

## 4 Empirische Befunde: Unterscheiden sich interne und externe wissenschaftliche Beratungsakteure voneinander?

Um wissenschaftliche Expertise in politische Entscheidungsprozesse einzustreuen, sind wissenschaftliche Beratungsakteure der Integrations- und Migrationspolitik vielfach institutionell eingebunden, wobei – analytisch ungenau – meist zwischen der internen und externen Beratung unterschieden wird. Beratungsakteure können sich dabei entlang des Intern-Extern-Spektrums hinsichtlich der Wissenschaftlichkeit, Unabhängigkeit, Struktur und Zielsetzung unterscheiden. Nachfolgend wird dieser von der Forschung selten betrachtete Zusammenhang untersucht. Aus der Beschränkung auf Beratungsprozesse, welche das Fachkräfteeinwanderungsgesetz betreffen, ergibt sich für die Untersuchung ein Pool von insgesamt 34 wissenschaftlichen Beratungsakteuren (vgl. Tabelle 2), die im Zeitraum von 2005 bis 2022 Beratungsinhalte über das FEG beispielsweise in Form von Gutachten und Stellungnahmen veröffentlichten. Nach der Einschätzung von Martin Thunert gab es 2017 rund 80 wissenschaftliche Einrichtungen und Organisationen in Deutschland, die politikberatend in der Integrations- und Migrationspolitik tätig waren, wobei er keine behördlichen Einrichtungen wie etwa die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages oder die Ressortforschung dazu zählte. Zudem ist unklar, inwiefern Gelehrtenengesellschaften, wissenschaftliche Netzwerke und Tagungszentren sowie juristische Verbände und Anwaltskanzleien mit eingerechnet wurden.<sup>233</sup> Auf Grundlage von Thunerts Schätzungen lässt sich dennoch schlussfolgern, dass diese Stu-

233 Vgl. THUNERT 2017, S. 136f.

die, die behördliche Einrichtungen, Anwaltskanzleien, Netzwerke und Gelehrtengesellschaften miteinschließt, schätzungsweise ein Drittel aller wissenschaftlichen Beratungsakteure der Integrations- und Migrationspolitik in Deutschland abdeckt.

Tabelle 2: Untersuchte Beratungsakteure sortiert nach intern, extern und umstritten<sup>234</sup>

| Interne Beratung                                                                                                                                                                                                        | In der Literatur umstritten                                                                                                                                                                                                                                     | Externe Beratung                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Fachbeamte in der Ministerialverwaltung: BA</i><br><i>Ressortforschung: Bibb, BiB</i><br><i>ressortforschungsähnliche Einrichtungen: DJI, DeZIM, BAMF-FZ, IDOS, IAB, SWP</i><br><i>Wissenschaftliche Dienste: WD</i> | <i>staatlich getragene, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen: DIW, ifo, IfW</i><br><i>wissenschaftliche Akademien: Leopoldina</i><br><i>Expertengremien: SVR-Migration, SVR-Wirtschaft</i><br><i>Parteinahe Stiftungen: FES, FNF, HSS, KAS, RLS, HeiBS</i> | <i>Anwaltskanzleien und juristische Verbände: BDVR, DAV, OM</i><br><i>von Staat und Parteien unabhängige wissenschaftliche Akteure der Zivilgesellschaft: BS, BI, IZA, HWWI, HaBS, IW</i><br><i>Tagungszentren: AD</i><br><i>Wissenschaftliche Netzwerke und Gelehrten-gesellschaften: DGP, RfM</i> |

Es ergeben sich insgesamt zehn für diese Studie relevante, *interne* Beratungsakteure und damit weniger als in der externen und umstrittenen Beratung, die jeweils zwölf Beratungseinrichtungen umfassen. Ursächlich dafür ist, dass die interne Beratung generell übersichtlicher im Ver-

234 Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in dieser wie auch in allen nachfolgenden Tabellen auf eine Erklärung der Abkürzungen bei Erstnennung verzichtet. Es wird auf das Abkürzungsverzeichnis sowie die Tabelle in Anhang 1 verwiesen. Als Abkürzung wird hier zumeist das offizielle Akronym der jeweiligen Organisation verwendet. Sowohl der Sachverständigenrat für Integration und Migration als auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwenden SVR als offizielles Akronym, weswegen hier ausnahmsweise mit SVR-Migration und SVR-Wirtschaft davon ausgewichen wird. Das gleiche gilt auch für die Hans-Böckler- sowie die Heinrich-Böll-Stiftung, die jeweils HSS als Akronym benutzen. Auch hier wird stattdessen auf die Abkürzungen HaBS und HeiBS ausgewichen.

gleich zur vielfältigeren externen Beratung ist.<sup>235</sup> Wie Jasmin Theres Beneke und Marian Döhler zudem zeigen, verfügt das für die Erstellung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes zuständig gewesene Innenministerium im Vergleich zu anderen Bundesministerien über weniger interne Beratungsressourcen und muss sich daher überdurchschnittlich oft extern beraten lassen.<sup>236</sup> Aufgrund des Forschungsdesigns dieser Arbeit konnte mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) nur ein einziges Beispiel aus der Verwaltungsebene ausfindig gemacht werden, da die Verwaltung oft einer „Blackbox“ gleicht und die Expertisen dementsprechend normalerweise nicht veröffentlicht werden, sondern stattdessen innerhalb der Behördenhierarchie weitergereicht werden. Neben der Verwaltungsebene gehören zur internen Beratung auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (WD). Es fällt zudem ein Schwerpunkt auf ressortforschungähnliche Einrichtungen in der internen Beratung auf. Dies war zu erwarten; es gibt nämlich keine für die Migrationspolitik zuständige Ressortforschungseinrichtung in Deutschland. Stattdessen sind mit dem Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) und dem Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) drei große „ressortforschungähnliche“ Beratungsakteure vertreten. Indes: Eine analytische Unterscheidung zwischen Ressortforschung und ressortforschungähnlichen Einrichtungen ist schwierig und uneinheitlich. Zumeist basiert die Ressortforschung im Gegensatz zu ressortforschungähnlichen Forschungseinrichtungen auf explizitem Bundesgesetz, woraus sich auch die Rechtsform ergibt,<sup>237</sup> was als Kriterium der Differenzierung in dieser Studie gewählt wurde: Eng an Bundesministerien gebundene Einrichtungen, die eine Rechtspersönlichkeit einer Behörde aufweisen, was an einer eindeutigen Namensgebung als Bundesamt, Bundesagentur, Bundesinstitut, Bundesanstalt oder ähnliches

235 Vgl. DÖHLER, Marian: Die Verwaltung in der Konkurrenz um robustes Wissen, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/RÖMHILDT, Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): *Herrschaft und Wissen*, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 487–510, hier: S. 490.

236 Vgl. BENEKE/DÖHLER 2021.

237 Vgl. Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

erkennbar wird, werden als Ressortforschung identifiziert, andere eng angebundene oder Behörden nachgestellte Einrichtungen hingegen als ressortforschungsähnlich.<sup>238</sup>

Unter den zwölf untersuchten externen Beratungsakteuren sind mehrere von Staat und Parteien unabhängige Organisationen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft, die meist in Form von unabhängigen Stiftungen und Forschungseinrichtungen agieren. Mit dieser Umschreibung wird der Begriff des „Think Tanks“ oder der sogenannten „Denkfabrik“ vermieden, da diese analytisch uneinheitlich definiert sind und meist einen Sammelbegriff für außerstaatliche, oft auch zivilgesellschaftlich organisierte Beratungseinrichtungen meinen, die häufig sowohl interessengeleitet als auch wissenschaftlich agieren können, um Einfluss auf die öffentliche Debatte sowie auf politische Entscheidungen zu nehmen. Ein prominentes Beispiel ist etwa die Bertelsmann Stiftung (BS), die im Rahmen ihrer Stiftungsarbeit wissenschaftliche Studien veröffentlicht, um „Problemlösungen für die verschiedensten Bereiche unserer Gesellschaft zu entwickeln“.<sup>239</sup> Weitere zivilgesellschaftliche Akteure, darunter das arbeitgeber-

238 Eine solche Differenzierungsmethode nutzte auch die Bundesregierung in mehreren Studien. Siehe Bundesregierung (Hrsg.): Konzept einer modernen Ressortforschung, Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007; Bundesregierung (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben vom 22.06.2011, Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2011. Somit wird beispielsweise das IAB in dieser Arbeit als ressortforschungsähnliche Einrichtung eingestuft, obschon es sich selbst als Teil der Ressortforschung ansieht, vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Ressortforschung, in: IAB-Forum vom 21. Februar 2017. URL: <https://www.iab-forum.de/glossar/ressortforschung/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

239 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Satzung der Bertelsmann Stiftung, 2019. URL: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Corporate/Organisation/Satzung\\_der\\_Bertelsmann\\_Stiftung\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Corporate/Organisation/Satzung_der_Bertelsmann_Stiftung_2019.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.03.2023). Siehe auch für weitergehendes MAYER, Matthias M.: Wie tragen Stiftungen wissenschaftliche Inhalte in die öffentliche und politische Debatte?, in: GONSER et al. (Hrsg.): Wissensmobilisierung und Transfer in der Fluchtforschung, Münster/New York: Waxmann, 2020, S. 91–98. Weitergehendes zur Bedeutung von Stiftungen als Politikberater siehe MEZGER, Erika: Stiftungen und Politikberatung, in: LAMPING, Wolfram/SCHRIDDE, Henning: Der konsultative Staat: Reformpolitik und Politikberatung, Opladen: Barbara Budrich, 2011, S. 251–258; BERGMANN, Knut/STRACHWITZ Rupert von: Lobbyisten, Marketing-Instrumente, Themenanwälte, Think Tanks, unparteiische Berater oder Wächter? Stiftungen im Kontext aktive Politikgestaltung, in: SPETH, Rudolph/

nahe Institut der deutschen Wirtschaft (IW) und die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung (HaBS) sind analog zu den juristischen Verbänden Deutscher Anwaltverein (DAV) und Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) lobbyistische Organisationen, die jedoch den wissenschaftlichen Kriterien entsprechen (vgl. Kap. 2.1) und damit in dieser Studie als wissenschaftliche und nicht als interessengeleitete Beratungsakteure angesehen werden. Dies veranschaulicht, wie die Grenze zu Lobbyismus oder zu kommerziellen Beratungsdienstleistern oft unscharf verläuft.<sup>240</sup> Eine weitere Form externer Beratung stellen ferner wissenschaftliche Netzwerke und Zusammenschlüsse sowie Gelehrtenengesellschaften dar.<sup>241</sup> Sie dienen dem Austausch von Wissen und können Beratungsprozesse organisieren, indem sie erst eine formalisierte Basis für Wissenschaftler und Experten schaffen. Ein Beispiel hierfür ist der 1998 gegründete Rat für Migration (RfM), der einen interdisziplinären Zusammenschluss von Migrationsexperten darstellt.<sup>242</sup>

Insgesamt zwölf wissenschaftliche Beratungsakteure lassen sich anhand der Forschungsliteratur nicht eindeutig in die Intern-Extern-Dichotomie einordnen und gehören damit zu den in dieser Arbeit als „umstritten“ bezeichneten Beratungsakteuren. Hierzu gehört ein weites und heterogenes Feld aus Beratungseinrichtungen. Sie alle haben gemeinsam, dass sie idealtypisch eine gewisse Autonomie haben und daher außerhalb des staatlichen Verwaltungsapparats stehen, jedoch zugleich teils massiv vom Staat finanziert und unterstützt werden und sich damit im Graubereich zwischen formeller und informeller Politik befinden mit einer Vielzahl von Ausnahmen sowie hybriden Formen. Beispiele hierfür sind mit dem

---

ZIMMER, Annette (Hrsg.): *Lobby Work, Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 173–186.

240 Vgl. PÄTSCH 2019; THUNERT 2013, S. 320; BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 86; THUNERT 2003; RENVERT 2014.

241 In einigen Studien werden solche Netzwerke, Foren und Zusammenschlüsse aufgrund des geringen Formalisierungsgrades ausgeschlossen, beispielsweise LENTSCH 2015, S. 324. In dieser Arbeit werden solche Netzwerke, Foren und Zusammenschlüsse hingegen miteingeschlossen, da nicht bestimmte Mindestanforderungen der Formalisierung für diese Untersuchung entscheidend sind.

242 Vgl. THUNERT 2017, S. 137; BADE, Klaus J.: *Migration. Flucht. Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘*, Karlsruhe: Von Loeper Literaturverlag, 2017, S. 41–54.

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR-Migration)<sup>243</sup> und dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR-Wirtschaft) zwei Expertengremien zu nennen, die über eine sehr weitgehende Autonomie verfügen, obwohl sie jeweils von der Politik finanziell getragen werden.<sup>244</sup> Ein weiteres Beispiel sind parteinahe Stiftungen, die zwar vom politischen Tagesgeschäft ihrer Mutterparteien unabhängig sind, jedoch vom Staat finanziert werden.<sup>245</sup> Sie sind somit geprägt von einer „eigentümlichen Manier von Nähe und zugleich relativer Distanz“.<sup>246</sup>

#### 4.1 Weisungsgebundenheit

Eine Möglichkeit, die interne und externe Beratung zu unterscheiden, ist die Weisungsgebundenheit. Sind wissenschaftliche Beratungsakteure gegenüber der Politik weisungsgebunden, so müssen Beratungsanfragen zwingend beantwortet und ihnen nachgegangen werden. Solche Akteure können sich nicht aussuchen, zu welchen Themen sie sich äußern und welche Beratungsinhalte sie anbieten möchten. Hierbei ist irrelevant, gegenüber welchen politischen Institutionen und Personen sie genau weisungsgebunden sind. Die Weisungsgebundenheit bedeutet indes nicht zwingend, dass Akteure bei Methodenwahl, Informationsgrundlage und Interpretation der Ergebnisse nicht unabhängig sind. Stattdessen möchte die Politik mit solchen Weisungen sicherstellen, dass auf ihren Beratungsnachfragen auch eingegangen und sich nach ihrem Bedarf ausgerichtet wird. Die Weisungsgebundenheit betrifft daher nur die Themenwahl sowie die

243 Der Sachverständigenrat für Integration und Migration war bis 2021 ein externer Beratungsakteur und wurde von diversen Stiftungen getragen. In dieser Arbeit wird der SVR-Migration aber zur Komplexitätsreduktion unabhängig vom zeitlichen Rahmen stets der umstrittenen Beratung zugeordnet.

244 Vgl. ARNOLD 2010; SCHMIDT, Christoph M./WEIGERT, Benjamin: Sachverständigenrat: Wie politiknah sollte die Beratung sein?, in: Wirtschaftsdienst 2015 95 (3), S. 159–177.

245 Vgl. GEERLINGS, Jörg: Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2003 34 (4), S. 768–777.

246 HEISTERKAMP 2014, S. 492.

Freiheit, Beratungsanfragen abzulehnen. Sie bezieht sich jedoch nicht auf den Beratungsinhalt sowie den darauf aufbauenden Forschungsprozess. Zumeist können weisungsgebundene Akteure zudem weitere freiwillige Beratungsdienstleistungen anbieten. Akteure, die nicht an politischer Weisung gebunden sind, können hingegen selbstständig entscheiden, ob sie sich zu bestimmten Themen positionieren möchten.

Tabelle 3: Weisungsgebundenheit der Beratungsakteure

|                             | Weisungsgebunden                | Nicht weisungsgebunden                                                                   |
|-----------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intern                      | BA, BAMF-FZ, BiB, Bibb, IAB, WD | DeZIM, DJI, IDOS, SWP                                                                    |
| In der Literatur umstritten |                                 | DIW, FES, FNF, HeiBS, HSS, ifo, IfW, KAS, Leopoldina, RLS, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft |
| Extern                      |                                 | AD, BI, BDVR, BS, DAV, DGP, HaBS, HWWI, IW, IZA, OM, RfM                                 |

Tabelle 3 zeigt die Auswertung der Weisungsgebundenheit wissenschaftlicher Beratungsakteure. Insgesamt ist eine deutliche Mehrheit (rund 82 %) der Politik gegenüber nicht weisungsgebunden. Hierbei wird eine signifikante Zweiteilung deutlich: Alle untersuchten externen und umstrittenen Beratungseinrichtungen sind im Gegensatz zu den meisten internen Beratern nicht weisungsgebunden und können dementsprechend frei über Beratungsthemen entscheiden. Das Ergebnis ist nicht überraschend. Externe Akteure stehen außerhalb des Institutionengefüges und sind damit vergleichbar zu Privatunternehmen. Sie können sich demnach aussuchen, ob und auf welche Beratungsanfragen der Politik sie reagieren möchten. Weisungsgebunden sind hingegen sechs der zehn internen Beratungsakteure. Vor allem ressortforschungsähnliche Einrichtungen sind nicht weisungsgebunden.<sup>247</sup> Interne Akteure wie etwa die Ressortforschung wurden hingegen mit der expliziten Aufgabe und oftmals mit

247 Vgl. BARLÖSIUS, Eva: „Forschen mit Gespür für politische Umsetzung“ – Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung, in: dms – der moderne Staat 2009 2 (2), S. 347–366.

dem offiziellen Mandat geschaffen, die Politik zu spezifischen Themen zu beraten, woraus sich die Weisungsgebundenheit herleitet. Umstrittene Beratung findet hingegen ohne Weisung statt und ist damit in dieser Hinsicht mit der externen Beratung vergleichbar.

## 4.2 Beratungsadressat

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal wissenschaftlicher Beratungsakteure ist der Adressat ihrer Beratung (vgl. Kap. 2.2). Um zu untersuchen, ob der institutionelle Kontext Auswirkungen auf die Beratungsadressaten hat, wird in diesem Unterkapitel auf die Differenzierung zwischen direkter und indirekter Beratung zurückgegriffen. Diesem dichotomen Begriffspaar kann jede politische Beratung zugeordnet werden. Adressat ist dabei stets die Politik, wobei in dieser Untersuchung mit „Politik“ alle Formen und Strukturen zur Regelung der Angelegenheiten eines Gemeinwesens gemeint sind (vgl. Kap. 2.1). Jedoch kann politische Beratung zusätzlich auch die allgemeine Öffentlichkeit adressieren, wobei über den Umweg der Öffentlichkeit stets politische Entscheidungsträger indirekt angesprochen werden. Analog zur Politikdefinition ist dabei für die Untersuchung unerheblich, welche Teilöffentlichkeit – beispielsweise Wissenschaft, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft – adressiert wird. Oft ist der Adressat auch eine Mischung der Genannten.<sup>248</sup>

---

248 Vgl. SIEFKEN 2007, S. 41.

Tabelle 4: Politik und Öffentlichkeit als Adressaten der Politikberatung

|                             | Direkt („Politik als Hauptadressaten“) | Indirekt („Öffentlichkeit als Hauptadressaten, Politik als indirekter Adressat“) | Sowohl Öffentlichkeit als auch Politik werden gleichermaßen adressiert                   |
|-----------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intern                      | BA, WD                                 |                                                                                  | BAMF-FZ, BiB, Bibb, DeZIM, DJI, IAB, IDOS, SWP                                           |
| In der Literatur umstritten |                                        |                                                                                  | DIW, FES, FNF, HeiBS, HSS, ifo, IfW, KAS, Leopoldina, RLS, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft |
| Extern                      | BDVR, DAV, OM                          | AD, BS, HaBS, HWWI, IW, RfM                                                      | BI, DGP, IZA                                                                             |

Es lassen sich bezüglich des Adressatenkreises keine großen Unterschiede zwischen den 34 untersuchten internen, umstrittenen und externen Akteuren erkennen, wie in Tabelle 4 verdeutlicht wird. So haben nur fünf ausschließlich die Politik als Adressaten. Bei der internen Beratung sind es die Bundesagentur für Arbeit und die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags. In der externen Beratung finden sich mit BDVR, DAV und OM drei Akteure, welche die Politik als Adressaten ansehen. Sechs Beratungseinrichtungen adressieren mit ihrer Beratung ausschließlich die Öffentlichkeit und lassen sich allesamt der externen Beratung zuordnen. Alle anderen untersuchten Beratungsorganisationen richten sich sowohl an die Öffentlichkeit als auch an die Politik, darunter beispielsweise Ressortforschungseinrichtungen, die immer auch die Wissenschaft adressieren, um sich den wissenschaftlichen Qualitätskontrollen zu unterziehen,<sup>249</sup> oder auch parteinahe Stiftungen, die sowohl öffent-

249 Vgl. LANGE, Stefan/MARQUARDT, Wolfgang: Zum Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Unabhängigkeit und Politikberatung, in: ESSER, Friedrich Hubert (Hrsg.): Politikberatung und Praxisgestaltung als Aufgabe der Wissenschaft? Wissenschafts-Politik-Praxis-Kommunikation in der beruflichen Bildung, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2014, S. 29–37.

lichkeitsorientiert arbeiten als auch Parteien und andere politisch-relevante Verbände beraten.<sup>250</sup>

Somit wird, insgesamt betrachtet, die Öffentlichkeit (29) etwa genauso häufig wie die Politik (28) adressiert.<sup>251</sup> Verteilt auf interne, umstrittene und externe Akteure, lassen sich nur unwesentliche Unterschiede erkennen: Insgesamt haben alle umstrittenen und alle internen Akteure bis auf zwei (BA und WD) beide Beratungsadressaten, während die externe Beratung drei staatliche, sechs öffentliche und drei Mal beide Adressaten umfasst. Allerdings muss jedoch bezüglich der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse eingewendet werden, dass aufgrund des Forschungsdesigns dieser Arbeit keine beratungsrelevanten Publikationen aus wissenschaftlichen Journalen oder den Medien berücksichtigt wurden, sodass einige hauptsächlich indirekt arbeitende Akteure der migrationspolitischen Politikberatung – vor allem Einzelpersonen ohne Bezug zu einer Beratungseinrichtung – aus der Untersuchung ausgeschlossen werden mussten.

Zwar wird der Politikbegriff in dieser Arbeit nicht weiter betrachtet und absichtlich analytisch sehr allumfassend gehalten, jedoch ist an dieser Stelle eine Ausdifferenzierung in die Gewalten interessant.<sup>252</sup> Nur die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages adressieren die Legislative, während die anderen internen Akteure als Behörden sowie Ressortforschungs- und ressortforschungsähnliche Einrichtungen sich hauptsächlich an die Exekutive und damit an die für sie zuständigen ministeriellen Ressorts richten. Gleichwohl kann es vereinzelt vorkommen, dass die Ressortforschung auch Anfragen zu Stellungnahmen von Bundestagsausschüssen bekommen kann. Alle anderen externen und umstrittenen Akteure adressieren hingegen beide Gewalten: die Legislative bei-

250 Zustimmend SIEFKEN 2007, S. 42. Siehe auch HILDMANN, Philipp W.: Aufgefordert, das Undenkbare zu denken: Politische Stiftungen als Akteure wissenschaftlicher Politikberatung, in: Zeitschrift für Politikberatung 2011 4 (3), S. 123–129.

251 Wenn unklar war, ob bei einem Akteur eher der politische oder eher der öffentliche Adressat überwiegt, wurde er beiden zugeordnet (dritte Spalte der Tabelle).

252 Zu den Wenigen, die zwischen der Beratung der Exekutive und der Legislative unterscheiden, gehört Hellmut Wollmann, der zu Letzterer etwa die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, die Technikfolgenabschätzung und Enquete-Kommissionen zählt. Vgl. WOLLMANN 2015, S. 479. Siehe auch PETERMANN, Thomas (Hrsg.): Das wohlberatene Parlament: Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag, Berlin: edition sigma, 1990.

spielsweise im Rahmen der Sachverständigenanhörungen der jeweiligen Ausschüsse und die Exekutive vor allem bei Nachfragen aus der Verwaltungsebene, wohingegen die Regierungsebene eher selten unmittelbar bei wissenschaftlichen Beratungsakteuren nachfragt bzw. beraten wird.<sup>253</sup> Zustimmend hierzu, weisen Heinrich Tiemann und Georg G. Wagner darauf hin, dass „wissenschaftliche Beratung [...] vor allem Beratung der Ministerialbürokratie [ist]“,<sup>254</sup> denn beraten werden zumeist nicht direkt Entscheidungsträger, sondern eher Beamte der Ministerialbürokratie, die für die Ausformulierung von Gesetzen verantwortlich sind.<sup>255</sup>

Es lässt sich abschließend beurteilen, dass der institutionelle Kontext durchaus Auswirkungen auf den Beratungsadressaten wissenschaftlicher Beratungsakteure hat, auch wenn sich interne, umstrittene und externe Akteure nur selten signifikant unterscheiden. Sowohl die interne Beratung als auch die externe haben zumeist beide Adressaten, wobei die Beratung von innen eher zur Adressierung der Politik neigt, während die Beratung von außen sich eher an die Öffentlichkeit richtet. Die umstrittene Beratung adressiert hingegen sowohl die Politik als auch den vorparlamentarischen Raum der Öffentlichkeit. Das Ergebnis überrascht *prima facie*, wäre doch beim direkten und indirekten Beratungsadressaten ein deutlich stärkerer Zusammenhang zu erwarten gewesen. Schließlich gilt die Beratung von innen als auf die Beratungsbedürfnisse der Politik ausgerichtet, wohingegen die Beratung von außen idealtypisch außerhalb des politisch-administrativen Systems steht und damit weniger Optionen zur Verfügung hat, die Politik direkt zu erreichen und daher auf indirekte Öffentlichkeitsarbeit angewiesen ist. Die Forschungsliteratur identifiziert diese öffentliche Ausrichtung sogar als Kernfunktion der externen Beratung.<sup>256</sup> Interne Beratung ist hingegen auf die Zwecke des Staatsap-

253 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2); Interview mit Holger Kolb (Anhang 3); Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

254 TIEMANN/WAGNER 2013, S. 2.

255 Vgl. BLANCHE, Susanne: Ministerialbürokratie und wissenschaftliche Politikberatung, in: BUHR, Daniel/FRANKENBERGER, Rolf/SCHROEDER, Wolfgang/ZOLLEIS, Udo (Hrsg.): Innovation im Wohlfahrtsstaat, Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 209–226, hier: S. 216; BEYME 1997, S. 156.

256 Vgl. JESKE, Björn/PAPENFUSS, Ulf: Institutionen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung im internationalen Vergleich. Kann der Sachverständigenrat vom Coun-

parates ausgerichtet und hat demzufolge nicht primär die Aufgabe, mithilfe von Studien und Gutachten die Öffentlichkeit zu informieren.<sup>257</sup> Am Beispiel des US-amerikanischen Council of Economic Advisers beschreiben Herbert Stein et al., *cum grano salis*, die Aufgabe der internen Beratung sei „to battle internally und shut up externally“.<sup>258</sup> Allerdings wird dabei vernachlässigt, dass es ein Kennzeichen wissenschaftlicher Politikberatung im Gegensatz zu kommerzieller und interessen geleiteter Beratung ist, Beratungsinhalte zu veröffentlichen, damit die Wissenschaftlichkeit und Korrektheit von unabhängigen Dritten nachvollziehbar überprüft und Forschungsergebnisse weiterverarbeitet werden können, um die Wissenschaftlichkeit zu gewährleisten.<sup>259</sup> Dies wiederum steigert die öffentliche Akzeptanz wissenschaftlicher Beratungsergebnisse (vgl. Kap. 2.2). So adressieren interne wie externe Forschungseinrichtungen mit ihren Beratungen nicht genuin die Politik, sondern immer, sofern möglich, auch die Allgemeinheit.

Eine weitere mögliche Erklärung ist, dass die wissenschaftliche Politikberatung die Funktion hat, den politischen Diskurs zu rationalisieren. Vor allem die Integrations- und Migrationspolitik ist konfliktbeladen, da dieses Politikfeld besonders emotionalisiert ist und damit ein hohes

---

cil of Economic Advisers lernen?, Marburg: Metropolis-Verlag, 2006, S. 131. Jeske und Papenfuß nehmen dabei unter anderem Bezug auf GUTOWSKI, Armin: Zur Theorie und Praxis der unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: ders./MOLITOR, Bruno (Hrsg.): Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen: Mohr Siebeck, 1983, S. 9–24, hier: S. 20; PITLIK, Hans: Politikberatung der Öffentlichkeit, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2001 2 (1), S. 61–73, hier: S. 69f.

257 Vgl. NÜTZENADEL, Alexander: Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik. Die Gründung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage 1963, in: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 2002 89 (3), S. 288–306.

258 STEIN et al.: How political must the Council of Economic Advisers be? – Panel Discussion at the annual meeting of the Allied Social Science Associations in New York am 29.12.1973, in: Challenge 1974 17 (1), S. 28–42, hier: S. 33, zitiert nach JESKE/PAPENFUSS 2006, S. 113.

259 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2); Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

Polarisierungspotenzial hat.<sup>260</sup> Hieraus ergibt sich ein starker Hang dazu, migrationspolitische Politikberatung zu instrumentalisieren, wie Christina Boswell herausarbeitet: So werden Beratungsinhalte und -prozesse besonders häufig zur Schaffung von Legitimation genutzt.<sup>261</sup> Zudem hat die migrationspolitische Beratung die Funktion, die Öffentlichkeit über politische Inhalte und notwendige Reformen sowie Handlungsoptionen zu beraten. Sie übernimmt damit die Rolle der allgemeinen Politikvermittlung mit dem Ziel, den gesellschaftlichen Diskurs zu versachlichen.<sup>262</sup> Dies bestätigt auch Thomas Groß im Interview:

Denn natürlich auch will man versuchen, solche ideologisch motivierten Einflüsse in der Gesetzgebung zu bremsen und mehr darauf zu achten, was die tatsächlichen gesellschaftlichen Bedürfnisse und Erkenntnisse für faktische Einflussfaktoren für Migration sind, die da in Teilen der Diskussion einfach nicht zur Kenntnis genommen werden.<sup>263</sup>

Zugleich steigern aber auch Komplexität, Dringlichkeit und Konfliktbeladenheit des Themas die Notwendigkeit von Expertenwissen und fundierten Entscheidungen sowohl in der Gesellschaft als auch in der Politik. Dies sorgte für eine zunehmende Verwissenschaftlichung und Expertifi-

260 Vgl. HAAG, Amélie: Die Liberalisierung der bundesdeutschen Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 80.

261 Vgl. BOSWELL 2009. Eine ähnliche Studie mit dem Fallbeispiel Dänemark kam zu ähnlichen Ergebnissen, vgl. JØRGENSEN, Martin Bak: Understanding the Research-Policy Nexus in Denmark and Sweden: The Field of Migration and Integration, in: The British Journal of Politics and International Relations 2011 13 (1), S. 93–109. Siehe auch HAAG 2022, S. 79; PERCHINIG/KRALER 2017, S. 63. Jan Schneider kommt gar zum Urteil, dass die bundesdeutsche Politik insbesondere im Bereich Arbeitsmigration nur „beschränkt beratungsfähig“ ist, vgl. SCHNEIDER, Jan: Modernes Regieren und Konsens Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden: Springer, 2010, S. 170.

262 Vgl. KREIENBRINK, Axel/WORBS, Susanne: „Amtliche“ Wissenschaft im Schnittfeld verschiedener Öffentlichkeiten Das Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, in: SELKE, Stefan/TREIBEL, Annette (Hrsg.): Öffentliche Gesellschaftswissenschaften, Wiesbaden: Springer, 2018, S. 237–253, hier: S. 242.

263 Interview mit Thomas Groß (Anhang 4).

zierung der Migrationspolitik.<sup>264</sup> Damit möchte die wissenschaftliche Politikberatung eine rationale Basis für eine politische wie auch gesellschaftliche Meinungs- und Urteilsbildung sorgen und zugleich die Forschung mit anwendungsbezogenen Beispielen der Politikberatung voranbringen.

Zudem erhöht die Strategie, „zweigleisig zu fahren“ und sowohl direkte als auch indirekte Beratung zu betreiben, die Chancen, von der Politik wahrgenommen zu werden. So bestätigt Petra Bendel im Interview, dass der SVR-Migration die politische Ebene auch mithilfe der Öffentlichkeit und vor allem der Medien erreichen kann:

Über die Öffentlichkeit erreicht man auch durchaus die Ministerien. Zuletzt bei der Vorstellung des Integrationsbarometers in der Bundespressekonferenz war die Staatssekretärin des Bundesinnenministeriums und hat mich explizit darauf angesprochen, dass sie ja immer den Pressespiegel lese und sehen würde, was ich da sage, und zur Kenntnis nimmt, was der Sachverständigenrat für Positionen einnimmt.<sup>265</sup>

### 4.3 Marktorientierung

Die Beratungslandschaft kann als ein polypoler Beratermarkt interpretiert werden. Ein solches wirtschaftswissenschaftliches Verständnis von Politikberatung findet sich in der Forschungsliteratur häufig.<sup>266</sup> Dementsprechend können die Marktregeln – begrenzt<sup>267</sup> – auf die wissenschaftliche Beratungslandschaft angewendet werden. So kann Beratung

264 Vgl. TIMMERMANS/SCHOLTEN 2006; SCHOLTEN, Peter/TIMMERMANS, Arco: Setting the Immigrant Policy Agenda: Expertise and Politics in the Netherlands, France and the United Kingdom, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 2010 12 (5), S. 527–544; BOSWELL 2009; SCHOLTEN, Peter/ENTZINGER, Han/PENNING, Rinus: Research-Policy Dialogues on Migrant Integration in Europe: Comparison and Conclusions, in: dies./VERBEEK, Stijn (Hrsg.): *Integrating Immigrants in Europe*, Cham: Springer International Publishing, 2015, S. 315–336.

265 Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

266 Zum Beispiel FALK/RÖMMELE 2009; RAFAT 2014; FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011.

267 In der wissenschaftlichen Politikberatung ist die Marktförmigkeit nicht sehr stark ausgeprägt. Siehe RÖMMELE, Andrea: Politikwechsel und Politikberatung, in: KERSTEN,

*nachfrageorientiert* sein, wenn die Beratung von der Politik bestellt, also unmittelbar nachgefragt wurde. Proaktive, „ungefragte“ Formen von Politikberatung sind hingegen *angebotsorientiert*, das heißt, der Politik werden Beratungsinhalte angeboten, selbst wenn diese nicht von der Politik gewünscht wurden, in der Hoffnung, dass hierdurch auf ein bestimmtes Thema aufmerksam gemacht und es somit – langfristig gesehen – Teil der politischen Agenda werden kann.<sup>268</sup> Wissenschaftliche Beratungsakteure können daher entweder angebots- oder nachfrageorientiert oder auch eine Mischung aus beidem sein. Damit unterscheidet sich die Marktorientierung von der reinen Betrachtung des Beratungsadressaten aus dem vorhergehenden Unterkapitel darin, ob der Adressat um die Beratungsinhalte gebeten hat.

Tabelle 5: Nachfrage- und angebotsorientierte Beratung der Beratungsakteure

|                             | Nachfrageorientiert | Angebotsorientiert | Sowohl angebots- als auch nachfrageorientiert                                            |
|-----------------------------|---------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intern                      | BA, BiB, WD         |                    | BAMF-FZ, Bibb, DeZIM, DJI, IAB, IDOS, SWP                                                |
| In der Literatur umstritten |                     |                    | DIW, FES, FNF, HeiBS, HSS, ifo, IfW, KAS, Leopoldina, RLS, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft |
| Extern                      | OM                  | AD, BS, RfM        | BI, BDVR, DAV, DGP, HWWI, HaBS, IW, IZA                                                  |

Tabelle 5 stellt die Marktorientierung der wissenschaftlichen Beratungsakteure dar, wobei die Mehrheit – insgesamt 27 (rund 79 %) – sowohl angebots- als auch nachfrageorientiert sind. Somit haben, insgesamt betrachtet, in etwa genauso viele wissenschaftliche Beratungsakteure eine

Jens/SCHUPPERT, Gunnar Folke (Hrsg.): Politikwechsel als Governanceproblem, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 70–82, hier: S. 80.

268 Vgl. MAYNTZ 2006, S. 115.

Angebots- (30) wie eine Nachfrageorientierung (31). Auch verteilt auf die internen, umstrittenen und externen Akteure fällt auf, dass die Mehrzahl sowohl die Angebotsseite als auch die Nachfrageseite bedient, wobei die interne Beratung etwas öfter nachfrageorientiert ist, während die externe etwas öfter angebotsorientiert arbeitet.

Es ist nicht verwunderlich, dass interne Akteure tendenziell nachfrageorientiert arbeiten, da sie primär den Beratungsbedürfnissen der Politik dienen und daher Beratungsnachfragen seitens der Politik nachgehen.<sup>269</sup> Sie müssen sogar oftmals solchen Nachfragen nachgehen, wie sich aus dem Vergleich mit der Weisungsgebundenheit (vgl. Kap. 4.1) zeigt. Nichtsdestotrotz haben die meisten internen Beratungsakteure ebenfalls eine Angebotsorientierung, das heißt, es werden dennoch zusätzlich zu den angefragten Beratungsleistungen weitere Beratungsinhalte ungefragt angeboten. Nur drei interne Beratungseinrichtungen sind ausschließlich nachfrageorientiert. Dazu gehören die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages sowie mit der Bundesagentur für Arbeit die Verwaltungsebene. Die umstrittenen Beratungsakteure gehören vollständig der Gruppe der sowohl angebots- als auch nachfrageorientierten Einrichtungen an. Die externe Beratung ist hingegen – wenig überraschend – von angebotsorientierter Beratung geprägt, wobei sie dennoch von der Politik auch direkt um Beratungsinhalte gefragt wird. Rein angebotsorientiert arbeiten drei Beratungsakteure. Der einzige externe Akteur, der ausschließlich nachfrageorientiert arbeitet, ist die Kanzlei Offer & Mastmann (OM). Als auf Migrationsrecht spezialisierte Anwaltskanzlei ist es nicht ihre primäre Aufgabe, Beratungsinhalte zu liefern. Dementsprechend bietet sie keine indirekten Beratungsdienstleistungen an, bekommt jedoch, aufgrund ihrer Migrationsexperten, Aufträge zur Beratung.

Es zeigte sich, dass die interne Beratung eher nachfrageorientiert ist, während die externe Beratung hingegen eher zur Angebotsorientierung neigt. Jedoch sind insgesamt nur wenige Unterschiede zwischen den institutionell angebundenen und den externen Beratern erkennbar, vielmehr sind die meisten Beratungsakteure unabhängig von ihrem institutionellen Kontext sowohl angebots- als auch nachfrageorientiert. Damit ähnelt

269 Vgl. MANWARING, Rob: Political demand and policy advice: a framework for analysis, in: Policy Studies Volume 2019 40 (3–4), S. 270–286.

dieses Ergebnis der Untersuchung der Beratungsadressaten, ist jedoch aber im Einzelfall nicht identisch. Die Unterschiede zwischen der Marktorientierung und dem Adressatenkreis erscheinen insgesamt betrachtet marginal, da die meisten wissenschaftlichen Beratungsakteure sowohl der direkten als auch der indirekten Beratung nachgehen. Die Mehrheit der Beratungsakteure sind somit unabhängig von ihrem institutionellen Kontext sowohl angebots- als auch nachfrageorientiert und adressieren zugleich sowohl die Politik als auch die Öffentlichkeit. Zu den wenigen beratenden Einrichtungen, die sich sowohl in der Marktorientierung als auch im Adressatenkreis unterscheiden, gehört das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), das zwar hauptsächlich nachfrageorientiert arbeitet, aber mit seinen Studien dennoch auch die Öffentlichkeit adressiert, um beispielsweise die Wissenschaft und die Medien zu erreichen.

#### 4.4 Wissenschaftliche Funktion

Beratungsakteure müssen ein Mindestmaß an Wissenschaftlichkeit vorweisen, um als wissenschaftliche Politikberatung gelten zu können (vgl. Kap. 2.1). Es lässt sich jedoch nur schwer operationalisieren, „wie“ wissenschaftlich ein Beratungsakteur ist. Somit kann nicht ohne weiteres die Qualität oder Methodik der wissenschaftlichen Politikberatung beurteilt werden. Stattdessen sollen in diesem Unterkapitel die wissenschaftlichen Beratungsakteure danach beurteilt werden, in welcher Art und Weise sie wissenschaftlich arbeiten, indem ihre wissenschaftliche Funktion anhand des idealtypischen Modells von Perchinig und Kraler (2017) untersucht wird. Sie unterteilen die wissenschaftlichen Funktionen von Politikberatung in den drei Hauptaufgaben „Monitoring“, also das kontinuierliche Beobachten und systematische Sammeln von Daten; „Analyse“, also die anlassbezogene oder auch regelmäßige Interpretation von Daten, um Trends aufzuzeigen oder Implikationen für die Praxis herzu-leiten; sowie fragestellungs-, erkenntnisinteresse- und problemorientierte „Forschung“.<sup>270</sup> Jeder wissenschaftliche Beratungsakteur kann einer

---

270 Vgl. PERCHINIG/KRALER 2017, S. 82.

oder mehreren dieser Funktionen zugeordnet werden, sodass in Tabelle 6 zahlreiche Mehrfachnennungen auftreten.

Tabelle 6: Wissenschaftliche Funktionen der Beratungsakteure

|                             | Monitoring/<br>Beobachten | Analysieren | Forschen |
|-----------------------------|---------------------------|-------------|----------|
| Intern                      |                           |             |          |
| BA                          | x                         | x           |          |
| BAMF-FZ                     | x                         | x           | x        |
| BiB                         | x                         | x           | x        |
| Bibb                        | x                         | x           | x        |
| DeZIM                       | x                         | x           | x        |
| DJI                         | x                         | x           | x        |
| IAB                         | x                         | x           | x        |
| IDOS                        |                           | x           | x        |
| SWP                         |                           | x           | x        |
| WD                          |                           | x           |          |
| In der Literatur umstritten |                           |             |          |
| DIW                         | x                         | x           | x        |
| FES                         |                           | x           |          |
| FNF                         |                           | x           |          |
| HeiBS                       |                           | x           |          |
| HSS                         |                           | x           |          |
| ifo                         | x                         | x           | x        |
| IfW                         | x                         | x           | x        |
| KAS                         |                           | x           |          |
| Leopoldina                  |                           | x           | x        |
| RLS                         |                           | x           |          |
| SVR-Migration               | x                         | x           | x        |
| SVR-Wirtschaft              | x                         | x           | x        |
| Extern                      |                           |             |          |
| AD                          |                           | x           |          |
| BDVR                        |                           | x           |          |
| BI                          | x                         | x           | x        |

|      |   |   |   |
|------|---|---|---|
| BS   | x | x | x |
| DAV  |   | x |   |
| DGP  |   | x |   |
| HaBS |   | x | x |
| HWWI |   | x | x |
| IW   |   | x | x |
| IZA  | x | x | x |
| OM   |   | x |   |
| RfM  |   | x |   |

Von den 34 untersuchten Organisationen haben alle eine Analyserolle, entweder allein oder in Kombination mit den anderen Rollen. Dies überrascht nicht; schließlich folgt aus der Analyse die Herleitung von Handlungsempfehlungen, was eine Kernaufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung ist. 15 Organisationen (rund 44 %) übernehmen zudem die Rolle des Beobachters und damit die Funktion des Monitorings. Sie dienen hierdurch als Datenlieferant für Politik und Öffentlichkeit, wobei keine der untersuchten Einrichtungen eine alleinige Beobachterrolle einnimmt, sondern stets in Kombination mit den anderen Funktionen. Die meisten internen Beratungseinrichtungen – insgesamt 7 – haben zudem eine Monitoring-Funktion; in der umstrittenen (5 von 12) und externen Beratung (3 von 12) tritt diese Funktion hingegen seltener auf. Dies lässt sich damit erklären, dass interne Beratungsakteure von der Politik oftmals einen offiziellen Auftrag zum Monitoring erhalten haben. So nimmt beispielsweise das BAMF-FZ mit seinem jährlichen Migrationsbericht, in dem unterschiedliche Daten und Indikatoren veröffentlicht werden, eine beobachtende Rolle ein.

20 Beratungseinrichtungen und somit rund 59 % nehmen zudem „klassische“ Forschungsaufgaben wahr, indem sie fragestellungs- und erkenntnisinteressegeleitet arbeiten, wobei dies nicht zwingend Grundlagenforschung sein muss.<sup>271</sup> Dennoch üben alle diese Einrichtungen diese Forschungsfunktion in Kombination mit den anderen beiden Funk-

<sup>271</sup> Wie aus den Interviews hervorging, ist der Forschungsschwerpunkt der Beratungsakteure weniger von Grundlagenforschung als von politischer Relevanz geprägt, vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2); Interview mit Holger Kolb (Anhang 3).

tionen aus. Vor allem die Beratung von innen (8 von 10) und damit die meisten Ressort- und ressortforschungsähnlichen Einrichtungen nehmen zu einem großen Teil Forschungsfunktionen wahr, während nur die Hälfte aller umstrittenen und externen Beratungsakteure diese Funktion ausüben. Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen (DIW, ifo, IfW), Expertengremien mit eigenen Forschungsapparaten (SVR-Migration, SVR-Wirtschaft) sowie forschungsstarke externe Einrichtungen (BI, BS, IZA) haben damit eine forschende Rolle, während parteinahe Stiftungen sowie Verbände keine klassischen Forschungsfunktionen im Sinne dieser Typologie erfüllen. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass fragestellungsgeleitete Forschung ressourcenintensiv sowie zeitaufwändig ist. Es haben daher nicht alle Akteure die Kapazitäten, anspruchsvolle Forschungsdienstleistungen zu tätigen.

Es zeigt sich, dass sich Beratungsakteure in ihrer wissenschaftlichen Funktion unterscheiden und somit der institutionelle Kontext Auswirkungen auf die Wissenschaftlichkeit der Beratungseinrichtungen hat. Zwar haben alle untersuchten Organisationen unabhängig von der institutionellen Einbettung eine Analysefunktion, jedoch haben interne Akteure signifikant öfter zusätzlich eine Monitoring- und Forschungsfunktion, welche die umstrittene und externe Beratung deutlich seltener haben.

#### 4.5 Wissenschaftliche Ausrichtung

Wissenschaftliche Beratungsakteure können sich nicht nur in ihrer wissenschaftlichen Funktion, sondern auch in ihrer wissenschaftlichen Ausrichtung unterscheiden, also mit welcher Zielsetzung Forschung betrieben wird. Hierbei wird analog zur wissenschaftlichen Funktion vorgegangen, indem anhand eines realtypisch arbeitenden Modells die Wissenschaftlichkeit untersucht wird, um die Beratungsakteure untersuch-, unterscheid- und beurteilbar zu machen. Hellmut Wollmann<sup>272</sup> unterteilt die Politikberatung hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Ausrichtung: Er unterscheidet erstens Auftragsforschung, die von der Politik in Auftrag gegeben wurde; zweitens unabhängige und interessenlose akademische

272 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 479.

Forschung, die auf die Erweiterung des wissenschaftlichen Kenntnisstandes abzielt; drittens partei- und verbandsnahe Forschung, die bestimmte ideologische oder interessen geleitete Positionen wissenschaftlich fundiert legitimieren soll; und viertens advokatorische Forschung, die eine Mitwirkung am politischen Diskurs durch die Setzung von Forschungsthemen versucht.<sup>273</sup>

Tabelle 7: Wissenschaftliche Ausrichtung der Beratungsakteure

|                             | Auftragsforschung | Auftrags- und akademische Forschung          | Akademische Forschung | Partei- und verbandsnahe Forschung | Advokatorische Forschung |
|-----------------------------|-------------------|----------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Intern                      | BA, WD            | BAMF-FZ, BiB, Bibb, DeZIM, DJI, IAB, IDOS    | SWP                   |                                    |                          |
| In der Literatur umstritten |                   | DIW, ifo, IfW, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft | Leopoldina            | FES, FNF, HeiBS, HSS, KAS, RLS     |                          |
| Extern                      | BI, IZA, OM       |                                              |                       | BDVR, DGP, DAV, HaBS, IW           | AD, BS, HWWI, RfM        |

Bei der Untersuchung der wissenschaftlichen Beratungsakteure (vgl. Tabelle 7) fällt auf, dass Auftrags- und Akademieforschung zumeist von den gleichen internen und umstrittenen Beratungsorganisationen betrieben werden. So sind beispielsweise die Jahresberichte von SVR-Migration und SVR-Wirtschaft oder die sogenannte Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute, zu denen DIW, ifo und IfW zählen, Beispiele für von der Politik in Auftrag gegebene Beratungsformate, während diese Beratungseinrichtungen auch ungefragt politikrelevante, akademische

<sup>273</sup> An dieser Unterscheidung wird allerdings kritisiert, dass in Auftrag gegebene Forschung auch den Ansprüchen akademischer Forschung entsprechen kann. Zudem wird die analytische Differenzierung zwischen interessen geleiteter und advokatorischer Forschung kritisiert. Siehe HEISTERKAMP 2014, S. 157–159.

Forschungsleistungen zur Verfügung stellen. Dies zeigt auch, dass akademische Forschung nicht zwingend an universitären Instituten betrieben werden muss, sondern auch an außeruniversitären Forschungseinrichtungen als „Universitäten ohne Studenten“.<sup>274</sup> Insgesamt findet sich die Akademieforschung ausschließlich in der internen und umstrittenen Beratung. Die Auftragsforschung ist indes in allen drei Beratungskategorien zu finden, wobei BA und OM nur insofern der Auftragsforschung zugeordnet wurden, weil sie im politischen Auftrag ihre Expertisen verfassen. Die Partei- und verbandsnahe Forschung findet sich wiederum nur in der umstrittenen und externen Beratung. Allerdings entsprechen die umstrittenen Berater eher der parteinahen Forschung, wohingegen die verbandsnahe Forschung – zu der die Verbände BDVR, DAV und DGP im weitesten Sinne dazuzählen – primär in der externen Beratung vertreten ist. Die advokatorische Forschung hat ihren Schwerpunkt ausschließlich in der externen Beratung.

Es war zu erwarten, dass sich die Auftragsforschung sowohl bei der internen als auch der externen und umstrittenen Beratung wiederfindet, da der Staat sowohl seine hauseigenen als auch – wenn die internen Ressourcen und Kapazitäten nicht ausreichen – externen Quellen nutzt. Langfristig ausgelegte, als neutral angesehene akademische Forschung, die zumeist sehr zeit-, ressourcen- und kostenintensiv ist, findet sich primär in der internen und umstrittenen Beratung, während die Beratung von außen ihre Ressourcen nutzt, um ideologisch oder interessengetrieben partei- und verbandsnahe Forschung zu betreiben sowie durch advokatorische Vorgehensweisen<sup>275</sup> Beratungsergebnisse zu erzielen. Damit unterscheiden sich institutionell angebundene und externe Berater nicht nur anhand ihrer wissenschaftlichen Funktion, sondern auch bezüglich ihrer wissenschaftlichen Ausrichtung. Es können daraus indes keine Rückschlüsse gezogen werden, ob die institutionelle Einbettung die wissenschaftliche Qualität beeinflusst.

274 Übersetzt nach WEAVER, R. Kent: The Changing World of Think Tanks, in: PS: Political Science and Politics 1989 22 (3), S. 563–578, hier: S. 566, zitiert nach HEISTERKAMP 2014, S. 157–159.

275 Für Weitergehendes zur advokatorischen Forschung siehe Matthias M. Mayer, der die Implementierung von Themen in der öffentlichen Debatte anhand von Stiftungen untersucht. Vgl. MAYER 2020.

## 4.6 Beratungsziel

Wissenschaftliche Beratungsakteure können unterschiedliche Beratungsziele verfolgen. Hellmut Wollmann unterscheidet dabei zwischen zwei realtypischen Zielen: die Wissensvermittlung und das Empfehlen von Handlungsweisen.<sup>276</sup> Diese beiden Beratungsziele sind in der Empirie schwer unterscheidbar, auch weil beim Empfehlen automatisch immer Wissen vermittelt wird. Infolgedessen muss zu einer analytischen Trennung beider Begriffe, die Wissensvermittlung als das bloße Bereitstellen wissenschaftlicher Erkenntnisse, Analysen und Statistiken als Hintergrund- oder Kontextwissen für den politischen Entscheidungszusammenhang verstanden werden. Das Empfehlen von Handlungsweisen wird hingegen in dieser Arbeit als über das Vermitteln von Wissen und Informationen hinausgehend verstanden, um der Politik verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Entscheidungsabwägung zu liefern und umfasst somit auch das Unterbreiten von Vorschlägen, Alternativen oder neuer Policy-Ideen auf Grundlage von Kritisieren, Positionieren oder Evaluieren. Gleichwohl kann kritisiert werden, dass in dieser Studie das Einnehmen von Positionieren und das Aufzeigen von Alternativen – analytisch grob – zusammengefasst werden,<sup>277</sup> der Unterschied zwischen diesen wird in dieser Arbeit allerdings für unerheblich betrachtet. Nachfolgend werden die migrationspolitischen Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung anhand ihrer beiden Beratungsziele untersucht (vgl. Tabelle 8), wobei einige Beratungsakteure auch beide Ziele gleichzeitig verfolgen.

276 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 479.

277 Vgl. GUDOWSKY-BLATAKES, Niklas/KEHL, Christoph/TORGERSEN, Helge: Der schmale Grat zwischen Option und Empfehlung, in: NIERLING, Linda/TORGERSON, Helge (Hrsg.): Die neutrale Normativität der Technikfolgenabschätzung. Konzeptionelle Auseinandersetzung und praktischer Umgang, Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 97–116.

Tabelle 8: Beratungsziele der Beratungsakteure

|                             | Empfehlung                                                    | Wissensvermittlung | Beides                   |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------|
| Intern                      | DeZIM, DJI, IDOS                                              | BAMF-FZ, WD        | BA, BiB, Bibb, IAB, SWP, |
| In der Literatur umstritten | DIW, FES, FNF, HSS, ifo, IfW, Leopoldina, RLS, SVR-Wirtschaft | KAS                | HeiBS, SVR-Migration     |
| Extern                      | BI, BDVR, BS, DAV, DGP, HaBS, HWWI, IW, IZA, RfM,             |                    | AD, OM                   |

Insgesamt überwiegt deutlich das Ziel der Empfehlung (22) gegenüber der Wissensvermittlung (drei). Weitere neun haben beide Beratungsziele. Einschließlich derjenigen Organisationen, die beide Beratungsziele haben, überwiegt auch weiterhin das Empfehlen (31) gegenüber der Wissensvermittlung (zwölf). Bei der internen Beratung sind die Beratungsziele ausgeglichen: Zusammengenommen acht Beratungsakteure versuchten zu empfehlen, während sieben Wissen vermittelten. Die umstrittene Beratung zeigt hingegen eine klare Tendenz zur Empfehlung; insgesamt empfahlen elf umstrittene Beratungsakteure der Politik Handlungsoptionen, im Vergleich zu drei Akteuren, die auf Wissensvermittlung setzten. In der externen Beratung ist die Tendenz sogar noch deutlicher: Alle zwölf Akteure hatten Empfehlungen als primäres Beratungsziel, wohingegen nur zwei Organisationen zusätzlich die Aufgabe der Wissensvermittlung wahrnahmen.

Es zeigt sich, dass interne Akteure tendenziell beide Beratungsziele ungefähr gleich oft verfolgen, während bei der umstrittenen und externen Beratung das Ziel der Empfehlung eindeutig dominiert. Allerdings ist dies unabhängig von der institutionellen Nähe zutreffend. Die wissenschaftliche Politikberatung ist damit unabhängig vom institutionellen Kontext davon geprägt, der Politik Handlungsoptionen aufzuzeigen, wohingegen die deutlich neutralere Vermittlung von Wissen, ohne dass daraus eine Positionierung oder Empfehlung herzuleiten wäre, etwas seltener, aber vor allem in der internen Beratung geschieht. Die Politik

scheint damit in der Beratung von innen einen Lieferanten von Wissen und Informationen zu sehen, was bereits in der Untersuchung der wissenschaftlichen Funktion (vgl. Kap. 4.4) deutlich wurde. Allerdings überrascht, dass die von akademischer Forschung bestimmte umstrittene Beratung, die ebenfalls zur Wissensvermittlung eingesetzt werden kann, von Empfehlungen als Beratungsziel geprägt ist. Die Ursachen hierfür lassen sich jedoch nicht eindeutig klären.

#### 4.7 Zeitpunkt und Anlass der Beratung

Die Integrations- und Migrationspolitik ist angesichts gesellschaftlicher Dauerproblemen von Dauerdebatten geprägt. Somit besteht bei umstrittenen Themen wie der Erwerbsmigration ein permanenter Beratungsbedarf, womit Politikberatung immer wieder und auch ohne bestimmten Anlass erfolgen kann. Der Zeitpunkt, wann Beratungsinhalte veröffentlicht werden, kann aber dennoch im Rahmen eines bestimmten Anlasses erfolgen, wie beispielsweise Koalitionsverhandlungen oder den einzelnen Schritten des Gesetzgebungsverfahrens. Solche Gelegenheitsfenster sind für die Politikberatung bedeutsam, da es dann wahrscheinlicher ist, von der Politik wahrgenommen zu werden.<sup>278</sup> So urteilt Holger Kolb im Interview lapidar:

[W]enn alle im politischen Berlin über Migration sprechen, haben wir es auch viel leichter Jahresgutachten wirkungsvoll zu platzieren, als wenn das Thema die Zukunft der deutschen Fußballnationalmannschaft ist.<sup>279</sup>

Hieraus folgt, dass die Beratung bestimmten konjunkturellen Anlässen wie Wahlen und Bundestagsdebatten folgt, um die politischen Aufmerksamkeitszyklen abdecken zu können.<sup>280</sup> Allerdings können Akteure, die

---

278 Wissenschaftliche Untersuchungen über die Rolle von Zeitpunkten, Anlässen und Gelegenheitsfenstern finden sich in der Beratungsforschung jedoch kaum.

279 Interview mit Holger Kolb (Anhang 3).

280 Vgl. ebd.

Tabelle 9: Zeitpunkt und Anlass der Beratungen

|                             | 2005 bis 2016 | 2017 | 2018<br>(~Referen-<br>tenentwurf) | 2019<br>(~Ausschuss-<br>sitzungen) | 2020<br>(~Inkraft-<br>treten) | 2021<br>(~Koaliti-<br>onsverhand-<br>lungen) | 2022 |
|-----------------------------|---------------|------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------|------|
| Intern                      |               |      |                                   |                                    |                               |                                              |      |
| BA                          |               |      |                                   | x                                  |                               |                                              |      |
| BAMF-FZ                     |               |      | x                                 | x                                  | x                             | x                                            | x    |
| BiB                         |               | x    | x                                 |                                    |                               |                                              |      |
| Bibb                        | x             |      |                                   | x                                  | x                             | x                                            | x    |
| DeZIM                       |               |      |                                   |                                    | x                             | x                                            | x    |
| DJI                         |               |      |                                   |                                    |                               |                                              | x    |
| IAB                         | x             |      | x                                 | x                                  | x                             | x                                            | x    |
| IDOS                        |               |      | x                                 |                                    |                               |                                              |      |
| SWP                         |               |      |                                   | x                                  |                               |                                              |      |
| WD                          | x             |      | x                                 | x                                  | x                             | x                                            | x    |
| In der Literatur umstritten |               |      |                                   |                                    |                               |                                              |      |
| DIW                         | x             | x    | x                                 | x                                  | x                             |                                              | x    |
| FES                         | x             |      | x                                 | x                                  |                               | x                                            |      |
| FNF                         |               | x    | x                                 | x                                  |                               |                                              |      |
| HeiBS                       | x             | x    |                                   | x                                  |                               |                                              |      |

[illegible]

hauptsächlich nachfrageorientiert arbeiten, wie etwa die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, den Zeitpunkt ihrer Veröffentlichungen nicht selbst festlegen, während angebotsorientierte Akteure selbstständig entscheiden, ob sie bestimmte Gelegenheitsfenster ausnutzen möchten.

Um den Beratungszeitpunkt zu untersuchen, wurden die Veröffentlichungen der von den wissenschaftlichen Beratungsakteuren verfassten Inhalte zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz verglichen, indem sie nach Jahreszahlen geordnet wurden. Tagesgenaue Daten der Veröffentlichung waren hingegen nicht immer zweifelsfrei zu finden, weswegen der genaue Anlass der Beratung oft nicht eindeutig identifiziert werden kann. Die Jahreszahlen können dennoch auf genutzte Gelegenheitsfenster hindeuten: die Veröffentlichung des Referentenentwurfs 2018, die Sachverständigenanhörung des Innenausschusses sowie die Debatten und Abstimmungen im Bundestag und Bundesrat 2019, das Inkrafttreten des Gesetzes 2020 und die Koalitionsverhandlungen der Ampelkoalition 2021. Dementsprechend werden die Jahre 2018, 2019, 2020 und 2021 genauer beleuchtet. Ferner werden die Jahre 2017 und 2022 betrachtet, um die Entwicklung unmittelbar kurz davor und danach zu erfassen. Der Zeitraum von 2005 bis 2016 wurde hingegen nur zusammenfassend angeschaut, da in diesem Zeitfenster keine für diese Untersuchung relevanten, anlassbezogenen Entwicklungen zu erwarten waren.

Die Auswertung von Tabelle 9 zeigt, dass im gesamten Untersuchungszeitraum bis einschließlich 2016 insgesamt 14 (rund 41 %) der untersuchten Akteure Beratungsinhalte veröffentlicht haben. Im Jahr 2017 und damit kurz vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens haben sich hingegen bereits 18 (rund 53 %) zu Wort gemeldet, was auf einen Anstieg der Beratungstätigkeit und ein erhöhtes Interesse an Beratungen zur Einwanderungsgesetzgebung hindeutet. Ursächlich dafür sind die Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl sowie der im selben Jahr vorgestellte SPD-Entwurf eines Einwanderungsgesetzes. Dieser starke Anstieg im Vergleich zu allen früheren Jahren zeigt, dass angesichts der mit der Krise des europäischen Grenzregimes 2015/16 und des immer stärker sichtbaren Fachkräftemangels ein gesteigertes Interesse und damit ein Gelegenheitsfenster für ein neues Bundesgesetz entstand. 2018 und 2019 setzte

sich der Anstieg fort mit 22 (rund 65 %) bzw. 19 (rund 56 %) Beratungsakteuren. Danach scheint der Zenit erreicht worden zu sein und die Anzahl der Beratungsakteure, die sich zu Wort meldeten, sank angesichts des beschlossenen Bundesgesetzes: 2020 können nur 13 (rund 38 %) identifiziert werden. Im Jahr darauf wurden mit 15 (rund 44 %) sowie 2022 mit 12 (rund 35 %) in etwa gleich viele Beratungsakteure wie im Jahr 2020 identifiziert. Eine Erklärung für diesen Rückgang könnte sein, dass das Thema durch das Inkrafttreten des Gesetzes politisch vorerst beendet wurde und damit kein unmittelbarer Beratungsbedarf mehr bestand. Allerdings hängt dieser Rückgang wahrscheinlich auch mit der zeitgleich beginnenden Coronapandemie zusammen, die für eine Änderung des allgemeinen Interesses und Beratungsbedarfes sorgte.<sup>281</sup> Zudem scheinen die Koalitionsverhandlungen 2021 für keinen Zuwachs in der Beratungstätigkeit gesorgt zu haben. Dieser Umstand überrascht und ist zum einen mit möglichen Nachwirkungen des veränderten Beratungsbedarfes und öffentlichen wie wissenschaftlichen Interesses angesichts der Pandemie zu erklären. Zum anderen ist dies zudem eine Folge des Forschungsdesigns dieser Studie. Der Untersuchungszeitraum von 2005 bis 2022 wurde ausgewählt, um den Fokus auf das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und nicht auf etwaige spätere Änderungen – etwa im Rahmen der Einführung einer sogenannten Chancenkarte – zu legen (vgl. Kap. 3.2). Da die politischen Diskussionen zur Verbesserung der Erwerbsmigration größtenteils erst 2023 und damit nach Ende des Untersuchungszeitfensters anfangen, werden diese nicht berücksichtigt, aber es ist anzunehmen, dass analog zum Jahr 2018 viele Beratungsprozesse durch die Veröffentlichung eines etwaigen Referentenentwurfs in Gang gesetzt werden.

Es zeigt sich, dass der institutionelle Kontext Auswirkungen auf die Beratungszeitpunkte hat. Die interne Beratung produzierte vor 2017 nur unwesentliche Beratungsinhalte; der eindeutige Schwerpunkt liegt mit 2018 und 2019 im Zeitraum des Gesetzgebungsverfahrens. Dies ist nicht überraschend, schließlich arbeiten interne Akteure tendenziell nachfra-

281 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Corona-Pandemie bremst erstrebte Effekte aus, 01.03.2021. URL: <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/fachkraefteeinwanderungsgesetz/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

georientiert (vgl. Kap. 4.3) sowie weisungsgebunden (vgl. Kap. 4.1) und damit orientieren sie sich am unmittelbaren Beratungsbedarf der Politik, der während des Gesetzgebungsverfahrens am größten ist. Die umstrittene Beratung zeigt hingegen einen deutlich gleichmäßigeren Zeitverlauf auf: 2018 und 2019 war zwar die Anzahl der Beratungsakteure mit acht bzw. neun am höchsten, sie lag aber nicht signifikant höher als in den Jahren zuvor oder danach. Nur 2022 wurden mit drei Beratungsakteuren deutlich weniger gezählt. Die Beratung von außen zeigt hingegen ihren Schwerpunkt in den Jahren 2017 (zehn Akteure) und 2018 (neun) und damit ein Jahr früher als die interne und umstrittene Beratung. Die anderen Jahre schwanken hingegen nicht signifikant zwischen drei und fünf Beratungseinrichtungen pro Jahr. Im Rahmen dieser Arbeit lässt sich allerdings nicht erklären, wieso die externe Beratung tendenziell ihre Beratungsinhalte früher veröffentlicht als die interne und umstrittene Beratung. Eine mögliche Erklärung kann sein, dass die externe Beratung zur indirekten Beratung (vgl. Kap. 4.2) sowie zum advokatorischen Verhalten (vgl. Kap. 4.5) neigt und damit früher anfangen muss, um über den Umweg der Öffentlichkeit und der Positionierung von Themen im öffentlichen Diskurs die Politik erreichen zu können.<sup>282</sup>

Abschließend kann geurteilt werden, dass sich der von den wissenschaftlichen Beratungsakteuren genutzte Zeitpunkt der Beratungen aufgrund des institutionellen Kontexts unterscheidet. So fokussierte sich die interne Beratung beim Fachkräfteeinwanderungsgesetz auf den Zeitraum des Gesetzgebungsverfahrens. Die umstrittene Beratung hatte ebenfalls ihren Schwerpunkt während des Gesetzgebungsverfahrens, jedoch ist dieser Fokus im Vergleich zur internen Beratung weniger stark ausgeprägt. Die externe Beratung hat hingegen ihren Schwerpunkt kurz vor Beginn sowie zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. Gleichwohl zeigt sich, dass sowohl unabhängig vom institutionellen Kontext wie auch vom Gesetzgebungsverfahren – und damit anlasslos – Beratungsinhalte veröffentlicht werden.

282 Eine weiterführende Analyse der von Beratungsakteuren ausgewählten Zeitpunkten der Beratung wäre daher für zukünftige Forschungsarbeiten empfehlenswert.

## 4.8 Veröffentlichungsformen

Sowohl die interne als auch die externe und umstrittene Beratung wählen aus einer Vielzahl unterschiedlicher Veröffentlichungsformen, um ihre Ergebnisse zu präsentieren. Nachfolgend werden alle von den jeweiligen Beratungsakteuren angebotenen Veröffentlichungsformen untersucht und nicht nur die für das FEG genutzten. Hierbei wird einerseits zwischen Veranstaltungen mit Beratungszweck, wie beispielsweise Diskussions-, Dialog- und Gesprächsformate und andererseits zwischen beratungsrelevanten Publikationsformaten unterschieden.<sup>283</sup>

Aufgrund ihrer großen Anzahl und ihrer teils widersprüchlichen Namensgebung werden Publikationsformate zur besseren Nachvollziehbarkeit in einheitliche Typen unterteilt: (1) Jahresberichte, in denen beratungsrelevante Inhalte in einem jährlich publizierten Format erscheinen; (2) Policy Paper, die kurze Analysen zu einem Spezialthema darstellen; (3) Stellungnahmen und Kommentare, in denen die Meinungen und Positionen der Beratungsakteure wiedergegeben werden; (4) Pressemitteilungen, zu denen auch Newsletter mit beratungsrelevanten Inhalten gezählt werden; (5) Studien und Gutachten, die wissenschaftlichen Arbeiten entsprechen; und (6) Datenaufbereitungen, beispielsweise in Form von Monitoring-Veröffentlichungen. Allerdings sind Pressemitteilungen sowie Studien und Gutachten nicht mit externen Publikationen in wissenschaftlichen Journalen oder der Tagespresse zu verwechseln, sondern sind offizielle Mitteilungen des Beratungsakteurs. Veröffentlichungsformate werden nur in die Untersuchung mit aufgenommen, wenn sie Beratungsinhalte aufweisen und nicht – wie häufig bei Nachrichtenmeldungen oder Jahresberichten der Fall – lediglich auf neuerschienene andere Veröffentlichungsformen verweisen. So umfasst beispielsweise der Jahresbericht des SVR-Migration beratungsrelevante Inhalte, während hingegen der Jahresbericht des BAMF-FZ nur Projekte und Veröffentlichungen

283 Diese Zweiteilung in Dialogformate und schriftliche Veröffentlichungen findet sich oft in der Literatur, vgl. MEHRING 2019, S. 319. Eine dritte Form können auch hier nicht näher untersuchte interaktive Modelle und Planspiele sein, vgl. GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf: Angewandte Politikforschung – Konzeption und Forschungstradition, in: dies. (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 11–43, hier: S. 27.

Tabelle 10: Veröffentlichungsformen der Beratungsakteure

|                             | Jahresberichte | Policy Paper | Stellungnahmen und Kommentare | Pressemitteilungen | Studien und Gutachten | Veranstaltungen | Datenaufbereitungen |
|-----------------------------|----------------|--------------|-------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|
| Intern                      |                |              |                               |                    |                       |                 |                     |
| BA                          |                |              | x                             |                    | x                     |                 |                     |
| BAMF-FZ                     |                | x            |                               |                    | x                     |                 | x                   |
| BiB                         | x              | x            | x                             |                    | x                     | x               |                     |
| Bibb                        |                | x            | x                             | x                  | x                     | x               | x                   |
| DeZIM                       |                | x            | x                             |                    | x                     |                 | x                   |
| DJI                         | x              |              | x                             |                    | x                     |                 |                     |
| IAB                         |                | x            | x                             |                    | x                     |                 | x                   |
| IDOS                        |                | x            | x                             | x                  |                       | x               |                     |
| SWP                         |                |              | x                             |                    | x                     |                 |                     |
| WD                          |                |              |                               |                    | x                     |                 |                     |
| In der Literatur umstritten |                |              |                               |                    |                       |                 |                     |
| DIW                         |                | x            | x                             | x                  | x                     | x               | x                   |
| FES                         |                |              | x                             | x                  | x                     | x               |                     |
| FNF                         |                |              | x                             | x                  | x                     | x               |                     |
| HeiBS                       |                |              | x                             | x                  | x                     | x               |                     |
| HSS                         |                |              | x                             | x                  | x                     | x               |                     |
| ifo                         |                | x            | x                             | x                  |                       |                 | x                   |

|                |   |   |  |   |   |   |   |   |   |
|----------------|---|---|--|---|---|---|---|---|---|
| IfW            |   | x |  |   | x |   | x |   | x |
| KAS            |   | x |  |   |   |   | x |   |   |
| Leopoldina     |   |   |  | x |   |   |   | x |   |
| RLS            |   |   |  | x |   |   | x | x |   |
| SVR-Migration  | x |   |  | x |   | x | x | x | x |
| SVR-Wirtschaft | x | x |  | x |   |   | x | x | x |
| Extern         |   |   |  |   |   |   |   |   |   |
| AD             |   |   |  |   |   |   |   | x |   |
| BI             |   |   |  |   |   |   | x |   | x |
| BDVR           |   |   |  | x |   |   |   |   |   |
| BS             |   | x |  | x |   | x | x | x | x |
| DAV            |   |   |  | x |   | x |   |   |   |
| DGP            |   |   |  | x |   | x |   |   |   |
| HaBS           |   | x |  |   |   | x |   |   |   |
| HWWI           |   | x |  | x |   | x | x |   |   |
| IW             |   |   |  | x |   | x |   | x |   |
| IZA            |   | x |  | x |   |   | x | x |   |
| OM             |   |   |  |   |   |   | x |   |   |
| RfM            |   |   |  | x |   | x |   | x |   |

des vergangenen Jahres zusammenfasst und dementsprechend aus dieser Untersuchung ausgeschlossen wurde.

Die Auswertung in Tabelle 10 zeigt, dass Studien und Gutachten überwiegen, die von 25 Beratungsakteuren (rund 74 %) als Publikationsformat genommen werden. Am wenigsten genutzt werden Jahresberichte. Die meisten politikberatenden Akteure bieten in ihrer Auswahl von Veröffentlichungsformen ein breites Spektrum an und sind nicht spezifisch, wobei kein Akteur alle untersuchten Formate verwendet. Vier Beratungsakteure – AD, BDVR und OM aus der externen Kategorie, WD aus der internen Kategorie – bieten jeweils nur eine einzige Veröffentlichungsform. Im Vergleich der internen, umstrittenen und externen Beratung ergeben sich einige, wenn auch geringfügige Unterschiede: Die interne Beratung nutzt mehrheitlich Studien und Gutachten (neun von zehn), Stellungnahmen und Kommentare (acht) und Policy Paper (sechs) am häufigsten sowie Jahresberichte und Pressemitteilungen mit jeweils zwei am seltensten. Die umstrittene Beratung nutzt Studien und Gutachten sowie Stellungnahmen und Kommentare (je zehn von zwölf) sowie Veranstaltungsformate (neun) am häufigsten. Die am wenigsten genutzte Veröffentlichungsform bei den Umstrittenen waren Jahresberichte (zwei), Policy Paper (fünf) und datenaufbereitende Formate (fünf). Am häufigsten von externen Beratungsakteuren werden Stellungnahmen und Kommentare (acht von zwölf) genutzt, gefolgt von Pressemitteilungen (sieben) sowie Studien und Gutachten (sechs). Am seltensten genutzt werden Jahresberichte (null), Datenaufbereitungen (zwei) und Policy Paper (vier). Allerdings kann hieraus nicht hergeleitet werden, wie oft bestimmte Veröffentlichungsformen ausgewählt werden, sondern lediglich, dass bestimmte Formate öfter genutzt werden als andere.<sup>284</sup>

Alle drei Arten wissenschaftlicher Politikberatung – intern, umstritten und extern – verwenden ein breites Spektrum an Veröffentlichungsformen. Dabei treten Studien und Gutachten sowie Stellungnahmen und

284 Sonja Blum and Jens Jungblut untersuchen hingegen in ihrer Studie unter anderem, wie oft ein Beratungsakteur Inhalte veröffentlicht, siehe BLUM, Sonja/JUNGBLUT, Jens: Driven by Academic Norms and Status of Employment: The Advisory Roles of Political Scientists in Germany, in: BRANS, Marleen/TIMMERMANS, Arco (Hrsg.): The Advisory Roles of Political Scientists in Europe Comparing Engagements in Policy Advisory Systems, Cham: Palgrave Macmillan, 2022, S. 157–180, hier: S. 164.

Kommentare in allen drei Arten beratender Akteure häufig auf, während Jahresberichte und datenaufbereitende Formate insgesamt seltener vorkommen. Policy Paper sind in der internen Beratung, Pressemitteilungen und Veranstaltungen in der umstrittenen Beratung am häufigsten.

Auf den ersten Blick kann daraus geschlussfolgert werden, dass sich die Beratungsakteure in ihrer Auswahl der Veröffentlichungsformen unterscheiden, sodass institutionell nahe Einrichtungen andere Formen der Veröffentlichung ihrer Beratungsinhalte als externe auswählen. Dieses Ergebnis überrascht jedoch. Der institutionelle Kontext hätte keine Auswirkungen auf Veröffentlichungsformen haben dürfen, da anzunehmen ist, dass sich wissenschaftliche Beratungsakteure bei der Auswahl des Formats eher nach Kriterien wie dem Adressaten, dem Anlass der Beratung, dem Beratungsziel oder dem wissenschaftlichen Zugang richten. Zudem können Beratungsinhalte auch mehrmals veröffentlicht werden, vor allem wenn sich eine bestimmte Position im Laufe der Zeit nicht geändert hat.<sup>285</sup> Dass dabei jedes Mal die gleiche Veröffentlichungsform gewählt wird, ist jedoch unwahrscheinlich. Auch die unspezifische Auswahl der Veröffentlichungsformen, welche die meisten untersuchten Beratungsakteure unabhängig von ihrer institutionellen Einbettung aufweisen, deutet darauf hin, dass ein Zusammenhang mit dem institutionellen Kontext der Beratungsakteure unwahrscheinlich ist. Stattdessen kann angenommen werden, dass die Beratungsakteure das Format eher situativ unterschiedlich auswählen, je nachdem, welche Intention sie haben, welchen Adressaten sie erreichen wollen etc. Es zeigte sich bereits in den vorausgegangenen Kapiteln, dass sich interne und externe Beratung in ihren Beratungsadressaten, -zielen und -zeitpunkten unterscheiden, sodass zu schlussfolgern ist, dass wohl deswegen der institutionelle Kontext mit der Veröffentlichungsform korreliert, aber kein kausaler Zusammenhang gegeben ist.

---

285 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

## 4.9 Rechtsform

Die Rechtsform und damit die Organisationsart kann ausschlaggebend dafür sein, welches Verhältnis der Berater zur Politik pflegt, da aus einer Rechtspersönlichkeit eine gewisse Stellung gegenüber dem Beratenen hergeleitet werden kann. Es gibt hierbei eine große Bandbreite von Möglichkeiten, eine Organisation rechtlich zu formalisieren, denn durch die Heterogenität der Beratungslandschaft gibt es eine große Vielfalt von Rechtsformen, die potenziell infrage kommen. Tabelle 11 veranschaulicht die Rechtsformen von insgesamt 30 Akteuren, zu denen die Rechtspersönlichkeit identifiziert werden konnten. Bei den insgesamt fünf Stiftungen – damit sind sowohl Stiftungen bürgerlichen und öffentlichen Rechts als auch gemeinnützige Stiftungen zusammengefasst – sowie vier gemeinnützigen GmbHs (gGmbH) ergibt sich eine vergleichsweise gleichmäßige Verteilung zwischen internen, umstrittenen und externen Beratungsakteuren. Als „Behörde“ wurden diverse Organisationsformen wie Körperschaften des öffentlichen Rechts, Bundesanstalten oder sogenannte besondere Dienststellen zusammengefasst, die alle vier – wenig überraschend – zu den internen Beratungsakteuren gehören. Nur ein externer Akteur – die Rechtsanwaltskanzlei Offer & Mastmann – ist als Partnerschaftsgesellschaft formalisiert. Insgesamt 15 Beratungseinrichtungen und damit die meisten Akteure (50 %) organisieren sich als eingetragene Vereine. Für einige Fälle konnte jedoch im Rahmen der Recherche die Rechtsform nicht ermittelt werden (AD und SVR-Wirtschaft). Einige Einrichtungen stellen zudem keine rechtlich selbstständigen Entitäten dar und werden daher von einer anderen Organisation vertreten. Hierzu gehören beispielsweise die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, die rechtlich nur eine Unterabteilung der Bundestagsverwaltung sind,<sup>286</sup> und das BAMF-FZ, das als Organisationseinheit innerhalb des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge formalisiert ist.<sup>287</sup> Damit besitzen zwei interne Akteure keine eigene Rechtspersönlichkeit.

<sup>286</sup> Vgl. BACKHAUS-MAUL 1990.

<sup>287</sup> Vgl. Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

Tabelle 11: Rechtsformen der Beratungsakteure

|                                   | Stiftung        | Verein                                                      | Behörden-<br>struktur | gGmbH             | Partner-<br>schafts-<br>gesell-<br>schaft |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------------------------------|
| Intern                            | SWP             | DeZIM, DJI                                                  | BA, BiB,<br>Bibb, IAB | IDOS              |                                           |
| In der<br>Literatur<br>umstritten | FNF, IfW        | DIW, FES,<br>HeiBS, HSS,<br>ifo, KAS,<br>Leopoldina,<br>RLS |                       | SVR-<br>Migration |                                           |
| Extern                            | BI, BS,<br>HaBS | BDVR,<br>DAV, DGP,<br>IW, RfM                               |                       | HWWI, IZA         | OM                                        |

Anmerkung: Da nicht alle untersuchten Beratungsakteure eine eigene Rechtspersönlichkeit haben bzw. von einigen Akteuren die Rechtsform nicht identifiziert werden konnte, gilt in dieser Tabelle ausnahmsweise N=30.

Insgesamt vier von acht internen Akteuren (50 %) sind als Behörden organisiert. Ferner organisieren sich fünf von elf externen Akteuren (rund 45 %) als Verein. In der Gruppe der umstrittenen Beratungseinrichtungen sind acht von elf wissenschaftlichen Beratungsakteuren (rund 73 %) als Verein organisiert. Ursächlich sind jedoch fünf parteinahe Stiftungen, die – entgegen ihrem Namen – von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF) abgesehen, als eingetragene Vereine organisiert sind.<sup>288</sup> Werden diese herausgerechnet, ist ansonsten die Verteilung der Rechtsformen unter internen, umstrittenen und externen Akteuren ähnlich und unterscheidet sich nicht signifikant, abgesehen von behördlichen Strukturen, die sich ausschließlich in der Beratung von innen finden.

Auffällig ist allerdings, dass die Politik bei den meisten umstrittenen und internen Beratungseinrichtungen beteiligt ist. So sind – um nur ein

<sup>288</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.): Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006, S. 8f. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412014/9ecd48358f1c2e-a36708961cdf5d7eb/WD-1-164-06-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

paar Beispiele zu nennen – der Bund und das Land Berlin ständige Mitglieder des als Vereins organisierten DIW,<sup>289</sup> das Bundesinnenministerium ist Gesellschafter des als gGmbH organisierten SVR-Migration<sup>290</sup> und das Land Schleswig-Holstein ist Stifter des als Stiftung organisierten IfW.<sup>291</sup> Dementsprechend sitzen Vertreter der Länder, des Deutschen Bundestages oder der Bundesexekutive in den Organisationen der jeweiligen Beratungseinrichtungen, wie beispielsweise den Kuratorien. Diese dienen jedoch nur organisationalen Zwecken und sind nicht beratungsrelevant. Bei externen Beratungsakteuren ist hingegen keine Beteiligung von Personen aus dem politisch-administrativen Bereich erkennbar.

#### 4.10 Finanzierung

Für die Fragestellung dieser Arbeit, nämlich bezüglich der Auswirkungen der institutionellen Einbettung auf wissenschaftliche Beratungsakteure der Migrationspolitik, ist auch die Finanzierung von Bedeutung. Dabei wird im nachfolgenden nicht die Höhe der Finanzierung untersucht, da diese – vor allem bei externen Akteuren – oft nicht aus allgemein verfügbaren Quellen zu entnehmen ist. Stattdessen wird in diesem Unterkapitel die Herkunft der Finanzmittel analysiert, also ob die Geldmittel staatlich sind oder von Dritten stammen. Die Geldmittel können damit entweder „hauptsächlich staatlich“ oder „hauptsächlich extern“ sein oder aber eine „gemischte“ Herkunft aufweisen.<sup>292</sup> Eine solche Zuordnung muss jedoch nicht bedeuten, dass Beratungsakteure nur eine einzige Geldquelle zur Finanzierung haben müssen. Wissenschaftliche Beratungsakteure können

289 Siehe § 5 Absatz 3 der Satzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung – DIW Berlin (Institut für Konjunkturforschung), vom 12.01.2020. URL: [https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw\\_01.c.82316.de/satzung\\_diw\\_20201112\\_final.585498.pdf](https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.82316.de/satzung_diw_20201112_final.585498.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

290 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

291 Siehe § 1 Absatz 2 der Satzung des Kiel Instituts für Weltwirtschaft (IfW) – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen, vom 06.12.2021. URL: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Media/Communication\\_Center/Documents/Satzung\\_Institut\\_fuer\\_Weltwirtschaft.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/Media/Communication_Center/Documents/Satzung_Institut_fuer_Weltwirtschaft.pdf) (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

292 Zustimmung HUSTEDT/VEIT/FLEISCHER 2010, S. 19.

verschiedene Quellen für ihre finanziellen Mittel haben, wie beispielsweise der Erlös aus dem Verkauf von Büchern. Extern finanzierte Einrichtungen können allerdings dennoch staatliche Zuschüsse oder staatliche Mittel im Rahmen der Auftragsforschung erhalten. So wird beispielsweise ein Beratungsakteur, der zu einem großen Teil, aber nicht ausschließlich, staatlich finanziert ist, als „hauptsächlich staatlich“ kategorisiert, während Beratungseinrichtungen, die sich hauptsächlich aus externen Geldquellen speisen, trotz etwaiger staatlicher Fördermittel, als „hauptsächlich extern“ eingestuft werden. Damit ist der primäre, aber nicht der alleinige Förderer von Bedeutung. Die „gemischte Finanzierung“ dient nur für diejenigen Fällen, in der staatliche und externe Geldquellen einen etwa gleich großen Umfang einnehmen.

Wie aus Tabelle 12 hervorgeht, überwiegt unter den untersuchten migrationspolitischen Beratungsakteuren eindeutig eine vom Staat getragene Finanzierung. Lediglich bei rund einem Drittel der Akteure ist der Staat nicht der Hauptgeldgeber der Beratung. So werden alle internen und umstrittenen Beratungseinrichtungen hauptsächlich staatlich finanziert. Die externe Beratung verhält sich hierzu diametral, denn kein externer Akteur wird hauptsächlich staatlich getragen, stattdessen überwiegt die externe Finanzierung durch Dritte. Eine gemischte Finanzierung und somit weder eine eindeutig staatliche noch externe Überlegenheit haben zwei externe Akteure – das Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BI) sowie das Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA). Beide Einrichtungen betreiben zu einem großen Teil Auftragsforschung, die unter anderem von diversen Bundesministerien finanziert wird, was ursächlich für die gemischte Finanzierungsstruktur dieser Organisationen ist.

Tabelle 12: Herkunft der Finanzierung der Beratungsakteure

|                             | Hauptsächlich staatlich                                                                  | Gemischt | Hauptsächlich extern                            |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------|
| Intern                      | BA, BAMF-FZ, BiB, Bibb, DeZIM, DJI, IAB, IDOS, SWP, WD                                   |          |                                                 |
| In der Literatur umstritten | DIW, FES, FNF, HeiBS, HSS, ifo, IfW, Leopoldina, KAS, RLS, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft |          |                                                 |
| Extern                      |                                                                                          | BI, IZA  | AD, BDVR, BS, DAV, DGP, HaBS, HWWI, IW, RfM, OM |

Es wird deutlich, dass sich institutionell stärker und schwächer angebundene Beratungsakteure eindeutig anhand ihrer Herkunft der finanziellen Mittel unterscheiden. Die Politik finanziert dabei maßgeblich sowohl die interne als auch die umstrittene Beratung. Die von einigen Wissenschaftlern in der Forschungsliteratur vertretene Position, die Beratungslandschaft sei „primär staatlich finanziert“,<sup>293</sup> kann jedoch relativiert werden. Stattdessen sind nur Einrichtungen, die dem politisch-administrativen System nahestehen – immerhin die Mehrheit der wissenschaftlichen Beratungsakteure – hauptsächlich staatlich finanziert, rund ein Drittel jedoch nicht. Die meisten externen Akteure jenseits der Auftragsforschung bekommen keine größeren staatlichen Zuwendungen. Stattdessen überwiegen hier andere finanzielle Quellen. So wird beispielsweise der Rat für Migration von der Freudenberg Stiftung finanziell getragen,<sup>294</sup> das Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut von der Handelskammer Hamburg,<sup>295</sup> das Institut

293 FRIEDRICHS et al. 2019, S. 27f.

294 Vgl. Rat für Migration (Hrsg.): Über uns, o. J. URL: <https://rat-fuer-migration.de/ueber-uns/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

295 Vgl. Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (Hrsg.): Leitbild, o. J. URL: <https://www.hwwi.org/ueber-uns.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

der deutschen Wirtschaft von Arbeitgeberverbänden und Unternehmen<sup>296</sup> und die Hans-Böckler-Stiftung von arbeitnehmernahen Einrichtungen<sup>297</sup>. Vor allem die Bertelsmann Stiftung ist finanzstark, da sie als Hauptanteilseigner des Bertelsmann-Konzerns über hohe Einnahmen verfügt.<sup>298</sup>

Im Vergleich zur Weisungsgebundenheit (vgl. Kap. 4.1) wird deutlich, dass die umstrittene Beratungskategorie keiner Weisung der Politik folgen muss, dennoch aber von der Politik getragen wird, während die interne Beratung weisungsgebunden und finanziell vom Staat abhängig ist. Die Politik scheint mit der finanziellen Unterstützung daher nicht primär die Absicht zu haben, politische Beratung zu steuern, sondern versucht vielmehr – wenigstens in der umstrittenen Beratung – unabhängige, wissenschaftlich-fundierte und damit auch kostspielige Beratung und Forschungsprojekte zu ermöglichen.<sup>299</sup> Dies wurde auch in den Interviews deutlich:

Natürlich ist die Tatsache, dass der SVR in die institutionelle Förderung eingegangen ist und nicht [...] fragen muss: Werden wir weiter finanziert? Das war ein Jahr lang mal so, bis wir verhandelt haben, dass der SVR institutionell finanziert ist. Dieses gibt ihm natürlich die Sicherheit und Verlässlichkeit, auf guter Grundlage weiter seine Arbeit zu leisten. Denn, wenn man nicht weiß, ob man im nächsten Jahr finanziert wird, wird man schlechterdings nicht die Sachverständigen finden, die bereit sind, auf dieser Basis zu arbeiten. Dann wird man auch nicht die Sicherheit haben, dass der wissenschaftliche Stab, der uns ja unterstützt hat, immer und uns weiterhin stützt, überhaupt geeignetes Personal einzustellen, um Hintergrundforschung zu machen.<sup>300</sup>

296 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Institut, o. J. URL: <https://www.iwkoeln.de/institut.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

297 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Mitbestimmt durch die Krise. Jahresbericht 2021, Düsseldorf: Hans Böckler, 2021, S. 70.

298 Vgl. SCHULER, Thomas: Bertelsmannrepublik Deutschland. Eine Stiftung macht Politik, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2010.

299 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

300 Ebd.

Damit ermöglicht eine staatliche Finanzierung erst unabhängige, wissenschaftliche Beratung, da externe Akteure oft nicht das Geld für eine dauerhafte Beratungsstruktur haben. Thomas Groß gibt zudem zu bedenken, dass finanziell stärkere Einrichtungen oft auch im Vergleich zum RfM mehr Personal haben und dadurch mehr Beratungsergebnisse, auch in kürzerer Zeit, produzieren können.<sup>301</sup>

#### 4.11 Angestelltenverhältnis

Wissenschaftliche Beratungsakteure können sich in ihrer personellen Zusammensetzung unterscheiden.<sup>302</sup> So können beispielsweise Gremien ausschließlich aus Experten oder auch mit Politikern und Vertretern von Unternehmen und Verbänden besetzt sein. Auch die Kooption kann von der Politik beeinflusst sein, wenn beispielsweise das politische Personal entscheidet, wer in beratungsrelevanten Positionen von Forschungseinrichtungen tätig ist. Damit stellt die personelle Zusammensetzung und die Art ihrer Einsetzung, Berufung und Einstellung ein Unterscheidungsmerkmal wissenschaftlicher Beratungsakteure dar. Jedoch stellte sich die Untersuchung des Personals als schwierig heraus: Die Zusammensetzung des Personals ist nur bei Expertengremien interessant, doch nur zwei der 34 in dieser Studie betrachteten wissenschaftlichen Beratungsakteure sind solche Gremien. Das Kooptionsverfahren ist ebenfalls als Operationalisierung ungeeignet, da zumeist nur Spitzenpositionen wie beispielsweise die Direktoren der Ressortforschungseinrichtungen staatlich kooptiert sind, der weitaus größere Teil des beratungsrelevanten, wissenschaftlichen Personals in Forschungseinrichtungen und wissenschaftlichen Stäben wird jedoch ohne eine staatliche Mitsprache eingestellt, was eine Untersuchung in diesem Fall ebenfalls nicht aussagekräftig macht. Daher wird sich in diesem Unterkapitel auf das Angestelltenverhältnis fokussiert: Die in Gremien und Forschungseinrichtungen tätigen Experten können fest eingestellt sein („Professionalisierung“) – und damit werden die Gehälter

301 Vgl. Interview mit Thomas Groß (Anhang 4).

302 Siehe beispielsweise HUSTEDT/VEIT/FLEISCHER 2010, S. 19; MAYNTZ 2006, S. 116.

beispielsweise vom Staat bezahlt – oder sie sind ehrenamtliche Mitglieder und stehen somit in keinem direkten Abhängigkeitsverhältnis zu ihren Finanzgebern. Dabei wird sich nachfolgend stets auf das für die wissenschaftliche Beratung relevante Personal bezogen, während beispielsweise das zumeist festangestellte Verwaltungspersonal nicht von Bedeutung ist.

Tabelle 13: Angestelltenverhältnis der Beratungsakteure

|                             | Ehrenamtlich                              | Professionalisiert                                     |
|-----------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Intern                      |                                           | BA, BAMF-FZ, BiB, Bibb, DeZIM, DJI, IAB, IDOS, SWP, WD |
| In der Literatur umstritten | Leopoldina, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft | DIW, FES, FNF, HeiBS, HSS, ifo, IfW, KAS, RLS          |
| Extern                      | AD, BDVR, DAV, DGP, RfM                   | BI, BS, IZA, HaBS, HWWI, IW, OM                        |

Die Mehrheit der Beratungsakteure – 26 von 34 (rund 76 %) – weist eine professionalisierte Angestelltenstruktur auf (vgl. Tabelle 13). Die allgemeine Bevorzugung professionalisierter Strukturen liegt darin begründet, dass hierdurch das Personal dauerhaft gebunden werden kann und so genügend Experten gefunden werden können, die in politikberatend tätigen Einrichtungen arbeiten möchten. Zugleich schafft dies eine Unabhängigkeit von den Interessen Dritter, da festangestelltes Personal weniger anfällig für Korruptionen ist. Ferner bewirkt eine Professionalisierung, dass gezielter an Forschungsprojekten gearbeitet werden kann oder Experten für spezifische Beratungsthemen angestellt werden, womit professionalisierte Strukturen eher mit Spezialisierung einhergehen. Bei ehrenamtlichen Strukturen muss hingegen aufgrund der Freiwilligkeit immer auf die aktive Teilnahme der Mitglieder an Beratungen gehofft werden, wie sich am Beispiel des Rates für Migration zeigt:

[...] auf jeden Fall nachteilig ist die ehrenamtliche Struktur. Es ist damit einzelfallabhängig. Es gibt auch Arbeitskreise und Sektionen, die mal mehr, mal weniger aktiv sind. Dadurch ist es nicht

möglich, bestimmte Themen systematisch zu bearbeiten. Es sind meistens eher ad hoc-Stellungnahmen.<sup>303</sup>

Dementsprechend überwiegen professionalisierte Strukturen auch in Hinblick auf den institutionellen Kontext: Die Beratung von innen ist ausschließlich professionalisiert und bevorzugt damit festangestellte Personalstrukturen gegenüber ehrenamtlich tätigen Beratern, wobei dies auch mit der administrativen Organisationsstruktur staatlicher Einrichtungen erklärt werden kann, die keinen Raum für ehrenamtliche Verhältnisse lässt. Dementsprechend werden die Gehälter von internen Beratern vom Staat bezahlt, womit ein finanzielles Abhängigkeitsverhältnis zur Politik besteht. Die Gruppe der umstrittenen Beratungsakteure ist ebenfalls mehrheitlich von Professionalisierung geprägt, denn nur drei haben beratungsrelevante, ehrenamtliche Strukturen. Allerdings gilt dies nur eingeschränkt: Die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina und die beiden Sachverständigenräte für Integration und Migration (SVR-Migration) sowie zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR-Wirtschaft) wurden zwar der ehrenamtlichen Kategorie zugeordnet, da wesentliche Teile der beratungsrelevanten Mitglieder – vor allem in den eigentlichen Gremien – ehrenamtlich tätig sind,<sup>304</sup> jedoch werden alle drei Einrichtungen in ihrer Beratungstätigkeit von einem inhärenten wissenschaftlichen Stab unterstützt, der eigene Forschungsprojekte durchführt und professionalisiert ist.<sup>305</sup> Somit stellen sie eher eine Mischform mit Tendenz zur Ehrenamtlichkeit dar. Eine Erklärung, warum Expertengremien eher ehrenamtlich arbeiten, ist die damit verbundene Unabhängigkeit, denn die

ehrenamtliche Struktur sorgt dafür, dass man sich auch mit Politik anlegen kann, weil man nicht von seinem Arbeitgeber abhängig ist.<sup>306</sup>

303 Interview mit Thomas Groß (Anhang 4).

304 Dennoch sind diese über ihre Anstellung als Hochschullehrer zumeist auch Landesbeamte. Dennoch sind sie in Hinblick auf die Expertengremien ehrenamtlich tätig und bekommen allenfalls eine Aufwandsentschädigung für ihre Gremienarbeit, vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2); Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

305 Am Beispiel der SVR-Migration siehe Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

306 Ebd.

Die externe Beratung weist hingegen öfter ehrenamtliche Strukturen auf. Während sieben externe Akteure professionalisiert sind, weisen fünf eine ehrenamtliche Struktur auf. Dies lässt sich bei einigen Beratungsakteuren – neben der erwünschten Unabhängigkeit – auch auf eine geringere finanzielle Ausstattung im Vergleich zur internen Beratung zurückführen.<sup>307</sup>

Es zeigt sich, dass sich politikberatende Organisationen anhand des Angestelltenverhältnisses ihres Personals bzw. ihrer Mitglieder unterscheiden. Interne und umstrittene Akteure sind mehrheitlich professionalisiert. Als staatlich finanzierte Einrichtungen (vgl. Kap. 4.10), werden die Gehälter der Berater damit vom Staat bezahlt. Die externe Beratung weist hingegen sowohl professionalisierte als auch ehrenamtliche Strukturen auf, wobei die Gehälter externer Akteure mit Ausnahme gemischt-finanzierter Einrichtungen nie unmittelbar von der Politik abhängig sind.<sup>308</sup>

## 4.12 Steuerungspotenzial der Politik

Die Politik hat zahlreiche Motive, die Beratung zu steuern (vgl. Kap. 2.2). Folgerichtig besteht aufgrund dessen die Befürchtung, dass Berater beeinflusst werden, um von der Politik gewünschte Ergebnisse zu erzielen oder um Ideen der Politik durch die Wissenschaft *a posteriori* zu legitimieren, anstatt wissenschaftliche Politikberatung für die Fortentwicklung von Policies oder das Hinweisen auf Defizite zu nutzen.<sup>309</sup> Dabei gibt es Beratungsakteure, denen eine größere Unabhängigkeit zugesprochen wird als anderen. Vorstellbar wäre, dass interne Beratungsorganisationen aufgrund ihrer Nähe zum politischen System ein größeres Potenzial haben von der Politik in ihren Beratungsprozessen und -inhalten gesteuert zu werden im Vergleich zu externen Akteuren, die als deutlich unabhängiger von politischem Einfluss gelten, gleichwohl der externen Beratung eine Nähe zu

307 Dies zeigt sich beispielsweise am Rat für Migration, vgl. Interview mit Thomas Groß (Anhang 4).

308 Bei diesem Aspekt wird die vom Staat in Auftrag gegebene Forschung ausgeblendet, da der Staat bei Auftragsforschung die Gehälter der Experten nicht unmittelbar bezahlt und damit kein direktes Abhängigkeitsverhältnis besteht.

309 Vgl. RENVERT 2014; CASSEL/BAUMANN 2019, S. 288; LENTSCH 2015, S. 321; MAYNTZ 2006, S. 116.

interessengeleiteten Verbänden und Unternehmen vorgeworfen werden kann, was jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit ist.

„Der Grad der Unabhängigkeit eines Gremiums lässt sich insbesondere daran festmachen, inwieweit es institutionell, personell, finanziell und inhaltlich selbstständig ist.“<sup>310</sup> Daher wird als Grundlage der Beurteilung auf die Erkenntnisse der vorausgegangenen Unterkapitel zurückgegriffen: Erstens die Weisungsgebundenheit gegenüber der Politik und damit die Möglichkeit, Beratungsanfragen abzulehnen (vgl. Kap. 4.1); zweitens das Angestelltenverhältnis, aus dem Abhängigkeitsverhältnisse gegenüber dem (staatlichen) Arbeitgeber hergeleitet werden können (vgl. Kap. 4.11); drittens die Finanzierung als Grundlage einer wirtschaftlichen Abhängigkeit (vgl. Kap. 4.10); sowie viertens die Rechtsform, da hieraus eine eigene Rechtspersönlichkeit des wissenschaftlichen Beratungsakteurs und damit eine unabhängige Stellung von staatlichen Stellen geschlussfolgert werden kann (vgl. Kap. 4.9). In diesem Kapitel wird nachfolgend das Steuerungspotenzial der jeweiligen wissenschaftlichen Beratungsakteure verglichen, indem sie den drei Bewertungsstufen „gering“, „mittel“ und „hoch“ zugeordnet werden. Hierbei geht es um die Beurteilung des *Potenzials* einer politischen Steuerung. Ob, warum und inwiefern die Politik diese Potenziale auch tatsächlich ausnutzt, wird hingegen in dieser Arbeit nicht näher untersucht.

Tabelle 14: Steuerungspotenzial der Politik auf wissenschaftliche Beratungsakteure

|                             | Gering                                                   | Mittel                                        | Hoch                            |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------|
| Intern                      |                                                          | DeZIM, DJI, IDOS, SWP                         | BA, BAMF-FZ, BiB, Bibb, IAB, WD |
| In der Literatur umstritten | Leopoldina, SVR-Migration, SVR-Wirtschaft                | DIW, FES, FNF, HeiBS, HSS, ifo, IfW, KAS, RLS |                                 |
| Extern                      | AD, BI, BDVR, BS, DAV, DGP, HaBS, HWWI, IW, IZA, OM, RfM |                                               |                                 |

310 CASSEL/BAUMANN 2019, S. 289; übereinstimmend WEINGART/LENTSCH 2008, S. 55–56.

Der Vergleich zwischen den wissenschaftlichen Beratungsakteuren der deutschen Migrationspolitik zeigt, dass vor allem interne Akteure das Potenzial haben, von der Politik gesteuert zu werden, wie aus Tabelle 14 hervorgeht. Insgesamt sechs interne Beratungseinrichtungen sind sowohl weisungsgebunden als auch von der Politik finanziell abhängig, zugleich ist das Personal festangestellt und damit abhängig vom staatlichen Arbeitgeber. Zudem haben diese Akteure zumeist entweder keine eigene Rechtspersönlichkeit oder werden als Behörden und behördenähnlichen Strukturen von Bundesministerien rechtlich beaufsichtigt. Vier weitere interne Beratungseinrichtungen sind, wie auch neun umstrittene Akteure, in die mittlere Kategorie eingestuft, weil sie zwar professionalisiert und staatlich finanziert sind, aber nicht weisungsgebunden arbeiten und zudem über eine eigene Rechtspersönlichkeit als Verein, Stiftung oder gGmbH verfügen. Am geringsten ist das Potenzial einer staatlichen Steuerung bei allen externen Akteuren, gleichwohl einige externe Politikberater auch staatliche Auftragsforschung annehmen und hierdurch von staatlicher Finanzierung abhängen. Sie stehen jedoch ansonsten in keinem weiteren Abhängigkeitsverhältnis zum Staat. Das Steuerungspotenzial von drei umstrittenen Beratungsorganisationen wurde ebenfalls aufgrund der ehrenamtlichen Struktur und trotz einer staatlichen Finanzierung als gering beurteilt. Es lässt sich daraus schließen, dass die staatliche Nähe die Möglichkeiten der Politik vergrößert, Beratungsorganisationen zu beeinflussen. Damit hängen Steuerungspotenzial bzw. Unabhängigkeit mit dem institutionellen Kontext zusammen. Dies stimmt mit den Ergebnissen anderer Studien überein.<sup>311</sup>

Allerdings kann aus der bloßen Möglichkeit einer politischen Steuerung nicht geschlussfolgert werden, ob und was genau beeinflusst wird, also ob beispielsweise eher die organisationale Struktur und Arbeitsweise, die Themenauswahl, die Erarbeitung des empirischen Materials oder die Beratungsinhalte einschließlich Auswahl von Forschungsmethoden und

311 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008, S. 40; STOLL, Peter-Tobias: Wissenschaft, Parlament und Regierung, in: KRAUL, Margret/ders. (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen: Wallstein, 2011, S. 93–114. Ablehnend hierzu HUSTEDT/VEIT/FLEISCHER 2010, S. 21; VICISKA, Kristina: Politikberater als Mitregenten Wissenschaftliche Politikberatung in Frankreich und Deutschland, Hamburg: Diplomica Verlag, Hamburg, 2012, S. 111.

-design gesteuert werden könnten. Jedoch ist es unwahrscheinlich, dass die Politik die wissenschaftliche Arbeitsweise beeinflussen möchte. Zum einen fehlt es politischen Entscheidungsträgern zumeist an empirisch-wissenschaftlicher Erfahrung, um Methodik und Forschungsdesign festlegen sowie beurteilen zu können, wie diese das von ihnen gewünschten Ergebnis hervorbringen. Zum anderen könnte eine zu große staatliche Beeinflussung die öffentliche Akzeptanz und damit die Legitimationsfunktion (vgl. Kap. 2.2) wissenschaftlicher Politikberatung – die auf eine als allgemein hoch angesehene Unabhängigkeit aufbaut – schmälern, worunter die Legitimation politischer Entscheidungsprozesse insgesamt leiden würde.<sup>312</sup>

Umgekehrt ist meine Erfahrung mit den Ministerien, auch mit dem Kuratorium, dass die Politik selber ein großes Interesse an dieser Unabhängigkeit hat, weil erst dadurch die wissenschaftliche Politikberatung ja glaubwürdig ist. Also wenn sie sich auch auf Ergebnisse und Empfehlungen des Sachverständigenrats bezieht, können sie dies mit größerer Glaubwürdigkeit machen, weil der Sachverständigenrat auch als unabhängiges Gremium wahrgenommen wird und dieses auch ist.<sup>313</sup>

In der Regel verfügen daher auch interne, weisungsgebundene Einrichtungen über eine Autonomie im Bereich der Methoden- und Theorienwahl. Stattdessen kann davon ausgegangen werden, dass die Politik lediglich versucht, ihre Informationsbedürfnisse zu decken und damit „politisch robuste“ Beratung zu fordern. Sie möchte aber weiterhin eine unabhängige und „epistemisch robuste“ Forschung (vgl. Kap. 2.2). Das bedeutet, dass die Politik vor allem in der internen Beratung zwar potenziell viele Möglichkeiten der Beeinflussung hat, sie aber nicht zwingend vollerschöpfend ausnutzen muss.<sup>314</sup> Wohlwollend interpretiert, kann die interne Beratung stärker am tatsächlichen Beratungsbedarf der Politik orientiert werden, um „bessere“ Beratungsinhalte zu produzieren. Die Politik formt, unterstützt und

312 Vgl. JESKE/PAPENFUSS 2006, S. 129.

313 Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

314 Zustimmend SCHÜTZ-IERACE 2010, S. 27. Differenzierter sehen es KORINEK/VEIT 2013, S. 267.

gewährleistet also interne Beratungsprozesse. So kann beispielsweise die staatliche Finanzierung zwar für ein staatliches Abhängigkeitsverhältnis sorgen, zugleich gewährleistet sie aber auch Unabhängigkeit und ermöglicht erst eine umfassende, zeitaufwendige, unabhängige wissenschaftliche Politikberatung.<sup>315</sup> Werden die Gehälter vom Staat bezahlt, besteht zwar ein Abhängigkeitsverhältnis, jedoch ermöglicht eine Professionalisierung erst wissenschaftliche Forschung und Beratung. Zwar sind einige Akteure weisungsgebunden und haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, wodurch sie in der Themenwahl unfrei sind, aber nicht in der Forschung, Methodik und Interpretation der Ergebnisse. Es lässt sich letztlich beurteilen, dass institutionell eingebundene Akteure ein größeres Potenzial aufweisen, von der Politik in ihren Beratungsprozessen gesteuert zu werden. Die Behauptung, interne Beratung würde „nur nachsprechen“, was die Politik vorgibt, lässt sich im Rahmen dieser Studie aber nicht erhärten.

#### 4.13 Einflusspotenzial auf politische Entscheidungen

Nachdem im vorherigen Unterkapitel das Potenzial der Politik, Beratungsinhalte zu steuern, untersucht wurde, soll in diesem Unterkapitel folgerichtig das Einflusspotenzial wissenschaftlicher Beratungsakteure auf politische Entscheidungsprozesse beurteilt werden. Das Erkenntnisinteresse besteht dabei darin, ob der institutionelle Kontext nicht nur das Potenzial beeinflusst, wissenschaftliche Politikberatung zu steuern, sondern *vice versa*, ob Beratungsakteure durch ihre Nähe zum politisch-administrativen System auch ein höheres Potenzial aufweisen, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, wie es bei expertokratischen Unkenrufen oft befürchtet wird.<sup>316</sup> So sorgt beispielsweise das Prinzipal-Agenten-Problem dafür, dass Beratungsakteure gegenüber der Politik einen informationellen Vorteil haben, den sie machtpolitisch nutzen könnten (vgl. Kap. 2.2).<sup>317</sup>

315 Vgl. CASSEL/BAUMANN 2019, S. 289.

316 Dies geht so weit, dass Hans-Peter Vierhaus 1993 von der Politikberatung als „Vierte Gewalt“ sprach. Siehe VIERHAUS, Hans-Peter: Sachverstand als Vierte Gewalt?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1993 12 (1), S. 36–41.

317 Es zeigte sich allerdings im Rahmen der Recherche zu dieser Arbeit, dass der Prinzipal-Agenten-Ansatz – von einigen wenigen wirtschaftswissenschaftlich angeregten

Während jedoch das Steuerungspotenzial anhand mehrerer Faktoren wie etwa dem Angestelltenverhältnis und der Finanzierung operationalisiert werden konnte, lässt sich der letztendliche „Erfolg“ von Politikberatung, also ob den Empfehlungen der Experten Folge geleistet wird, schwer identifizieren und messen. Es geht sogar insoweit, dass nicht pauschal beurteilt werden kann, ob sich interne und externe Akteure in ihrem politischen Einflusspotenzial unterscheiden. Hierfür gibt es drei Gründe:<sup>318</sup>

*Erstens* besteht das wissenschaftlich-analytische Problem, was genau als Erfolgsfaktor von Beratung angesehen werden kann: direkte, unveränderte Übernahme oder wenn bereits über die Beratungsinhalte gestritten wird?<sup>319</sup> Wenn überhaupt, so ist die direkte Wirkung von Beratung eher die Ausnahme,<sup>320</sup> da die Wirkungsbedingungen äußerst komplex sind<sup>321</sup> sowie der Einfluss graduell, inkrementell oder indirekt<sup>322</sup> beispielsweise durch Diffusion<sup>323</sup> und Policy-Lernen<sup>324</sup> – und damit von den politischen

---

Arbeiten abgesehen – noch nicht in der Beratungswissenschaft Eingang gefunden hat.

318 Einen guten Überblick, wieso Erfolg und Einfluss von Beratung schwer messbar sind, bietet MÜNKLER 2020, S. 45–51.

319 Für weitergehende theoretische Überlegungen siehe RIMKUTĖ, Dovilė: Explaining Differences in Scientific Expertise Use: The Politics of Pesticides, in: *Politics and Governance* 2015 3 (1), S. 114–127, hier: S. 117–120.

320 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 46; SIEFKEN, Sven T.: Politikberatung durch Expertenkommissionen – Chance oder Risiko für die Inklusion schwacher Interessen?, in: LINDEN, Markus/THAA, Winfried (Hrsg.): *Die politische Repräsentation von Fremden und Armen*, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 99–118; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 32; BONSS, Wolfgang: Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine ‚Lerngeschichte‘ der Politikberatung?, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 2004 50, S. 32–45.

321 Vgl. BEYME 1997, S. 156; SHEARER et al.: Why do policies change? Institutions, interests, ideas and networks in three cases of policy reform, in: *Health Policy and Planning* 2016 31 (9), S. 1200–1211; LIVERANI 2013.

322 Vgl. HUSTEDT/VEIT/FLEISCHER 2010, S. 20.

323 Zu Diffusionsprozessen siehe TEWS, Kerstin: *Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzeptes*, FU Berlin: FFU-report 2002; HOLZINGER, Katharina/JÖRGENS, Helge/KNILL, Christoph: *Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen*, in: dies. (Hrsg.): *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken* (= *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38), S. 11–35.

324 Für Weitergehendes siehe FLECKENSTEIN, Timo: *Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel der Hartz-Kommission*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 2004 6, S. 646–675; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 31; LÜTZ, Susanne: *Policy-Transfer und*

Akteuren unbewusst – erfolgen kann. „So dürfte es im Einzelfall kaum möglich sein, eine bestimmte [...] Entscheidung ursächlich auf einen bestimmten Ratschlag zurückzuführen.“<sup>325</sup>

*Zweitens* sorgt die pluralistische Beratungslandschaft dafür, dass der tatsächliche Einfluss von Politikberatung schwer nachweisbar ist. Aufgrund des heterogenen Beratungsmarktes kann nicht genau festgestellt werden, welcher der unzählbar vielen Beratungsakteure das ausschlaggebende Argument hervorgebracht hat.<sup>326</sup> Nicht zu unterschätzen ist zudem die interessengeleitete Beratung im Rahmen von Lobbyismus, dem noch eher als der wissenschaftlichen Beratung zugeschrieben wird, die Politik beeinflussen zu können.

*Drittens* sorgen politische Handlungslogiken, Verteilungsinteressen und Entscheidungsmodi dafür, dass der Einfluss von Beratern kaum zu identifizieren ist. „Politische Erwägungen bleiben nach wie vor ausschlaggebend, wenn es um die Frage geht, ob man dem Rat von Experten folgt, ihn umsetzt oder nicht.“<sup>327</sup> Zum einen verfolgen Politik und Wissenschaft unterschiedliche Ziele (vgl. Kap. 2.2), wodurch nicht immer die wissenschaftlichen Empfehlungen unmittelbar übernommen werden können. Zum anderen müssen im Laufe des politischen Entscheidungsprozesses häufig Kompromisse eingegangen werden,<sup>328</sup> weswegen ursprüngliche Entwürfe verworfen und verfremdet werden, sodass im Nachhinein nicht erkennbar ist, welche ursprüngliche Idee ausschlaggebend war.

---

Policy-Diffusion, in: BENZ et al. (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 132–143.

325 CASSEL/BAUMANN 2019, S. 297.

326 Vgl. Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

327 SÉVILLE, Astrid: Demokratische Herrschaft und Wissen, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/RÖMHILDT, Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 65–88, hier: S. 66. Siehe weiterhin FÄRBER, Gisela: Warum die wissenschaftliche Politikberatung so unbeliebt ist, in: Wirtschaftsdienst 2022 102 (7), S. 515–517, hier: S. 515; STEINBACH 2022, S. 513.

328 Für weitergehende theoretische Grundlagen siehe ECKER, Alejandro: Herzstück: Kompromisse in der Politik, in: Ruperto Carola 2022 20, S. 42–51; NUNNARI, Salvatore: Dynamic legislative bargaining with veto power: Theory and experiments, in: Games and Economic Behavior 2021 126, S. 186–230.

So gelangen auch die Interviewpartner zu dem Ergebnis, dass sich der tatsächliche Einfluss ihrer Beratungstätigkeit empirisch nicht eindeutig erfassen lässt.<sup>329</sup>

Wenn das sehr spät im Gesetzgebungsprozess ist, hat man weniger Möglichkeiten, große Steuerungsfragen anzusprechen. Was nicht heißt, dass wenn man früher im Gesetzgebungsprozess angefragt wird, dass die Politik dann macht, was der Sachverständigenrat sagt.<sup>330</sup>

Man kann natürlich nie genau diese Kausalität nachweisen: Der SVR hat etwas empfohlen und daraufhin hat die Politik es aufgenommen. Das geht nicht. Dieser einfache Kausalitätsnachweis ist nicht möglich.<sup>331</sup>

Sachverständigenanhörungen sind ein Feld, das ist nach meiner Einschätzung, eher ritualisiert ist, weil die Sachverständigen von den Fraktionen vorgeschlagen werden und in aller Regel erst zu Wort kommen, wenn die Meinungsbildung schon weitgehend abgeschlossen ist. Also dass da wirklich ein offenes Ohr besteht, und Änderungen vorgenommen werden wegen bestimmter Stellungnahmen ist eher selten. [...] Mir hat mal ein Abgeordneter gesagt, wenn ein Experte eine Frage von einem Politiker aus einer anderen Fraktion, die ihn nicht vorgeschlagen hat, bekommt, dann ist das schon ein Erfolg. Eine Frage, wohlgemerkt.<sup>332</sup>

Gleichwohl ist es dennoch möglich, in Einzelfällen den Einfluss einer Beratung zu bestimmen, beispielsweise wenn Vorschläge wissenschaftlicher Beratungsakteure direkt und wortwörtlich übernommen werden<sup>333</sup> oder die Politik sich in Debatten und Veröffentlichungen auf Beratungsinhalte

---

329 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2); Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

330 Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

331 Interview mit Holger Kolb (Anhang 3).

332 Interview mit Thomas Groß (Anhang 4).

333 Vgl. Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

bezieht.<sup>334</sup> Zwar wäre eine naheliegende Schlussfolgerung, dass die interne Beratung aufgrund ihrer Nähe zur Politik auch größere Einflussmöglichkeiten aufweist.<sup>335</sup> Allerdings können im Einzelfall auch Beispiele gefunden werden, wie externe Beratung etwa in Form von Gesetzgebungsoutsourcing<sup>336</sup> Einfluss nimmt. So erstellte die Großkanzlei Linklaters im Juli 2009<sup>337</sup> während der Finanzkrise anstelle des eigentlich hierzu zuständigen Wirtschaftsministeriums einen Entwurf zum „Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“, womit „verfassungsrechtlich Unberufene“<sup>338</sup> einen zu großen Einfluss auf die Politikformulierung einnahmen.<sup>339</sup> Indes sind

- 
- 334 Vgl. SYVÄTERÄ, Jukka/RAUTALIN, Marjaana/MAGYARI, Attila Kustán: From where do legislators draw scientific knowledge? Organizations as scientific authorities in four countries' parliamentary debates, in: *The British Journal of Sociology* 2023 74 (2), S. 222–240; CHRISTENSEN, Johan/HESSTVEDT, Stine: The influence of expert groups: a citation analysis, in: *Journal of European Public Policy* 2023 1, S. 1–36.
- 335 Zustimmend BENZNER, Bodo: Ministerialbürokratie und Interessengruppen. Eine empirische Analyse der personellen Verflechtung zwischen bundesstaatlicher Ministerialorganisation und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1949–1984, Baden-Baden: Nomos, 1989; HUSTEDT/VEIT/FLEISCHER 2010, S. 15; LEDERMANN, Simone: Evidenz und Expertise im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess: Die Rolle von Verwaltung und externen Experten, in: *Swiss Political Science Review* 2014 20 (3), S. 453–485; WÖRNER, Hannes: Gesetzgebungsoutsourcing im verfassungstheoretischen Kontext: Erörterung der Geltungskraft der Verfassung im Bereich externer Politikberatung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2021, S. 12; BLANCKE 2021, S. 218; JESKE/PAPENFUSS 2006, S. 29.
- 336 Vgl. BURKHARDT 2008, S. 189–190; GRASER 2019, S. 42; KLOEPFER, Klaus: Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2011 64, S. 131–134; KRÜPER, Julian: Lawfirm – legibus solutus? Legitimität und Rationalität des inneren Gesetzgebungsverfahrens und das „Outsourcing“ von Gesetzentwürfen, in: *Juristenzeitung* 2010 65, S. 655–662.
- 337 Beispiel entlehnt aus KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine: Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung – eine einleitende Zusammenfassung, in: dies. (Hrsg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung* (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 7–19, hier: S. 8; WÖRNER 2021, S. 12; RISSE, Horst: Verfassungsrechtliche und politische Grenzen des Gesetzgebungsoutsourcing, in: KLÖPPER, Michael (Hrsg.): *Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S. 109–122.
- 338 MEIER, Gert: Rechtliche Bedenken gegen die Quasi-Normierung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln durch verfassungsrechtlich Unberufene, in: *Zeitschrift für Lebensmittelrecht* 1985 11, S. 354–358, zitiert nach DÖHLER 2012, S. 182.
- 339 Für Weitergehendes über die Mitarbeit von Anwaltskanzleien in der Gesetzgebung und im politischen Entscheidungsprozess siehe STREB, Sebastian/TEPE, Markus: Out-

für das im Rahmen des hier näher untersuchten Fachkräfteeinwanderungsgesetzes keine solchen Fälle von Gesetzgebungsoutsourcing bekannt.

In der Forschungsliteratur werden dennoch Aspekte identifiziert, die den Einfluss wissenschaftlicher Politikberatung bestimmen. So sind für William Clark und Giandomenico Majone die Relevanz, Glaubwürdigkeit und Legitimität der Beratung entscheidend.<sup>340</sup> Klaus von Beyme hebt hingegen die Bedeutung des Beratungszeitpunkts hervor: Der Einfluss der Wissenschaft ist im Stadium der Vorbereitung von Entscheidungen am größten und in der Phase der Programmumsetzung am schwächsten.<sup>341</sup> Zudem nimmt gemäß Johann Eekhoff die Bereitschaft, Expertise zu übernehmen, bei Übereinstimmung mit der politischen Agenda zu,<sup>342</sup> wobei die Frage besteht, ob die Beratung wirklich erfolgreich war, wenn die Politiker von vornherein diese politischen Schritte bevorzugten. Rita Süßmuth zeigt hingegen auf, dass bei hohem Handlungsdruck den Empfehlungen der Wissenschaft eher Folge geleistet wird.<sup>343</sup> Ein weiterer Aspekt ist die Konfliktbeladenheit einer Policy: „Je weniger politisch aufgeladen, von politischen Verteilungsinteressen determiniert und durch unverrückbare politische Positionen vorbesetzt ein Politikfeld ist, umso größer sind die Wirkungsmöglichkeiten und Empfänglichkeiten für politikberaten-

---

sourcing Legislative Responsibility? An Explorative Study on Purchasing Legal Advice in the German Law-Drafting Process, in: *German Policy Studies* 2012 8 (1), S. 3–42; KALAGI, Sarah: Die Rolle von Anwaltskanzleien bei der Gesetzesvorbereitung in der Ministerialverwaltung: Ursachen und Probleme am Beispiel der Finanzmarktstabilisierungsgesetze, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2014 45 (3), S. 647–668.

340 Vgl. CLARK, William C./MAJONE, Giandomenico: The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications, in: *Science, Technology & Human Values* 1985 10 (3), S. 6–19.

341 Vgl. BEYME 1997, S. 156.

342 Vgl. EEKHOFF, Johann: Beratungsresistenz der Politiker oder Beratungsinsuffizienz der Wissenschaftler?, in: PRIDDAT, Birger P./THEURL, Theresia (Hrsg.): *Risiken der Politikberatung – Der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 199–208, hier: S. 208.

343 Vgl. SÜSSMUTH 2011, S. 230. Zustimmend hierzu BÖCHER 2007, S. 33; EICHENBERGER et al.: When do decision makers listen (less) to experts? The Swiss government's implementation of scientific advice during the COVID-19 crisis, in: *Policy Studies Journal* 2023, S. 1–20.

de Expertise.“<sup>344</sup> Ferner wird bestimmten Akteuren wie Anwaltskanzleien und temporären Expertenkommissionen ein stärkerer Einfluss auf die Gesetzgebung als beispielsweise Sachverständigenräten zugesprochen.<sup>345</sup> Eine Erklärung hierfür liefern Johan Christensen und Stine Hesstvedt, die in ihrer Studie nachweisen konnten, dass größere administrative Kapazitäten sowie eine verstärkte Einbindung politischer Entscheidungsträger, wie sie beispielsweise parlamentarische Expertenkommissionen haben, den Einfluss politischer Beratungsakteure erhöhen,<sup>346</sup> wodurch der Aspekt der politischen Robustheit (vgl. Kap. 2.2) eine Rolle spielen kann.

Die Stärke des Einflusses scheint dementsprechend eher situativ verschieden zu sein und hängt von der Thematik und jeweiligen Beratungssituation, aber auch vom Politikstil des jeweiligen politischen Entscheidungsträgers ab:

Das ist auch eine Persönlichkeitsfrage. Manche Politiker sind auch beratungsaffiner als andere.<sup>347</sup>

Daher muss jede Beratung einzeln als eine „Einflusschance“ begriffen werden, ohne dass aber das potenzielle Einflusspotenzial pauschal einem Beratungsakteur zugeschrieben werden kann.<sup>348</sup> Letzten Endes steht es der Politik aber frei, wie und auf welcher Grundlage sie sich entscheiden oder wie sie sich zu bestimmten Forschungsergebnissen positioniert. Die Einflussnahme durch die wissenschaftliche Politikberatung lässt sich aber – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht beurteilen. Eine pauschale Antwort, ob bestimmte Beratungsakteure mehr Einfluss haben als andere – egal ob generell oder zu spezifischen Gesetzen wie dem FEG – kann daher nicht gegeben werden. Dementsprechend lässt sich im Rahmen dieser Studie nicht beurteilen, ob sich interne und externe Beratung bezüg-

---

344 STEINBACH 2022, S. 513.

345 Vgl. SIEFKEN 2007; DÖHLER 2012; FLEISCHER 2015, S. 317; CROSS et al.: Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: their impact on legislative amendments in the German Bundestag, in: *West European Politics* 2021 44 (2), S. 354–377.

346 Vgl. CHRISTENSEN/HESSTVEDT 2023.

347 Interview mit Petra Bendel (Anhang 2).

348 Vgl. DÖHLER 2020, S. 22.

lich der Einflussmöglichkeiten voneinander unterscheiden, weswegen dieser Aspekt aus der Studie entfallen muss. Vielmehr scheint es, dass hingegen jeder Beratungsakteur je nach Situation Einflussmöglichkeiten hat.