

3 Methodisches Vorgehen

Politikberatung ist ein sehr heterogenes Feld mit einer unüberschaubaren Anzahl an Akteuren, die eine Vielzahl von Methoden und Praktiken nutzen, um die Politik mit entscheidungsrelevantem Wissen zu versorgen. Angesichts der Komplexität des modernen Staatswesens ist der Beratungsbedarf angewachsen. Dementsprechend vielfältig ist das Beziehungsgeflecht zwischen Politikern und Beratern, das sowohl von Abhängigkeiten wie auch von Paradoxien geprägt ist. Angesichts dieses komplexen Verhältnisses ist die wissenschaftliche Politikberatung in unterschiedlicher Weise und Intensität institutionell eingebunden. Somit ist wissenschaftliche Politikberatung nicht nur in quantitativer Hinsicht besonders zahlreich, sondern aufgrund der Vielzahl von Methoden und Praktiken bildete sich eine vielfältige wie auch uneinheitliche Beratungslandschaft aus wissenschaftlichen Beratungsakteuren, die in unterschiedlichem Umfang institutionell eingebunden sind. Diese Studie möchte anhand der Integrations- und Migrationspolitik untersuchen, wie sich interne und externe Beratungsakteure voneinander unterscheiden, um so die Auswirkungen der institutionellen Einbettung zu ergründen. Die große Anzahl von Beratungsakteuren sowie ihre Heterogenität verursachen jedoch Probleme in dieser Untersuchung, auf die im Nachfolgenden eingegangen wird.

3.1 Die Beratungslandschaft als analytisches Forschungsproblem

Über alle wissenschaftlichen Disziplinen und Politikfelder hinweg gibt es schätzungsweise einige Tausend Gremien und Forschungseinrichtungen, die in Deutschland wissenschaftliche Politikberatung betreiben.²¹⁰ Eine exakte Anzahl kann jedoch niemand ermitteln aufgrund der zu hohen Anzahl, der großen Vielfalt der Beratungsakteure sowie der fehlenden definitorischen Einheit. Zudem ist die Beratungslandschaft einem steten Wandel unterzogen.²¹¹ Somit gibt es keine vollständige Gesamtzusammenstellung politikberatender Akteure, auf die für diese Untersuchung hätte zurückgegriffen werden können. „Aufgrund der inhärenten Ambivalenz der Organisationsmerkmale kann es keine ein für alle Mal stabile und verallgemeinerbare Organisation der Politikberatung geben.“²¹² Siefken beurteilt gar, eine zweifelsfreie Erfassung aller existierenden Beratungsakteure sei „schlicht unmöglich“.²¹³ Selbst die Bundesregierung und die Bundesministerien wissen nicht, von wie vielen wissenschaftlichen Gremien und Forschungseinrichtungen sie beraten werden.²¹⁴

- 210 Einige Schätzungen bieten diesbezüglich WEINGART/LENTSCH 2008; SCHEER 2013, S. 50; FLEISCHER, Julia: Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene, in: dms – der moderne Staat 2015 8 (2), S. 315–335.
- 211 Vgl. GLAAB 2022, S. 295; SAGER, Fritz/MAVROT, Céline/Hornung, Johanna: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der COVID-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien, 2022.
- 212 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Leitlinien Politikberatung, Berlin: BBAW, 2008, S. 14. So werden Beratungseinrichtungen immer wieder aufgrund politikfeldspezifischer Dynamiken oder aus parteipolitischen Motiven gegründet bzw. abgeschafft, so beispielsweise bei Änderungen des Ressortzuschnitts oder wenn bestimmte Beratungsgegenstände als nicht mehr relevant angesehen werden. Vgl. FLEISCHER 2015, S. 319.
- 213 SIEFKEN 2007, S. 17. Siefken bezieht sich hierbei auf ähnliche Schlussfolgerungen anderer, teils deutlich älterer Studien, unter anderem FRIEDRICH, Hannes: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung aus Sicht der Ministerialbürokratie, in: atomzeitalter. Information und Meinung 1966 10, S. 300–306, hier: S. 296.
- 214 Gleichwohl existieren Auflistungen über die wissenschaftlichen Beratungseinrichtungen der Bundesregierung, die allerdings unvollständig sind und keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben. Zudem wird oftmals nicht zwischen wissenschaftlicher, inte-

Nicht nur eine fehlende Gesamtdarstellung erweist sich für die Untersuchung als schwierig, sondern auch die Betrachtung einzelner Arten von wissenschaftlichen Beratungsakteuren ist problematisch, da nämlich ebenfalls unbekannt ist, wie viele einzelne Gremien, Forschungsinstitute oder Think Tanks existieren. Damit lässt sich nicht zweifelsfrei urteilen, ob es zu einem bestimmten Zeitpunkt und zu einem bestimmten Politikfeld beispielsweise mehr Expertengremien als Ressortforschungseinrichtungen gibt. Folgerichtig ist auch nicht zweifelsfrei ermittelbar, ob mehr externe als interne Beratungsakteure existieren.

Einzelne Akteure auszusuchen und miteinander zu vergleichen, erweist sich daher als nicht aussagekräftig genug: Aufgrund der hohen und unbekannten Anzahl von Beratungseinrichtungen und -gremien wäre es schwierig, eine wissenschaftlich tragbare Stichprobe aus der Empirie heraus zu ermitteln. Zudem ist unbekannt, wie ebendiese Empirie und damit die Grundgesamtheit aufgebaut ist, also wie sich die Beratungslandschaft genau aus Expertengremien, Forschungseinrichtungen und Einzelpersonen zusammensetzt, weswegen das bloße „Herauspicken“ einzelner Akteure im Rahmen der vergleichenden Methode wohl kaum exemplarisch genug wäre, um belastbare Ergebnisse zu liefern. Zudem ist die institutionelle Einbettung sehr vielfältig und entlang eines Spektrums von intern zu extern graduell verschieden. Auch hierdurch ergibt es nur wenig Sinn, einige wenige Beratungsakteure zu betrachten. Ein weiteres Problem entsteht daraus, dass die hier näher untersuchte Integrations- und Migrationspolitik als Querschnittspolicy eine große Anzahl von Beratungsakteuren aufweist, die zwar politikberatend im Themenkomplex der Integration und Migration tätig sind, sich jedoch nicht alle explizit als migrationspolitische Akteure verstehen, sondern ihren Schwerpunkt beispielsweise in der Arbeitsmarkt-, Bildungs- oder Familienpolitik haben können,

ressengeleiteter und kommerzieller Beratung unterschieden. Ein Beispiel hierfür sind etwa die Gremienberichte der Bundesregierung, in welcher der Frauenanteil von Gremien – darunter, neben vielen anderen, auch politikberatenden Expertengremien – aufgelistet werden, vgl. Bundesregierung (Hrsg.): Sechste Jährliche Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauenanteils an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes, Berlin, 2023. URL: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/209010/a6daaf83b8e8111e495f5055192ff3c8/bericht-sechste-jaehrliche-information-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

wodurch die Eingrenzung auf bestimmte Einrichtungen und Gremien zusätzlich erschwert wird.²¹⁵

Anders formuliert: Aufgrund der vielfältigen Beratungslandschaft und der hohen Anzahl von Beratungsakteuren kann nicht auf eine Gesamtdarstellung, etwa in Form einer Datenbank, zurückgegriffen werden. Sich nur einige wenige Akteure auszusuchen, ist nur wenig aussagekräftig, da ebenfalls nicht bekannt ist, nach welchem repräsentativen Muster „exemplarische“ Beispiele ausgesucht werden können. Es muss daher für diese Untersuchung eine möglichst große Anzahl von integrations- und migrationspolitischen Beratungsakteuren bestimmt werden, um verallgemeinerbare Schlussfolgerungen ziehen zu können. Zugleich besteht jedoch das Dilemma, dass es keinen Anspruch auf Vollständigkeit geben kann, da nicht bekannt ist, wie viele Berater in der Integrations- und Migrationspolitik tätig sind.

3.2 Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als Lösung

Als Lösung für dieses analytische Problem muss demzufolge das Thema noch weiter eingegrenzt werden, ohne dass hierdurch die Aussagekraft und Verallgemeinerbarkeit der Studienergebnisse darunter leidet. Diese Studie behilft sich daher mit der Herangehensweise, das Thema der Integrations- und Migrationspolitik noch weiter einzugrenzen, indem als exemplarisches Fallbeispiel das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG)²¹⁶ ausgesucht wurde. Die Auswahl dieses Fallbeispiels hat mehrere Vorteile. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz schränkt das Thema weiter ein, weil anzunehmen ist, dass nicht jeder für die Integrations- und Migrationspolitik relevante, wissenschaftliche Beratungsakteur sich zu diesem einzelnen Bundesgesetz zu Wort gemeldet haben muss. Zugleich ist das Thema der Erwerbsmigration aufgrund seiner Implikationen für Wirtschaft und Gesellschaft ein umstrittenes Thema, bei dem viel von der Politik abgewogen werden muss, wodurch ein erhöhter Beratungsbedarf besteht.

215 Vgl. THUNERT 2017, S. 136f.

216 Das Bundesgesetz hat keine offizielle Abkürzung. Am häufigsten werden in der Forschungsliteratur FEG und FKEG verwendet.

Damit kann geschlussfolgert werden, dass die Eingrenzung auf das FEG zwar die Anzahl wissenschaftlicher Beratungsakteure auf eine bearbeitbare Menge reduziert, die Anzahl aber weiterhin hoch genug bleibt, sodass verallgemeinerbare Erkenntnisse geschlussfolgert werden können. Zudem bietet dieses Gesetz eine Grundlage für die Recherche: Aufgrund einer fehlenden Gesamtdarstellung von wissenschaftlichen Politikberatern muss auf eine umfassende Online-Recherche zurückgegriffen werden, bei der die Gefahr besteht, dass relevante Akteure aufgrund der unübersichtlichen Beratungslandschaft übersehen werden. Durch den Fokus auf das Fachkräfteeinwanderungsgesetz kann jedoch gezielter recherchiert werden, was eine potenzielle Vollständigkeit der für die Untersuchung relevanten Beratungsakteure ermöglicht.²¹⁷

Mit dem am 1. März 2020 in Kraft getretenen FEG wurde der Versuch unternommen, die Arbeitsmigration aus Drittstaaten zu steuern und zu steigern, um den Fachkräftemangel, etwa in Pflegeberufen und im Handwerk, zu begegnen,²¹⁸ indem das Erwerbsmigrationsrecht, das im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes von 2005 zuletzt umfassend geändert wurde,²¹⁹ angepasst wurde: Mit dem FEG wird erstmals der Fachkräftebegriff legaldefiniert, die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sowie die Erlangung von Nachqualifikationen vereinfacht, die Vorangprüfung abgeschafft, Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche erweitert

217 Gleichwohl kann es aufgrund des quantitativ und qualitativ vielfältigen Beratungsphänomens niemals einen Anspruch auf Vollständigkeit geben.

218 Für Weitergehendes siehe in diesem Zusammenhang BURSTEDDE et al.: Ohne Zuwanderung sinkt das Arbeitskräftepotenzial schon heute: Mehr Renteneintritte als Nachwuchs-Arbeitskräfte überall, in: IW-Report 2021 25; SAUER, Stefan/WOLLMERSHÄUSER, Timo: Fachkräftemangel wird zunehmend zur Belastung für die deutsche Wirtschaft, in: ifo Schnelldienst Digital 2021 2 (17), S. 1–4; AHLERS, Elke/QUISPE VILLALOBOS, Valeria: Fachkräftemangel in Deutschland: Befunde der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung, in: WSI Report 2022 76.

219 Vgl. BENDEL, Petra/BORKOWSKI, Andrea: Entwicklung der Integrationspolitik, in: BRINKMANN, Heinz Ulrich/SAUER, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden: Springer, 2016, S. 99–116, hier: S. 100; KLUTH, Winfried: Next Steps: Die Gesetze des Migrationspakets 2019 folgen jeweils eigenen Pfaden, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2019 37 (18), S. 1305–1313.

sowie der Nachweis von Deutschkenntnissen für Ausbildung und Studium vereinheitlicht.²²⁰

Bevor das Gesetz am 15. August 2019 vom Bundestag beschlossen wurde, ging – parallel zum Zuwanderungsgesetz²²¹ – eine jahrelange Debatte voraus.²²² So gab es etwa Forderungen eines Einwanderungsgesetzbuches²²³ oder der Einführung eines sogenannten Punktesystems²²⁴ als

220 Vgl. MORELL, Alisha/HOFMANN, Claudia Maria: Das Auswahlverfahren für die Einwanderung von Fachkräften nach dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz – eine kritische Analyse, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 2019 102 (4), S. 293–313, hier: S. 295; DÖRIG, Harald: Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: juris – Die Monatszeitschrift 2020 108 (3), S. 108–117; KOLB, Holger: Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und der Gleichwertigkeitsnachweis: Drei Optionen in Theorie und Praxis, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2019 39 (5/6), S. 169–173; BERLITT, Uwe: Rechtliche Rahmung aktueller Migrationsprozesse, in: KLESCZEWSKI, Diethelm/MÜLLER-MEZGER, Steffi/NEUHAUS, Frank (Hrsg.): Migration: Globale Bewegungsfreiheit oder nationale Grenzen?, Leiden: mentis, 2021, S. 1–42.

221 Vgl. MORELL/HOFMANN 2019, S. 299.

222 Siehe auch für einen Überblick GRAF, Johannes/HESS, Barbara: Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt: eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Forschungsbericht 35, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2020, S. 32–41; BERGMANN et al.: Einwanderungsgesetz: Hallescher Entwurf zur Neuordnung der Dogmatik des Aufenthaltsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck, 2019; EICHENHOFER, Johannes/HÖRICH, Carsten: Vom Zuwanderungs- zum Einwanderungsgesetz?, in: BEICHEL-BENEDETTI, Stephan/JANDA, Constanze (Hrsg.): Hohenheimer Horizonte, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 428–441; THYM, Daniel: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2018a 37 (8), S. 297–304.

223 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Neuordnung der Einwanderungspolitik. Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland, 19.10.2017. URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/04/SVR_Position_EGB.pdf (zuletzt abgerufen am 18.03.2023). Siehe in diesem Zusammenhang auch THYM, Daniel: Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten – Anmerkungen zu den migrationspolitischen Diskursen der Gegenwart, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2018b 193 (199), S. 193–200; KLAUS, Sebastian/MÄVERS, Gunther/OFFER, Bettina: „So geht Einwanderungsland“: Zentralisierung, Automatisierung, Konsolidierung und Harmonisierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2018 51 (7), S. 197–200.

224 Für Weitergehendes hierzu siehe KOLB, Holger: Wie könnte ein Punktesystem das deutsche Erwerbsmigrationsrecht sinnvoll ergänzen?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2017, S. 251–262; LEHNER, Roman/KOLB, Holger: Aus der Zeit gefallen: Warum ein

„Dauerbrenner“ des Migrationsdiskurses. Der hohe Polarisierungsgrad zeigte sich sowohl an der lang anhaltenden Auseinandersetzung mit der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes einschließlich der Namensgebung²²⁵ – die Bezeichnungen „Einwanderungsgesetz“ und „Fachkräftezuwanderungsgesetz“ waren ideologisch umstritten – als auch an den teils unterschiedlichen Positionen der politischen Parteien: Die Bandbreite reichte von einer Unterstützung weitreichender Maßnahmen – beispielsweise legten die SPD 2016 und Bündnis 90/Die Grünen 2017 bereits eigene Gesetzesentwürfe vor²²⁶ – bis zur weitgehenden Ablehnung durch die Alternative für Deutschland.²²⁷ Auch nach Inkrafttreten des Gesetzes wurde es als

Punktesystem kaum mehr Platz im deutschen Erwerbsmigrationsrecht hat, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018 37 (16), S. 1181–1187; KRANNICH, Sascha/HUNGER, Uwe: Innovationspotentiale und Legitimationsprobleme eines Punktesystems in Deutschland, in: PLOCH, Roswitha/TOENS, Katrin (Hrsg.): Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 55–70.

- 225 Für einen Überblick siehe BAUER-BLASCHKOWSKI, Svenja: Migrationspolitik der Großen Koalition – Im Spagat zwischen Obergrenze, geordneter Rückkehr, Fachkräfteeinwanderung und Beschäftigungsduldung, in: ZOHLNHÖFER, Reimut/ENGLER, Fabian (Hrsg.): Das Ende der Merkel-Jahre, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 353–385.
- 226 Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Entwurf eines Einwanderungsgesetzes. Pressekonzferenz am 7. November 2016. URL: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); Gesetzesentwurf der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Volker Beck (Köln), Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in: Deutscher Bundestag (Drucksache 18/11854) vom 4.4.2017. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/118/1811854.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- 227 Vgl. BRÜCKER, Herbert/JASCHKE, Philipp/KEITA, Sekou: Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: IAB-Stellungnahme 2019 3; HANEWINKEL, Vera: Wie hältst du's mit der Migration? Migrationspolitische Positionen in den Programmen zur Bundestagswahl 2021, Paper für die CHREN/FFVT Online-Diskussionsveranstaltung „Flucht und Migration in den Bundestags-Wahlprogrammen“ am 13.09.2021.

zu bürokratisch²²⁸ und unnötig restriktiv²²⁹ kritisiert. Das Gesetz wurde zwar insgesamt begrüßt, aber als zu wenig und nur als ein erster Schritt angesehen.²³⁰ In diesem Kontext ist auch zu verstehen, dass bereits unmittelbar nach dem Inkrafttreten eine Weiterentwicklung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes gefordert wurde. Hieraus ergibt sich der Untersuchungszeitraum für diese Studie: Das im Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz begrenzt die Studie, da Beratungen, die davor stattfanden, nicht auf das Fachkräfteeinwanderungsgesetz von 2019 abzielten. Nachdem das Gesetz 2019 beschlossen wurde, fokussierte sich die wissenschaftliche Forschung und Politikberatung auf eine Weiterentwicklung, Anpassung und Änderung des FEG, die ebenfalls in die Studie mit einfließen sollen. Deswegen bildet der Kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 2022 die zweite Grenze des zeitlichen Rahmens, da hiermit Änderungen der Gesetzeslage initiiert wurden: Die Ampelkoalition hat sich 2021 im Koalitionsvertrag vorgenommen, den Zuzug von Fachkräften nach Deutschland weiter zu vereinfachen und beschloss hierzu am 1. Dezem-

228 Vgl. MECKE, Christina/GHELLI, Fabio: Ein Gesetz alleine reicht nicht, in: Mediendienst Integration vom 21.07.2022. URL: <https://mediendienst-integration.de/artikel/ein-gesetz-alleine-reicht-nicht.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

229 Vgl. HEIDLAND et al.: Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen, Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 2021; SCHUSS, Eric: Bildungsinvestitionen von Zugezogenen in Deutschland – Implikationen für das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2022 (1), S. 19–23.

230 Siehe beispielsweise MORELL/HOFMANN 2019; JÄGER, Christiane: „Wir müssen mehr reguläre Einwanderungswege schaffen“. Interview mit Prof. Dr. Petra Bendel, Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR), in: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2022 51 (1), S. 8–10, hier: S. 9; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin: Sachverständigenrat für Integration und Migration, 2019, S. 45f; KOLB, Holger: Der Teufel liegt im Detail – Zu den Herausforderungen der Kriterienbestimmung für ein Punktesystem zur Steuerung der Erwerbsmigration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2022a 42 (2), S. 151–155; KOLB, Holger: Punktesystem ante portas – Erwerbsmigrationsrecht. Überlegungen zur Weiterentwicklung in der anstehenden Legislaturperiode, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2022b 55 (1), S. 14–17; HARBOU, Frederick von: Der Schein und das Nichts: der Gesetzesentwurf für Fachkräfteeinwanderung, in: Verfassungsblog vom 24.12.2018. URL: <https://verfassungsblog.de/der-schein-und-das-nichts-der-gesetzesentwurf-fuer-fachkraefteeinwanerung/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

ber 2022 Eckpunkte für ein Gesetz, nach dem Menschen, die bestimmte Kriterien erfüllen, künftig mit einer „Chancenkarte“ nach Deutschland einreisen können.²³¹

3.3 Datenbeschaffung und Herangehensweise

Diese Arbeit untersucht anhand des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes die institutionelle Einbettung wissenschaftlicher Beratungsakteure in der Integrations- und Migrationspolitik, indem ebensolche anhand diverser Merkmale untereinander verglichen werden. Es wurden nur wissenschaftliche Beratungsakteure in die Untersuchung mit aufgenommen, die sich im vorausgegangenen Unterkapitel genannten Zeitraum von Januar 2005 bis Dezember 2022 zur Einwanderungsgesetzgebung in öffentlich verfügbaren Quellen mit beratungsrelevanten Inhalten zu Wort gemeldet haben, beispielsweise in Form von Kommentaren, Stellungnahmen und Gutachten. Hierbei war es unerheblich, ob sich solche Publikationen unmittelbar mit dem FEG oder, insbesondere bei älteren Veröffentlichungen, mit der Forderung nach einem neuen Gesetz zur Verbesserung der Erwerbsmigration, aus dem dann das FEG hervorging, beschäftigen. Zudem wurden Veranstaltungen wie etwa Tagungen, Konferenzen und andere Diskussions- und Debattenformate mit eingeschlossen, um nicht-schriftliche Formen der wissenschaftlichen Politikberatung in die Analyse mit aufzunehmen. Sogenannte externe Publikationen, also wissenschaftliche Publikationen in referierten Fachzeitschriften und Büchern sowie Gastbeiträge, Interviews und Artikel in Print- und Online-Medien sowie im Hör- und Rundfunk werden jedoch zur Komplexitätsreduktion aus der Untersuchung ausgeschlossen, da ansonsten der zu untersuchende Korpus zu groß wäre. Die durchgeführte Erhebung kann selbstverständlich kein Gesamtbild der migrationspolitischen Politikberatung in Deutschland liefern, sondern stellt eine Momentaufnahme dar und hat daher trotz allem eher exemplarischen Charakter.

231 Vgl. Deutsche Bundesregierung (Hrsg.): Mehr Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen vom 30.11.2022. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2146480> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

Um die internen und externen wissenschaftlichen Beratungsakteure der Integrations- und Migrationspolitik untereinander vergleichen zu können, wurden insgesamt dreizehn Unterscheidungsmerkmale operationalisiert: die Weisungsgebundenheit der Akteure, als Indikator des Verhältnisses zwischen Politik und Beratung; der Beratungsadressat und die Marktorientierung, um die Art der Ausrichtung der wissenschaftlichen Beratungsakteure auf die Politik zu bestimmen; die wissenschaftliche Funktion und Ausrichtung als Indikatoren der Wissenschaftlichkeit; das Beratungsziel und damit die Intention der Beratungsakteure; der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Beratungsinhalte, die auf das Muster der ausgenutzten Gelegenheitsfenster hindeuten; die Rechtspersönlichkeit der Akteure, welche auf die Stellung des Beraters gegenüber der Politik hinweist; die Herkunft der Finanzierung und das Angestelltenverhältnis des Personals bzw. der Mitglieder der Beratungsakteure, um Abhängigkeiten zwischen Beratern und zu Beratenden aufzuzeigen; das Steuerungspotenzial, welche die Politik auf die Beratungsakteure hat; sowie *vice versa* das Einflusspotenzial der Akteure auf die Politik.

Hierzu erfolgten umfangreiche Internetrecherchen. Als Hauptquelle dienten die Homepages der Beratungsakteure im Abgleich mit den in dieser Arbeit vorliegenden wissenschaftlichen Arbeiten. Ergänzend hierzu wurden im Januar und Februar 2023 insgesamt vier halbstandardisierte, leitfadenbasierte Experteninterviews als qualitatives Instrument der Datenerhebung geführt (vgl. Anhänge 2 bis 5). Deren primärer Zweck war es nicht, an konkrete Informationen für die Untersuchung zu gelangen – dafür ist die Anzahl der ausgewählten Interviewpartner im Verhältnis zur Anzahl der zu untersuchenden Beratungsakteure zu gering. Stattdessen war die Intention, wertvolles Prozess- und Kontextwissen zu erlangen, das nicht aus der Literatur ersichtlich wurde, etwa über interne Vorgänge und Ziele wissenschaftlicher Beratungsakteure. Die ausgewählten Interviewpartner sind in der wissenschaftlichen Politikberatung tätige Migrationsexperten, die bei einigen der im nachfolgenden Kapitel untersuchten, wissenschaftlichen Beratungsakteuren arbeiten bzw. Mitglied sind oder waren: Petra Bendel als ehemalige Vorsitzende des Sachverständigenrates für Integration und Migration (vgl. Anhang 2), Holger Kolb als stellvertretender Geschäftsführer ebendiesen Sachverständigen-

rates (vgl. Anhang 3), Thomas Groß als Mitglied des Rates für Migration sowie des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien an der Universität Osnabrück (vgl. Anhang 4) sowie Axel Kreienbrink als Gruppenleiter des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (vgl. Anhang 5). Die Auswahl der Interviewten war aus praktischen Gründen zweckgeleitet und theorieorientiert.²³²

Eine systematische Erklärung etwaiger Unterschiede und Gemeinsamkeiten ist jedoch in diesem Rahmen nicht möglich, da hier weniger theorie-orientiert, sondern eher theorie-generierend gearbeitet wird, um aus den Unterschieden und Gemeinsamkeiten wiederkehrende Muster erkennen zu können. Des Weiteren wurde zumeist auf diverse Realtypen zurückgegriffen, welche die wissenschaftliche Sekundärliteratur hervorgebracht hat. Eine Zuordnung ist aber im Einzelfall nicht immer eindeutig, da es vereinzelt zu situativ unterschiedlichen Beratungssituationen kommen kann.

232 Siehe für Weitergehendes HILDEBRANDT, Achim: Experteninterviews, in: ders. et al. (Hrsg.): *Methodologie, Methoden, Forschungsdesign*. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 241–256.

