

# 1 Der Politiker fragt, der Wissenschaftler antwortet?<sup>1</sup>

„Die Kopplung von Wissen und Herrschaft ist ein altes Ideal, das nach wie vor aktuell ist.“<sup>2</sup> Damit beschreibt Andreas Blätte das Phänomen von politischer Beratung als ein Ideal demokratischer Herrschaft, denn nur mit ausreichendem, methodisch-fundiertem Wissen über Prozesse und Entwicklungen ist die Politik in einem „schlanken Staat“ hinreichend in der Lage, auf komplexe Themenfelder wie den demographischen Wandel oder die Migration reagieren zu können. „Niemand kann mehr verantwortlich ohne wissenschaftliche Politikberatung entscheiden.“<sup>3</sup> Wissen ist somit nicht nur ein Ideal, sondern auch Instrument und Grundlage, um demokratische Herrschaft zu ermöglichen. Eine solche „Governance des Wissens“<sup>4</sup> wird hierbei sowohl positiv als eine „Demokratisierung

- 1 Überschrift entlehnt aus STRECK, Wolfgang: Wissenschaftliche Politikberatung. Was wird verlangt, was kann sie bieten?, in: HOOSE, Fabian/BECKMANN, Fabian/SCHÖNAUER, Anna-Lena (Hrsg.): Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden: Springer, 2017, S. 489–506, hier: S. 490.
- 2 BLÄTTE, Andreas: Politikberatung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 25–38, hier: S. 26.
- 3 HERZOG, Roman: Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog aus Anlaß des 40jährigen Bestehen des Wissenschaftsrates, Bonn: Universität Bonn, 1997. URL: [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/RomanHerzog/Reden/1997/10/19971002\\_Rede.html](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/RomanHerzog/Reden/1997/10/19971002_Rede.html) (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- 4 TRUTE, Hans-Heinrich: Governance des Wissens, in: WEINGART, Peter/WAGNER, Gert G. (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015, S. 115–137. Siehe in diesem Zusammenhang auch FULLER, Steve: The Governance of Science: Ideology and the Future of the Open Society, Buckingham/Philadelphia, PA: Open University Press, 2000.

der Expertise<sup>45</sup> mit der Devise „speaking truth to power“<sup>46</sup> als auch negativ als eine „Berater-“<sup>47</sup> oder „Räterepublik“<sup>48</sup> in Form eines „Parallel-Parlamentarismus“<sup>49</sup> bewertet.

Es gibt eine lange Reihe von Möglichkeiten, wie sich die Politik mit Wissen für den Entscheidungsprozess versorgen kann. So sind beispielsweise Lobbyisten<sup>10</sup> und Beratungsunternehmen bekannt dafür, der Politik ihr Wissen anzubieten, um als „Souffleure der Mächtigen“<sup>41</sup> den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen.<sup>12</sup> Neben einer solchen, strategisch eingesetzten, interessengeleiteten Beratung durch Verbände,

- 
- 5 SARETZKI, Thomas: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: KLEIN, Ansgar/SCHMALZ-BRUNS, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1997, S. 277–313.
  - 6 WILDAVSKY, Aaron B.: Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis, Boston: Little, Brown and Company, 1979.
  - 7 BECKER et al.: Wie sich der deutsche Staat globalen Beraterfirmen ausliefert, in: Spiegel Online vom 25. Januar 2019. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland-wie-sich-der-staat-globalen-beraterfirmen-ausliefert-a-00000000-0002-0001-0000-000162036086> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023). Siehe auch BITTNER, Jochen/NIEJAHR, Elisabeth: Die Berater-Republik, in: Die Zeit 2004 7, S. 9–12.
  - 8 HEINZE, Rolf G.: Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden: Springer, 2002.
  - 9 GRASER, Alexander: Politikberatung aus juristischer Sicht, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 39–50, hier: S. 42.
  - 10 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit wird nachfolgend überwiegend auf verallgemeinernde männliche Bezeichnungen wie „Lobbyist“, „Bürger“, „Politiker“, „Berater“, „Experte“ etc. zurückgegriffen, die adäquate weibliche und intersexuelle Formen gleichberechtigt einschließen.
  - 11 LEGGEWIE, Claus: Moderne Regieren mit Kommissionen und Bürgerkonferenzen, in: SCHICKTANZ, Silke/NAUMANN, Jörg (Hrsg.): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt der Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003, S. 109–119, hier: S. 111.
  - 12 Vgl. FÄRBER, Gisela/SALM, Marco/ZEITZ, Dirk: Renaissance wissenschaftlicher Politikberatung? Eine Neubewertung wissenschaftlicher Politikberatung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Akteure, in: Zeitschrift für Politikberatung 2011 4 (1), S. 3–13; BEYME, Klaus von: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, S. 207–233; WOLF, Sebastian: Skandalisierung oder seriöse Politikberatung? Chancen, Grenzen und Entscheidungsdilemmata zivilgesellschaftlicher Korruptionsbekämpfung, in: Zeitschrift für Politikberatung 2012 5 (4), S. 188–192.

Unternehmen und NGOs bestehen auch kommerzielle Arten der Beratung durch private Dienstleister sowie partizipatorische Formen, bei der Bürger ihr Wissen im Rahmen plebiszitärer oder deliberativer Prozesse einbringen können.<sup>13</sup> Auch Experten und Wissenschaftler können aus ihren spezifischen Perspektiven heraus Politiker bei ihren Entscheidungsproblemen helfen, was sich nicht nur während der Covid-19-Pandemie zeigte.<sup>14</sup> Die sogenannte „wissenschaftliche“ Politikberatung beschreibt den Informationstransfer von der Sphäre der Wissenschaft zur Sphäre der Politik. In einem polypolen „Markt des Wissens“<sup>15</sup> wird dabei von einem unüberschaubaren und heterogenen Feld politikberatender Experten, Forschungseinrichtungen sowie Gremien wissenschaftliches Wissen in Form von Expertisen, Empfehlungen und Analysen angeboten, denn schließlich verfügt in einer funktional differenzierten Gesellschaft niemand allein über das gesamte erforderliche Wissen.<sup>16</sup>

Es gibt hierbei zwei Möglichkeiten, wie die Politik solches Wissen nutzen kann: (1) In der sogenannten *internen* Beratung („Beratung von innen“) sind wissenschaftliche Beratungsakteure institutionell eingebunden. Experten, Forschungseinrichtungen und Gremien sind somit integraler Bestandteil des politischen Systems als Form institutionalisierten Regierens. So können wissenschaftliche Beratungsakteure beispielsweise von der Politik initiiert und gegründet sein, sie werden vom Staat getragen oder gehö-

---

13 Vgl. STEINER, Adrian: System Beratung Politikberater zwischen Anspruch und Realität, Bielefeld: transcript Verlag, 2009, S. 174; RAFAT, Shamim: Ethik und Qualität in der Politikberatung: Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen, Bielefeld: transcript Verlag, 2014, S. 56; CURBACH, Janina V.: NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens – Wissenszulieferer oder Wissensstrategen?, in: FOLKE SCHUPPERT, Gunnar/VOSSKUHL, Andreas (Hrsg.): Governance von und durch Wissen, Wiesbaden: Nomos, 2008, S. 129–151.

14 Vgl. WEINGART, Peter/SCHALKWYK, François van/GUENTHER, Lars: Democratic and expert legitimacy: Science, politics and the public during the COVID-19 pandemic, in: Science and Public Policy 2022 49 (3), S. 499–517.

15 WEINGART, Peter/LENTSCH, Justus: Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2008, S. 11.

16 Vgl. GLUNS, Danielle: Transfer in der Fluchtforschung. Perspektiven, in: GONSER et al. (Hrsg.): Wissensmobilisierung und Transfer in der Fluchtforschung Kommunikation, Beratung und gemeinsames Forschungshandeln, Münster: Waxmann Verlag, 2020, S. 247–260, hier: S. 247.

ren direkt zum Behördenapparat, damit Wissen und Empfehlungen leichter und knapper in politische Entscheidungsprozesse eingestreut werden können.<sup>17</sup> (2) In der *externen* Beratung („Beratung von außen“) stehen hingegen die wissenschaftlichen Beratungsakteure außerhalb des staatlichen Institutionengefüges und damit losgelöst vom politisch-administrativen System. Sie wird meist von der Politik als Beratungsressource genutzt, um an externe Fachexpertisen und Meinungen zu gelangen, die ansonsten für die Politik nicht erreichbar wären.<sup>18</sup> Diesem dichotomen Begriffspaar der internen und externen Beratung kann jede politische Wissensressource zugeordnet werden. Inwiefern unterscheiden sich aber solche internen und externen wissenschaftlichen Beratungsakteure voneinander und ergeben sich hierbei bestimmte Muster? Solche institutionellen und organisatorischen Kontexte werden in der politikwissenschaftlichen Forschung zumeist stark vernachlässigt. Zwar werden die Auswirkungen der institutionellen Einbindung auf den politischen Entscheidungsprozess<sup>19</sup> oder die Qualität

- 
- 17 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008, S. 7; MEHRING, Fabian: Funkenschlag zwischen Wissen und Macht. Eine Rekonstruktion der Prozesse, Wirkungen und Herausforderungen wissenschaftlicher Policy-Beratung deutscher Außenpolitik, Baden-Baden: Nomos, 2019, S. 32; SCHÖNE, Helmar: Informalität im Parlament: Forschungsstand und Forschungsperspektiven, in: BRÖCHLER, Stephan/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Informelle Politik: Konzepte, Akteure und Prozesse, Wiesbaden: Springer, 2014, S. 155–175, hier: S. 164; FALK et al.: Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung?, in: Politische Vierteljahresschrift 2007 48 (2), S. 322–337, hier: S. 322.
- 18 Vgl. MÜNKLER, Laura: Expertokratie. Zwischen Herrschaft kraft Wissens und politischem Dezisionismus, Tübingen: Mohr Siebeck, 2020, S. 20; AUGSBERG, Ino: Die Verwaltung als Akteur gesellschaftlicher Wissensgenerierung, in: Die Verwaltung 2018 51 (3), S. 351–365, hier: S. 357; RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik: Pluralismus ohne Vielfalt? Anpassungsprozesse und Alleinstellungsmerkmale in der externen Politikberatung, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 241–260; VESELÝ, Arnošt: Externalization of policy advice. Theory, methodology and evidence, in: Policy and Society 2013 32 (3), S. 199–209.
- 19 Vgl. KORINEK, Rebecca-Lea/VEIT, Silvia: Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit: Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 261–284; EDLER, Jakob/KARAULOVA, Maria/BARKER, Katharine: Understanding Conceptual Impact of Scientific Knowledge on Policy: The Role of Policymaking Condi-

von Beratung<sup>20</sup> sowie die Auswirkungen des Herrschaftssystems auf Beratungsprozesse<sup>21</sup> untersucht, der Fokus wird aber nur selten auf wissenschaftliche Beratungsakteure gelegt.

Diese qualitativ angelegte Arbeit untersucht mithilfe vergleichender Methoden, welche Auswirkungen die institutionelle Einbettung auf die prozessualen und institutionellen Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung hat, indem Gemeinsamkeiten und Unterschiede von insgesamt 34 internen und externen wissenschaftlichen Beratungsakteuren analysiert werden, woraus sich wiederkehrende Muster hinsichtlich der Finanzierung, Wissenschaftlichkeit, Unabhängigkeit, Einflusschancen, Adressaten und jeweiligen Zielsetzung ersichtlich werden. Als Basis dieser vergleichenden Studie wurden Experteninterviews geführt, die zusätzlich zu umfangreichen Einzelrecherchen in die Untersuchung eingingen. Dabei richtet sich der Blickwinkel dieser Arbeit auf die Berater, nicht auf die Beratenen; somit wird weder die Makroebene – also die allgemeine Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik – noch die Mikroebene, bestehend aus den einzelnen Beratungsvorgängen, durchleuchtet. Stattdessen wird die Mesoebene betrachtet, sodass der Fokus auf einzelne Beratungsakteure gelegt wird. Damit werden Beratungsinhalte und -ergebnisse *per se* nicht genauer analysiert und die eigentliche politische Entscheidungsfindung ist somit aus dieser Studie ausgeklammert.

Veranschaulicht wird dies exemplarisch anhand des Politikfelds der deutschen Migrationspolitik, die sich mit der Steuerung der Zuwanderung befasst, wohingegen die thematisch eng verwandte Integrationspo-

---

tions, in: *Minerva* 2022 60 (2), S. 209–233; OECD (Hrsg.): *Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists*, in: *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers* 2015 21.

20 Vgl. LENTSCH, Justus/WEINGART, Peter (Hrsg.): *The politics of scientific advice: Institutional design for quality assurance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

21 Vgl. LIVERANI, Marco/HAWKINS, Benjamin/PARKHURST, Justin O.: *Political and Institutional Influences on the Use of Evidence in Public Health Policy. A Systematic Review*, in: *PLOS ONE* 2013 8 (10), S. 1–9. Für grundlegende theoretische Ansätze siehe ORBAN, Agnes/SAUERMAN, Jan/TRAMPUSCH, Christine: *Varianten des Institutionalismus: Sozialwissenschaftliche Institutionenanalyse*, in: MAUSE, Karsten/MÜLLER, Christian/SCHUBERT, Klaus (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft*, Wiesbaden: Springer, 2018, S. 1–31.

litik die Bedingungen für Teilhabeprozesse für Einwanderer beleuchtet.<sup>22</sup> Diese beiden Policies werden in der Forschung häufig nicht deutlich voneinander unterschieden. Daher ist oft – und auch nachfolgend in dieser Arbeit – zusammenfassend von der „Integrations- und Migrationspolitik“ die Rede.<sup>23</sup> Dieses Politikfeld ist angesichts seiner vielfältigen Beratungslandschaft zur Untersuchung des Beratungsphänomens ideal: Die Integrations- und Migrationspolitik ist als eine Querschnittspolicy zu verstehen, da viele Politikfelder wie etwa Wirtschafts-, Familien-, Sozial- und Bildungspolitik tangiert werden und dementsprechend eine Aufgabe vieler staatlicher Akteure auf EU-, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene darstellt. Doch nicht nur zwischen den Fachressorts, sondern auch zwischen Fachdisziplinen weist dieses Politikfeld einen Querschnittscharakter auf. Wirtschafts-, Demografie- und Kulturwissenschaftler forschen genauso zur Migration wie Politologen und Soziologen, was der Integrations- und Migrationsforschung einen multi-, trans- und interdisziplinären Charakter gibt.<sup>24</sup> Zudem ist spätestens seit der Krise des europäischen Grenzregimes 2015/16 die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise massiv angestiegen, was eine dauerhafte Zunahme von internen wie externen politikberatenden Forschungsinstitutionen bewirkte.<sup>25</sup> Somit liegt in

- 
- 22 Vgl. STÖBE-BLOSSEY et al.: *Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe Potenziale vorbeugender Sozialpolitik*, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 102.
- 23 Siehe beispielsweise der Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration (MFI) an der Universität Erlangen-Nürnberg, das Interdisziplinäre Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (InZentIM) an der Universität Duisburg-Essen und das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).
- 24 Vgl. THUNERT, Martin: *Heiße Herzen, eisige Realität, ungesicherte Wissensbestände. Politikberatung im Umfeld der Einwanderungspolitik*, in: BIEBER, Christoph/BLÄTTE, Andreas/KORTE, Karl-Rudolf/SWITEK, Niko (Hrsg.): *Regieren in der Einwanderungsgesellschaft Impulse zur Integrationsdebatte aus Sicht der Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, 2017, S. 135–144, hier: S. 136; LEVY, Nathan/PISAREVSKAYA, Asya/SCHOLTEN, Peter: *Between fragmentation and institutionalisation: the rise of migration studies as a research field*, in: *Comparative Migration Studies* 2020 8 (24), S. 1–24; SCHAMMANN, Hannes: *Zwischen common ground und Multiperspektivität: Überlegungen zu Stand und Perspektiven der Migrationsforschung*, in: *Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Research* 2021 1 (1), S. 125–148.
- 25 Vgl. SCHWERTL et al.: *Umkämpfte Wissensproduktionen der Migration*, in: *movements* 2018 4 (1), S. 9–27, hier: S. 10; STELIKE, Laura: *Politiken der Wissensproduktion: Das Beispiel der Migrationsforschung*, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/RÖMHILDT,

diesem Politikbereich eine besonders große Anzahl beratender Akteure vor, die in unterschiedlichem Umfang institutionell in das politische System eingebunden sind.<sup>26</sup>

Nachfolgend werden zunächst die Rahmenbedingungen der wissenschaftlichen Politikberatung dargelegt, indem in Kapitel 2 auf ihre Funktion, Bedeutung und institutionelle Einbettung eingegangen sowie der wissenschaftliche Beratungsbegriff definiert wird. Hierbei zeigt es sich aufgrund der heterogenen Beratungslandschaft als erforderlich an, das Beratungsphänomen mithilfe des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes weiter einzugrenzen, damit 34 wissenschaftliche Beratungsakteure in einem bearbeitbaren Umfang untersucht werden können (vgl. Kap. 3). Im vierten Kapitel folgt auf Basis einer umfassenden Recherche sowie von Experteninterviews die eigentliche Analyse, deren Ergebnisse im fünften Kapitel dargelegt werden: Es wird deutlich, dass institutionell eingebundene Beratungsorganisationen sich eindeutig von außerstaatlichen Beratern unterscheiden und sich hierbei wiederkehrende Muster ergeben, wobei zahlreiche hybride Formen auftreten, die als ein eigenständiger Beratungstypus angesehen werden müssen.

---

Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 219–240, hier: S. 220. Allerdings gab es bereits vorher einen Zuwachs an Forschung über Migrationsgeschehnisse, vgl. BRÜCKER, Herbert: Stand und Perspektiven der Migrationsforschung. Eine Betrachtung aus Sicht der Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung, in: SCHIMANY, Peter/LOEFELHOLZ, Hans Dietrich von (Hrsg.): Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung. Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2013, S. 64–106.

- 26 Für Weitergehendes über Querschnittspolitikfelder siehe BLÄTTE, Andreas: Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter, in: FLORACK, Martin/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens Theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld, Wiesbaden: Springer, 2011, S. 311–332.

