

YOUNG ACADEMICS

Politikwissenschaft

8

Mario Cavaliere

Interne und externe Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung

Ein Vergleich am Beispiel der Integrations-
und Migrationspolitik

YOUNG ACADEMICS

Politikwissenschaft | 8

Mario Cavaliere

Interne und externe Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung

Ein Vergleich am Beispiel der Integrations-
und Migrationspolitik

Tectum Verlag

Mario Cavaliere

Interne und externe Akteure der wissenschaftlichen Politikberatung
Ein Vergleich am Beispiel der Integrations- und Migrationspolitik

Young Academics: Politikwissenschaft; Bd. 8

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024

ISBN 978-3-8288-5152-8

ePDF 978-3-8288-5153-5

ISSN 2940-1771

Gesamtverantwortung für Herstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung –
Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

<https://doi.org/10.5771/9783828851535>, am 29.07.2024, 07:08:17

Open Access – <https://www.nomos-elibrary.de/agb>



Abstract – Deutsch

Die wissenschaftliche Politikberatung ist von einer unüberschaubaren Vielzahl von Expertengremien, Forschungseinrichtungen und Beratungsdienstleistern geprägt, die in unterschiedlicher Intensität institutionell eingebettet sein können. Dabei wird zwischen *interner* und damit innerhalb des politisch-administrativen Systems entstandener Beratung sowie *externer*, außerstaatlicher Beratung unterschieden. Diese Arbeit untersucht anhand des Beispiels des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, ob der institutionelle Kontext entlang der Intern-Extern-Dichotomie Folgen für wissenschaftliche Beratungsakteure der Migrationspolitik hat, indem 34 Beratungsorganisationen untereinander verglichen werden. Mithilfe umfangreicher Einzelrecherchen sowie Experteninterviews wird dabei aufgezeigt, welche Muster sich bei Wissenschaftlichkeit, Zielsetzung und Finanzierung der wissenschaftlichen Beratungsakteure ergeben. Beratungsinhalt und -qualität sind hierbei aus der Untersuchung ausgeschlossen, da nur die akteurszentrierte Mesoebene betrachtet wird. Es wird deutlich, dass institutionell eingebundene Beratungsorganisationen sich eindeutig von außerstaatlichen Beratern unterscheiden, wobei zahlreiche hybride Formen auftreten, die sowohl Aspekte interner wie auch externer Beratungsphänomene vereinen und als ein eigenständiger Beratungstypus angesehen werden müssen.

Abstract – English

Scientific policy advice is characterized by a vast number of expert committees, research institutions and consulting firms, which can be institutionally embedded to varying degrees. A distinction is made between *internal* advice within the political-administrative system and *external*, non-state advice. This master's thesis examines whether the institutional context along the internal-external dichotomy has consequences for scientific advisory actors in migration policy by using the 2020 German Skilled Immigration Act to observe if the political proximity influences addressees, objectives and financing. With the help of extensive individual research and expert interviews, a total of 34 consulting organizations are compared with each other. However, the content and quality of counselling are excluded from the study, since only the actor-centred meso-level is considered. It is apparent that institutionally integrated consulting organizations differ from non-governmental consultants in their scientific function and focus, financing, and objectives, with hybrid forms appearing that combine aspects of both internal and external consulting phenomena. Such hybrid forms are to be regarded as an independent type of counselling.

Inhalt

Abstract – Deutsch	V
Abstract – English	VII
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1 Der Politiker fragt, der Wissenschaftler antwortet?	1
2 Strukturelle Merkmale und Dilemmata: Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung	9
2.1 Babylon ist überall: Was ist wissenschaftliche Politikberatung?	12
2.2 Wissen ist Macht!? Zum Verhältnis von Experten und Entscheidungsträgern	27
2.3 Beratung „von innen“ und „von außen“: Institutionelle Einbettung von Politikberatung	39
3 Methodisches Vorgehen	51
3.1 Die Beratungslandschaft als analytisches Forschungsproblem	52
3.2 Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als Lösung	54
3.3 Datenbeschaffung und Herangehensweise	59
4 Empirische Befunde: Unterscheiden sich interne und externe wissenschaftliche Beratungsakteure voneinander?	63
4.1 Weisungsgebundenheit	68
4.2 Beratungsadressat	70
4.3 Marktorientierung	76
4.4 Wissenschaftliche Funktion	79

Inhalt

4.5	Wissenschaftliche Ausrichtung	82
4.6	Beratungsziel	85
4.7	Zeitpunkt und Anlass der Beratung	87
4.8	Veröffentlichungsformen	93
4.9	Rechtsform	98
4.10	Finanzierung	100
4.11	Angestelltenverhältnis	104
4.12	Steuerungspotenzial der Politik	107
4.13	Einflusspotenzial auf politische Entscheidungen	111
5	Intern und Extern: Dichotomie, Spektrum, Trias?	119
6	Zusammenfassung und Synthese	131
	Literatur- und Quellenverzeichnis	137
	Anhang	177

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht der Intern-Extern-Dichotomie	44
Tabelle 2:	Untersuchte Beratungsakteure sortiert nach intern, extern und umstritten	64
Tabelle 3:	Weisungsgebundenheit der Beratungsakteure	69
Tabelle 4:	Politik und Öffentlichkeit als Adressaten der Politikberatung	71
Tabelle 5:	Nachfrage- und angebotsorientierte Beratung der Beratungsakteure	77
Tabelle 6:	Wissenschaftliche Funktionen der Beratungsakteure	80
Tabelle 7:	Wissenschaftliche Ausrichtung der Beratungsakteure	83
Tabelle 8:	Beratungsziele der Beratungsakteure	86
Tabelle 9:	Zeitpunkt und Anlass der Beratungen	88
Tabelle 10:	Veröffentlichungsformen der Beratungsakteure	94
Tabelle 11:	Rechtsformen der Beratungsakteure	99
Tabelle 12:	Herkunft der Finanzierung der Beratungsakteure	102
Tabelle 13:	Angestelltenverhältnis der Beratungsakteure	105
Tabelle 14:	Steuerungspotenzial der Politik auf wissenschaftliche Beratungsakteure	108
Tabelle 15:	Erweiterung der Extern-Intern-Dichotomie zur Trias	122
Abbildung 1:	Veranschaulichung des Intern-Extern-Spektrums	49

Abkürzungsverzeichnis

AD	Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAMF-FZ	Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
BI	Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
Bibb	Bundesinstitut für Berufsbildung
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BS	Bertelsmann Stiftung
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DAV	Deutscher Anwaltverein
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DGP	Deutsche Gesellschaft für Pflegewissenschaft
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
FAU	Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
FDP	Freie Demokratische Partei
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FNF	Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HaBS	Hans-Böckler-Stiftung
HeiBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
HWWI	Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IDOS	German Institute of Development and Sustainability
ifo	Information und Forschung – ifo Institut für Wirtschaftsforschung
IfW	Kiel Institut für Weltwirtschaft
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
InZentIM	Interdisziplinäres Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
Leopoldina	Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina
MFI	Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
NGO	Nichtregierungsorganisation
OM	Rechtsanwaltskanzlei Offer & Mastmann
PEK	politische Expertenkultur
PKW	Personenkraftwagen
RfM	Rat für Migration
RLS	Rosa-Luxemburg-Stiftung
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik

Abkürzungsverzeichnis

SVR	Sachverständigenrat
SVR-Migration	Sachverständigenrat für Integration und Migration
SVR-Wirtschaft	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
WD	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

1 Der Politiker fragt, der Wissenschaftler antwortet?¹

„Die Kopplung von Wissen und Herrschaft ist ein altes Ideal, das nach wie vor aktuell ist.“² 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.“³ Wissen ist somit nicht nur ein Ideal, sondern auch Instrument und Grundlage, um demokratische Herrschaft zu ermöglichen. Eine solche „Governance des Wissens“⁴ 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 Bestehens des Wissenschaftsrates, Bonn: Universität Bonn, 1997. URL: 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 Expertise⁴⁵ mit der Devise „speaking truth to power“⁴⁶ als auch negativ als eine „Berater-“⁴⁷ oder „Räterepublik“⁴⁸ in Form eines „Parallel-Parlamentarismus“⁴⁹ bewertet.

Es gibt eine lange Reihe von Möglichkeiten, wie sich die Politik mit Wissen für den Entscheidungsprozess versorgen kann. So sind beispielsweise Lobbyisten¹⁰ und Beratungsunternehmen bekannt dafür, der Politik ihr Wissen anzubieten, um als „Souffleure der Mächtigen“¹¹ den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen.¹² Neben einer solchen, strategisch eingesetzten, interessen geleiteten 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: Modernes 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.¹³ 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.¹⁴ Die sogenannte „wissenschaftliche“ Politikberatung beschreibt den Informationstransfer von der Sphäre der Wissenschaft zur Sphäre der Politik. In einem polypolen „Markt des Wissens“¹⁵ 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.¹⁶

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/VOSSKUHLE, 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.¹⁷ (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.¹⁸ 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 Entscheidungsprozess¹⁹ 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 Beratung²⁰ sowie die Auswirkungen des Herrschaftssystems auf Beratungsprozesse²¹ 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.²² 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.²³ 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.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶

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.

2 Strukturelle Merkmale und Dilemmata: Bedingungen wissenschaftlicher Politikberatung

Schon immer gab es Politikberatung etwa in Form von Hofnarren, die ihren Fürsten Ratschläge „ins Ohr flüsternten“, denn alle Herrschaftsformen in allen Staats- und Gesellschaftswesen benötigen Wissen über Handlungsoptionen,²⁷ indem etwa wissenschaftliche Expertise zur vorausschauenden Frühwarnung; Risikoregulierung; Unterbreitung von Lösungsvorschlägen, Best-Practice-Beispielen, Handlungsoptionen und -alternativen; Evaluierung von politischen Maßnahmen oder Programmen; oder zur Gewinnung neuer „Policy-Ideen“ genutzt wird.²⁸ Nach dem Zweiten

27 Bereits im alttestamentlichen Buch Mose ist eine erste Form der Politikberatung festgehalten, als eine Hungersnot verhindert werden konnte, weil sich die Regierung an Josefs Prognose eines zyklustreuen Eintretens einer Dürreperiode orientierte. Ein weiteres, in der politikwissenschaftlichen Literatur häufig verwendetes Beispiel einer historischen Politikberatung ist „Il principe“, in der Niccolò Machiavelli seinem Herrschaftsträger Empfehlungen aussprach. Vgl. MEHRING 2019, S. 27. Für Weitergehendes siehe FISCH, Stefan: Vom Fürstenratgeber zum Politikberater, in: ders./RUDLOFF, Wilfried (Hrsg.): Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin: Duncker & Humboldt, 2004, S. 7–12; PELTZER, Jörg: Wissen und Ausbildung frühstaatlicher Strukturen. Der Fall England im Hochmittelalter, in: COLLIN, Peter/HORSTMANN, Thomas (Hrsg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 123–148; RUDLOFF, Wilfried: Geschichte der Politikberatung, in: BRÖCHLER, Stephan/SCHÜTZZEICHEL, Rainer (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 83–103.

28 Im Rahmen dieser Arbeit kann nicht auf die umfassenden Funktionen der Politikberatung eingegangen werden, daher wird an dieser Stelle nur auf weitergehende Literatur verwiesen: CASSEL, Susanne: Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern: Haupt, 2001, S. 84–86; PAPPENFUSS, Ulf/THOMAS, Tobias: Eine Lanze für den

Weltkrieg begann jedoch eine starke Ausdifferenzierung der Beratungsakteure und hierdurch eine Expansion von Beratungsprozessen und -formen.²⁹ Zum einen wuchs das Wissen über alle Disziplinen hinweg,³⁰ zum anderen nahm die Binnenkomplexität des Staatswesens zu,³¹ sodass eine

Sachverständigenrat? – Plädoyer für eine differenzierte Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2007 8 (4), S. 335–358, hier: S. 338–343; MAI, Manfred: *Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1999 30 (3), S. 659–673, hier: S. 662f; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 28–34; BROWN, Mark/LENTSCH, Justus/WEINGART, Peter: *Politikberatung und Parlament*, Opladen: Budrich, 2006; FREY, Kathrin: *Output – Input Link. Assessing the influence of performance information on public policy-making*, Zürich: University of Zürich, 2006; DUFLO, Esther: *The Economist as Plumber*, in: *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2017 107 (5), S. 1–26; BÖCHER, Michael: *Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess*, in: KROTT, Max/SUDA, Michael (Hrsg.): *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Wiesbaden: Springer, 2007, S. 14–42, hier: S. 21–22; BEYME 1997, S. 174; BOSWELL, Christina: *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: University Press, 2009; NUTLEY, Sandra M./WALTER, Isabel/DAVIS, Huw T.O.: *Using evidence: How research can inform public services*, Bristol: The Policy Press, 2007.

- 29 Für einen historischen Rückblick siehe RUDLOFF, Wilfried: *Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – historische Perspektive*, in: DAGGER et al. (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 178–199; RUDLOFF 2008.
- 30 Vgl. PIELKE, Roger A., Jr.: *Expert Advice and the Vast Sea of Knowledge*, in: BOGNER, Alexander/KASTENHOFER, Karen/TORGERSEN, Helge (Hrsg.): *Neue Perspektiven auf problemorientierte Forschung und Politikberatung. Inter- und Transdisziplinarität im Wandel?*, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 167–189; WEINGART, Peter: *Wissengesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 67–78, hier: S. 68.
- 31 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 9; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 10; FASSBENDER, Bardo: *Wissen als Grundlage staatlichen Handelns*, in: ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Band 4, 3. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller, 2006, S. 243–312; VOSSKUHL, Andreas: *Das Konzept des rationalen Staates*, in: FOLKE SCHUPPERT, Gunnar/ders. (Hrsg.): *Governance von und durch Wissen*, Wiesbaden: Nomos, 2008a, S. 11–33, hier: S. 16; PIEPENSCHNEIDER, Melanie: *Stiftungen – Politikforschung und Politikberatung auf christlichdemokratischer Grundlage*, in: GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 165–177, hier: S. 166f; DOSE, Nicolai: *Von Government zu Governance: Regieren unter veränderten Bedingungen*, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): *Handbuch*

angestiegene Nachfrage auf ein angestiegenes Angebot an Wissen stieß. Infolgedessen arbeiten immer mehr Akteure in immer stärker vernetzten, globalisierten oder europäisierten Verhandlungsformaten in einer sich zunehmend stärker ausdifferenzierten Gesellschaft an Problemlösungen bei gleichzeitig erhöhter Ereignisdichte, einer ausufernden Informationsflut sowie einer Ausweitung der Staatsfunktion durch zunehmende wohlfahrtsstaatliche Zielsetzungen. Zugleich entstehen stetig neue Problemfelder und Dilemmata, um die sich der Staat kümmern muss, wie etwa der Klimawandel, digitale und gesellschaftliche Transformationen oder Flucht- und Migrationsbewegungen. Schließlich senkt der Komplexitätszuwachs die Problemlösungsfähigkeit des Staates. Dieser wiederum versucht mit Expertenwissen seine Regierungs- und Steuerungsfähigkeit aufrechtzuerhalten oder weiter zu steigern, da die Politik nur mit ausreichendem Wissen über Prozesse und Entwicklungen hinreichend in der Lage ist, auf komplexe Themenfelder zu reagieren. Es lässt sich auf die Formel herunterbrechen: Komplexität steigert den Bedarf an Wissen.³²

Mark Brown et al. schlussfolgern daher, „ohne den fortwährenden Bezug auf wissenschaftlichen Sachverstand [ist] Politik heute nicht mehr denkbar“.³³ Elvio Baccarini und Viktor Ivanković plädieren übereinstimmend für einen zunehmenden Expertismus in demokratischen Regierungen, da die Komplexität von Problemen und ihre globalen Folgen einen

Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 53–60; SCHNEIDER, Steffen/NULLMEIER, Frank: Handlungsspielräume des Nationalstaates: Demokratisches Regieren in der post-nationalen Konstellation, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 43–52; HEINZE, Rolf G.: Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulierung: Welche Handlungsspielräume haben demokratische Regierungen?, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 61–70; STRASSHEIM, Holger: Politische Expertise im Wandel. Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 65–86, hier: S. 66.

32 Angesichts zunehmender Komplexität betrachtet Giovanni Sartori es als unvermeidlich, dass die tatsächliche Autorität von Experten wächst, obwohl das Prinzip der politischen Gleichheit eigentlich Sachzwänge ausschließt. Vgl. SARTORI, Giovanni: Demokratie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1997, S. 422.

33 BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 8.

Expertenstatus erfordern.³⁴ Wissen wird somit zur Bedingung staatlicher Handlungsfähigkeit, wodurch Governance und Wissen grundlegend miteinander und weiter zunehmend verwoben werden.³⁵ Daraus ergibt sich zudem die Forderung nach institutionellen Mechanismen zur Beachtung wissenschaftlicher Evidenz.³⁶ Folglich ließ der gestiegene Beratungsbedarf einen „Markt für Politikberatung“³⁷ entstehen, in dem zahlreiche Experten in unterschiedlicher Weise ihr Wissen dem Staat zur Verfügung stellen. Hieraus bildete sich eine heterogene Vielfalt an wissenschaftlichen Akteuren wie Expertengremien, Stiftungen, Gelehrtenengesellschaften, innerwie außeruniversitären sowie behördlichen Forschungsinstituten, die eine wissenschaftlich-fundierte Beratung der Politik zum Ziel haben.

2.1 Babylon ist überall: Was ist wissenschaftliche Politikberatung?

Einer Systematisierung der wissenschaftlichen Politikberatungslandschaft bedarf zuallererst einer realistischen Definition sowie einer Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Ein großes Problem der Forschungsliteratur ist jedoch, dass bis heute keine Einigung auf eine exakte oder gar einheitliche Definition möglich war, die das Beratungsphänomen klar analytisch umreißt. Stattdessen scheint vielmehr in jeder Studie ein anderes Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung zu bestehen, denn der Beratungsbegriff erweiterte sich infolge der angestiegenen Komplexität des Staatswesens und der damit einhergehenden Ausdifferenzierung der Beratungslandschaft. Gemeinhin wird unter Politikberatung das institu-

34 Vgl. BACCARINI, Elvio/IVANKOVIĆ, Viktor: Mill's Case for Plural Voting and the Need for Balanced Public Decisions, in: *Prolegomena* 2015 14 (2), S. 137–156, hier: S. 138.

35 Vgl. STRASSEHEIM, Holger: Die Governance des Wissens, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/VOSSKUHL, Andreas (Hrsg.): *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 49–72.

36 Vgl. JUN, Uwe/GRABOW, Karsten: *Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „evidence-based policy approach“*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2008.

37 FALK, Svenja/RÖMMELE, Andrea: *Der Markt für Politikberatung*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2009.

tionalisierte Liefern von Informationen und Sachverstand an politische Entscheidungsträger, Parteien oder Fachbeamte verstanden,³⁸ wobei dies sowohl die bloße Handreichung von Informationen als auch deren umfassende Reflexion und Analyse und damit das Hinterfragen des „Wie und Warum“ umfassen kann. Beides hat letzten Endes „das Verfügbarmachen von Informationen und Handlungsempfehlungen“³⁹ zum Ziel, um „durch Informationen über Reformnotwendigkeiten, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und die zu erwartenden Wirkungen alternativer Maßnahmen eine möglichst objektive und rationale Basis für politische Entscheidungen zu schaffen“⁴⁰. Allgemein ausgedrückt wird unter Politikberatung jede Dienstleistung zusammengefasst, bei der Entscheidungsträgern politisch relevantes Wissen zugeführt wird. Angesichts dieser definitorischen Weite ist Politikberatung alles, „was ein Politikberater eben macht“,⁴¹ da beinahe jede vorstellbare Informationsressource als eine Form der Beratung gedeutet werden kann, sofern die Politik unmittelbar adressiert wird. Beispielsweise kann ein Beitrag eines Journalisten in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, in dem Forderungen gegenüber der Politik geäußert werden, eine Form von Politikberatung sein.⁴² Dieser „expandierende Begriff

-
- 38 Siehe beispielsweise DAGGER et al.: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 11–20, hier: S. 11; SCHUBERT, Klaus: *Politikberatung*, in: NOHLEN, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Band 7, München: C. H. Beck, 1998, S. 489f; FALK et al.: *Politikberatung – eine Einführung*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 3–24, hier: S. 6; WEINGART/LENTSCH 2008, S. 43; WOLLMANN, Hellmut: *Politikberatung*, in: NOHLEN, Dieter/GROTZ, Florian: *Kleines Lexikon der Politik*, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, München: C. H. Beck, 2015, S. 477–480.
- 39 SIEFKEN, Sven T.: Ist denn alles Politikberatung? Anmerkungen zum Begriff und der Diagnose institutionalisierter Kooperation, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2010 51 (1), S. 127–136, hier: S. 129.
- 40 CASSEL, Susanne/BAUMANN, Elke: *Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in Deutschland und Bedingungen für ihren Erfolg*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 285–302, hier: S. 286f.
- 41 In Anlehnung an FALK et al. 2019, S. 19.
- 42 Beispiel entlehnt aus SEGBERS, Klaus: *Politikberatung in der Außen- und Sicherheitspolitik*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 379–402, hier: S. 394. Bei dieser Sichtweise geht jedoch die Trennschärfe zwischen wissen-

der Politikberatung⁴³ umfasst somit eine Mannigfaltigkeit von Methoden, Techniken und Ansätzen und ist aufgrund dessen vielmehr als ein „Sammelbegriff“⁴⁴ verschiedener Phänomene zu verstehen und weniger als ein klar abzugrenzender Forschungsgegenstand.⁴⁵ Politikberatung als Begriff zu definieren, ist daher wie „der sprichwörtliche Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln“,⁴⁶ denn niemand weiß, „wo fängt Politikberatung an und wo hört sie auf?“⁴⁷ Sven T. Siefken kritisiert hierbei lapidar: „Politikberatung ist Beratung von allen, durch alle und zu allem!“⁴⁸

Und dennoch: Um im Rahmen dieser Arbeit Politikberatung zu analysieren, muss der Beratungsbegriff konturiert und kontextualisiert werden. Um das Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung weiterzuentwickeln, ist es zunächst sinnvoll, sich mit dem oft unreflektierten Begriff der Beratung im Allgemeinen zu befassen. Beratung lässt sich anhand der Differenz zwischen „Rat“ und „Tat“ konzeptualisieren.⁴⁹ Ein Rat stellt eine Kommunikationsform dar, beispielsweise in Form von Meinungs-, Wissens- und Erfahrungsaustausch innerhalb und zwischen Privatpersonen, Unternehmen, zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder staat-

schaftlicher Beratung, Lobbying, Journalismus und Public Affairs verloren. Jarosław Jańczak und Artur Kopka zeigen, dass viele Bundestagsabgeordnete keinen Unterschied zwischen wissenschaftlichen und interessengeleiteten Beratern sehen, siehe hierzu JAŃCZAK, Jarosław/KOPKA, Artur: Die Grenze zwischen Politikberatung und Lobbyismus im politischen Entscheidungsprozess – eine empirische Analyse, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 85–114, hier: S. 90. Siehe auch FALK et al. 2019; HEINZE, Rolf G.: Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland, in: Zeitschrift für Politikberatung 2009 (2) 1, S. 5–25; FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011, S. 5.

43 SIEFKEN 2010, S. 129.

44 FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011, S. 3.

45 Vgl. RAFAT 2014, S. 29; DAGGER et al. 2004, S. 11; SCHUBERT 1998; WEWER, Göttrik: Politikberatung und Politikgestaltung, in: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nilz C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, 2003, S. 361–390.

46 ALTHAUS, Marco: Die Mächtigen schlau machen? Politikberatung zwischen Wissenschaft und Vertrauen, Strategie und Consultainment, in: DAGGER et al. (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 37–48, hier: S. 37.

47 FÄRBER/SALM/ZEITZ 2011, S. 3.

48 SIEFKEN 2010, S. 129.

49 Vgl. KORINEK/VEIT 2013, S. 264.

lichen Akteuren.⁵⁰ Die Tat ist hingegen die Umsetzung von etwas, beispielsweise ebendieses Rates. Isabel Kusche ist daher der Meinung, dass Politikberatung verstanden werden kann als „kommunikatives Schema, das einerseits auf eine anstehende [...] politische Entscheidung verweist, andererseits auf in Form eines Rates kommuniziertes Wissen, das sich auf Erwartungsstrukturen im politischen System auswirkt“.⁵¹ Anders formuliert: Der Beratungszweck ist, eine (positive) Tat durch die Kommunikation von Ratschlägen auszulösen.⁵² Dieses Verständnis von Beratung als kommunikativen Prozess⁵³ zwischen Wissenschaft und Politik als Form der „Wissenschaftskommunikation“ und des „Wissenstransfers“ ist in der Literatur weit verbreitet⁵⁴ und fand sich bereits bei Karl W. Deutsch⁵⁵ oder Aaron B. Wildavsky⁵⁶. Nach Niklas Luhmann sind Politik und Wissenschaft zwei unterschiedliche, „autopoietische“ Sphären, die miteinan-

50 Vgl. GUNTER, Helen M./HALL, David/MILLS, Colin: Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England, in: *Journal of Education Policy* 2015 30 (4), S. 518–539.

51 KUSCHE, Isabel: *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*, Wiesbaden: Springer, 2008, S. 64.

52 Vgl. STEINER 2009, S. 63.

53 Vgl. SCHÜTZEICHEL, Rainer: *Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung*, in: BRÖCHLER, Stephan/ders. (Hrsg.): *Politikberatung*, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 5–32, hier: S. 5; SCHEER, Dirk: *Computersimulationen in politischen Entscheidungsprozessen Zur Politikrelevanz von Simulationswissen am Beispiel der CO₂-Speicherung*, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 48. Siehe auch SARETZKI, Thomas: *Welches Wissen – Wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik*, in: BOGNER, Alexander/TORGERSEN, Helge (Hrsg.): *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 345–369.

54 So beispielsweise WEITZE, Marc-Denis/HECKL, Wolfgang M.: *Wissenschaftskommunikation – Schlüsselideen, Akteure, Fallbeispiele*, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2016, S. 202; SCHEER 2013, S. 48; WAGNER, Gert G.: *Mehr Selbstdisziplin macht Politikberatung besser*, in: *Wirtschaftsdienst* 2022 102 (7), S. 518–521, hier: S. 518; BENNETT, Gavin/JESSANI, Nasreen: *The knowledge translation toolkit: Bridging the know-do gap, a resource for researchers*, Ottawa: SAGE Publications, 2011; GLUNS 2020, S. 249; BÄHR, Holger: *Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung: Unbestimmtheit durch wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit*, in: *Leviathan* 2017 45 (3), S. 404–427, hier: S. 406.

55 Vgl. DEUTSCH, Karl W.: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg i. Br.: Rombach, 1969.

56 Vgl. WILDAVSKY 1979.

der kommunizieren, um einen Wissens- und Informationstransfer zwischen beiden Systemen zu gewährleisten.⁵⁷ Jedes dieser Teilsysteme hat jedoch seine eigenen, systemimmanenten Rationalitäten mit eigenen Funktions- und Handlungslogiken: dem „Code der Macht“ in der Politik und dem „Code der Wahrheit“ in der Wissenschaft.⁵⁸ Denn während die Wissenschaft von „Sachverstand“ dominiert ist, wird die Politik eher von „Werteordnungen und Glaubensmächten“ in ihren Entscheidungen gelenkt.⁵⁹ Für eine Kooperation zwischen Geist und Macht müssen daher Kommunikationsprobleme gelöst werden.⁶⁰ Dieses „eher komplizierte[] Verhältnis“⁶¹ wird je nach theoretischer Perspektive in der politikwissenschaftlichen und wissenssoziologischen Literatur als „Kopplung“,⁶²

57 Vgl. LUHMANN, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002.

58 Vgl. BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 50; NULLMEIER, Frank: Max Weber Revisited: Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft oder: Politikberatung als Nebenberuf, in: LAMPING, Wolfram/SCHRIDDE, Henning: Der konsultative Staat: Reformpolitik und Politikberatung, Opladen: Barbara Budrich, 2011, S. 39–46; HEINRICHS, Harald: Advisory systems in pluralistic knowledge societies: An indicator-based typology to assess and optimize environmental policy advice, in: MAASEN, Sabine/WEINGART, Peter (Hrsg.): Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making, Wiesbaden: Springer, 2005, S. 41–61; BEYME 1997, S. 153; PERCHING, Bernhard/KRALER, Albert: Der Nexus von Politik und Forschung im Bereich Migration, Integration und Asyl, in: KARASZ, Lena (Hrsg.): Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft, Wien: ÖGB Verlag, 2017, S. 63–91, hier: S. 70.

59 Vgl. HABERMAS, Jürgen: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: ders. (Hrsg.): Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, 2. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1969, S. 120–145, hier: S. 121; BRADSHAW, Gay A./BORCHERS, Jeffrey G.: Uncertainty as information: narrowing the science-policy gap, in: Conservation Ecology 2000 4 (1), Art. 7 (ohne Seitenzahlen); HEINRICHS 2005.

60 Siehe auch WEINGART/LENTSCH 2008, S. 16f.

61 SCHEER 2013, S. 41.

62 WEINGART, Peter: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2001.

„Ko-Produktion“,⁶³ „Interpenetration“,⁶⁴ „Verhandlungssystem“,⁶⁵ „Wechselbeziehung“,⁶⁶ „Grenzarbeit“,⁶⁷ „Verzahnung“⁶⁸ oder als „iterativer und rekursiver Prozess“⁶⁹ verstanden.

Politikberatung ist somit ein kommunikativer Vorgang, bei der die Sphäre der Politik Wissen aufgrund von Kommunikationsproblemen nur „bruchstückhaft“⁷⁰ annimmt. „Politik“ beschreibt hierbei den direkten oder indirekten Adressaten von Politikberatung. „Es ist nur dann Politikberatung, wenn damit politische Entscheidungsträger aus Regierung, Parlament, Parteien und Ministerialverwaltung adressiert sind.“⁷¹ Somit ist zur Komplexitätsreduktion die Politik in dieser Arbeit als ein kollektiv handelnder Akteur zu verstehen. Demzufolge ist nachfolgend irrelevant, ob die Beratung an Legislative oder Exekutive, eine bestimmte politische Ebene, einzelne Entscheidungsträger wie Abgeordnete, Bürgermeister und Verwaltungsbeamte oder ganze Gruppen wie Parteien, Fraktionen und Regierungen gerichtet ist. Damit wird mit Politik in dieser Arbeit ganz allgemein alle Formen und Strukturen zur Regelung der Angelegenheiten eines Gemeinwesens verstanden.

Doch was ist hingegen unter der Sphäre der „Wissenschaft“ genau zu verstehen? Semantisch untrennbar mit der Wissenschaft verbunden ist

63 HOPPE, Robert: Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements, in: *Poiesis & Praxis* 2005 3, S. 199–215; JASANOFF, Sheila: *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

64 MÜNCH, Richard: Modelle der Risikopolitik, in: ders. (Hrsg.): *Risikopolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996, S. 165–238.

65 MAYNTZ, Renate: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: MURSWIECK, Axel (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 17–29.

66 PIELKE, Roger A., Jr.: *The honest broker: making sense of science in policy and politics*, Cambridge: Cambridge UP, 2007.

67 KORINEK/VEIT 2013.

68 FALK et al. 2007, S. 322.

69 SCHEER 2013, S. 46.

70 BLÄTTE 2019, S. 28.

71 SIEFKEN 2010, S. 135. Siehe auch MAYNTZ, Renate: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006, S. 115–122, hier: S. 115f.

„das Wissen“; der Wissensbegriff wird indes in der Beratungsliteratur selten reflektiert.⁷² Wissen lässt sich am besten in Abgrenzung zu Informationen, Daten und Fakten definieren. Daten und Fakten können beispielsweise Jahreszahlen sein, die erst durch eine Analyse und Interpretation einen Informationsgehalt erhalten. Informationen sind damit konzeptualisierte Daten und Fakten.⁷³ Wissen wiederum besteht aus mehreren Informationen, die beispielsweise durch Abstraktion systematisiert werden, womit Wissen einen höheren Komplexitätsgrad aufweist.⁷⁴ Informationen beschreiben damit ein Ereignis, Wissen hingegen befindet sich auf der Strukturebene.⁷⁵ „Anders formuliert, wäre von Wissen im Falle verarbeiteter Informationen zu sprechen.“⁷⁶ Sowohl für Uwe Schimank⁷⁷ als auch für Nico Stehr⁷⁸ erhält Wissen erst aufgrund einer solchen „Veredelung“ von Informationen durch Abstraktion und Systematisierung den Nutzen, dass Handelnde – in diesem Fall politische Entscheidungsträger – hierdurch erst handlungsfähig werden können. Wissen unterliegt hierbei Deutungsmustern, denn Wissen muss zuallererst vom (politischen)

-
- 72 Dieser Befund wurde unter anderem schon festgestellt von KORINEK/VEIT 2013 und WEINGART, Peter: ‚Demokratisierung‘ der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik?, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: Springer, 2006, S. 73–84.
- 73 Vgl. VOWE, Gerhard: Der Informationsbegriff in der Politikwissenschaft. Eine historische und systematische Bestandsaufnahme, in: Diskussionsbeiträge vom Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft der TU Ilmenau, 2004 Nr. 10; HOFMANN, Jeanette: Informationen und Wissen als Gegenstand oder Ressource von Regulierung, in: BUSCH, Andreas/dies. (Hrsg.): Politik und die Regulierung von Information, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 5–23; OTT, Sascha: Information. Zur Genese und Anwendung eines Begriffs, Konstanz: UVK, 2004; ALBERS, Marion: Information als neue Dimension im Recht, in: Rechtstheorie 2002 33 (1), S. 61–89.
- 74 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 89.
- 75 Vgl. ebd., S. 89. Zustimmend KENNERT, Ulrike: Das Informationsverhalten von Bundestagsabgeordneten. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im parlamentarischen System, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 128–133.
- 76 MÜNKLER 2020, S. 89.
- 77 Vgl. SCHIMANK, Uwe: Wissen, in: KLIMKE et al. (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 872.
- 78 Vgl. STEHR, Nico: Wissensberufe, in: SCHULZ, Wolfgang K. (Hrsg.): Expertenwissen. Soziologische, psychologische und pädagogische Perspektiven, Opladen: Leske u. Budrich, 1998, S. 17–31.

Empfänger als wahr oder zumindest gerechtfertigt interpretiert und anerkannt werden, indem Wissen – in Abgrenzung zu Meinung, Spekulation oder Glauben – eine objektive Gewissheit normativ zugeschrieben wird.⁷⁹ Wissenschaftliches Wissen erhält durch eine solche objektive Gewissheit eine Sonderstellung in der modernen Gesellschaft, welche durch dessen allgemeine Anerkennung als „gesichert, wahr und universell gültig“ entsteht,⁸⁰ da es in der Wissenschaft gemäß der utopischen Maxime darum geht, durch Forschen und Erkennen Wissen und Wahrheit hervorzubringen.⁸¹ Dieser Wahrheitsanspruch heißt indes nicht, dass wissenschaftliches Wissen sich nicht irren kann, Thomas Kuhn spricht gar prosaisch vom

79 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 92. Siehe auch LUHMANN, Niklas: Die Soziologie des Wissens: Probleme ihrer theoretischen Konstruktion, in: ders. (Hrsg.): Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 4, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, S. 151–180. Eine aktuelle Studie über die Wahrnehmung von wissenschaftlichem Wissen bietet FAUS, Jana/ALIN, Selina/SPEL, Markus: Wissenschaft für das Allgemeinwohl, die Wirtschaft oder die Politik? – Wahrnehmung von Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

80 WEINGART, Peter: Wissenschaftssoziologie, in: SIMON et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2., vollständig bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2016, S. 141–156, hier: S. 143.

81 Gleichwohl nimmt dies im sogenannten postfaktischen Zeitalter infolge alternativer Fakten und zunehmendem Populismus eine besondere Rolle ein. Es bedeutet jedoch nicht, dass Menschen heutzutage mehr lügen als früher, sondern dass es eine Tendenz gibt, auch Aussagen für wahr zu halten, die nicht evident oder sogar offenkundig nicht wahrheitsgemäß sind. Die Genese von solchen Tendenzen in der Gesellschaft weist Alexander Bogner anhand der Coronakrise auf, siehe BOGNER, Alexander: Die Epistemisierung des Politischen: Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2021, S. 115f. Siehe auch BALL, James: Post-truth. How bullshit conquered the world, London: Biteback Publishing, 2017; KRICK, Eva/LEETEN, Lars: Die umkämpfte Autorität des Wissens im politischen Kontext. Eine Frage des Vertrauens, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/RÖMHILDT, Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 145–170, hier: S. 158–163; BARLÖSIUS, Eva/RUFFING, Eva: Die Infragestellung wissenschaftlichen Wissens und wissenschaftlicher Expertise. Eine sozialwissenschaftliche Heuristik, in: BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 113–135.

„gegenwärtigen Stand des Irrtums“.⁸² Stattdessen ist ein solcher Anspruch als unerreichbare Maxime zu verstehen, vernunftgeleitet, objektiv und wahrheitsorientiert zu argumentieren und zu handeln – ein Ideal, welches in einer Demokratie, wie eingangs erwähnt, auch von der Politik erwartet wird,⁸³ denn „Willkür, Zufälle und Emotionen“⁸⁴ sind beim Regieren auszuschließen. Dies geht so weit, als dass von Einigen die Wissensgesellschaft postuliert wird, also „das zunehmende Eindringen wissenschaftlichen Wissens in sämtliche Winkel von Gesellschaft und Politik“.⁸⁵

Wissenschaftliche Politikberatung ist somit die an politische Entscheidungsträger gerichtete Kommunikation von Ratschlägen auf Basis von Wissen. Dabei gibt es mehrere Arten von Wissen.⁸⁶ So beschreiben beispielsweise Alltags-, Bürger- und Erfahrungswissen den Wissensstand von Laien in Abgrenzung zu erlerntem Schul-, Allgemein- oder Akademiewissen.⁸⁷ Relevant für diese Arbeit ist indes wissenschaftliches Wis-

-
- 82 In Anlehnung an KUHN, Thomas S.: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976. Siehe auch Steve Fuller, der ein „right to be wrong“ auch als eine Voraussetzung für die wissenschaftliche Unabhängigkeit sieht, vgl. FULLER 2000, S. 151f.
- 83 Vgl. FÜHR, Martin: Qualitätsstandards für die Gesetzesfolgenabschätzung, in: HENSEL et al. (Hrsg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Perspektiven und Entwicklungstendenzen, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 15–33; HUBER, Theresa Sophie: Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 53–55; GRZESZICK, Bernd: Erster Beratungsgegenstand: Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtssetzung im demokratischen Rechtsstaat, in: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster vom 5. bis 8. Oktober 2011, VVDStRL 2012 71, S. 49–81; STEINBACH, Armin: Rationale Gesetzgebung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2017.
- 84 HUBER 2021, S. 66. Siehe auch SCHELKY, Helmut: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, Köln: Westdeutscher Verlag, 1961.
- 85 MEHRING 2019, S. 124.
- 86 Vgl. GEIS, Anna: Komplexität, Kontingenz und Nichtwissen als Herausforderungen demokratischen Regierens, in: TOENS, Katrin/WILLEMS, Ulrich (Hrsg.): Politik und Kontingenz, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 143–160.
- 87 In Abgrenzung dazu besteht in der Wissenssoziologie auch das Konzept des Nichtwissens, also noch nicht vorhandenes Wissen, etwa in Form von Unwägbarkeiten oder nicht erkannten Risiken und Folgen politischer Entscheidungen. Siehe hierzu INNEARITY, Daniel: Power and knowledge: The politics of the knowledge society, in: Eu-

sen, welches systematisch mithilfe von Abstraktion und Forschungsmethoden unter Verweis auf wissenschaftliche Analyse und Belege erlangt wurde und sich somit etwa von Ideologien, religiösen Offenbarungen, aber auch von Rechtsnormen unterscheidet, wodurch ihm eine gewisse Qualität zugeschrieben wird. Dabei müssen die Kriterien und Standards der Produktion und Reproduktion wissenschaftlichen Wissens gegeben sein, wie beispielsweise methodisch einwandfreie, nachvollziehbare, kritisch-reflektierende Studien und Analysen, die auf validen, reliablen Daten beruhen.⁸⁸ Jedoch ist nicht jedes wissenschaftliche Wissen für die Politik relevant; „Beratungswissen“ muss schließlich nicht nur „sachlich richtig und belastbar“,⁸⁹ sondern auch „politisch nützlich und realisierbar sein“.⁹⁰

Wissenschaftliches Wissen wird also von Politikern nachgefragt, um bestehende Wissenslücken, etwa über Handlungsoptionen, möglichst

ropean Journal of Social Theory 2012 16 (1), S. 3–16; WEHLING, Peter: Jenseits des Wissens? Wissenschaftliches Nichtwissen aus soziologischer Perspektive, in: Zeitschrift für Soziologie 2001 30 (6), S. 465–484; HEINZ, Vanessa: Der Schleier des Nichtwissens im Gesetzgebungsverfahren, Baden-Baden: Nomos, 2009. Anhand der Integrations- und Migrationspolitik erforscht Stephan Scheel das Nichtwissen, siehe SCHEEL, Stephan: The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration, in: Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2), S. 39–71.

88 Vgl. ZIMMERMANN, Klaus F.: Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung, Bonn: IZA, 2014, S. 2; BÄHR 2017, S. 405; VÖNEKY, Silja: Wissenschaftliche Politikberatung, in: HINSCH, Wilfried/EGGERS, Daniel (Hrsg.): Öffentliche Vernunft? Die Wissenschaft in der Demokratie, Berlin/Boston: De Gruyter, 2019, S. 35–46, hier: S. 37.

89 WEINGART/LENTSCH 2008, S. 17.

90 Ebd., S. 25. Für die Rolle von Wissen in politischen Prozessen siehe KNORR, Karin D.: Policymakers' Use of Social Science Knowledge – Symbolic or Instrumental, in: WEISS, Carol H. (Hrsg.): Using Social Research in Public Policy Making, Lexington: Lexington Books, 1977, S. 165–182; WEISS, Carol H.: research for policy's sake: the enlightenment function of social research, in: policy analysis 1977 3 (4), S. 553–565; SCHMID, Josef: Politikberatung: Zwischen Expertokratie und Hofnarrentum, in: ders./BUCKSTEEG, Mathias (Hrsg.): Politikberatung und Politisches Management – Beiträge zwischen Seminar und Wirklichkeiten, Working Paper 2005 28, S. 11–20, hier: S. 14; HECLO, Hugh: Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance, New Haven, CT: Yale University Press, 1974; KRAPP, Max-Christopher: Wissen in der Politikformulierung. Gesetzgebungsprozesse im Bereich Arbeit und Soziales in vergleichender Perspektive, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2016, S. 101; WASNER, Barbara: Parlamentarische Entscheidungsfindung. Einblicke in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung, Passau: Rothe, 1998, S. 32.

rational (er-)schließen zu können. Dabei muss ein solches Wissen nicht zwingend von Wissenschaftlern zur Verfügung gestellt werden. Dies überrascht *prima facie*; jedoch bedeutet wissenschaftlich lediglich, dass die Wissensgenese durch wissenschaftliche Methoden und Standards erfolgte. Sie bedeutet indes nicht, dass ein solches Wissen zwingend von Wissenschaftlern generiert wird. Damit kann jede Person wissenschaftliches Wissen schaffen, solange er oder sie sich an wissenschaftliche Standards hält.⁹¹ Es ergibt demzufolge mehr Sinn, im Kontext der wissenschaftlichen Politikberatung von „Experten“, anstatt von Wissenschaftlern zu sprechen.⁹² Ein Experte ist eine Person, die über ein Sonderwissen verfügt, über das die Nachfrageseite – in dieser Untersuchung die Politik – nicht verfügt.⁹³ Es besteht somit ein Wissensvorsprung seitens des Experten gegenüber politischen Entscheidungsträgern. Der Expertenstatus entsteht demzufolge immer situativ und kontextabhängig, der Expertenbegriff ist damit normativ immer als Gegensatz zum nichtwissenden Laien konstruiert.⁹⁴ Sobald ein Laie über Sonderwissen verfügt, wird er dann zu einem Experten in diesem Wissensgebiet. Wird ein solches Sonderwissen durch wissenschaftliche Methoden generiert, entspricht dies wissenschaftlichem Wissen. „Praktiker“ können somit empirisch gesammeltes Wissen besitzen und damit als Experten gelten. So werden Ärzte und Juristen gemeinhin als Experten innerhalb ihres Fachs angesehen, aber nicht

-
- 91 Ablehnend hierzu BUCHHOLZ, Kai: Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung? Interaktions- und professionssoziologische Perspektiven, Bielefeld: transcript Verlag, 2008, S. 77.
- 92 Für allgemeines zum Expertenbegriff siehe GRUBER, Hans/MANDL, Heinz: Expertise und Erfahrung, in: GRUBER, Hans (Hrsg.): Expertiseforschung: Theoretische und methodische Grundlagen, Wiesbaden: Springer, 1996, S. 18–35.
- 93 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 82; BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas: Umstrittene Expertise und die Wissensproblematik der Politik: Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 13–40, hier: S. 25.
- 94 Vgl. HITZLER, Ronald: Wissen und Wesen des Experten, in: ders./HONER, Anne/MÄEDER, Christoph (Hrsg.): Expertenwissen: Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 13–30, hier: S. 14; MÜNKLER 2020, S. 82; SPRONDEL, Walter M.: „Experte“ und „Laie“: zur Entwicklung von Typenbegriffen in der Wissenssoziologie, in: ders./GRATHOFF, Richard (Hrsg.): Alfred Schütz und die Idee des Alltags in den Sozialwissenschaften, Stuttgart: Ferdinand Enke, 1979, S. 140–154.

zwingend als Wissenschaftler, obwohl ihr empirisch-fundiertes Wissen wissenschaftlichen Standards genügt.⁹⁵ Das Sonderwissen des Experten entspricht dem Sachverstand, der Experte ist daher dem Sachverständigen, sein Wissen mit der Expertise gleichzusetzen.⁹⁶ Nachfolgend werden demgemäß Expertise, Wissen und Sachverstand synonym verwendet.⁹⁷

Was bedeutet dies für diese Studie? Wissenschaftliche Politikberatung meint jede Form des Wissenstransfers, der an die Politik adressiert ist, sofern dieses beraterrelevante Wissen nach wissenschaftlichen Methoden und Standards generiert wurde. Damit bedeutet wissenschaftliche Politikberatung nicht „Beratung durch Wissenschaftler“, sondern eher „Beratung durch Experten“,⁹⁸ weswegen das wissenschaftliche Beratungsmonopol nicht nur Universitäten innehaben, solange wissenschaftliche Standards erfüllt sind.⁹⁹ Es gibt daher eine große Anzahl von Beratungsakteuren, die der Politik ihr wissenschaftliches Wissen anbieten können. Beispiele hierfür wären:

- Expertengremien, die sich teils massiv in ihrer Ausgestaltung, Zusammensetzung, Größe, Dauer, Bedeutung, Funktion und politischer Unabhängigkeit unterscheiden.¹⁰⁰ So gibt es beispielsweise innerhalb von Ministerien oft als Beiräte bezeichnete Experten-

95 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 96; HUBER 2021, S. 84f.

96 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 84.

97 Kritisch bezüglich dieser Gleichsetzung AUGSBERG 2018.

98 Vgl. SCHÜTZEICHEL 2008, S. 15.

99 Ein solcher definitorischer Ansatz ist unter anderem auch zu finden bei LOMPE, Klaus: Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: FALK et al. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2006, S. 25–34, hier: S. 25; MEHRING 2019; WAGNER 2022; LEIF, Thomas: Mythos Politikberatung: Das Schattenmanagement der Lobbyisten, in: WEINGART, Peter/WAGNER, Gert G. (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015, S. 229–247; ARNOLD, Lea: Unabhängige Wirtschaftspolitik. Wissenschaftliche Politikberatung seit 1968 am Beispiel der Fünf Wirtschaftsweisen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien, 2010, S. 34; BÄHR 2017, S. 405.

100 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008; HOFFMAN et al.: Towards a systematic understanding of how to institutionally design Scientific Advisory Committees: a conceptual framework and introduction to a Special Journal Issue, in: Global Challenges 2018 2 (9), S. 1–8.

gremien,¹⁰¹ Kommissionen der Legislative, die meist *ad hoc* und zeitlich begrenzt geschaffen werden¹⁰² oder auch außerhalb von Legislative und Exekutive stehende Sachverständigenräte.¹⁰³ Eine Sonderform stellen zudem Expertengipfel¹⁰⁴ und Enquete-Kommissionen¹⁰⁵ dar, die als Hilfs- und Informationsinstrumente von der Politik genutzt werden.

- Forschungseinrichtungen, inner- wie außeruniversitäre, sowie wissenschaftliche Akademien können als wissenschaftliche Beratungsakteure in Erscheinung treten. Sie können von der Zivilgesellschaft getragen sein, wie etwa wissenschaftlich arbeitende Think Tanks in Form von Stiftungen. Eine Sonderform stellen parteinahe Stiftungen dar, die als wissenschaftlicher Hauptlieferant der großen Parteien gelten, aber von der Tagespolitik unabhängig sind.
- Auch die Verwaltungsebene kann ihren Sachverstand zur Politikformulierung einsetzen oder im Auftrag von Politikern recherchie-

-
- 101 Vgl. SUDA, Michael: „Der Beirat ist ein Forum und das war schon immer so.“ Politikberatung durch Beiräte – Eine Fallstudie zum Obersten Naturschutzbeirat in Bayern, in: KROTT, Max/ders. (Hrsg.): Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt, Wiesbaden: Springer, 2007, S. 124–174; GROSSEKETTLER, Heinz: Wissenschaftliche Politikberatung: Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen, in: LESCHKE, Martin/PIES, Ingo (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2005, S. 101–130.
- 102 Vgl. SIEFKEN, Sven T.: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 – 2005, Wiesbaden: Springer, 2007; KRICK, Eva: Politikberatung durch Expertengremien. Legitimation und Funktion der „Hartz-“ und „Rürup“-Kommission, in: Arbeitspapiere-Working Papers 2008 2, S. 1–36.
- 103 Für Weitergehendes siehe SIEFKEN 2007.
- 104 Vgl. KRICK, Eva: Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2010 20 (2), S. 233–265.
- 105 Vgl. ALTENHOF, Ralf: Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002; BARTELS, Hans-Peter/SCHROEDER, Wolfgang/WESSELS, Bernhard: Empfehlungen für die Arbeit einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu Lehren aus dem Umgang mit der Corona-Pandemie, in: WZB Discussion Paper, 2021; HAMPEL, Frank: Politikberatung in der Bundesrepublik: Überlegungen am Beispiel von Enquete-Kommissionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999 22 (1), S. 111–133.

ren und reflektieren.¹⁰⁶ Eine Besonderheit stellen dabei Ressortforschungseinrichtungen dar, die zumeist im Geschäftsbereich eines Ministeriums liegen und oft integraler Teil des Behördenapparats sind.¹⁰⁷ Sie erbringen wissenschaftliche Beratungsleistungen für die Exekutive in Form von häufig langfristig angelegten Forschungsprojekten, die für die Verwaltung nicht leistbar wären.¹⁰⁸ Eine verwaltungsinterne Ressource auf Ebene der Legislative stellen zudem die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages dar.¹⁰⁹

- Anwaltskanzleien oder juristische Verbände können mithilfe wissenschaftlicher Methoden und ohne zwingend als interessengeleitete Lobbyisten zu agieren, juristische Gutachten erstellen.¹¹⁰

106 Vgl. VOSSKUHL, Andreas: Expertise und Verwaltung, in: TRUTE et al. (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzeptes, Tübingen: Mohr Siebeck, 2008b, S. 636–663.

107 Vgl. BÖCHER, Michael: Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf. Zur Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Umweltbundesamtes, in: dms – Der moderne Staat 2012 5 (2), S. 459–480; HENNECKE, Manfred: Ressortforschung und Politikberatung, in: Informationen zur Raumentwicklung 2011 (7/8), S. 391–395; SÜSSMILCH, Andreas: Wissenschaftliche Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen: Herausforderungen, Merkmale und Zukunftsperspektiven, in: Zeitschrift für Politikberatung 2011 4 (2), S. 86–88.

108 Vgl. BARLÖSIUS et al.: Governance staatlicher Forschung im Spannungsfeld von Staat, Wissenschaft und Gesellschaft. Schlussbericht zum Forschungsprojekt „Ressortforschung unter Anpassungsdruck: Governance im Spannungsfeld von Staat, Wissenschaft und Gesellschaft“, 2013. URL: <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e01fb14/797457658.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); BARLÖSIUS, Eva: Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung, Berlin: WZB, 2008.

109 Vgl. SCHÖLER, Uli/WINTER, Thomas von: Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 163–186, hier: S. 165. Siehe auch BACKHAUS-MAUL, Holger: Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag. Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste, in: PETERMANN, Thomas (Hrsg.): Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung, Berlin: Edition Sigma, 1990, S. 19–63; KENNERT 2018, S. 228f; HUBER 2021, S. 69.

110 Siehe auch BOGUMIL, Jörg: Die verschlungenen Wege der Politikberatung. Erfahrungen aus dem Bereich der Verwaltungspolitik der Bundesländer, in: HOOSE, Fabian/BECKMANN, Fabian/SCHÖNAUER, Anna-Lena (Hrsg.): Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Wiesbaden: Springer, 2017, S. 431–446, hier: S. 438; HUBER 2021, S. 89.

- Neben solchen Organisationen und Einrichtungen können zudem Einzelpersonen mit Expertenstatus wie beispielsweise Universitätsprofessoren ihren Sachverstand einbringen, indem sie Einzelgespräche mit Politikern führen, als Sachverständige von Fraktionen und Parteien beauftragt werden, bei Tagungen und Konferenzen mit der Öffentlichkeit sprechen und diskutieren oder über die Medien sowie in Fachzeitschriften und Büchern Beratungsinhalte veröffentlichen.¹¹¹

Die wissenschaftliche Politikberatung kann somit von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure gewährleistet werden. Entscheidend ist dabei die wissenschaftlich-fundierte Arbeitsweise, aus der wissenschaftliches Wissen hervorgeht. Beratungsakteure, deren Sonderwissen nicht wissenschaftlichen Standards genügt, sondern beispielsweise interessengeleitet ist, können damit von der wissenschaftlichen Politikberatung abgegrenzt werden, gleichwohl es keine eindeutige Trennschärfe geben kann. Beispiele für ein solches interessengeleitetes Sonderwissen sind Lobbyorganisationen etwa in Form von Verbänden und Gewerkschaften, die ihre Expertise zur Verfügung stellen, um Partikularinteressen einzelner Gruppen durchzusetzen. Ideen werden im Lobbyismus „verkauft“, anstatt logisch potenzielle oder die rational besten Optionen und Alternativen aufzuzeigen.¹¹² Eben-

111 Die Beratungsforschung vernachlässigt Einzelpersonen zumeist und fokussiert sich eher auf Organisationen. Für theoretische Überlegungen zu Beratungsorganisationen siehe am Beispiel der Niederlande TIMMERMANS, Arco/SCHOLTEN, Peter: The political flow of wisdom: science institutions as policy venues in The Netherlands, in: *Journal of European Public Policy* 2006 13 (7), S. 1104–1118, hier: S. 1105. Vorüberlegungen dazu bietet SCHMIDT, Vivien/RADAELLI, Claudio Maria: Policy change and discourse in Europe. Conceptual and methodological issues, in: *Western Europe and Politics* 2004 27 (2), S. 183–210.

112 Für politikberatenden Lobbyismus siehe WOLF 2012; KOPKA, Artur/MINKENBERG, Michael/PIONTEK, Dorota: Einführung Politikberatung und Lobbyismus in ländervergleichender Perspektive, in: dies. (Hrsg.): *Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich*, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 1–24; KUSCHE 2008, S. 65; HUBER 2021, S. 75; AUSTEN-SMITH, David: Information and influence: Lobbying for agendas and votes, in: *American Journal of Political Science* 1993 37 (3), S. 799–833; SCHWANECK, Stefan: *Lobbyismus und Transparenz. Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2019, S. 18.

falls nicht den wissenschaftlichen Standards entspricht strategisches Wissen, dass in Form von „Küchenkabinetten“ oder „persönlichen Beratern“ regierungs-, parteien- bzw. fraktionsintern weitergegeben wird.¹¹³ Auch Fachreferenten und wissenschaftliche Mitarbeiter von Fraktionen, Ausschüssen und Parteien werden nicht zur wissenschaftlichen Politikberatung gezählt, weil sie Beratungswissen lediglich aufbereiten, etwa durch Zusammenfassen und Sortieren, nicht aber neues Beratungswissen mithilfe von Reflexion und wissenschaftlichen Methoden generieren.¹¹⁴

2.2 Wissen ist Macht!? Zum Verhältnis von Experten und Entscheidungsträgern

Die wissenschaftliche Politikberatung erweist sich als facettenreiches, analytisch kaum umrissenes Phänomen. Angesichts des ansteigenden Wissens- und Beratungsbedarfs nimmt auch die quantitative Anzahl und die qualitative Vielzahl verschiedenartiger Beratungseinrichtungen stetig zu. Diese wissenschaftlichen Beratungsakteure können in vielfältiger Art konstituiert sein. Demzufolge können sie in unterschiedlicher Weise ihr Wissen dem politischen System zuführen. Dementsprechend unterschiedlich ist das Verhältnis zwischen Experten und Entscheidungsträgern. Bevor im nachfolgenden Unterkapitel darauf eingegangen wird, wie Beratungsakteure institutionell eingebettet sind, wird in diesem zunächst im Allgemeinen die Beziehung zwischen Beratern und den zu beratenden Politikern analysiert, wodurch Rückschlüsse auf Ziel, Zweck, Funktion und Arbeitsweise der politischen Wissensvermittlung gezogen werden können.

113 Vgl. JUN, Uwe: Spitzenakteure der Parteien, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 221–232; GRUNDEN, Timo: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden: Springer, 2009.

114 Vgl. WANNER, Tassilo/HOYER, Daniel von: Angebot trifft Nachfrage? Politikberatung im Umfeld deutscher Parlamente, in: GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 137–150, hier: S. 140.

Bereits Platon hatte das Ideal einer Philosophenherrschaft,¹¹⁵ in der die Philosophen – die Experten der griechischen Antike – aufgrund ihres Wissens als Könige herrschen sollten. Doch „Scientia est potentia“, also „Wissen ist Macht“,¹¹⁶ formulierte erst im Zeitalter der Aufklärung der englische Philosoph Francis Bacon, womit er das Verhältnis zwischen Beratern und zu Beratenden sehr konzise zusammenfasste.¹¹⁷ Dabei kann dieses weltberühmte Zitat in beide Richtungen verstanden werden: Politiker erlangen ihre Macht durch Wissen, denn nur so gelangen sie zu einer Entscheidung, aber auch Experten werden hierdurch wirkmächtig, und zwar so sehr, dass Niccolò Machiavelli in seinem Fürsten gar davor warnte, Experten eine zu große machtpolitische Rolle zu geben.¹¹⁸ Der britische Ökonom John Stuart Mill argumentierte hingegen, dass nur mithilfe der wissenden Experten die „besten“ Entscheidungen getroffen werden können.¹¹⁹ Für Max Weber lautete indes die Formel: „Herrschaft kraft Wissen“, also Wissen ermöglicht erst Herrschaft und Macht.¹²⁰ Aus Sicht Michel Foucaults ermöglicht Wissen neue Möglichkeiten der Macht, die wiederum neue Wege für weiteres Wissen und noch mehr Kontrolle ermöglicht.¹²¹

-
- 115 Vgl. PLATON: *Der Staat*, 11., erneut durchges. Auflage, Hamburg: Meiner, 1989. Für eine lesenswerte Zusammenfassung siehe MÜNKLER 2020, S. 117–120. Siehe auch HOFMANN, Hasso: *Politik durch Wissenschaft überholen – Der Atlantis-Traum der Aufklärer*, in: *Der Staat* 2010 49 (1), S. 1–21.
- 116 So wird Francis Bacon zumindest oft zitiert, im Original heißt es jedoch „Nam et ipsa scientia potestas est.“ (= Denn auch Wissen selbst ist Macht). Vgl. BÜCHMANN, Georg: *Geflügelte Worte*, 32. Auflage, Berlin: Haude & Spener, 1972, S. 436.
- 117 Siehe in diesem Zusammenhang auch LÜTHY, Christoph: Was bedeutet Wissen? Francis Bacon hat das Verständnis der Wissenschaft revolutioniert. Was man heute mit Forschung meint, geht auf ihn zurück, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 25. Oktober 2020. URL: <https://www.nzz.ch/feuilleton/francis-bacon-hat-definiert-was-wissenschaft-ist-vor-400-jahren-ld.1582517> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- 118 Vgl. MACHIAVELLI, Niccolò: *Der Fürst*, 6. Auflage, Hamburg: Nikol, 2013, S. 128. Siehe für Weitergehendes FISCH 2004.
- 119 Vgl. MILL, John Stuart: *Considerations on Representative Government*, Toronto: University Press, 1977. Kritisch hierzu GAUS, Gerald: Is the public incompetent? Compared to whom? About what?, in: *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 2008 20 (3), S. 291–311.
- 120 Vgl. WEBER, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1980, S. 165.
- 121 Vgl. ROUSE, Joseph: *Power/Knowledge*, in: GUTTING, Gary (Hrsg.): *The Cambridge Companion to Foucault*, Cambridge: University Press, 2003, S. 95–122.

Wissen wird somit seit je her als eine Machtressource verstanden, zugleich aber auch als ein Macht- und Herrschaftsinstrument und damit auch als die Grundlage jeder politischen Problemlösung und Entscheidungsfindung, denn Wissen steigert die Qualität politischer Entscheidungen und ermöglicht oft gar eine Entscheidung.¹²² Wissen ist daher unverzichtbar, denn ohne Wissen verfügt kein Staat über Steuerungs- und Regulierungsmöglichkeiten. Angesichts dessen wird ein Machtzuwachs der Experten gegenüber den Entscheidern gefordert, da sich hieraus Vorteile für den politischen Entscheidungsprozess erhofft werden. So argumentiert Jason Brennan lapidar: „[T]o justify democracy, we'll need to explain why it's legitimate to impose incompetently made decisions on innocent people.“¹²³ Damit gehört Brennan zu den Verfechtern der „Expertokratie“,¹²⁴ eine Herrschaftsform der „Wissenden“, bei der Entscheidungen von Experten getroffen werden und von der Politik lediglich ausgeführt¹²⁵ oder Politiker teils durch Experten ersetzt werden.¹²⁶

Doch muss für ein Machtzuwachs der Wissenden nicht zwingend eine expertokratische Herrschaftsform eingerichtet werden, denn bereits in demokratischen Staaten können Experten Macht erlangen. „Expertise exklu-

122 Kritisch hierzu HUSTEDT, Thuid/VEIT, Sylvia/FLEISCHER, Julia: Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2010 57 (19), S. 15–21, hier: S. 21.

123 BRENNAN, Jason: *Against Democracy*, Princeton: University Press, 2016, S. 9. Kritisch hierzu ESTLUND, David M.: *Democratic Authority*, Princeton: Princeton UP, 2008, S. 206–222.

124 Stellenweise werden – teils synonym – auch die Begriffe Szientokratie, Epistokratie und Technokratie in der Forschungsliteratur verwendet. Auch wenn es sich um unterschiedliche Konzepte handelt, können sie nicht trennscharf aufgeteilt werden und haben eine starke Rolle von Expertismus in der politischen Entscheidungsfindung gemeinsam. Zur Technokratie siehe HERZOG, Dietrich: Technokratie, in: NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, Band 2, München: C. H. Beck, 2004, S. 962; FISCHER, Frank: *Technocracy and the politics of expertise*, London: SAGE Publications, 1990.

125 Siehe auch HABERMAS 1969, S. 122.

126 Für einen lesenswerten Überblick über die Rolle des Wissens in modernen Demokratietheorien siehe MÜNKLER 2020, S. 343–382. Siehe auch BÜTTNER/LAUX 2021; HARING, Sophie: Herrschaft der Experten oder Herrschaft des Sachzwangs? – Technokratie als politikwissenschaftliches „Problem-Ensemble“, in: *Zeitschrift für Politik* 2010 57 (3), S. 243–264.

diert, was dazu führt, dass Experten Macht ausüben.¹²⁷ Mit anderen Worten: Der Experte kann sein Wissen auch strategisch einsetzen, um Politiker zu einer Entscheidung zu verleiten, die vom Experten bevorzugt wird.¹²⁸ Denn wer über einen Wissensvorsprung verfügt, kann diesen ausnutzen und entscheiden, wer an diesem Wissen teilhaben soll und welches Wissen genau (nicht) vermittelt wird. Dieses Phänomen wird mit dem Prinzipal-Agenten-Dilemma problematisiert: Darunter wird eine Informationsasymmetrie bezeichnet, die zwischen den wissenden Experten (dem Agenten) und dem nichtwissenden Politiker (dem Prinzipal) entsteht.¹²⁹ Das Dilemma besteht darin, dass der Prinzipal das Wissen nachfragt und von diesem abhängig ist, es sich also nicht vermeiden lässt, sich vom Agenten beraten zu lassen.¹³⁰ Der Prinzipal muss demzufolge unvermeidlich das Risiko ein-

127 MÜNKLER 2020, S. 30.

128 Dass dies empirisch aber nur eingeschränkt gilt und von vielen Faktoren abhängig ist, zeigen Thomas König et al. anhand der Föderalismusreform II, siehe KÖNIG, Thomas/LUIG, Bernd/SOLOMON, Stephan Marc: Sachverständige und der Einfluss von Expertise auf Reformen: Eine räumliche Analyse der Föderalismusreform II, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2010 11 (3), S. 307–323.

129 Vgl. DIETL, Helmut/VELDEN, Remco van der: Ungenaue Leistungsmessung und leistungsabhängige Entlohnung in einem Multitasking-Principal Agent-Modell, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 2003 6, S. 318–321; LUPIA, Arthur: Delegation and its perils, in: STRØM, Kaare/MÜLLER, Wolfgang C./BERGMAN, Torbjörn (Hrsg.): *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford: University Press, 2006, S. 33–54. Zur Nutzung des Prinzipal-Agenten-Ansatzes in politikwissenschaftlichen Studien siehe ONDARZA, Nicolai von: *Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 32; MILLER, Gary J.: *The Political Evolution of Principal-Agent Models*, in: *Annual Review for Political Science* 2005 (8), S. 203–225; NIEMANN, Arne/PLANK, Friedrich: *Das Prinzipal-Agenten-Modell und EU-Konfliktbearbeitung – Strukturelle Erklärungen für Agenten-Autonomie*, in: MARKER, Karl/SCHMITT, Annette/SIRSCH, Jürgen (Hrsg.): *Demokratie und Entscheidung*, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 359–384. Für die Grundlagen des Modells siehe ROSS, Stephen A.: *The economic theory of agency: The principal's problem*, in: *The American economic review* 1973 63 (2), S. 134–139.

130 Im übertragenen Sinne spricht man auch von Autorität von Wissen, die entsteht, wenn der nichtwissende Prinzipal dem Agenten „blind“ vertrauen und daher seinen Empfehlungen folgen muss. Vgl. BOGNER 2021; KITCHER, Philip: *Science in a democratic society*, New York: Prometheus Books, 2011; FISCHER, Frank: *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*, Oxford: Oxford University Press, 2009; KRICK/

gehen, dass der Agent sein Wissen machtpolitisch ausnutzen kann.¹³¹ Das Beratungsverhältnis ist demnach stets von einem asymmetrischen Verhältnis in Bezug auf Wissen geprägt.¹³² „The ‚political master‘ finds himself in the position of the ‚dilettante‘ who stands opposite the ‚expert,‘ facing the trained official who stands within the management of administration.“¹³³

Experten wirken aber nicht nur aus Machtkalkül in den politischen Entscheidungsprozess ein. Viele Experten sehen vielmehr in der Beratung eine Möglichkeit, Staatswesen und Gesellschaft zu helfen,¹³⁴ indem sie „Wissen und Expertise in aufbereiteter Form zur Verfügung stellen“¹³⁵ und „die Mächtigen schlau machen“¹³⁶. Wissenschaftliche Politikberatung dient aber nicht nur dazu, objektive und rationale Basis für politische Entscheidungen zu schaffen, um negative Folgen und Kosten von unbedachten Entscheidungen zu vermeiden sowie ein gesellschaftliches Optimum zu finden.¹³⁷ Stattdessen dient sie ebenfalls dazu, die öffentliche Urteilsbil-

LEETEN 2022; LUHMANN, Niklas: Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1990, S. 149; BÜTTNER/LAUX 2021, S. 22.

131 Vgl. SAAM, Nicole J.: Prinzipale, Agenten und Macht: eine machtheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2002. Siehe in diesem Zusammenhang auch ULLMANN, Markus: Sachverständige Politikberatung in Zeiten der COVID-19 Pandemie und ihre Vereinbarkeit mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, in: Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ) 2021, 1505.

132 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008, S. 43.

133 WEBER, Max: Economy and Society, New York: Bedminster Press, 1968, S. 991.

134 Vgl. CASSEL, Susanne: Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens, in: Gesundheit + Gesellschaft Wissenschaft 2003 3 (4), S. 7–14, hier: S. 8; WANNER/HOYER 2012, S. 146; SÜSSMUTH, Rita: Politische Akzeptanz, Verunglimpfung und Notwendigkeit wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel der Migration und Integration. Ein Erfahrungsbericht aus der Politik, in: KRAUL, Margret/STOLL, Peter-Tobias (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen: Wallstein, 2011, S. 227–242, hier: S. 229; WAGSCHAL, Uwe: Politikberatung und demokratische Legitimität, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 51–66, hier: S. 56.

135 MÜNKLER 2020, S. 21.

136 ALTHAUS 2004, S. 37.

137 Eine Studie der Bertelsmann Stiftung ergab hierzu, dass Staaten mit einer stärkeren Einbindung wissenschaftlicher Expertise bei diversen wirtschaftlichen Indikatoren erheblich besser abschneiden als im Vergleich zu Staaten, die weniger wissenschaftliche Beratungsstrukturen aufweisen. Siehe Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Sustain-

derung zu unterstützen und somit eine Grundlage für eine rationale politische Debatte zu bilden. Ferner erhöht die wissenschaftliche Politikberatung damit den Druck, politische Positionen sowohl der Politik als auch der Zivilgesellschaft und Wirtschaft argumentativ zu begründen.¹³⁸

Hierbei haben Experten eine große Bandbreite an Möglichkeiten, die Politik zu beraten, ohne gleich zwingend Machtansprüche zu hegen. Am besten lässt sich dies entlang der Dichotomie zwischen direkter und indirekter Beratung aufzeigen. „Direkt“ ist eine Beratung dann, wenn politische Entscheidungsträger unmittelbar beraten werden, etwa bei einem Vier-Augen-Gespräch zwischen einem Politiker und einem Experten. Dagegen kann aber auch „indirekte“ Beratung erfolgen, wenn eine direkte Kommunikation mit der Politik nicht möglich erscheint, indem Beratungsakteure ihr Wissen beispielsweise über die Medien verbreiten¹³⁹ und somit einen Beitrag zur öffentlichen Meinungs- und Urteilsbildung leisten.¹⁴⁰ Über die Medien können auch Politiker schnell und „ungefragt“ erreicht werden, wodurch eine politische Reaktion wahrscheinlicher ist.¹⁴¹ Die Aufklärung der Öffentlichkeit – bestehend aus Zivilgesellschaft, Demos, Privatwirtschaft und Medien – ist damit als ein „Umweg“ der Politikberatung über den vorpolitischen Raum zu verstehen, womit der Adressat von Politikberatung nicht immer zwingend die Politik sein

able Governance Indicators 2016, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016. Siehe in diesem Kontext auch BLUM, Peter: Wege zur besseren Gesetzgebung: Sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, München: C. H. Beck, 2004.

138 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 478.

139 Für die Bedeutung der Medien im politischen Prozess siehe FAWZI, Nayla: Chronisten, Agenda-Setter oder Politikmacher? Der Einfluss der Medien im politischen Prozess, in: Zeitschrift für Politik 2014 61 (4), S. 437–460.

140 Vgl. FÄRBER, Gisela: Medien und wissenschaftliche Politikberatung – Annäherung an ein Thema, in: WENTZEL, Dirk (Hrsg.): Medienökonomik: Ordnungsökonomische Grundfragen und Gestaltungsmöglichkeiten, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2016, S. 299–318.

141 Vgl. HAUCAP, Justus: Datenmangel und andere Probleme der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst 2022 102 (7), S. 506–510, hier: S. 506. Siehe auch RHOMBERG, Markus: Mediendemokratie. Die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien, München: Wilhelm Fink, 2008; ZIMMERMANN, Klaus F.: Migrationspolitik im Mediensturm, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2016 63 (3), S. 497–508.

muss, zumindest nicht unmittelbar.¹⁴² Denn die Öffentlichkeit ist nie als ein echter Hauptadressat zu verstehen, sondern nur als eine Möglichkeit, politische Entscheidungsträger zu erreichen. So vielfältig wie die Beratungslandschaft ist, so vielfältig ist dementsprechend das Beziehungsgeflecht, da jeder wissenschaftliche Beratungsakteur situativ unterschiedliche Möglichkeiten hat, der Politik sein Wissen optimal zu unterbreiten, je nachdem, auf welcher Seite der Dichotomien er sich befindet. Es können dabei sowohl mündliche Formate wie Einzelgespräche, Pressekonferenzen, Gipfel oder Vorträge von Experten gewählt werden, wie auch schriftliche Beratungsformate in Form von Büchern, wissenschaftlichen Artikeln oder Pressemitteilungen. Direkter oder indirekter Beratungsadressat ist jedoch zwingend immer die Politik. Es können noch weitere dichotome Begriffspaare hieraus hergeleitet werden, die zwar engverwandt, aber nicht zwingend synonym sein müssen, etwa zwischen von Politik angefragter und ungefragter Beratung, zwischen Beratung von Politikern und Beratung der Öffentlichkeit oder zwischen angebots- und nachfrageorientierter Beratung.

Indes: Politikern wird dennoch oft vorgeworfen, sie „ignorieren den Rat von Experten“¹⁴³ und die wissenschaftliche Politikberatung sei demzufolge „überschätzt“¹⁴⁴. Die Literatur spricht hier vom „Verwendungsparadoxon“, wenn die Politik nicht die Informationen verwendet, die sie zuvor selbst nachgefragt hatte.¹⁴⁵ Erklärt werden kann solches Verhalten mithil-

142 Vgl. LEGGEWIE, Claus: Das Ohr der Macht und die Kunst der Konsultation: Zur Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung – Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt am Main: Campus, 2007, S. 738; CASSEL 2001.

143 BERNAU, Patrick: Mehr Einfluss für die Ökonomen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. September 2016. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/so-kann-politikberatung-durch-oekonomen-staerker-werden-14417770.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

144 WAGNER, Gert G.: Politik-Beratung wird überschätzt, in: Capital vom 23. September 2013. URL: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/politik-beratung-wird-ueberschaetzt> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

145 Vgl. WINGENS, Matthias: Soziologisches Wissen und politische Praxis. Neuere theoretische Entwicklungen der Verwendungsforschung, Frankfurt am Main/New York: Campus, 1988; CAPLAN, Nathan/MORRISON, Andrea/STAMBAUGH, Russel J.: The Use of Social Science. Knowledge in Policy Decision at the National Level. A Report to Respondents, Ann Arbor: Ann Arbor Center for Research on the Utilization of Scientific Knowledge, 1975; SHULOCK, Nancy: The Paradox of Policy Analysis: If It Is

fe der Public-Choice-Theorie, demnach der eigeninteressierte *homo oeconomicus* Nutzenkalkülen unterliegt: Politiker sind an einem Vergrößern und Erhalt ihrer Macht und damit an der Wiederwahl interessiert. Hilft Expertenwissen den politischen Akteuren hierbei, weil etwa aufgrund der wissenschaftlichen Expertise ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen besteht, der ihre Wiederwahlchancen erhöht, wird sich nach den Empfehlungen der beratenden Experten ausgerichtet. Dient Beratung jedoch nicht diesem Zweck, weil beispielsweise zu bei Wählern unbeliebten Maßnahmen geraten wird, handeln Politiker durchaus rational, wenn sie Expertise ignorieren.¹⁴⁶ Claudio Radaelli bringt es auf den Punkt: „Knowledge is nothing but a hook on which interests hang their case.“¹⁴⁷ Folglich ist es für politische Entscheidungsträger attraktiv, politikberatende Akteure und Formate zu bevorzugen, die für sie einen möglichst großen Nutzen bringen.¹⁴⁸

So besteht aufgrund dessen die Befürchtung, dass Politiker ihre Berater beeinflussen, um von ihnen erwünschte Ergebnisse zu erzielen, anstatt wissenschaftliche Politikberatung für die Fortentwicklung von Politikfeldern oder das Hinweisen auf Defizite zu nutzen.¹⁴⁹ So kann wissenschaft-

Not Used, Why Do We Produce So Much of It?, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 1999 18 (2), S. 226–244.

- 146 Vgl. CASSEL 2003, S. 8; PERCHINIG/KRALER 2017, S. 70. Für grundlegende Arbeiten zur Public Choice-Theorie siehe DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957; MUELLER, Dennis C.: *Public Choice II*, Cambridge: University Press, 1989; DEHLING, Jochen/SCHUBERT, Klaus: *Ökonomische Theorien der Politik*, Wiesbaden: Springer, 2011; DEGNER, Hanno/LEUFFEN, Dirk: Keynes, Friedman, or Monnet? Explaining parliamentary voting behaviour on fiscal aid for euro area member states, in: *West European Politics* 2016 39 (6), S. 1139–1159; STRØM, Kaare/MÜLLER, Wolfgang C.: *Political Parties and Hard Choices*, in: dies. (Hrsg.): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge: University Press, 1999, S. 1–35; TABARROK, Alexander/COWEN, Tyler: *The Public Choice Theory of John C. Calhoun*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1992 148 (4), S. 655–674.
- 147 RADAELLI, Claudio M.: *The Role of Knowledge in the Policy Process*, in: *Journal of European Public Policy* 1995 2 (2), S. 159–183, hier: S. 173.
- 148 Siehe auch BÖCHER 2007, S. 23–25; STURM, Roland: *Wie funktioniert Politik? Die Beweggründe des Politischen in den Nationalstaaten und in der EU*, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 55f.
- 149 Vgl. RENVERT, Nicole: *How Think Tanks think*, in: AICGS Comments vom 3. November 2014. URL: <http://www.aicgs.org/issue/how-think-tanks-think/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); CASSEL/BAUMANN 2019, S. 288; LENTSCH, Justus: *Wissenschaft-*

liches Wissen als „Argumentationsstütze“ instrumentalisiert werden, um Positionen, Meinungen oder bereits im Vorfeld gefällte Entscheidungen zu rechtfertigen: Politiker wählen strategisch die Beratungsinhalte aus, die ihren Interessen dienen, um Entscheidungen *a posteriori* zu legitimieren, indem ungünstige Forschungsergebnisse ignoriert und günstige herausgepickt werden.¹⁵⁰ Diese legitimationsstiftende Bedeutung von politischer Beratung darf dabei nicht unterschätzt werden, denn durch „die Berufung auf wissenschaftlich anerkanntes Wissen können politische Entscheidungen eine öffentliche Akzeptanz erhalten“,¹⁵¹ beispielsweise durch die Reputation, die der Wissenschaftler in der Bevölkerung hat.¹⁵² Wissenschaftli-

liche Politikberatung: Organisationsformen und Gestaltungselemente, in: SIMON et al. (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 317–334, hier: S. 321; MAYNTZ 2006, S. 116.

- 150 Ein prominentes Beispiel ist die 2019 gescheiterte PKW-Maut: Die CSU kündigte einen Gutachter, weil dieser die von der Partei angestrebte Maut für nicht EU-rechtskonform hielt und damit nicht der Parteilinie entsprach. Vgl. BÄHR 2017, S. 404. Ein internationales Beispiel ist eine von regierungstreuen Wissenschaftlern zusammengesetzte Expertenkommission zur Klärung der Schuldfrage eines Dammbruchs in Spanien im April 1998 mit dem Ziel, die Schuld des Staates zu verschleiern. Vgl. ELIAS, Carlos: 21 The use of scientific expertise for political PR, in: BAUER, Martin W./ BUCCHI, Massimiano (Hrsg.): Journalism, Science and Society: Science Communication Between News and Public Relations, New York/London: Routledge, 2007, S. 227–238, zitiert nach SCHÜTZ-IERACE, Mirella: Von geheimen Politikmachern und wissenschaftlichen Hoflieferanten Wissenschaftliches Wissen in der Politikberichterstattung, Wiesbaden: Springer, 2010, S. 28. Zur Legitimationsproblematik siehe auch FREY 2006; WAGSCHAL 2019; PATZELT, Werner J.: Politikberatung und ihre Legitimität, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 25–44; THUNERT, Martin: Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation, in: KAISER, André/ZITTEL, Thomas (Hrsg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 391–421; WEINGART 2006; FALK et al. 2007; BUCHHOLZ 2008, S. 18.
- 151 SCHÜTZEICHEL 2008, S. 16. Siehe auch STEINBACH, Armin: Politikberatung zwischen Ambition und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst 2022 102 (7), S. 511–514, hier: S. 512.
- 152 Als Nachweis hierzu dient das große Vertrauen der Bevölkerung in die Wissenschaft, gleichwohl es aufgrund von Skeptizismus- und Leugnungsbewegungen etwa bezüglich der Klima- oder der Coronakrise Ausnahmen und Schwankungen gibt. Vgl. KRAUSE et al.: The Polls – Trends. Americans’ Trust in Science and Scientists, in: Public Opinion Quarterly 2019 83 (4), S. 817–836; WEINGART 2022, S. 30; TURNHOUT, Esther/TUINSTR, Willemijn/HALFFMAN, Willem: Environmental Expertise: Connec-

ches Wissen gilt schließlich durch seine Devise „erst Nachdenken, dann Handeln“ als ein Inbegriff der Vernunft.¹⁵³ Entscheidungen, die gesichertem Wissen zuwiderlaufen, haben daher deutlich weniger Aussicht auf öffentliche Akzeptanz.¹⁵⁴ Daneben steigert der wissenschaftliche Bezug von politischen Entscheidungen das allgemeine Empfinden der Bevölkerung, eine bestimmte Politik sei effizient und nützlich.¹⁵⁵ Damit dient Wissen auch als Legitimationsressource. Politikberatung schafft somit einerseits Legitimation, da Entscheidungen nicht willkürlich, sondern durch pluralistisches Expertenwissen fundiert sind, zugleich kann Politikberatung aufgrund seiner legitimationsstiftenden Wirkung von der Politik instrumentalisiert werden. Es lässt sich erkennen, wie Wissen als Machtinstrument der Politik dient, gleichwohl sich eine solche vermutete nachträgliche Legitimation bereits gefällter Entscheidung kaum empirisch valide nachweisen lässt.¹⁵⁶

ting Science, Policy and Society, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, S. 11–35; AHLUWALIA et al.: Trust in Experts, Not Trust in National Leadership. Leads to Greater Uptake of Recommended Actions During the COVID-19 Pandemic, in: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2021 12 (3), S. 283–302; CAIRNEY, Paul/WELLSTEAD, Adam: COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public, in: *Policy Design and Practice* 2021 4 (1), S. 1–14; POST, Senja/BIENZISLER, Nils/LOHÖFENER, Mareike: A desire for authoritative science? How citizens' informational needs and epistemic beliefs shaped their views of science, news, and policymaking in the COVID-19 pandemic, in: *Public Understanding of Science* 2021 30 (5), S. 496–514; Wissenschaft im Dialog (Hrsg.): *Wissenschaftsbarometer Corona Spezial*, Mai 2020. URL: <https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer-corona-spezial> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

- 153 Vgl. BROWN/LENTSCH/WEINGART 2006, S. 43; WEINGART 2019, S. 71; GRASER 2019, S. 39; WEINGART 2022, S. 17; MÜNKLER 2020, S. 303–305.
- 154 Vgl. WEINGART 2019, S. 71. Ein Beispiel hierfür zeigen Paul Cairney und Adam Wellstead auf, demnach die Wirksamkeit der Maßnahmen in der Covid-Pandemie vom allgemeinen Vertrauen der Bevölkerung in Experten und ihrem Wissen abhängig ist, vgl. CAIRNEY/WELLSTEAD 2021.
- 155 Siehe zur Legitimation im Allgemeinen EASTON, David: *A framework for political analysis*, Chicago: Chicago University Press, 1965; ROTHSTEIN, Bo: *Creating political legitimacy. Electoral democracy versus quality of government*, in: *American Behavioral Scientist* 2009 53 (3), S. 311–330.
- 156 Vgl. CASSEL, Susanne: *Politikberatung aus institutionenökonomischer Sicht*, in: PRIDDAT, Birger P./THEURL, Theresia (Hrsg.): *Risiken der Politikberatung – Der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 109–126, hier: S. 114.

Es gibt indes auch andere, weniger public-choice-orientierte Erklärungsansätze, wieso die Politik das von ihr nachgefragte Wissen nicht nutzt. Politiker selbst bemängeln, dass die Beratung an ihren Informationsbedürfnissen vorbeigeht, etwa weil unrealistische Handlungsoptionen vorgeschlagen¹⁵⁷ oder die Beratungsergebnisse als einseitig empfunden werden.¹⁵⁸ So klagte einst Winston Churchill über Politikberatung durch Ökonomen: „If you put two economists in a room, you get two opinions, unless one of them is Lord Keynes, in which case you get three opinions.“¹⁵⁹ Damit beschreibt er pointiert ein Phänomen, das von der Wissenssoziologie als „Expertendilemma“¹⁶⁰ identifiziert wurde und zu den Hauptproblemen der Politikberatung gehört: Jede Expertise erzeugt eine Gegenexpertise.¹⁶¹ Dieser „Dissens der Experten“¹⁶² ist innerhalb der Scientific Community ein erwünschter Teil der Selbstkontrolle, da nur durch stetiges Hinterfragen, Verteidigen, Falsifizieren und Richtigstellen, wissenschaftlich-robuste Resultate erzielt werden können.¹⁶³ „In most cases, competing messages are not a product of misinformation, manipulation or even lying. Rather, every communicator has a different perspective to the outside world. Fragmentation of information is therefore an

-
- 157 Vgl. HAUCAP 2022, S. 506; REESE-SCHÄFER, Walter: Warum die Politik ihre Experten auf Distanz hält: Experten kult und politische Urteils kraft, in: Indes 2021 9 (3), S. 38–46.
- 158 Vgl. DULLIEN, Sebastian/HORN, Gustav: Im Diskurs bestehen. Über den notwendigen Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 2019 44 (4), S. 927–932.
- 159 FREEMAN, Alan: The Economists of Tomorrow: The Case for a Pluralist Subject Benchmark Statement for Economics, in: International Review of Economics Education 2009 8 (2), S. 23–40, hier: S. 23.
- 160 Vgl. WEINGART 2022, S. 17; BÖCHER 2007, S. 27–30; SCHÜTZZEICHEL 2008, S. 21f; MOHR, Hans: Das Expertendilemma, in: NENNEN, Heinz-Ulrich/GARBE, Detlef (Hrsg.): Das Expertendilemma: Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung, Berlin/Heidelberg: Springer, 1996, S. 3–24.
- 161 Vgl. MEHRING 2019, S. 133.
- 162 SCHÜTZZEICHEL 2008, S. 21. Siehe auch BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang: Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise, in: Leviathan 2021 49 (1), S. 111–132.
- 163 Siehe POPPER, Karl: The Logic of Scientific Discovery, New York: Routledge Classics, 2002.

inevitable side effect of plural interest articulation.“¹⁶⁴ Eine solche „Ironie, Wissen mit Wissen zu kritisieren“¹⁶⁵ ist daher ein normaler Aspekt wissenschaftlicher Forschung, sorgt jedoch in nicht-akademischen Kreisen für Verwirrung.¹⁶⁶

Des Weiteren kritisieren Politiker oftmals, dass wissenschaftliche Politikberatung häufig an ihren Informationsbedürfnissen vorbeigeht. Peter Weingart und Justus Lentsch sprechen hierbei von „epistemischer“ und „politischer“ Robustheit, welche die Beratungsinhalte haben müssen, um von der Politik als nützlich anerkannt zu werden. Denn ist das Ergebnis wissenschaftlicher Politikberatung *epistemisch* robust, ist es nach wissenschaftlichen Kriterien wie etwa Objektivität und Reliabilität heraus entstanden. Sind Vorschläge hingegen auch *politisch* robust, werden sie von der Politik viel eher umgesetzt, da solche am ehesten als realisierbar oder von Politikern als wünschenswert und anschlussfähig gedeutet werden. Gute wissenschaftliche Politikberatung muss schließlich beides bieten: Sie muss nach wissenschaftlichen Kriterien erfolgen und somit einer Einflussnahme der Politik widerstehen, jedoch muss zugleich die konkrete Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen von der Politik als realistisch und umsetzbar beurteilt werden.¹⁶⁷ Helga Nowotny spricht zudem von „sozialer“ Robustheit und meint damit, dass Beratungsinhalte wie auch politische Entscheidungen in der Bevölkerung Akzeptanz finden

164 RENN, Ortwin: Risk communication: Towards a rational discourse with the public, in: *Journal of hazardous materials* 1992 29 (3), S. 465–519, hier: S. 477.

165 MÜNKLER 2020, S. 169.

166 Vgl. BÜTTNER/LAUX 2021, S. 14; BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang: How Politics Deals with Expert Dissent, in: *Science, Technology & Human Values* 2010 35 (6), S. 888–914. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Coronakrise, vgl. BOGNER 2021. Ein älteres Beispiel bieten Petra Bendel und Marianne Haase, die mehrere von nationalen Regierungen in Auftrag gegebene Gutachten analysierten und feststellten, dass die angefragten Forscher jeweils auf unterschiedliche Forschungsergebnisse kamen. Vgl. BENDEL, Petra/HAASE, Marianne: Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik: Gutachten im Zwielicht, in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 2010 (3), S. 325–336.

167 Vgl. WEINGART/LENTSCH 2008, S. 55. Mit der Bedeutung der politischen Anschlussfähigkeit übereinstimmend: RENN, Ortwin: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1999 9 (4), S. 531–548, hier: S. 537f.

sollen, indem unterschiedliche gesellschaftliche Interessen berücksichtigt werden.¹⁶⁸

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, wie das Verhältnis zwischen Beratern und zu Beratenden sowohl von gegenseitigen Abhängigkeiten als auch von Paradoxien bestimmt ist. Das Verhältnis zwischen Politik und Beratung ist somit vom Dilemma geprägt, dass zwar wissenschaftliche Politikberatung zum einen als Grundlage des Regierens angesehen wird, zugleich jedoch die Ratschläge der Experten oft ignoriert werden, wenn Beratungsinhalte nicht den Bedürfnissen der Politik entsprechen. Je nachdem, welche Motive oder Ziele Experten und Entscheidungsträger haben, können sich dementsprechend die Beratungsinhalte, -prozesse und -formate, ihre politische Funktion und öffentliche Wahrnehmung sowie die Art ihrer Veröffentlichung mithilfe direkter und indirekter Verbreitungswege ändern. Bei einem Vergleich der wissenschaftlichen Beratungsakture der Integrations- und Migrationspolitik müssen demnach die situativ unterschiedlichen und teils divergierenden Funktionen sowie die Bedeutung wissenschaftlicher Beratung bedacht werden.

2.3 Beratung „von innen“ und „von außen“: Institutionelle Einbettung von Politikberatung

Das Verhältnis zwischen Politik und Beratung erweist sich als genauso heterogen und uneinheitlich wie die Beratungslandschaft. Wissenschaftliche Politikberatung ist angesichts ihrer Vielzahl heterogener Akteure ein unübersichtlicher, analytisch kaum fassbarer Untersuchungsgegenstand. Es ist eine facettenreiche Beratungslandschaft entstanden mit dem Ziel, Wissen in das politische System einzufügen. Die Möglichkeiten sind dabei unbegrenzt. Dementsprechend gibt es verschiedenartige Beratungsorganisationen, die wissenschaftliches Wissen in verschiedener Art und

168 Vgl. NOWOTNY, Helga: Democratising expertise and socially robust knowledge, in: *Science and public policy* 2003 30 (3), S. 151–156. Ein Beispiel dafür, dass zur besseren Implementierung wissenschaftlicher Ratschläge solche auch von der Bevölkerung akzeptiert sein sollten, siehe PASTERNAK, Peer/BEER, Andreas: Die externe Kommunikation der Wissenschaft in der bisherigen Corona-Krise (2020/2021). Eine kommentierte Rekonstruktion (HoF-Arbeitsbericht 118), Halle/Wittenberg 2022, S. 51.

Weise zur Beratung einsetzen, wie etwa Universitäten, Forschungsinstitute, Sachverständige und Beiräte. Folgerichtig ist das Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Beratern höchst divers und komplex. Wissenschaftliche Beratungsakteure haben daher unterschiedliche Motive und Ziele aber auch Möglichkeiten, ihr Beratungswissen der Politik zur Verfügung zu stellen. Zugleich sind sie in vielfältiger Art und Weise in das politische System eingebunden, sodass der institutionelle Kontext einer politikberatenden Organisation fast nur einzelfallbezogen untersucht werden kann. In diesem Abschnitt werden die theoretischen Grundlagen der bisherigen Forschung über die institutionelle Zugehörigkeit solcher Organisationen vorgestellt und kritisch reflektiert. Um die Art und Intensität der Beziehung der Beratungsakteure zu Politik und Administration analytisch zu beschreiben, wird in der Forschungsliteratur zumeist zwischen dem dichotomen Begriffspaar der internen und externen Beratung unterschieden.¹⁶⁹

Intern meint hierbei „Beratung von innen“. Sie wird innerhalb des politisch-administrativen Apparates institutionalisiert, formalisiert und finanziert. Das heißt, Beratungswissen wird vom Staat selbst „produziert“, wofür der Staat hohe Informationsverarbeitungskapazitäten haben muss. Interne Beratung ist hierzu der Verwaltung nachgeordnet oder selbst Teil der Verwaltung. Für Jörg Bogumil sind Verwaltungen sogar die bedeutendsten Berater der Politik, denn ohne die Zuarbeit der Verwaltung wäre Politikformulierung gar nicht möglich.¹⁷⁰ Das Wissen wird hierbei den hierarchischen Strukturen des politisch-administrativen Systems entlang von unten nach oben weitergereicht mit einer Bündelung beim Spitzenakteur.¹⁷¹ Die stetige Ausdehnung der Verwaltung sorgt auch für eine Ausdehnung des internen Fachwissens.¹⁷² Laura Münkler spricht gar davon,

169 Ein frühes Beispiel für eine Unterscheidung zwischen interne und externe Beratungsstrukturen findet sich in WALLICH, Henry C.: The American Council of Economic Advisers and the German Sachverständigenrat – A study in the economics of advice, in: The Quarterly Journal of Economics 1968 82 (3), S. 349–379.

170 Vgl. BOGUMIL 2017, S. 434.

171 Vgl. KORTE, Karl-Rudolf: Politikberatung von innen, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 129–143, hier: S. 129; MEHRING 2019, S. 103; SCHÖLER/WINTER 2019, S. 174; SCHEER 2013, S. 40.

172 Vgl. WEINGART 2022, S. 23.

dass Bürokratisierung im Kontext von Politikberatung mit Expertifizierung gleichzusetzen sei.¹⁷³ Ein Vorteil der internen Beratung ist, dass sie als integraler Teil des politischen Systems gilt und damit aufgrund des „direkten Drahts“ Beratungsinhalte leichter und knapper, aber auch besser an Politikbedürfnisse angepasst vermittelt werden können.¹⁷⁴ Ein Nachteil der Beratung von innen ist jedoch eine gewisse „Betriebsblindheit“, wodurch neue Policy-Ideen oder größere „konzeptionelle Sprünge“ eher unwahrscheinlich sind.¹⁷⁵

Es ist jedoch aufgrund der steigenden Komplexität des Regierens nicht möglich, sämtliches produziertes Wissen innerhalb des politisch-administrativen Systems vorzuhalten, weswegen staatliche Wissensdefizite durch *externe* Beratungsressourcen ausgeglichen werden müssen.¹⁷⁶ Solche sind als „Beratung von außen“ außerhalb des staatlichen Organisationsgefüges angesiedelt und somit als losgelöst von der Verwaltung zu verstehen.¹⁷⁷ Externe Beratung kann zudem in Form von externen Mitarbeitern erfolgen, die leihweise in der Bundesverwaltung tätig werden.¹⁷⁸ Ursächlich für die Inanspruchnahme externer Beratungsdienstleistungen ist die Überforderung interner Beratungsstrukturen, da nicht immer ausreichend interne Ressourcen vorhanden sind.¹⁷⁹ „Als [...] Ursache gilt der Rückbau institutionalisierter Beratungskapazitäten im ‚schlanken Staat‘, während gleichzeitig der Beratungsbedarf [...] wächst.“¹⁸⁰ Dementsprechend entstand in Deutschland die Nachfrage nach externen Beratern in der zweiten Hälfte

173 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 19.

174 Vgl. ALTHAUS 2004; DOBERSTEIN, Carey: Whom Do Bureaucrats Believe? A Randomized Controlled Experiment Testing Perceptions of Credibility of Policy Research, in: Policy Studies Journal 2017 45 (2), S. 384–405.

175 Vgl. ALTHAUS 2004.

176 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 20; AUGSBERG 2018, S. 357.

177 Siehe auch RÖMMELE/SCHOBER 2013, S. 241–260.

178 Vgl. DÖHLER, Marian: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen, in: Politische Vierteljahresschrift 2012 53 (2), S. 181–210, hier: S. 190f.

179 Vgl. GLAAB, Manuela: Regierungsführung und (politik-)wissenschaftliche Politikberatung – einige Beobachtungen, Befunde und Impulse zur Diskussion, in: BERGEM, Wolfgang/SCHÖNE, Helmar (Hrsg.): Wie relevant ist die Politikwissenschaft? Wissenstransfer und gesellschaftliche Wirkung von Forschung und Lehre, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 291–310, hier: S. 294; STEINBACH 2022, S. 512; DÖHLER 2012, S. 198–200.

180 FALK et al. 2019, S. 9.

des 20. Jahrhunderts, als aufgrund der gestiegenen Komplexität des Regierens neue Beratungskapazitäten nötig wurden.¹⁸¹ Es wird zudem argumentiert, dass der Staat sogar dazu verpflichtet ist, externen Sachverstand einzubeziehen, wenn interne Ressourcen zur wissenschaftlichen Beratung nicht in der Lage sind.¹⁸² Zum Teil wird jedoch problematisiert, dass der Staat zu stark auf externe Expertise setze, selbst wenn ausreichend interne Ressourcen bestehen.¹⁸³ Ursächlich hierfür ist, dass die externe Beratung neben der Ressourcenkompensation auch zum Interessenausgleich genutzt werden kann, da sie außerhalb des Verantwortungs- und Rechtfertigungszusammenhangs des politisch-administrativen Systems steht und daher als neutral und unbefangen angesehen werden kann.¹⁸⁴ Damit wird sich die Überwindung von Blockaden versprochen.¹⁸⁵ Zudem können externe Berater den Entscheidungsträgern neue Ideen losgelöst von bürokratischen Pfadabhängigkeiten liefern und somit „frischen Wind“ in die politische Entscheidungsfindung bringen.¹⁸⁶ Ferner ist externe Bera-

181 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 477.

182 Vgl. MÜNKLER 2020, S. 285; CALLIESS, Christian: Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001, S. 215; VOSSKUHLE, Andreas: Sachverständige Beratung des Staates, in: ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band 3: Demokratie – Bundesorgane, Heidelberg: C.F. Müller, 2005, S. 125–173, hier: S. 126 (Fußnote 5).

183 Vgl. TIETZEL, Manfred/MÜLLER, Christian: Handel mit Illusionen – Was produzieren eigentlich Politikberater?, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics 2004 55 (1), S. 18–32. Siehe auch BENEKE, Jasmin Theres/DÖHLER, Marian: „Mehr Berater als Beamte“? Eine empirische Analyse zur externen Beratung der Bundesministerien, in: BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 215–242.

184 Vgl. MAUSE, Karsten/HEINE, Klaus: Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung, in: Politische Vierteljahresschrift 2003 44 (3), S. 395–410, hier: S. 401.

185 Vgl. JAEHRLING, Karen: Der Einsatz wissenschaftlicher Beratung zur Strukturierung der politischen Kommunikation – eine „informelle Funktion“ am Beispiel der Wehrpflichtdebatte, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999 30 (3), S. 686–699, hier: S. 691; EICHHORST, Werner/WINTERMANN, Ole: Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel, in: Wirtschaftsdienst 2006 86 (4), S. 228–235, hier: S. 229.

186 Vgl. HUBER 2021, S. 73; FALK et al. 2019, S. 9; WILHELM, Sven: Who governs? Kommunikations- und prozessorientierte Politikberatung, in: PRIDDAT, Birger P. (Hrsg.):

tung ein Beleg dafür, wie in der pluralen Demokratie versucht wird, Positionen und Sachverstand aller Beteiligten in die politische Entscheidung einfließen zu lassen. Eine weitere Ursache für den Rückgriff auf externe Beratung ist die Spezialisierung von Experten angesichts des stetig steigenden Wissens: Es ist nicht möglich, für jedes wissenschaftliche Teilgebiet einen Experten als „in house“-Lösung parat zu haben, weswegen auf externe Strukturen zurückgegriffen werden muss.¹⁸⁷ Zudem ist die Nutzung der externen Beratung als Legitimationsressource nötig, um politische Entscheidungen durch unabhängiges, pluralistisches Expertenwissen bestätigen zu lassen.¹⁸⁸

Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie, Marburg: Metropolis-Verlag, 2009, S. 91–139, hier: S. 96–97; BÖCHER, Michael: Politikberatung und politische Reformen – Plädoyer für ein zeitgemäßes Verständnis von Expertise im politischen Prozess, 23. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), FoJuS-Nachwuchspanel „Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?“, 2006, S. 15.

187 Vgl. GRASER 2019, S. 44; HONG, Mathias: Chancen und Risiken externen Sachverstandes in der Verwaltungsverfahren der Wissensgesellschaft, in: Die Verwaltung 2018 51 (3), S. 367–392, hier: S. 367; DÖHLER 2012; BRÜGGEMEIER, Martin: Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess: Empirische Befunde, in: Verwaltung und Management 2005 11 (2), S. 86–91.

188 Vgl. WILHELM 2009; THUNERT, Martin: Regieren und Politikberatung. Akteure, Einfluss und Legitimation, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 317–326.

Tabelle 1: Übersicht der Intern-Extern-Dichotomie¹⁸⁹

Intern	In der Literatur umstritten	Extern
Fachbeamte in der Ministerialverwaltung; Ressortforschung; ressortforschungsähnliche Einrichtungen; Wissenschaftliche Dienste der Parlamente	inneruniversitäre Forschungseinrichtungen; außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, sofern sie staatlich getragen werden; wissenschaftliche Akademien unter staatlicher Trägerschaft; parteinahe Stiftungen; Expertengremien wie Sachverständigenräte, ad hoc eingesetzte Kommissionen, wissenschaftliche Beiräte und Enquete-Kommissionen; Expertengipfel	von Staat und Parteien unabhängige, wissenschaftliche Akteure der Zivilgesellschaft; Anwaltskanzleien und juristische Verbände; Einzelgespräche zwischen Experten und Politikern; Tagungszentren; Wissenschaftliche Netzwerke und Gelehrtenesellschaften; Veröffentlichungen von Experten in Fachzeitschriften, Medien oder Internet

Diese dichotome Unterscheidung in intern und extern und damit Beratung von innen und von außen stellt jedoch ein Forschungsproblem dar, da es als umstritten gilt, welche Einrichtungen welchem Bereich zugeordnet werden können. Es entspricht zwar der *Communis Opinio*, dass beispielsweise die verwaltungsinterne Ressortforschung zur internen Beratung zählt, wohingegen etwa Anwaltskanzleien als Teil der Privatwirtschaft zur externen Beratung zugehörig angesehen werden. Umstrittener ist jedoch die genaue Zuordnung anderer Organisationen (vgl. Tabelle 1). Staatliche Hochschulen sind beispielsweise in Deutschland in der Regel als Behörde organisiert, Expertengremien sind oftmals per Gesetz formalisiert und außeruniversitäre Einrichtungen werden häufig vom Staat finanziert und stehen damit jeweils innerhalb des staatlichen Dunstkreises, wodurch einerseits eine Zuordnung zur internen Beratung in Abgrenzung zu „privaten“ Einrichtungen naheliegend ist. Andererseits sind sie jedoch auch außerhalb des staatlichen Institutionengefüges zu verorten und teils sogar

189 Alle Tabellen und Abbildungen in dieser Arbeit sind eigene Darstellungen.

privatrechtlich beispielsweise als Stiftung organisiert, womit sie unabhängig vom politischen Tagesgeschäft sind.¹⁹⁰

Veranschaulicht wird dieses Dilemma nachfolgend anhand des Sachverständigenrates für Integration und Migration (SVR-Migration). Diese Beratungseinrichtung in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH wurde 2008 auf Initiative der Stiftung Mercator als wissenschaftliches Expertengremium zur Erforschung und Beratung der Integrations- und Migrationspolitik gegründet. Sie wurde 2021 in die heutige Form überführt als vollständig vom Bundesinnenministerium gefördertes, kollegiales Analyse- und Kontrollgremium.¹⁹¹ Der Sachverständigenrat stellt jedoch keine Behörde oder einer Behörde nach- bzw. zugeordnete Einrichtung dar und dient damit auch nicht als direktes Informationsinstrument für Entscheidungsträger, vielmehr soll er gemäß Einrichtungserlass sowohl die Politik als auch die Öffentlichkeit urteilsbildend über integrations- und migrationspolitische Maßnahmen aufklären.¹⁹² Seine ehrenamtlich tätigen und nicht weisungsgebundenen Mitglieder werden zudem nicht aus dem Beamtentum, sondern aus der Wissenschaft und damit extern kooptiert.¹⁹³ Darüber hinaus sind das Gremium sowie sein Forschungsbereich unabhängig und frei von politischer Weisung. Dementsprechend kann eigeninitiativ entschieden werden, in welchen Bereichen und in welcher Form politikberatend agiert werden kann und wie

190 Vgl. KUSCHE 2008, S. 70. Zur Problematik der Finanzierung siehe THUNERT, Martin: Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2003 51, S. 30–38.

191 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): *Entstehungsgeschichte*, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/entstehungsgeschichte/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023). Siehe auch PÄRSCH, Anke: *Politikberatung durch Stiftungen*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 263–282, hier: S. 278.

192 Vgl. 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).

193 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): *Wissenschaftliche Politikberatung durch den SVR*, 2021. URL: <https://www.svr-migration.de/jahresbericht-2021-wissenschaftliche-politikberatung/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

wissenschaftliche Erkenntnisse veröffentlicht werden sollen.¹⁹⁴ Durch die staatliche Finanzierung wird ferner die wissenschaftliche Unabhängigkeit gestärkt, indem eine Einflussnahme Dritter – etwa durch die Privatwirtschaft – verhindert wird.¹⁹⁵ Die Politik kann zudem festlegen, dass „handlungsorientiert“¹⁹⁶ und demzufolge nach den Informationsbedürfnissen der Politik, aber zugleich dennoch unabhängig, eigeninitiativ und nach wissenschaftlichen Kriterien¹⁹⁷ geforscht werden kann. Damit steht der Sachverständigenrat zwar außerhalb des politisch-administrativen Institutionengefüges und arbeitet unabhängig vom politischen Tagesgeschäft, wird aber zugleich vom Staat finanziert und gefördert sowie per Erlass vom Staat initiiert. Damit kann der Sachverständigenrat für Integration und Migration nicht eindeutig der internen oder externen Beratung zugeordnet werden. Sachverständigenräte sind folgerichtig – wie Beiräte oder Enquete-Kommissionen – eher als eine Option zu verstehen, externen Sachverstand in den staatlichen Organisationsapparat einzugliedern. Es ist jedoch sehr schwierig zu definieren, wo die Demarkationslinie zwischen den internen und externen Bereichen verläuft, und hängt oft vom Verständnis des jeweiligen Autoren über die politische Handlungsarena ab.¹⁹⁸ So werden Sachverständigenräte beispielsweise von Bartłomiej Biskup und Kamila Schöll-Mazurek,¹⁹⁹ Martin Thunert²⁰⁰ sowie von Heinrich

194 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Aufgaben, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/aufgaben/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

195 Vgl. FRIEDRICHS et al.: Wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland und den USA im Vergleich, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2019, S. 30.

196 § 2 Absatz 1 Satz 1 des Einrichtungserlasses zum Beschluss der Bundesregierung über die Einrichtung eines Sachverständigenrats für Integration und Migration.

197 Siehe am Beispiel der SVR-Migration: Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Forschungsgrundsätze, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/forschung/forschungsgrundsätze/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

198 Vgl. HEISTERKAMP, Ulrich: Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer, 2014, S. 74.

199 Vgl. BISKUP, Bartłomiej/SCHÖLL-MAZUREK, Kamila: Institutionell-rechtliche Grundlagen von Politikberatung und Lobbyismus im deutsch-polnischen Vergleich, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 115–146, hier: S. 118.

200 Vgl. THUNERT 2013, S. 320.

Tiemann und Gert G. Wagner²⁰¹ als externe Akteure angesehen, wohingegen Hellmut Wollmann²⁰² sowie Jasmin Theres Beneke und Marian Döhler²⁰³ solche als interne Akteure verstehen.

Rolf Alter bietet eine Möglichkeit, dieses Problem zu umgehen, indem er drei Quellen von Politikberatung identifiziert und damit – ohne es anzusprechen – eine Lösung für die ungenaue Unterscheidung zwischen intern und extern bietet und somit die dichotome Unterscheidung aufbricht.²⁰⁴ Er unterscheidet demnach erstens zwischen der verwaltungsinternen Politikberatung durch die Ministerialbürokratie, zweitens der internen, aber autonom positionierten Beratung durch Gremien und Forschungseinrichtungen sowie drittens den externen Beratungsressourcen des Staates. Folgerichtig fällt der Sachverständigenrat nach Alter in eine intern-autonome Kategorie, die sich durch ihren Autonomiegrad von der verwaltungsinternen Beratung unterscheidet. Alters Ansatz ähnelt Wollmanns Vorschlag, die Beratung von innen zwischen eine verwaltungsinterne und eine verwaltungsexterne Kategorie weiter zu differenzieren. Zur verwaltungsinternen Beratung zählen demnach die Fachbeamten und Experten in Stäben und Referaten der Ministerien, die bei der Ausformulierung von Gesetzen ihr Verwaltungswissen einfließen lassen, sowie den Fachministerien angegliederte und weisungsgebundene Ressortforschungseinrichtungen. Verwaltungs-extern, aber weiterhin der internen Oberkategorie zugehörig, sind hingegen für ihn Beiräte der Ministerien, von der Bundesregierung berufene Sachverständigenräte und Experten-

201 Vgl. TIEMANN, Heinrich/WAGNER, Gert G.: Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren, in: RatSWD Working Paper Series 2013 220.

202 Vgl. WOLLMANN 2015.

203 Vgl. BENEKE/DÖHLER 2021, S. 227.

204 Vgl. ALTER, Rolf: Advisory Systems for Public Policy Makers, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 435–444, hier: S. 437. Er bezieht sich dabei auf CRAFT, Jonathan/HOWLETT, Michael: The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice, in: Policy and Society 2013 32 (3), S. 187–197; FLEISCHER, Julia: Policy advice and institutional politics: A comparative analysis of Germany and Britain, Potsdam: Universität Potsdam, 2012, S. 5–7; HALLIGAN, John: Policy advice and the public sector, in: PETERS, B. Guy/SAVOIE, Donald T. (Hrsg.): Governance in a changing environment, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995, S. 138–172.

kommissionen.²⁰⁵ Doch sowohl Alters als auch Wollmanns Modell setzen voraus, dass beispielsweise der Sachverständigenrat für Integration und Migration der internen Beratungskategorie zugeordnet wird, gleichwohl es, wie sich aufgezeigt hat, auch Argumente für eine externe Zuordnung gibt.

Eine weitere in der Forschungsliteratur gebrauchte Demarkationslinie ist die Unterscheidung zwischen staatlichen und privaten Akteuren, wobei der externen Beratung alle Privaten zugeordnet werden.²⁰⁶ Auch dies zeigt sich als methodisch problematisch, da beispielsweise der Sachverständigenrat für Integration und Migration als gGmbH und damit privatrechtlich und nicht als behördliche Instanz organisiert ist, das Bundesinnenministerium jedoch als Gesellschafterin auftritt, womit erneut keine eindeutige Differenzierung gelingt.

205 Vgl. WOLLMANN 2015, S. 479. Siehe auch THUNERT 2013, S. 319; HUSTEDT, Thurid/HOULBERG SALOMONSEN, Heidi: Politikberatung durch die Ministerialverwaltung: Funktionale Differenzierung oder Integration unterschiedlicher Wissensformen, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 203–222.

206 Siehe beispielsweise HUBER 2021, S. 66; SAGER, Fritz/STADELMANN-STEFFEN, Isabelle: Politikberatung in der Schweiz, in: BRÖCHLER, Stefan/SCHÜTZEICHEL, Rainer (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 465–479, hier: S. 473; HEINTZEN, Markus: Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: KLUTH, Winfried/KRINGS, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung, Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, S. 229–245; FALK, Svenja/RÖMMELE, Andrea: Einführung: Ressourcen und Akteure der Politikberatung, in: FALK, Svenja/REHFELD, Dieter/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 1. Auflage, Wiesbaden: Springer, 2006, S. 173–175; BURKHARDT, Olina: Die Einbindung privater Unternehmensberater in staatliche Entscheidungsprozesse. Externe Politikberatung im Lichte des Verfassungsrechts, Berlin: LIT Verlag, 2008; DÖHLER, Marian: Externe Akteure im Gesetzgebungsprozess, in: POLK, Andreas/MAUSE, Karsten (Hrsg.): Handbuch Lobbyismus, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 19–35, hier: S. 23; KRAPP 2016, S. 66.

In diesem Kapitel wurde aufgezeigt, dass sich der institutionelle Kontext mit der Dichotomie aus interner und externer Politikberatung beschreiben lässt, wobei die Beratung von innen staatsinterne Beratungsprozesse meint, während die Beratung von außen externe Wissensressourcen zusammenfasst. Allerdings ist aufgrund einer fehlenden Trennschärfe die Zuordnung einzelner Beratungsakteure – wie es sich am Beispiel des Sachverständigenrates für Integration und Migration aufgezeigt hat – problematisch und in der Forschungsliteratur uneinheitlich.

3 Methodisches Vorgehen

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

3.1 Die Beratungslandschaft als analytisches Forschungsproblem

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz als Lösung

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

²¹⁵ Vgl. THUNERT 2017, S. 136f.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

225 Für einen Überblick siehe BAUER-BLASCHKOWSKI, Svenja: Migrationspolitik der Großen Koalition – Im Spagat zwischen Obergrenze, geordneter Rückkehr, Fachkräfteeinwanderung und Beschäftigungsduldung, in: ZOHLNHÖFER, Reimut/ENGLER, Fabian (Hrsg.): Das Ende der Merkel-Jahre, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 353–385.

226 Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Entwurf eines Einwanderungsgesetzes. Pressekonzferenz am 7. November 2016. URL: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023); Gesetzesentwurf der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Volker Beck (Köln), Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in: Deutscher Bundestag (Drucksache 18/11854) vom 4.4.2017. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/118/1811854.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

227 Vgl. BRÜCKER, Herbert/JASCHKE, Philipp/KEITA, Sekou: Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: IAB-Stellungnahme 2019 3; HANEWINKEL, Vera: Wie hältst du's mit der Migration? Migrationspolitische Positionen in den Programmen zur Bundestagswahl 2021, Paper für die CHREN/FFVT Online-Diskussionsveranstaltung „Flucht und Migration in den Bundestags-Wahlprogrammen“ am 13.09.2021.

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

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

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

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

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

3.3 Datenbeschaffung und Herangehensweise

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

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

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

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

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

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

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

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.²³³ 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 Gelehrtenvereinigungen miteinschließt, schätzungsweise ein Drittel aller wissenschaftlichen Beratungsakteure der Integrations- und Migrationspolitik in Deutschland abdeckt.

Tabelle 2: Untersuchte Beratungsakteure sortiert nach intern, extern und umstritten²³⁴

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

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.²³⁵ 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.²³⁶ 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,²³⁷ 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.²³⁸

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.“²³⁹ 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 (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.²⁴⁰ Eine weitere Form externer Beratung stellen ferner wissenschaftliche Netzwerke und Zusammenschlüsse sowie Gelehrtengesellschaften dar.²⁴¹ 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.²⁴²

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)²⁴³ 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.²⁴⁴ Ein weiteres Beispiel sind parteinahe Stiftungen, die zwar vom politischen Tagesgeschäft ihrer Mutterparteien unabhängig sind, jedoch vom Staat finanziert werden.²⁴⁵ Sie sind somit geprägt von einer „eigentümlichen Manier von Nähe und zugleich relativer Distanz“.²⁴⁶

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.²⁴⁷ 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.²⁴⁸

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,²⁴⁹ 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.²⁵⁰

Somit wird, insgesamt betrachtet, die Öffentlichkeit (29) etwa genauso häufig wie die Politik (28) adressiert.²⁵¹ 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.²⁵² 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 Zustimmung SIEFKEN 2007, S. 42. Siehe auch HILDMANN, Philipp W.: Aufgefordert, das Udenkbare 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.²⁵³ Zustimmend hierzu, weisen Heinrich Tiemann und Georg G. Wagner darauf hin, dass „wissenschaftliche Beratung [...] vor allem Beratung der Ministerialbürokratie [ist]“,²⁵⁴ denn beraten werden zumeist nicht direkt Entscheidungsträger, sondern eher Beamte der Ministerialbürokratie, die für die Ausformulierung von Gesetzen verantwortlich sind.²⁵⁵

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.²⁵⁶ 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.²⁵⁷ 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“.²⁵⁸ 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.²⁵⁹ 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.²⁶⁰ 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.²⁶¹ 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.²⁶² 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.²⁶³

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.²⁶⁴ 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.²⁶⁵

4.3 Marktorientierung

Die Beratungslandschaft kann als ein polypoler Beratermarkt interpretiert werden. Ein solches wirtschaftswissenschaftliches Verständnis von Politikberatung findet sich in der Forschungsliteratur häufig.²⁶⁶ Dementsprechend können die Marktregeln – begrenzt²⁶⁷ – 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.²⁶⁸ 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.²⁶⁹ 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 herzuleiten; sowie fragestellungs-, erkenntnisinteresse- und problemorientierte „Forschung“.²⁷⁰ 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/ 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.²⁷¹ Dennoch üben alle diese Einrichtungen diese Forschungsfunktion in Kombination mit den anderen beiden Funk-

271 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 Wollmann²⁷² 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.²⁷³

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

273 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“.²⁷⁴ 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 interessengeleitet partei- und verbandsnahe Forschung zu betreiben sowie durch advokatorische Vorgehensweisen²⁷⁵ 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.²⁷⁶ 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,²⁷⁷ 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.²⁷⁸ 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.²⁷⁹

Hieraus folgt, dass die Beratung bestimmten konjunkturellen Anlässen wie Wahlen und Bundestagsdebatten folgt, um die politischen Aufmerksamkeitszyklen abdecken zu können.²⁸⁰ 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 (~Referen- tententwurf)	2019 (~Ausschuss- sitzungen)	2020 (~Inkraft- treten)	2021 (~Koaliti- onsverhand- 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			

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.²⁸¹ 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.²⁸²

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.²⁸³

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

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.²⁸⁴

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.²⁸⁵ 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,²⁸⁶ und das BAMF-FZ, das als Organisationseinheit innerhalb des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge formalisiert ist.²⁸⁷ Damit besitzen zwei interne Akteure keine eigene Rechtspersönlichkeit.

²⁸⁶ Vgl. BACKHAUS-MAUL 1990.

²⁸⁷ Vgl. Interview mit Axel Kreienbrink (Anhang 5).

Tabelle 11: Rechtsformen der Beratungsakteure

	Stiftung	Verein	Behörden- struktur	gGmbH	Partner- schafts- gesell- schaft
Intern	SWP	DeZIM, DJI	BA, BiB, Bibb, IAB	IDOS	
In der Literatur umstritten	FNF, IfW	DIW, FES, HeiBS, HSS, ifo, KAS, Leopoldina, RLS		SVR- Migration	
Extern	BI, BS, HaBS	BDVR, DAV, DGP, 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.²⁸⁸ 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

288 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-a367f08961cdf5d7eb/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,²⁸⁹ das Bundesinnenministerium ist Gesellschafter des als gGmbH organisierten SVR-Migration²⁹⁰ und das Land Schleswig-Holstein ist Stifter des als Stiftung organisierten IfW.²⁹¹ 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.²⁹² 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 (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 (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“²⁹³ 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,²⁹⁴ das Hamburgische Weltwirtschaftsinstitut von der Handelskammer Hamburg,²⁹⁵ 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 Unternehmen²⁹⁶ und die Hans-Böckler-Stiftung von arbeitnehmernahen Einrichtungen²⁹⁷. Vor allem die Bertelsmann Stiftung ist finanzstark, da sie als Hauptanteilseigner des Bertelsmann-Konzerns über hohe Einnahmen verfügt.²⁹⁸

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.²⁹⁹ 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.³⁰⁰

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.³⁰¹

4.11 Angestelltenverhältnis

Wissenschaftliche Beratungsakteure können sich in ihrer personellen Zusammensetzung unterscheiden.³⁰² 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 Korrumpierungen 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 Sektoren, die mal mehr, mal weniger aktiv sind. Dadurch ist es nicht

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

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,³⁰⁴ jedoch werden alle drei Einrichtungen in ihrer Beratungstätigkeit von einem inhärenten wissenschaftlichen Stab unterstützt, der eigene Forschungsprojekte durchführt und professionalisiert ist.³⁰⁵ 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.³⁰⁶

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.³⁰⁷

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.³⁰⁸

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.³⁰⁹ 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.“³¹⁰ 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.³¹¹

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.³¹²

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.³¹³

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.³¹⁴ 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.³¹⁵ 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.³¹⁶ 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).³¹⁷

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:³¹⁸

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?³¹⁹ Wenn überhaupt, so ist die direkte Wirkung von Beratung eher die Ausnahme,³²⁰ da die Wirkungsbedingungen äußerst komplex sind³²¹ sowie der Einfluss graduell, inkrementell oder indirekt³²² beispielsweise durch Diffusion³²³ und Policy-Lernen³²⁴ – 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 RIMKUTĚ, 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.“³²⁵

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.³²⁶ Nicht zu unterschätzen ist zudem die interessen geleitete 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.“³²⁷ 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,³²⁸ 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.³²⁹

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.³³⁰

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.³³¹

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.³³²

Gleichwohl ist es dennoch möglich, in Einzelfällen den Einfluss einer Beratung zu bestimmen, beispielsweise wenn Vorschläge wissenschaftlicher Beratungsakteure direkt und wortwörtlich übernommen werden³³³ 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.³³⁴ Zwar wäre eine naheliegende Schlussfolgerung, dass die interne Beratung aufgrund ihrer Nähe zur Politik auch größere Einflussmöglichkeiten aufweist.³³⁵ Allerdings können im Einzelfall auch Beispiele gefunden werden, wie externe Beratung etwa in Form von Gesetzgebungsoutsourcing³³⁶ Einfluss nimmt. So erstellte die Großkanzlei Linklaters im Juli 2009³³⁷ während der Finanzkrise anstelle des eigentlich hierzu zuständigen Wirtschaftsministeriums einen Entwurf zum „Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“, womit „verfassungsrechtlich Unberufene“³³⁸ einen zu großen Einfluss auf die Politikformulierung einnahmen.³³⁹ 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; KRÜPNER, 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.³⁴⁰ 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.³⁴¹ Zudem nimmt gemäß Johann Eekhoff die Bereitschaft, Expertise zu übernehmen, bei Übereinstimmung mit der politischen Agenda zu,³⁴² 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.³⁴³ 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.³⁴⁴ Ferner wird bestimmten Akteuren wie Anwaltskanzleien und temporären Expertenkommissionen ein stärkerer Einfluss auf die Gesetzgebung als beispielsweise Sachverständigenräten zugesprochen.³⁴⁵ 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,³⁴⁶ 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.³⁴⁷

Daher muss jede Beratung einzeln als eine „Einflusschance“ begriffen werden, ohne dass aber das potenzielle Einflusspotenzial pauschal einem Beratungsakteur zugeschrieben werden kann.³⁴⁸ 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.

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 substanziellen 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.

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.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- ACOSTA, Matias/NESTORE, Matias/JARQUÍN-SOLÍS, María Esteli/DOUBLEDAY, Robert: A typology of advisory bodies in legislatures and research perspectives, in: *The Journal of Legislative Studies* 2022 (1), S. 1–26.
- AHLERS, Elke/QUISPE VILLOBOS, Valeria: Fachkräftemangel in Deutschland: Befunde der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung, in: *WSI Report* 2022 76.
- AHLUWALIA, Sangeeta C./EDELLEN, Maria O./QURESHI, Nabeel/ETCHEGARAY, Jason M.: Trust in Experts, Not Trust in National Leadership. Leads to Greater Uptake of Recommended Actions During the COVID-19 Pandemic, in: *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 2021 12 (3), S. 283–302.
- ALBERS, Marion: Information als neue Dimension im Recht, in: *Rechtstheorie* 2002 33 (1), S. 61–89.
- ALTENHOF, Ralf: *Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002.
- ALTER, Rolf: Advisory Systems for Public Policy Makers, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 435–444.
- ALTHAUS, Marco: Die Mächtigen schlau machen? Politikberatung zwischen Wissenschaft und Vertrauen, Strategie und Consultainment, in: DAGGER, Steffen/GREINER, Christoph/LEINERT, Kirsten/MELISS, Nadine/MENZEL, Anne (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 37–48.
- ARNOLD, Lea: *Unabhängige Wirtschaftspolitik. Wissenschaftliche Politikberatung seit 1968 am Beispiel der Fünf Wirtschaftsweisen*, Wiesbaden: VS Verlag, 2010.

- AUGSBERG, Ino: Die Verwaltung als Akteur gesellschaftlicher Wissensgenerierung, in: *Die Verwaltung* 2018 51 (3), S. 351–365.
- AUSTEN-SMITH, David: Information and influence: Lobbying for agendas and votes, in: *American Journal of Political Science* 1993 37 (3), S. 799–833.
- BACCARINI, Elvio/IVANKOVIĆ, Viktor: Mill's Case for Plural Voting and the Need for Balanced Public Decisions, in: *Prolegomena* 2015 14 (2), S. 137–156.
- BACKHAUS-MAUL, Holger: Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag. Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste, in: PETERMANN, Thomas (Hrsg.): *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung*, Berlin: Edition Sigma, 1990, S. 19–63.
- BADE, Klaus J.: *Migration. Flucht. Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘*, Karlsruhe: Von Loeper Literaturverlag, 2017.
- BÄHR, Holger: Die Qualität wissenschaftlicher Politikberatung: Unbestimmtheit durch wissenschaftliche Unsicherheit und politische Mehrdeutigkeit, in: *Leviathan* 2017 45 (3), S. 404–427.
- BALL, James: *Post-truth. How bullshit conquered the world*, London: Biteback Publishing, 2017.
- BARLÖSIUS, Eva: *Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung*, Berlin: WZB, 2008.
- 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.
- BARLÖSIUS, Eva/DÖHLER, Marian/BACH, Tobias/PHILIPPS, Axel: *Governance staatlicher Forschung im Spannungsfeld von Staat, Wissenschaft und Gesellschaft. Schlussbericht zum Forschungsprojekt „Ressortforschung unter Anpassungsdruck: Governance im Spannungsfeld von Staat, Wissenschaft und Gesellschaft“*, 2013. URL: <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e01fb14/797457658.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- BARLÖSIUS, Eva/RUFFING, Eva: Die Infragestellung wissenschaftlichen Wissens und wissenschaftlicher Expertise. Eine sozialwissenschaftliche Heuristik, in: BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas (Hrsg.): *Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38)*, Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 113–135.

- BARTELS, Hans-Peter: Wahlkreiskommunikation. Daten aus der Praxis eines Bundestagsabgeordneten, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2008 (3), S. 487–493.
- BARTELS, Hans-Peter/SCHROEDER, Wolfgang/WESSELS, Bernhard: Empfehlungen für die Arbeit einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu Lehren aus dem Umgang mit der Corona-Pandemie, in: *WZB Discussion Paper*, 2021.
- BAUER-BLASCHKOWSKI, Svenja: Migrationspolitik der Großen Koalition – Im Spagat zwischen Obergrenze, geordneter Rückkehr, Fachkräfteeinwanderung und Beschäftigungsduldung, in: *ZOHLNHÖFER, Reimut/ENGLER, Fabian (Hrsg.): Das Ende der Merkel-Jahre*, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 353–385.
- BECKER, Sven/DECKSTEIN, Dinah/HESSE, Martin/ROSENBAACH, Marcel/SCHULZ, Thomas/WIEDMANN-SCHMIDT, Wolf: 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).
- BENDEL, Petra/BORKOWSKI, Andrea: Entwicklung der Integrationspolitik, in: *BRINKMANN, Heinz Ulrich/SAUER, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland*, Wiesbaden: Springer, 2016, S. 99–116.
- BENDEL, Petra/HAASE, Marianne: Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik: Gutachten im Zwielficht, in: *Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 2010 (3), S. 325–336.
- BENEKE, Jasmin Theres/DÖHLER, Marian: „Mehr Berater als Beamte“? Eine empirische Analyse zur externen Beratung der Bundesministerien, in: *BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38)*, Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 215–242.
- BENNETT, Gavin/JESSANI, Nasreen: *The knowledge translation toolkit: Bridging the know-do gap, a resource for researchers*, Ottawa: SAGE Publications, 2011.
- 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.

- BERGMANN, Knut/STRACHWITZ Rupert von: Lobbyisten, Marketing-Instrumente, Themenanwälte, Think Tanks, unparteiische Berater oder Wächter? Stiftungen im Kontext aktive Politikgestaltung, in: SPETH, Rudolph/ZIMMER, Annette (Hrsg.): Lobby Work, Interessenvertretung als Politikgestaltung, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 173–186.
- BERGMANN, Marcus/EICHENHOFER, Johannes/HÖRICH, Carsten/JANDA, Constanze/NESTLER, Robert/STAMM, Katharina/TEWOCHT, Hannah/VOGT, Vinzent: Einwanderungsgesetz: Hallescher Entwurf zur Neuordnung der Dogmatik des Aufenthaltsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck, 2019.
- Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Leitlinien Politikberatung, Berlin: BBAW, 2008.
- BERLITT, Uwe: Rechtliche Rahmung aktueller Migrationsprozesse, in: KLESCEWSKI, Diethelm/MÜLLER-MEZGER, Steffi/NEUHAUS, Frank (Hrsg.): Migration: Globale Bewegungsfreiheit oder nationale Grenzen?, Leiden: mentis, 2021, S. 1–42.
- BERNAU, Patrick: Mehr Einfluss für die Ökonomen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 3. September 2016. URL: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/so-kann-politikberatung-durch-oekonomen-staerker-werden-14417770.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Sustainable Governance Indicators 2016, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Satzung der Bertelsmann Stiftung, 2019. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Corporate/Organisation/Satzung_der_Bertelsmann_Stiftung_2019.pdf (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- BEYME, Klaus von: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.
- BISKUP, Bartłomiej/SCHÖLL-MAZUREK, Kamila: Institutionell-rechtliche Grundlagen von Politikberatung und Lobbyismus im deutsch-polnischen Vergleich, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 115–146.

- BITTNER, Jochen/NIEJAHR, Elisabeth: Die Berater-Republik, in: Die Zeit 2004 7, S. 9–12.
- BLANCKE, 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.
- BLÄTTE, Andreas: Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter, in: FLOORACK, 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.
- BLÄTTE, Andreas: Politikberatung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 25–38.
- BLUM, Peter: Wege zur besseren Gesetzgebung: Sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, München: C.H. Beck, 2004.
- BLUM, Sonia/JUNGBLUT, Jens: Besondere Freiheit, besondere Verantwortung? Eine empirische Studie zur deutschen Politikwissenschaft in der Politikberatung, in: der moderne Staat 2020 13 (2), S. 486–506.
- 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.
- BÖCHER, Michael: Politikberatung und politische Reformen – Plädoyer für ein zeitgemäßes Verständnis von Expertise im politischen Prozess, 23. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), FoJuS-Nachwuchspanel „Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?“, 2006.
- BÖCHER, Michael: Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess, in: KROTT, Max/SUDA, Michael (Hrsg.): Macht Wissenschaft Poli-

- tik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt, Wiesbaden: Springer, 2007, S. 14–42.
- BÖCHER, Michael: Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf. Zur Rolle von Ressortforschungseinrichtungen für Ministerien am Beispiel der Politikberatung des Umweltbundesamtes, in: *dms – Der moderne Staat* 2012 5 (2), S. 459–480.
- BOGNER, Alexander: Die Epistemisierung des Politischen: Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2021.
- BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang: How Politics Deals with Expert Dissent, in: *Science, Technology & Human Values* 2010 35 (6), S. 888–914.
- BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang: Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise, in: *Leviathan* 2021 49 (1), S. 111–132.
- BOGUMIL, Jörg: Die verschlungenen Wege der Politikberatung. Erfahrungen aus dem Bereich der Verwaltungspolitik der Bundesländer, in: HOOSE, Fabian/BECKMANN, Fabian/SCHÖNAUER, Anna-Lena (Hrsg.): *Fortsetzung folgt. Kontinuität und Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft*, Wiesbaden: Springer, 2017, S. 431–446.
- 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.
- BONSS, Wolfgang: Zwischen Verwendung und Verwissenschaftlichung. Oder: Gibt es eine ‚Lerngeschichte‘ der Politikberatung?, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 2004 50, S. 32–45.
- BOSWELL, Christina: *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: University Press, 2009.
- BRADSHAW, Gay A./BORCHERS, Jeffrey G.: Uncertainty as information: narrowing the science-policy gap, in: *Conservation Ecology* 2000 4 (1), Article 7 (ohne Seitenzahlen).
- BRENNAN, Jason: *Against Democracy*, Princeton: University Press, 2016.
- BROWN, Mark/LENTSCH, Justus/WEINGART, Peter: *Politikberatung und Parlament*, Opladen: Budrich, 2006.

- 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.
- BRÜCKER, Herbert/JASCHKE, Philipp/KEITA, Sekou: Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: IAB-Stellungnahme 2019 3.
- BRÜGGEMEIER, Martin: Externe Beratung öffentlicher Verwaltungen im Modernisierungsprozess: Empirische Befunde, in: Verwaltung und Management 2005 11 (2), S. 86–91.
- BUCHHOLZ, Kai: Professionalisierung der wissenschaftlichen Politikberatung? Interaktions- und professionssoziologische Perspektiven, Bielefeld: transcript Verlag, 2008.
- BÜCHMANN, Georg: Geflügelte Worte, 32. Auflage, Berlin: Haude & Spener, 1972.
- BURKHARDT, Olina: Die Einbindung privater Unternehmensberater in staatliche Entscheidungsprozesse. Externe Politikberatung im Lichte des Verfassungsrechts, Berlin: LIT Verlag, 2008.
- BURSTEDDE, Alexander/HICKMANN, Helen/SCHIRNER, Sebastian/WERNER, Dirk: Ohne Zuwanderung sinkt das Arbeitskräftepotenzial schon heute: Mehr Renteneintritte als Nachwuchs-Arbeitskräfte überall, in: IW-Report 2021 25.
- BÜTTNER, Sebastian/LAUX, Thomas: Umstrittene Expertise und die Wissensproblematik der Politik: Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik (= Leviathan, Sonderband 38), Baden-Baden: Nomos, 2021, S. 13–40.
- CAIRNEY, Paul/WELLSTEAD, Adam: COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public, in: Policy Design and Practice 2021 4 (1), S. 1–14.
- CALLIESS, Christian: Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.
- CAPLAN, Nathan/MORRISON, Andrea/STAMBAUGH, Russel J.: The Use of Social Science. Knowledge in Policy Decision at the National Level. A Report

- to Respondents, Ann Arbor: Ann Arbor Center for Research on the Utilization of Scientific Knowledge, 1975.
- CASSEL, Susanne: Politikberatung und Politikerberatung. Eine institutionenökonomische Analyse der wissenschaftlichen Beratung der Wirtschaftspolitik, Bern: Haupt, 2001.
- CASSEL, Susanne: Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens, in: *Gesundheit + Gesellschaft Wissenschaft* 2003 3 (4), S. 7–14.
- CASSEL, Susanne: Politikberatung aus institutionenökonomischer Sicht, in: PRIDDAT, Birger P./THEURL, Theresia (Hrsg.): *Risiken der Politikberatung – Der Fall der Ökonomen*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 109–126.
- CASSEL, Susanne/BAUMANN, Elke: Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik in Deutschland und Bedingungen für ihren Erfolg, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 285–302.
- CASTLES, Francis (Hrsg.): *Families of nations: patterns of public policy in western democracies*, Dartmouth: Aldershot, 1993.
- CHRISTENSEN, Johan/HESSTVEDT, Stine: The influence of expert groups: a citation analysis, in: *Journal of European Public Policy* 2023 1, S. 1–36.
- 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.
- CRAFT, Jonathan/HOWLETT, Michael: Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems, in: *Journal of Public Policy* 2012 32 (2), S. 79–78.
- CRAFT, Jonathan/HOWLETT, Michael: The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice, in: *Policy and Society* 2013 32 (3), S. 187–197.
- CROSS, James P./EISING, Rainer/HERMANSSON, Henrik/SPOHR, Florian: 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.
- CURBACH, Janina V.: NGOs als Träger transnationalen und alternativen Wissens – Wissenszulieferer oder Wissensstrategen?, in: FOLKE SCHUPPERT,

- Gunnar/VOSSKUHLE, Andreas (Hrsg.): Governance von und durch Wissen, Wiesbaden: Nomos, 2008, S. 129–151.
- DAGGER, Steffen/GREINER, Christoph/LEINERT, Kirsten/MELISS, Nadine/MENZEL, Anne: Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 11–20.
- DEGNER, Hanno/LEUFFEN, Dirk: Keynes, Friedman, or Monnet? Explaining parliamentary voting behaviour on fiscal aid for euro area member states, in: West European Politics 2016 39 (6), S. 1139–1159.
- DEHLING, Jochen/SCHUBERT, Klaus: Ökonomische Theorien der Politik, Wiesbaden: Springer, 2011.
- DEUTSCH, Karl W.: Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven, Freiburg i. Br.: Rombach, 1969.
- Deutsche Bundesregierung (Hrsg.): Konzept einer modernen Ressortforschung, Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007.
- Deutsche Bundesregierung (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Einrichtungen mit Ressortforschungsaufgaben vom 22.06.2011, Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2011.
- Deutsche Bundesregierung (Hrsg.): Mehr Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen vom 30.11.2022. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/fachkraefteeinwanderungsgesetz-2146480> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Deutsche Bundesregierung (Hrsg.): Sechste Jährliche Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauenanteils an Führungsbeben und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes, Berlin, 2023. URL: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/209010/a6daaf-83b8e811e495f5055192ff3c8/bericht-sechste-jaehrliche-information-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): 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 (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- DIETL, Helmut/VELDEN, Remco van der: Ungenaue Leistungsmessung und leistungsabhängige Entlohnung in einem Multitasking-Principal Agent-Modell, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 2003 6, S. 318–321.

- DOBERSTEIN, Carey: Whom Do Bureaucrats Believe? A Randomized Controlled Experiment Testing Perceptions of Credibility of Policy Research, in: *Policy Studies Journal* 2017 45 (2), S. 384–405.
- DÖHLER, Marian: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2012 53 (2), S. 181–210.
- DÖHLER, Marian: Externe Akteure im Gesetzgebungsprozess, in: POLK, Andreas/MAUSE, Karsten (Hrsg.): *Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 19–35.
- 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.
- DÖRIG, Harald: Das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: *juris – Die Monatszeitschrift* 2020 108 (3), S. 108–117.
- DOSE, Nicolai: Von Government zu Governance: Regieren unter veränderten Bedingungen, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 53–60.
- DOWNES, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- DUFLO, Esther: The Economist as Plumber, in: *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2017 107 (5), S. 1–26.
- DULLIEN, Sebastian/HORN, Gustav: Im Diskurs bestehen. Über den notwendigen Pluralismus in der ökonomischen Politikberatung, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 2019 44 (4), S. 927–932.
- EASTON, David: *A framework for political analysis*, Chicago: Chicago University Press, 1965.
- ECKER, Alejandro: Herzstück: Kompromisse in der Politik, in: *Ruperto Carola* 2022 20, S. 42–51.
- EDLER, Jakob/KARAULOVA, Maria/BARKER, Katharine: Understanding Conceptual Impact of Scientific Knowledge on Policy: The Role of Policy-making Conditions, in: *Minerva* 2022 60 (2), S. 209–233.
- ECKHOFF, 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.

- EICHENBERGER, Steven/VARONE, Frédéric/SCIARINI, Pascal/STÄHLI, Robin/PROULX, Jessica: 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.
- EICHENHOFER, Johannes/HÖRICH, Carsten: Vom Zuwanderungs- zum Einwanderungsgesetz?, in: BEICHEL-BENEDETTI, Stephan/JANDA, Constanze (Hrsg.): *Hohenheimer Horizonte*, Baden-Baden: Nomos, 2018, S. 428–441.
- EICHHORST, Werner/WINTERMANN, Ole: Wie kann wissenschaftliche Politikberatung zu besserer Politik beitragen? Arbeitsmarktreform und demographischer Wandel, in: *Wirtschaftsdienst* 2006 86 (4), S. 228–235.
- ELIAS, Carlos: 21 The use of scientific expertise for political PR, in: BAUER, Martin W./BUCCHI, Massimiano (Hrsg.): *Journalism, Science and Society: Science Communication Between News and Public Relations*, New York/London: Routledge, 2007, S. 227–238.
- 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).
- ESTLUND, David M.: *Democratic Authority*, Princeton: Princeton UP, 2008.
- FALK, Svenja/RÖMMELE, Andrea: Einführung: Ressourcen und Akteure der Politikberatung, in: FALK, Svenja/REHFELD, Dieter/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 1. Auflage, Wiesbaden: Springer, 2006, S. 173–175.
- FALK, Svenja/RÖMMELE, Andrea: *Der Markt für Politikberatung*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2009.
- FALK, Svenja/REHFELD, Dieter/RÖMMELE, Andrea/THUNERT, Martin: Kooperative Politikberatung. Ein neues Beziehungsgeflecht zwischen Politik und Politikberatung?, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2007 48 (2), S. 322–337.
- FALK, Svenja/REHFELD, Dieter/RÖMMELE, Andrea/THUNERT, Martin: Politikberatung – eine Einführung, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 3–24.
- FÄRBER, Gisela: Medien und wissenschaftliche Politikberatung – Annäherung an ein Thema, in: WENTZEL, Dirk (Hrsg.): *Medienökonomik: Ord-*

- nungsökonomische Grundfragen und Gestaltungsmöglichkeiten, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2016, S. 299–318.
- FÄRBER, Gisela: Warum die wissenschaftliche Politikberatung so unbeliebt ist, in: *Wirtschaftsdienst* 2022 102 (7), S. 515–517.
- 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.
- FASSBENDER, Bardo: Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Band 4, 3. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller, 2006, S. 243–312.
- FAUS, Jana/ALIN, Selina/SPERL, Markus: *Wissenschaft für das Allgemeinwohl, die Wirtschaft oder die Politik? – Wahrnehmung von Wissenschaft und wissenschaftlicher Politikberatung*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.
- FAWZI, Nayla: Chronisten, Agenda-Setter oder Politikmacher? Der Einfluss der Medien im politischen Prozess, in: *Zeitschrift für Politik* 2014 61 (4), S. 437–460.
- FISCH, Stefan: Vom Fürstenratgeber zum Politikberater, in: ders./RUDLOFF, Wilfried (Hrsg.): *Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humboldt, 2004, S. 7–12.
- FISCHER, Frank: *Technocracy and the politics of expertise*, London: SAGE Publications, 1990.
- FISCHER, Frank: *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FLECKENSTEIN, Timo: Policy-Lernen in der Arbeitsmarktpolitik. Das Beispiel der Hartz-Kommission, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 2004 6, S. 646–675.
- FLEISCHER, Julia: *Policy advice and institutional politics: A comparative analysis of Germany and Britain*, Potsdam: Universität Potsdam, 2012.
- FLEISCHER, Julia: Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene, in: *dms – der moderne Staat* 2015 8 (2), S. 315–335.
- FREEMAN, Alan: The Economists of Tomorrow: The Case for a Pluralist Subject Benchmark Statement for Economics, in: *International Review of Economics Education* 2009 8 (2), S. 23–40.

- FREY, Kathrin: Output – Input Link. Assessing the influence of performance information on public policy-making, Zürich: University of Zürich, 2006.
- FRIEDRICH, Hannes: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung aus Sicht der Ministerialbürokratie, in: *atomzeitalter. Information und Meinung* 1966 10, S. 300–306.
- FRIEDRICHS, Gordon/STASIAK, Dorota/THUNERT, Martin/RAUSCHER, Natalie/Thiele, HANNA: *Muster der Politikberatung: Wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland und den USA im Vergleich*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2019.
- FÜHR, Martin: Qualitätsstandards für die Gesetzesfolgenabschätzung, in: HENSEL, Stefan/BIZER, Kilian/ders./LANGE, Joachim (Hrsg.): *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Perspektiven und Entwicklungstendenzen*, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 15–33.
- FULLER, Steve: *The Governance of Science: Ideology and the Future of the Open Society*, Buckingham/Philadelphia, PA: Open University Press, 2000.
- GAUS, Gerald: Is the public incompetent? Compared to whom? About what?, in: *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 2008 20 (3), S. 291–311.
- GEERLINGS, Jörg: Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2003 34 (4), S. 768–777.
- GEIS, Anna: Komplexität, Kontingenz und Nichtwissen als Herausforderungen demokratischen Regierens, in: TOENS, Katrin/WILLEMS, Ulrich (Hrsg.): *Politik und Kontingenz*, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 143–160.
- Gesetzentwurf der Abgeordneten Katrin Göring-Eckardt, Volker Beck (Köln), Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in: *Deutscher Bundestag (Drucksache 18/11854) vom 04.04.2017*. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/118/1811854.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- GLAAB, Manuela: Regierungsführung und (politik-)wissenschaftliche Politikberatung – einige Beobachtungen, Befunde und Impulse zur Diskussion, in: BERGEM, Wolfgang/SCHÖNE, Helmar (Hrsg.): *Wie relevant ist die Politikwissenschaft? Wissenstransfer und gesellschaftliche Wirkung von Forschung und Lehre*, Wiesbaden: Springer, 2022, S. 291–310.

- GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf: Angewandte Politikforschung – Konzeption und Forschungstradition, in: dies. (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 11–43.
- GLUNS, Danielle: Transfer in der Fluchtforschung. Perspektiven, in: GONSER, Monika/ZIMMER, Karin/MÜHLHÄUSSER, Nicola/ders. (Hrsg.): Wissensmobilisierung und Transfer in der Fluchtforschung Kommunikation, Beratung und gemeinsames Forschungshandeln, Münster: Waxmann Verlag, 2020, S. 247–260.
- GRAF, Johannes/HESS, Barbara: Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt: eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Forschungsbericht 35, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2020.
- GRASER, Alexander: Politikberatung aus juristischer Sicht, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 39–50.
- GROSSEKETTLER, Heinz: Wissenschaftliche Politikberatung: Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen, in: LESCHKE, Martin/PIES, Ingo (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2005, S. 101–130.
- GROUX, Gaëlle M. N./HOFFMAN, Steven J./OTTERSEN, Trygve: A Typology of Scientific Advisory Committees, in: Global Challenges 2018 2 (9), S. 1–7.
- GRUBER, Hans/MANDL, Heinz: Expertise und Erfahrung, in: GRUBER, Hans (Hrsg.): Expertiseforschung: Theoretische und methodische Grundlagen, Wiesbaden: Springer, 1996, S. 18–35.
- GRUNDEN, Timo: Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, Wiesbaden: Springer, 2009.
- GRZESZICK, Bernd: Erster Beratungsgegenstand: Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, in: Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster vom 5. bis 8. Oktober 2011, VVDStRL 2012 71.
- 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.
- GUNTER, Helen M./HALL, David/MILLS, Colin: Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England, in: *Journal of Education Policy* 2015 30 (4), S. 518–539.
- 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.
- HAAG, Amélie: Die Liberalisierung der bundesdeutschen Migrationspolitik am Beispiel des Anerkennungsgesetzes, Wiesbaden: Springer, 2022.
- HABERMAS, Jürgen: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung, in: ders. (Hrsg.): *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*, 2. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1969, S. 120–145.
- HALLIGAN, John: Policy advice and the public sector, in: PETERS, B. Guy/SAVOIE, Donald T. (Hrsg.): *Governance in a changing environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995, S. 138–172.
- Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (Hrsg.): Leitbild, o. J. URL: <https://www.hwwi.org/ueber-uns.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- HAMPEL, Frank: Politikberatung in der Bundesrepublik: Überlegungen am Beispiel von Enquete-Kommissionen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1999 22 (1), S. 111–133.
- HANEWINKEL, Vera: Wie hältst du's mit der Migration? Migrationspolitische Positionen in den Programmen zur Bundestagswahl 2021, Paper für die CHREN/FFVT Online-Diskussionsveranstaltung „Flucht und Migration in den Bundestags-Wahlprogrammen“ am 13.09.2021.
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): *Mitbestimmt durch die Krise. Jahresbericht 2021*, Düsseldorf: Hans Böckler, 2021.
- HARBOU, Frederick von: Der Schein und das Nichts: der Gesetzesentwurf für Fachkräfteeinwanderung, in: *Verfassungsblog* vom 24.12.2018. URL: <https://verfassungsblog.de/der-schein-und-das-nichts-der-gesetzesentwurf-fuer-fachkraefteeinwanerung/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).

- HARING, Sophie: Herrschaft der Experten oder Herrschaft des Sachzwangs? – Technokratie als politikwissenschaftliches „Problem-Ensemble“, in: *Zeitschrift für Politik* 2010 57 (3), S. 243–264.
- HAUCAP, Justus: Datenmangel und andere Probleme der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst* 2022 102 (7), S. 506–510.
- HECLO, Hugh: *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to In-come Maintenance*, New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- HEIDLAND, Tobias/JANNSEN, Nils/GROLL, Dominik/KALWEIT, René/BOOCKMANN, Bernhard: *Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 2021.
- HEINRICHS, Harald: Advisory systems in pluralistic knowledge societies: An indicator-based typology to assess and optimize environmental policy advice, in: MAASEN, Sabine/WEINGART, Peter (Hrsg.): *Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*, Wiesbaden: Springer, 2005, S. 41–61.
- HEINTZEN, Markus: Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: KLUTH, Winfried/KRINGS, Günter (Hrsg.): *Gesetzgebung, Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Heidelberg: C.F. Müller, 2014, S. 229–245.
- HEINZ, Vanessa: *Der Schleier des Nichtwissens im Gesetzgebungsverfahren*, Baden-Baden: Nomos, 2009.
- HEINZE, Rolf G.: *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*, Wiesbaden: Springer, 2002.
- HEINZE, Rolf G.: Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politikberatung* 2009 (2) 1, S. 5–25.
- HEINZE, Rolf G.: Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulung: Welche Handlungsspielräume haben demokratische Regierungen?, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 61–70.
- HEISTERKAMP, Ulrich: *Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen*, Wiesbaden: Springer, 2014.
- HENNECKE, Manfred: Ressortforschung und Politikberatung, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 2011 (7/8), S. 391–395.

- HERZOG, Dietrich: Technokratie, in: NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, Band 2, München: C.H. Beck, 2004, S. 962.
- 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_Red.html (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- HILDEBRANDT, Achim: Experteninterviews, in: ders./JÄCKLE, Sebastian/WOLF, Frieder/HEINDL, Andreas (Hrsg.): Methodologie, Methoden, Forschungsdesign. Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 241–256.
- HILDMANN, Philipp W.: Aufgefordert, das Undenkbare zu denken: Politische Stiftungen als Akteure wissenschaftlicher Politikberatung, in: Zeitschrift für Politikberatung 2011 4 (3), S. 123–129.
- HITZLER, Ronald: Wissen und Wesen des Experten, in: ders./HONER, Anne/MAEDER, Christoph (Hrsg.): Expertenwissen: Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 13–30.
- HOFFMAN, Steven J./OTTERSEN, Trygve/TEJPAN, Ali/BARAL, Prativa/FAFARD, Patrick: Towards a systematic understanding of how to institutionally design Scientific Advisory Committees: a conceptual framework and introduction to a Special Journal Issue, in: Global Challenges 2018 2 (9), S. 1–8.
- HOFMANN, Hasso: Politik durch Wissenschaft überholen – Der Atlantis-Traum der Aufklärer, in: Der Staat 2010 49 (1), S. 1–21.
- HOFMANN, Jeanette: Informationen und Wissen als Gegenstand oder Resource von Regulierung, in: BUSCH, Andreas/dies. (Hrsg.): Politik und die Regulierung von Information, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 5–23.
- 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.
- HONG, Mathias: Chancen und Risiken externen Sachverständigen in der Verwaltungsverfahren der Wissensgesellschaft, in: Die Verwaltung 2018 51 (3), S. 367–392.

- HOPPE, Robert: Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements, in: *Poiesis & Praxis* 2005 3, S. 199–215.
- HUBER, Theresa Sophie: Einbindung von Expertise und externem Wissen in das Gesetzgebungsverfahren. Eine verfassungsrechtliche, rechtspolitische und rechtsvergleichende Analyse zum US-amerikanischen Recht, Baden-Baden: Nomos, 2021.
- HUSTEDT, Thurid/HOULBERG SALOMONSEN, Heidi: Politikberatung durch die Ministerialverwaltung: Funktionale Differenzierung oder Integration unterschiedlicher Wissensformen, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1)*, Opladen: Budrich, 2013, S. 203–222.
- HUSTEDT, Thurid/VEIT, Sylvia/FLEISCHER, Julia: Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2010 57 (19), S. 15–21.
- INNERARITY, Daniel: Power and knowledge: The politics of the knowledge society, in: *European Journal of Social Theory* 2012 16 (1), S. 3–16.
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Institut, o. J. URL: <https://www.iwkoeln.de/institut.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- 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).
- JAEHRLING, Karen: Der Einsatz wissenschaftlicher Beratung zur Strukturierung der politischen Kommunikation – eine „informelle Funktion“ am Beispiel der Wehrpflichtdebatte, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1999 30 (3), S. 686–699.
- JÄGER, Christiane: „Wir müssen mehr reguläre Einwanderungswege schaffen“. Interview mit Prof. Dr. Petra Bendel, Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR), in: *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 2022 51 (1), S. 8–10.
- JANČZAK, Jarosław/KOPKA, Artur: Die Grenze zwischen Politikberatung und Lobbyismus im politischen Entscheidungsprozess – eine empirische Analyse, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): *Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungs-*

- prozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 85–114.
- JASANOFF, Sheila: *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton: University Press, 2005.
- JESKE, Björn/PAPENFUSS, Ulf: *Institutionen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung im internationalen Vergleich. Kann der Sachverständigenrat vom Council of Economic Advisers lernen?*, Marburg: Metropolis-Verlag, 2006.
- 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.
- JUN, Uwe: *Spitzenakteure der Parteien*, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 221–232.
- JUN, Uwe/GRABOW, Karsten: *Mehr Expertise in der deutschen Politik? Zur Übertragbarkeit des „evidence-based policy approach“*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2008.
- 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.
- KENNERT, Ulrike: *Das Informationsverhalten von Bundestagsabgeordneten. Eine Analyse der Entscheidungsprozesse im parlamentarischen System*, Baden-Baden: Nomos, 2018.
- KENNY, Caroline/WASHBOURNE, Carla-Leanne/TYLER, Chris/BLACKSTOCK, Jason J.: *Legislative science advice in Europe: The case for international comparative research*, in: *Palgrave Communications* 2017 3 (1), S. 1–9.
- Kiel Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.): *Satzung des Kiel Instituts für Weltwirtschaft (IfW) – Leibniz Zentrum zur Erforschung globaler ökonomischer Herausforderungen*, vom 06.12.2021. URL: https://www.ifw-kiel.de/file-admin/Dateiverwaltung/Media/Communication_Center/Documents/Satzung_Institut_fuer_Weltwirtschaft.pdf (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- KITCHER, Philip: *Science in a democratic society*, New York: Prometheus Books, 2011.

- KLAUS, Sebastian/MÄVERS, Gunther/OFFER, Bettina: „So geht Einwanderungsland“: Zentralisierung, Automatisierung, Konsolidierung und Harmonisierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2018 51 (7), S. 197–200.
- KLOEPFER, Klaus: Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte, in: Neue Juristische Wochenschrift 2011 64, S. 131–134.
- KLUTH, Winfried: Next Steps: Die Gesetze des Migrationspakets 2019 folgen jeweils eigenen Pfaden, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2019 37 (18), S. 1305–1313.
- KNORR, Karin D.: Policymakers’ Use of Social Science Knowledge – Symbolic or Instrumental, in: WEISS, Carol H. (Hrsg.): Using Social Research in Public Policy Making, Lexington: Lexington Books, 1977, S. 165–182.
- KOLB, Holger: Wie könnte ein Punktesystem das deutsche Erwerbsmigrationsrecht sinnvoll ergänzen?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2017, S. 251–262.
- KOLB, Holger: Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und der Gleichwertigkeitsnachweis: Drei Optionen in Theorie und Praxis, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2019 39 (5/6), S. 169–173.
- KOLB, Holger: Der Teufel liegt im Detail – Zu den Herausforderungen der Kriterienbestimmung für ein Punktesystem zur Steuerung der Erwerbsmigration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2022a 42 (2), S. 151–155.
- KOLB, Holger: Punktesystem ante portas – Erwerbsmigrationsrecht. Überlegungen zur Weiterentwicklung in der anstehenden Legislaturperiode, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2022b 55 (1), S. 14–17.
- KÖNIG, Thomas/LUIG, Bernd/SOLOMON, Stephan Marc: Sachverständige und der Einfluss von Expertise auf Reformen: Eine räumliche Analyse der Föderalismusreform II, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2010 11 (3), S. 307–323.
- KOPKA, Artur/MINKENBERG, Michael/PIONTEK, Dorota: Einführung Politikberatung und Lobbyismus in ländervergleichender Perspektive, in: dies. (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 1–24.

- 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.
- KORTE, Karl-Rudolf: Besondere Herausforderungen der angewandten Regierungsforschung, in: GLAAB, Manuela/ders. (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 91–98.
- KORTE, Karl-Rudolf: Politikberatung von innen, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 129–143.
- KRANNICH, Sascha/HUNGER, Uwe: Innovationspotentiale und Legitimationsprobleme eines Punktesystems in Deutschland, in: PIOCH, Roswitha/TOENS, Katrin (Hrsg.): Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 55–70.
- KRAPP, Max-Christopher: Wissen in der Politikformulierung. Gesetzgebungsprozesse im Bereich Arbeit und Soziales in vergleichender Perspektive, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2016.
- KRAUSE, Nicole M./BROSSARD, Dominique/SCHUEFELE, Dietram/XENOS, Michael A./FRANKE, Keith: The Polls – Trends. Americans’ Trust in Science and Scientists, in: Public Opinion Quarterly 2019 83 (4), S. 817–836.
- 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.
- KRICK, Eva: Politikberatung durch Expertengremien. Legitimation und Funktion der „Hartz-“ und „Rürup“-Kommission, in: Arbeitspapiere-Working Papers 2008 2, S. 1–36.
- KRICK, Eva: Regieren mit Gipfeln – Expertengremien der großen Koalition, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2010 20 (2), S. 233–265.
- KRICK, Eva/LEETEN, Lars: Die umkämpfte Autorität des Wissens im politischen Kontext. Eine Frage des Vertrauens, in: SCHUPPERT, Gunnar Fol-

- ke/RÖMHILDT, Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 145–170.
- 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.
- KRÜPER, Julian: Lawfirm – legibus solutus? Legitimität und Rationalität des inneren Gesetzgebungsverfahrens und das „Outsourcing“ von Gesetzentwürfen, in: Juristenzeitung 2010 65, S. 655–662.
- KUHN, Thomas S.: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976.
- KÜHNEL, Markus: Kommunale Demografiepolitik in Theorie und Praxis, Wiesbaden: Springer, 2022.
- KUSCHE, Isabel: Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2008.
- 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.
- 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.
- LEGGEWIE, Claus: Modernes 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.
- LEGGEWIE, Claus: Das Ohr der Macht und die Kunst der Konsultation: Zur Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung – Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt am Main: Campus, 2007, S. 7–38.

- LEHNER, Roman/KOLB, Holger: Aus der Zeit gefallen: Warum ein Punktesystem kaum mehr Platz im deutschen Erwerbsmigrationsrecht hat, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2018 37 (16), S. 1181–1187.
- LEIF, Thomas: Mythos Politikberatung: Das Schattenmanagement der Lobbyisten, in: WEINGART, Peter/WAGNER, Gert G. (Hrsg.): *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015, S. 229–247.
- LENTSCH, Justus: Wissenschaftliche Politikberatung: Organisationsformen und Gestaltungselemente, in: SIMON, Dagmar/KNIE, Andreas/HORNBOSTEL, Stefan/ZIMMERMANN, Karin (Hrsg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 317–334.
- LENTSCH, Justus/WEINGART, Peter (Hrsg.): *The politics of scientific advice: Institutional design for quality assurance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- 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.
- LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- 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.
- 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.
- LOMPE, Klaus: Traditionelle Modelle der Politikberatung, in: FALK, Svenja/REHFELD, Dieter/RÖMMELE, Andrea/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, 2006, S. 25–34.
- LUHMANN, Niklas: *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1990.
- LUHMANN, Niklas: Die Soziologie des Wissens: Probleme ihrer theoretischen Konstruktion, in: ders. (Hrsg.): *Gesellschaftsstruktur und Semantik*. Stu-

- dien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 4, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1995, S. 151–180.
- LUHMANN, Niklas: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2002.
- LUPIA, Arthur: Delegation and its perils, in: STRØM, Kaare/MÜLLER, Wolfgang C./BERGMAN, Torbjörn (Hrsg.): Delegation and accountability in parliamentary democracies, Oxford: University Press, 2006, S. 33–54.
- LÜTHY, Christoph: Was bedeutet Wissen? Francis Bacon hat das Verständnis der Wissenschaft revolutioniert. Was man heute mit Forschung meint, geht auf ihn zurück, in: Neue Zürcher Zeitung vom 25. Oktober 2020. URL: <https://www.nzz.ch/feuilleton/francis-bacon-hat-definiert-was-wissenschaft-ist-vor-400-jahren-ld.1582517> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- LÜTZ, Susanne: Policy-Transfer und Policy-Diffusion, in: BENZ, Arthur/ders./SCHIMANK, Uwe/SIMONIS, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 132–143.
- MACHIAVELLI, Niccolò: Der Fürst, 6. Auflage, Hamburg: Nikol, 2013.
- MAI, Manfred: Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1999 30 (3), S. 659–673.
- MANWARING, Rob: Political demand and policy advice: a framework for analysis, in: Policy Studies Volume 2019 40 (3–4), S. 270–286.
- MAUSE, Karsten/HEINE, Klaus: Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung, in: Politische Vierteljahresschrift 2003 44 (3), S. 395–410.
- MAYER, Matthias M.: Wie tragen Stiftungen wissenschaftliche Inhalte in die öffentliche und politische Debatte?, in: GONSER, Monika/ZIMMER, Karin/MÜHLHÄUSSER, Nicola/GLUNS, Danielle (Hrsg.): Wissensmobilisierung und Transfer in der Fluchtforschung, Münster/New York: Waxmann, 2020, S. 91–98.
- MAYNTZ, Renate: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: MURSWIECK, Axel (Hrsg.): Regieren und Politikberatung, Opladen: Leske + Budrich, 1994, S. 17–29.
- MAYNTZ, Renate: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.):

- Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2006, S. 115–122.
- MCGANN, James: *The Future of Think Tanks and Policy Advice in the United States*, Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- MECKE, Christina/GHELLI, Fabio: Ein Gesetz alleine reicht nicht, in: *Mediendienst Integration* vom 21.07.2022. URL: <https://mediendienst-integration.de/artikel/ein-gesetz-alleine-reicht-nicht.html> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- MEHRING, Fabian: *Funkenschlag zwischen Wissen und Macht. Eine Rekonstruktion der Prozesse, Wirkungen und Herausforderungen wissenschaftlicher Policy-Beratung deutscher Außenpolitik*, Baden-Baden: Nomos, 2019.
- MEIER, Gert: Rechtliche Bedenken gegen die Quasi-Normierung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln durch verfassungsrechtlich Unberufene, in: *Zeitschrift für Lebensmittelrecht* 1985 II, S. 354–358.
- MEZGER, Erika: *Stiftungen und Politikberatung*, in: LAMPING, Wolfram/SCHRIDDE, Henning: *Der konsultative Staat: Reformpolitik und Politikberatung*, Opladen: Barbara Budrich, 2011, S. 251–258.
- MILL, John Stuart: *Considerations on Representative Government*, Toronto: University Press, 1977.
- MILLER, Gary J.: *The Political Evolution of Principal-Agent Models*, in: *Annual Review for Political Science* 2005 (8), S. 203–225.
- MOHR, Hans: *Das Expertendilemma*, in: NENNEN, Heinz-Ulrich/GARBE, Detlef (Hrsg.): *Das Expertendilemma: Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*, Berlin/Heidelberg: Springer, 1996, S. 3–24.
- MORELL, Alisha/HOFMANN, Claudia Maria: *Das Auswahlverfahren für die Einwanderung von Fachkräften nach dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz – eine kritische Analyse*, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2019 102 (4), S. 293–313.
- MUELLER, Dennis C.: *Public Choice II*, Cambridge: University Press, 1989.
- MÜNCH, Richard: *Modelle der Risikopolitik*, in: ders. (Hrsg.): *Risikopolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996, S. 165–238.
- MÜNKLER, Laura: *Expertokratie. Zwischen Herrschaft kraft Wissens und politischem Dezisionismus*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2020.

- NIEMANN, Arne/PLANK, Friedrich: Das Prinzipal-Agenten-Modell und EU-Konfliktbearbeitung – Strukturelle Erklärungen für Agenten-Autonomie, in: MARKER, Karl/SCHMITT, Annette/SIRSCH, Jürgen (Hrsg.): Demokratie und Entscheidung, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 359–384.
- NOWOTNY, Helga: Democratising expertise and socially robust knowledge, in: *Science and public policy* 2003 30 (3), S. 151–156.
- NULLMEIER, Frank: Max Weber Revisited: Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft oder: Politikberatung als Nebenberuf, in: LAMPING, Wolfram/SCHRIDDE, Henning: Der konsultative Staat: Reformpolitik und Politikberatung, Opladen: Barbara Budrich, 2011, S. 39–46.
- NUNNARI, Salvatore: Dynamic legislative bargaining with veto power: Theory and experiments, in: *Games and Economic Behavior* 2021 126, S. 186–230.
- NUTLEY, Sandra M./WALTER, Isabel/DAVIS, Huw T.O.: Using evidence: How research can inform public services, Bristol: The Policy Press, 2007.
- 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.
- 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.
- ONDARZA, Nicolai von: Legitimatoren ohne Einfluss? Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich, Baden-Baden: Nomos, 2012.
- 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.
- OTT, Sascha: Information. Zur Genese und Anwendung eines Begriffs, Konstanz: UVK, 2004.
- PAPENFUSS, Ulf/THOMAS, Tobias: Eine Lanze für den Sachverständigenrat? – Plädoyer für eine differenzierte Analyse wirtschaftswissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2007 8 (4), S. 335–358.

- PASTERNAK, Peer/BEER, Andreas: Die externe Kommunikation der Wissenschaft in der bisherigen Corona-Krise (2020/2021). Eine kommentierte Rekonstruktion (HoF-Arbeitsbericht 118), Halle/Wittenberg 2022.
- PÄTSCH, Anke: Politikberatung durch Stiftungen, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 263–282.
- PATTYN, Valérie/BLUM, Sonja/FOBÉ, Ellen/PEKAR-MILICEVIC, Mirjam/BRANS, Marleen: 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.
- PATZELT, Werner J.: Politikberatung und ihre Legitimität, in: KOPKA, Artur/PIONTEK, Dorota/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): Politikberatung und Lobbyismus im parlamentarischen Entscheidungsprozess Deutschland und Polen im Vergleich, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 25–44.
- PELTZER, Jörg: Wissen und Ausbildung frühstaatlicher Strukturen. Der Fall England im Hochmittelalter, in: COLLIN, Peter/HORSTMANN, Thomas (Hrsg.): Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 123–148.
- PERCHINIG, Bernhard/KRALER, Albert: Der Nexus von Politik und Forschung im Bereich Migration, Integration und Asyl, in: KARASZ, Lena (Hrsg.): Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft, Wien: ÖGB Verlag, 2017, S. 63–91.
- PETERMANN, Thomas (Hrsg.): Das wohlberatene Parlament: Orte und Prozesse der Politikberatung beim Deutschen Bundestag, Berlin: edition sigma, 1990.
- PIELKE, Roger A., Jr.: The honest broker: making sense of science in policy and politics, Cambridge: Cambridge UP, 2007.
- PIELKE, Roger A., Jr.: Expert Advice and the Vast Sea of Knowledge, in: BOGNER, Alexander/KASTENHOFER, Karen/TORGERSEN, Helge (Hrsg.): Neue Perspektiven auf problemorientierte Forschung und Politikberatung. Inter- und Transdisziplinarität im Wandel?, Baden-Baden: Nomos, 2010, S. 167–189.
- PIEPENSCHNEIDER, Melanie: Stiftungen – Politikforschung und Politikberatung auf christlichdemokratischer Grundlage, in: GLAAB, Manuela/

- KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 165–177.
- PIONTEK, Dorota/KOPKA, Artur: Das Konzept der „politischen Expertenkultur“ im Kontext der deutschpolnischen 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.
- PITLIK, Hans: Politikberatung der Öffentlichkeit, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2001 2 (1), S. 61–73.
- PLATON: *Der Staat*, 11., erneut durchges. Auflage, Hamburg: Meiner, 1989.
- POPPER, Karl: *The Logic of Scientific Discovery*, New York: Routledge Classics, 2002.
- POST, Senja/BIENZEISLER, Nils/LOHÖFENER, Mareike: A desire for authoritative science? How citizens' informational needs and epistemic beliefs shaped their views of science, news, and policymaking in the COVID-19 pandemic, in: *Public Understanding of Science* 2021 30 (5), S. 496–514.
- RADAELLI, Claudio M.: The Role of Knowledge in the Policy Process, in: *Journal of European Public Policy* 1995 2 (2), S. 159–183.
- RAFAT, Shamim: *Ethik und Qualität in der Politikberatung: Zur Entwicklung von professionellen Standards und Grundsätzen*, Bielefeld: transcript Verlag, 2014.
- Rat für Migration (Hrsg.): Über uns, o. J. URL: <https://rat-fuer-migration.de/ueber-uns/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- REESE-SCHÄFER, Walter: Warum die Politik ihre Experten auf Distanz hält: Expertenkultur und politische Urteilskraft, in: *Indes* 2021 9 (3), S. 38–46.
- RENN, Ortwin: Risk communication: Towards a rational discourse with the public, in: *Journal of hazardous materials* 1992 29 (3), S. 465–519.
- RENN, Ortwin: Styles of using scientific expertise: A comparative framework, in: *Science and Public Policy* 1995 22 (3), S. 147–156.
- RENN, Ortwin: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1999 9 (4), S. 531–548.

- RENVERT, Nicole: How Think Tanks think, in: AICGS Comments vom 3. November 2014. URL: <http://www.aicgs.org/issue/how-think-tanks-think/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- RHOMBERG, Markus: Mediendemokratie. Die Agenda-Setting-Funktion der Massenmedien, München: Wilhelm Fink, 2008.
- RIMKUTÈ, Dovilè: Explaining Differences in Scientific Expertise Use: The Politics of Pesticides, in: *Politics and Governance* 2015 3 (1), S. 114–127.
- RISSE, Horst: Verfassungsrechtliche und politische Grenzen des Gesetzgebungsoutsourcing, in: KLÖPFER, Michael (Hrsg.): *Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S. 109–122.
- RÖMMELE, Andrea: Politikwechsel und Politikberatung, in: KERSTEN, Jens/SCHUPPERT, Gunnar Folke (Hrsg.): *Politikwechsel als Governanceproblem*, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 70–82.
- RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, 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.
- ROSS, Stephen A.: The economic theory of agency: The principal's problem, in: *The American economic review* 1973 63 (2), S. 134–139.
- ROTHSTEIN, Bo: Creating political legitimacy. Electoral democracy versus quality of government, in: *American Behavioral Scientist* 2009 53 (3), S. 311–330.
- ROUSE, Joseph: Power/Knowledge, in: GUTTING, Gary (Hrsg.): *The Cambridge Companion to Foucault*, Cambridge: University Press, 2003, S. 95–122.
- RUDLOFF, Wilfried: Wissenschaftliche Politikberatung in der Bundesrepublik – historische Perspektive, in: DAGGER, Steffen/GREINER, Christoph/LEINERT, Kirsten/MELISS, Nadine/MENZEL, Anne (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 178–199.
- RUDLOFF, Wilfried: Geschichte der Politikberatung, in: BRÖCHLER, Stephan/SCHÜTZEICHEL, Rainer (Hrsg.): *Politikberatung*, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 83–103.

- SAAM, Nicole J.: Prinzipale, Agenten und Macht: eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2002.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Neuordnung der Einwanderungspolitik. Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland, 19.10.2017. URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2018/04/SVR_Position_EGB.pdf (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019, Berlin: Sachverständigenrat für Integration und Migration, 2019.
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung durch den SVR, 2021. URL: <https://www.svr-migration.de/jahresbericht-2021-wissenschaftliche-politikberatung/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Corona-Pandemie bremsen erstrebte Effekte aus, 01.03.2021. URL: <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/fachkraefteeinwanderungsgesetz/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Aufgaben, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/aufgaben/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Entstehungsgeschichte, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/ueber-uns/entstehungsgeschichte/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (Hrsg.): Forschungsgrundsätze, o. J. URL: <https://www.svr-migration.de/forschung/forschungsgrundsätze/> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- SAGER, Fritz/MAVROT, Céline/HORNUNG, Johanna: Wissenschaftliche Politikberatungssysteme in der COVID-19-Krise: Die Schweiz im Vergleich mit Deutschland, Italien, Frankreich und Grossbritannien, 2022.
- SAGER, Fritz/STADELMANN-STEFFEN, Isabelle: Politikberatung in der Schweiz, in: BRÖCHLER, Stefan/SCHÜTZEICHEL, Rainer (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 465–479.

- 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.
- SARETZKI, Thomas: Welches Wissen – Wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik, in: BOGNER, Alexander/TORGERSEN, Helge (Hrsg.): Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, S. 345–369.
- SARTORI, Giovanni: Demokratietheorie, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1997.
- SAUER, Stefan/WOLLMERSHÄUSER, Timo: Fachkräftemangel wird zunehmend zur Belastung für die deutsche Wirtschaft, in: ifo Schnelldienst Digital 2021 2 (17), S. 1–4.
- 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.
- SCHEEL, Stephan: The Politics of (Non)Knowledge in the (Un)Making of Migration, in: Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2), S. 39–71.
- SCHEER, Dirk: Computersimulationen in politischen Entscheidungsprozessen Zur Politikrelevanz von Simulationswissen am Beispiel der CO₂-Speicherung, Wiesbaden: Springer, 2013.
- SCHELSKY, Helmut: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, Köln: Westdeutscher Verlag, 1961.
- SCHIMANK, Uwe: Wissen, in: KLIMKE, Daniela/LAUTMANN, Rüdiger/STÄHELI, Urs/WEISCHER, Christoph/WIENOLD, Hanns (Hrsg.): Lexikon zur Soziologie, Wiesbaden: Springer, 2020, S. 872.
- 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.

- SCHMID, Josef: Politikberatung: Zwischen Expertokratie und Hofnarrentum, in: ders./BUCKSTEEG, Mathias (Hrsg.): Politikberatung und Politisches Management – Beiträge zwischen Seminar und Wirklichkeiten, Working Paper 2005 28, S. 11–20.
- SCHMIDT, Christoph M./WEIGERT, Benjamin: Sachverständigenrat: Wie politiknah sollte die Beratung sein?, in: Wirtschaftsdienst 2015 95 (3), S. 159–177.
- SCHMIDT, Vivien/RADAELLI, Claudio Maria: Policy change and discourse in Europe. Conceptual and methodological issues, in: Western Europe and Politics 2004 27 (2), S. 183–210.
- SCHNEIDER, Jan: Modernes Regieren und Konsens Kommissionen und Beratungsregime in der deutschen Migrationspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden: Springer, 2010.
- SCHNEIDER, Steffen/NULLMEIER, Frank: Handlungsspielräume des Nationalstaates: Demokratisches Regieren in der post-nationalen Konstellation, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 43–52.
- SCHÖLER, Uli/WINTER, Thomas von: Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THURNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 163–186.
- SCHOLTEN, Peter/ENTZINGER, Han/PENNINX, 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.
- 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.
- 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.
- SCHUBERT, Klaus: Politikberatung, in: NOHLEN, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 7, München: C. H. Beck, 1998, S. 489–490.

- SCHULER, Thomas: Bertelsmannrepublik Deutschland. Eine Stiftung macht Politik, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2010.
- SCHUSS, Eric: Bildungsinvestitionen von Zugezogenen in Deutschland – Implikationen für das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, in: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2022 (1), S. 19–23.
- SCHÜTZEICHEL, Rainer: Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung, in: BRÖCHLER, Stephan/ders. (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2008, S. 5–32.
- SCHÜTZ-IERACE, Mirella: Von geheimen Politikmachern und wissenschaftlichen Hoflieferanten Wissenschaftliches Wissen in der Politikberichterstattung, Wiesbaden: Springer, 2010.
- SCHWANECK, Stefan: Lobbyismus und Transparenz. Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2019.
- SCHWERTL, Katherine Braun/GEORGI, Fabian/MATTHIES, Robert/PAGANO, Simona/RODATZ, Mathias Maria: Umkämpfte Wissensproduktionen der Migration, in: movements 2018 4 (1), S. 9–27.
- SEGBERS, Klaus: Politikberatung in der Außen- und Sicherheitspolitik, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 379–402.
- 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.
- SHEARER, Jessica C./ABELSON, Julia/KOUYATÉ, Bocar/LAVIS, John N./WALT, Gill: 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.
- SHULOCK, Nancy: The Paradox of Policy Analysis: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much of It?, in: Journal of Policy Analysis and Management 1999 18 (2), S. 226–244.
- SIEFKEN, Sven T.: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 – 2005, Wiesbaden: Springer, 2007.
- SIEFKEN, Sven T.: Politikberatung durch Expertenkommissionen – Chance oder Risiko für die Inklusion schwacher Interessen?, in: LINDEN, Mar-

- kus/THAA, Winfried (Hrsg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 99–118.
- SIEFKEN, Sven T.: Ist denn alles Politikberatung? Anmerkungen zum Begriff und der Diagnose institutionalisierter Kooperation, in: Politische Vierteljahresschrift 2010 51 (1), S. 127–136.
- SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Entwurf eines Einwanderungsgesetzes. Pressekonferenz am 7. November 2016. URL: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- SPRONDEL, Walter M.: „Experte“ und „Laie“: zur Entwicklung von Typenbegriffen in der Wissenssoziologie, in: ders./GRATHOFF, Richard (Hrsg.): Alfred Schütz und die Idee des Alltags in den Sozialwissenschaften, Stuttgart: Ferdinand Enke, 1979, S. 140–154.
- STEHR, Nico: Wissensberufe, in: SCHULZ, Wolfgang K. (Hrsg.): Expertenwissen. Soziologische, psychologische und pädagogische Perspektiven, Opladen: Leske u. Budrich, 1998, S. 17–31.
- STEIN, Herbert/TOBIN, James/WALLICH, Henry/OKUN, Arthur/SHANAHAN, Eileen: 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.
- STEINBACH, Armin: Rationale Gesetzgebung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2017.
- STEINBACH, Armin: Politikberatung zwischen Ambition und Wirklichkeit, in: Wirtschaftsdienst 2022 102 (7), S. 511–514.
- STEINER, Adrian: System Beratung Politikberater zwischen Anspruch und Realität, Bielefeld: transcript Verlag, 2009.
- STIELIKE, Laura: Politiken der Wissensproduktion: Das Beispiel der Migrationsforschung, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/RÖMHILDT, Roland A./WEINGART, Peter (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 219–240.
- STÖBE-BLOSSEY, Sybille/KÖHLING, Karola/HACKSTEIN, Philipp/RUTH, Marianna: Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe Potenziale vorbeugender Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer, 2019.
- STOLL, Peter-Tobias: Wissenschaft, Parlament und Regierung, in: KRAUL, Margret/ders. (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen: Wallstein, 2011, S. 93–114.

- STRASSHEIM, Holger: Die Governance des Wissens, in: SCHUPPERT, Gunnar Folke/VOSSKUHLE, Andreas (Hrsg.): Governance von und durch Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 49–72.
- STRASSHEIM, Holger: Politische Expertise im Wandel. Zur diskursiven und institutionellen Einbettung epistemischer Autorität, in: KROPP, Sabine/KUHLMANN, Sabine (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung (= dms – der moderne Staat, Sonderheft 1), Opladen: Budrich, 2013, S. 65–86.
- STREB, Sebastian/TEPE, Markus: Outsourcing 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.
- 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.
- STRØM, Kaare/MÜLLER, Wolfgang C.: Political Parties and Hard Choices, in: dies. (Hrsg.): Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices, Cambridge: University Press, 1999, S. 1–35.
- STURM, Roland: Wie funktioniert Politik? Die Beweggründe des Politischen in den Nationalstaaten und in der EU, Baden-Baden: Nomos, 2018.
- SUDA, Michael: „Der Beirat ist ein Forum und das war schon immer so.“ Politikberatung durch Beiräte – Eine Fallstudie zum Obersten Naturschutzbeirat in Bayern, in: KROTT, Max/ders. (Hrsg.): Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt, Wiesbaden: Springer, 2007, S. 124–174.
- SÜSSMILCH, Andreas: Wissenschaftliche Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen: Herausforderungen, Merkmale und Zukunftsperspektiven, in: Zeitschrift für Politikberatung 2011 4 (2), S. 86–88.
- SÜSSMUTH, Rita: Politische Akzeptanz, Verunglimpfung und Notwendigkeit wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel der Migration und Integration. Ein Erfahrungsbericht aus der Politik, in: KRAUL, Margret/STOLL, Peter-Tobias (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung, Göttingen: Wallstein, 2011, S. 227–242.
- SYVÄTERÄ, Jukka/RAUTALIN, Marjaana/MAGYARI, Attila Kustán: From where do legislators draw scientific knowledge? Organizations as scientific author-

- ities in four countries' parliamentary debates, in: *The British Journal of Sociology* 2023 74 (2), S. 222–240.
- TABARROK, Alexander/COWEN, Tyler: The Public Choice Theory of John C. Calhoun, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1992 148 (4), S. 655–674.
- TEWS, Kerstin: Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potentiale eines Konzeptes, FU Berlin: FFU-report 2002.
- THUNERT, Martin: Think Tanks in Deutschland. Berater der Politik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2003 50 (51), S. 30–38.
- THUNERT, Martin: Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation, in: KAISER, André/ZITTEL, Thomas (Hrsg.): *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, Wiesbaden: Springer, 2004, S. 391–421.
- THUNERT, Martin: Regieren und Politikberatung. Akteure, Einfluss und Legitimation, in: KORTE, Karl-Rudolf/GRUNDEN, Timo (Hrsg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, 2013, S. 317–326.
- THUNERT, Martin: Heiße Herzen, eisige Realität, ungesicherte Wissensbestände. Politikberatung im Umfeld der Einwanderungspolitik, in: BIBBER, 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.
- THYM, Daniel: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2018a 37 (8), S. 297–304.
- THYM, Daniel: Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten – Anmerkungen zu den migrationspolitischen Diskursen der Gegenwart, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht* 2018b 193 (199), S. 193–200.
- TIEMANN, Heinrich/WAGNER, Gert G.: Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung neu organisieren, in: *Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten* (Hrsg.): *RatSWD Working Paper Series Nr. 220*, Berlin 2013.
- TIETZEL, Manfred/MÜLLER, Christian: Handel mit Illusionen – Was produzieren eigentlich Politikberater?, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften/Review of Economics* 2004 55 (1), S. 18–32.

- TIMMERMANS, Arco/SCHOLTEN, Peter: The political flow of wisdom: science institutions as policy venues in The Netherlands, in: *Journal of European Public Policy* 2006 13 (7), S. 1104–1118.
- TRUTE, Hans-Heinrich: Governance des Wissens, in: WEINGART, Peter/WAGNER, Gert G. (Hrsg.): *Wissenschaftliche Politikberatung im Praxistest*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2015, S. 115–137.
- TURNHOUT, Esther/TUINSTRAN, Willemijn/HALFFMAN, Willem: *Environmental Expertise: Connecting Science, Policy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- ULLMANN, Markus: Sachverständige Politikberatung in Zeiten der COVID-19 Pandemie und ihre Vereinbarkeit mit dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, in: *Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ)* 2021, 1505.
- VESELÝ, Arnošt: Externalization of policy advice. Theory, methodology and evidence, in: *Policy and Society* 2013 32 (3), S. 199–209.
- VICISKA, Kristina: *Politikberater als Mitregenten Wissenschaftliche Politikberatung in Frankreich und Deutschland*, Hamburg: Diplomica Verlag, Hamburg, 2012.
- VIERHAUS, Hans-Peter: Sachverstand als Vierte Gewalt?, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1993 12 (1), S. 36–41.
- VÖNEKY, Silja: *Wissenschaftliche Politikberatung*, in: HINSCH, Wilfried/EGGERS, Daniel (Hrsg.): *Öffentliche Vernunft? Die Wissenschaft in der Demokratie*, Berlin/Boston: De Gruyter, 2019, S. 35–46.
- VOSSKUHLE, Andreas: Sachverständige Beratung des Staates, in: ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts, Band 3: Demokratie – Bundesorgane*, Heidelberg: C.F. Müller, 2005, S. 125–173.
- VOSSKUHLE, Andreas: Das Konzept des rationalen Staates, in: FOLKE SCHUPPERT, Gunnar/ders. (Hrsg.): *Governance von und durch Wissen*, Wiesbaden: Nomos, 2008a, S. 11–33.
- VOSSKUHLE, Andreas: Expertise und Verwaltung, in: TRUTE, Hans-Heinrich/GROSS, Thomas/MÖLLERS, Christoph/RÖHL, Hans Christoph (Hrsg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzeptes*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2008b, S. 636–663.
- VOWE, Gerhard: *Der Informationsbegriff in der Politikwissenschaft. Eine historische und systematische Bestandsaufnahme*, in: *Diskussionsbei-*

- träge vom Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft der TU Ilmenau, 2004 Nr. 10.
- WAGNER, Gert G.: Politik-Beratung wird überschätzt, in: *Capital* vom 23. September 2013. URL: <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/politik-beratung-wird-ueberschaetzt> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- WAGNER, Gert G.: Mehr Selbstdisziplin macht Politikberatung besser, in: *Wirtschaftsdienst* 2022 102 (7), S. 518–521.
- WAGSCHAL, Uwe: Politikberatung und demokratische Legitimität, in: RÖMMELE, Andrea/SCHOBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 51–66.
- WALLICH, Henry C.: The American Council of Economic Advisers and the German Sachverständigenrat – A study in the economics of advice, in: *The Quarterly Journal of Economics* 1968 82 (3), S. 349–379.
- WANNER, Tassilo/HOYER, Daniel von: Angebot trifft Nachfrage? Politikberatung im Umfeld deutscher Parlamente, in: GLAAB, Manuela/KORTE, Karl-Rudolf (Hrsg.): *Angewandte Politikforschung*, Wiesbaden: Springer, 2012, S. 137–150.
- WASNER, Barbara: *Parlamentarische Entscheidungsfindung. Einblicke in das schwierige Geschäft der Mehrheitsbeschaffung*, Passau: Rothe, 1998.
- WEAVER, R. Kent: The Changing World of Think Tanks, in: *PS: Political Science and Politics* 1989 22 (3), S. 563–578.
- WEBER, Max: *Economy and Society*, New York: Bedminster Press, 1968.
- WEBER, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1980.
- WEHLING, Peter: Jenseits des Wissens? Wissenschaftliches Nichtwissen aus soziologischer Perspektive, in: *Zeitschrift für Soziologie* 2001 30 (6), S. 465–484.
- WEINGART, Peter: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück, 2001.
- WEINGART, Peter: ‚Demokratisierung‘ der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik?, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften*

- ten (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland, Wiesbaden: Springer, 2006, S. 73–84.
- WEINGART, Peter: Wissenschaftssoziologie, in: SIMON, Dagmar/KNIE, Andreas/HORNPOSTEL, Stefan/ZIMMERMANN, Karin (Hrsg.): Handbuch Wissenschaftspolitik, 2., vollständig bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2016, S. 141–156.
- WEINGART, Peter: Wissensgesellschaft und wissenschaftliche Politikberatung, in: RÖMMELE, Andrea/SCHÖBER, Henrik/THUNERT, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Wiesbaden: Springer, 2019, S. 67–78.
- WEINGART, Peter: Herrschaft und Wissen im Stresstest der Pandemie, in: FOLKE SCHUPPERT, Gunnar/RÖMHILDT, Roland A./ders. (Hrsg.): Herrschaft und Wissen, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 15–42.
- WEINGART, Peter/LENTSCH, Justus: Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2008.
- 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.
- WEISS, Carol H.: research for policy's sake: the enlightenment function of social research, in: policy analysis 1977 3 (4), S. 553–565.
- WEITZE, Marc-Denis/HECKL, Wolfgang M.: Wissenschaftskommunikation – Schlüsselideen, Akteure, Fallbeispiele, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2016.
- WEWER, Götrik: Politikberatung und Politikgestaltung, in: SCHUBERT, Klaus/BANDELOW, Nilz C.: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: Oldenbourg, 2003, S. 361–390.
- WILDAVSKY, Aaron B.: Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis, Boston: Little, Brown and Company, 1979.
- WILHELM, Sven: Who governs? Kommunikations- und prozessorientierte Politikberatung, in: PRIDDAT, Birger P. (Hrsg.): Politikberatung: Prozesse, Logik und Ökonomie, Marburg: Metropolis-Verlag, 2009, S. 91–139.
- 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/Science_Advice_to_Governments_Briefing_Paper_25-August.pdf (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- WINGENS, Matthias: Soziologisches Wissen und politische Praxis. Neuere theoretische Entwicklungen der Verwendungsforschung, Frankfurt am Main/New York: Campus, 1988.
- Wissenschaft im Dialog (Hrsg.): Wissenschaftsbarometer Corona Spezial, Mai 2020. URL: <https://www.wissenschaft-im-dialog.de/projekte/wissenschaftsbarometer-corona-spezial> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.): Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412014/9ecd48358f1c2ea367f08961cdf5d7eb/WD-1-164-06-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 18.03.2023).
- WOLF, Sebastian: Skandalisierung oder seriöse Politikberatung? Chancen, Grenzen und Entscheidungsdilemmata zivilgesellschaftlicher Korruptionsbekämpfung, in: Zeitschrift für Politikberatung 2012 5 (4), S. 188–192.
- WOLLMANN, Hellmut: Politikberatung, in: NOHLEN, Dieter/GROTZ, Florian: Kleines Lexikon der Politik, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, München: C.H. Beck, 2015, S. 477–480.
- WÖRNER, Hannes: Gesetzgebungsoutsourcing im verfassungstheoretischen Kontext: Erörterung der Geltungskraft der Verfassung im Bereich externer Politikberatung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2021.
- ZIMMERMANN, Klaus F.: Evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung, Bonn: IZA, 2014.
- ZIMMERMANN, Klaus F.: Migrationspolitik im Mediensturm, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2016 63 (3), S. 497–508.

Anhang

Anhang 1: Tabellarische Übersicht

Nachfolgend befindet sich eine tabellarische Übersicht der für diese Arbeit zugrundeliegenden Daten der in dieser Studie untersuchten, wissenschaftlichen Beratungsakteure. Informationsbasis stellten umfangreiche Online-Recherchen auf den Homepages der einzelnen Organisationen dar. Ferner wurden insgesamt vier Experteninterviews zu Erlangung von Kontext- und Prozesswissen durchgeführt. Stichtag für die Zusammenstellung war der 1. Dezember 2022. Die hier verwendeten Modelle stellen zwar Real-typen dar, jedoch ist eine Zuordnung im situativ abhängigen Einzelfall nicht immer eindeutig. Eine vollständige Gesamtzusammenstellung aller infrage kommenden Beratungsakteure kann jedoch aufgrund der schwierigen Datenlage nicht gegeben werden. Demzufolge ist nicht auszuschließen, dass einzelne Beratungsakteure trotz sorgfältiger Recherche fehlen, obwohl sie die hier zugrundeliegenden Kriterien erfüllten.

Organisation	Beratungsformate	Einordnung
<p>Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart (AD) Tagungszentrum der Diözese Rottenburg-Stuttgart ohne genauen thematischen Schwerpunkt <i>Externe Beratung</i></p>	<p>Diverse Tagungen und Konferenzen, u.a. Hohenheimer Tage, Tagung Netzwerk Migrationsrecht</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: – (Einrichtung der Diözese Rottenburg-Stuttgart) Wissenschaftliche Funktion: Analysieren Wissenschaftliche Ausrichtung: Advokatorische Forschung Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich Finanzierung: hauptsächlich extern Marktorientierung: angebotsorientiert Adressat: Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung Beratungsformate: Veranstaltungen Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>
<p>Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BI) Forschungseinrichtung, thematischer Beratungsschwerpunkt Demografie und Entwicklungshilfe</p>	<p>Fachkräftezuwanderung kann nicht per Gesetz verordnet werden (2018) Die Demografie im Koalitionsvertrag: Was sagen die Ampel-Parteien zu unseren Kernthemen?</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: gemeinnützige Stiftung Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p>

Anhang

<p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>(2021)</p>	<p>Finanzierung: gemischt (Ministerien, diverse Stiftungen, auch über Auftragsforschung) Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung Beratungsformate: Studien und Gutachten; Datenaufbereitungen Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: 2018, 2021</p>
<p>Bertelsmann Stiftung (BS) Think Tank, Hauptanteileigner am Bertelsmann-Konzern, ohne thematischen Beratungsschwerpunkt <i>Externe Beratung</i></p>	<p>Arbeitsmarkt braucht künftig mehr Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten (2015) Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz (2017) Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland (2017) Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland (2017) Migration Lunch Time zum Einwanderungsgesetz (2017) Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland (2018) Stellungnahme der Bertelsmann Stiftung zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (2018) Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig? (2019) Wie attraktiv ist Deutschland für ausländische Fachkräfte? (2019) Willkommenskultur zwischen Skepsis und Pragmatik (2019) Stellungnahme der Bertelsmann Stiftung zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (2019) Migration Lunchtime: Wie attraktiv ist Deutschland für Fachkräfte aus dem Ausland? (2020) Fachkräfteengpässe und Zuwanderung aus Unternehmenssicht in Deutschland 2021: Stärkerer Anstieg als im Vorjahr angenommen (2021)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: Stiftung bürgerlichen Rechts Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Advokatorische Forschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich extern Marktorientierung: angebotsorientiert Adressat: Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen; Datenaufbereitungen Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021</p>

Anhang 1

	Fachkräftemigrationsmonitor, u.a. von 2021	
<p>Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)</p> <p>Berufsverband, Koordination durch Vorstand, Dachverband für mehrere Regionalvereine</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Stellungnahme zum SPD-Entwurf (2017)</p> <p>Stellungnahme zum Referentenentwurf (2018)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich extern</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: Politik</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: 2017, 2018</p>
<p>Bundesagentur für Arbeit (BA)</p> <p>Selbstverwaltete Bundesoberbehörde</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: ja</p> <p>Rechtsform: Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung unter der Rechtsaufsicht des BMAS</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: Politik</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten</p> <p>Steuerungspotenzial: hoch</p> <p>Zeitpunkt: 2019</p>
<p>Bundesinstitut für Berufsbildung (Bibb)</p> <p>Ressortforschung, unter Aufsicht des BMBF, thematischer Beratungsschwerpunkt berufliche Aus- und Weiterbildung</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Hoch qualifizierte Migrantinnen und Migranten (2011)</p> <p>Bericht zum Anerkennungsgesetz (2019)</p> <p>Noch Luft nach oben. BIBB-Auswertung zur beruflichen Anerkennung bei der Fachkräfte-Einwanderung (2019)</p> <p>Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen: Anträge aus dem Ausland im Spiegel der amtlichen Statistik (2019)</p> <p>Berufliche Anerkennung im Einwanderungsprozess – Stand und Herausforderungen bei der Antragstellung aus dem Ausland (2019)</p> <p>„Berufsanerkennung sorgt für zusätzliche Fachkräfte“. BIBB-Präsident Esser betont die Bedeutung</p>	<p>Weisungsgebunden: Ja</p> <p>Rechtsform: bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen; Datenaufbereitungen</p> <p>Steuerungspotenzial: hoch</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2019, 2020, 2021, 2022</p>

Anhang

	<p>von Informations- und Beratungsangeboten für den Erfolg von Anerkennungsverfahren (2020)</p> <p>Forschungsprojekt: Evaluation der Zentralen Servicestelle Berufsankennung (ZSBA) (2021-2023)</p> <p>Einwanderung zur Ausbildung – Wie gestaltet sich der Weg in die deutsche Berufsausbildung aus Drittstaaten? (2022)</p> <p>Bildungsinvestitionen von Zugezogenen in Deutschland – Implikationen für das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2022)</p> <p>"Wir müssen mehr reguläre Einwanderungswege schaffen". Interview mit Prof. Dr. Petra Bendel, Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR) (2022)</p> <p>Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – Rechtliche Änderungen und erste Erkenntnisse zur quantitativen Entwicklung (2022)</p> <p>Alarmstufe Rot auf dem Fachkräftemarkt – Bildungs- und Erwerbsmigration stärken (2022)</p> <p>Wie lange dauert die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen? Analysen zur Verfahrensdauer anhand der amtlichen Statistik für die Jahre 2017 bis 2021 (2022)</p>	
<p>Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)</p> <p>Ressortforschung, Bundesanstalt des BMI in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, thematischer Beratungsschwerpunkt Demografie</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Stellungnahme SPD-Entwurf (2017)</p> <p>Policy-Brief: Handlungsfeld Migration Zuwanderung für die Gestaltung des demografischen Wandels nutzen (2018)</p>	<p>Weisungsgebunden: ja</p> <p>Rechtsform: nicht rechtsfähige Bundesanstalt unter der Aufsicht des BMI</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung</p> <p>Beratungsformate: Jahresberichte; Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Datenaufbereitungen</p> <p>Steuerungspotenzial: hoch</p> <p>Zeitpunkt: 2017, 2018</p>

Anhang 1

<p>Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina (Leopoldina)</p> <p>Wissenschaftliche Akademie</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Zuwanderung und demografischer Wandel in Deutschland. Podiumsgespräch in Kooperation mit dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2016)</p> <p>Wie gehen wir mit Zuwanderung um? Symposium von Leopoldina und Berlin-Brandenburgischer Akademie der Wissenschaften zur Migration (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2019</p>
<p>Deutsche Gesellschaft für Pflegewissenschaft (DGP)</p> <p>wissenschaftliche Fachgesellschaft, unterteilt in Sektionen, thematischer Beratungsschwerpunkt Pflegewissenschaft</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Stellungnahme zu Referentenentwurf (2018)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich extern</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: 2018</p>
<p>Deutscher Anwaltverein (DAV)</p> <p>Berufsverband, Dachverband für mehrere Regionalvereine, untergliedert in Fachausschüssen</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Stellungnahme des DAV zum SPD- Entwurf (2017)</p> <p>Stellungnahme zum Referentenentwurf (2018), vorgestellt im Innenausschuss (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich extern</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: Politik</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: 2017, 2018</p>
<p>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)</p> <p>außeruniversitäre Forschungseinrichtung im Rahmen der Leibniz-Gemeinschaft, thematischer Beratungsschwerpunkt Wirtschaftspolitik</p>	<p>Eindeutige Einwanderungspolitik statt Laissez-faire (2015)</p> <p>Trennende Positionen bei Zukunftsfragen (2017)</p> <p>So lässt sich die Rente retten (2018)</p> <p>Ein Punktesystem würde Deutschland mehr ausländische Fachkräften</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p>

<p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>te bringen als das neue Gesetz: Kommentar von Marius Clemens (2019)</p> <p>Fachkräfteeinwanderungsgesetz: ein erster Schritt, aber noch lange nicht am Ziel (2020)</p> <p>Wie wir den Arbeitskräftemangel beheben können (2022)</p>	<p>frageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen; Datenaufbereitungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>
<p>Deutsches Jugendinstitut (DJI)</p> <p>ressortforschungsähnliche Forschungseinrichtung, finanziert vom BMFSFJ, zum Teil auch von Ländern und vom BMBF, Zusammenarbeit mit TU Dortmund, thematischer Beratungsschwerpunkt Familien- und Jugendpolitik</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Tied Movers: Zusammenarbeit mit DeZIM-Institut (2022)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Jahresberichte; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: 2022</p>
<p>Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM)</p> <p>ressortforschungsähnliche Forschungseinrichtung, gefördert vom BMFSFJ, neben dem Institut besteht eine Forschungsgemeinschaft aus weiteren Forschungseinrichtungen wie beispielsweise dem IAB, thematischer Beratungsschwerpunkt Migration und Integration in Hinblick auf Familien-, Jugend-, Gleichstellungspolitik, Konfliktforschung</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Forschungsprojekt: Migrationsordnungs-, -system und -regimeanalyse sowie Entwicklung von zukünftigen Migrationsszenarien (2018-2020)</p> <p>Partner*innen im Familiennachzug: verdecktes Erwerbskräftepotenzial? (2020)</p> <p>Überqualifiziert und un(ter)beschäftigt: Potenziale nachziehen der Partner*innen für den deutschen Arbeitsmarkt (2022)</p> <p>Tied Movers: Zusammenarbeit mit DJI (2022)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Datenaufbereitungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: 2020, 2021, 2022</p>
<p>Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)</p> <p>parteinaher Stiftung der SPD ohne thematischen Beratungsschwerpunkt</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Einwanderungsgesetz. Erfahrungen in anderen Ländern und Reformbedarf in Deutschland (2015)</p> <p>Einwanderung neu gestalten – transparent, attraktiv, einfach (2017)</p> <p>„Wir brauchen eine intelligente Steuerung der Migration aus Drittstaaten“ (2018)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p>

Anhang 1

	<p>Migration ist Entwicklung (2018)</p> <p>Wie faire Gestaltung von Einwanderung Perspektiven schafft (2018)</p> <p>Miteinander in Vielfalt! Brauchen wir in Deutschland ein modernes Einwanderungsgesetz? (2018)</p> <p>Rückblick: Migration und Arbeit – neue Gesetze bekommt das Land und was wird das ändern (2019)</p> <p>"Es ist wichtig, einander zuzuhören und voneinander lernen zu wollen" (2019)</p> <p>Wie können wir dem Fachkräftemangel entgegenwirken? (2019)</p> <p>Aktuelle und zukünftige Einwanderungsbedarfe von IT-Fachkräften nach Deutschland: Wie attraktiv sind die Bundesländer (2019)</p> <p>Erfolgsfaktoren der Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen (2021)</p>	<p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021</p>
<p>Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)</p> <p>parteinahe Stiftung der FDP ohne thematischen Beratungsschwerpunkt</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Fachkräfte gewinnen – Konzept für eine aktive deutsche Zuwanderungspolitik (2017)</p> <p>5 Gründe für ein deutsches Einwanderungsgesetz (2017)</p> <p>Aus ohne Ausländer! (2018)</p> <p>Europa benötigt legale Fluchtalternativen (2019)</p> <p>Zuwanderung nicht instrumentalisieren (2019)</p> <p>Wann, wenn nicht jetzt? (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: gemeinnützige Stiftung</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: 2017, 2018, 2019</p>
<p>Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)</p> <p>Forschungseinrichtung, Teil eines internationalen Forschungsnetzwerks, thematischer Beratungsschwerpunkt Arbeitsmarktforschung</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>IZA Standpunkt Agenda Zuwanderung: Zehn-Punkte-Aktionsplan des IZA für gesteuerte Arbeitsmigration und bessere Integration (2010)</p> <p>IZA Standpunkt Punkte machen?! Warum Deutschland ein aktives Auswahlssystem für ausländische Fachkräfte braucht (2015)</p> <p>IZA Standpunkt Flüchtlinge in Deutschland: Realismus statt Illusionen (2015)</p> <p>Forschungsprojekte zum Einwan-</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: gemeinnützige GmbH</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: gemischt (Auftragsforschung sowie finanzielle Unterstützung der Deutschen Post Stiftung)</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p>

	derungsgesetz, im Auftrag des Sächsischen Wirtschaftsministeriums (2011) und der Friedrich-Naumann-Stiftung (2017)	Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Veranstaltungen Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: bis 2016, 2017
Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF-FZ) ressortforschungsähnliche Forschungseinrichtung, Forschungsabteilung des BAMF, thematischer Beratungsschwerpunkt Migration und Flucht <i>Interne Beratung</i>	Migrationsbericht 2018, 2019, 2020, 2021 Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration (bis 2019: Wanderungsmonitoring) 2018, 2019, 2020, 2021 Entwicklung der Fachkräftemigration und Auswirkungen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens (Forschungsprojekt 2020-2023) Ausländische nicht-akademische Fachkräfte auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Eine Bestandsaufnahme vor dem Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2020)	Weisungsgebunden: Ja Rechtsform: – (Teil des BAMF) Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Wissensvermittlung Beratungsformate: Policy Paper; Studien und Gutachten; Datenaufbereitungen Steuerungspotenzial: hoch Zeitpunkt: 2018, 2019, 2020, 2021
German Institute of Development and Sustainability (IDOS) ³⁷⁰ ressortforschungsähnliche Forschungseinrichtung, thematischer Beratungsschwerpunkt Entwicklungspolitik <i>Interne Beratung</i>	Was zum Migrationspakt noch zu sagen wäre (2018)	Weisungsgebunden: nein Rechtsform: gemeinnützige GmbH Wissenschaftliche Funktion: Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Veranstaltungen Steuerungspotenzial: mittel Zeitpunkt: 2018
Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Institut (HWWI) Forschungseinrichtung, getragen von der Handelskammer Hamburg, Zusammenarbeit mit der Universität der Bundeswehr Hamburg, thematischer Beratungsschwerpunkt Wirtschaftsforschung <i>Externe Beratung</i>	HWWI Standpunkt: Konjunkturelle Überhitzung lähmt Wirtschaftspolitik: Weshalb sich Deutschland keinen politischen Stillstand leisten kann (2017) \> ein FEG gefordert (aber nebenbei erwähnt)	Weisungsgebunden: nein Rechtsform: gemeinnützige GmbH Wissenschaftliche Funktion: Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Advokatorische Forschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich extern Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten

³⁷⁰ Das IDOS hieß bis Juni 2022 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Anhang 1

		Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: 2017
<p>Hanns-Seidel-Stiftung (HSS)</p> <p>parteinahe Stiftung der CSU ohne thematischen Beratungsschwerpunkt</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Brauchen wir ein Einwanderungsgesetz? (2015)</p> <p>Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz (2015)</p> <p>Einwanderungsgesetz: Chancen und Nebenwirkungen (2015)</p> <p>Neues Recht für Einwanderer? (2015)</p> <p>Eine neue gesetzliche Grundlage ist nötig (2015)</p> <p>Wir brauchen kein neues Gesetz (2015)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016</p>
<p>Hans-Böckler-Stiftung (HaBS)</p> <p>Think Tank, unterteilt in mehrere Forschungsinstitute, getragen vom Deutschen Gewerkschaftsbund, finanziert von Arbeitnehmersverbänden, thematischer Beratungsschwerpunkt Wirtschaft- und Sozialpolitik, Arbeitsrecht</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Flüchtlinge nicht vom Arbeitsmarkt abschotten (2016)</p> <p>Bessere Chancen mit deutschem Pass (2017)</p> <p>Konsequenzen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2018)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: gemeinnützige Stiftung</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich extern</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018</p>
<p>Heinrich-Böll-Stiftung (HeiBS)</p> <p>parteinahe Stiftung von Bündnis 90/Die Grünen ohne thematischen Beratungsschwerpunkt</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Die Zukunft der Einwanderungsgesellschaft (2015)</p> <p>Auf dem Weg zu einem Einwanderungsgesetz (2016)</p> <p>Zeit für eine Einwanderungspolitik (2016)</p> <p>Zu viel steht auf dem Spiel: Die Politik braucht jetzt den Mut für ein modernes Einwanderungsgesetz (2016)</p> <p>Einwanderungsgesellschaft als Gestaltungsaufgabe Roundtable «Zukunftswerkstatt Deutschland» (2016)</p> <p>Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer – Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik (2017)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2019</p>

	Deutsches Aufenthaltsrecht im Wandel – Eine Chronik (2019)	
<p>ifo Institut für Wirtschaftsforschung (ifo)</p> <p>außeruniversitäre Forschungseinrichtung im Rahmen der Leibniz-Gemeinschaft, thematischer Beratungsschwerpunkt Wirtschaft</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Qualifizierte Zuwanderung in Deutschland. Vorschlag für ein neues Zuwanderungskonzept für Fachkräfte auf Basis internationaler Erfahrungen (2018)</p> <p>Ostdeutschland im globalen Wettbewerb: Zuwanderung tut not (2019)</p> <p>Wie wirkt sich Covid-19 auf Migration und Integration aus? (2020)</p> <p>ifo Institut begrüßt Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2020)</p> <p>Zuwanderung von Fachkräften fördern (2021)</p> <p>Künftige Bundesregierung sollte Einwanderung von Fachkräften erleichtern (2021)</p> <p>Zuwanderung von Fachkräften fördern (2021)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Datenaufbereitungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: 2018, 2019, 2020, 2021</p>
<p>Institut der deutschen Wirtschaft (IW)</p> <p>Think Tank und arbeitgebernahes Wirtschaftsinstitut, thematischer Beratungsschwerpunkt Wirtschafts- und Sozialpolitik</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Gesteuerte Zuwanderung in der Flüchtlingskrise. Warum Deutschland trotz des starken Zuzugs Fachkräfte aus Drittstaaten gewinnen sollte (2016)</p> <p>Fachkräfte für Deutschland. Potenziale einer gesteuerten Zuwanderung (2016)</p> <p>Türen für Fachkräfte öffnen (2016)</p> <p>Eckpunkte eines modernen Zuwanderungsrechts (2017)</p> <p>Migration und Arbeitsmärkte in Deutschland, Österreich und der Schweiz (2017)</p> <p>MINT – Qualifizierung und Zuwanderung zur Stärkung von Forschung und Digitalisierung (2018)</p> <p>Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Mehr Zuwanderung durch weniger Bürokratie (2019)</p> <p>Migration: Deutschland braucht mehr Zuwanderer aus Drittstaaten (2019)</p> <p>Hochqualifizierte Zuwanderung: Ungenutztes Potenzial (2019)</p> <p>Immer mehr Hochqualifizierte stammen aus dem Ausland (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich extern</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>

Anhang 1

	<p>Möglichkeiten der Fachkräfteeinwanderung. Was Arbeitgeber wissen müssen (Gutachten für das BMWi) (2020)</p> <p>Die Fachkräftesituation in IT-Berufen und Potentiale der Zuwanderung (2020)</p> <p>Internationale Fachkräfte aus Drittstaaten – zwei Jahre Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2020)</p> <p>Potenziale beruflicher Anerkennung bei der Fachkräfteeinwanderung: Eine Analyse der beruflichen Bildung in dreizehn Fokusländern (2020)</p> <p>Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Beitrag zur Zukunftssicherung (2020)</p> <p>Zur Fachkräftesicherung braucht die Migrationspolitik drei Säulen (2021)</p> <p>Koalitionsvertrag von SPD, FDP und Grüne: Große Pläne, viele Fragen (2021)</p> <p>Trotz Corona: Mehr ausländische Fachkräfte anerkannt (2021)</p> <p>Die Bedeutung der Zuwanderung für den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands. Aktueller Stand und politische Gestaltungsmöglichkeiten (2022)</p>	
<p>Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)</p> <p>ressortforschungsähnliche Forschungseinrichtung und Dienststelle der Bundesagentur für Arbeit, zur Deckung des Informations- und Beratungsbedarfs der BA und des BMAS, thematischer Beratungsschwerpunkt Arbeitsmarkt, Berufsforschung</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Reform des Einwanderungsrechts (2015)</p> <p>Zur Steuerung der Erwerbsmigration und zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter (2018)</p> <p>Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (2018)</p> <p>Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung (2018)</p> <p>Anerkennung ausländischer Abschlüsse: Bürokratieabbau und bessere Information können die Antragsquote erhöhen (2018)</p> <p>IAB-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes sowie zu den Anträgen der Fraktionen der FDP, Bündnis</p>	<p>Weisungsgebunden: Ja</p> <p>Rechtsform: besondere Dienststelle, hierdurch organisatorische Trennung vom BA</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung</p> <p>Beratungsformate: Datenaufbereitungen; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Policy Paper</p> <p>Steuerungspotenzial: hoch</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>

	<p>90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE (2019)</p> <p>IAB-Stellungnahme zu Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2019)</p> <p>Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten: Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (2019)</p> <p>Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2019)</p> <p>Zuwanderung und Asyl, Integrationsfähigkeit und Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2019)</p> <p>Forschungsprojekt zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz ab 2020</p> <p>Viele Hochqualifizierte, aber auch viele Ungelernte (2020)</p> <p>Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte (2021)</p> <p>Wanderungsbewegungen in Deutschland. Starker Rückgang während der Covid-19-Pandemie (2022)</p> <p>Chancen und Hürden der Erwerbsmigration nach Deutschland (2022), Expertise für den Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung</p> <p>Arbeitsmigration und Aufnahmebereitschaft: Merkmale, die am Arbeitsmarkt Erfolg versprechen, erhöhen die Akzeptanz der Bevölkerung (2022)</p> <p>Gesteuerte Erwerbsmigration nach Deutschland (2022)</p> <p>Weitere Aufstockung der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe als Datengrundlage zur Evaluation des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Forschungsprojekt 2021-2025)</p> <p>Ausbau der IAB-SOEP Migrationsstichprobe und Monitoring der Arbeitsmarktwirkungen eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (Forschungsprojekt 2020-2023)</p>	
--	---	--

Anhang 1

<p>Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)</p> <p>parteinahne Stiftung der CDU ohne thematischen Beratungsschwerpunkt</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Einwanderung von Fachkräften. Grundlagen, Eckpunkte, Gesetzentwürfe (2018)</p> <p>Integration von Zuwanderern im europäischen Vergleich (2019)</p> <p>Vom Zuwanderungsgesetz zum Migrationspaket (2020)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Wissensvermittlung</p> <p>Beratungsformate: Studien und Gutachten; Policy Paper</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: 2018, 2019, 2020</p>
<p>Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW)</p> <p>außeruniversitäre Forschungseinrichtung im Rahmen der Leibniz-Gemeinschaft und An-Institut der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, thematischer Beratungsschwerpunkt Wirtschaft</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Forschungsprojekt für BMAS: Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte (2016-2019)</p> <p>Wahlprogramme: Fehlende Konzepte in der Flüchtlingspolitik (2017)</p> <p>Anwerbung von Fachkräften, Spurwechsel, Regularisierung – was soll das neue Einwanderungsgesetz leisten? (2018)</p> <p>Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen (2021)</p> <p>Bildungsgrad potenzieller Migranten mit Ziel Deutschland steigt (2021)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: Stiftung des öffentlichen Rechts</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich staatlich</p> <p>Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert</p> <p>Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Studien und Gutachten; Datenaufbereitungen</p> <p>Steuerungspotenzial: mittel</p> <p>Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2021</p>
<p>Rat für Migration (RfM)</p> <p>Wissenschaftliches Netzwerk mit geringem Formalisierungsgrad, Beratungsschwerpunkt Migration</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Plädoyer für ein Einwanderungsgesetz, geschrieben von Jürgen Bast und Thomas Groß (2017)</p> <p>Impulse für Koalitionsverhandlungen (2021): Forderung liberales Einwanderungsgesetz mit klaren Regeln</p> <p>Medien dienst Integration, Projekt des RfM, Hilfe für Journalisten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 Bericht mit Analyse von Thomas Groß (2018) - 1 Bericht mit Analyse von Christina Mecke und Fabio Ghelli (2022) 	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: eingetragener Verein</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Advokatorische Forschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich</p> <p>Finanzierung: hauptsächlich extern</p> <p>Marktorientierung: angebotsorientiert</p> <p>Adressat: Öffentlichkeit</p> <p>Beratungsziel: Empfehlung</p> <p>Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Veranstaltungen</p> <p>Steuerungspotenzial: gering</p> <p>Zeitpunkt: 2017, 2018, 2021, 2022</p>
<p>Rechtsanwaltskanzlei Offer & Mastmann (OM)</p> <p>Anwaltskanzlei</p> <p><i>Externe Beratung</i></p>	<p>Stellungnahme Entwurf SPD (2017)</p> <p>Stellungnahme FEG im Rahmen der Sachverständigen- und Verbandsanhörung im Innenausschuss (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein</p> <p>Rechtsform: Partnerschaftsgesellschaft</p> <p>Wissenschaftliche Funktion: Analysieren</p> <p>Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung</p> <p>Angestelltenverhältnis: professionalisiert</p>

		<p>Finanzierung: hauptsächlich extern Marktorientierung: nachfrageorientiert Adressat: Politik Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung Beratungsformate: Studien und Gutachten Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: 2017, 2019</p>
<p>Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) parteinahe Stiftung der Partei Die Linke ohne thematischen Beratungsschwerpunkt <i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Wer hat Angst vor einem linken Einwanderungsgesetz? Vorschlag für sozialistische Migrationspolitik (2017)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: eingetragener Verein Wissenschaftliche Funktion: Analysieren Wissenschaftliche Ausrichtung: Partei- und verbandsnahe Forschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Veranstaltungen Steuerungspotenzial: mittel Zeitpunkt: 2017</p>
<p>Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR-Migration) Expertengremium, konsensuales Gremium mit Geschäftsstelle und wissenschaftlichem Stab, thematischer Beratungsschwerpunkt Migration und Integration <i>Hybride Beratung</i>³⁷¹</p>	<p>Jahresbericht 2018, 2021, 2022 Die zwei Seiten staatlicher Fachkräftepolitik: Verringerung dauerhafter Abwanderung und Förderung qualifizierter Zuwanderung (2012) Neuordnung der Einwanderungspolitik. Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland (2017) Stellungnahme zum Entwurf für ein Einwanderungsgesetz der SPD-Bundestagsfraktion (2017) Alternativen zum Asylantrag? Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive (2018) SVR: Migrationspolitik europäisch auffassen (2018) Stellungnahme zum Referententwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2018) Sichere Herkunftsstaaten: SVR empfiehlt, Beschränkung des Asylwegs mit Öffnung des Arbeitsmarkts zu verbinden (2019) Fachkräfte aus Drittstaaten – Das</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: gemeinnützige GmbH Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich (Gremium), angestellt (wissenschaftlicher Stab) Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung Beratungsformate: Jahresbericht; Stellungnahmen und Kommentare; Pressemitteilungen; Datenaufbereitungen; Veranstaltungen; Studien und Gutachten Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>

³⁷¹ Der Sachverständigenrat war bis 2021 ein externer Beratersakteur.

Anhang 1

	<p>Fachkräfteeinwanderungsgesetz und seine regionale Umsetzung. Fachgespräch zum SVR-Jahresgutachten am 23. September 2019 in Stuttgart (2019)</p> <p>Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2019)</p> <p>SVR-Pressesstatement zum Inkrafttreten des neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2020)</p> <p>SVR-Agenda für eine nachhaltige Integrations- und Migrationspolitik. Impulse für die Legislaturperiode 2021 – 2025 (2021)</p> <p>Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Corona-Pandemie bremst erstrebte Effekte aus (2021)</p> <p>Koalitionsvertrag: Starkes Bekenntnis zum Einwanderungsland (2021)</p> <p>Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Wichtige Regelungen im Überblick (2022)</p> <p>Zuzug ausländischer Arbeitskräfte erleichtern. Chancen und Risiken eines Punktesystems (2022)</p> <p>Fachkräfteeinwanderungsgesetz: Gleichwertigkeitsnachweis flexibilisieren (2022)</p>	
<p><i>Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung</i> (SVR-Wirtschaft)</p> <p>Expertengremium, konsensuales Gremium mit wissenschaftlichem Stab, Statistisches Bundesamt nimmt Funktion der Geschäftsstelle wahr, thematischer Beratungsschwerpunkt Volkswirtschaft</p> <p><i>Hybride Beratung</i></p>	<p>Jahresgutachten 2017/2018, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: – (wird vom Statistischen Bundesamt vertreten) Wissenschaftliche Funktion: Beobachten, Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung, akademische Forschung Angestelltenverhältnis: ehrenamtlich (Gremium), angestellt (wissenschaftlicher Stab); Gremiumsmitglieder werden vom Staat bestimmt Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung Beratungsformate: Jahresberichte; Policy Paper; Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten; Veranstaltungen; Datenaufbereitungen Steuerungspotenzial: gering Zeitpunkt: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>

<p>Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)</p> <p>ressortforschungsähnliche Forschungseinrichtung mit hohem Unabhängigkeitsgrad, arbeitet eng mit dem Auswärtigen Amt zusammen, wird finanziert aus Mitteln des Bundeskanzleramts, thematischer Beratungsschwerpunkt Außen- und Sicherheitspolitik</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Wie Deutschland den Globalen Pakt für Migration nutzen kann (2019)</p>	<p>Weisungsgebunden: nein Rechtsform: Stiftung des bürgerlichen Rechts Wissenschaftliche Funktion: Analysieren, Forschen Wissenschaftliche Ausrichtung: Akademische Forschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: angebots- und nachfrageorientiert Adressat: sowohl Politik als auch Öffentlichkeit Beratungsziel: Empfehlung und Wissensvermittlung Beratungsformate: Stellungnahmen und Kommentare; Studien und Gutachten Steuerungspotenzial: mittel Zeitpunkt: 2019</p>
<p>Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD)</p> <p>Unterabteilung der Bundestagsverwaltung, arbeitet auf Anfrage der Abgeordneten, kein thematischer Beratungsschwerpunkt</p> <p><i>Interne Beratung</i></p>	<p>Einwanderung und Asyl in den USA, Kanada und Australien. Übersicht zu den Rechtsgrundlagen und der Entwicklung der Migrationspolitik (2015)</p> <p>Einwanderung nach Deutschland – Bestandsaufnahme der geltenden ausländerrechtlichen Regelungen (2015)</p> <p>Einwanderung nach Deutschland – Bestandsaufnahme der geltenden ausländerrechtlichen Regelungen (2015)</p> <p>Einwanderung nach Deutschland – Bestandsaufnahme der geltenden ausländerrechtlichen Regelungen (2016)</p> <p>Flucht und Migration. Aktuelle Rechtsentwicklungen im Überblick (2018)</p> <p>Brain Drain, Wirkungen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes in den Herkunftsländern und Fachkräftemigration aus Deutschland (2019)</p> <p>Strategien zur Fachkräftesicherung. Aktuelle Ansätze und Studien (2019)</p> <p>Einzelfragen zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2020)</p> <p>Kurzinformation „Golden Passports“ (2020)</p> <p>Migrationspaket 2019 und Einstufung sicherer Herkunftsstaaten (2020)</p>	<p>Weisungsgebunden: ja Rechtsform: – (unselbständig, da nur eine Unterabteilung der Bundesverwaltung) Wissenschaftliche Funktion: Analysieren Wissenschaftliche Ausrichtung: Auftragsforschung Angestelltenverhältnis: professionalisiert Finanzierung: hauptsächlich staatlich Marktorientierung: nachfrageorientiert Adressat: Politik Beratungsziel: Wissensvermittlung Beratungsformate: Studien und Gutachten Steuerungspotenzial: hoch Zeitpunkt: bis 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022</p>

Anhang 1

	<p>Einzelfragen zur Fachkräftemigration aus der EU und ausgewählten Drittländern nach Deutschland sowie Auswirkungen auf die Herkunftsländer nebst weiteren Fragestellungen (2020)</p> <p>Einzelfragen zum Wegfall der Vorrangprüfung nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (2020)</p> <p>Fragen zum Erwerb der Staatsangehörigkeit in verschiedenen Staaten (2020)</p> <p>Zugangsbedingungen für Ausländer zum Arbeitsmarkt in Kanada und Australien (2021)</p> <p>Vorschläge der EU-Kommission zur Neufassung von Richtlinien zum Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen Fragen zu den Auswirkungen auf das deutsche Aufenthaltsgesetz (2022)</p>	
--	---	--

Anhang 2 bis Anhang 7 stehen bei „Service zum Buch“ kostenlos digital bereit unter:



<https://www.nomos-shop.de/tectum/titel/interne-und-externe-akteure-der-wissenschaftlichen-politikberatung-id-119085/>

