

5 Intern und Extern: Dichotomie, Spektrum, Trias?

Um die Frage zu beantworten, ob und welche Auswirkungen der institutionelle Kontext auf wissenschaftliche Beratungsakteure hat, wurden 34 interne und externe Beratungseinrichtungen der Integrations- und Migrationspolitik miteinander verglichen. So konnten in den meisten Bereichen distinkte Unterschiede zwischen der Beratung von innen und der Beratung von außen festgestellt werden. Die untersuchten Beratungseinrichtungen unterscheiden sich in ihrer wissenschaftlichen Funktion und Ausrichtung, dem Zeitpunkt der Beratung, der Herkunft ihrer Finanzierung, der Weisungsgebundenheit und dem Steuerungspotenzial deutlich. Interne Akteure sind in der Regel staatlich finanziert, arbeiten eher weisungsgebunden, sind stärker in der Auftrags- und akademischen Forschung sowie im allgemeinen Monitoring tätig, wählen andere Zeitpunkte und haben auch andere Beratungsziele als externe Akteure, die zumeist ohne staatliche Finanzierung auskommen, verbandsnahe oder advokatorische Forschung betreiben und nicht weisungsgebunden arbeiten.

Nur geringe Auswirkungen der institutionellen Einbettung konnten auf Ziel und Adressaten der Beratung sowie dem Angestelltenverhältnis nachgewiesen werden: Interne Beratungsakteure sind tendenziell eher nachfrageorientiert und professionalisiert als externe, obgleich die meisten unabhängig vom institutionellen Kontext die Politik sowohl direkt als auch indirekt adressieren und mehrheitlich professionalisierte gegenüber ehrenamtlichen Strukturen bevorzugen. Zwar haben interne Beratungsakteure aufgrund ihrer Nähe zu den politischen Institutionen ein größeres Potenzial, politisch gesteuert zu werden, jedoch konnte nicht festgestellt werden, ob *vice versa* die Einflusspotenziale der Berater auf politische

Entscheidungen ebenfalls mit der politischen Nähe zunehmen. Bei der Analyse der Rechtspersönlichkeit ergaben sich indes zwischen interner und externer Beratung keine signifikanten Unterschiede, obschon behördenähnliche Strukturen naturgemäß in der internen Beratung vorzufinden sind. Die Veröffentlichungsformen der Beratungsinhalte unterscheiden sich zwar zwischen der internen und externen Beratung, jedoch ist ein Zusammenhang mit dem Beratungsziel, -adressaten und -zeitpunkt wahrscheinlich, sodass nicht davon auszugehen ist, dass die institutionelle Einbettung einen direkten Einfluss auf die Art der Veröffentlichung hat.

Interne Akteure unterscheiden sich damit sehr eindeutig von externen und in einigen Bereichen, wie beispielsweise der Finanzierung, auch einheitlich ohne Ausnahmen, was angesichts der Heterogenität und Vielfalt der wissenschaftlichen Beratungslandschaft bemerkenswert ist. Es lassen sich zwar aus diesem Ergebnis keine Rückschlüsse auf Beratungsinhalte und -qualität schließen, indes kann geurteilt werden, dass der institutionelle Kontext und damit die politische Nähe wissenschaftliche Beratungsakteure beeinflusst. Ein Nebenziel dieser Arbeit ist jedoch nicht gelungen, nämlich aus dieser Unterscheidung heraus eine trennscharfe Differenzierung des dichotomen Begriffspaares der internen und externen Beratung zu finden, um somit die in der Forschungsliteratur uneinheitlich klassifizierte, umstrittene Beratung eindeutig einer der beiden Beratungsformen zuzuordnen. Stattdessen wurde deutlich, dass die umstrittene Beratung sowohl Aspekte der internen als auch der externen Beratung umfasst. So ist die umstrittene Beratung zwar – analog zur internen – überwiegend nachfrageorientiert, staatlich finanziert sowie professionalisiert, zugleich ist sie jedoch – wie die externe Beratung – nicht weisungsgebunden. In ihrer wissenschaftlichen Funktion und Ausrichtung sowie ihren Beratungszielen sind umstrittene Beratungsakteure weder eindeutig intern noch eindeutig extern, sondern umfassen Aspekte von beiden Gruppen.

Anstatt dass exakt zwischen intern und extern getrennt werden kann, womit die Zugehörigkeit der umstrittenen Beratungsakteure hätte geklärt werden können, zeigte sich stattdessen, dass die umstrittene Beratung als eine eigene, hybride Zwischenstufe aufgefasst werden muss, die damit sowohl interne wie auch externe Elemente in sich vereint. Dies erklärt, wieso es der Forschung bisher schwerfiel, die umstrittene Beratung ein-

deutig zuzuordnen. Es ergibt daher Sinn, die Dichotomie um eine hybride Kategorie und damit zu einer Trias zu erweitern. Somit wird aus der *umstrittenen* Beratung, die in der Forschungsliteratur uneinheitlich entweder der internen oder externen Beratung zugeordnet wurde (vgl. Kap. 2.3), die *hybride* Beratung innerhalb eines dreiteiligen Beratungsmodells, das als eigenständiger Beratungstyp zwischen der internen und externen fungiert, wie sich in der Tabelle 15 zeigt.

Durch eine solche Überwindung eines rein dichotomen Verständnisses der institutionellen Einbettung wissenschaftlicher Politikberatung, kann das Beratungsphänomen analytisch erfassbar und besser untersuchbar gemacht werden. Der institutionell stark eingebundene *interne* Beratungstyp arbeitet zumeist verwaltungsintern und hat somit behördenähnliche Strukturen oder ist Behörden nachgeordnet. Dementsprechend gehören legislative Beratungsformen wie die Wissenschaftlichen Dienste der Parlamente und die exekutive Ressortforschung sowie ressortforschungsähnliche Einrichtungen dazu. Allerdings zeigte sich, dass sich ressortforschungsähnliche Einrichtungen in einigen Aspekten wie beispielsweise der Weisungsgebundenheit und dem Steuerungspotenzial eher der hybriden Beratung ähneln. Der hybride Beratungstyp arbeitet hingegen verwaltungsextern und ist somit institutionell nur schwach eingebunden. Er steht damit formal außerhalb des politisch-administrativen Systems und ist den politischen Institutionen gegenüber nicht weisungsgebunden, er wird jedoch staatlich finanziert und getragen. Zu diesem Beratungstyp gehören staatlich finanzierte oder von staatlichen Akteuren beeinflusste oder dominierte Forschungseinrichtungen, wissenschaftliche Akademien, parteinahe Stiftungen und Expertengremien. Solche hybriden Akteure sind zumeist privatrechtlich organisiert und nehmen in ihrer wissenschaftlichen Funktion und Ausrichtung sowie ihrer Marktorientierung überwiegend eine Zwischenstufe ein. Der externe Beratungstyp, zu dem unabhängige Stiftungen, Anwaltskanzleien und wissenschaftliche Netzwerke gehören, erhält hingegen – von vereinzelt, aber nicht substantiellen Fördermitteln sowie der Auftragsforschung abgesehen – keinerlei staatliche Mittel und ist damit außerstaatlich angesiedelt. Mit anderen Worten: Er ist *in toto* institutionell ungebunden.

Tabelle 15: Erweiterung der Extern-Intern-Dichotomie zur Trias

Interner Beratungstyp	Hybrider Beratungstyp	Externer Beratungstyp
<p><i>Verwaltungsintern</i> <i>Institutionell stark eingebunden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • überwiegend weisungsgebunden • eher mehr direkte als indirekte Beratung • eher nachfrageorientiert • Monitoring, Analyse und Forschung als wissenschaftliche Funktionen • Auftrags- und akademische Forschung • sowohl Empfehlung als auch Wissensvermittlung als Beratungsziel • Beratungszeitpunkt auf Gesetzgebungsverfahren fokussiert 	<p><i>Verwaltungsextern, aber staatlich unterstützt</i> <i>Institutionell schwach eingebunden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • nicht weisungsgebunden • sowohl direkte als auch indirekte Beratung • sowohl nachfrage- als auch angebotsorientiert • Analyse und Forschung als wissenschaftliche Funktionen • Auftrags-, akademische und parteinahe Forschung • eher Empfehlen als Beratungsziel • Beratungszeitpunkte eher anlasslos, leichte Häufung während des Gesetzgebungsverfahrens 	<p><i>Außerhalb des Institutionengefüges stehend und ohne substanzielle staatliche Unterstützungen oder offizielle politische Mandate</i> <i>Keine institutionelle Einbindung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • nicht weisungsgebunden • eher mehr indirekte als direkte Beratung • eher angebotsorientiert • Analyse und Forschung als wissenschaftliche Funktionen • Auftrags-, advokatorische und verbandsnahe Forschung • eher Empfehlen als Beratungsziel • Beratungszeitpunkt eher vor Beginn sowie während des Gesetzgebungsverfahrens

<ul style="list-style-type: none"> • häufig als Behörde organisiert • staatlich finanziert • professionalisierte Arbeitsverhältnisse • hohes Steuerungspotenzial der Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • privatrechtlich als Stiftung, gGmbH oder Verein organisiert, Politik agiert jedoch oft als Mitglied, Gesellschafterin oder Stifterin • staatlich finanziert • überwiegend professionalisierte Arbeitsverhältnisse • mittleres Steuerungs- potenzial der Politik 	<ul style="list-style-type: none"> • privatrechtlich als Stiftung, gGmbH oder Verein ohne politische Beteiligung organisiert • hauptsächlich extern finanziert • sowohl ehrenamtliche als auch professionalisierte Strukturen • geringes Steuerungs- potenzial der Politik
--	--	--

Dieses dreiteilige Modell wird dem in der politikwissenschaftlichen Forschungsliteratur weit verbreiteten Verständnis eines Spektrums gerecht, in der intern und extern die beiden diametralen Pole eines Kontinuums mit zahlreichen Zwischenstufen darstellen. Neu ist jedoch, dass hieraus ein analytisches Modell hergeleitet wurde. Dieses dreiteilige Modell erinnert an Helmut Wollmanns Ansatz (vgl. Kap. 2.3), der die in dieser Arbeit als umstrittene Beratung bezeichneten Beratungsakteure zwar der internen Beratung zuordnet, aber diese nochmals unterteilt in eine verwaltungs-externe und eine verwaltungsinterne Unterkategorie. Jedoch sieht Wollmann solche Akteure prinzipiell als interne Beratung an. Indes zeigte sich in dieser Arbeit, dass bestimmte Akteure sowohl interne als auch externe Merkmale aufweisen und daher analytisch nicht als ausschließlich intern anzusehen sind. Sie bilden somit einen eigenen, hybriden Typ, der ergänzend zur internen und externen Beratung anzusiedeln ist.

Durch ein solches das Spektrum besser widerspiegelndes Modell ergeben sich neue Analysemöglichkeiten und Erklärungsansätze, die beispielsweise für die Erforschung des Beratungsphänomens in Politikfeldern wie der Integrations- und Migrationspolitik eingesetzt werden können. So ist die migrationspolitische Beratung von internen Beratungsakteuren eher an den politischen Bedarfen ausgerichtet, aber auch aufgrund der Konfliktbeladenheit der Thematik von starker Öffentlichkeitsarbeit geprägt, während migrationspolitische Beratungsinhalte eher einen advokatorischen Ansatz oder von den Eigenlogiken der Verbände bestimmt sind. Die hybride Beratung hingegen vereinigt als Zwischenstufe sowohl interne als auch externe Merkmale.

Weitergehende Studien müssen allerdings die Ergebnisse dieser Untersuchung bestätigen und weiter ausbauen. So können sich interne, hybride und externe Beratung auch in anderen Bereichen als die hier untersuchten voneinander unterscheiden, jedoch konnten aufgrund des zeitlichen Rahmens, der sich aus der Erarbeitung dieser Studie ergibt, nicht alle infrage kommenden Bereiche, auf die der institutionelle Kontext Auswirkungen haben könnte, in diese Studie mit aufgenommen werden. So bestehen beispielsweise noch offene Fragen darüber, inwiefern die unterschiedlichen Funktionen, die politikberatende Akteure in verschiedener Intensität erfüllen, sich zwischen interner, hybrider und externer Beratung unter-

scheiden, denn solche politischen Funktionen von Beratung wurden in der Untersuchung ausgeblendet.³⁴⁹ Auch die gesetzliche Grundlage, auf der zumeist die interne und möglicherweise auch die hybride Beratung beruhen, wurde nicht untersucht. Eine solche gesetzliche Grundlage hat wiederum Auswirkungen auf das Steuerungspotenzial, welche die Politik auf die Beratung hat, da sie durch einen expliziten gesetzlichen Rahmen sowohl organisationale Fragen bezüglich innerer Struktur, Finanzierung und Organisationszweck als auch Beratungsinhalte, -ziele und -adressaten beispielsweise über ein offizielles Mandat festlegen kann. Ferner unterscheiden sich die Beratungsakteure in der Art, in der sie verrechtlicht werden. Einige Beratungseinrichtungen werden in einzelnen Rechtsnormen lediglich erwähnt,³⁵⁰ andere werden per Erlass anstelle eines Gesetzes verrechtlicht³⁵¹ und wiederum andere Akteure haben nur eine indirekte gesetzliche Grundlage.³⁵² Ob sich diese Rechtskontexte bezüglich der institutionellen Einbettung unterscheiden, konnte jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden. Zudem wurde das unterschiedliche Rollenverständnis sowie die Selbsteinschätzung der wissenschaftlichen Beratungsakteure – angesichts der begrenzten Bereitschaft zur Teilnahme an Experteninterviews für eine Masterarbeit – nicht betrach-

349 Für Weitergehendes siehe WEINGART/LENTSCH 2008, S. 53–56.

350 Dies ist zum Beispiel bei der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina der Fall, die gemäß Wissenschaftsfreiheitsgesetz bestimmte haushaltsrechtliche Bestimmungen erfüllen muss. Jedoch sind daraus keine beratungsrelevanten Wesenszüge der internen Struktur oder des Organisationszwecks von der Politik festgelegt worden.

351 So beispielsweise der Sachverständigenrat für Integration und Migration, vgl. Interview mit Holger Kolb (Anhang 3). Siehe auch Erlass des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 02.12.2020, Einrichtungserlass zum Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration. URL: <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2021/07/Einrichtungserlass-SVR.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

352 So haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages keine gesetzliche Grundlage, auch wenn indirekt durch diverse Einzelnormen festgelegt wird, dass Bundestagsabgeordnete in ihrer Arbeit unterstützt werden müssen. Vgl. SCHINDLER, Peter: Die Verwaltung des Bundestages, in: SCHNEIDER, Hans-Peter/ZEH, Wolfgang (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York: Walter de Gruyter, 1989, S. 829–858.

tet.³⁵³ Weitere offene Fragen entstanden dadurch, dass Beratungsinhalte aus der Untersuchung ausgeblendet wurden. So ist unklar, wie sich die wissenschaftlichen Beratungsakteure bezüglich der Positionierung zum FEG unterscheiden und ob sie die Vorschläge der Regierung prinzipiell befürworten oder ablehnen.

Neben diesen Bereichen, muss noch untersucht werden, ob die Ergebnisse dieser Studie auf andere politische Ebenen übertragbar sind. Die Auswahl des FEG als exemplarisches Beispiel diene zwar dazu, die unüberschaubare und sehr heterogene Beratungslandschaft in ein im Rahmen dieser Untersuchung bearbeitbares Format einzugrenzen. Dies hatte jedoch Auswirkungen auf die Ergebnisse dieser Studie, da sich hieraus natürlicherweise institutionelle und räumliche Einschränkungen für die Untersuchung ergaben. So konnte aufgrund dessen nur die Bundesebene untersucht werden, da es sich um ein Bundesgesetz handelt ohne Beratungsbedarf für andere politische Ebenen. Damit ist die umfangreiche wissenschaftliche Beratung für Kommunen, Länder oder die EU nicht Teil der Grundgesamtheit der Untersuchung.³⁵⁴ Des Weiteren ergibt sich aus dem Fallbeispiel, dass nur Politikberatung im Bereich der Policy (Inhalt), nicht jedoch in den zwei anderen Dimensionen des modernen Politikbegriffs – Polity (Form) und Politics (Prozess) – untersucht wurde. Das heißt, der Fokus dieser Arbeit liegt auf dem Problematisieren, Analysieren und Evaluieren von politischen Programmen und Ideen („policy advice“) und nicht auf der strategischen Beratung der medialen, kommunikativen und taktischen Optionen der Politik („political consulting“).³⁵⁵ Diese Ein-

353 Studien über die Rollenverständnisse wissenschaftlicher Beratungsakteure sind beispielsweise MEHRING 2019; BLUM, Sonia/JUNGLUT, Jens: Besondere Freiheit, besondere Verantwortung? Eine empirische Studie zur deutschen Politikwissenschaft in der Politikberatung, in: *der moderne Staat* 2020 13 (2), S. 486–506.

354 Es lässt sich jedoch auch gemeinhin in zahlreichen Studien ein starker Fokus der deutschsprachigen Forschungsliteratur auf die Bundesebene diagnostizieren. Zu den wenigen wissenschaftlichen Arbeiten, die keinen Fokus auf die deutsche Bundesebene haben, gehören beispielsweise BOGUMIL, Jörg: Die Logik der Politikberatung: Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder, in: BAUER, Michael W./GRANDE, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 153–182; KÜHNEL, Markus: *Kommunale Demografiepolitik in Theorie und Praxis*, Wiesbaden: Springer, 2022; GRUNDEN 2009.

355 Vgl. FALK et al. 2019, S. 14; RÖMMELE/SCHOBER 2013, S. 244; BOGUMIL 2017, S. 433.

grenzung ist jedoch nicht sehr bedeutsam, da die wissenschaftliche Politikberatung im Allgemeinen sich meistens im Bereich der Policy befindet, da Strategie-, Kommunikations- und Medienberatung nur selten nach den hier definierten wissenschaftlichen Kriterien erfolgt (vgl. Kapitel 2.1). Die hier nicht untersuchte Polity-Beratung umfasst zwar wissenschaftliche Politikberatung, findet aber nur in historischen Umbruchsituationen und damit äußerst selten – etwa während Föderalismus-, Wahlrechts- und Parlamentsreformen – statt, während Policy-Beratung das hauptsächlichste Spielfeld von wissenschaftlicher Politikberatung ist.

Zudem spiegelt die in dieser Studie untersuchte Grundgesamtheit nur die Beratungslandschaft in Deutschland wider. Einmalige systemische und strukturelle Rahmenbedingungen sowie kulturelle und institutionelle Unterschiede bewirken, dass sich die Informationsflüsse und damit die Beratungsformate in jedem Land unterscheiden.³⁵⁶ So können etwa das politische System, die vorherrschende politische Kultur, die Ausgestaltung des Mehrebenensystems beispielsweise durch Föderalismus und EU-Mitgliedschaft, administrative Bedingungen der Steuerung und Regulierung sowie die Ausgestaltung der Policyakzentuierung den Grad der Zentralisierung von Entscheidungsprozessen erheblich beeinflussen.³⁵⁷ Fabian Mehring spricht lapidar von „[a]ndere Länder, andere

356 Vgl. KORTE 2019, S. 132; RENN, Ortwin: Styles of using scientific expertise: A comparative framework, in: *Science and Public Policy* 1995 22 (3), S. 147–156; LENTSCH 2015, S. 323; WILSDON, James/ALLEN, Kristiann/PAULAVETS, Katsia: Science Advice to Governments: diverse systems, common challenges. A briefing paper for the Auckland conference, 28–29 August 2014. ICSU/Office of the Prime Minister’s Chief Science Advisor, Auckland 2014. URL: http://ingsa.org/wp-content/uploads/2014/08/ScienceAdvice_to_Governments_Briefing_Paper_25-August.pdf (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); KENNY et al.: Legislative science advice in Europe: The case for international comparative research, in: *Palgrave Communications* 2017 3 (1), S. 1–9.

357 Siehe auch für Weitergehendes LINZ, Juan J.: *Democracy, Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?*, in: ders./VALENZUELA, Arturo: *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, S. 3–87; CASTLES, Francis (Hrsg.): *Families of nations: patterns of public policy in western democracies*, Dartmouth: Aldershot, 1993; LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999. Eine Studie, die den Zusammenhang zwischen politischem System und Beratungskultur untersucht, ist VICISKA 2012.

(Beratungs-)Sitten“.³⁵⁸ Damit pflegt jedes Land seine eigene Beratungskultur, was sich theoretisch etwa im Konzept der „politischen Expertenkultur“ (PEK) widerspiegelt. Demnach hängen die kulturell bedingten Praktiken, Experten auf eine bestimmte Art oder möglicherweise auch gar nicht einzubinden, davon ab, wie hoch das Vertrauen in komplexe Systeme, die allgemeine Risikobereitschaft, die Transparenz staatlicher Handlungen und die globale Verflechtung der Gesellschaft sind.³⁵⁹ Ortwin Renn unterscheidet ferner hierbei drei Politikstile: Einen „pluralist style“ mit einem stark kompetitiven und konfrontativen Prozess der Wissensproduktion, einem „service-based style“ mit einer starken ministeriellen Verflechtung der Beratungsangebote sowie einen „corporatist style“ mit hochgradig institutionalisierten Beziehungen zwischen unterschiedlichen politikberatenden Akteuren.³⁶⁰ Letzterem ist auch Deutschland zugeordnet. So wird für Deutschland eine „civic epistemology“ konstatiert,³⁶¹ in der die Beratungslandschaft pluralistisch, stark institutionalisiert und professionalisiert sowie von massiver staatlicher Finanzierung geprägt ist. Zudem gibt es in Deutschland starke Bemühungen, möglichst alle wissenschaftlichen Meinungen und Diskussionsansätze mit einzubeziehen sowie öffentlich transparent zu arbeiten.³⁶² „Die deutschen Gremien werden konstanter eingebunden, sind politisch wenig abhängig und gesteuert, stellen jedoch nur eine Option unter vielen dar.“³⁶³ Im Vergleich dazu ist beispielsweise die US-amerikanische Beratungslandschaft von institutionell kaum eingebetteter, externer Beratung in Form von interessengelei-

358 MEHRING 2019, S. 146.

359 Vgl. PIONTEK, Dorota/KOPKA, Artur: Das Konzept der „politischen Expertenkultur“ im Kontext der deutsch-polnischen Vergleichsanalyse zu Politikberatung und Lobbyismus im politischen Entscheidungsprozess, in: dies./MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 45–70, hier: S. 50.

360 Vgl. RENN 1995.

361 Vgl. JASANOFF 2005.

362 Vgl. PATTYN et al.: Les conseils stratégiques universitaires dans les pays fondés sur le consensus: les cas de la Belgique et de l'Allemagne, in: *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2022 88 (1), S. 31–48; BLUM/JUNGBLUT 2022, S. 159; BLUM/JUNGBLUT 2020.

363 VICISKA 2012, S. 110.

teten und kompetitiv arbeitenden Think Tanks geprägt.³⁶⁴ Hieraus ergibt sich, dass die Forschungsergebnisse dieser Arbeit nur stark begrenzt auf andere Staaten übertragbar sind.³⁶⁵

Zudem wurden für das Fachkräfteeinwanderungsgesetz nicht alle potenziell vorstellbaren wissenschaftlichen Beratungsakteure genutzt. So wurden beispielsweise keine zeitlich befristeten oder ad-hoc eingesetzten Gremien oder Enquete-Kommissionen von der Politik verwendet. Stattdessen wurde auf die Beratungsinhalte bereits bestehender Gremien zurückgegriffen. Zudem konnten keine wissenschaftlichen Beiräte der Ministerien, keine Expertengipfel oder inneruniversitären Forschungseinrichtungen im Rahmen der intensiven Recherche gefunden werden, die sich im Sinne der in Kapitel 3 dargelegten Kriterien mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz auseinandergesetzt haben. Bei den inneruniversitären Forschungseinrichtungen liegt dies darin begründet, dass sie zumeist politische Beratung nicht als ihr primäres Ziel sehen;³⁶⁶ stattdessen veröffentlichen sie ihre Forschungsergebnisse – und damit auch für die Politik relevante Beratungsinhalte – in wissenschaftlichen Journalen, die wie Gastbeiträge, Artikel und Interviews in den Medien aus der Studie zur Komplexitätsreduktion ausgeschlossen wurden, wodurch weitere, indirekte Beratungsformen außen vor blieben. Aufgrund des Forschungsdesigns dieser Studie wurden zudem Fachexperten in der Verwaltungsebene vernachlässigt, die ihre Beratungsinhalte zumeist nicht veröffentlichen und demzufolge als „Black Box“ nicht in die Untersuchung eingingen. Ein weiteres Beratungsphänomen, das nicht in dieser Studie betrachtet werden konnte, waren Einzelgespräche zwischen politischen Entscheidungsträgern und wissenschaftlichen Beratern. Sie werden oft im Rah-

364 Vgl. FRIEDRICHS et al. 2019; MCGANN, James: *The Future of Think Tanks and Policy Advice in the United States*, Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

365 Gleichwohl existieren länderübergreifende Studien, die trotz der unterschiedlichen Beratungskontexte und -traditionen versuchen, allgemeine Regeln und Muster der wissenschaftlichen Politikberatung herzuleiten, vgl. GROUX, Gaëlle M. N./HOFFMAN, Steven J./OTTERSEN, Trygve: *A Typology of Scientific Advisory Committees*, in: *Global Challenges* 2018 2 (9), S. 1–7; ACOSTA et al.: *A typology of advisory bodies in legislatures and research perspectives*, in: *The Journal of Legislative Studies* 2022 (1), S. 1–26.

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

men eines Telefonats oder persönlich am Rande einer Pressekonferenz oder ähnlichen Treffen, bei der Politiker mit Experten in Kontakt treten können, geführt.³⁶⁷ Solcher persönlicher Austausch ist wissenschaftlich jedoch schwer greifbar, da er oft spontan und unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet. Generell kann Politikberatung sowohl in der Öffentlichkeit als auch unter deren Ausschluss stattfinden, aber nur ersteres ist von der Politikwissenschaft analysierbar.³⁶⁸

Neben diesen Limitationen der Arbeit ergaben sich methodische Defizite, welche die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse dieser Studie beeinflussten. So wurde zur Komplexitätsreduktion methodisch davon ausgegangen, dass die Beratungsakteure homogene, statische Einheiten darstellen. Stattdessen sind solche Untersuchungen auch Momentaufnahmen. So stellen die in Kapitel 4 verwendeten Unterscheidungskriterien zwar Realtypen dar, oft sind realtypische Differenzierungen und Zusammenfassungen letzten Endes im weitesten Sinne dennoch idealtypische Modelle. Damit ist eine Zuordnung im situativ abhängigen Einzelfall nicht immer eindeutig.³⁶⁹ Schließlich sind gewisse Faktoren der wissenschaftlichen Politikberatung nicht zeitüberdauernd statisch oder universell bestimmbar. Hieraus ergab sich das Problem, dass im Zweifelsfall nicht immer eindeutig erkennbar war, welcher Adressatenkreis angesprochen war, mit welcher wissenschaftlichen Funktion und Ausrichtung die Akteure arbeiteten oder welches Beratungsziel sie jeweils verfolgten.

367 Vgl. HAUCAP 2022; MEHRING 2019, S. 320; BARTELS, Hans-Peter: Wahlkreiskommunikation. Daten aus der Praxis eines Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2008 (3), S. 487–493.

368 Vgl. KORTE, Karl-Rudolf: Besondere Herausforderungen der angewandten Regierungsforschung, in: GLAAB, Manuela/ders.: (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 91–98, hier: S. 95f.

369 Dies ist allgemein ein Problem in vielen Studien, siehe beispielsweise WEINGART/LENTSCH 2008, S. 289.