

6 Zusammenfassung und Synthese

Das Ideal der demokratischen Herrschaft, Wissen und Regierungsgewalt miteinander zu vereinigen, erweist sich bei genauerer Betrachtung als äußerst komplex. Zahlreiche Akteure versuchen ihr methodisch-fundiertes Wissen über Integration und Migration in politische Prozesse einzustreuen. Dabei unterscheidet sich die Art und Intensität, inwiefern die Berater institutionell eingebunden sind. Mithilfe umfangreicher Einzelrecherchen sowie Experteninterviews wurden insgesamt 34 Beratungsorganisationen der Integrations- und Migrationsforschung miteinander verglichen. Durch eine solche, in der Forschungsliteratur nur selten vorzufindende akteurszentrierte Betrachtung konnten in dieser empirisch-vergleichenden Studie untersucht werden, inwiefern sich interne und externe Beratungsakteure unterscheiden. Das Ziel war, anhand dieser Unterschiede und Gemeinsamkeiten die Rahmenbedingungen und Beweggründe sowie bestimmte Muster wissenschaftlicher Politikberatung aufzuzeigen. Die internen Beratungsakteure unterschieden sich dabei aufgrund ihrer Politiknähe in ihren Adressaten, ihrer Wissenschaftlichkeit, ihrer Zielsetzung und ihrer Finanzierungsstruktur teils fundamental von externen Beratungseinrichtungen: Während die interne Beratung auf den politischen Bedarf zugeschnitten ist und dementsprechend auch die hierzu notwendigen Mittel erteilt bekommt, muss die externe Beratung andere Schwerpunkte legen, um als externe Beratungsressource der Politik arbeiten zu können. Es zeigte sich jedoch, dass das dichotome Begriffspaar der internen und externen Beratung nicht ausreicht, um das Beratungsphänomen innerhalb der Integrations- und Migrationspolitik analytisch vollständig zu erfassen. Diese Dichotomie musste daher zu einem

dreiteiligen Modell erweitert werden, indem eine hybride Zwischenstufe zwischen der internen und externen Beratung hinzugefügt wurde. Die sogenannte hybride Beratung vereint hierbei Merkmale der Beratung von innen wie auch der Beratung von außen.

Sowohl in der Nachfrageorientierung als auch in ihren Beratungsadressaten unterschieden sich die meisten Beratungsakteure kaum. Der interne, externe sowie hybride Beratungstyp verfolgen jeweils sowohl die Strategie, die Politik direkt als auch indirekt über den Umweg der Öffentlichkeit anzusprechen. Damit sind sie sowohl nachfrage- als auch angebotsorientiert. Institutionell eingebundene Beratungsakteure neigen aber dennoch tendenziell etwas öfter dazu, die Politik direkt und nachfrageorientiert zu beraten, während die externe Beratung umgekehrt eine leichte Neigung zur indirekten, angebotsorientierten Öffentlichkeitsberatung aufweist. Die hybride Beratung nimmt hingegen eine Zwischenstufe ein, da sie keinen Adressaten bevorzugt.

Bei der Betrachtung der wissenschaftlichen Funktion zeigte sich, dass alle Beratungsakteure unabhängig von ihrer politischen Nähe eine Analysefunktion aufweisen, die interne Beratung erfüllt jedoch deutlich öfter als die externe und hybride zusätzlich die Beobachtungs- und Forschungsfunktion. Auch bei der wissenschaftlichen Ausrichtung ergeben sich explizite Unterschiede: Institutionell eingebundene Akteure sind stärker auf Auftrags- und akademische Forschung ausgerichtet als externe, die eher advokatorische oder partei- und verbandsnahe Forschung bevorzugen. Der hybride Beratungstyp hingegen betreibt gleichermaßen Auftrags- und akademische wie auch partei- und verbandsnahe Forschung.

In ihren Beratungszielen unterschieden sich die Beratungsakteure nur marginal. Sowohl die interne wie auch die externe und hybride Beratung verfolgen mehrheitlich das Ziel, der Politik Empfehlungen in Form von Handlungsoptionen, Kritik und Positionierungen handzureichen, während die bloße Vermittlung von Wissen und Sachverstand signifikant seltener auftritt. Allerdings verteilt sich das Ziel der Wissensvermittlung nicht gleichmäßig. Sie tritt bei der Beratung von innen am häufigsten, bei der Beratung von außen am seltensten auf, wobei dennoch bei allen drei Beratungstypen der empfehlende Charakter von wissenschaftlicher Politikberatung überwiegt.

Die Beratungsakteure unterschieden sich zudem in ihren ausgewählten Zeitpunkten, die Politik zu beraten. Während die interne Beratung gehäuft während des Gesetzgebungsverfahrens die Politik berät, sind hybride Beratungsformen im Vergleich hierzu weniger an den Gesetzgebungsprozess gebunden. Die externe Beratung ist hingegen zu Beginn eines Gesetzgebungsprozesses bzw. kurz vorher am aktivsten.

Die interne wie auch die hybride Beratung sind zudem hauptsächlich staatlich finanziert, während bei der Beratung von außen externe Finanzressourcen überwiegen. Die interne und hybride Beratung haben zudem mehrheitlich eine professionalisierte Personalstruktur, wohingegen die externe Beratung tendenziell einen ehrenamtlichen Charakter aufweist. Bei der Weisungsgebundenheit sind hingegen externe und hybride Akteure sowie etwa die Hälfte der internen Akteure frei von jeglicher politischen Weisung. Beim Steuerungspotenzial der Politik zeigte sich, dass die politische Ebene über die Finanzierung, das Angestelltenverhältnis und die Weisungsgebundenheit mehrere Möglichkeiten hat, die politischen Beratungsprozesse zu steuern und zu formen, da sich interne und hybride Akteure in einem staatlichen Abhängigkeitsverhältnis befinden, gleichwohl keine Rückschlüsse gezogen werden können, ob dieses Potenzial von politischen Entscheidungsträgern auch ausgenutzt wird. Eine Frage, die in dieser Arbeit offen bleibt, ist die Beurteilung des Einflusses, welche interne, hybride und externe Beratung haben können. Zwar besteht in der Literatur die These, dass die interne Beratung ein größeres Einflusspotenzial auf die Politik aufweist, jedoch gibt es auch Beispiele für externe Akteure, die einen großen Einfluss auf die Politikformulierung und den politischen Entscheidungsprozess ausüben.

Auf die Rechtsform und die gewählte Veröffentlichungsform hat hingegen die institutionelle Einbettung keine signifikanten Auswirkungen. Sowohl interne als auch externe und hybride Beratungsformen haben unterschiedliche Rechtspersönlichkeiten und publizieren ihre Beratungsinhalte in unterschiedlichen Veröffentlichungsformaten, ohne dass sich ein signifikantes Muster ergibt, auch wenn behördenähnliche Strukturen naturgemäß vorrangig in der internen Beratung vorzufinden sind.

Zukünftige Untersuchungen müssen jedoch anhand weiterer Unterscheidungsmerkmale die Differenzierung zwischen den drei Typen wei-

ter herausarbeiten sowie ihre Gültigkeit bei anderen politischen Ebenen bestätigen. Auch konnte im Rahmen dieser Arbeit nur die deutsche Bundesebene betrachtet werden und auch andere distinkte Unterscheidungsmerkmale wie die politische Funktion, die gesetzliche Grundlage, das Rollenverständnis oder der *Modus Operandi* der Beratungsakteure wurden aufgrund der zeitlichen Begrenzungen dieser Arbeit nicht in die Studie mitaufgenommen. Des Weiteren wurden aufgrund des Designs dieser Studie bestimmte Beratungsakteure wie beispielsweise Enquete-Kommissionen oder die ministerielle Verwaltung genau so wenig analysiert, wie zahlreiche indirekte Beratungsformate in Form von Veröffentlichungen in Zeitungen und wissenschaftlichen Journalen. Zudem fehlen Erklärungsansätze für die sich in dieser Arbeit ergebenden Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Zwar wurden – im Abgleich mit der vorhandenen Literatur der Beratungsforschung, Politikwissenschaft und Wissenssoziologie – auch die Ursachen der Unterschiede und Gemeinsamkeiten genannt, eine systematische Erklärung ist in diesem Rahmen jedoch nicht möglich und muss weiter eingehend untersucht werden. Ein Beispiel hierfür wäre etwa eine Erklärung für die unterschiedlichen, von internen, hybriden und externen Akteuren ausgewählten Zeitpunkten der Veröffentlichung der Beratungsinhalte, wofür in dieser Arbeit keine Erklärung gefunden werden konnte. Zudem blieb unbeantwortet, inwiefern sich der Einfluss und die Erfolgchancen von wissenschaftlicher Politikberatung zwischen den internen, hybriden und externen Beratungstypen unterscheiden. Daher erscheint es lohnenswert, weitere Forschungsvorhaben in diesem Bereich durchzuführen.

Es zeigte sich aber trotz dieser Limitationen und offen gebliebenen Fragen, dass sich die interne und externe Beratung in wesentlichen Bereichen – wenn aber auch nicht in allen – eindeutig unterscheiden, gleichwohl eine rein dichotome Betrachtung nicht aussagekräftig genug erscheint. Damit bestätigt diese Studie zwar den allgemeinen Konsens der politikwissenschaftlichen Forschungsliteratur, die in der Intern-Extern-Dichotomie ein Spektrum mit zahlreichen Zwischenformen sieht, jedoch ist mit dieser Arbeit erstmals ein analytisches, dreiteiliges Modell entstanden, das dieses Spektrum mit ihren vielen Zwischenstufen besser widerspiegelt. Somit können die Akteure des Wissens und damit des mächtigs-

ten Macht-, Legitimations- und Herrschaftsinstruments der Demokratie besser verstanden werden. Mit dieser Arbeit wurde damit ein wesentlicher Beitrag zum Verständnis der politischen Beratungslandschaft geleistet, auch durch den analytischen Ansatz, das neben interner und externer, auch hybride Beratung als eigene Kategorie betrachtet werden sollte, um zukünftig für dieses Thema eine strukturierte Herangehensweise zu ermöglichen.

