammen mit dem Kommissionspräsidenten die politische Führung des Organs. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die „europäischen Interessen“ der EU zu artikulieren und beim Meinungsbildungsprozess auf europäischer Ebene gegenüber den anderen EU-Organen sowie nach außen zu vertreten. Dabei ist jeder Kommissar für einen bestimmten Fachbereich zuständig. Je nachdem, ob die Ressorts im Geltungsbereich des EG-V liegen (und die Kommission dementsprechend über Kompetenzen verfügt) oder nicht, variiert ihr politisches Gewicht. Beschlüsse müssen vom gesamten Kollegium getragen werden (Kollegialitätsprinzip), weshalb jeder Kommissar ein Vetorecht bei allen Dossiers hat.

Intermediäre Ebene: Die Kabinette der Kommissare

Persönliche Beraterstäbe der einzelnen Kommissare fungieren als Vermittler zwischen der politischen Leitung und der nachgeordneten Verwaltung. Die von den Generaldirektionen ausgearbeiteten Entscheidungsvorlagen werden nicht unmittelbar an das Kollegium der Kommissare weitergeleitet, sondern unterliegen zuerst einer Überprüfung durch die Kabinette. Diese haben ein Vorschlagsrecht und bestimmen, ob eine Vorlage den Kommissaren zur Abstimmung unterbreitet wird. Außerdem legen die *chefs du cabinet* die Tagesordnung der Kollegiumssitzungen fest. Folglich haben sich die intermediären Stäbe zu eigenen wichtigen Entscheidungsebenen entwickelt. Sie sind durch die politische Spitze unmittelbar legitimiert. Zwischen Kabinettsmitgliedern und der Kommissionsbeamtenschaft kommt es dadurch zu Konflikten. Die persönlichen Stäbe betrachten sich oft als der

Verwaltungsebene übergeordnet. Das stößt auf immensen Widerstand seitens der Spitzenbeamten der Generaldirektionen.

Nachgeordnete Verwaltungsebene: Die Generaldirektionen

Derzeit 25 horizontal nach Ressorts gegliederte Generaldirektionen bilden mitsamt einer Reihe so genannter Dienste (z.B. Juristischer Dienst) den der politischen Leitungsebene nachgeordneten Verwaltungsapparat. Die Struktur einer Generaldirektion gleicht im Großen und Ganzen dem Idealtypus einer bürokratischen Organisation. Strenge Amtshierarchie, formaler Dienstweg, funktionale und fachliche Differenzierung der Einheiten, Verhaltenskodex sowie exakt definierte Verfahrensmodi für die Aufgabenerfüllung kennzeichnen den Arbeitsalltag der europäischen Verwaltungselite.

Die personelle Zusammensetzung der Kommission folgt aus der Verbindung verschiedener Kooptationsmodi. Unterschiedliche Logiken der Personalauswahl spiegeln die Verbindung von supranationaler Personalhoheit auf der einen und mitgliedersstaatlicher Einflussnahme auf der anderen Seite wieder (vgl. Bach 1999: 72ff):

(1) Insbesondere bei der Besetzung der Generaldirektionen kommt es darauf an, eine möglichst breite und ausgewogene Rekrutierung aus den Mitgliedsstaaten sicherzustellen (Modus: Proporz). Bei der regulären Ausschreibung von Stellen wird demzufolge auch meistens eine bestimmte Staatsbürgerschaft vorausgesetzt. Der Proporz greift ebenfalls bei der Zusammenstellung von Experten- bzw. Sachverständigenausschüssen. (2) Bei vakanten (oder neu geschaffenen), strategisch wichtigen Positionen handeln die Repräsentanten der Mitgliedsregierungen Tauschgeschäfte aus (Modus: Politischer Tausch). Das geschieht z. B. bei der Neubesetzung von Direktorenposten in den Generaldirektionen oder im Generalsekretariat. (3) Die Kommissare besetzen ihre Kabinette vorwiegend mit loyalen Mitarbeitern, die sie schon von ihrer früheren Tätigkeit (oft in der Politik) her kennen (Modus: persönliche Loyalität). (4) Letztlich setzt die Mitarbeit in den verschiedenen Ausschüssen meist ein hohes Maß an Spezialwissen bei den Teilnehmern voraus. Experten werden demzufolge aufgrund ihres Wissens in die Komitees berufen (Modus: Fachkompetenz).

Die Kommission identifiziert wegen dieser vielen Logiken der Personalauswahl eine plurinationale Europaverwaltung. Es stehen zugleich national-repräsentative, technokratische,

multinationale und personalisierte Kooptationspraktiken miteinander in Wechselwirkung (vgl. Bach 1999: 77). Bach vermutet, dass

„mit der eigentümlichen Institutionalisierung heterogener Kooptationsmodi im Organisationszusammenhang der Kommission die Strukturdominanz des Nationalen nachhaltig gebrochen wird, ohne dass jede nationale Interessenorientierung als solche diskriminiert wird.“
(Bach 1999: 73)

Aufbau und Personalstruktur der Kommission deuten demzufolge bereits auf die Verankerung des Spannungsfelds von Gemeinschaftsinteresse und nationalstaatlicher Autonomie im Handlungskontext der Verwaltungselite hin.

Die Fusion von Administrationen

Die EU-Kommission kann als Multifunktionsorgan bezeichnet werden. Eines steht jedoch gleichzeitig fest: Das Bild von der Brüsseler Bürokratenherrschaft trägt. Allzu oft vermitteln Medien aller Art den Eindruck, europäische Beamte würden ungehindert einen für die Bürger verbindlichen Rechtsakt nach dem anderen erlassen. Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass die Kommission mit ihren ca. 25.000 Beschäftigten einen relativ kleinen bürokratischen Apparat darstellt. In der Europäischen Union leben seit 1.1.2007 fast eine halbe Milliarde Menschen, die von aus der Kommission stammenden Regulierungsmaßnahmen unmittelbar betroffen sind. Bach zufolge stößt der europäische Verwaltungsapparat damit an seine Grenzen:

„Allein die Bundesministerien beschäftigen deutlich mehr Beamte als die Kommission. Die territoriale sowie funktionale Reichweite der Befugnisse und die grenzüberschreitende Dimension der Tätigkeitsfelder der Kommissionsbürokratie stehen somit in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu ihren quantitativen Personalkapazitäten.“ (Bach 2005: 589)

Es liegt nahe, dass die europäische Verwaltungselite - insofern sie ihren vertraglich zugewiesenen Funktionen (Motor der Integration, Exekutive und Hüterin der Verträge, vgl. Wessels 2006: 94, Kohler-Koch et al 2004: 114) gerecht werden will - auf Unterstützung angewiesen ist. Die Kommission muss die Umsetzung europäischer Rechtsakte mangels eigener Behörden den nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen überlassen (vgl. Kohler-Koch et al 2004: 114, Müller/Wessels 2003: 424). Doch nicht nur die Exekution europäischer Rechtsakte gestaltet sich für den europäischen Verwaltungsapparat schwierig. In Bezug auf seine Rolle als Motor der Integration stellt sich unmittelbar die Frage nach der Legitimationsquelle. Das Regieren in einem politischen System ohne demokratisch legitimierte Regierung kann nicht auf die Weise vonstatten gehen, wie man es aus dem nationalstaatlichen Kontext kennt (vgl. Kohler-Koch et al 2004: 169). Nun suggeriert die

vertragliche Stellung der EU-Organe eine eindeutige Aufgabenverteilung: Von der Kommission aus wird der europäische Rechtsetzungsprozess in Gang gesetzt, der Rat winkt (meist mit qualifizierter Mehrheit) die von dort kommenden fertigen Vorlagen durch. Dieses Bild existiert auch in der öffentlichen Wahrnehmung, wenn von der Brüsseler „Regulierungswut“ die Rede ist. Weder erfasst man damit die inhaltliche Qualität der Europäischen Integration, noch die Komplexität des Willensbildungsprozesses:

„Das Zusammenspiel der Organe ist nur auf dem Papier sequenziell geordnet. In der Praxis interagieren vor allem Rat und Kommission ständig. Das reicht von den ersten Vorüberlegungen eines Kommissionsvorschlages bis hin zur Durchführung von Ratsbeschlüssen. Durch das Mitentscheidungsverfahren ist mittlerweile auch das EP in dieses Verhandlungssystem eingebunden.“ (Kohler Koch et al 2004: 172)

Die Kommissionsbeamten bewegen sich in einem schwer durchschaubaren Kontext der Entscheidungsfindung. Am gesamten Entstehungsprozess europäischer (Regulierungs-)Politik sind begleitende Ausschüsse und Gremien in einem zunehmenden Ausmaß beteiligt. Eine zu der eigentlichen Arbeit der EG-Organe parallel entstandene Herrschaftsstruktur führt die europäische mit der nationalen Beamtenschaft zusammen und ermöglicht dadurch die Katalysierung von Entscheidungen. Um die Bedeutung der Verwaltungsfusion für den europäischen Politikzyklus zu verdeutlichen, hat Wessels idealtypisch vier Phasen der Entstehung verbindlicher europäischer Rechtsakte voneinander abgegrenzt: die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von Entscheidungen (vgl. Müller/Wessels 2003: 421ff, Wessels 2003: 363ff). Diese Unterteilung stellt in der Tat ein nützliches Instrument dar, weil so am ehesten ein Eindruck von der Bedeutung der vielfältigen Verflechtungsbeziehungen zwischen europäischen und nationalen Beamten entsteht:

(1) Vorbereitungsphase. In der Vorbereitungsphase setzt sich die Kommission mit regelungsbedürftigen Problemen auseinander und erarbeitet hierzu Lösungsmöglichkeiten (vgl. Initiativrecht bzw. -monopol). Die Sacharbeit wird dabei von der hoch qualifizierten Kommissionsbeamtenschaft in den zuständigen Generaldirektionen übernommen. Bereits zu diesem Zeitpunkt kann die Kommission nationale Verwaltungsbeamte themenbezogen und je nach Bedarf in Sachverständigengruppen berufen:

„Folglich sucht sie bereits in der Phase der Entscheidungsvorbereitung die Voraussetzung für eine breite Koalition zu schaffen. Dazu gehört die Lancierung der ersten Ideen in Grün- und Weißbüchern und die enge Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten auf der Arbeitsebene, die Einbindung relevanter Interessengruppen und regelmäßige Absprachen mit dem Parlament.“ (Kohler-Koch et al 2004: 114)

In dieser ersten Phase der Verflechtung können Kompromisse gefunden und erste Hindernisse ausgeräumt werden. Man spart sich dadurch enorme Reibungsverluste bei der unmittelbaren Vorbereitung von Beschlüssen im Rat.

(2) Herstellungsphase. Die Beschlussvorbereitung und -fassung im Rat, an denen zunehmend das Parlament durch das Mitentscheidungsverfahren beteiligt ist, stellen gemeinsam die zweite Phase des europäischen Politikzyklus dar. Unterhalb oder parallel zum AStV/COREPER-Ausschuss (Ausschuss der Ständigen Vertreter), der sich aus Abgesandten der Mitgliedsstaaten sowie Kommissionsbeamten zusammensetzt und die Ratssitzungen vorbereitet, existiert eine Vielzahl weiterer Arbeitsgruppen bzw. Ausschüsse. Hier geht es um die Klärung von Details in Bezug auf bestimmte Sachfragen. Gegebenenfalls nehmen die beteiligten Kommissionsbeamten ihre Vorschläge zurück, um sie zu modifizieren und so Kompromisse zu ermöglichen (vgl. Kohler-Koch et al 2004: 114). Die Beschlussfassung im Ministerrat wird dadurch weitgehend zur Formsache. Demnach spielt die unmittelbare Abstimmung zwischen europäischer Verwaltungselite und nationaler Beamtenschaft auch in der Herstellungsphase eine große Rolle.

(3) Durchführungsphase. Wie bereits erwähnt, kann die Kommission mangels eigener Behörden beschlossene Rechtsakte nicht selbst implementieren. Es kommt auf die fristgemäße Kooperation der nationalstaatlichen Verwaltungsstränge an. Oft bestehen jedoch massive Unterschiede zwischen EG-Rechtsakten auf der einen und mitgliedsstaatlichen Verwaltungstraditionen auf der anderen Seite. Nationale Verwaltungsexperten verfügen über die notwendigen Kenntnisse, um Ratsbeschlüsse an die administrative Realität anzupassen. Das Forum hierzu bildet der so genannte Komitologieausschuss. Dort werden die Rechtsakte, letztlich durch Beschluss der Kommission, weiter konkretisiert. Die Delegation von signifikanten Regelungsbefugnissen an die Komitologie bedeutet prinzipiell die Hinwendung zu einem Steuerungsmechanismus, mit dessen Hilfe

„die schrittweise Konkretisierung von Steuerungszielen und Steuerungsstrategien und die Einbeziehung von (nationalen und z. T. subnationalen) UmsetzerInnen und AnwenderInnen bzw. SteuerungsadressatInnen steuerungsrelevantes Wissen gesammelt und z. T. auch die Folgebereitschaft der AdressatInnen verbessert werden kann.“ (Töller 1999: 345)

In dieser Phase ist die Verflechtung von europäischer und nationaler Beamtenschaft am stärksten - aber zugleich am undurchsichtigsten.

(4) Kontrollphase. Es obliegt in erster Linie dem EuGH, mit seiner Rechtsprechung die ordnungsgemäße Einhaltung europäischer Rechtsakte zu kontrollieren. Wichtigste Instrumente sind vor allem das Vertragsverletzungsverfahren und das

Vorabentscheidungsverfahren. Ersteres wird systematisch von der Kommission verfolgt, sobald ein Mitgliedsstaat seinen vertraglichen Pflichten nur unzureichend nachkommt. Letzteres muss von nationalen Gerichten initiiert werden, indem diese dem EuGH Fragen zur Prüfung vorlegen. Beide Verfahren sollen die Durchsetzung und einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts gewährleisten. Zudem kann der EuGH auch Beschlüsse wegen mangelnder Vertragskonformität für nichtig erklären. Von den Folgen der Kontrollmechanismen sind insbesondere nationale Administrationen betroffen. Demnach vollzieht sich auch hier die Verflechtung von europäischer und nationaler Ebene, da die europäische Rechtsprechung für die Verwaltungen der Mitgliedsstaaten verbindlichen Charakter besitzt.

Diese Verwaltungs-Verflechtungsstruktur ist für den spezifischen Charakter der Arbeit der europäischen Verwaltungselite konstitutiv. Nationale Verwaltungen sind stets in den Arbeitsprozess miteinbezogen und können nicht übergangen werden. Die Beamten bewegen sich inmitten eines multinationalen und –lingualen Handlungskontextes, der besondere Fähigkeiten zur Kooperation verlangt. Ehrliche und intensive Kooperation stellt die unerlässliche Voraussetzung für eine funktionierende europäische Regulierungspolitik dar (vgl. Bach 2005: 596f). Es ist nicht anzunehmen, dass die Einstellungsmuster der Europakader davon unberührt bleiben.

Entscheidungsfindung mittels Deliberation: Das Beispiel der Sachverständigen- bzw. Verwaltungsausschüsse

Der nächste Schritt besteht darin, die dominanten Kriterien zu ermitteln, an denen sich die Beteiligten zur Lösung eines Problems orientieren. Die jeweiligen Verhandlungsarenen dürfen nicht unter vorwiegend intergouvernementalen Gesichtspunkten analysiert und als typische politische Entscheidungsforen missverstanden werden. Wer die Ausschüsse und Expertengremien als „kleine Räte“ im Sinne des Ministerrats bezeichnet, missachtet u. a. die Bedeutung des oft routinemäßigen technokratischen Arbeitsstils (vgl. Töller 1999: 344). Der Meinungsbildungsprozess auf europäischer Ebene erfordert - insbesondere in Bezug auf die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten zur Herstellung des Binnenmarktes - von allen Beteiligten ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz. In der Regel handelt es sich bei den zu treffenden Maßnahmen um die detaillierte Regulierung spezifischer Sachbereiche wie z.B. die Definition von Höchstwerten für Rückstände von Pestiziden in Nahrungsmitteln oder die Begrenzung von Schadstoffemissionen bei Kraftfahrzeugen und Industrieanlagen.

Deshalb soll abschließend der expertokratische Arbeitsstil der europäischen Verwaltungselite beispielhaft am Ausschusswesen der Kommission untersucht werden. Dabei ist vor allem die Grundstruktur der einzelnen Ausschüsse bzw. Komitees von besonderer Bedeutung. Sie schafft die Voraussetzungen für die Orientierung an operativen Rationalitätskriterien, die von den Mitgliedern einer Art „Konsensgemeinschaft“ als verbindlich anerkannt werden. Die für den technokratischen Arbeitsstil entscheidenden Strukturen der Komitologie sollen im Folgenden grob geschildert werden. Der so genannte Verwaltungs- oder Sachverständigenausschuss erfüllt die Voraussetzungen, die einen Politikstil fernab der langwierigen Mobilisierung von bloßen Mehrheiten begünstigen (vgl. Bach 2005: 596ff, Große Hüttmann 2002: 187ff):

Entscheidungskontext

Die verschiedenen Ausschüsse haben meist eine begrenzte und überschaubare Mitgliederzahl. Das ermöglicht einen direkten Kommunikationsstil („face-to-face“) und die Entfaltung einer gewissen Gruppendynamik. Regelmäßige - teils formale, teils informale - Zusammenkünfte (drei bis viermal pro Monat) verstärken erstens die gruppeninterne Solidarität und bewirken zweitens Lernprozesse, die den Willensbildungsprozess beschleunigen.

Zusammensetzung

Schon die Bezeichnung „Sachverständigenausschuss“ lässt schließen: Die Mitglieder der einzelnen Komitees verfügen über ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz. Die Kommissionsbeamten der jeweiligen Generaldirektionen sind europäische, die von den Mitgliedsstaaten entsandten Ministerialbeamten nationale Verwaltungseliten. Je nach Bedarf werden des weiteren Wissenschaftler (in diesem Fall spricht man von „epistemic communities“, vgl. Bach 2005: 598) oder Vertreter von Verbänden konsultiert. Insgesamt tritt demnach eine Reihe multinationaler Experten zusammen, die weitgehend ideologiefrei über detaillierte Regulierungsmaßnahmen entscheiden.

Operative Rationalitätskriterien

In der Regel beziehen sich europäische Regulierungsmaßnahmen auf hoch komplexe und detaillierte Sachfragen. Probleme können meist nur mit Hilfe expertisegestützter Analysen gelöst werden. Man orientiert sich zum einen an wissenschaftlichen Rationalitätskriterien.

Zum anderen geschieht die Problemlösung aber auch auf Grundlage von technischen „feasibility“-Einschätzungen. In diesem Zusammenhang prüfen nationale Verwaltungsexperten, ob bestimmte Regulierungsvorgaben mit den nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen überhaupt kompatibel sind.

„Neuere, an Jürgen Habermas' Diskursmodell orientierte Ansätze der Politikwissenschaft betonen deshalb auch den reflexiven Charakter der Entscheidungsfindung in den Ausschüssen und sehen in dieser Struktur ein neuartiges ‚Forum deliberativer Problemlösung‘.“ (Bach 2005: 600)

Oft kennen sich die Beteiligten aufgrund ihrer regelmäßigen Zusammenarbeit und sind in der Lage, mehrere sachübergreifende „package deals“ zu vereinbaren.

Alle Kommissionsbeamten arbeiten – mehr oder weniger – in einem technokratisch geprägten Umfeld. Die Ausarbeitung/Initiierung von detaillierten europäischen Rechtsakten und insbesondere deren Modifikation in den Ausschüssen erfordert die Orientierung an Fachwissen. Ähnliche Anforderungen im Arbeitsalltag könnten sich bei der europäischen Verwaltungselite auch in ähnliche Einstellungen manifestieren.

Fazit

Die eigentümliche Verwaltungs-Verflechtungsstruktur der EU-Kommission führt in Kombination mit dem technokratischen Arbeitsstil zu einem von Kooperation geprägten und entpolitisierten Handlungskontext, in dem sich europäische Beamte stetig bewegen. Der konsensuale Arbeitsstil ermöglicht eine effiziente Entscheidungsfindung, die von den Spielregeln klassischer politischer Arenen verschont bleibt. Im Großen und Ganzen funktioniert die europäische Regulierungspolitik. Das lässt sich an der kontinuierlich steigenden Anzahl von Brüsseler Rechtsakten überprüfen. Wäre eine gespaltene Elite, die sich aus Verfechtern des europäischen Gemeinwohls und nationalen Agenten zusammensetzt, zu einer derart kontinuierlichen Politik überhaupt fähig? Die strukturellen Bedingungen und Zwänge, innerhalb derer europäische Verwaltungskader wirken, sowie der funktionierende Rechtsetzungsprozess auf europäischer Ebene sprechen demnach eher für die Annahmen Shores: Die spezifische Herrschafts- und Verwaltungsstruktur Europas (oder anders ausgedrückt: der auf Konsens angelegte Handlungskontext) schafft einen gemeinsamen Erfahrungshorizont, der für homogene Einstellungsmuster der Verwaltungselite konstitutiv ist. Der von Hooghe festgestellte Wertekonflikt innerhalb der Kommissionsbeamtenschaft erscheint in diesem Zusammenhang weniger schlüssig. Genaueres kann man jedoch erst

sagen, wenn die Gegenüberstellung der beiden Ausgangsfragen in einen klaren analytischen Rahmen gegossen wird. Das soll im Folgenden Abschnitt geschehen.

Teil 2 – Eigener Ansatz

Kapitel 4: Das Spannungsfeld zwischen nationalen und supranationalen Eliten

Nachdem nun die für unsere Untersuchung wichtigen Begriffe der Elitensoziologie geklärt sind und auf die Struktur der Kommission näher eingegangen wurde, entwickeln wir im folgenden Kapitel eine eigene Konzeption einer europäischen Elite entwickelt und unsere Forschungshypothesen begründet werden.

Hierdurch soll ein zentrales Defizit der bisherigen Elitenforschung überwunden werden, nämlich die Tatsache, dass diese sehr stark an die Rahmenbedingungen von Nationalstaaten gebunden ist. Bourdieu (2004) beispielsweise bezieht sich in seinem Werk explizit auf den Rahmen des französischen Staates, wenn er Zustandekommen und Bestehen der französischen Elite beschreibt. Für die Erklärung europäischer Eliten sind diese Theorien deshalb nicht geeignet. Wichtige Institutionen der Reproduktion und des Machterhalts, wie eigene Ausbildungsstätten und Medien sind auf europäischer Ebene nicht institutionalisiert, diese sind auf nationaler Ebene zu finden. Wie also kann man nationale und europäische Eliten unterscheiden, wenn sie auf den ersten Blick betrachtet denselben Ursprung haben, aber offensichtlich doch unterschiedliche Gruppierungen bilden?

Hinzu kommt, dass viele Forscher die Begriffe international, supranational und transnational synonym verwenden oder unterschiedliches unter den Begriffen verstehen. Auch in den neueren Forschungsarbeiten über die Kommission wie die von Hooghe (1999) oder Shore (2000), die in Kapitel 2 näher diskutiert wurden, ist dieses Problem nicht berücksichtigt. Zur Verortung der europäischen Elite ist Pries' Erläuterung räumlicher Konzepte deshalb hilfreich (Pries 2005). Er gibt klare Definitionen für die Begriffe vor, deren Konzept wir auf Eliten übertragen und anhand derer wir Schlüsse für eine jeweilige Konzeption von Elite ziehen können.

In den Wirtschaftswissenschaften gibt es bereits einige bekanntere Theorien, wie die von Leslie Sklair entwickelte „Transnationale Kapitalistenklasse“ (Sklair 2001) oder Jane Marceau's Ansatz zur Beschreibung der internationalen Wirtschaftselite (Marceau 1989). Auch hieraus kann man Erkenntnisse für einen Ansatz über eine europäische transnationale oder internationale Verwaltungselite gewinnen.

Die beiden Hauptfragen, die in diesem Kapitel beantwortet werden sollen, sind also: Lässt sich die europäische Elite mit bestehenden Theorien erklären? Und: Ist die europäische Elite international, transnational oder supranational? Zu diesem Zweck wird zunächst eine Abgrenzung der europäischen Elite vorgenommen. Hier soll geklärt werden, ob die europäische Elite eine eigenständige Elite ist, woraufhin eine Verortung der Elite, die ja nicht einem Nationalstaat zugeordnet werden kann, vorgenommen wird..

Abgrenzung der Elite

Zunächst einmal ist zu klären, ob und weshalb die europäischen Beamten eine eigene Gruppierung darstellen könnten. Möglich wäre ja auch, dass die Beamten nationale Staatsbürger, Angestellte einer Behörde und einen festen Bestandteil der jeweiligen nationalen Verwaltungseliten darstellen, ohne eine eigene, abgegrenzte Elite zu sein. Unsere Annahme ist, dass die europäischen Beamten eine eigene europäische Elite bilden und nicht Teile der nationalen Eliten sind.

Halten wir uns an die Definition von Elite von Hoffmann-Lange aus Kapitel 1, der zufolge Eliten Personengruppen sind, die auf gesellschaftliche Entscheidungen Einfluss haben, lässt sich durchaus feststellen, dass die Brüsseler Beamten eine solche Personengruppe sind oder zumindest einer Elite angehören. Die Beamten bereiten wichtige politische Entscheidungen vor, wobei sie durch ihren Expertenstatus und die Art der Aufbereitung und der Informationsgabe durchaus Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Führungsspitzen üben können, wie Max Weber und die Wissenschaftler in seiner Tradition diesen Mechanismus bereits für nationale Beamte feststellen konnten (Bendix 1971: 360). Sie können auch die politische Agenda beeinflussen, indem sie Vorschläge einbringen.

Die bisherige Argumentation schließt aber noch nicht aus, dass die Beamten der europäischen Institutionen den jeweiligen nationalen Eliten zugeordnet werden können und keine eigenständige Elite bilden. Immerhin haben Mitglieder nationaler Eliten und Kommissionsbeamte die gleiche Ausbildung in nationalen Institutionen genossen. Gegen die Zugehörigkeit zu nationalen Eliten spricht aber die sehr unterschiedliche Aufnahme der Kommissionsmitarbeiter in ihrer jeweiligen nationalen Elite. In Frankreich sind die französischen EU-Beamten immer noch sehr stark in die nationale Elite eingebunden. Berufserfahrung in EU-Institutionen gilt als positiv für weitere Stellen auf nationaler Ebene.

In anderen Staaten, Österreich und Deutschland beispielsweise, ist die Laufbahn in EU-Institutionen keine Eintrittskarte für höhere Stellen in nationalem Kontext (Interview 2). Die Beamten werden hier offensichtlich nicht mehr als der Gruppe der nationalen Elite zugehörig empfunden und haben Schwierigkeiten sich wieder einzugliedern, während französische Staatsbürger, die für EU-Institutionen arbeiten, sich offensichtlich noch weit stärker mit ihren nationalen Kollegen identifizieren. Das Beispiel der deutschen oder österreichischen Mitarbeiter lässt dennoch den Schluss zu, dass die Mitarbeiter europäischer Institutionen eine eigene Gruppierung bilden, die sich von ihren nationalen Pendants abhebt.

Dass EU-Beamte tatsächlich eine eigenständige Elite bilden, lässt sich an Dahl's drei Tests demonstrieren (Sklair 2001: 13). Er definiert eine funktionierende Elite (1) durch ihre klar nach außen abgegrenzte Gemeinschaft (Sklair 2001: 13), die sich im Falle der europäischen Elite am Beamtenstatus und an den damit verbundenen Pflichten und Rechten festmachen lässt. Auch haben die Akteure in europäischen Institutionen zwar Einfluss auf nationales Geschehen, von Seiten der nationalen Gesellschaften werden sie aber selten als Vertreter ihrer nationalen Eliten wahrgenommen. Sie werden von außerhalb (der Bürokratien) eher allgemeiner als ‚die Europäischen Beamten‘ betrachtet, denn als nationale Abgesandte, die für die Union arbeiten. Narrative wie ‚die Brüsseler Beamten in ihrem Elfenbeinturm, die wenig praktikable Vorschriften die Größe von Äpfeln und Kondomen, sowie den Krümmungsgrad von Bananen und Gurken festschreiben möchten‘ (vgl. Homepage EU-Kommission, EU-Mythen⁴) tauchen immer wieder in der Berichterstattung auf. Sie zeigen, dass die Beamten in Brüssel in den Bevölkerungen als eigene Gruppe wahrgenommen werden und klar von den nationalen Regierungen getrennt gesehen werden. Das zweite Kriterium sind (2) Beispiele, dass die Präferenzen dieser Elite gegenläufig zu den Präferenzen anderer Akteure sind (Sklair 2001: 13). Europäische Beamte vertreten die Ansichten der europäischen Behörden, die stärker zu einer weiteren Vertiefung der Union tendieren, als nationale Behörden dies tun, wie in vielen Fällen gezeigt. Man nehme nur als Beispiele das Antidiskriminierungsgesetz oder die Bemühungen zur sozialen Integration, die von der Kommission u.a. mit Hilfe weicherer Koordinierungsmethoden angestrebt wird, da sie auf vertraglicher Ebene lange Zeit gar nicht vorgesehen waren. Solche Bemühungen entsprechen oft nicht den Präferenzen nationaler Eliten. Ganz allgemein sind die Kommission und damit wohl auch ihr Verwaltungsapparat im Vergleich zu den Nationalstaaten sehr integrationsfreundlich eingestellt. Bach führt dies vor

⁴ http://ec.europa.eu/deutschland/newsroom/eu_mythen/index_de.htm , letzter Zugriff 03.06.07

allem darauf zurück, dass vor allem die politischen Akteure auf den oberen Hierarchieebenen der Kommission mit jedem weiteren Integrationsschritt auch das eigene Machtspektrum erweitern (Bach 2005, S.584). Das letzte Kriterium, (3) ob sich die Präferenzen der Akteure durchsetzen (Sklair 2001: 13), lässt sich nicht so eindeutig beantworten. Die politische Ebene der EU-Institutionen kann große Erfolge für sich beanspruchen, wenn es um die weitere Integration geht. Gerade in Anbetracht dessen, dass nationale Interessen in der Europäischen Union eine große Rolle spielen. Der Europäische Rat hat, wenn auch mit der Hürde der Einstimmigkeit bei Abstimmung, immer noch das letzte Wort, wenn es um Änderungen in der Struktur oder große Integrationsschritte geht. Auf administrativer Ebene dürfte der Wille zur weiteren Integration schon deshalb nicht so offensichtlich sein, als die Beamten an Sachkriterien und Regeln gebunden sind. Allerdings kann man den Beamten innerhalb ihres mehr oder minder engen Spielraums unterstellen, dass sie die Integration der Europäischen Union vorantreiben, soweit ihnen das möglich ist.

Die Trennung zwischen nationaler Elite und europäischer Elite kann aber nicht in der Ausbildung festgemacht werden, da alle die gleichen nationalen Bildungsinstitutionen besuchen. Sie müsste sich demnach zu einem späteren Zeitpunkt vollziehen. Die Zuordnung zu den verschiedenen Lagern könnte zum einen an der Loyalität zu unterschiedlichen Arbeitgebern liegen, zum anderen an der Sozialisation durch die Gemeinschaft der man sich zugehörig fühlt oder aber auch an den grundsätzlichen politischen Einstellungen der Akteure.

Verortung der Elite

Es wurde die Auffassung begründet, dass die europäische Verwaltungselite kein Teil nationaler Eliten ist. Was aber ist sie, wenn nicht national? Und wie homogen und gefestigt ist diese europäische Verwaltungselite? Im folgenden Absatz unterscheiden wir zwischen internationalen, supranationalen und transnationalen Eliten. Hierbei stützen wir uns auf die Raumkonzepte von Ludger Pries (2005) und entwickeln auf dieser Grundlage eigene Modelle von internationalen, supranationalen und transnationalen Eliten.

Als *international* bezeichnet Pries Beziehungen, die zwischen souveränen Staaten bestehen (Pries 2005: 175). Internationale Eliten wären, dieser Logik folgend, nationale Eliten, die in den nationalen Gesellschaften verwurzelt sind und ihre nationalen Interessen verfolgen. Dabei gehen sie eine funktionale Zusammenarbeit mit anderen nationalen Eliten ein. Diese Verhandlungsprozesse laufen aber in begrenztem Rahmen ab, die jeweiligen nationalen

Akteure werden als anderen Lagern zugehörig wahrgenommen; es kommt idealerweise kein Zusammengehörigkeitsgefühl, kein Gruppenbildungsprozess zustande.

Internationale Eliten sind also klar nach nationalen Linien fragmentierte Eliten, die interagieren. EU-Beamte können schon deshalb nicht rein international sein und handeln, weil alle Arbeitnehmer von Unionsbehörden eine Erklärung unterschreiben müssen, im Interesse der Organisation zu handeln und nicht aufgrund nationalen Interesses. Auch ist davon auszugehen, dass EU-Beamte sich, wenn nicht ausschließlich, dann zumindest auch, mit ihrem Arbeitgeber identifizieren und durch die stetige Zusammenarbeit, anders als beispielsweise in Ausschüssen oder anderen nicht permanenten Arbeitsgruppen, ein größeres Zusammengehörigkeitsgefühl aufkommt.

Einige Aspekte der Konzeption einer internationalen Elite sind aber doch hilfreich bei der Erklärung der europäischen Elite. Dies sind zum einen herkunftsspezifische Karrierewege, die in den Nationalstaaten stattfinden, und zum anderen das Interesse der Mitgliedstaaten möglichst viele Beamte der eigenen Nationalität in möglichst hohen Positionen in den Behörden sitzen zu haben und deren Fortkommen zu fördern, um das nationale Interesse möglichst gut vertreten zu wissen.

Die Entstehung einer europäischen Elite lässt sich durch national verhaftete Theorien nur insofern erklären, als man die Genese jener Elite für jedes Land einzeln erforschen muss, da diese eng mit nationalstaatlichen Institutionen verbunden sind. In französischem Falle mit Eliteuniversitäten und dem nötigen sozialen Hintergrund, um in diese aufgenommen zu werden, im Deutschen mit der Promotion und noch stärker als in Frankreich mit sozialer Herkunft (Hartmann 2004: 109-117, 136-147). Um zu untersuchen, ob und wie eventuelle EU-spezifische Karrierewege und -muster entstehen, sind diese Theorien unzureichend geeignet. Ebenso wenig, um Verhaltensweisen, Lebens- und Arbeitsgewohnheiten zu erklären. Der Rahmen nationaler Gesellschaften wäre zu eng um den Bewegungsspielraum der Akteure zu erfassen und eine europäische Gesellschaft, der man wiederum Institutionen zuschreiben kann, existiert bisher nicht. Geht man aber wie wir davon aus, dass die Trennung zwischen nationaler Elite sich erst nach dem Durchlaufen nationalspezifischer Karrieremuster herausbildet, lassen sich Karrieremuster durch nationale Theorien erfassen.

Auch das Interesse der Mitgliedstaaten nationale Akteure in der europäischen Bürokratie vertreten zu haben, hilft uns Dynamiken besser zu verstehen. Manche Staaten haben Maßnahmen, Personen der eigenen Nationalität in ihrer EU-Karriere zu unterstützen, schon sehr früh ergriffen, andere erst in den letzten Jahren (Neuss/Hilz 1999). Auch national

geprägte Netzwerke zwischen den Beamten können auf diese Weise erklärt werden. Eine gemeinsame Herkunft und evtl. länderspezifische Ansichten die Union betreffend können Zusammenhalt stiften.

Supranational ist laut Pries jener soziale Raum, der eine Reihe von Nationalstaaten umfasst, aber über die „nationalstaatlichen Container“ hinausgeht (Pries 2005: 175). Es gibt eine höhere Instanz, d.h. Institutionen, die über den nationalen Regierungssystemen stehen, wodurch die Nationalstaaten nicht mehr souverän sind. Diese Institutionen beschreiben aber nicht nur die Summe der Nationalstaaten, die sie umfasst, sondern eine supranationale Einheit und Akteure, die eine eigene rechtliche, finanzielle und materielle Basis haben und die eine eigene supranationale Logik entwickeln (Pries 2005: 175). Folgt man Wasner in ihrer Argumentation, dann müsste dies auch Institutionen beinhalten, die eigene supranationale Eliten hervorbringen (Wasner 2004: 217). Zentrale Ausbildungsstätten gibt es für die EU-Institutionen aber bislang nicht, genauso wenig wie institutionalisierte Wege, die zur Beamtschaft führen. Nur Staatsbürgerschaft der Europäischen Union, abgeschlossene Ausbildung bzw. Studium und das Bestehen des Concours sind nötig, um sich für Stellen in den Institutionen zu qualifizieren. Könnte man aber eine Angleichung der Karrierewege über diverse Nationen hinweg feststellen, würde das eventuell auch auf eine Institutionalisierung hindeuten. Bisher konnten wir dafür aber keine Hinweise finden. Es gibt zwar einige Universitäten, die europawissenschaftliche Studiengänge anbieten, es hat sich aber noch nicht gezeigt, dass einschlägige Karrierewege über solche Studiengänge ablaufen. Hartmann stellt ähnliche Tendenzen für europäische Wirtschaftseliten fest: Obwohl es renommierte europäische Business-Schools gibt, verfolgte ein Großteil der Führungskräfte in großen europäischen Unternehmen die nationalen Karrierewege und „veredelte“ die Ausbildung höchstens mit Abschlüssen auch an diesen Schulen (Hartmann 2004: 149).

Supranational bedeutet auch, dass eine Instanz hierarchisch über einer anderen steht. Die europäische Elite müsste demnach Weisungsbefugnis oder zumindest Macht gegenüber nationalen Eliten haben. Dies ist in Form von Richtlinien und Verordnungen durchaus der Fall, auch wenn die europäischen Beamten, genau wie nationale Verwaltungseliten, ihre eigenen Kompetenzen haben. Eine direkte hierarchische Weisungsbefugnis auf Personenebene ist eher nicht vorhanden.

Pries' Definition von *transnational* ist im Gegensatz zu den raumbundenen Begriffen supra- und international auf einer relationalen Ebene zu verorten (Pries 2005: 176). Dies bedeutet, dass der Schwerpunkt weniger auf die Kongruenz geographischer und gesellschaftlicher Gegebenheiten gelegt wird, sondern mehr auf Beziehungen und Strukturen aller Art, die zwischen den Staaten existieren, die Akteure unabhängig von ihrer Nationalität aneinander binden. Ein absoluter Raum existiert auch unabhängig von seinen Akteuren, er ist der geographische Raum, in dem sich alles Geschehen abspielt. Ein relationaler Raum braucht andere Räume, ohne sie kann er nicht existieren. Er unterscheidet sich damit von physischen Räumen, wie z.B. einem Nationalstaat, dessen Territorium an bestimmte geografische Markierungen gebunden ist. Er besteht aus den sozialen Praktiken und Symbolen seiner Akteure. In einem sehr weit gefassten Begriffsverständnis bezieht sich *Transnationalismus* auf Zugehörigkeitsgefühle, kulturelle Gemeinsamkeiten, Kommunikationsverflechtungen, Arbeitszusammenhänge und alltägliche Lebenspraxis sowie die hierauf bezogenen gesellschaftlichen Ordnungen und Regulierungen, die die Grenzen von Nationalstaaten überschreiten (Pries 2005: 169). In diesem Sinne würde eine transnationale Elite aus nationalen Eliten hervorgehen, und sich von diesen durch eine eigene Gruppenidentität abheben. In dem Fall wäre es gar nicht nötig, dass sich spezifische Karrierewege herausbilden, die von den nationalen Karrierewegen abweichen. Wobei eine Angleichung der Karrierewege durch die gegenseitige Einflussnahme wahrscheinlich ist. Es geht vielmehr darum, dass die Interessen der Zugehörigen dieser Elite sich von nationaler auf europäische Ebene verlagert haben. Hier fügt sich Sklair's Bild einer transnationalen Kapitalistenklasse ein, die „[...] Beziehungen zu Akteuren, Agenturen und Institutionen in Nationalstaaten ebenso wie zu Akteuren, Agenturen und Institutionen, die nicht als ‚national‘ beschrieben werden können“ (Sklair 2001: 12, eigene Übersetzung) haben, die „erkennbare globale Muster von Kapitalakkumulation, Konsumverhalten und Denkweisen“ (Sklair 2001: 12, eigene Übersetzung) und „gemeinsame Interessen“ (Sklair 2001: 12) zeigen. Für die EU-Beamten gelten natürlich andere Verhaltens- und Denkweisen, als für Wirtschaftseliten, auch dreht es sich nicht um globale, sondern um europäische Muster. Anzunehmen wäre, dass die Einstellungen der Beamten tendenziell pro-europäisch und integrationsfortschrittlich sind und ihre Arbeitsweise der technokratischen und funktionalen Organisation der Institutionen angepasst. Zusätzlich lässt sich anhand des Modells der transnationalen Elite schließen, dass die Kommissionsbeamten dadurch, dass sie sowohl Kontakte in der eigenen Heimat, als auch im europäischen Umfeld pflegen, nirgends fest verwurzelt sind. Dadurch ist

unwahrscheinlich, dass Beamte, die in Brüssel leben, fest in die belgische Gesellschaft integriert sind.

Schließen lässt sich auch, dass herkunftsspezifische nationale Netzwerke durchaus noch vorhanden sein können, die Beziehungen auf EU-Ebene aber einen größeren Stellenwert einnehmen. Auch die Reichweite ihrer Entscheidungen lässt sich am besten unter dem Stichwort transnational erklären. Zunächst einmal werden natürlich vor allem auf politischer Ebene Entscheidungen gefällt. Diese sind dann zwar EU-weit gültig, sie müssen aber weitgehend auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten eingestellt sein, um überhaupt entscheidungsfähig zu sein. Die EU ist außerdem auf die Mitgliedstaaten und deren Verwaltungsapparate angewiesen, um diese Entscheidungen durchzusetzen, was Kooperation mit nationalen Eliten erfordert.

Fazit

Die europäische Elite lässt sich nur in Bruchstücken durch bestehende Theorien erklären, da diese vor allem auf nationale Rahmenbedingungen abstellen, die ansatzweise nur bei der Erklärung ihrer Reproduktionsmechanismen eine Rolle spielen. Mit Hilfe des Ansatzes von Dahl und Sklair lässt sich aber begründen, dass die europäische Elite eine abgrenzbare Gruppe darstellt.

Auf den letzten Seiten wurde deutlich, dass die Gruppe der EU-Beamten in dem Feld zwischen nationalen und supranationalen Eliten eingeordnet werden kann. Von den nationalen Eliten hat sie sich jedoch als eigene Gruppe abgegrenzt, für eine supranationale Elite ist ihr Einfluss zu beschränkt und die Karrierewege ähneln zu sehr den nationalen Karrierewegen. Nachdem die Beamten den jeweiligen Positionen (inter-, supranational) jedoch mehr oder weniger nah sind, lässt sich einiges immer noch durch diese ‚Idealtypen‘ beschreiben, wie weiter oben erläutert wurde. Viel näher aber kommen wir den Beamten in einer anderen Dimension; der transnationale Ansatz kann die europäische Elite am besten fassen, da die europäischen Beamten aus nationalem Kontext kommen, auf die er zur eigenen Reproduktion nach wie vor angewiesen ist. Auch nutzen sie nationale Herrschafts- und Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung von Richtlinien und Programmen in den Mitgliedstaaten. Es ist anzunehmen, dass sie weder in Brüssel noch in ihren Heimatorten vollständig integriert sind. Möglich wäre, dass sie in einer europäischen Parallelwelt leben, die aber sehr heterogen ausfällt, da sie an unterschiedlicher Herkunftskulturen und Studienrichtungen rückgebunden ist. Ein gegenläufiger Effekt wäre eine zunehmende

Sozialisation durch das gemeinsame Arbeitsumfeld und die geteilte Situation, die eine Homogenisierung der Elite zur Folge hätte. Wie homogen oder heterogen die Gruppe der Brüsseler Beamten tatsächlich ist und wie gut sie in die belgische Gesellschaft integriert sind ist, ist bisher aber unklar. Darauf gehen wir im nächsten Kapitel näher ein, in dem unsere Annahmen zu Struktur und Reproduktionsmechanismen der europäischen Elite ausführlich dargestellt werden.

Kapitel 5: Eigener Ansatz und zentrale Hypothesen

Im folgenden Abschnitt werden unsere eigene theoretische Perspektive weiter konkretisiert und die damit verbundenen Hypothesen vorgestellt.

Ausgangspunkt ist dabei die Frage, ob sich spezifische Muster von Einstellungen und Loyalitäten innerhalb der EU-Beamenschaft finden lassen und wie diese zustande kommen. Es soll untersucht werden wie die Einstellungen von EU-Beamten mit spezifischen Karrierewegen, Alltagserlebnissen und Netzwerken in Verbindung stehen. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die Bedeutung und Auswirkungen des transnationalen Charakters der EU-Kommission zu richten.

Wie sich in der Betrachtung der Klassiker gezeigt hat kann man bei der Erforschung von Eliten hauptsächlich zwei verschiedene theoretische Perspektiven unterscheiden. Zum einen geht es um die Frage nach der spezifischen Zusammensetzung einer Elite, dies soll im Folgenden als Elitenstruktur bezeichnet werden. Zweitens stellt sich die Frage nach den Mechanismen, durch die diese Struktur auf Dauer gestellt wird. Dies wird im weiteren Verlauf als Reproduktionsmuster bezeichnet.

Im folgenden Abschnitt werden die Kriterien unter denen die Struktur der Elite untersucht werden soll näher vorgestellt. Daran anschließend werden die theoretisch vorgestellten Mechanismen, durch die diese Struktur auf Dauer gestellt wird, besprochen. In den letzten zwei Kapiteln dieses Abschnitts werden unsere Untersuchungshypothesen näher beleuchtet.

Die Struktur der europäischen Verwaltungselite

Die Wertvorstellungen, Ideologien und Solidaritäten der EU-Beamten sind für uns die Kriterien, nach dem die Struktur dieser Elite untersucht werden soll. Dabei unterscheiden wir fünf zentrale Einstellungsdimensionen. Die zentralen Legitimationsprinzipien, das Selbstverständnis der EU-Beamten, ihre Beschreibung der eigenen Gruppe, ihre Loyalitäten und ihre Ziel- und Wunschvorstellungen im Bezug auf die zukünftige Form der EU-Kommission. Diese Kategorien, auf die sich unsere Analyse im weiteren Verlauf beziehen wird, sollen im Folgenden dargestellt werden.

Mit *zentralem Legitimationsprinzip* sind jene Wertvorstellungen gemeint, die als grundsätzliche Rechtfertigungen für das Handeln im Rahmen der EU-Kommission herangezogen werden. Wie in der Diskussion über die transnationale Fusionsbürokratie schon angesprochen, besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen EU-Bürokratie und nationalen

Bürokratien in der Betonung von Expertise und Leistung als Legitimationsgrundlage für das Treffen von Entscheidungen im Gegensatz zur regelgerechten Ausführung von vorgegebenen Verwaltungsakten. Eine weitere Rationalität der Entscheidungsfindung wäre diejenige, die in politischen Arenen, wie zum Beispiel einem Parlament üblich ist. Man kann also unterscheiden zwischen Output-Legitimität, d.h. Entscheidungen sind legitim, weil sie sich durch ihre Ergebnisse rechtfertigen, oder aber einer Legitimität durch politischen Wettbewerb, wonach Entscheidungen legitim sind, wenn sie das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses nach festgelegten Regeln sind.

Damit eng verbunden ist das *Selbstverständnis der EU-Beamten*. Sehen sie sich als eine Art von Experten, die aufgrund ihrer Qualifikationen und Leistungen Mitglieder der EU-Kommission sind und die diesen Fähigkeiten entsprechend handeln sollten? Oder eher als Bürokraten im klassischen Sinne, die nach direkten Regeln und Vorgaben agieren? Zugespitzt ließe sich sagen, es geht um die Unterscheidung zwischen einem Selbstverständnis als Macher oder als Verwalter Europas. Diese zwei Möglichkeiten korrespondieren mit einem supranationalistischen EU-Verständnis, d.h. der Idee, dass sich die EU-Institutionen gegenüber souveränen Nationalstaaten abgrenzen. Ein drittes mögliches Selbstbild wäre das eines Vertreters legitimer nationalstaatlicher Interessen, was wiederum in Verbindung mit einer intergouvernementalistischen Interpretation der EU stehen würde.

Neben der Frage des Selbstverständnisses, aber damit eng zusammenhängend, interessiert uns auch die Frage nach der Beurteilung der Gruppe der EU-Kommissionsbeamten. Diese Kategorie wird im weiteren Verlauf als *Gruppenbild* bezeichnet. Hier geht es um die Feststellung welche gemeinsame Identität von den EU-Beamten angenommen wird. Sehen sie die EU-Kommissionsbeamtenschaft als eine bestimmte Gruppe und wenn ja, was zeichnet diese aus?

Ein zentraler Fokus der Untersuchung der Einstellungsstruktur sind die *Loyalitätsbindungen der EU-Beamten*. Hierbei handelt es sich um die Frage, wessen Wohlergehen einem am Herzen liegt, das eines bestimmten Nationalstaates oder das Europäische. Ist man ein Vorreiter Europas oder ein nationalstaatlicher Vertreter auf europäischem Parkett? Dies verweist bereits auf die emotional wertende Dimension dieser Kategorie, was sie auch von der Frage nach dem Legitimationsverständnis abhebt. So kann man seine Handlungen sehr wohl durch Leistung legitimiert sehen und trotzdem nationalstaatliche Interessen im Blick haben. Ebenfalls denkbar wäre eine Nicht-Loyalität, also eine ideologiefreie pragmatische Grundhaltung.

Die Wunschvorstellungen der EU-Beamten im Bezug auf das institutionelle Gebilde der EU-Kommission sind ebenfalls von zentraler Bedeutung für unsere theoretischen Konzeptionen. Diese Kategorie wird hier als *institutionelle Agenda* bezeichnet und setzt sich mit der Vorstellung einer idealen EU-Kommission auseinander. Dies umfasst sowohl die Frage nach der Anbindung an andere Institutionen der EU, als auch die inneren Strukturen und Routinen die die Kommission ausmachen.

Die Reproduktion der EU-Verwaltungselite

Im Anschluss an die Kriterien, nach denen die Struktur der Einstellungen in der EU-Kommissionsbeamtenschaft analysiert werden soll, wird es im Folgenden um die Mechanismen der Reproduktion und Stabilisierung bestimmter Einstellungsmuster gehen. Wir ??? halten zwei Faktoren für ausschlaggebend in der Erzeugung und Aufrechterhaltung von bestimmten Wertbindungen, nämlich Merkmale der Karriere, sowie die Beschaffenheit des Alltagshandelns und das Vorhandensein spezifischer Netzwerke und Beziehungen.

Unter Karriere wird dabei die Abfolge von Beschäftigungsverhältnissen und Positionen seit dem Erreichen des primären Bildungsabschlusses und dem ersten Eintritt in den Arbeitsmarkt verstanden. Dabei fällt besonderes Augenmerk auf die Frage, ob es sich dabei um Beschäftigung im Rahmen der nationalstaatlichen Verwaltung oder auf europäischer Ebene gehandelt hat. Hinzu kommt die Frage, welche Rolle der Concours beim Eintritt in die EU-Bürokratie gespielt hat. Des Weiteren sollen diejenigen Faktoren untersucht werden, die karrierefördernd wirkten und mit bestimmten Einstellungen verbunden sind. Ist also zum Beispiel eine europäische Gesinnung förderlicher als eine nationalstaatliche Orientierung und wenn ja unter welchen Bedingungen gilt dies? Hieran zeigt sich auch, dass eine einfache Ursache-Wirkungserklärung nicht ausreicht, vielmehr scheint es sich um Prozesse zu handeln, die auf sich selbst zurückwirken. So mag eine spezifische Karriere bestimmte Einstellungen begünstigen, jedoch können diese wiederum bestimmte Karrierewege wahrscheinlicher machen. Diese wechselseitige Interdependenz wird uns auch bei den anderen Einflussfaktoren noch begegnen.

Wenn wir von Alltagshandeln und Netzwerken sprechen, so meinen wir damit die spezifische, institutionelle und symbolische Umgebung, in der sich die EU-Beamten aufhalten und an der sie sich orientieren und ebenso die Auswahl und Beschaffenheit der für sie relevanten zwischenmenschlichen Beziehungen. Auch hier wird ein Fokus auf die Differenz von Nationalstaat und Europa, bzw. Supranationalismus und Intergouvernementalismus gesetzt.

So geht es also um die Frage, ob sich spezifisch informelle europäische oder nationalstaatliche Institutionen und Netzwerke finden lassen. Beispiele dafür wären dauerhafte Verbindungen zu Personen der nationalstaatlichen Verwaltung vielleicht bis hin zu einer Institutionalisierung in Verbänden. Diese Kategorie umfasst ebenso die konkrete Mitgliedschaft in einer europäisch orientierten Organisation, wie auch den eigenen Freundeskreis und das europäische Arbeitsumfeld.

Es geht also um verschiedene Einstellungen bzw. Einstellungstypen, die durch bestimmte Karrieremerkmale und die Beschaffenheit von Alltag und Netzwerken beeinflusst werden und wieder auf diese zurückwirken (Abb. 1). Sicherlich besteht auch ein Zusammenhang zwischen der Kategorie der Netzwerke und der spezifischen Karriere, jedoch liegt für uns die Betonung auf den lebensweltlichen Qualitäten von Beziehungsnetzwerken. Daher wird eine Verbindung zur Karriere nicht ausgeschlossen, fällt aber nicht in unseren theoretischen Fokus. Diese Konstellation stellt das theoretische Grundgerüst dar, vor dessen Hintergrund die Hypothesen spezifiziert werden sollen.

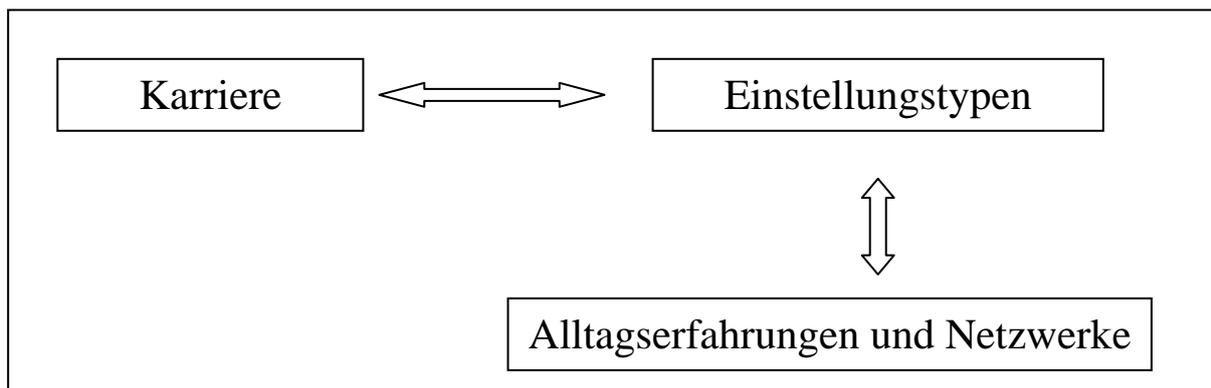


Abb. 1: Allgemeines Modell

Unter Bezug auf diesen theoretischen Rahmen sollen im Folgenden die Hypothesen konkretisiert werden.

Die Spaltungsthese

Hierbei geht es um die Annahme, dass *spezifische Karrierewege der EU-Verwaltungsbeamten zu zwei unterschiedlichen, diametral entgegengesetzten Einstellungstypen führen*. Diese Typen stabilisieren und verfestigen sich durch spezifische Erfahrungen und Netzwerke, indem sie zu Gruppierungen von Gleichgesinnten führen.

Hierbei werden zwei Arten von Karriere idealtypisch unterschieden. Zum einen die expertokratisch-bürokratische Karriere, die durch eine Selektion nach den Regeln der EU-

Verwaltung stattfindet, und zum anderen die politische Karriere, die einen Ein- und Aufstieg in die EU-Verwaltung mittels nationalstaatlichen Einflusses bezeichnet. Der Typ der expertokratisch-bürokratischen, oder auch internen Karriere umfasst aber nicht nur die formellen Regeln der Institution sondern auch informelle Arrangements, persönliche Beziehungsnetzwerke und ähnliches, solange es sich um bei diesen Karrierewegen um Bestandteile der Organisation selbst handelt. Soweit ein Einfluss von Akteuren, Netzwerken oder Organisationen, die sich außerhalb der EU-Kommission befinden zum tragen kommt, wollen wir vom politischen Karriereweg oder einer externen Karriere sprechen. Dies entspricht in etwa der Unterscheidung von einer Karriere auf Basis des Concours und den Kriterien und Bedürfnissen der Organisation auf der einen Seiten und einer nationalstaatlich geförderten Karriere aufgrund spezifischer nationaler Interessen auf der anderen Seite. Letzteres wird, wie schon erwähnt, auch häufig als „Parachutage“ oder „Sousmarines“ bezeichnet⁵. Allerdings handelt es sich bei diesen und ähnlichen Begriffen nicht unbedingt um analytische Kategorien, sondern oft um ideologische Etiketten. Innerhalb dieser Arbeit werden sie jedoch als analytische Begrifflichkeiten entsprechend der obigen Definition verwendet.

Zentraler Punkt der These von einer gespaltenen Elite ist die Vermutung, dass die Erfahrung eines bestimmten Karriereweges Auswirkungen auf die Loyalitäten, das Legitimationsverständnis, das Selbstbild und die institutionelle Agenda hat. Es bilden sich dadurch zwei entgegengesetzte Einstellungsmuster heraus, die sich dann durch spezifische Netzwerke und Gruppenbildungen stabilisieren. Im Folgenden sollen die hypothetisch zu erwartenden Muster von Wertvorstellungen näher beschrieben werden.

Auf der Ebene der Loyalitäten ist die Auswirkung bestimmter Karriereerfahrungen relativ einfach plausibel zu machen. Zum einen hat ein nationalstaatlicher Akteur natürlich nur dann Interesse seinen Einfluss geltend zu machen, wenn er davon ausgehen kann, dass eine nationalstaatliche Loyalität vorliegt, bzw. wahrscheinlich ist. Und zweitens ist es von der Seite des Rezipienten einer solchen Gunst natürlich auch wahrscheinlich, dass er sich dadurch seinem Gönner verpflichtet fühlen wird und eher bereit ist dessen Interessen in seine Entscheidungsfindung mit einfließen zu lassen. Beim durchlaufen einer politischen Karriere ist also mit einer stärkeren Identifizierung und Bindung an den eigenen Nationalstaat zu rechnen, als im Falle einer internen Karriere. Bei letzterer ist eine stärkere Loyalität zur Idee Europas zu erwarten und damit verbunden zur Institution der EU-Kommission, da der

⁵ An dieser Stelle soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen dieser Arbeit keine wertende Absicht mit diesem Begriff verbunden wird.

betreffende sich stärker auf die formellen und informellen Regeln eben dieser Organisation einlassen muss um seine beruflichen Ziele zu verfolgen und es ja auch bereits getan hat.

Auch im Bereich des Legitimationsverständnisses wirkt sich die Karriereerfahrung aus. Hier muss zunächst unterschieden werden zwischen dem Legitimationsprinzip der Mitgliedschaft und dem des Handelns. Jemand der mittels nationalstaatlicher Einflussnahme seinen Weg in die Kommission gefunden hat oder innerhalb dieser so Karriere gemacht hat, dürfte unserer These nach, seine Mitgliedschaft eher mit einer legitimen Vertretung nationalstaatlicher Interessen begründen. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass jemand der eine externe Karriere hinter sich hat, sich nicht im gleichen Ausmaß auf einen bestandenen Concours berufen würde, um damit seine Mitgliedschaft vor sich selbst zu rechtfertigen. Einfacher ist es dann doch seine Mitgliedschaft unter dem Gesichtspunkt der Interessenswahrung zu sehen, die legitim ist, weil politische Entscheidungen als das Ergebnis von Aushandlungsprozessen gesehen werden. Dieser Punkt spielt bereits in das Legitimationsverständnis von Entscheidungsfindung hinein. Wenn jemand seine Mitgliedschaft und Karriere auf Leistung und Expertise zurückführt, ist es wahrscheinlich, dass er dies auch als *Maxime* für Entscheidungen und zu deren Legitimation heranziehen wird. Ebenso wird jemand, der sich als Vertreter politischer Interessen in einer politischen Arena sieht seine Entscheidungen als ein Produkt von Aushandlungsprozessen nach festgelegten Regeln wissen wollen.

Damit sind unsere Annahmen über das Selbstbildnis der EU-Beamten, unter der Hypothese einer Spaltung, die durch bestimmte Karrierewege zustande kommt, vorgezeichnet. Auf der einen Seite haben wir, überspitzt ausgedrückt, die Eurokraten die einem europäischen Auftrag folgen, und auf der anderen Seite stehen nationalen Agenten, die sich eher als eine Form der subtileren diplomatischen Interessenvertretung sehen. Im Endeffekt ist es eine Unterscheidung zwischen einem Selbstbild als europäischer Architekt, welcher sich auf Expertise beruft und dem Bild eines „politischen Unternehmers“ (vgl. Bach 2005: 583f.)⁶, gegründet auf die Legitimität eines politischen Entscheidungsprozesses.

Die von diesen zwei Karrierewegen begünstigten Unterschiede auf der Ebene der institutionellen Agenda können wie folgt beschrieben werden. Auf der Seite der „Eurokraten“ vermuten wir die Forderung nach Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der EU-Verwaltung, ebenso die Betonung der Wichtigkeit des Concours und der Begrenzung nationalstaatlichen Einflusses auf die Selektionskriterien der Mitgliedschaft. Dem gegenüber würden wir bei den „nationalen Agenten“ mit dem Idealbild einer EU-Kommission, die eine politische Arena

⁶ Bei Bach bezieht sich dieser Begriff jedoch speziell auf die Ebene der Kommissare, während wir darunter eine weiter gefasste politische Entscheidungslogik verstehen, die auch den Verwaltungsbeamten eigen sein kann.

nationalstaatlicher Interessensvertretung darstellt rechnen. Im Bezug auf das Gefüge von EU-Institutionen ließe sich bei erstgenanntem Typ eine Präferenz der Stärkung und Abgrenzung der Kommission von Parlament und Rat erwarten, wohingegen im zweiten Fall wahrscheinlich eine Stärkung der Kommissare oder des Rates zu erwarten wäre.

Wir wollen also zwei Einstellungstypen voneinander unterscheiden, die oben auch schon benannt wurden, die „Eurokraten“ und die „politischen Unternehmer“⁷. Zusammengefasst unterscheiden sie sich idealtypisch auf den 4 Dimensionen von Einstellungen, die für uns relevant sind, wie folgt:

| | „Eurokraten“ | „Politischen Unternehmer“ |
|------------------------|---|---|
| Loyalität | Europäische Idee | Nationalstaat |
| Legitimationsprinzip | Leistung und Expertise | Politische Interessen- Vertretung |
| Selbstverständnis | Architekten Europas oder Erreichung des Organisationsziels | Politische Unternehmer |
| Institutionelle Agenda | Selbstbestimmtheit der Kommission, jenseits national-staatlicher Einflussnahme | Kommission und andere Organisationen sollen als politische Arenen konzipiert sein. |

Abb. 2: Darstellung der Idealtypen

Die Netzwerke und Alltagserfahrungen sind innerhalb dieser These sowohl Ergebnis eines bestimmten Einstellungstypus, als auch ein stabilisierendes und verstärkendes Element eben jenes (siehe Abb. 3). Es kann angenommen werden, dass die Einstellungstypen zu einer Gruppierung der zwei verschiedenen Typen im Alltagshandeln führen, soweit dies möglich ist. Dafür können verschiedene Faktoren verantwortlich sein. Zum einen machen die gemeinsamen Entscheidungsmaximen und Werthorizonte ein gutes miteinander auskommen möglich. Auf der anderen Seite können sie auch Hemmschwellen zur besseren Verständigung mit dem Gegentypus sein. Des Weiteren ist es plausibel anzunehmen, dass Personen in Führungspositionen den Weg für die Nachfolgenden vorstrukturieren, was sich auch in der Dimension „institutionelle Agenda“ widerspiegeln sollte.

⁷ Beide Bezeichnungen sind ohne jede normative Wertung gedacht.

Netzwerke stabilisieren darüber hinaus die Einstellungen in dem sie entweder eine Verbindung zur nationalstaatlichen Welt und den dortigen Interessen herstellen oder eine stärkere Einbettung in die EU-Verwaltung fördern. So kann erwartet werden, dass der Typus des „nationalen Agenten“ stärkere Verbindungen und Netzwerke in „seinen“ Nationalstaat hat, während der „Eurokrat“ sich erwartungsgemäß eher am europäischen Milieu von Brüssel orientiert und mehr Zeit mit Arbeitskollegen aus der Kommission verbringt.

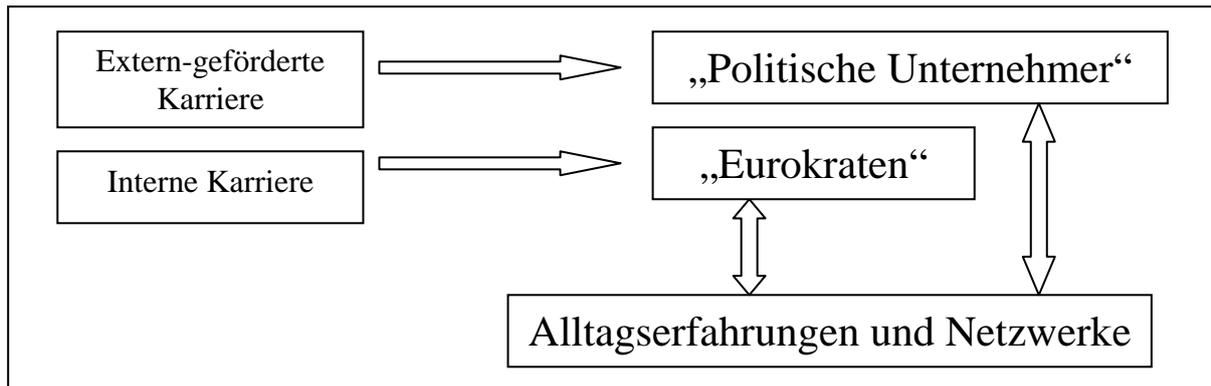


Abb. 3: Spaltungsthese

Die Homogenisierungsthese

Bei der Annahme einer Homogenisierung der Einstellungen innerhalb der EU-Beamenschaft wird ein größerer Einfluss der Alltagserfahrungen und Netzwerke konstatiert und die Karriere als nachrangiger Einflussfaktor gesehen. Die grundsätzliche These lautet: *Die gemeinsame Arbeits- und Lebenswelt, die gemeinsamen Probleme und die vorherrschende technokratische, konsensbasierte Arbeitsweise führen zur Entstehung von gemeinsamen „eurokratischen“ Einstellungen bei den europäischen Kommissionsbeamten.* Je länger sie diesen Einflüssen ausgesetzt sind, desto stärker werden dadurch nationalstaatliche Loyalitäten, das Selbstverständnis als Vertreter des Nationalstaates und am politischen Wettbewerb orientierte Arbeits- und Legitimationsstile durch diese „eurokratischen“ Einstellungen aufgeweicht und überlagert. Es entsteht eine relativ einheitliche europäische Verwaltungselite. Die These einer Homogenisierung der EU-Verwaltungselite ist der vorangegangenen Spaltungsthese also diametral entgegengesetzt.

Diese Homogenisierung der Einstellungen ist hauptsächlich auf das Alltagshandeln und den Personenkreis in dem man sich bewegt zurück zu führen. Zum einen besteht eine große sozialräumliche Nähe zwischen den Kommissionsbeamten, die eine Lebens- und Arbeitswelt teilen, zum anderen haben sie auch gemeinsame Probleme. Die Alltagswelt der EU-Beamten ist durch gleichartige Abläufe, Routinen und Symbole gekennzeichnet, man muss sich

ähnlichen Verfahren unterwerfen ebenso wie sich ein Stockwerk zu teilen. Gemeinschaftliche Probleme sind die geteilte Erfahrung einer Entwurzelung und der Distanz zu Familie und Freunden, sowie die Konfrontation mit einem extrem vielsprachigen, multikulturellen Umfeld und einer großen Interessens- und Orientierungsvielfalt unter den EU-Beamten. Hinzu kommt eine Betonung der geteilten Eigenschaften, wie ähnlicher sozialer Status, kulturelle und sprachliche Kompetenz, sowie einem ähnlich hohen Bildungsgrad.

Je mehr Beamte aus verschiedenen Staaten in der Kommission arbeiten, desto mehr wächst der Druck, sich im Umgang miteinander auf die genannten Gemeinsamkeiten zu besinnen. Das trifft auch für diejenigen zu, die sich als Vertreter nationaler Interessen begreifen: auch sie müssen sich im Umgang mit anderen Beamten auf das was allen gemeinsam, also einen Form der Solidarität, berufen, um ihre Ziele durchzusetzen.

Durch Orientierung an den Gemeinsamkeiten, vor allem am hohen Bildungsstandard, Expertenwissen, Arbeitsweise und an der geteilten Problemlage entsteht eine solidarische Gemeinschaft, an der sich alle Beamten unabhängig von Herkunftsland, politischem Werdegang und bisheriger Karriere potentiell beteiligen können. Der Beitritt zu dieser Gruppe wird jedem einzelnen Beamten umso besser gelingen, je mehr er sich in seinem Handeln (oder zumindest in seiner Selbstdarstellung) an den Gemeinsamkeiten der Gruppe orientiert und die Unterschiede ausblendet und herunterspielt.

Die Gemeinsamkeiten werden nach und nach als Werte, Legitimationsprinzipien und Selbstverständnis der Gruppe institutionalisiert. Dazu gehört eine Betonung von Leistung als Legitimationsprinzip, weil nur diese Art der Legitimation die großen Unterschiede unter den EU-Beamten überbrücken kann. Eine Berufung auf Interessensvertretung würde demgegenüber einen ständigen Wettbewerb oder zumindest eine instrumentelle Sichtweise auf die Gemeinschaft mit sich bringen, was zu häufigen Konflikten und Abgrenzungen führen würde. Eine solche Einstellung ist daher problematischer durchzuhalten, es sei denn es liegen spezifische Unterstützungsfaktoren vor, wie z.B. bei jemandem, dessen Lebensmittelpunkt immer noch im Nationalstaat liegt oder beim Vorliegen starker nationaler Gruppierungen innerhalb der EU.

Auch beim Selbstverständnis dürfte die Berufung auf die Leistung und das Selbstbild der „Macher“ oder Architekten Europas überwiegen. Auch aus dem oben schon genannten Grund, dass eine Betonung der Gemeinsamkeiten, wie gering sie auch sein mögen, ein gemeinsames Leben und Arbeiten ermöglicht. Wohingegen eine Betonung der Differenzen, wie im Fall der politischen Interessensvertretung das Miteinander problematisiert.

Auf der Ebene der institutionellen Agenda würden wir dieser Logik folgend eine Verteidigung der oben beschriebenen Werte und Prinzipien gegen (politische) Einflussnahme von außen und gegen Abweichung von innen erwarten. Also auch hier eine Betonung von Gemeinschaft und eine Stärkung der Selbstbestimmtheit der Kommission. Dies wirkt auch in den Bereich der Karriere hinein und fördert eine Betonung des Concours, sowie eine Ablehnung von Parachutage.

Die Beamtenschaft entwickelt also eine gemeinsame „eurokratische“ Einstellung, wie sie oben im Typen des „Eurokraten“ vorgestellt wurden. Allerdings mit einem Unterschied, auf der Ebene der Loyalität wäre eine ideologiefreie pragmatische Einstellung zu erwarten da spezifische Loyalitäten zuviel Konfliktpotential in sich bergen und somit zu einer Gefahr für die neue Gemeinschaft werden könnten. Das Motto lautet also eher „alle für einen, einer für alle“ als „alle für Europa“. Es dürfte also auf eine Art gestufte Loyalität zur EU-Kommission, zum eigenen Generaldirektorat oder zur eigenen Unit hinauslaufen.

In Abgrenzung zur These einer Spaltung in der EU-Beamtenschaft lässt sich die Homogenisierungsthese wie folgt graphisch verdeutlichen:

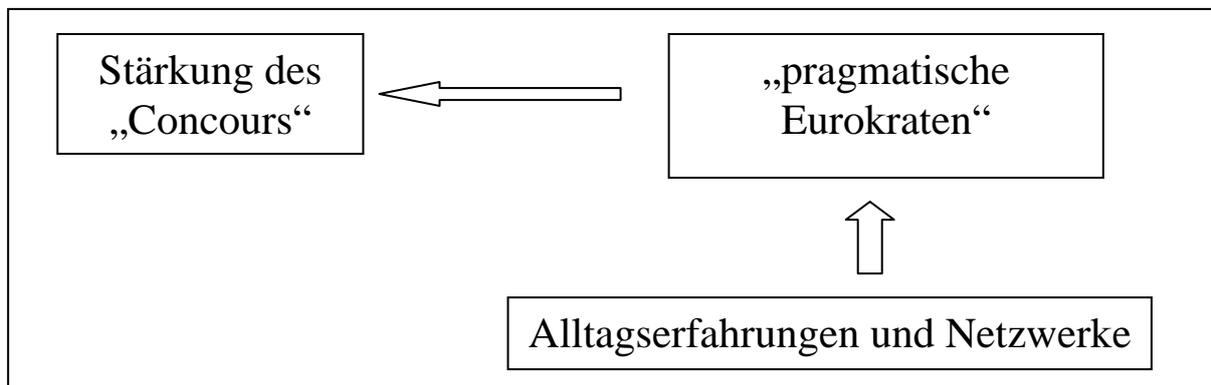


Abb. 4: Homogenisierungsthese

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich in unserer Untersuchung zwei zentrale Bezugspunkte gegenüber stehen, zum einen die bisherige Karriere, zum anderen die Erfahrungen nach dem Eintritt in die EU-Kommission. Aus dieser Betrachtung ergaben sich zwei entgegengesetzte Hypothesen zum vorherrschenden Muster von Einstellungen innerhalb der EU-Kommissionsbeamtenschaft. Die Spaltungshypothese nimmt eine Tendenz zur Herausbildung zweier verschiedener Einstellungstypen an, die aus der Erfahrung eines bestimmten Karriereweges resultieren. Die Sozialisationshypothese besagt hingegen, dass die Zwänge einer gemeinsamen Problemgemeinschaft zu einer Angleichung der Einstellungsmuster führen und deren Verteidigung nach außen bedingen.

Kapitel 6: Darstellung der methodischen Vorgehensweise

Nach der Darstellung unserer zentralen Hypothesen wird es im Folgenden um unser methodisches Vorgehen zur Untersuchung eben jener Thesen gehen. Dazu wird zunächst das von uns gewählte Verfahren zur Datenerhebung, leitfadengestützte offene Interviews, näher beschrieben, sowie die Gründe, die zu einer Entscheidung für diese Vorgehensweise geführt haben. Im Anschluss daran geht es um die Vorstellung unseres Leitfadens. Abschließend werden einige Überlegungen zur Repräsentativität angeführt und unsere Stichprobe näher beleuchtet.

Grundlegende Vorgehensweise

Zur Durchführung unserer empirischen Untersuchung bedienen wir uns der Methode einer leitfadengestützten Befragung. Drei Gründe waren für uns ausschlaggebend, dieser nichtstandardisierten Form der Datenerhebung den Vorzug zu geben⁸.

Erstens ist das bereits bestehende Wissen über unseren Untersuchungsbereich nicht in dem Maße vorhanden, als das wir in der Lage wären sämtliche Antwortmöglichkeiten bereits im Voraus zu kennen. Dies wäre aber eine unumgängliche Notwendigkeit, um standardisierte Befragungsverfahren entsprechend nutzen zu können. Dieses Problem betrifft generell Untersuchungen im Bereich von Wertvorstellungen, da diese oft einen sehr diffusen Charakter annehmen und mit sehr viel realer Unschärfe behaftet sind. Darüber hinaus würde ein vollstandardisiertes Vorgehen das explorative Potential unserer Studie hemmen. Gerade weil es sich um einen wenig erforschten Bereich handelt, erscheint es angeraten, viel Komplexität und eine möglichst große Bandbreite an Antworten zuzulassen, damit auch der Bereich des grundsätzlich Möglichen näher eingegrenzt werden kann.

Zweitens bezieht sich unser Erkenntnisinteresse in zentralen Bereichen auf subjektive und sehr komplexe Weltbilder, die mit einzelnen Indikatoren nur sehr schwer, wenn überhaupt, zugänglich gewesen wäre. Qualitative Interviews bieten sich speziell für diese Erfassung subjektiver Sinninterpretationen an (Hopf 2004: 350). Besonders wichtig ist uns in diesem Zusammenhang die Möglichkeit Nachfragen zu stellen, was nur in einem nichtstandardisierten Interview gegeben ist. Dadurch kann der Komplexität der subjektiven

⁸ In dieser Arbeit werden die Begriffspaare standardisiert/nichtstandardisiert (oder offen), sowie quantitativ/qualitativ als Synonyme verwendet. Dabei werden diese Paare nicht als gegensätzliche Extreme gesehen, sondern eher als jeweilige Endpunkte eines Kontinuums (Schulze 2006a).

Weltbilder Rechnung getragen werden und auch Fehler in der Fragestellung sind korrigierbar.

Drittens enthält unser Erkenntnisinteresse auch Fragen die stark normativ aufgeladen sind, wie zum Beispiel die nach den Zugangsmöglichkeiten in die EU-Kommission, oder die Frage nach dem Konflikt von nationalen und europäischen Interessen. Da die EU-Verwaltungsbeamten auch immer Repräsentanten ihrer Organisation sind, liegt es nahe anzunehmen, dass sie diese im rechten Licht erscheinen lassen wollen. Wir gehen davon aus, dass bei kritischen Fragen, deren Beantwortung der offiziellen Moral entgegenlaufen könnte, Antworten im Sinne sozialer Erwünschtheit äußerst wahrscheinlich sein. Im Vergleich zu einer standardisierten Befragung kann dieser Effekt in einem Leitfadeninterview bis zu einem gewissen Grad kontrolliert werden. Mittels einer guten Gesprächsführung können auch kritischere Informationen erlangt werden (Hermanns 2004: 360ff). Außerdem würden feststehende Antwortvorgaben den Effekt der sozialen Erwünschtheit verstärken, da sie eine klarere Vorstellung davon zulassen wie die Frage beantwortet werden kann. Hinzu kommt die Möglichkeit, durch ein ausführlicheres Erklären der Fragen etwaige Abwehrreaktionen gegenüber stark normativ aufgeladenen Fragen zu verhindern.

Um eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Interviews und die Erfassung aller wesentlichen Daten sicherzustellen, wurde ein gemeinsamer Leitfaden für die Interviews entwickelt (siehe Anhang...). Dieser Leitfaden wurde mittels zweier Probeinterviews getestet. Die darin enthaltenen Fragen waren nur als generelle thematische Orientierung während des Interviews gedacht. Ihre Reihenfolge und auch die konkrete Formulierung der Fragen blieben dem Interviewer überlassen. Die Personalunion von Interviewer und Theoretiker war uns in diesem Projekt von größtem Nutzen, da wir so eine möglichst große Vertrautheit der Interviewer mit den theoretischen Konzeptionen garantieren konnten.

Überlegungen zur Repräsentativität

Der gängige Repräsentativitätsbegriff, besagt, dass Repräsentativität dann vorliegt, wenn die proportionale Merkmalsverteilung in der Stichprobe der proportionalen Merkmalsverteilung in der Grundgesamtheit entspricht. Eine Erfüllung dieser Repräsentativitätsforderung ist jedoch für qualitative Verfahren, wie zum Beispiel der leitfadengestützte Befragung, wegen des größeren Aufwandes bei Erhebung und Auswertung und des daraus resultierenden geringen Umfanges der Stichproben, fast immer ausgeschlossen. Die Schlussfolgerung deswegen auf den Einsatz nichtstandardisierter Verfahren zu verzichten, kann als überzogen

und nicht praktikabel angesehen werden, denn diese Vorgehensweise würde bedeuten, das besondere Erkenntnispotential der offenen Verfahren aufzugeben. Nur Mittels qualitativer Verfahren ist uns die Erfassung des Komplexen, Subjektiven oder Singulären möglich (Schulze 2006a).

Zur Bewältigung dieses Problems schlägt Schulze (Schulze 2006b: 10ff) eine Anpassung des Repräsentativitätsbegriffs an die Möglichkeiten von qualitativen Verfahren vor. Er unterscheidet hierbei drei Arten von Erkenntnisinteressen: Erfassen des empirischen Spektrums, Erfassen des Typischen und Erfassen von Gruppenunterschieden. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen sind mit jeweils einer andern Anpassungsform des Repräsentativitätsbegriffs verbunden. Für unser Vorhaben sind vor allem die zwei letztgenannten Formen von Interesse.

Das Erfassen von Gruppenunterschieden ist in dieser Arbeit ein zentraler Fokus. Hierzu wäre es laut Schulze nötig Kontrastgruppen zu bilden, anhand derer man die typischen Merkmale der Gruppen unterscheiden könnte. Diese Vorgehensweise macht es jedoch erforderlich, die zentralen Variablen, nach denen eine Gruppenunterscheidung getroffen werden soll (in unserem Fall die Karrierewege), bereits im Vorfeld ungefähr bestimmen zu können. Diese Vorgehensweise können wir im Rahmen dieses Projekts, aufgrund der eingeschränkten Auswahlmöglichkeiten und der Unmöglichkeit das Unterscheidungsmerkmal vorher feststellen zu können, leider nicht verfolgen.

Stattdessen bietet sich uns das Vorgehen für den Versuch, das Typische, also das überzufällig Häufige, zu erfassen an. Hierbei geht Schulze von der Logik aus, dass etwas, das typisch im Sinne der obigen Definition ist, sich auch schon in wenigen Merkmalsträgern manifestieren müsste. Da wir nach typischen Einstellungsmustern suchen, ist dieser Ansatz für uns bestens geeignet. Repräsentativität würde in diesem Fall heißen, dass es ausreichend ist, wenn sich dass grundsätzlich typische in der Stichprobe manifestiert, ohne das man gleich exakte Häufigkeitsauszählungen vornehmen könnte.

Stichprobe

Da die Ziehung einer Zufallstichprobe nicht möglich war⁹, wurde versucht über einzelne Personen, deren Kontaktdaten vorhanden waren, weitere Interviewpartner zu gewinnen. Das Problem einer zu starken Homogenisierung versuchten wir durch eine Streuung der Personen,

⁹ Da keine Listen der gesamten Beamtenschaft verfügbar, aus denen eine Zufallsauswahl möglich gewesen wäre und außerdem der Feldzugang durch die knapp bemessene Zeit der EU-Beamten dadurch erschwert worden wäre.

Darstellung der methodischen Vorgehensweise

die uns die Kontaktdaten zugänglich machten, so gut wie möglich in den Griff zu bekommen. Dieses Herstellen des Feldzugangs über bereits bestehende Kontakte ermöglichte uns ein höheres Maß an Vertraulichkeit und damit einhergehend eine bessere Gesprächsatmosphäre, sowie eine weitere Reduzierung des Problems von Antworten entsprechend sozialer Erwünschtheit.

Unsere realisierte Stichprobe umfasste 10 deutsche EU-Verwaltungsbeamte aus verschiedenen Generaldirektionen und in unterschiedlichen Ebenen der Verwaltungshierarchie. Allerdings konnten, aufgrund eines technischen Problems nur 9 Interviews tatsächlich ausgewertet werden. Ansonsten gab es keine Ausfälle in der Stichprobe. Die Probleme einer Erfragung von so komplexen Themen wie Einstellungen in einer fremden Sprache führten zu einer Beschränkung unserer Stichprobe auf deutsche EU-Beamte. Um diesem Problem relativer kultureller Homogenität entgegen zu wirken, wurde versucht die Lebenswelt der nicht-deutschen EU-Beamten durch das Wissen unserer Befragten zu rekonstruieren. Restlos kann dieses Problem einer bereits bestehenden kulturellen Prägung jedoch nicht umgangen werden. Allerdings sollte auch die große Homogenität der EU-Beamten hinsichtlich ihres Bildungshintergrunds dazu beitragen, diese Problematik zu reduzieren.

Unsere Interviewpartner verteilten sich, geordnet nach ihrem Beamtenstatus, wie folgt auf die verschiedenen Generaldirektionen:

| | DG Research | DG Employment | DG Internal Market | DG Enterprise |
|--------------------|----------------|------------------|--------------------------|------------------|
| Reguläre Beamte | 3 | 2 | 1 | |
| Nationale Experten | | | | 1 |
| Temporary Agents | 1 | | | |
| Ehemalige | 1 | | | |

Eine stärkere Streuung der Interviewpartner wäre wünschenswert gewesen, war jedoch wegen der Art des Feldzugangs, nicht möglich. Die Überrepräsentation von regulären Beamten ist jedoch durchaus gewollt, da sie diejenige Gruppe sind, auf die unser eigentliches Erkenntnisinteresse abzielt. Die anderen Befragten waren eher als Kontrastgruppe gedacht, um weitere interessante Erkenntnisse zu gewinnen und das explorative Potential der Studie weiter zu steigern.

Teil 3 – Empirische Ergebnisse

Kapitel 7: Rekrutierung und Karriereverläufe von Kommissionsbeamten

Der *Spaltungsthese* zufolge müsste die Stichprobe das folgende Bild zeigen: Entweder gelangten die Befragten über das reguläre Auswahlverfahren (Concours) in die Kommission und absolvieren dort die vorgeschriebene Beamtenlaufbahn, oder sie haben ihren Behördeneinstieg mitsamt Beförderung externen (nationalstaatlichen) Einflussnahmen zu verdanken. Aus den verschiedenen Karriereverläufen würden dann zwei konkurrierende Typen von Kommissionsmitarbeitern mit konfligierenden Einstellungsmustern resultieren (Eurokraten vs. nationale Agenten). Für die Überprüfung der *Homogenisierungsthese* kommt es darauf an, überhaupt Hinweise auf unterschiedliche Karriereverläufe zu finden. Wenn sich die Befragten beispielsweise nicht signifikant in ihrer Ausbildung oder ihren berufspraktischen Erfahrungen vor dem Kommissionseintritt voneinander unterscheiden, wäre jede weitere Untersuchung von Sozialisierungseffekten der Brüsseler Lebenswelt problematisch. Oder anders ausgedrückt: Wenn alle Kommissionsbeamten ihre europäische Verwaltungskarriere mit gleichen Voraussetzungen beginnen, könnte man nur schwer plausibel machen, dass ähnliche Einstellungsmuster auf ihre multinationale Lebenswelt und nicht ausschließlich auf vorherige Lebenserfahrungen zurückzuführen sind.

Drei Phasen des Karriereverlaufs der europäischen Verwaltungselite

Es lassen sich grob drei Phasen des Karriereverlaufs voneinander unterscheiden, die von Angehörigen der europäischen Verwaltungselite durchlaufen werden.

(1) *Ausbildungsphase*. Diese erste Phase des Karriereverlaufs bezieht sich auf die Zeit des Studiums (einschließlich postgradualer und Promotionsstudiengänge). Sie liefert aufschlussreiche Informationen über das spezifische Qualifikationsprofil der europäischen Verwaltungselite vor der Kommissionstätigkeit. Die Befragten variieren hinsichtlich ihrer Studienwahl stark. Vier von neun Personen haben einen geistes- bzw. sozialwissenschaftlichen Studienabschluss, drei verfügen über eine wirtschaftswissenschaftliche Hochschulausbildung und die restlichen zwei können ein

naturwissenschaftliches Diplom vorweisen. Im Gegensatz zur deutschen Ministerialbürokratie ist die europäische Verwaltungselite demzufolge nicht durch ein „Juristenmonopol“ gekennzeichnet (Bach 2005). Die vorliegenden Daten weisen also nicht auf die Dominanz einer bestimmten Fachrichtung bei der Studienwahl hin, die besonders gut auf eine europäische Beamtenlaufbahn vorbereiten würde. Zudem spielen Studiengänge mit Europabezug in Hinblick auf die Rekrutierung von Kommissionsbeamten keine besondere Rolle. Der Großteil der Befragten hat angegeben, entweder während des Studiums verschiedene Praktika im Ausland (z.B. in Brüssel) oder einen einjährigen studienbegleitenden Auslandsaufenthalt absolviert zu haben – ohne explizit danach gefragt worden zu sein. Heutzutage sind solche internationalisierten Ausbildungsverläufe bei Studenten nicht mehr unüblich; zur Studienzeit derjenigen Personen, die heute entsprechende Posten in der Kommission bekleiden, waren sie jedoch noch nicht die Regel. Wer keine internationalen Erfahrungen im Laufe seiner Ausbildung sammelt, hat in der Regel geringere Chancen auf eine EU-Karriere, die Mehrsprachigkeit voraussetzt. Im Anschluss an das Studium promovierte die Mehrheit der Befragten.

(2) *Phase der beruflichen Orientierung.* Nach dem Studium haben die Befragten in verschiedenen Tätigkeitsfeldern praktische Berufserfahrung gesammelt. Fünf Befragte arbeiteten zunächst u.a. im Hochschulsektor, drei waren in der außeruniversitären Forschung, zwei in der Privatwirtschaft und eine Person bei deutschen NGOs tätig. Daneben sticht eine Tendenz besonders hervor: Die meisten Befragten arbeiteten in der nationalen öffentlichen Verwaltung oder in der Politik, bevor sie bei der Kommission zum Zuge kamen. Höhere Beamtenposten in nationalen Ministerien erfordern – und das unterscheidet sich nicht sonderlich von europäischen Beamtenstellen – ein hohes Maß an fachlicher Qualifikation. Wer auf nationaler Ebene den Durchbruch schafft, hat gleichsam gute Chancen, den Anforderungen kommissionsinterner Auswahlverfahren gerecht zu werden.

(3) *Beruflicher Werdegang innerhalb der Kommission.* Sechs von neun Befragten absolvierten mit Erfolg das reguläre Auswahlverfahren (Concours) und wurden anschließend auf Lebenszeit verbeamtet. Ansonsten handelt es sich um befristet Angestellte, die den mehrstufigen Leistungstest nicht absolviert haben. Zwei Beamte bekleiden mittlerweile höhere Posten in der Kommission (Referatsleiter und höher). Die übrigen Beamten stehen in der Hierarchie noch darunter. Das hat damit zu tun, dass sie wesentlich jünger sind und der

langwierige Beförderungsprozess noch vor ihnen steht. Was die Angestellten mit befristeten Verträgen betrifft, so stehen sie in der Hierarchie meist noch etwas unterhalb der Beamten in niedrigen Positionen.

Drei verschiedene Karrieretypen in der Kommission

Innerhalb der Generaldirektionen existieren im Wesentlichen drei Karrieretypen. Sie hängen mit dem jeweiligen Rekrutierungsweg zusammen. Wer das reguläre Auswahlverfahren (Concours) durchläuft und besteht, kann sich auf gute Aufstiegschancen innerhalb der Kommission sowie lebenslange materielle Sicherheit einstellen:

„Und wenn ich ehrlich bin und sage, was in Bezug auf das materielle Wohlbefinden der größte Erfolg war, dann muss ich ehrlich sagen, dass ich den Concours geschafft habe. Das rechnet sich [...] in hunderttausenden von Euro. Wenn man es auf ein ganzes Leben rechnet.“ (PF)

Befristet Angestellte genießen solche Privilegien nicht. Meist werden sie von nationalen Verwaltungen als Experten nach Brüssel entsandt oder direkt von der Kommission für eine begrenzte Zeit angestellt. Für höhere Posten kommen nicht-verbeamtete Angestellte in der Regel nicht in Frage. Ihr Kommissionsaufenthalt endet mit Ablauf des Vertrages. Viele hoffen, den Concours doch noch zu schaffen und ebenfalls eine unbefristete Beamtenstelle zu erhalten. Es gibt jedoch eine Möglichkeit, außerhalb der regulären Karrierewege in aussichtsreiche Positionen (z.B. an die Spitze von Generaldirektionen) zu gelangen. Hier spielen nationalstaatliche Einflussnahme und persönliche Loyalität eine Rolle.

(1) *Klassische Beamte.* Die Mehrzahl der Befragten hat den Concours bestanden und anschließend eine reguläre Beamtenstelle erhalten. Bei den klassischen Europabeamten zeigt sich ein klares Muster: Sie waren vor ihrem Eintritt in die Kommission in der Regel entweder in der nationalstaatlichen öffentlichen Verwaltung oder in der Politik(-beratung) erfolgreich und bestätigten durch das bestandene europäische Auswahlverfahren einmal mehr ihr hohes Qualifikationsniveau. Mit dem Bestehen des Concours ist der/die jeweilige Bewerber(in) jedoch noch nicht in der Kommission angekommen. Es kommt darauf an, dass man sich anschließend mit Erfolg für eine frei gewordene bzw. neu geschaffene Stelle anbietet (sogenanntes „Antichambrieren“). Ein Beamter beschreibt diese Prozedur wie folgt:

„Man muss durch die Generaldirektionen laufen, anrufen und fragen: Kannst du mich vielleicht gebrauchen? Und dann werden die fragen: Was können Sie denn?“ (HL)

Meist gelingt die Suche nach einer gewissen Überbrückungszeit von maximal zwei Jahren. Hier können Beziehungen von Vorteil sein, die durch Mitgliedschaft in politischen Parteien

oder andere Netzwerkstrukturen ermöglicht werden. Die klassische Beamtenlaufbahn erfordert – zumindest auf europäischer Ebene – ein hohes Maß an fachlicher Flexibilität. Alle Beamte sind im Verlauf ihrer kommissionsinternen Karriere angehalten, zwischen den Generaldirektionen zu wechseln. Auf diese Weise konfrontiert man sie mit verschiedenen Aufgabenprofilen:

„Man muss dann ja immer rotieren, seit zwei Jahren oder drei Jahren hat die Kommission eben dieses Rotationsprinzip verbindlich eingeführt, d.h. sie wollen eigentlich mehr Generalisten haben und nicht so sehr Spezialisten.“ (JL)

Der Aufstieg in höhere Posten erfolgt, sobald man sich über mehrere Jahre hinweg im Berufsalltag bewährt hat.

(2) *Angestellte mit befristeten Verträgen.* Hierbei handelt es sich um diejenigen Kommissionsmitarbeiter, die lediglich über ein zeitlich befristetes Beschäftigungsverhältnis verfügen. Nicht-Beamte sind aus unterschiedlichen Motiven in der Kommission angestellt. Sie können von nationalen Ministerien als Experten nach Brüssel gesandt werden. In den einzelnen Generaldirektionen übernehmen nationale Experten im Prinzip die gleichen Aufgaben wie Beamte und fungieren dort als Mittler zwischen europäischen Vorhaben auf der einen und nationalstaatlicher Verwaltungstradition auf der anderen Seite. Solche Experten, die oft auch von der Kommission selbst angefragt werden, bringen einen für die europäische Arbeitsebene notwendigen Sachverstand mit. Nach Erfüllung des Arbeitsvertrags kehren die Experten meist in ihre nationalen Forschungseinrichtungen, Ministerien oder Unternehmen zurück. Es gibt allerdings auch Personen, die sich nicht auf ein derartiges „Sicherheitspolster“ stützen können. Sie werden – nach vorheriger Bewerbung – für maximal sechs Jahre von der Kommission angestellt und hoffen, in dieser Zeit entweder den Concours zu bestehen (um eine reguläre Beamtenlaufbahn einschlagen zu können) oder durch Änderung der Vertragsstrukturen doch noch weiter beschäftigt zu werden. Eine Kommissionsmitarbeiterin beschreibt ihre Situation folgendermaßen:

„[...] also momentan, da ja diese Agenturen gerade aufgebaut werden, ist für viele Kollegen, auch so wie für mich, die Hoffnung da, dass wir in dieser Agentur [...] landen könnten. Aber da wird es eben auch wieder Auswahlverfahren geben, die im Prinzip genauso organisiert sind wie ein Concours. Etwas kleiner im Umfang, aber genau das gleiche Prinzip.“ (SD)

Allen befristet Angestellten ist eines gemein: Innerhalb der Kommission bleibt ihnen der Weg nach oben versperrt.

(3) *Quereinsteiger via Parachutage*. Manche vakante oder neu geschaffene Spitzenposten in den Generaldirektionen werden mit Personen besetzt, die vorher keine reguläre Beamtenlaufbahn in der Kommission absolviert haben. Sie wechseln zum Beispiel oft aus den Kabinetten der Kommissare direkt in Spitzenpositionen (z.B. Direktorenposten) des europäischen Verwaltungsapparats:

„Es gibt immer Quereinsteiger, die als Direktor oder Generaldirektor reinkommen können. Aber bis zur niedrigsten Führungsebene ist diese Möglichkeit nicht vorgesehen.“ (BB)

Zum anderen kommt es unmittelbar nach dem Beitritt von neuen Mitgliedsstaaten (z.B. Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 bei der Stellenbesetzung zu nationalstaatlichen Einflussnahmen, um den „Proporz“ einzuhalten. „Parachutisten“ haben ihre kommissionsinterne Karriere externen Einflüssen (z.B. einem bestimmten Kommissar) zu verdanken. Prinzipiell müssen auch sie im Nachhinein einen Concours absolvieren. Allerdings scheint es sich dabei lediglich um eine Formalität zu handeln.

Fazit

Die Befragten verfügen allesamt über ein hohes Ausbildungsniveau und variieren stark in ihrer Studienwahl. Aus der Untersuchung ihrer Karriereverläufe konnten drei unterschiedliche (Ideal-) Typen generiert werden. Der *klassische Beamte* erhält nach bestandenem Concours und erfolgreichem „Antichambrieren“ eine lebenslange Festanstellung in der Kommission. Er wechselt häufig zwischen den verschiedenen Generaldirektionen und hat gute Aufstiegschancen. Meist konnte der Europabeamte seine Fähigkeiten vor dem Kommissionseinstieg in nationalen Ministerien oder der Politik(-beratung) unter Beweis stellen. *Befristet Angestellte* sind entweder nationale Experten oder Personen „in der Warteschleife“, die ebenfalls nach einem regulären Beamtenposten streben. Solche Mitarbeiter nehmen (relativ) niedrige Posten in der Hierarchie ein, da sie ohne regulären Beamtenstatus nicht befördert werden können. *Quereinsteiger* erlangen mit Hilfe von nationalstaatlicher (oder persönlicher) Einflussnahme hohe Positionen in den Generaldirektionen, ohne vorher das reguläre Auswahlverfahren durchlaufen zu haben. Sie wechseln in der Regel von einem Spitzenposten (in den Kabinetten der Kommissare oder nationalen Verwaltungen) zum anderen (in die Generaldirektionen).

Das empirische Material zeigt demnach eine Dreiteilung und keine Dichotomie der europäischen Verwaltungselite: Der Ausgangspunkt der Spaltungsthese (nur zwei unterschiedliche Karrierewege) muss neugedacht werden. Nun gilt es zu klären, ob die

spezifischen Rekrutierungs- auch mit konfligierenden Einstellungsmustern einhergehen. Nur dann kann man von einer gespaltenen Elite sprechen. Wenn sich demgegenüber relativ homogene Einstellungen auf Seiten aller Beamten heraus kristallisieren, legt das angesichts der unterschiedlichen Karrierewege Homogenisierungseffekte durch die Brüsseler Lebenswelt nahe.

Kapitel 8: Einstellungen, Arbeitsweisen und Praktiken von Kommissionsbeamten

Im vorangegangenen Teil ging es um die Ergebnisse der Untersuchung zu den Rekrutierungswegen und Karriereverläufen der Kommissionsbeamten. Der Spaltungshypothese zufolge sollte die Art und Weise, wie die Beamten zu ihren Posten gekommen sind, Einfluss darauf haben, wie diese denken und handeln, und sich deshalb verschiedene Muster herausbilden. Andererseits gehen wir mit unserer Homogenisierungsthese davon aus, dass die Bildungs- und Berufslaufbahn außerhalb der Kommission eher eine geringere Rolle für die Einstellungen spielt. Es sind viel mehr die Erfahrungen der Individuen in privater und dienstlicher Hinsicht auf europäischer Ebene, die prägend und vereinheitlichend wirken.

In diesem Kapitel soll es um die Einstellungen, Arbeitsweise und Praktiken der Kommissionsmitarbeiter gehen, d.h. wie sie unter anderem in Bezug auf Europa, die Kommission, und die Nationalstaaten denken; wie sie Entscheidungen während der Arbeit in der Kommission treffen, nach welchen Prinzipien und Vorstellungen sie sich dabei orientieren und vorgehen. Dafür sollen zunächst die maßgeblichen Erkenntnisdimensionen (bzw. Variablen) benannt und erklärt werden, die sich aus der Theorie ableiten lassen und welche demnach entscheidend sind für den Vergleich der Aussagen der einzelnen Interviewpartner und die Analyse der gesamten Ergebnisse.

Eingeschränkte Loyalitäten

Bekanntlich müssen alle Kommissionsmitarbeiter eine Erklärung abgeben, quasi einen Europäischen Amtseid, dass sie dem Leitbild der Europäischen Integration und nicht nationalstaatlichen, partikularen Interessen den Vorzug geben¹⁰. Dies wird in den Befragungen nicht nur von den regulären Kommissionsbeamten stets betont, sondern auch von den nationalen Experten – das sind Beamte aus Ministerien einzelner Nationalstaaten, die

¹⁰ Artikel 213 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gilt nicht nur für die Kommissare, sondern ist für alle Mitarbeiter der Kommission entscheidend. Dort heißt es:

(1) Die Mitglieder der Kommission werden aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt und bieten volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit. [...]

(2) Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften aus.

Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, diesen Grundsatz zu achten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.[...]"

aufgrund ihrer Expertise und Einsicht in ihr nationales Ministerium ausgewählt wurden, um die Kommission zu unterstützen:

„Nationale Experten unterschreiben, wenn sie kommen, wenn sie zur Kommission gehen, ein Papier und auch die Kommission unterschreibt das Papier und der nationale Dienstgeber, das nationale Ministerium, wo man sich verpflichtet, dass der nationale Experte oder Expertin, ausschließlich für die Kommission tätig ist, dass da kein Interessenskonflikt auftreten darf.“ (Interview 3)

Eine solche Erklärung schließt aber nicht aus, dass Kommissionsmitarbeiter anders denken und vielleicht doch lieber ihre Herkunftsländer bei bestimmten Streitfragen im Vorteil sehen möchten. Dabei muss es sich nicht einmal um die konkrete Benachteiligung einzelner Parteien oder Nationalstaaten handeln. Es wären Fälle denkbar (und auch interessanter), die sich um die Verteilung von Harmonisierungskosten innerhalb der EU bzw. zwischen den Nationalstaaten drehen¹¹.

In diesem Bereich stehen unsere Befragten eher Europa loyal gegenüber, sodass ein reflexartiges Bekenntnis für Europa meist die Antwort bildet. Bei genauerer Betrachtung fällt allerdings auf, dass klar empfundene Bekenntnisse für Europa eher die Ausnahme ist. Vielmehr gibt es indirekte und ausweichende Aussagen wie:

„Eine Identifikation [mit Europa] [...] ist hier deutlich höher. Ich meine, dass ist doch auch ganz einfach. Wer sich das hier fünf mal 12 Stunden anzieht, der kann nur identifiziert sein oder gehen.“ (Interview 4)

Unabhängig der ideologischen Komponente gibt es allerdings starke monetäre Anreize für die anspruchsvolle und arbeitsintensive Beschäftigung in der Kommission.¹² Es scheint demnach eher angebracht, den meisten Befragten eine gewisse Ideologieferne zuzuschreiben, da es diesen meisten hauptsächlich um die Bearbeitung von Sachfragen gehe, mit denen allen geholfen ist:

„Ich würde mal sagen, das was wir hier vorschlagen, geht eigentlich nicht gegen die Interessen der Mitgliedstaaten, weil unser Ziel ist es, eine möglichst gute Situation auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, das geht also gegen niemandes Interessen.“ (Interview 5)

¹¹ Spieltheoretisch gesprochen soll hier von einer Situation des Typs „Kampf der Geschlechter“ (Battle of the Sexes) ausgegangen werden, bei der eine Koordinierung gewollt (und evtl. sogar nötig ist), bei der aber einer der beiden Teilnehmer höhere Kosten hat als der andere. Man denke bspw. an eine Harmonisierung von technischen Standards wie etwa der Art der Stecker für Elektrogeräte. Durch die Harmonisierung haben beide den Vorteil, dass Gerätehersteller beider Länder ihre Geräte auch in dem anderen Land vertreiben können. Allerdings ist es dafür nötig, dass eines der beiden Länder seine Steckdosen verändert, was mit erheblichen Kosten und Aufwand verbunden ist. Für eine Einführung in die Spieltheorie siehe: Rieck, Christian 2006: Spieltheorie - eine Einführung. Eschborn: Rieck.

¹² „Wir sind nicht normal, weil wir zum einen jetzt mal grob gesagt das drei- bis vierfache von dem verdienen, was ein normaler Belgier verdient. Ohne dass man jetzt immer unbedingt sagen könnte, dass wir drei- oder vierfach schwierigeren Job machen.“ (Interview 1)

Ähnliche Äußerungen lassen sich bei allen Befragten wiederfinden, während eine deutliche Überzeugung von dem Europäischen Einheitsgedanken eher schwer herauszulesen ist. Die EU wird oft auch einfach als beste Möglichkeit angesehen, Probleme zu lösen.

Es gibt dabei auch Grund zur Annahme, dass es dabei um Unterschiede zwischen den einzelnen Generaldirektionen (Abk.: DG) gibt und je nach dem, mit welchem Themengebiet sich diese befassen. D.h. Beamte aus der DG Binnenmarkt tendieren eher zu einer klaren europäischen Gesinnung als DG Fischerei. Ein möglicher Erklärungsansatz ist, dass sich Arbeitsauftrag und ideologische Leitgedanken sich leicht unterscheiden. Während sich DG Binnenmarkt vornehmlich nach der Schaffung von störungsfreiem Handel innerhalb der EU-Grenzen strebt, was ein quasi-universelles Gut darstellt, sind auf der anderen Seite DGs, die (direkt oder indirekt) Fördergelder verteilen, in einer gänzlich anderen Lage; sie müssen geeignete Kandidaten auswählen, an die ein sehr begrenzter Förderetat verteilt wird.

Man muss jedoch immer auch unterscheiden zwischen dem, worauf sich berufen wird, und den tatsächlichen Handlungen. Alle Befragten berufen sich in irgendeiner Weise auf Europa, ihre Handlungen unterscheiden sich aber oft nicht maßgeblich von anderen klassisch ideologiefernen (nationalen) Verwaltungsapparaten.

Leistung als zentrales Legitimationsprinzip

Die Entscheidungen, die in der Kommission getroffen werden, sind von weitreichender Bedeutung. Das bringt die Kommissionsbeamtenschaft in eine besonders einflussreiche Position, wobei es angebracht scheint, danach zu fragen, wie dieser Umstand von den Beamten her gerechtfertigt wird. Dabei muss unterschieden werden, wie (1) die eigene Mitgliedschaft in der europäischen bürokratischen Elite und (2) die Entscheidungsfindung, wie sie in Kapitel 2 vorgestellt wurde legitimiert wird.

Bei der Legitimierung der Mitgliedschaft zeigt sich, dass alle von uns befragten sich klar für Leistung und fachliche Kompetenz als Legitimationsgrund aussprechen und sich davon abgrenzen, dass andere Faktoren bei ihnen eine Rolle gespielt haben und spielen sollten bei Stellenbesetzung und Beförderung. Leistung wird dabei vor allem praktisch verstanden; nämlich konkret in der Bewältigung eines enormen Aufgabenvolumens. Persönlich Titel oder Zertifikate sind dabei weniger von Belang. Viel mehr bedarf es praktischer Fähigkeiten, wie mehrere Fremdsprachen und das Arbeiten unter großem Zeitdruck.

„Also hier nebenan sitzt ein Professor. Der hatte einen Lehrstuhl in Deutschland über Jahre. Den hat er dann aufgegeben. Zu dem sagt keiner Professor oder Doktor. Das ist einfach ‚der Klaus‘, [...] Der war jetzt besonders eitel, weil der schon zwei Professuren hatte. Der wollte immer als Professor hier angesprochen werden. Da sagen die [Vorgesetzten]: >>Jetzt hören wir damit auf oder Sie

gehen nach Hause. Sie sind einfach Kommissionsbeamter.<< sie sagen einfach: Wir können nicht einschätzen, ob ein deutscher Professor geeigneter ist als ein spanischer Lehrer oder ein polnischer Erzieher. Das können wir aufgrund der Papierlage nicht einschätzen. Darum suchen wir selber aus und wir haben halt Kriterien, die heißen: Internationalität, Mehrsprachigkeit und vor allem schnelles Denken, schnelle Begabung, und die Fähigkeit, schnell Sachverhalte in Texten zu erfassen und angemessen widerzugeben. Ich kriege jetzt einen Text hier und da sagt der Direktor: >>Um Fünf Uhr Bericht dazu! Was machen wir daraus?<< Das ist der Alltag. Und der ist in Französisch, Englisch oder Deutsch oder in Polnisch. Und dann heißt es: Jetzt schreiben und um Fünf Uhr Bericht abgeben. Und das suchen die hier und da ist es völlig egal, ob man vorher Professor an einer juristischen Fakultät in Bamberg war oder nicht; das hilft hier nicht.“ (Interview 4)

Wenn man die Hierarchieleiter jedoch hinaufsteigt und in Regionen kommt und sich der politischen Ebene nähert, kommen wohl auch noch andere Faktoren hinzu. Dort scheinen Kommunikationsfähigkeit und ein gewisses Maß an interpersonellem Fingerspitzengefühl wichtig zu sein - zusätzlich zur Leistungsfähigkeit und Expertise.

„Horizontale Kenntnisse der Generaldirektionen; das ist natürlich ein großer Vorteil, wenn man schon weiß, was passiert überhaupt in der gesamten Bandbreite, was wir hier machen. Dann natürlich eine gewisse Fähigkeit, zu schreiben, sich auszudrücken, ja Dinge auf den Punkt zu bringen. Auch Diplomatie, weil man natürlich unangenehme Entscheidungen des Direktors intern verkaufen muss und so verkaufen muss, dass die Leute mit Freude dabei sind. Also, das sind so verschiedene Qualitäten, die da eine Rolle spielen und [...] da muss die Chemie stimmen.“ (Interview 7)

Auf die Frage hin, wie es mit Personen aussehe, die durch „Parachutage“, d.h. durch Netzwerke an hohe Positionen gekommen sind – bspw. ehemalige Kabinettsmitglieder – wird auch darauf eingegangen, dass es primär die erbrachte Leistung ist, welche deren Position rechtfertigt. „Parachutage“ ist ein besonders interessanter Punkt, weil auf die Frage danach, manche zwar den Begriff nicht kannten, wohl aber das Konzept der (wie auch immer gearteten) nationalen Einflussnahme, die erst mal unabhängig von der individuellen Leistung zu verstehen ist. Generell lehnen die Befragten Einflussnahme ab und grenzen sich selbst auch davon ab, um ihre persönlich Leistung zu betonen.

„Ich kannte hier keinen. Ich war noch nie in Brüssel, bevor ich angefangen habe zu arbeiten. Es geht eben nicht über persönliche Bekanntschaften. [...] Meistens ist es schon so, dass die, die auf ihre Verwandtschaft hier setzen, den Concours nicht schaffen. [...] Alle, mit denen ich angefangen habe, kannten hier niemanden.“ (Interview 4)

(2) Entscheidungsfindung in der Kommissionsbeamtenschaft wird in der Literatur als expertokratisch bezeichnet¹³. Damit ist gemeint, dass Entscheidungen aufgrund von fachlicher Kompetenz und Expertise als technisch optimale Lösungen getroffen werden. Zusätzlich wird auch damit auch die Einstellung verbunden, politische Probleme und Aufgaben als Sachthemen zu deklarieren, um somit eine des Problems angemessene und damit eben nicht politische Entscheidung herbei zu führen. Andere Möglichkeiten wären eine politische

¹³ Bach (1999), Bach (2005).

Entscheidungsfindung oder bürokratisch nach bestehenden Verordnungen und Dienstrichtlinien.

Bei unseren Befragten scheint sich einerseits schon eine expertokratische Tendenz abzuzeichnen, insb. wenn sie die starren Hierarchiestrukturen bemängeln, die eine wirklich expertokratische Entscheidungsfindung nicht möglich machen.

„Man kann im Bereich der Abteilung viele Dinge selber gestalten, aber die Entscheidung wird dann in der Hierarchie getroffen. Es gibt wenige Dinge, die selber entschieden werden können. Fachlich ist man natürlich der Kompetenteste – klar, wenn man direkt an der Sache dran ist. [...] Man könnte vielleicht, ich glaube, manche Zuständigkeiten tatsächlich auf niedrigerer Ebene ansiedeln. Das wäre bei dem Verständnis, was der Einzelne hier für seine Verantwortlichkeit und seine Arbeit hat [...] wirklich möglich, bestimmte Dinge niedriger zu entscheiden, weil die Leute wissen, was die Entscheidung bedeutet. Es gibt wenig Idioten, die hier rumlaufen.“ (Interview 3)

Auf der anderen Seite gibt es aber auch Anzeichen für eine zunehmende Bürokratisierung im klassischen Sinn, wobei die Beamten sich lediglich an Vorgaben und Weisungen hielten und demnach ja auch keine (eigenen) Entscheidungen trafen, sondern lediglich zuarbeiten, indem sie Gutachten oder Analysen erstellen:

„Ich selber treffe ja keine Entscheidungen. Die Entscheidungen werden ja auf höherer Ebene getroffen. Also ich arbeite ja innerhalb einer Abteilung und meine Rolle ist es, der Hierarchie, der politischen Ebene, den Kommissaren Vorschläge zu machen, welche Position sie zu einem bestimmten Thema einnehmen könnten.“ (Interview 5)

„[...] Dinge sind sowieso so intern bürokratisch, da brauchen Sie niemanden, da müssen Sie die Guidelines lesen.“ (Interview 8)

Dabei treffen sie trotzdem Entscheidungen, auch wenn das von manchen vielleicht nicht erkannt wird. Eine Richtlinie in einer bestimmten Weise anzuwenden oder anders zu interpretieren, ist auch eine Entscheidung. Das wird aber von den meisten so nicht wahrgenommen. Man kann bei fast allen eine gewisse Verstimmung feststellen:

„[...] So dieses klassische >>Haben wir immer schon so gemacht<<, >>Haben wir noch nie so gemacht<<. Das kommt ein bisschen so hier rein und ist ein bisschen schade.“ (Interview 1)

Es kann also festgehalten werden, dass die Beamten sich für eine expertokratische Entscheidungsfindung aussprechen. Als Experten wären sie bestens qualifiziert und leistungsfähig, Entscheidungen zu treffen. Das findet jedoch nur eingeschränkt statt, da sie auch den bürokratischen Verfahren innerhalb der Kommission Rechnung tragen müssen. Da Leistung im Sinne von enormer Arbeitsbewältigung und Qualifikation im Sinne von besonderen Fähigkeiten die zentrale Kriterien für ihrer Positionen sind, werden die Strukturen von den meisten von uns befragten Beamten als verbesserungswürdig empfunden.

Institutionelle Agenda – Schließung

Befragt man die Beamten über ihre Vorstellung darüber, wie die Kommission und ihre (Verwaltungs-) Struktur gestaltet sein sollte, ergibt sich ein recht klares Bild. Die Ergebnisse der Auswertung zeigen, dass alle Befragten das Leistungsprinzip noch stärker betont sehen möchten. Insbesondere die Mitgliedschaft und Beförderungen innerhalb der Beamtenschaft sollten hauptsächlich durch erbrachte Leistung verdient sein. Senioritäts- oder Anciennitätsprinzipien, nach welchen das persönliche Alter oder die Dienstjahre für die Beförderung maßgeblich sind, werden durchgehend abgelehnt:

„Da kommt der Frust dann hoch, weil es gibt so bestimmte Dinge, die treiben mich in die Weißglut. Aber das ist natürlich ein Problem, das hat man sicher in der deutschen Bürokratie genauso [...]. Ich meine, ein junger Beamter, der heute hier ankommt, der kann sich ja wirklich abstrampeln, der kann so klug und so gut sein, der wird, bevor er nicht acht oder neun Jahre hier verbracht hat, überhaupt nichts werden. Und dann wird er ganz, ganz langsam nach oben gehen. Ich finde das völlig veraltet [...].“ (Interview 8)

Des Weiteren wird von allen moniert, dass die internen Entscheidungsstrukturen nicht transparent sind. Dabei geht es weniger darum, der Kommissionsaußenwelt die Strukturen verständlich zu machen, sondern vielmehr herrscht bei den Befragten darüber Verstimmung, dass intern nicht deutlich ist, wo genau die Entscheidungen getroffen werden und somit der eigene Einfluss nicht klar gemacht werden kann.

„Da würde ich sagen, dass der Entscheidungsprozess nicht von unten nach oben läuft und auch nicht von oben nach unten, sondern das sind Entscheidungsprozesse, das ist mir auch in den 6 Jahren, die ich jetzt hier in Brüssel bin nicht transparent nachvollziehbar. Also wir mussten die Gestaltung der Arbeitsprogramme auf der untersten Ebene ausarbeiten. Dann wurde es weitergeleitet; aber dann irgendwann hat man es nach ein paar Wochen oder Monaten wieder zurück bekommen mit zig Änderungen. Aber das war nicht transparent und das ist bis heute nicht transparent, wer da wirklich letzten Endes die entscheidenden Veränderungen macht. Also dieser Entscheidungsprozess ist wenig partizipatorisch und könnte ruhig transparenter sein.“ (Interview 2)

Aufgrund der Intransparenz und Komplexität der Entscheidungsstrukturen wird auch von den meisten gefordert, dass die Hierarchien abgeflacht bzw. die Entscheidungskompetenzen niedriger angesiedelt werden sollten. Ein Interviewpartner setzte die unklaren Entscheidungsstrukturen auch mit politischer Einflussnahme (seitens der Nationalstaaten) in Verbindung:

„Natürlich nicht offiziell, also das jetzt nicht etwas, das jeden Tag passiert, aber es passiert. Und die Einflussnahme ist deutlich zu merken. Das sind verschiedenste Bereiche. Herr Verheugen schaut halt einfach, was zu Hause in Deutschland passiert. Wenn da entsprechend der Anruf aus Berlin kommt, dann wird er sich natürlich dafür in gewisser Weise einsetzen. Natürlich kann er sich nicht hinstellen und sagen, dass ist deutsches Interesse und deshalb muss das jetzt so laufen - aber es passiert.“ (Interview 7)

Man kann also allgemein von einem Wunsch nach Schließung gegenüber äußeren Einflüssen ausgehen und klar von dem Wunsch nach Transparenz der Entscheidungsstrukturen sprechen.

Abstrakte Kommissionssolidarität

Auf die Frage, ob sich aus der besonderen Lage der EU-Mitarbeitern in Brüssel auch Solidarität entwickelt, oder ob die unterschiedliche Herkunft hier entgegen wirkt, ergibt sich aus der Befragung kein eindeutig klares Bild. Einige der Befragten bejahen diese Frage generell und sprechen sich für eine Solidarität, während andere das nicht so deutlich sehen:

„Also so eine Solidarität und Fürsorge, die ist natürlich in einem solchen Riesenladen nicht zu haben. Es ist eine Kollegialität. Und wenn man auf wildfremde Kollegen stößt, also am Flughafen oder so, dann kommt man halt ins Reden. Was machst du und dann erzählt man sich Geschichten, kommt gemeinsam auf die letzten schwachsinnigen Entscheidungen. All so was. [...] Korpsgeist sehe ich also nicht, das ist sicherlich deutlich schwächer, als jetzt zum Beispiel im Auswärtigen Dienst in Deutschland [...].“ (Interview 1)

Dies deckt sich auch mit den Aussagen zu dem Verhältnis zwischen einzelnen Generaldirektionen (DG). Zwischen den DGs herrscht ein teilweise gespanntes Verhältnis, weil manche DGs sich als höherwertig erachten, was aus der Bedeutung der unterschiedlichen Politikfelder erwächst:

„ [...] Es gibt ein paar Generaldirektionen - da würde ich Wettbewerb dazu zählen, Binnenmarkt, Employment auch in gewisser Weise, die sich als eine gewisse Familie und ein bisschen elitär sehen. [...] Es ist ein deutlicher Unterschied der Wertigkeit, auch wie die Mitarbeiter das sehen. [...] Wenn man für die Wettbewerb oder Markt arbeitet, dann wird das nicht nur von den Leuten, die in der Generaldirektion arbeiten, so wahrgenommen, sondern auch von anderen.“ (Interview 7)

Demnach wäre es überzogen, von einer starken kommissionsinternen Solidarität zu sprechen, wohl gibt es aber – zumindest innerhalb der Generaldirektionen – etwas, das man ‚Etikette der Professionalität‘ nennen könnte, das über-höfliche Verhalten, an einen herangetragene Arbeit grundsätzlich nicht abzulehnen. Arbeit abzulehnen könnte bedeuten, dass man überfordert ist und nicht den Anforderungen dieser Elite gerecht würde. Das Übernehmen von zusätzlicher Arbeit betont die eigene Leistungsfähigkeit und –bereitschaft, die von allen erwartet wird.

„[...] Es gibt so eine Art von Grundkonsens: Die Antworten >>Nein<< und >>Geht nicht<<, die gibt es hier nicht. Das hat sicherlich auch etwas mit interkultureller Höflichkeit zu tun, aber wenn Sie eine Anfrage bekommen: Könnten Sie mal eben das gucken oder das, dann sagt man eben nicht barsch: >>Nein, das geht jetzt nicht!<<. Das würde auch bei den Kollegen ein bisschen Befremdung hervorrufen, wenn man das sagen würde.“ (Interview 5)

Man kann wohl eher davon sprechen, dass es auf einer abstrakten Ebene zu einer bestimmten Form von Zusammengehörigkeitsgefühl kommt und zwar durch den geteilten Bezug zur Europäischen Idee und Professionalität. Dies geschieht auch über die Grenzen der eigenen Generaldirektion hinweg.

Zugehörigkeitsgefühle und einheitliches Gruppenbild

Ein weiterer Punkt ist die Frage, ob die Kommissionsmitarbeiter sich zu einer bestimmten Gruppe zugehörig sehen und wie sie sich diese vorstellen.

Bei allen Befragten zeigt sich die Vorstellung der ‚guten Brüsseler Beamten, die das Große Ganze und das Wohle Europas im Blick haben, was aber von der (nationalen) Öffentlichkeit verkannt‘ werde.

„Ich glaube, dass viele Leute unterschätzen, was wir für einen Arbeitsaufwand, für einen Arbeitsanfall täglich haben. Es gibt ja immer das Bild von den Eurokraten, die da so abgehoben in Brüssel sind und sich nur Schandtaten ausdenken. Das sind ja so Stereotype und nach dem Motto: >>Sie sind ja so hochbezahlt und denken sich nur Unsinn aus<<.“ (Interview 5)

Diese Ansicht scheinen auch nationale Experten zu teilen, die sich zwar ein wenig von den regulären Beamten durch einen anderen Lebensstil (vgl. Kapitel 9) abgrenzen und durch unterschiedliche Kompetenzen abgegrenzt werden. Dennoch sehen sie sich zusammen mit den Regulären quasi „im selben Boot“.

Bei den sog. *temporary agents*, die befristeten Kommissionsmitarbeiter, gibt es Grund zur Annahme, dass sie sich als eigenständige, benachteiligte Gruppe sehen. Sie scheinen mit denselben Problemen der Integration in die belgische Gesellschaft zu kämpfen (vgl. Kapitel 9), sind aber durch ihre schlechtere Absicherung und definitive Befristung auf sechs Jahre in einer anderen Lage als die regulären Beamten. Sie unterscheiden sich auch von den nationalen Experten, die zwar auch nur für eine begrenzte Zeit in Brüssel sind, aber danach wieder in den sicheren Hafen der nationalen Experten zurückkehren können.

„[...] wir gehören nicht dahin, wir gehören nicht dorthin [...]. [Es] sind eben Kollegen hier aller Nationalitäten, die auch eben so ein bisschen merkwürdig in Brüssel vor sich hin schweben.“ (Interview 8)

Es verwundert demnach auch nicht, dass von dieser Seite die Kommission als zu bürokratisch in ihrer Organisationsstruktur empfunden und Veränderungen hin zu noch stärkerer Leistungsbezogenheit gefordert wird.

„Ich würde vermutlich so ziemlich alles einreißen und – politisch unkorrekt, aber aus tiefster Seele – ich würde etliche Altbeamte entlassen und in den Vorruhestand schicken oder so etwas. Und würde mir eher eine weniger hierarchische Struktur wünschen. [...] Ich würde vor allem dieses System abschaffen, das es in allen Bürokratien gibt: Das Menschen befördert werden, ohne Kompetenzen zu berücksichtigen, sondern zurechnen, wie lange dieser Mensch denn schon auf seinem Stuhl saß. Und das finde ich haarsträubend.“ (Interview 8)

Das Leistungsprinzip stärker zu betonen wäre gerade für die *temporary agents* von Vorteil, da sie im Gegensatz zu den regulären Beamten vornehmlich über ihre Arbeit (-leistung) definiert werden und ihren Wert für die Kommission nur darüber beweisen können.

Da wir aber nur eine Person aus dieser Gruppe befragt haben, ist es aber schwer, Verallgemeinerungen dazu zu machen. Dennoch gibt es Anzeichen, die eine dahin gehend weitere Untersuchung rechtfertigen würden, wie auch ihre Situation einer anderen Lebenswelt.

„Und vor allem auch die Kollegen, die eine befristete Stelle haben und die hier vielleicht mal angekommen sind mit dem Ziel, ein Jahr oder zwei zu bleiben. Dann baut man sich sein Leben völlig anders auf, weil man lässt sich nie richtig auf Brüssel ein und hält immer den Kontakt nach Hause und weiß nie, man will dann keine Freundschaften aufbauen, weil man denkt: Ich geh ja eh bald wieder. Bevor man sich umsieht, sitzt man dann sechs, sieben, acht Jahre hier und stellt dann fest: >>hm, also merkwürdig...<<“ (Interview 8)

Von einem allgemeinem Zugehörigkeitsgefühl zwischen allen Kommissionsmitarbeitern kann also nur eingeschränkt gesprochen werden, da sich die Gruppe der Befristeten sich in mancher Hinsicht stark von den normalen Beamten und nationalen Experten abgrenzt. Gemeinsamkeiten gibt es hauptsächlich durch das schlechte Image, dem sie sich alle Gruppen ausgesetzt fühlen, der professionellen Arbeitsweise und der hohen Leistungsbereitschaft.

Selbstbild

Ähnlich dem Gruppenbild sind wir auch daran interessiert, wie sich unsere Interviewpartner selbst als Person auf dem jeweiligen Posten verstehen und verorten. Dabei ähneln sich die beiden Kategorien Gruppenbild und Selbstbild; mit dem Unterschied, dass sich ein anderes Gruppenbild wie zwischen befristeten Kommissionsmitarbeitern und regulären Beamten auf eine Spaltung zwischen diesen beiden Gruppen hinweist, wenn sie aber ein ähnliches Selbstbild haben, dann kann dennoch die Sozialisation innerhalb der Brüsseler Beamtenwelt auf beide ähnlich gewirkt haben.

Hierbei zeigen die Ergebnisse, dass sich die meisten als Experten begreifen, die noch mehr in der Lage wären zu leisten, wenn die Hierarchie anders wäre.

„[...] man kann im Bereich der Abteilung viele Dinge selber gestalten, aber die Entscheidung wird dann in der Hierarchie getroffen. Es gibt wenige Dinge, die selber entschieden werden können. Fachlich ist man natürlich der Kompetenteste - klar, wenn man direkt an der Sache dran ist. Aber Entscheidungen werden getroffen vom, je nach dem welche Art von Entscheidung es ist, an bestimmten Stufen in der Hierarchie; und da hat man sehr lange Wege zurückzulegen.“ (Interview 3)

Diese Meinung ist bei eigentlich allen Interviewpartnern zu finden. Zu Verstimmungen scheint es dadurch alle Mal zu kommen, wobei es auch kein Unterschied zwischen nationalen Experten, regulären Beamten oder *temporary agents* zu erkennen gibt. Eine Person hat es folgendermaßen ausgedrückt:

„Also wenn Sie sich da nicht unterordnen können und sagen: >>O.k., ich bin nur ein kleines Rad<<, wenn Sie damit nicht leben können, dann lassen Sie es lieber.“ (Interview 4)

Es zeigt sich, dass sich die Befragte in ihrem Selbstbild kaum unterscheiden. Sowohl die Befristeten als auch die Regulären sehen sich alle als hochqualifiziert und oft sogar ihrem Potential nicht entsprechend eingesetzt. Es kann lediglich davon ausgegangen werden, dass die Beamten damit leichter umgehen, sich ihrem Schicksal ergeben haben, während die Angestellten auf Zeit damit hadern.

Zusammenfassung

Bei den Einstellungen zeigen sich relativ einheitliche Tendenzen. Die meisten der Befragten haben eine eher ideologiefreie Haltung und tendieren in Bezug auf Loyalität eher in Richtung Europa als in Richtung Nationalstaat. Wenn es um die Legitimierung der Mitgliedschaft in der Beamtenschaft geht, sind sich alle einig und sie pochen auf das Leistungsprinzip und fachliche Kompetenz. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass es sich bei den von uns Befragten fast ausschließlich um Mitarbeiter handelt, die in der Hierarchie im niederen Bereich angesiedelt sind. In den höheren Ebenen, in denen es politischer wird, können noch weitere Voraussetzungen wie soziale Kompetenzen hinzu kommen. Parachutage wird von den Befragten generell sehr kritisch betrachtet und lediglich die erbrachte Leistung von Quereinsteigern lässt deren hohe Positionen rechtfertigen. So verwundert es dann nicht, dass sich eigentlich alle für eine weitest gehende Schließung der Kommission und deren Entscheidungsabläufe gegenüber externen Akteuren aussprechen; am vehementesten sogar diejenigen, die sich näher an der politischen Ebene befinden. Bei der Entscheidungsfindung gibt es eine klare Tendenz zu expertokratischen Denkmustern; allerdings werden in der Praxis häufig Entscheidungen nach klassischen bürokratischen Verwehren getroffen. Das wird jedoch von den Beamten kritisch beurteilt. Weitere Bürokratisierung wird abgelehnt und sie wünschen sich eine Stärkung ihrer eigenen Entscheidungsfreiheit.

Auf dem Gebiet der Kommissionsgemeinschaft zeigt sich eine eher abstrakte, übergreifende Solidarität durch eine gemeinsam geteilte europäische Perspektive und Professionalität bzw. Berufung auf Europa. Allen gemeinsam wiederum ist die Abgrenzung, welche die Kommissionsmitarbeiter gegenüber dem vorherrschenden schlechten Image der Beamtenschaft in der europäischen Öffentlichkeit. Ganz ähnlich ist das jeweilige Selbstbild; die meisten vermitteln ein Bild des Experten auf dem entsprechenden Gebiet, der sein volles Potential aufgrund der Organisationsstruktur nicht voll entfalten kann.

Die Kommission scheint sich somit nur unwesentlich von anderen Bürokratien abzuheben, zumindest in den niederen Rängen der Beamtenschaft.

Kapitel 9: Netzwerke und Erfahrungen von Kommissionsbeamten

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse unserer Befragung zu den Themen Erfahrungen und Netzwerke vorgestellt. Dieser Block erfasst drei Variablen. Wie in Kapitel 5 bereits dargestellt, haben wir uns für den Arbeitsalltag und das Arbeitsklima in der Kommission interessiert, ebenso für die Lebensgestaltung der Kommissionsbeamten außerhalb ihres Berufes. Diese beiden Indikatoren haben wir zu einem Thema zusammengefasst, da sie den Lebensraum der Beamten umfassen und somit Grundlage ihrer Netzwerke sind, die teilweise auch Verknüpfungen zwischen beiden Bereichen herstellen. Bei den Netzwerken, in denen die Beamten sich bewegen unterscheiden wir berufliche und persönliche Netzwerke. Zwar lassen sich manche Kontakte so klar nicht zuordnen, die Aufteilung dient aber der Klarheit der Darstellung, Kontakte, die in beide Kategorien fallen, werden in beiden Kategorien erwähnt. Im Rahmen der Spaltungsthese interessieren uns die Netzwerke und Alltagserfahrungen insofern, als dass sie unterschiedliche Einstellungstypen (Eurokrat / Nationaler Agent) widerspiegeln sollten. Für die Homogenisierungsthese interessant ist vor allem die Dauer der Teilhabe am Brüsseler Alltag und an europäischen Netzwerken. Sie dient als Indikator für die mit der Zeit stärker wirkende Sozialisation durch das europäische Umfeld.

Arbeitsalltag und Arbeitsklima

Die Aufgabenbereiche der Befragten unterschieden sich im Zuschnitt kaum voneinander. Sie bereiten Analysen und weitere Empfehlungen vor, die der „Hierarchie“ zur Entscheidung vorgelegt werden. Sie halten Kontakt zu Interessengruppen, sie genehmigen Projektgelder, nach von den Mitgliedstaaten und der Kommission bestimmten Kriterien, und sie überwachen, dass Regelungen und Gelder in den Mitgliedstaaten so eingesetzt werden, wie von den Richtlinien verlangt. Nationale Experten sind ähnlich integriert wie europäische Beamte, sie haben nur keinen Zugriff auf finanzielle Angelegenheiten. Auf höheren Ebenen kommen weitere Aufgaben hinzu. Auf Ebene der Heads of Units vor allem Personalmanagement und die Vertretung dessen, was in seiner Abteilung passiert, nach Außen. Dies geschieht durch Treffen mit dem Generaldirektor, Vertretern der Mitgliedstaaten und/oder dem Europäischen Parlament in denen er über die Arbeit seiner Abteilung informiert und Ergebnisse rechtfertigt. Der von uns befragte Assistent eines Generalsekretärs beschrieb seine Aufgaben noch mehr als koordinierend und filternd. Er stellt eine Schnittstelle dar zwischen dem Generaldirektor und dem administrativen Unterbau der Generaldirektion dar:

„Das ist so eine Mittlerfunktion zwischen der obersten Hierarchie, also den Generaldirektoren, und den Abteilungen hier in der Generaldirektion. Das heißt Filter zum einen der Sachen, die reinkommen - also alles was zum Generaldirektor kommt entsprechend aufbereiten, vorbereiten - umgekehrt der Sachen, die rausgehen - Befehlen, dass das auch entsprechend rüberkommt und entsprechend ausgeführt wird.“ (Interview 7)

Die Aufgabenfelder Beamter niedrigerer Position unterscheiden sich vor allem durch die Funktion, die eine Abteilung innehat. Manche Abteilungen sind eher politisch ausgerichtet, d.h. sie versuchen aktiv die Entwicklungen in den Nationalstaaten zu beeinflussen oder sind nationalstaatlichem Druck stärker ausgesetzt, andere befassen sich mit rein administrativen Aufgaben. Die einen arbeiten direkt mit der Verteilung von Geldern, die anderen haben mit finanziellen Angelegenheiten kaum etwas zu tun. Je nachdem haben sie auch unterschiedliche Kontakte innerhalb der Kommission, der EU-Institutionen und nach Außen, zu Industrie, Vertretern von Mitgliedstaaten, Vertretern der Forschung und Bürgern der Europäischen Union.

Die Atmosphäre innerhalb der Abteilungen wird von den Befragten durchweg sehr positiv bewertet. Sie wird als professionell, dynamisch, offen, freundlich und kollegial bezeichnet. Es wird berichtet, dass das Arbeitsumfeld stark von den Kollegen und dem Vorgesetzten und dessen Führungsstil abhängt, allerdings sind dies Erzählungen aus zweiter Hand, die Befragten sind durchweg zufrieden mit der Atmosphäre an ihren Arbeitsplätzen. Zwar wird der Arbeitsdruck, auch im Vergleich zu nationalen Ministerien, als sehr hoch beschrieben, aber er wird sehr positiv aufgefasst, da er durch das dynamische und motivierte Umfeld weniger schwer auf den Schultern des einzelnen Beamten lastet. Ein Beamter beschreibt seine Kollegen als

„...sehr motivierte Leute, ja, Engagement für die Sache...Ziemlich positiv gegenüber Europa, natürlich auch entsprechende Überzeugungen von der Richtigkeit der eigenen Sache.“ (Interview 7)

Durch das multikulturelle Arbeitsmilieu in dem sich die Beamten bewegen scheinen Offenheit und Höflichkeit zum Arbeitsalltag zu gehören. Die meisten der Befragten berichteten dementsprechend auch von einer dynamischen und motivierten Arbeitsatmosphäre.

„...die Arbeitsatmosphäre ist sehr dynamisch und es gibt so eine Art von Grundkonsens: die Antworten "Nein" und "Geht nicht", die gibt es hier nicht. Das hat sicherlich auch etwas mit interkultureller Höflichkeit zu tun [...]. Wir haben nicht diese persönlichen Reibungsverluste, die man in einer homogenen Gemeinschaft vielleicht hätte, wo also alle Personen aus dem gleichen Umfeld kommen. Das verbietet dann schon die Höflichkeit, man will ja nicht als barscher Deutscher oder als fauler Sonstwer oder als übereifriger Sonstwer durchgehen.“ (Interview 5)

Auch starre hierarchische Muster scheinen im persönlichen Umgang keine Rolle zu spielen. Ein Head of Unit berichtet, dass er und sein Generalsekretär sich duzen, ein anderer Beamter, dass Titel im persönlichen Umgang keine Rolle spielen:

„Also hier nebenan sitzt ein Professor. Der hatte einen Lehrstuhl in Deutschland über Jahre. Den hat er dann aufgegeben. Zu dem sagt keiner Professor oder Doktor. Das ist einfach „der Klaus“.“ (Interview 4)

Es gibt aber auch Gegenstimmen, die die Atmosphäre als nicht so positiv empfinden, wie die meisten Beamten. Eine der Befragten berichtet, dass sich die dynamische Komponente immer weiter zugunsten von Regelanwendung verschiebt und dass die Stimmung in der Kommission sich über die letzten fünf Jahre verschlechtert hat.

„Ich hab’ auch das Gefühl, das Denken wird abgeschaltet. Also gradweise verschlechtert sich das. Keiner will mehr was entscheiden, keiner will mehr Stellung beziehen, alle versuchen eigentlich nur noch, sich so durch zu lavieren.“ (Interview 8)

Viele Mitarbeiter pflegen einen sehr freundlichen Umgang miteinander, einige verbringen sogar ihre Freizeit mit den Kollegen. Darauf gehen wir unter dem Punkt Freizeit näher ein.

Die Aufgaben der Beamten sind vergleichsweise frei handhabbar, die Gestaltungsspielräume innerhalb der eigenen Tätigkeit sind groß. Verantwortung und Eigeninitiative sind als erforderlich angesehene Eigenschaften. Auch das Arbeitsumfeld ist wenig hierarchisch den persönlichen Umgang betreffend. Es zeichnet sich ein großer Unterschied zwischen der Entscheidungsmöglichkeit innerhalb der Hierarchie und der Gestaltungsfreiheit im Arbeitsalltag der Beamten ab. Während letztere den Beamten sehr groß scheinen, sind Entscheidungsspielräume ganz klar beschnitten. Durchweg lässt sich die Beobachtung aufrechterhalten, dass die Gestaltungsfreiheit des Einzelnen auf seine Tätigkeit bezogen zwar recht groß ist, um die Experten in ihren Aufgaben nicht zu behindern, die Regeln in der Kommission insgesamt aber sehr rigide und hierarchisch sind. Beispielsweise äußerten sich einige Mitarbeiter über das neu eingeführte Bewertungssystem der Personalreform 2004¹⁴ negativ, da es viel Druck ausübt und negative Auswirkungen auf die Motivation eines Großteils der Mitarbeiter in der Kommission hat, da nur ein kleiner Teil der Beamten durch das als unfair empfundene Bewertungssystem begünstigt wird.

Entscheidungen werden nicht von den Beamten der unteren Ebene getroffen, sie werden auf höheren Stufen der Bürokratie, oft bis zu Generaldirektor, Kabinett oder Kommissar reichend, getroffen. Von wem und aus welchen Gründen eine Entscheidung tatsächlich getroffen wird bleibt auf unteren Ebenen oft unklar. Ein Indiz für diese Intransparenz ist bereits die

¹⁴ Portal der Europäischen Union. European Commission. Reforming the Commission. http://ec.europa.eu/reform/2002/sheet1_en.htm (letzter Zugriff 19.06.2007)

Bezeichnung der oberen Führungsebenen als „die Hierarchie“. Die sonst sehr differenziert antwortenden Befragten ließen hier völlig offen, in welchen Führungsebenen Entscheidungen getroffen werden, wie die Strukturen dort aussehen oder wie das Procedere der Entscheidungsfindung vor sich geht. „Die Hierarchie“ erscheint gleich einer Black Box, deren Input die Entscheidungsvorbereitung der Beamten ist, der Output die Entscheidung der Kommission, die Zwischenschritte, das Verfahren der Entscheidung aber im Dunkeln liegen.

„Wir entscheiden natürlich nicht selber, es entscheidet die Hierarchie und wir bereiten Entscheidungen vor indem wir eben Analysen vorlegen oder verschiedene Optionen aufzeigen, die dann erst auf der Ebene der Direktoren besprochen werden. Dann kann es sein, dass es da keinen Konsens gibt für irgendwas, dann stoppt es da, dann müssen neue Sachen vorgelegt werden, neue Analysen, neue Positionen. So läuft das die Hierarchieebenen rauf bis es eventuell mal beim Kabinett landet, vom Kommissar, und die haben dann in der Regel wieder ne andere Meinung zu den Sachen, so das man am Ende nicht unbedingt weiß, auf welcher Basis dann die Entscheidung getroffen wurde, die der Kommissar getroffen hat.“ (Interview 6)

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Kommunikation innerhalb der Kommission, bei der die organisatorische Logik der optimalen Kommunikation etwas im Wege steht. Innerhalb der Abteilungen und nach außerhalb der Kommission herrscht eine relativ offene, lockere Atmosphäre, ist aber Kommunikation außerhalb der Abteilung, gar zu anderen Generaldirektionen nötig, müssen oft umständliche und zeitaufwändige Wege über die Führungsebenen genommen werden. Eine offizielle Möglichkeit direkt mit anderen Abteilungen Kontakt aufzunehmen gibt es nur in sogenannten Interservicegruppen die zeitweilig eingerichtet werden, um die Koordination zwischen Generaldirektionen zu erleichtern, wenn diese an den gleichen Themen arbeiten. Nach Beendigung der Arbeit einer solchen Gruppe besteht offiziell wiederum nur die Möglichkeit über die Führungsebenen zu anderen Generaldirektionen Kontakt aufzunehmen. Um diese zeitaufwändige Art der Kommunikation und der Informationsbeschaffung zu umgehen, nutzen viele Beamte informelle Kontakte, die beispielsweise aus früherer Zusammenarbeit kennen, um Informationen einzuholen, wie zum Beispiel diese frühere Kommissionsmitarbeiterin:

„...wenn sie als Scientific Officer, oder Project Officer, nicht wissen, wo genau die in den Hierarchien Entscheidungen getroffen werden. Dann gibt es eben Meetings zwischen den einzelnen Referaten und auch mal im Direktorat, aber darüber hinaus gibt es eigentlich wenig Möglichkeiten sich mit den anderen auszutauschen, außer sie tun das von sich aus persönlich. Also wir hatten jetzt gute Kontakte in andere DGs mit denen wir uns ausgetauscht haben, aber das war eigentlich mehr oder weniger unserer privaten Initiative überlassen. Aber zu den höheren Entscheidungsgremien, da waren keine institutionalisierten Kommunikationswege. Derjenige, der die besten Netzwerke hat, wie immer, der hat auch den größten Einfluss seine Themen zu platzieren.“ (Interview 2)

Diese, die Hierarchie und starre Organisationsregeln umgehenden, informellen Netzwerke scheinen zentral, wenn es um Informationsbeschaffung und –weiterleitung geht. Sie scheinen ein wesentlicher Bestandteil des Kapitals zu sein, aus dem man als Kommissionsangestellter

zählen kann. Auch um die Karriereleiter zu erklimmen sind diese informellen Kontakte äußerst nützlich.

Lebensmittelpunkt und Freizeitgestaltung

Fast alle EU-Beamten sehen ihren Lebensmittelpunkt in Brüssel. Ein fester Wohnsitz in Brüssel ist für Kommissionsbeamte obligatorisch. Ein Beamter beschreibt einen 100 Kilometer weiten Einzugskreis, bis zu dem es sich lohnt zu pendeln. Einer der Befragten pendelt tatsächlich, wenn auch nur am Wochenende. Er hat Familie und Haus im nahegelegenen Deutschland und fährt jedes Wochenende nach Hause.

Die restlichen Kommissionsbeamten leben für längere Zeit in Brüssel, viele auch mit Familie und Kindern vor Ort. Trotz längerer Verweildauer sind die meisten von ihnen kaum in die belgische Gesellschaft integriert, sie bewegen sich zum größten Teil in einer Parallelwelt, die aus dem europäischen Umfeld, also Mitarbeitern von EU-Institutionen, Parlamentariern und Lobbyisten und aus nationalen Netzwerken besteht.

„Es ist schon ein bisschen eine Parallelwelt. Es gibt, glaub ich, schon recht viele Kollegen, die sich nur in diesen europäischen Kreisen bewegen, was sehr befriedigend sein kann, weil man eben von Spanien bis sonst wohin alles da vorfindet.“ (Interview 3)

Je nach Lebensstil ist auch die Integration in die belgische Gesellschaft unterschiedlich. Während sowohl nationale Experten als auch jüngere EU-Beamte kaum Kontakte zu Belgiern haben, sind Familien vor allem durch die Kinder in belgische Institutionen und die belgische Gesellschaft integriert. Befragte mit Familie sind auch diejenigen, die am ehesten privat Kontakt zu Belgiern haben. Einer dieser Beamten berichtet:

„Es ist also relativ schwer, mit „echten Belgiern“ in Kontakt zu kommen. Und meine Erfahrung ist, dass der einzige Weg, wie das funktioniert, geht über die Kinder. Über Kindergarten und über Schule. Da geht man zu Elternabenden, da verabreden sich die Kids und man kommt ins Gespräch. Und da trifft man wirklich normale Leute und da haben wir auch, also ich hab zwei Teenager, da haben wir unsere Kontakte zu echten Belgiern hier. Aber sonst ist das eher mühsam, würde ich sagen.“ (Interview 1)

Generell scheint aber wenig Kontakt zu den Belgiern zu bestehen. Alle Beamten berichten, dass es sehr schwer ist mit Belgiern in Kontakt zu kommen, was sie zum einen darauf zurückführen, dass die Belgier eher verschlossen und familienorientiert sind, zum anderen wird auch erwähnt, dass die Beamten sich durch ihren Status deutlich von Belgiern abheben und großteils auch wenig Interesse an der belgischen Kultur und Politik aufbringen.

„Wir [Kommissionsbeamte] sind nicht normal, weil wir zum einen jetzt mal grob gesagt das drei- bis vierfache von dem verdienen, was ein normaler Belgier verdient. [...] Es gibt einen eklatanten Gehaltsunterschied und das wissen die Belgier und das schafft eine gewisse Distanz.“ (Interview 1)

Kontakte zur Heimat werden ganz unterschiedlich gepflegt. Nationale Experten, die zwei bis drei Jahre in der Kommission sind, haben für diese Zeitspanne zwar ihren Lebensmittelpunkt in Brüssel, sie haben aber einen sehr regen Heimatbezug und pflegen Netzwerke zu Hause mit einer größeren Intensität als andere Kommissionsangestellte. Bei allen anderen Gruppen sind individuell verschiedene Verhaltensweisen festzustellen. Einige haben fast ausschließlich zu Familie und einigen Freunden Kontakt, einige andere haben noch regelmäßig oder zu vielen alten Bekanntschaften Kontakt.

„Seitdem ich hier bin, hat sich das natürlich stark entwickelt. Vom Studium her habe ich noch viele Freunde, die aber eben in Deutschland sind. Insofern haben Sie schon recht, der Lebensmittelpunkt ist hier in Brüssel, es gibt aber natürlich noch andere Subpunkte. Meine Heimatstadt, meine Universitätsstadt usw. Aber da sind die Möglichkeiten, diesen Kontakt regelmäßig aufrecht zu erhalten, natürlich begrenzt.“ (Interview 7)

In Bezug auf ihre Heimatbindung sind bei den einzelnen Beamten eher individuelle Gewohnheiten als ein durchweg erkennbares Muster (kein Kontakt mehr / guter Kontakt) festzustellen. Ebenso wenig ist ein Einfluss anderer Faktoren (bspw. national eingestellte Person fährt oft nach Hause, europäisch orientierte Person hat kaum Kontakt) auszumachen. Ähnliches zeigt sich im Freizeitbereich. Auch was die Bekanntenkreise in der Freizeit angeht sind wenig eindeutige Muster oder eindeutige Einflussfaktoren zu erkennen. Beamte mit Familien haben oft weniger Zeit für Aktivitäten außerhalb der Familie.

„Also wir haben jetzt Familie und Kind, da ist regelmäßig abends ausgehen sowieso nicht mehr so angesagt, nicht mehr so häufig und dann hat man auch andere Interessen. Am Wochenende steht dann sicherlich die Familie im Vordergrund.“ (Interview 5)

Im Freizeitverhalten sind unter den Beamten drei Tendenzen erkennbar. Die eine Gruppe Kommissionsmitarbeiter bewegt sich hauptsächlich in nationalen Kreisen, die andere verbringt ihre Freizeit mit Kollegen, tendenziell innerhalb der eigenen Generaldirektion und hat kaum Kontakte außerhalb der Direktion und die letzte Gruppe bewegt sich innerhalb des europäischen Umfelds in Brüssel. Was die einzelnen Befragten über die Netzwerke in Brüssel berichten, hängt aber sehr stark davon ab, in welchen Kreisen sie sich bewegen.

„Dann gibt es natürlich auch die nationalen Milieus, es gibt auch Leute, die eher in einem deutschen Zirkel verbleiben, je nach dem wo sie hier wohnen in Brüssel oder eben auch andere Nationalitäten. Dadurch dass mein Mann ja auch Franzose ist mit italienischem Einschlag, kriege ich das auch so ein bisschen mit, also die Italiener hier, die hocken auch sehr stark zusammen, das sind dann nicht alle Kommissionsbeamte, die kommen dann aus allen Funktionen zusammen, aber die haben auch so einen Drang sich nach Feierabend zu treffen.“ (Interview 5)

Die Netzwerke der deutschen Staatsbürger scheinen weniger eng geknüpft, als die südlicher oder kleiner Staaten. Gerade auch die Angehörigen kleiner Länder, die nur wenige Angehörige in Brüssel haben, haben sehr enge Kontakte.

„In Brüssel leben ungefähr 20.000 bis 25.000 Deutsche. Das ist eine Kleinstadt. Aber die leben natürlich über eine riesenfläche verteilt und nicht unbedingt aufeinander. Es gibt natürlich

Gruppenbildungen und auch so Dinge, die man sozial zusammen macht, aber es ist nicht sehr eng aufeinander hockend. Das ist sicherlich anders für kleinere Mitgliedstaaten, also Estland sag ich jetzt mal. Da gibt's vielleicht in Brüssel 50 oder 60 Esten. Die hängen im Zweifelsfalle enger aufeinander, auch um eben Informationen zu kriegen.“ (Interview 1)

Andere Beamte haben Kontakte innerhalb der eigenen Generaldirektion oder auch im größeren internationalen Umfeld Brüssels.

„Es sind viele Leute aus anderen Generaldirektionen, also Kommissionsleute. Aber es sind auch andere, die man eben so im Lauf der Zeit kennen gelernt hat. Also auch viele Verbandsvertreter usw. Aber schon eher, was sich im europäischen Umfeld abspielt, also schon in diesem Zirkel zwischen Institutionen, Lobbyismus, Verbänden usw.“ (Interview 7)

Auch der private Umgang mit Kollegen ist unterschiedlich. Die einen berichten, dass sie mit den Kollegen außerhalb der Arbeit keinen Kontakt pflegen, die anderen verbringen auch ihre Freizeit mit den Kollegen. Eine ehemalige Kommissionsmitarbeiterin berichtet:

„Ich habe heute noch sehr guten Kontakt zu meinen Kollegen, gerade gestern waren wir gemeinsam wieder Mittagessen, wir haben auch gemeinsam vieles unternommen, Theater, Konzerte und so gar verlängerte Dienstreise mal, also doch ich hab noch sehr guten Kontakt, immer noch, heute zwei Jahre danach, zu meinen ehemaligen Kollegen.“ (Interview 2)

Fazit

Die Mehrheit, der von uns befragten Kommissionsmitarbeiter, bewegt sich auf den unteren Ebenen der Kommissionshierarchie. Sie haben innerhalb der ihnen zugeteilten Kompetenzen Gestaltungsspielräume, sind aber in eine strenge Hierarchie eingebettet, die, von ihrer Position im unteren Feld der Hierarchie aus, intransparent scheint. Informelle Netzwerke scheinen weit verbreitet, da die Kommunikation zwischen den Generaldirektionen kaum institutionalisiert ist. Je nach Aufgabenfeld haben die Mitarbeiter Kontakte zu außenstehenden Personen und Organisationen in den Nationalstaaten in Forschung und Industrie. Die Arbeitsatmosphäre in der Kommission wird größtenteils positiv und dynamisch bewertet. Multikulturalität spielt eine große Rolle, da sie den Umgang der Beamten miteinander prägt.

Der Lebensmittelpunkt der Beamten ist Brüssel, wobei kaum Kontakt zu den belgischen Einwohnern besteht. Vielmehr lässt sich eine Parallelwelt, ein europäisches Milieu ausmachen, in dem sich die Beamten bewegen. Diese besteht zum einen aus Netzwerken von Mitarbeitern einzelner Generaldirektionen, als auch aus Institutionen übergreifenden nationalen Netzwerken oder individuellen Bekanntschaften im gesamten europäischen Milieu. In welchen Kreisen die einzelnen Beamten sich bewegen ist individuell verschieden. Die Integration in die belgische Gesellschaft fällt schwach aus. Der Heimatbezug nationaler

Beamter ist sehr viel intensiver als der europäischer Beamter, die eher vereinzelt Kontakte zu früheren Bekannten haben.

Kapitel 10: Die Spaltungsthese

Nach der Darstellung der einzelnen Untersuchungsergebnisse, im Bezug auf die drei analytischen Schwerpunkte: Karriere, Einstellungen und lebensweltliche Erfahrungen und Netzwerke, sollen diese Ergebnisse im Folgenden auf unsere zwei zentralen Hypothesen bezogen werden. Zunächst wird es um die Beurteilung der Spaltungshypothese gehen, die These einer Tendenz zur Homogenisierung wird im Anschluß behandelt.

Bevor wir zur eigentlichen Beurteilung der These einer weltanschaulichen Spaltung der EU-Verwaltungsbeamten kommen, soll diese noch einmal kurz dargestellt werden. Wir gingen von der Vermutung aus, dass zwei unterschiedliche Karrierewege existieren. Zum einen der Typus der „internen Karriere“, die nach den formellen und informellen Regeln der Institution vonstatten geht, und zum anderen die „externe Karriere“, die durch Einfluss von außerhalb der Institution befördert wird (oft auch als „Parachutage“ bezeichnet). Mit diesen beiden Karrierewegen, so unsere These, gehen zwei unterschiedliche Einstellungstypen einher. Zum einen die expertokratisch-bürokratische Sichtweise auf die EU-Kommission und ihre Abläufe, sowie die Rolle der eigenen Person innerhalb dieser Organisation. Dem gegenüber steht eine eher politische Interpretation und Verortung des Geschehens, der Bürokrat sieht sich als „politischer Unternehmer“ (Bach 2005: 583f), allerdings mit der Tendenz zur nationalstaatlichen Interessensvertretung, anstelle der Interessenslagen der EU-Kommission. Eine Betrachtung unserer bisherigen empirischen Erkenntnisse legt es jedoch nahe, diese Hypothese zu verwerfen und der Hypothese einer zunehmenden Homogenisierung zuzusprechen.

Es ist allerdings zu beachten, dass unsere Stichprobe keine Reinformen einer extern-geförderten Karriere aufweist. Auf der von uns untersuchten Ebene der Hierarchie konnten wir keine Personen befragen, bzw. auch nur ausfindig machen, die durch Einfluss von außerhalb der EU-Kommission in ihre derzeitige Position gelangt wären. Daher konnte die Spaltungshypothese nur sehr begrenzt überprüft werden. Allerdings fanden sich genügend Hinweise, die es plausibel erscheinen lassen, zumindest ernsthafte Zweifel an der Richtigkeit der Hypothese zu haben. Unsere Ergebnisse stützen eher die Annahme einer Homogenisierungstendenz kann.

Homogenität der Karriere

Im Bereich der Karrieren der einzelnen untersuchten Personen zeigt sich eine weitestgehende Homogenität, die dem Typ der internen Karriere entspricht. Dies kann natürlich auf unsere geringe Stichprobengröße zurückzuführen sein, jedoch scheint der Bereich des Einstiegs in die EU-Kommission sehr stark den Imperativen der Organisation zu unterliegen. Damit ist nicht auch der Concours gemeint, der sicherlich einen ersten Filter darstellt, aber wohl alleine nicht ausreichend wäre. Handelt es sich hierbei doch zunächst einmal nur um die Feststellung der grundlegenden Befähigung zum Eintritt in die EU-Kommission handelt. Eine Förderung von Personen durch Einflussfaktoren von außerhalb, würde dies nur in geringem Maße Abbruch tun, da immer noch eine Einflussnahme im Nachhinein stattfinden könnte. Die zweite Hürde stellt das so genannte „Antichambrieren“, d.h. die persönliche Auswahl durch den jeweiligen „Head of Unit“, dar. Dies kann, im Vergleich zur Auswahl durch den Concours, als eine stärkere Geltendmachung der Selektionskriterien der Organisation gelten. Die relativ flachen Hierarchien in diesem Bereich begünstigen eine stärkere „Sozialkontrolle“ durch die Mitglieder der „Unit“. Wie uns einige der Befragten versicherten, wäre es sehr schwer, eine externe Einflussnahme vor der Unit zu rechtfertigen. Auch eine bereits bestehende nationalstaatliche Loyalität dürfte sich nicht in dem Maße bemerkbar machen, da die Units sehr heterogen sind was ihre Staatsangehörigkeit betrifft. Allerdings muss man sich hierbei vor Augen führen, dass diese Ergebnisse hauptsächlich für die Ebene der Units, also den unteren bis mittleren Bereich der Kommissionshierarchie, gelten.

Ideologiefere Grundhaltung

Um unsere einer ideologischen Spaltung trotz der mangelnden Daten für den externen Karriere-Typ, besser überprüfen zu können greifen wir im Folgenden auf die Unterscheidung zwischen regulären Beamten und den so genannten „nationale Experten“ zurück. Im strengen Sinne unserer Definition handelt es sich bei diesen zwar um Vertreter einer internen Karriere, da sie auch nach den Selektionskriterien der Institution ausgewählt wurden, jedoch waren sie längere Zeit in nationalstaatlichen Institutionen tätig. Wenn wir unsere Hypothese auch nicht an der eigentlichen Gruppe untersuchen können, so weisen die Karrieren der „nationalen Experten“ doch eine wichtige Gemeinsamkeit mit dem Typus der extern-beförderten Karriere auf: Beide sind in ihrem Karriereweg stark von Institutionen außerhalb der EU-Kommission beeinflusst worden. Unsere Untersuchungen lassen allerdings auf der Ebene der Einstellungen

keinen nennenswerten Unterschied zwischen den regulären Beamten und den „nationalen Experten“ erkennen.

Auch die Betrachtung der Loyalitäten, also der affektiven Wertbindungen an die Ideale des Nationalstaates bzw. Europas, lässt es angeraten scheinen, die Spaltungsthese zu verwerfen. Zwar ließen die meisten Befragten durchaus eine Tendenz zu einer eher europäischen Loyalität erkennen, betonten jedoch stets die Wichtigkeit sachlicher Entscheidungen. In der Tat schien für die EU-Kommissionsbeamten oft kein richtiger Konflikt zwischen den Nationalstaaten und Europa zu bestehen. Auf der Ebene der einzelnen Personen wurden solche Konflikte meist unter dem Verweis auf die Regeln der Organisation ausgeschlossen. Die Verpflichtung des einzelnen Beamten, nur den Regeln und Richtlinien der Organisation zu gehorchen und externe Interessen abzulehnen, wurden stets betont, wenn Fragen in diese Richtung auftauchten. Hier gab es einen geringfügigen Unterschied, nämlich die leichte Tendenz der „nationalen Experten“ zu einer eher klassisch-bürokratischen Sichtweise der EU-Kommission, die wahrscheinlich auf ihre einschlägige Erfahrung in nationalen Verwaltungshierarchien zurückgeht. Sie waren also höchstens noch ideologiefreier als die regulären Beamten.

Das Loyalitäten und Konflikte zwischen Europa und den Nationalstaaten als etwas Seltenes gesehen wurden, ist unserem Erachten nach besonders auf diese ideologiefreie, objektiv sachliche Grundhaltung der Beamten zurückzuführen. Eine Differenz zwischen der europäischen Ebene und den Nationalstaaten erschien vielen Beamten als etwas abwegiges, oder vielmehr noch als eine Art von Missverständnis. Ihrer Meinung nach orientiert sich die EU-Kommission an objektiven und auch wissenschaftlichen Kriterien, die per se keiner ideologischen Fundierung bedürfen, sondern an sich gut sind. Aus dieser Perspektive handelt es sich bei auftretenden Problemen nicht um Verteilungskonflikte zwischen der EU und den Nationalstaaten, sondern um notwendige Abstimmungen und Diskurse. Diese Idee des objektiv „Richtigen“ und sachlicher Patentlösungen ist allerdings keine rein expertokratische Logik die einfach Entscheidungen durchsetzen will, vielmehr werden Diskurse und funktionierende Kommunikation als wichtige Voraussetzung der Entscheidungsfindung gesehen. Sehr oft wurde die Wichtigkeit von der Nähe zu Bürgern, von Aushandlungsverfahren und von Informationen aus den Nationalstaaten betont.

Europa wird hier also nicht als Wert an sich gesehen, sondern eher als Mittel zur Verwirklichung höherer Ziele. Auch die Nationalstaaten werden mehr als Instrumente den als Selbstzweck wahrgenommen. Diese höheren Ziele traten zwar nur sehr implizit zu Tage,

dennoch scheint es sich dabei um die Vorstellung einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen, die am Wertmaßstab der Menschenrechte ausgerichtet ist, zu handeln. Diese Ideologie der Ideologieförderung entspricht in weiten Teilen der von Meyer (Meyer 2005) postulierten Weltkultur. Meyer geht davon aus, dass sich in der Moderne eine Kultur der Menschenrechte durchsetzt die sich vor allem auf Objektivität und Sachlichkeit bei der Verfolgung ihrer Ziele beruft. Die Europäische Union wird dabei als ein Projekt zur Verwirklichung der weltkulturellen Zielvorstellungen von Freiheit und Gleichheit gesehen und legitimiert. Es scheint eher diese diffuse Kultur der Moderne zu sein, mit der sich die EU-Beamten identifizieren, statt Wertbindungen zu spezifischen Nationalstaaten oder Europa zu unterhalten.

Der mythische Charakter der Parachutage

Die These einer ideologischen Spaltung der EU-Kommissionsbeamtenschaft würde erwarten lassen, dass der Begriff der Parachutage als wichtiges Abgrenzungskriterium von den jeweiligen Gruppen eingeführt und benutzt wird. In der Realität jedoch scheint diese Begrifflichkeit weit weniger verbreitet und darüber hinaus auch mit sehr uneinheitlichen Bedeutungen belegt. Obwohl unserer Stichprobe nur aus Vertretern eines internen Karriereweges besteht, sollte trotzdem eine solche Abgrenzung durch den Parachutage-Begriff stattfinden. Dem Großteil der Befragten war der Ausdruck zwar gar nicht geläufig oder sie verstanden etwas anderes darunter. Nach einer Erklärung der Begrifflichkeit fand dann auch tatsächlich eine Distanzierung statt. Ebenso plädierten die meisten Befragten für eine stärkere Abschottung der eigenen Institution gegen äußere Einflüsse. Dies scheint die These der Spaltung und Abgrenzung auf den ersten Blick zu bestätigen.

Diese Abgrenzung zur Parachutage ist jedoch nicht vollkommen. Unter der Prämisse einer konkreten Leistungsbereitschaft des Einzelnen waren es den Befragten möglich die Parachutage zu entschuldigen. Damit ist keine abstrakte Feststellung von Leistung im Verfahren des Concours gemeint sondern vielmehr die Bereitschaft in der alltäglichen Arbeit sein bestes zu geben und jede anfallende Arbeit zu erledigen. Solange sich der Beamte den Regeln und Verfahren der Organisation unterwirft und im Arbeitsalltag große Geschäftigkeit an den Tag legt, ist es prinzipiell nachrangig, ob sein Beitritt zur Organisation durch externe Einflussnahme zustande kam. Ein externer Karriereweg wird also in erster Linie nur dann problematisch, wenn eine Umgehung des Prinzips der konkreten Leistung im Arbeitsalltag unterstellt werden kann.

Die Abgrenzung anhand des Begriffs der Parachutage ist also bei weitem nicht so eindeutig und absolut, dass sie als eine Bestätigung der Spaltungshypothese angesehen werden könnte. Vielmehr scheinen auch hier institutionelle und lebensweltliche Faktoren eine Tendenz zur Homogenisierung zu begünstigen.

Wenn gleich auf der von uns untersuchten unteren und mittleren Ebene wenig bis gar keine Hinweise auf eine weite Verbreitung der Parachutage zu finden sind, so haben wir doch in den höheren Ebenen der Hierarchie Hinweise darauf erhalten, dass dieses Phänomen tatsächlich existiert. In diesem Fall war die Tendenz zur Abgrenzung auch um einiges stärker und konkreter. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Spaltungsthese auf dieser Ebene vielleicht ihre Berechtigung hat, unsere Daten reichen jedoch leider nicht aus, um diesem Hinweis nachzugehen.

Fazit

In unserer Untersuchung fanden sich keine Hinweise auf eine fundamentale Spaltung der Weltanschauung. Die empirischen Befunde deuten eher auf eine Tendenz zur Homogenisierung und Abschließung gegen äußere Einflüsse hin. Auch bei einer Unterscheidung von regulären Beamten und „nationalen Experten“ zeigt sich keine nennenswerte Differenz der Einstellungsmuster.

Zentrale Punkte für die Zurückweisung der Spaltungshypothese sind vor allem, die Seltenheit von extern beförderten Karrieren innerhalb unseres Untersuchungsrahmens, die ideologiefreie-pragmatische Grundhaltung der EU-Beamten, die keine reine Gegensätzlichkeit von Nationalstaaten und Europa kennt, sowie die Legitimation verschiedenster möglicher Karrierewege durch ein Prinzip der konkreten Leistungsbereitschaft im Arbeitsalltag.

Kapitel 11: Die Homogenisierungsthese

Während sich die These einer Spaltung der EU-Kommissionsbeamtenschaft vor dem Hintergrund unserer Daten kaum aufrecht erhalten lässt, können Tendenzen der Homogenisierung eher beobachtet werden. Im Folgenden werden die bisherigen empirischen Ergebnisse mit der Homogenisierungsthese in Bezug gesetzt.

Die These behauptet, dass sich relativ einheitliche Einstellungen in den Bereichen der Loyalität, des Legitimationsverständnisses, des Selbstbildes und der Zielvorstellungen bei den Kommissionsbeamten durchsetzen. Geteilte Erfahrungen und Problemlagen in der Brüsseler Arbeits- und Lebenswelt wirken sozialisierend auf die Beamten und sorgen dafür, dass sich erstens ihre Einstellungen im Laufe der Zeit homogenisieren und sie sich zweitens als eine solidarisch verbundene Gruppe betrachten, die gemeinsamen Werten verpflichtet ist. Zentrale gemeinsame Werte in diesem Sinne scheinen unseren bisherigen Analysen zufolge fachliche Kompetenz und praktische Leistungsbereitschaft zu sein.

Grundlage der empirischen Beurteilung der Homogenisierungsthese ist die Feststellung, dass es zwar einerseits im Bereich der Einstellungen kaum Variationen gibt, andererseits aber durchaus strukturelle Unterschiede zwischen temporären Kommissionsmitarbeitern und Beamten bestehen. Diese Differenzen scheinen sich aber auf Werte und Einstellungen kaum auszuwirken. Demnach ist es plausibel anzunehmen, dass im Arbeitsalltag und der Lebenswelt der Kommissionsmitarbeiter soziale Prozesse am Werk sind, die zur Homogenisierung der Werte und Einstellungen führen. Welche Prozesse das sind und wo der Ursprung der gemeinsamen Werte liegt, soll im Folgenden näher erläutert werden.

Geteilte Erfahrungen und Problemlagen: Sozialisation in der Arbeits- und Lebenswelt der Kommissionsmitarbeiter

Zunächst stellt sich die Frage, ob die regulären Beamten, Temporary Agents und Nationalen Experten in Brüssel tatsächlich ähnliche Erfahrungen machen, die zu einer Homogenisierung der Einstellungen führen können. Dies wurde im Kapitel 9 weitgehend bestätigt.

Viele der Befragten betonen die Schwierigkeiten, mit denen sie besonders am Anfang ihrer Tätigkeit in der Kommission zu kämpfen hatten: Das multilinguale Umfeld, durch das Arbeiten in mehreren Fremdsprachen und rasche Wechsel zwischen den Sprachen zum Normalfall werden, die Probleme bei der Einarbeitung in die Regelwerke, Hierarchie und Arbeitsweise der Kommission. Hinzu kommt bei den meisten Befragten, dass sich

Beziehungen zu Familie und Freunden aus dem Herkunftsland verflüchtigen und nur noch unter großem Zeitaufwand aufrecht erhalten werden können. Sie werden aus ihrer gewohnten sozialen Umgebung und aus dem als natürlich empfundenen kulturellen Umfeld ihres Herkunftslandes herausgerissen und in eine hochkomplexe, neue, vielsprachige Arbeits- und Lebenswelt verpflanzt, in der sie sich ohne die gewohnte Unterstützung ihrer sozialen Netzwerke zurechtfinden müssen. Zugleich müssen sie ein sehr hohes Arbeitspensum bewältigen, so dass ihnen nur wenig Zeit bleibt, über die sie selbst verfügen können. Diese Probleme haben sie mit einem Großteil der anderen Beamten gemein und können sich mit ihnen darüber verständigen. Viele Befragte betonen die prinzipielle Offenheit und Kontaktfreudigkeit ihrer Kollegen auch über kulturelle Grenzen hinweg. Die Folge dieser geteilten Lebenslage ist, dass die meisten Mitarbeiter der Kommission, wie unsere Interviewpartner berichten, ihre Freizeit mit Kollegen aus ihrem nahen Arbeitsumfeld oder zumindest aus dem weiteren Bereich der Kommission (häufig aus dem gleichen Herkunftsland) verbringen. Es kommt also aufgrund der gemeinsamen Lebenslage zu Gruppenbildungsprozessen innerhalb der Kommission, die auch in das Privatleben der Betroffenen hineinwirken. Die andere Seite dieses Phänomens ist, dass die meisten Befragten kaum Kontakte zu der belgischen Bevölkerung in Brüssel haben. Als Gründe hierfür werden vor allem die verschlossene Mentalität der Belgier und die ökonomischen und sozialen Unterschiede zwischen den Beamten und der übrigen Bevölkerung genannt. Einige Beamte beschreiben ihre Alltagswelt als eine auf die Kommission beschränkte „Parallelwelt“, deren Grenzen auch im privaten Bereich nur schwer zu überwinden sind. Die relativ engen sozialen Beziehungen zwischen den Kommissionsmitarbeitern werden damit von einem sozialen Schließungsprozess flankiert, der zwischen der „europäischen“ Lebenswelt und der der übrigen Belgier in Brüssel eine schwer überwindbare Grenze zieht.

Im Sinne unserer These ist es plausibel anzunehmen, dass solche Tendenzen sozialer Schließung und Gruppenbildung mit Sozialisationsprozessen einhergehen, bei denen neue Mitglieder die in der Gruppe vorherrschenden Werte, Einstellungen, Loyalitäten und Selbstbilder weitgehend übernehmen. Die Tatsache, dass einerseits die meisten Befragten ihr Leben und ihren Arbeitsalltag in Brüssel in sehr ähnlicher Weise beschreiben und zugleich ihre Einstellungen kaum voneinander abweichen, kann in diesem Sinne als Effekt der Geschlossenheit der Lebenswelt der Kommissionsbeamten und der dort stattfindenden Sozialisation betrachtet werden.

Relativierend muss hinzugefügt werden, dass sich insbesondere für die Befragten die schon sehr lange in Brüssel sind, im Laufe der Zeit auch Wege auftun, die Grenzen der europäischen Lebenswelt zu überwinden: Durch Kinder, die belgische Kindergärten und Schulen besuchen, haben einige Befragte erste Kontakte zur belgischen Bevölkerung bekommen. Im Lichte der Homogenisierungsthese ist es dennoch plausibel, dass auch Beamte, die später Kontakte zu Belgien aufbauen in ihren ersten Jahren bei der Kommission den gleichen Sozialisationsprozess durchlaufen wie alle anderen. Die Tatsache, dass die Grenzen der europäischen Lebenswelt überwunden werden können schmälert nicht die Wirksamkeit der dort stattfindenden Sozialisationsprozesse.

In Analogie dazu muss festgestellt werden, dass sich die Situation der temporären Mitarbeiter der Kommission grundsätzlich von der der Beamten unterscheidet. Die temporären Mitarbeiter wissen, dass sie nicht für immer in Brüssel bleiben und verlegen daher ihren Lebensmittelpunkt nur provisorisch nach Brüssel. Sie halten auch stärker den Kontakt zu ihren Familien und Freunden im Herkunftsland. Weitere strukturelle Differenzen zwischen den Beamten und den temporären Kommissionsmitarbeitern betreffen vor allem die Sicherheit der Arbeitsstellen, die Höhe der Entlohnung und in geringerem Maße auch die Entscheidungsbefugnisse. Temporäre Mitarbeiter sind im Vergleich zu den Beamten in allen drei Punkten benachteiligt. Man kann insofern durchaus von einer „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ innerhalb der Kommission sprechen. Aus diesem Befund ergeben sich – zumindest theoretisch - potenzielle Unterschiede in der Wirksamkeit kommissionsinterner Sozialisationsprozesse. Zwar wäre es plausibel anzunehmen, dass sich aus den strukturellen Unterschieden auch Differenzen in den Werten und Einstellungen der beiden Gruppen ergeben; dies ist jedoch empirisch nicht der Fall. Auf der Basis unserer Daten lässt sich lediglich feststellen, dass temporäre Kommissionsmitarbeiter der Arbeitsweise der Kommission, insbesondere der Hierarchie und den undurchsichtigen Entscheidungswegen kritischer gegenüberstehen als die regulären Beamten. Im Großen und Ganzen vertreten aber temporäre Mitarbeiter und Beamte die selben Werte und haben sehr ähnliche Einstellungen. Daraus lässt sich schließen, dass auch die temporären Mitarbeiter trotz ihrer schwächeren und unsichereren Stellung in der Kommission stark von den bereits geschilderten Sozialisationsprozessen beeinflusst werden.

Zentrale Werte und Legitimationsprinzipien: Praktische Leistungsbereitschaft und fachliche Kompetenz

Als nächstes stellt sich die Frage, ob sich zentrale Prinzipien identifizieren lassen, auf denen der Wertekosmos der Beamten ruht und wie diese Prinzipien mit der Arbeits- und Lebenswelt der Beamten in Verbindung stehen. Wie oben schon erwähnt, scheinen die zentralen Prinzipien, um die die Einstellungen aller Kommissionsmitarbeiter kreisen, Leistungsbereitschaft, Kompetenz und Expertentum zu sein.

Theoretisch wäre es denkbar, dass nicht Leistung und Kompetenz, sondern die Begeisterung für die europäische Idee im Zentrum des Wertekosmos der Kommissionsmitarbeiter stehen. Eine solche Bindung an die Idee Europa ist zwar bei einigen Befragten erkennbar, jedoch selten stark ausgeprägt und wird immer begleitet von dem Hinweis auf die Leistungen der EU und der Kommission für das Gemeinwohl und den Fortschritt aller. Bei anderen Befragten fehlt diese gefühlsmäßige Bindung an die europäische Idee offenbar völlig. Stattdessen nehmen sie eine expertokratische Haltung ein und legitimieren die Entscheidungen der Kommission allein durch die Leistung und Kompetenz derjenigen, die an der Entscheidung mitwirken. Im Vergleich zur theoretisch denkbaren Bindung an Europa scheinen Leistung und Kompetenz eine bei weitem wichtigere Position im Wertesystem der Kommissionsmitarbeiter zu haben.

Neben dieser eindeutig dominanten Form von Legitimation und Wertbindung fanden wir bei einem Befragten einen klassisch-bürokratischen Legitimationsstil (im Rückgriff auf die Einhaltung von Verfahrensregeln) vor. Für diesen Befragten sind Entscheidungen der Kommission vor allem dadurch legitimiert, dass sie entsprechend der in den EU-Verträgen festgelegten Regelungen zustande gekommen sind. Trotz dieser Abweichung ist jedoch Leistungsbereitschaft auch für diesen Befragten ein zentraler Wert, wie sich aus seinen Aussagen etwa zum hohen Arbeitspensum eines Kommissionsbeamten herauslesen lässt. Zwar kann ein abweichender Fall nicht zur Verwerfung der gesamten These herangezogen werden, ist aber durchaus als Hinweis darauf zu betrachten, dass die Sozialisation in der Kommission zwar beträchtliche Auswirkungen auf das Wertesystem der Beamten hat, aber in ihrer Wirkung doch nicht alle Beamten in gleicher Weise erfasst.

Sowohl die Mitgliedschaft in der Kommission als auch der Aufstieg in der Hierarchie werden von den Befragten übereinstimmend durch Leistung legitimiert, wobei aber nicht unbedingt Leistung im institutionell zertifizierten Sinne gemeint ist; statt dessen steht generelle praktische Leistungsbereitschaft im Mittelpunkt. Zertifizierte Leistung in Form von

Bildungsabschlüssen und ähnlichem ist die Grundvoraussetzung für den Eintritt in die Kommission und ist damit bei allen Mitarbeitern in überdurchschnittlich hohem Maße vorhanden. Die praktische Bereitschaft zu Leistung im Arbeitsalltag scheint jedoch das Bindemittel zu sein, mit dessen Hilfe der reibungslose Ablauf der Zusammenarbeit ermöglicht und potentielle Unterschiede und Spaltungen überwunden werden. Die grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben, gründliche Arbeitsweise und fachliche Kompetenz werden von den Befragten einerseits als zentrale Anforderungen ihres Arbeitsalltages beschrieben, andererseits auch als zentrale Werte vertreten. Die legitimatorische Wirksamkeit dieser Prinzipien ist so groß, dass sogar extern geförderte Karrieren (Stichwort: Parachutage) von einigen Befragten mit dem Hinweis auf die hohe Leistungsbereitschaft und Kompetenz der betreffenden Personen für legitim erklärt werden.

In der Selbstbeschreibung der Befragten spielt der Bezug auf Kompetenz und praktische Leistungsbereitschaft ebenfalls eine große Rolle. Die meisten Beamten betrachten sich selbst als sehr kompetent und engagiert; einige bemängeln sogar, von relativ starren und undurchschaubaren Hierarchien an der vollen Entfaltung ihres Leistungspotentials gehindert zu werden. Nur einer der Befragten bezeichnete sich im Gegensatz dazu als „kleines Rädchen“; auch er betonte jedoch, dass man ohne Leistungsbereitschaft in der Kommission keine Chance habe.

Die Betonung der gemeinschaftlichen Werte Leistungsbereitschaft und Kompetenz setzt sich auf der Ebene der Zielvorstellungen der Beamten bezüglich der EU-Kommission fort. Hier ist eine sehr starke Befürwortung der Schließung der EU-Kommission gegenüber äußeren Einflüsse und der Stärkung ihrer institutionellen Eigenlogik auszumachen. Ein Großteil der Befragten äußert sich kritisch gegenüber der hierarchischen Struktur der Kommission und bemängelt, dass Beamten auf niedrigeren Ebenen zu wenig Einfluss auf die gefällten Entscheidungen haben und dass der Entscheidungsprozess zu wenig transparent sei. Die Leistung und Arbeit der Beamten werde häufig durch undurchschaubare Entscheidungswege und politische Einflussnahmen der Nationalstaaten auf den oberen Ebenen der Hierarchie zunichte gemacht. Eine Befragte fordert sogar, dass Beförderungen in höhere Posten allein von Leistung und Kompetenz des betreffenden Beamten und nicht von Seniorität abhängig gemacht werden soll. Demgegenüber nimmt nur ein einzelner Befragter eine völlig unkritische Haltung gegenüber der Hierarchie und den äußeren Einflussnahmen auf Entscheidungen der Kommission ein.

Der Großteil der Beamten fordert also eine stärkere Berücksichtigung von Leistung und Kompetenz bei der inneren Strukturierung der Kommission und bei der Vergabe von Posten. Diese Forderung steht im Einklang mit der Homogenisierungsthese. Man kann diese sie als Effekt der kommissionsinternen Sozialisation betrachten, die Leistung und Kompetenz als zentrale Prinzipien im Wertesystem der Beamten etabliert. Die Beamten fühlen sich diesen Werten verbunden, solidarisieren sich mit denjenigen, die sie verkörpern, bemühen sich, diese Werte hochzuhalten und zur Geltung zu bringen und grenzen sich von denjenigen ab, die diesen Prinzipien nicht folgen.

Insgesamt wird die Homogenisierungsthese durch unsere Befunde weitgehend bestätigt: Um die Differenzen verschiedener Kulturen, Arbeits- und Legitimationsstile, die die Beamten aus ihren Herkunftsländern mitbringen, sowie die strukturellen Unterschiede zwischen temporären und regulären Mitarbeitern zu überwinden, etablieren sich praktische Leistungsbereitschaft und fachliche Kompetenz als einheitliche Legitimationsgrundlagen im Wertekosmos der Beamten. Auf diese Prinzipien können sich alle im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners verständigen. Leistungsbereitschaft und Kompetenz sind zentrale gemeinsame Merkmale des Arbeitsalltages aller Beamten und eignen sich daher besonders gut als gemeinschaftsstiftende Prinzipien. Es ist gerade die Anwendbarkeit dieser Konzepte über den Kontext verschiedener Karrieren und Bildungszertifikate hinweg, die diese Art der Gemeinschaftsbildung ermöglicht. Mit dem gemeinsamen Bezug auf Kompetenz und Leistungsbereitschaft kann viel mehr Unterschiedlichkeit verarbeitet werden, als es möglich wäre, wenn verschiedene, möglicherweise konfligierende Werte und Legitimationsweisen koordiniert werden müssten. Der Bezug auf diese beiden Prinzipien sorgt damit einerseits als Arbeitsethos für das reibungslose Funktionieren der Zusammenarbeit über kulturelle Grenzen hinweg und bildet andererseits den Ansatzpunkt für eine Gemeinschaftsbildung, die bis ins Privatleben der Beamten hineinreicht. So lässt sich mit der Homogenisierungsthese erklären, warum sich gerade Leistung und Kompetenz als zentrale Werte der Kommissionsbeamtenschaft etablieren.

Auch hier muss jedoch eine relativierende Bemerkung hinzugefügt werden: Zwar werden Leistungsbereitschaft und Kompetenz als zentrale Werte etabliert; es ist aber nicht anzunehmen, dass diesen Werten viel Widerstand entgegengesetzt wird. Vielmehr kann man vermuten, dass diese Prinzipien schon latent im Wertesystem derjenigen enthalten sind, die sich für eine Tätigkeit bei der Kommission entscheiden. Die meisten Befragten waren erstens im Studium sehr erfolgreich und haben promoviert, was auf den hohen Stellenwert hinweist,

den sie fachlicher Kompetenz beimessen. Zweitens haben viele von ihnen schon in ihrer Ausbildung Erfahrungen im Ausland gesammelt, was heute zwar üblich ist, aber vor ein oder zwei Jahrzehnten eher die Ausnahme war. Daraus lässt sich schließen, dass bei den Befragten ein vergleichsweise hohes Interesse für interkulturelle Zusammenarbeit schon vor ihrem Eintritt in die Kommission vorhanden war. Es ist also anzunehmen, dass die Kommissionsmitarbeiter schon hohe fachliche Kompetenz, Leistungsbereitschaft und eine gewisse kulturelle Kompetenz mitbringen, die dann im Laufe der kommissionsinternen Sozialisation zu zentralen Werten erhoben werden. Leistungsbereitschaft und Kompetenz werden also nicht von außen in das Wertesystem der Beamten eingepflanzt, sondern lediglich verstärkt und ins Zentrum gerückt. Diese Beobachtung ist anschlussfähig an die Arbeit von Hooghe, in der hohe Zusammenhänge zwischen den Einstellungen hoher Kommissionsbeamter und ihren Karrierwegen in ihren Herkunftsländern diagnostiziert werden.

Aus der Konfrontation der Homogenisierungsthese mit den empirischen Analysen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Die These wird im Gegensatz zur Spaltungsthese weitgehend durch die empirischen Analysen bestätigt. Gemeinsame Lebenslagen und Probleme, flankiert von einer schwer zu überwindenden sozialen Schließung der „europäischen“ Lebenswelt resultieren in einem Sozialisationsprozess, der das Wertesystem der Kommissionsmitarbeiter umstrukturiert, indem er latent bereits vorhandene Werte verstärkt und ins Zentrum rückt. In diesem Prozess werden allgegenwärtige Anforderungen, die der Arbeitsalltag an die Kommissionsmitarbeiter stellt, zu zentralen Werten erhoben. Fachliche Kompetenz und praktische Leistungsbereitschaft dienen einerseits dazu, den reibungslosen Ablauf der kommissionsinternen Zusammenarbeit über sprachliche und kulturelle Grenzen hinweg zu gewährleisten. Darüber hinaus entwickeln die Kommissionsmitarbeiter aber auch eine an diesen Werten ausgerichtete Solidarität. Sie bilden eine Elite, die nur innerhalb der Kommission existiert und deren leitende Prinzipien sich aus den Anforderungen des kommissionsinternen Arbeitsalltags entwickelt haben. Während fachliche Kompetenz primär zur Abgrenzung gegenüber Außenseitern und zur Legitimation des Eintritts in die Kommission dient, fungiert die praktische Leistungsbereitschaft als soziales Bindemittel, mit dessen Hilfe interne Reibungen und Spaltungen überwunden werden. Die Solidarität unter den Kommissionsmitarbeitern steht mit diesen Prinzipien in Verbindung und zeigt sich etwa in Abgrenzung gegenüber Personen, die sich nicht an den etablierten Werten orientieren. Sie

führt auch dazu, dass eine stärkere Berücksichtigung von Leistungsbereitschaft und Kompetenz in den kommissionsinternen Regelungen und Praktiken gefordert und externe Einflüsse auf Karrieren und Entscheidungen abgelehnt werden. Dabei bleibt jedoch ungewiss, ob sich die Abgrenzung gegenüber Parachutage und anderen Formen der Umgehung geteilter Werte und Normen auf real existierende Phänomene bezieht. Es kann sich dabei auch um einen Mythos handeln, der die gemeinsamen Werte Leistungsbereitschaft und Kompetenz besonders deutlich hervortreten lässt.

Zusammenfassung und Ausblick

Bei den EU-Kommissionsbeamten handelt es sich um eine Elite, die an einem für fast eine halbe Milliarde Bürger in Europa verbindlichen Gesetzgebungsprozess maßgeblich beteiligt ist. Doch wer verbirgt sich eigentlich hinter den in den Medien so oft erwähnten, aber kaum näher beleuchteten Brüsseler Eurokraten? Diese Frage fasst treffend zusammen, was wir mit unserem europawissenschaftlichen Lehrforschungsprojekt untersuchen wollten. Kaum jemand weiß etwas über die spezifischen Karrierewege, lebensweltlichen Erfahrungen, beruflichen bzw. privaten Netzwerke und Einstellungsmuster der europäischen Verwaltungselite. Sitzen im Europaviertel der belgischen Hauptstadt tausende kühler Technokraten, die sich als die besseren Politiker verstehen? Oder ringen dort glühende Verfechter der europäischen Idee mit nationalstaatlichen Agenten um den entscheidenden Einfluss auf die europäische Regulierungspolitik? Diese Fragen sollten aufgrund einer eigenen empirischen Erhebung geklärt werden.

Zunächst wurde hierzu herausgearbeitet, was in der wissenschaftlichen Diskussion unter einer Elite verstanden wird. Als Schlüssel erweist sich hier die Definition Hoffmann-Langes, der zufolge eine Personengruppe dann als Elite bezeichnet werden kann, wenn sie über wichtige Machtressourcen verfügt und dadurch gesellschaftlich relevante Entscheidungen beeinflusst. Von diesem Verständnis fällt es leicht, Europa als soziales System zu begreifen und die Kommissionsbeamtenschaft als die darin operierende (Verwaltungs-)Elite. Die Erläuterung der spezifischen Herrschafts- und Verwaltungsstruktur, in die die Kommissionsmitarbeiter eingebettet sind, schließt zusammen mit der Darstellung der aktuellen sozialwissenschaftlichen Debatte europäischer Verwaltungseliten (Hooghe, Shore) den Theorieteil des Berichts ab. Auf dieser Basis wird im Anschluss der eigene Untersuchungsansatz entwickelt. Hier geht es uns zum einen darum, den spezifischen Charakter (oder anders: die spezifische Beschaffenheit) der Kommissionselite im Feld von nationalen und supranationalen Eliten zu klären. Zum anderen sollen zwei konkurrierende Hypothesen anhand des empirischen Materials auf ihre Stichhaltigkeit hin überprüft werden. Folgen aus unterschiedlichen Karriereverläufen zwei Typen von Kommissionsmitarbeitern mit konfligierenden Einstellungsmustern (Spaltungsthese) oder gleichen sich die Weltbilder aufgrund von Sozialisierungseffekten der Brüsseler Lebenswelt tendenziell eher an (Homogenisierungsthese)? Unsere empirischen Ergebnisse liefern eine eindeutige Antwort auf die aufgeworfenen Fragen. Bei der europäischen Verwaltungselite handelt es sich um

eine transnationale Elite. Ihre Reproduktion erfolgt über nationale Karrierewege. Zudem nutzt sie die nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung europäischer Rechtsakte. Allerdings vermischt sich diese nationale Verwurzelung der Europakader mit den Einflüssen von europäischen Sozialisierungseffekten. Das heißt nicht, dass die Brüsseler Beamten infolge des Homogenisierungsprozesses zu glühenden Verfechtern des Europäischen Gemeinwohls (oder: der europäischen Idee) avancieren. Es geht vielmehr um die Internalisierung von Werten wie Kompetenz und Leistungsbereitschaft, die weitgehend einheitliche Einstellungsmuster konstituiert. Der Brüsseler Sozialisierungsprozess vollzieht sich inmitten einer gemeinsam geteilten Lebenswelt. Kommissionsmitarbeiter erleben ihren Alltag in einer Art Parallelwelt. Sie agieren in einem spezifischen Milieu, ohne näher mit Einheimischen in Kontakt zu kommen. Man verschmilzt in den Bürokomplexen des Europaviertels zu einer Arbeitsgemeinschaft, die ihre Solidarität aus den organisationsinternen Besonderheiten speist. Alle Beteiligten sind vor ähnliche Anforderungen und Probleme gestellt. Damit ist insbesondere ein anfangs schwer zu überblickendes multikulturelles bzw. –linguales Arbeitsumfeld gemeint. Leistung und Kompetenz fungieren in diesem Kontext als die zentralen Legitimationskriterien und garantieren den reibungslosen Ablauf der Arbeitsprozesse. So entwickelt sich eine solidarische Problemgemeinschaft, die ihr Verständnis von politischer Entscheidungsfindung gegen konträre Auffassungen – z.B. das Verständnis der EU als intergouvernementale Entscheidungsarena – verteidigt. Die These einer Spaltung der europäischen Verwaltungselite in Eurokraten auf der einen und nationale Agenten auf der anderen Seite hat sich nicht bestätigt. Demnach resultiert die Erfahrung unterschiedlicher Karrierewege nicht in zwei verschiedenen Einstellungsmustern, die sich diametral entgegen stehen. Trotzdem lassen sich verschiedene Typen von Kommissionsmitarbeitern (Klassische Beamte, Temporary Agents und Quereinsteiger) ausmachen. Diese Unterschiede sind auch ein Ergebnis verschiedener Karriereverläufe, Aufstiegschancen und Einkommensaussichten. Vorhandene Netzwerke können insbesondere beim Kommissionseinstieg von Nutzen sein. In der Kommission selbst herrschen informelle und dynamische Arbeitsbeziehungen zwischen den Generaldirektionen.

Es bleibt die Frage, welchen praktischen und/oder theoretischen Nutzen unsere Arbeit vorzuweisen hat. Aus *theoretischer* Perspektive liefern wir einen Beitrag zur Diskussion europäischer Verwaltungseliten. Unsere Ergebnisse geben Anhaltspunkte, die weder bei Shore noch bei Hooghe auftauchen. Hooghe konstatiert für die hohe

Kommissionsbeamtenschaft die Spaltung in einen intergouvernementalen und einen supranationalistischen Einstellungstypus. Außerdem kommt sie zu dem Ergebnis, dass die Primärsozialisation (in den Herkunftsländern) einen weitaus größeren Einfluss auf die Herausbildung des jeweiligen Einstellungstypus hat als die Brüsseler Sozialisation. Unseren Ergebnissen zufolge trifft die von Hooghe beobachtete Spaltung für die mittleren und unteren Hierarchieebenen der Kommission nicht zu. Insgesamt stützen unsere Ergebnisse somit eher die Thesen von Chris Shore. Auch wir beobachten – anders als Hooghe – eine gemeinsame Sozialisation durch die Brüsseler Lebenswelt. Allerdings legen wir das Hauptaugenmerk auf eine ideologiefrei-pragmatische Grundhaltung, während Shore das Selbstverständnis der Europakader auf die Herausbildung supranationaler Ideale gründet. Zudem eröffnet unser Projekt eine neue Perspektive auf die europäische Elite. Die Typenunterscheidung (Beamter, Mitarbeiter auf Zeit, Quereinsteiger) relativiert die angeblichen ideologischen Gräben, die Europaanhänger und –skeptiker innerhalb der Kommission voneinander trennen. Unsere Ergebnisse sind vielmehr dazu geeignet, bei künftigen Untersuchungen neue Fragen ins Zentrum zu rücken: Existiert eine „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ in der Verwaltungselite? Wenn ja: Wie wirken sich unterschiedliche Aufstiegschancen und ungleiche materielle Absicherung auf die Zufriedenheit der Kommissionsmitarbeiter aus? Einige Beamte beklagen, wegen zu festgefahrener Prozeduren nicht ihr volles Potenzial in den Arbeitsprozess einbringen zu können. Das individuelle Wohlbefinden scheint jedoch anzusteigen, je höher die Position des Betroffenen im hierarchischen Gefüge der Kommission ist. Leider reichen unsere empirischen Daten wegen der begrenzten Kapazitäten des Lehrforschungsprojekts nicht aus, diese Hypothesen angemessen zu überprüfen. Um mögliche Gefälle zwischen höheren und niedrigeren Hierarchieebenen bzw. Beamten auf Lebenszeit und befristet Beschäftigten systematisch zu untersuchen, bräuchte man mehr Informationen über Beamte in Spitzenpositionen. Theoretische und *praktische* Zwecke unserer Arbeit hängen eng miteinander zusammen. Für viele Mitarbeiter der Kommission erweist sich das Sitzen auf gepackten Koffern als unbefriedigend. Man sollte einen Weg finden, der es befristet Beschäftigten erlaubt, auch ohne bestandenen Concours eine feste Stelle zu erhalten. Ein hoch abstraktes und selektives Auswahlverfahren kann zur Folge haben, dass viele Bewerber mit enormem Potenzial am praxisfernen Concours scheitern. Wenn sich ein Mitarbeiter im Berufsalltag bewährt, sollte er sich auch Hoffnungen auf eine dauerhafte Beschäftigung machen können. Dabei muss es sich ja nicht unbedingt um eine Verbeamtung auf Lebenszeit handeln. Die Situation der unzähligen Temporary Agents gilt es jedoch zu verbessern.

Literatur

Bach, Maurizio, 1999: Bürokratisierung Europas – Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt/New York: Campus.

Bach, Maurizio, 2005: Europa als bürokratische Herrschaft. Verwaltungsstrukturen und bürokratische Politik in der europäischen Union. In: Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice, Ulrich Haltern (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden.

Bendix, Reinhard, 1971: Über die Macht der Bürokratie. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Köln/Berlin: Kiepenheuer und Witsch. 359-365.

Bourdieu, Pierre, 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt, Sonderband 2. Göttingen: Otto Schwartz & Co. 183-198.

Bourdieu, Pierre, 2004: Der Staatsadel. Konstanz: UVK.

Dahl, Robert A., 1958: A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review* 52 (2). 463-469.

Egeberg, Morton, 2003: EU governance committees. In: *West European Politics*. Vol. [26](#) Issue 3. 19-40.

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in: BVerfGE 89. S.155ff. Abrufbar unter <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv089155.html> (01.08.2007).

Europäische Kommission, 2007: EU-Mythen, Vorurteile über die Europäische Union. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/deutschland/newsroom/eu_mythen/index_de.htm (01.08.2007).

Giddens, Anthony, 1972: Elites in the British Class Structure. *Sociological Review* 20 (3). 345-372.

Ginsberg, Roy H., 2001: *The European Union in International Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Große-Hüttmann, Martin, 2002: In der Unterwelt der Ausschüsse: die Rolle der Komitologie in der Europäischen Union. In: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik: Sozialwissenschaften für politische Bildung*. - 51 (2002), 2. 187-198.

Hartmann, Michael, 2002: *Der Mythos von den Leistungseliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft*. Frankfurt/New York: Campus.

Hartmann, Michael, 2004: *Elitesoziologie. Eine Einführung*. Frankfurt/New York: Campus.

Hermans, Harry, 2004: Qualitative Interviewen als Tätigkeit. In Uwe Flick, Ernst von Kardorf, Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung, Ein Handbuch. Rohwohlt Taschenbuch Verlag. Hamburg.

Hix, Simon, 1999: The political system of the European Union. New York: Palgrave.

Hoffmann-Lange, Ursula, 1992: Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich.

Hooghe, Lisbeth, 1999: Supranational Activists or Intergovernmental Agents. In: Comparative Political Studies. Heft Juni 1999.

Hopf, Christel, 2004: Qualitative Interviews – ein Überblick. In Uwe Flick, Ernst von Kardorf, Ines Steinke (Hrsg.): Qualitative Forschung, Ein Handbuch. Rohwohlt Taschenbuch Verlag. Hamburg.

Keller, Suzanne, 1963: Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society. New York: Random House.

Meyer, John W., 2005: Die Europäische Union und die Globalisierung der Kultur. In: John W. Meyer (Hrsg.): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Suhrkamp. Frankfurt am Main.

Kohler-Koch, B. / T. Conzelmann / M. Knodt, 2004: Europäische Integration - Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS-Verlag.

Marceau, Jane, 1989: Family Business? The making of an international business elite. Cambridge: Cambridge University Press.

Michels, Robert, 1970: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Soziologie und über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Stuttgart: Alfred Körner Verlag.

Mosca, Gaetano, 1950: Die herrschende Klasse. Salzburg: „Das Bergland-Buch“.

Müller, T. / W. Wessels, 2003: Im Schatten der Politik - der europäische Politikzyklus und die Rolle von Beamten. In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik: Sozialwissenschaften für politische Bildung. - 52 (2003), 4. 419-429.

Nadel, Siegfried Frederick, 1956: The Concept of Social Elites. International Social Science Bulletin 8. 413-424.

Neuss, Beate/Hilz, Wolfram, 1999: Deutsche personelle Präsenz in der EU Kommission. Hrsg: Konrad Adenauer Stiftung. Interne Studie Nr. 180/1999. Sankt Augustin.

Nugent, Neill, 2006: The Government and Politics of the European Union. 6.Auflage. London: Macmillan.

Pareto, Vilfredo, 1983: The mind and society. A treatise on general sociology. 4 Bde.. New York: Harcourt, Brace.

Pries, Ludger, 2005: Configurations of geographic and societal spaces: a sociological proposal between 'methodological nationalism' and the 'spaces of flows'. In: *Global networks*, Vol.5, No.2. 167-190.

Schmidt, Susanne K., 2001: Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik. *Politische Vierteljahresschrift* 2: 173-192.

Schulze, Gerhard, 2006a: Paper 8, HS Daten und Theorie 2, Standardisierung und Offenheit. In: Schulze Gerhard, Akremi Leila (Hrsg.): *Bamberger Beiträge zur empirischen Sozialforschung*. Universität Bamberg.

Schulze, Gerhard, 2006b: Paper 7, HS Daten und Theorie 2, Stichprobenprobleme: Totalausfälle, Missings, kleine Stichproben. In: Schulze Gerhard, Akremi Leila (Hrsg.): *Bamberger Beiträge zur empirischen Sozialforschung*. Universität Bamberg.

Shore, Cris, 2000: *Building Europe*. London und New York: Routledge.

Sklair, Leslie, 2001: *The transnational capitalist class*. Oxford u.a.: Blackwell Publishing.

Stammer, Otto, 1965: *Politische Soziologie und Demokratieforschung*. Berlin: Duncker & Humboldt.

Töller, Annette Elisabeth, 1999: Die Implementation europäischer Politik durch Ausschüsse: zur Funktionsweise und politikwissenschaftlichen Relevanz der Komitologie. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft: ÖZP; Vierteljahresschrift*. - 28 (1999), 3. 333-352.

Wallace, Helen (Hg.), 2005: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 4. Aufl.

Wasner, Barbara, 2004: *Eliten in Europa. Einführung in Theorien, Konzepte und Befunde*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Weber, Max, 1920: *Soziologische Grundbegriffe*; In: Kaessler, Dirk (Hrsg.), 2002: *Max Weber. Schriften 1894-1922*. Stuttgart: Kröner.

Weber, Max, 1922/1972: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5.Aufl., herausgegeben von Winckelmann, Johannes. Tübingen: Mohr.

Wessels, Wolfgang, 1998: Comitology: Fusion in Action. *Politico-Administrative Trends in the EU System. Journal of European Public Policy* 5/2 : 209–34.

Wessels, Wolfgang, 2003: Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem - Fusion von Administrationen? In: M. Jachtenfuchs / B. Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske & Budrich. 353-385.

Wessels, Wolfgang, 2006: Das politische System der EU. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. 83-108.