

## **Anhang 2: Leitfadenbasiertes Experteninterview mit Prof. Dr. Petra Bendel am 16. Januar 2023 per Zoom-Meeting**

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und leitet am dortigen Institut für Politische Wissenschaft den Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration (MFI). Sie war von 2019 bis 2022 Mitglied des Sachverständigenrates für Integration und Migration.

### **Cavaliere**

Als Einstiegsfrage: Der SVR ist ein wichtiger beratender Akteur in der Migrationspolitik des Bundes. Welche Rolle spielt der SVR ihrer Erfahrung nach in der Politikberatung und welche Rolle spielte auch die Umwandlung des SVR von einem stiftungstragenen Gremium in ein von der Politik getragenes Gremium im Jahr 2021?

### **Bendel**

Wichtig ist, zu betonen, dass der Sachverständigenrat für Integration und Migration gemäß den Statuten des Sachverständigenrats, die auch online sind, ein unabhängiges Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung ist. Das ist explizit seine Aufgabe. Er soll Gutachten erstellen und soll damit bei allen politischen, migrations- und integrationspolitisch verantwortlichen Instanzen für eine sachbezogene Urteilsbildung sorgen und soll eben auch in die Öffentlichkeit einwirken. Das ist auch die zweite Aufgabe: Die eine ist die Politikberatung, die andere ist die Öffentlichkeitsberatung, die über Umwege natürlich auch zur Politikberatung beitragen kann. Der Sachverständigenrat hat zwei Flaggschiffe. Einmal das Jahresgutachten, das jedes Jahr erscheint, wo der Sachverständigenrat eigene Themen setzt und sie mit eigenen wissenschaftlichen Methoden und auf seine eigene Publikationsweise veröffentlicht, ohne dass irgendjemand da Einfluss darauf nimmt. Das andere Flaggschiff ist das Integrationsbarometer, das alle zwei Jahre erhoben wird und ist die größte Erhebung in Deutschland in Bund und Ländern mit über 15.500 Befragten mit oder ohne Migrationshintergrund über deren subjektiven Einstellung zur Integration. Darüber hinaus kann der Sachverständigenrat eben auch weitere Analyse und Publikationspapiere veröffentlichen und kann auch eigeninitiativ zu Einzelfragen Position beziehen oder er kann

auch nach Aufforderung Stellungnahmen abgeben, also gefragt oder ungefragt sich positionieren. Was ist passiert seit der Verstetigung? Der Sachverständigenrat war ja von Anfang an mit neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern besetzt und hat einen wissenschaftlichen Stab. Er war ursprünglich von neun Stiftungen gegründet worden, die seinerzeit es für notwendig hielten, dass dieses manchmal doch auch sehr heiß und polarisierend diskutierte Thema Integration und Migration stärker versachlicht wird. Das haben die Stiftungen viele Jahre gemacht, über zehn Jahre. Die Stiftungen sind aber eigentlich nicht dafür zuständig, auf Dauer Institutionen zu finanzieren, sondern sie sind eher projektbasierend. Sie haben dann deutlich gesagt, dass sie irgendwann aus dieser Finanzierung rauswollten. Der SVR ist dann eben in die Hände der Bundesregierung gegangen und verstetigt worden durch die Bundesregierung und dabei ist wichtig zu sagen, dass wir uns eine Governance und eine institutionelle Struktur gegeben haben, die uns eine Unabhängigkeit gewährleistet. Ich habe das auch mitverhandelt und es war uns allen auch sehr, sehr wichtig. Wir verfügen über eine Geschäftsstelle und sie wird zusammen mit dem wissenschaftlichen Stab und dem Integrationsbarometer finanziert. Der SVR ist eine gGmbH, also gemeinnützige GmbH, von der Struktur her. Nur die Geschäftsstelle und der wissenschaftliche Stab werden vom Bund finanziert seit 2021. Die Gesellschafterin ist das Bundesministerium des Innern und für Heimat, es heißt ja nicht mehr für Bau. Die Finanzierung wird dann aus dem Haushaltstitel des BMI zur Verfügung gestellt. Das sind 2 Millionen Euro, das ist kein Geheimnis und nicht besonders viel, aber immer hin. Davor, bevor der BMI diese Gesellschafterrolle eingenommen hat, war es die Stiftung Mercator. Die Governance, die eben unsere Unabhängigkeit gewährleistet, ist das Kuratorium, das den Sachverständigenrat berät. Da sind die ganzen wichtigen Ministerien vertreten, die sich mit Integration und Migration befassen. Es gibt da einen Finanzausschuss, der die Aufsicht über das Budget hat und es gibt für die Berufung der Sachverständigen auch eine unabhängige Findungskommission, das heißt, die Politik kann nicht auf die Auswahl der Sachverständigen oder auf die Institution, auf die Wahl und Methoden der Forschung oder Themen Einfluss nehmen, das haben sie auch nicht getan. Eigentlich hat sich also durch diese Verstetigung faktisch an dem wichtigsten Kriterium, nämlich der Unabhängigkeit, nichts geändert.

### **Cavaliere**

Sie haben gerade die Zahl von 2 Millionen genannt. Wie hoch war die Finanzierung, als der SVR noch stiftungsgetragen war?

**Bendel**

Roundabout dieselbe Summe. Hinzukommt, dass der Integrationsbarometer seit 2020 von den Ländern mitfinanziert wird, das war vorher nicht der Fall. Es ist jedes Jahr den Ländern anheimgestellt, ob sie wieder weiter mitfinanzieren wollen. Die Länder sind aber so begeistert vom Integrationsbarometer, dass sie ihn inzwischen in ihrer Länderberichterstattung zur Integration auch mitaufnehmen.

**Cavaliere**

Okay, danke. Sie haben schon sehr viel vorweggenommen, was nachher gefragt wird...

**Bendel**

Genau, bezüglich Wissenschaftlichkeit und Unabhängigkeit: Das steht im Einrichtungsbeschluss mehrfach drin, dass der Sachverständigenrat unabhängig ist. Dass er dies durch die Governance, die ich gerade geschildert hab, garantiert. Was ich noch nicht erwähnt habe, ist, dass die neun Mitglieder des Sachverständigenrats allesamt Professorinnen und Professoren sind, das heißt, sie sind Landesbeamte in unterschiedlichen Bundesländern. Im Grundgesetz steht die Forschung und Lehre sind frei, dies ist uns sehr wichtig. Das ist für Professorinnen und Professoren das Allerwichtigste, dass wir frei sind in jeder Hinsicht: Also zu forschen, was wir wollen und wie wir es für nötig halten. Wir sind einzig und allein den wissenschaftlichen Kriterien verpflichtet mit den wissenschaftlich-ethischen Grundsätzen der Forschung und unabhängig von Ministerien. Selbst wenn, schlimmstenfalls, ein Bundesministerium irgendwie diese Unabhängigkeit tangieren wollte, dann würden alle Kolleginnen und Kollegen des Sachverständigenrats immer noch dadurch abgesichert sein, dass der Bund uns nicht finanziert, nur die Geschäftsstelle und der wissenschaftliche Stab...

**Cavaliere**

...weil sie ehrenamtlich arbeiten?

**Bendel**

Genau, wir machen das alles zusätzlich. Wir bekommen nur eine Aufwandsentschädigung und Reisekosten, wenn wir nach Berlin fahren oder so, also Reise und Unterkunft werden

uns erstattet. Ansonsten sind wir nicht finanziert über den Bund und die Kollegen würden von ihrem Selbstverständnis her sicherlich von niemandem in irgendeine Weise in ihre Forschung einreden lassen. Wenn wir jetzt gucken im Vergleich zu anderen Beratungsstrukturen, da ist der Sachverständigenrat sicherlich derjenige auf einem Kontinuum von sehr eng an ein Bundesministerium, also hauseigene Spezialistinnen und Spezialisten, die jetzt zum Beispiel im BMI arbeiten oder im BMAS, die sind ja ministerial gebunden. Das wäre ganz eng an den Ministerien und die machen natürlich das, was das Ministerium bzw. ihr Auftraggeber sagt. Zur Ressortforschung würde noch zählen als nicht-innerministeriell, sondern einer Behörde prozedural zugehörig, das Beispiel des BAMF-Forschungszentrum. Der BAMF ist aber eine Behörde des Bundesinnenministeriums, hier angesiedelt ist auch ein Forschungsbereich. Da kann das Innenministerium immer Studien in Auftrag geben und sagen, bitte, machen sie eine Studie über die Wirkung der Ankerzentren, dann müssen sie das machen. Ob das veröffentlicht wird, liegt dann im Ermessen des Bundesinnenministeriums. Das ist oftmals eine politische Entscheidung. Dann, ein Stück weiter in Richtung Unabhängigkeit wäre etwa das DEZIM, würde ich jetzt sagen, das ist finanziert von einem Ministerium, nämlich das BMFSFJ und nennt sich ressortforschungsähnlich. Sie machen keine Auftragsforschung im engeren Sinne, aber bewegen sich um die Themenstellungen des BMFSFJ, dem Konsonantenministerium, also Familien, Frauen, Senioren und Jugend, was schon sehr viel abdeckt. Aber sehr viel mehr integrationsbezogene Themen als migrationspolitische Themen. Wenn wir jetzt über das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, dass Sie untersuchen, nachdenken, werden sie deswegen nicht so prominent vertreten sein, außer mit familienbezogenen Themen, weil sie migrationspolitisch nicht so aktiv sind. Während das BAMF-Forschungszentrum eher Themen des BMI mitabdeckt, was natürlich nicht heißt, dass sie nicht Integration machen dürfen, aber tendenziell sind sie eher in Richtung BMI beladen. Auf dem anderen Extrem, also sagen wir mal das eine sind interministerielle Forschungseinrichtungen und das andere Extrem sind reine Forschung und Lehre in den Universitäten, wo man, je nachdem wie man auch sein Amt versteht, auch sagen kann, ich mache Grundlagenforschung und was die Politik macht, interessiert mich nicht. Denn das ist wirklich reine Forschung, reine Lehre, und wir haben eigentlich nichts mit Politik zu tun. Es gibt auch einige Kollegen, auch hier in Erlangen, die sagen, ach es interessiert mich gar nicht was die Politik mit meinen Ergebnissen macht, ich möchte eigentlich in meinen Journals publizieren, ich möchte die Forschung vorantreiben und ich bin eigentlich nicht politikberatend tätig. Das wäre das andere Extrem. Und da würde ich sagen ist der SVR ziemlich in der Mitte: Er ist sehr unabhängig, er ist wissenschaftsbasiert, aber er ver-

steht auch seine Aufgabe explizit in der Politikberatung, nicht in der politikwissenschaftlichen Grundlagenforschung. Er könnte dies zwar auch machen, aber Politikberatung ist sein explizites Ziel und seine Aufgabe. Wichtig ist hier, dass der SVR eben nicht an ein Ministerium angebunden ist, sondern unabhängig ist. Selbst wenn die Finanzierung vom Bund kommt, hat er eine Governance, die seine Unabhängigkeit garantiert.

### **Cavaliere**

Okay, danke schön. Kommen wir mal zur dritten Frage. Das haben sie am Rande schon angesprochen.

### **Bendel**

Warten sie kurz: Think Tanks haben Sie noch geschrieben? Think Tanks können ganz unterschiedlich sein. Es gibt Think Tanks, die sehr nah einem Ministerium sind und diesem zuarbeiten, wie zum Beispiel die Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Sie würde das Auswärtige Amt beraten oder das Bundesministerium für gesellschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder auch die DGAP würde sehr nah am Außenministerium sitzen. Und dann gibt es Think Tanks, die sich als komplett unabhängig verstehen und auch consultant sind, zum Beispiel die European Security Initiative von Gerald Knaus, über das sind Sie ja auch schon gestolpert. Auch er hat einen ganz unabhängigen Think Tank, was nicht heißt, dass er keine Bundesmittel beansprucht.

### **Cavaliere**

Gemäß Perchinig/Kraler (2017) kann die Wissenschaft drei Funktionen ausüben: Sie kann erstens Daten sammeln und einfach beobachten, also Monitoring betreiben oder sie kann zweitens diese Daten interpretieren, das wäre die Analyse, oder auch, drittens, fragestellungsgeleitet, erkenntnisinteresseorientiert, problemorientiert arbeiten, also sprich: Forschen. In welchen dieser drei Rollen sehen Sie den SVR und wo sehen Sie den Schwerpunkt?

### **Bendel**

Also Beobachten, das ist klar, dass die Wissenschaftler des SVR und auch im wissenschaftlichen Stab stetig die Politikentwicklung beobachten. Monitoring im strengen Sinne, in

dem Sinne, dass der SVR so etwas machen würde, wie indikatorenbasiertes Monitoring, macht er eigentlich im engeren Sinne nicht. Aber Beobachten in dem Sinne, dass er beobachtet, wie die Politikentwicklung im Bereich Migration und Integration ist, natürlich. Das ist die Grundlage von Analyse und natürlich analysiert der SVR stetig die aktuelle Entwicklung und auch Themen, die er sich selbst setzt, wie jetzt zum Beispiel im kommenden Jahresgutachten zum Thema klimawandelinduzierte Migration. Da geht er sehr stark in die Tiefe und guckt, was wir dazu wissen: Wie hat sich bisher die Politik dazu verhalten? Wo gibt es Handlungsbedarf? Also das ist ja schon Interpretation und Analyse: Handlungsbedarf und Handlungsempfehlungen zu formulieren. Und Forschen ist die Grundlage von dem allen, dass man also fragestellungsgeleitet und problemorientiert arbeitet, auf jeden Fall. Oftmals wird in dem Jahresgutachten zum Beispiel erstmal aufgearbeitet, was gibt es eigentlich überhaupt zu einem Thema, der Forschungsstand wird aufgearbeitet und dann wird weiter in die Tiefe gegangen. Forschungsprojekte im eigentlichen Sinne verarbeitet der Sachverständigenrat nicht, wohl aber der wissenschaftliche Stab. Also wenn sie mit Holger Kolb sprechen, die machen eigene Forschungsprojekte. Das machen wir als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an unseren Universitäten auch und diese Ergebnisse fließen natürlich in den Sachverstand des Sachverständigenrats ein. Aber der SVR als Sachverständigengremium forscht nicht im eigentlichen Sinne, sondern bringt seinen Sachverstand da ein, wo er meint, dass er gefragt ist. Positionieren fehlt mir eigentlich noch. Also die Analyse führt zu einer problemorientierten Positionierung auch des Sachverständigenrats, denn er nimmt ja eine Haltung zu bestimmten Themen ein. Also zum Beispiel zum Thema Fachkräfteeinwanderungsgesetz haben wir ganz klare Positionen bezogen und gesagt: Dies ist zu wenig, jenes ist zu wenig und da würden wir Vorschläge machen. Das ist eine ganz klare Positionierung auf der Grundlage von Analyse.

### **Cavaliere**

Gut, Positionierung würde ich vielleicht als Ergebnis von Beobachten, Interpretieren und Forschen sehen.

### **Bendel**

Ja, richtig.

## **Cavaliere**

Der SVR wird ja staatlich finanziert. Das kann man auch so interpretieren, dass dies zu einem Abhängigkeitsverhältnis führt. Sie haben gesagt, dass dies nicht der Fall ist. Man kann schließlich auch umgekehrt sagen, dass dies erst Unabhängigkeit schafft und in diese Richtung sind bisher auch gegangen. Hat denn die Finanzierung Auswirkungen zum Beispiel auf Beratungsprozesse und Beratungsformate, weil sie dadurch Sachen machen können, die sonst ohne eine staatliche Finanzierung nicht möglich gewesen wären?

## **Bendel**

Also auf die Unabhängigkeit und Wissenschaftlichkeit des Rats hat die Finanzierung keinen Einfluss. Erstens wegen der Governance, also dass die Mitglieder unabhängig sind. Zweitens wegen der institutionellen Struktur und drittens aufgrund des Arbeitsethos der Mitglieder, die sich überhaupt niemals bieten lassen würden, dass sich die Politik in die Unabhängigkeit des Sachverständigenrats einmischt. 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. Der SVR sieht das Kuratorium und die Kommunikation mit der Bundesregierung und der Politik im Allgemeinen eher als Resonanzboden. Also er klopft vielleicht mal und guckt, wie die Politik auf Empfehlungen reagiert. Das heißt nicht, dass er sich dadurch beeinflussen lässt. Also Resonanzboden ist, was wir immer so genannt haben. Natürlich ist die Tatsache, dass der SVR in die institutionelle Förderung eingegangen ist und nicht mehr Jahr für Jahr 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 und uns weiterhin stützt, überhaupt geeignetes Personal einstellt, um Hintergrundforschung zu machen. Auf die Beratungsinhalte hat die Finanzierung genau null Auswirkungen.

## **Cavaliere**

Aufgrund der fortschreitenden Zeit würde ich weiterspringen zur nächsten Frage. Diese haben sie ja auch zur Hälfte schon beantwortet: Der SVR arbeitet sowohl ungefragt, also proaktiv, als auch angefragt und nachfrageorientiert. Was finden Sie erfolgversprechender und sinnvoller und wie sehr muss nachgebohrt werden bei ungefragter Beratung, bis irgendwann mal irgendetwas passiert?

## **Bendel**

Ungefragt hat mir immer tierischen Spaß gemacht! Weil wir manchmal gesagt haben, also dazu müssen wir uns einfach positionieren und da haben wir auch manchmal gesagt, sind wir jetzt gespannt, wie die Bundesregierung reagiert. Manchmal dauert das lange, manchmal kann man das auch gar nicht so richtig empirisch nachvollziehen, wo genau der Sachverständigenrat Einfluss gehabt hat. Manchmal findet man ja Jahre später Formulierungen in Wahlprogrammen oder im Koalitionsvertrag haben wir Formulierungen gefunden, wie wir dann gesehen haben: oh, die sind ja von uns. Und das sind ja Themen, die wir gesetzt haben. Aber die wir vielleicht schon vor fünf, sechs Jahren gesetzt haben, weil sie plötzlich da reinsickern, weil es ein Window of Opportunity gibt, weil es eine neue Bundesregierung gibt, zum Beispiel, die auf einmal sagt, der Sachverständigenrat hat mal vor fünf Jahren ein Vorschlag gemacht. Oder wir hatten mal das Thema Doppelpass mit Generationenschritt. Das war so ein Label, das wir denen gegeben haben. Vor vielen Jahren, da war ich noch gar nicht im Sachverständigenrat, das muss 2012 oder so gewesen sein, das hat der Sachverständigenrat skizziert und das fand sich plötzlich im Wahlprogramm der FDP vor den letzten Wahlen, wo wir gesagt haben, oh das ist ja interessant, das kann ja nur SVR sein. Denn diese Formulierungen, nur an diesen kann man es manchmal festhalten. Manchmal ist es auch ganz direkt, dass der SVR einen Anruf bekommt und sagt, sie haben da dieses Thema lanciert, können wir nochmal darüber reden? Wie meinen sie das? Können sie dann nochmal kommen und wir denken dann nochmal darüber nach? Oder stellen sie doch dieses Thema nochmal vor? Zuletzt war ich im Kanzleramt und habe zum Thema Einbürgerungsplan, der den Sachverständigenrat entwickelt hat und in dem Fall sogar der wissenschaftliche Stab entwickelt hat. Da waren der Stab und ich im Kanzleramt und haben das nochmal vorgestellt und diskutiert, auch mit anderen Stakeholdern aus der Politik. Angefragt gibt es verschiedene Möglichkeit. Kommt darauf an, zu welchem Zeitpunkt Politikberatung im Gesetzgebungsprozess angefragt wird. Kann sein, dass es recht früh ist, es kommt auch auf die Akteure an, dann hat man noch viele Möglichkeiten, Ideen zu entwickeln und zu disku-

tieren. Es kann auch sein, dass es sehr spät ist, nämlich dann, wenn Sachverständige in den Deutschen Bundestag einberufen werden, wenn ein Gesetzentwurf sehr weit gediehen ist, und dann wird man eben von bestimmten Fraktionen angefragt für, sagen wir mal, den Innenausschuss in der Regel, um dann einen Referentenentwurf oder weiter existierenden Entwurf zu kommentieren. Aber dann ist es meist ziemlich spät. Da kann man wahrscheinlich noch Details miteinbringen. Beispiel Chancenaufenthaltsgesetz, wo es um die Duldung ging, haben nicht nur wir, sondern auch andere gesagt, Geduldete, die jetzt nur ein Jahr Zeit haben, ihren Lebensunterhalt nachzuweisen, ihre Sprachkenntnisse nachzuweisen, das war sehr kurz und wurde nachjustiert. Das ist aber nicht nur eine Sache des Sachverständigenrats, sondern auch anderer. Das ist nämlich oft der Fall, dass nicht nur der Sachverständigenrat Positionen hat, sondern dass die auch von anderen Ecken, zum Beispiel Migrantenorganisationen oder Wohlfahrtsverbänden oder auch im Falle des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes von Unternehmen oder Unternehmensverbänden, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften. 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. Letzten Endes ist der Sachverständigenrat nicht gewählt, sondern das müssen die Entscheidungsträger selber machen. Also das Wort „nachbohren?“ würde ich ablehnen, weil der Sachverständigenrat hat ja keine „Mission“. Wir sagen ja nicht, was wir sagen, ist das Nonplusultra und die Politik muss es umsetzen und wir bleiben da jetzt dran. Der SVR ist keine Lobbyorganisation, sondern der SVR ist ein wissenschaftliches Gremium der Politikberatung und hat sofern keine Mission, wie jetzt zum Beispiel Wohlfahrtsverbände oder Arbeitgeberverbände, die tatsächlich Lobbying betreiben. Das ist nicht Aufgabe wissenschaftlicher Politikberatung aus Sicht des Sachverständigenrats. Deswegen bohrt er auch nicht nach. Es kann nur sein, dass man bestimmte Themen immer wieder auf die Agenda setzt. Zum Beispiel hat der Sachverständigenrat vor den Koalitionsverhandlungen ein sehr langes Papier, das auch online verfügbar ist, herausgegeben, da ist auch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die Nachjustierung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes drin. Das sind Positionen, die sind nicht unbedingt neu. Das sind Positionen, wo wir sagen, die haben sich eigentlich nicht geändert und die setzen wir immer mal wieder auf die Agenda, wenn wir jetzt sagen, wir geben den Koalitionsverhandelnden jetzt etwas mit auf dem Weg, was aus unserer Sicht interessant ist, zu tun ist, wenn es eben ein Gelegenheitsfenster dafür gibt, wie es eine neue Koalitionsregierung ist. Von dem her würde der SVR gar nicht nachbohren, weil er diese Aufgabe nicht hat.

## **Cavaliere**

Gibt es bestimmte Anlässe oder Gelegenheitsfenster für ungefragte Beratung?

## **Bendel**

Ich bin ja Politikwissenschaftlerin, wie sie auch. Also Anlässe sind üblicherweise aus politikwissenschaftlicher Sicht so Gelegenheitsfenster wie ich eben sagte, wie eben Regierungswechsel, neue Gesetzentwürfe, neue Gesetzesvorhaben oder eine Situation, in der sich entscheidend etwas ändert, wie zum Beispiel 2015/16 die starke Fluchtzuwanderung. Eine Situation, bei der die Politik erstmal denken muss, wie reagieren wir darauf? Also Fluchtzuwanderung aus der Ukraine als Beispiel jetzt, wo wir sehen, da müssen wir irgendwie Position beziehen. Das bestimmt der Rat. Dann kann der oder die Vorsitzende zum Beispiel Initiative ergreifen und sagen, wir wollen uns dazu positionieren. Dann muss aber erstmal eine Ratsposition herbeigeführt werden, denn der Rat ist ein Gremium, das bisher immer im Konsens entschieden hat. Also Positionen, die aus dem Rat ausgehen, sind immer konsensual bestimmt. Also es wäre möglich, aber gabs bisher nicht: Minderheitenmeinung. Das gibt es ja in anderen Räten, dass man sagt, dass ist die Position des Rates, aber es gibt Minderheitenmeinungen. Das gibt es im SVR nicht. Die Anlässe bestimmt der Rat selbst. Das sind jetzt konjunkturelle Anlässe, die ich jetzt genannt habe, wo so ein Fenster mal aufgeht und der Rat sagen würde: Das ist jetzt neu, da müssen wir uns positionieren, damit die Politik gleich eine wissenschaftsbasierte Position hört. Und dann gibt es Dauerprobleme wie Fachkräfteeinwanderung. Wir wussten schon vor 30 Jahren, da gab es den Rat noch nicht, dass wir mal ein Problem kriegen würden. Wir wussten vor 30 Jahren, dass wir einen Fachkräftemangel kriegen würden. Und der SVR hat schon sehr früh sich dazu positioniert und gesagt, wir sind ein Einwanderungsland. Wir müssen uns auch schnellstens für Fachkräfte öffnen aus dem Ausland. Das sind Dauerthemen, die man auch immer wieder und wieder aufs Tapet bringen kann, dann jeweils mit den Details, die dann nötig sind. Also jetzt im Jahr 2023 braucht man nicht mehr diskutieren, ob man Fachkräfteeinwanderung braucht. Das hat jetzt auch der Allerletzte mitgekriegt, sondern die Frage ist: Wie? Mit welchen Details? Und was man noch hofft aus dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz machen zu können und da geht es um die Feinjustierung.

## **Cavaliere**

Ich würde wegen der Zeit gerne auf diese Frage zu sprechen kommen: Wer ist der typische Adressatenkreis? An wen richtet sich die ungefragte und nachgefragte Beratung? Zum Beispiel Fraktionen, Regierung, Verwaltung, Öffentlichkeit etc.? Welche Rolle nehmen sie ein oder nicht ein?

## **Bendel**

Alles eigentlich. Der SVR hat alle politischen Ebenen im Blick. Das fängt an bei der Bundesregierung, dann natürlich bei der Regierung und wenn sie da Verwaltung sagen: Die Ebene, mit der der SVR meistens kommuniziert, ist ja nicht der Minister oder die Ministerin oder das Kanzleramt, sondern schon auch die Planungsebene in den Ministerien, mit denen man spricht. Der Staatssekretär, bestenfalls. Aber auch bis hinunter zu den Abteilungsleitern, Unterabteilungsleitern, Stabsleitern. Auf dieser Arbeitsebene spielt der SVR, wenn es die Regierung ist. Auch der Deutsche Bundestag natürlich, vor allem Ausschüsse, insbesondere der Innenausschuss, das kann auch mal Arbeit und Soziales sein in Bezug auf Fachkräfte oder so. Es können auch die Fraktionen sein. Wir sind auch mal bei Fraktionen eingeladen gewesen. Die haben ja auch ihre Ausschüsse, zum Beispiel die SPD-Fraktion den Ausschuss Migration und Integration, wo sie Themen durchdenken, auch die Parteien. Wobei bei Parteien der SVR zurückhaltend ist, weil er eben parteiungebunden ist mit derselben Distanz zu allen politischen Parteien. Auf Landesebene dasselbe: Der SVR hat alle Landtage und Landesregierungen beraten bei der Einführung und Umsetzung der Integrationsgesetze der Länder. Er ist auch über das Integrationsbarometer stetig mit den Ländern im Austausch, denn das Integrationsbarometer wird auf Länderebene ausgewertet. Auch auf allen Ebenen bis runter in die Kommunen und das wird auch bleiben! Ich denke, dass Kommunen einen sehr großen Einfluss haben, insbesondere, wenn es um Integration geht und auch Kommunen haben wir erforscht im Vergleich und auch beraten. Es gibt eine Abteilung für Öffentlichkeit mit drei Personen, die da arbeiten. Es gibt eine Pressestelle des Rates, die alle professionelle Öffentlichkeitsarbeit machen und wenn da Anfragen kommen, werden die Anfragen typischerweise an die Vorsitzende gegeben bzw. an den oder die Sachverständige, die in diesen speziellen Bereich gefragt ist und kompetent ist. Wenn es zum Beispiel um Bildungsfragen geht, also Integration im Bildungsbereich, dann würde das typischerweise die Person machen, die sich mit Bildung auskennt. Oder beim Fachkräfteeinwanderungsgesetz war es entweder die Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende oder auch insbesondere dann häufig unser Arbeitsökonom, der da die spezielle Kompe-

tenz hat. 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. Also auch da über Umwege der Öffentlichkeit erreicht man auch die politische Ebene.

### **Cavaliere**

Wir überziehen gerade zeitlich. Da müssen wir einige Punkte im Leitfaden zusammenfassen oder überspringen.

### **Bendel**

Lassen Sie uns mal durchgehen, wo sie sagen, wo Schwerpunkte im Leitfaden noch sind. Dass die Politik sich nicht beraten lassen will oder ignoriert. Wer ist schon die Politik? Es kommt darauf an, wer. Da gibt es unterschiedliche Einflugschneisen, die sich mehr oder weniger eignen. Die politischen Entscheidungsträger sind gewählt und sind diejenigen, die die Entscheidungen treffen. Das ist auch eine Persönlichkeitsfrage. Manche Politiker sind auch beratungsaffiner als andere. Oder es ist auch die Frage der politischen Ebene. Wir hatten gerade die Staatssekretäre und Arbeitsebene oder so, die sich als Einflugschneisen mehr eignen als andere. Ich denke, dass sich der SVR nicht instrumentalisieren lassen würde. Bewusst nicht. Aber natürlich kommt es vor, dass Anfragen zum Beispiel für Anhörungen im Deutschen Bundestag sehr kurzfristig kommen. Das war insbesondere bei der letzten Bundesregierung der Fall, dass sie oft eine Woche Zeit gegeben haben, eine Position zu erstellen. Man wurde aufgefordert, nicht nur der SVR, auch die Verbände, eine Position zu einem bereits feststehenden Entwurf abzugeben. Das ist natürlich viel zu kurzfristig. Da hat sich der SVR auch verschiedentlich herausgenommen, zu sagen, wir positionieren uns nicht, weil es zu kurzfristig ist. Das ist eben diese Alibifunktion, da könnte die Politik noch sagen, naja, der SVR hat auch da noch zugestimmt oder sehr kurzfristig nur ein Einzelaspekt herausgepickt oder so. Da muss man gucken, wie man, ich nenne es mal, mit Taktik oder Strategie positioniert. Und ich finde, dass man es als Wissenschaftler auch nicht nötig hat, sich instrumentalisieren zu lassen. Da muss man auch mal sehr wach dafür sein. Es kann ja natürlich auch sein, dass eine bestimmte Fraktion versucht, einen vor den Karren zu spannen und dann ist es nicht mehr unabhängige Politikberatung. Nein, der SVR wäre

nicht mehr so unabhängig, wenn er stärker in das Institutionengefüge eingegliedert wäre. Es würde an seinem Grundverständnis rütteln. Wie unterscheiden sich die Wissenschaftlerin von der Politikberaterin? Als Vorsitzende des SVR habe ich nur Positionen in der Öffentlichkeit vertreten, die auch mit dem SVR abgestimmt waren. Wenn ich, zum Beispiel, in den Medien gefragt wurde, zu einem bestimmten Thema Stellung zu nehmen und ich habe dazu keine SVR-Position, weil wir uns damit noch nicht befasst hatten oder so, wohl aber ich als Wissenschaftlerin, weil ich dazu geforscht habe, habe ich mir einen anderen „Hut“ aufgesetzt. Ich habe ja immer auch noch den Hut als Professorin der FAU und das ist auch der Common Sense im SVR, dass wir durchaus mit beiden Hüten sprechen können oder wechseln können, je nachdem, worum es geht oder ob der SVR sich positioniert hat.

### **Cavaliere**

Eine letzte Unterfrage noch: Sie sitzen in mehrere Gremien, das war auch früher so bei Ihnen der Fall. Kann man dann sagen, es existiert überhaupt Pluralismus und eine Beratungslandschaft, wenn viele Politikwissenschaftler in mehreren Gremien sitzen?

### **Bendel**

Ja schon. Weil die Gremien so unterschiedlich zusammengesetzt sind, dass man natürlich nicht immer seine Position durchbekommt, zum Beispiel in der Fachkommission Integration in der letzten Regierung Merkel waren vier von neun Sachverständige aus dem Sachverständigenrat dabei. In der Kommission waren, ich weiß es nicht mehr genau, fast 20 Personen oder so. Und da waren auch viele Politikerinnen und Politiker drin. Da hatten wir SVR-Mitglieder eine ganz andere Funktion in so einem Gremium, weil die Dynamik die andere ist und der politische Streit der andere ist, als wenn man sich nur unter Sachverständige wägt. Es kann jedenfalls nicht schaden, wenn man Sachverstand einbringt. Und die Wissenschaft an sich ist zudem so plural, dass ich sagen würde, ich verstehe ihr Argument, denn es gibt einige die immer wieder gefragt werden. Dazu gehört beim Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Kollege Brücker, der immer wieder gefragt wurde. In bestimmten Themen war ich das auch oder andere Kollegen, die immer wieder gefragt werden. Aber die Konstellation ist immer die andere. Von daher glaube ich den Pluralismus gibt es in der Wissenschaft sowieso, dadurch dass es viele Beratungsgremien und unterschiedlichen Spannweiten der politischen Positionierung unter Wissenschaftler gibt und letzten Endes die Konstellation immer wieder eine andere ist. Da wäre ich auch optimistisch.

**Cavaliere**

Schönes Schlusswort: Optimismus. Vielen Dank!

### **Anhang 3: Leitfadenbasiertes Experteninterview mit Dr. Holger Kolb am 20. Januar 2023 per Zoom-Meeting**

Dr. Holger Kolb ist als Politikwissenschaftler mit Schwerpunkt Erwerbsmigration seit 2009 beim Sachverständigenrat für Integration und Migration tätig. Seit 2012 ist er für das SVR-Jahresgutachten zuständig und seit 2016 stellvertretender Geschäftsführer.

#### **Cavaliere**

Ich fange mal für den Einstieg mit einer ganz allgemeinen und mit Absicht offen gestellten Frage an: Welche Rolle spielt der SVR ihrer Meinung nach in der Politikberatung der Bundespolitik?

#### **Kolb**

Das kann man nie genau so sagen oder mit einem Satz klar umreißen und klar festlegen. Ich würde schon sagen, dass der SVR in der Politikberatung im Bereich der Migrationspolitik sich mittlerweile ein Standing und eine Rolle erarbeitet hat, die ihm nicht ganz einflusslos darstellen lässt. 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. Was wir natürlich schon sehen, ist, dass Vorschläge, Anregungen, Ideen des SVR wahrgenommen, politisch verarbeitet und dann auch verwendet werden. Das sieht man in vielen Beispielen. Ein Beispiel ist ganz kürzlich erst erfolgt. In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ist glaube ich gestern oder vorgestern ein Beitrag des ehemaligen Innenministers De Maizières und der nordrhein-westfälischen Staatssekretärin Güler erschienen, in der nochmal die Idee eines Doppelpasses mit Generationenschnitt aufgenommen und vorgestellt worden ist. Wir haben jetzt eine Reform des Staatsbürgerschaftsrechts bald auf dem Tisch und da wurde nochmal diese Idee aufgenommen und das ist eine Idee, die vom SVR maßgeblich in den politischen Diskurs eingespeist ist. Da gibt es noch mehrere weitere Beispiele sicherlich auch, aber ich würde schon sagen, dass der SVR in der Politikberatung in Deutschland mittlerweile etabliert ist. Wir haben ja einige Räte in Deutschland, also für Gesundheitsfragen, für Umweltfragen, die berühmten Wirtschaftsweisen und eben auch der SVR im Bereich Migration, und da

kann man sicherlich sagen, dass er nach 15 Jahren seiner Existenz ein etabliertes, ernstgenommenes Gremium der Politikberatung ist.

### **Cavaliere**

Sie waren ja von Anfang an mit dabei. Wie war es denn zu Beginn? Wie wurde der SVR wahrgenommen und wo liegt der Unterschied jetzt, wo der SVR nicht mehr stiftungsgetragen ist, sondern vom Bund finanziert wird?

### **Kolb**

Ehrlich gesagt, ich sehe keinen Unterschied. Das ist vielleicht auch eine Wahrnehmungsfrage oder eine Wahrnehmungssache. Ich erkenne nicht, dass durch die Änderung in der Trägerschaftsstruktur sich in meiner Arbeit für den SVR irgendetwas geändert hat. Es gibt einen neuen Gesellschafter. Früher waren die Stiftungen die Gesellschafter. Jetzt ist der Bund der Gesellschafter. Es gibt sicherlich im Bereich der Administration, im Bereich der Verwaltung, viele neue Dinge, die die Kolleginnen und Kollegen berücksichtigen müssen und mit denen sie konfrontiert sind. Aber es betrifft aus meiner Beobachtung eher Fragen der Administration, Fragen der Budgetierung, Fragen der Buchhaltung, gesellschaftsrechtliche Fragen und ähnliches. Inhaltlich mit Blick auf die Themenwahl, Themenbearbeitung, Themenkommunikation kann ich eigentlich kein Strukturbruch erkennen, der sich mit der Finanzierungsstruktur erklären lässt. Also das kann ich eigentlich nicht erkennen. Also ich kann auch nicht unbedingt Unterschiede erkennen, hinsichtlich der Wirkung der Jahresgutachten. Das hängt von vielen Dingen ab, von den politischen Aufmerksamkeitszyklen, von der politischen Aufmerksamkeitsökonomie, wenn 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. Ehrlich gesagt, kann ich nicht so viele Unterschiede erkennen. Wir haben einen gesellschaftsrechtlich relevanten Strukturbruch gehabt, aber der hat sich inhaltlich aus meiner Wahrnehmung nur eingeschränkt bemerkbar gemacht.

### **Cavaliere**

Was ist mit der Fremdwahrnehmung? Also sieht die Politik den SVR nun anders?

## **Kolb**

Ja, vielleicht ein bisschen. Natürlich hatten wir die Sorge, dass in der Fremdwahrnehmung der Eindruck entstehen könnte, die Politik hat sich den Laden unter den Nagel gerissen und machen quasi Gefälligkeits- oder Gesinnungsgutachten. Ich kann das aber wirklich zerstreuen und dem ist nicht so. Wir haben nach dem Einstieg des Bundes in die Finanzierung kein Jota mehr Einflussnahme erfahren auf die Arbeit des SVR als in der alten Stiftungsfinanzierung. Aber es ist sicherlich so gewesen, als die Übernahme anstand, dass zumindest in der Außenwahrnehmung Befürchtungen entstanden, die waren mal unabhängig, die waren mal politikfremd, die haben keine Steuergelder genommen, sondern die haben privates Geld ausgegeben und waren damit politisch unabhängig und jetzt kriegen die den Public Money und reden jetzt gewissermaßen der Regierung nach dem Mund. Aber ich denke dies konnten wir zerstreuen und ich habe auch nicht den Eindruck, dass sich diese Meinung verfestigt hat.

## **Cavaliere**

Als der SVR stiftungsgetragen war, gehörte er zur externen Politikberatung und stand außerhalb des Staates und des Institutionengefüges und ist jetzt interner geworden. Denken Sie Politikberatung wäre einfacher oder anders, wenn der SVR noch stärker in das Institutionengefüge eingegliedert werden würde?

## **Kolb**

Je näher man heranrückt, desto schwieriger wird es natürlich. Ich habe gar nicht den Überblick, wie diese ganzen anderen Räte konstituiert sind, aber ich weiß beispielsweise wie das Forschungszentrum des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg konstituiert ist. Es gibt ja auch andere Institute oder ressortgebundene Einrichtungen, wie das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung oder ähnliches, die ja auch bestimmte Themen bearbeiten und auch wissenschaftliche Themen bearbeiten, die aber klassisch Unterbehörden oder prozedural nachgeordnete Behörden sind. Das sind wir nicht. Wir sind eine gGmbH, das heißt, wir haben unsere eigene Rechtspersönlichkeit und der Gesellschafter dieser gGmbH ist der Bund. Das ist eine andere rechtliche Konstruktion, die im Vergleich zu diesen klassischen nachgeordneten Behörden deutlich mehr Distanz zum politischen Kerngeschäft erkennen lässt. Das ist jetzt ein bisschen hypothetisch, aber ich kann mir natürlich vorstellen, dass es irgendwann schwieriger wird, wenn man gewissermaßen wie die

BAMF-Forschungsgruppe oder wie das BiB direkt eine Unterbehörde eines spezifischen Ministeriums ist. Das wäre sicherlich irgendwann schwieriger, da stellen sich auch Fragen der Fachaufsicht, Fragen der politischen Aufsicht, Fragen, die wir alle nicht beantworten müssen. Es gibt aber den Einrichtungserlass des Bundes, das ist jetzt kein Gesetz. Wir hätten gern eine gesetzliche Lösung gehabt, aber diese gesetzliche Lösung gibt es nicht, aber es gibt den Einrichtungserlass, mit der können wir ganz gut zufrieden sein. Die gibt uns Sicherheit. Gleichzeitig ist es aber auch nicht so, dass wir zu sehr oder zu nah an die Politik auch herankommen. Ich bin eigentlich sehr zufrieden und sehr zuversichtlich, dass sich diese Lösung wie wir es jetzt schon im dritten Jahr haben, tragfähig ist und standhalten wird.

### **Cavaliere**

Warum wäre Ihnen ein Gesetz lieber gewesen als ein Erlass?

### **Kolb**

Ein Gesetz wäre noch mal rechtlich stabiler. Ein Gesetz ist etwas, was eine parlamentarische Grundlage hat. Das würde dann auch noch durch diese gesetzliche Verankerung noch einen stärkeren politischen Rückhalt bedeuten, weil es ja ein Parlamentsgesetz wäre. Es wäre dann Gegenstand eines parlamentarischen Verfahrens gewesen. Das hätte für uns nochmal einen stärkeren, politischen Rückhalt bedeutet, als ein einfacher Einrichtungserlass. Wie gesagt, dass wäre die bevorzugte Variante gewesen. Ich kann ja auch nur für mich sprechen, aber mit diesem Einrichtungserlass und mit der Lösung, die wir jetzt haben, können wir ohne Probleme leben und leben wir auch seit drei Jahren. Wir befinden uns im dritten Jahr der institutionellen Förderung und das eigentlich vollkommen problemlos und reibungslos.

### **Cavaliere**

Kommen wir mit der vierten Frage zu einem ein bisschen anderen Thema. Die Wissenschaft kann nach Perchinig/Kraler (2017) drei Rollen einnehmen: Die Rolle des Beobachtens, also man sammelt einfach Daten und betreibt Monitoring. Die zweite Rolle wäre Interpretieren, also nicht nur deskriptive Daten sammeln, sondern auch Analyse. Oder aber man forscht drittens fragestellungsgeleitet, erkenntnissinteressegeleitet, problemorientiert. Wie stufen Sie den SVR ein? Ist eine Einordnung überhaupt möglich?

## **Kolb**

Das sind Idealtypen. Klar kann man versuchen, es einzuordnen. Wir versuchen natürlich in allen drei Bereichen, etwas zu machen. Wissenschaftlich am reizvollsten ist natürlich der dritte Typ. Also die reine Beobachtung, wie es beispielsweise der Migrationsbericht ist, da sind so viele Zahlen drin und immer, wenn ich etwas wissen will, schaue ich dort nach. Aber ich will es auch nicht schlecht machen, aber es ist eine reine Darstellung des empirischen Wanderungsgeschehens und nicht mehr. Das ist auch kein Vorwurf, aber das ist eben die Rolle, die dieser Migrationsbericht hat. Das machen wir natürlich auch, also wir haben bestimmte Formate, in denen es darum geht, Veränderungen darzustellen, etwa im Bereich der Bildungsbeteiligung, des Asylzuzugs und ähnliches. Ich weiß nicht, ob Sie es kennen, das Format „Kurz und Bündig“, das wird, ich glaube, alle halbe Jahre aktualisiert. Und dieses Format hat dann den Anspruch, zu sagen, wir informieren diejenigen, die es interessiert, darüber, wie sich die Veränderungen im Bereich Asylzuzug erfolgt hat und ähnliches. Reizvoller sind natürlich das Interpretieren und Forschen. Diese Interpretationsleistung begegnet uns aus meiner Sicht vor allem dann, wenn es uns darum geht oder wir aufgefordert werden, zu bestimmten gesetzlichen Vorhaben, Stellung zu nehmen. Das ist ja Teil unseres Kerngeschäfts geworden, dass wir in der Verbändebeteiligung zum XY-Gesetz angefragt werden, bitte eine Stellungnahme abzugeben. Muss man das auch nicht machen und manche machen es, ohne gefragt worden zu sein, aber in der Regel wird man schon mal gefragt, es liegt die Verordnung XY vor und wir machen da eine Verbändeanhörung und bitte sagt mal etwas dazu. Das wäre eine Interpretationsaufgabe, dass man etwas auf dem Tisch liegen hat, und dazu kann man sich äußern. Da erzählt man natürlich nicht nach, in dem Sinne, was da drin steht, sondern man interpretiert und ordnet das Ganze ein und bewertet das Ganze. Der dritte Bereich läuft beim Kollegen Schneider, der den Bereich Forschung leitet. Da geht es in der Tat darum, dass man fragestellungsorientiert bestimmte Probleme abarbeitet, die einem wissenschaftlich attraktiv erscheinen. Da gibt es zum Beispiel eine Kollegin, die macht viel über Migrantorganisationen, also Strukturen und wie die sich verändert haben. Da gibt es einige Ideen, die nicht an uns herangetragen werden, sondern die selber entwickelt werden und dann erkenntnisinteressegeleitet, wie es hier formuliert ist, abgearbeitet werden. Ich würde auch sagen, der SVR bedient alle drei Felder. Im Bereich Forschen ist sicher so, dass der Kollege Schneider die Hauptarbeit macht. Der Bereich Jahresgutachten ist sicherlich eher im Bereich des Interpretierens tätig, weil wir machen keine eigene Forschung, sondern tragen Forschung zusammen und verdichten und in-

interpretieren diese. Und eine Beobachtungsrolle haben wir sicherlich auch, durch diese ganzen kleineren Formate.

### **Cavaliere**

Sie haben gerade Verbändeanhörungen angesprochen. Bekommen Sie da eine E-Mail zugeschickt mit der Bitte zur Stellungnahme oder was kann ich mir darunter vorstellen?

### **Kolb**

Ja genau so ist das. Man bekommt das zugespielt mit der Bitte, bis morgen 12 Uhr das zu machen und das Gesetz hat dann 144 Seiten. Das ist zunehmend ein Ärgernis. Die politische Hektik, die man vielfach beobachtet hat und die in anderen Themenfeldern noch größer ist, hat sich auch im Bereich der Migrationspolitik gezeigt. Da kriegt man manchmal sehr kurzfristig gehaltene Anfragen oder Einladungen mit der Bitte, zu diesem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Verbändeanhörungen sind, soweit ich weiß, nicht verpflichtend, aber die Politik macht das schon sehr gerne, um das Feedback von den relevanten Verbänden zu haben. Dann wird man eben eingeladen, zu einem bestimmten Gesetz Stellung zu nehmen.

### **Cavaliere**

Wo liegen ihrer Meinung nach Stärken, Schwächen, Möglichkeiten, Einflusschancen des SVR als politikberatender Akteur im Vergleich zu anderen beratenden Akteuren der Migrationspolitik?

### **Kolb**

Es ist natürlich immer ein bisschen schwierig. Ich würde das gar nicht mit Stärken und Schwächen beschreiben wollen, sondern mit Ähnlichkeiten und Unterschieden beschreiben, ob es dann eine Stärke oder Schwäche ist, liegt im Auge des Betrachters. Aber natürlich ist ein zentraler Unterschied zu dem, was Hochschulen machen und die Migrationsforschung ist an Hochschulen mittlerweile auch stärker etabliert als damals, als ich studiert hab. In Nürnberg gibt es zum Beispiel ein Zentrum mit der Frau Bendel und dem Herrn Krajewski und Frau Farahat ist auch mittlerweile bei Ihnen in Nürnberg. Es gibt mittlerweile in den Sozialwissenschaften und der Rechtswissenschaft so einige, die sich für Mi-

grationsfragestellungen interessieren. Osnabrück ist sozusagen der Old Kid in Town, die gibt es seit 30 Jahren oder so. Was uns von diesen Hochschulen natürlich unterscheidet, ist, dass wir die Fragestellungen immer unter dem Thema bearbeiten, hat das eine unmittelbare politische Relevanz? Also klassisch theoriegeleitete, auf Theorien und Grundlagenforschung abzielende Themen werden nicht bearbeitet. Insofern besteht ein Unterschied zur klassischen Hochschulforschung. Bei den Think Tanks ist es immer so, dass man bei einigen eine gewisse politische Einordnung auch hat. Wenn das Institut der Deutschen Wirtschaft etwas veröffentlicht zum Thema Fachkräftemangel, dann weiß ich, dass ist ein arbeitgebernahes Institut, wenn die Hans-Böckler-Stiftung etwas ähnliches macht, dann weiß ich, dass ist ein gewerkschaftsnahes Institut, wenn die Friedrich-Ebert-Stiftung etwas macht, dann weiß ich, es ist etwas, was aus dem Dunstkreis der SPD kommt. Bei vielen Think Tanks kann man natürlich eine gewisse politische Einordnung auch sehen. Über die Ressortforschung haben wir eben schon gesprochen. Wir haben eine größere Distanz zur Politik im engeren Sinne als die klassische Ressortforschung. Wir haben zwar eine Haushaltsstelle beim Bundesministerium des Innern, aber das bedeutet eben nicht, dass wir eine nachgeordnete Behörde des BMI sind und wir machen auch keine Ressortforschung für das BMI, denn in unser Kuratorium sind vielmehr auch das BMAS, auch das BMFSFJ und andere vertreten. Das ist, glaube ich, ein wichtiger Unterschied zur Ressortforschung und das sind so vielleicht die Hauptunterschiede, die man da beschreiben kann. Ich glaube, was für den SVR wichtig war, und was dem SVR auch geholfen hat, in der Vergangenheit auch anschlussfähig zu sein an wechselnde politische Konstellation, dass wir uns nicht wie andere als Partei begriffen haben. Das ist zumindest etwas, was mir wichtig war. Wir haben ja durchaus zu Beginn des SVR auch immer wieder Diskussionen gehabt, wie versteht man sich? Versteht man sich als eine Art des wissenschaftlichen Aktivismus, das gibt's ja auch und das ist auch legitim und vollkommen in Ordnung und ich will das auch gar nicht in Abrede stellen. Aber macht man die Arbeit, um Partei zu sein, um sich auf die Seite von irgendjemandem zu schlagen oder macht man eben das nicht? Es ist wichtig, eine Distanz zu bestimmten politischen Lagern zu halten. Und ich glaube das haben wir ganz gut hinbekommen, mit der Folge, dass wir eben ein Stück weit anders und ein Stück weit stärker als andere anschlussfähig sind, sowohl an Mitte-rechts als auch Mitte-links. Mit den politischen Rändern haben wir nichts zu tun. Aber ich sage mal, wir werden bei der Union genau so ernst genommen wie bei den Grünen. Das ist, glaube ich, etwas, was man als Stärke des SVR darstellen müsste. Meine persönliche Überzeugung ist in der Tat, dass wir jetzt auch

noch davon profitieren, dass wir uns zu Beginn der Arbeit des SVR nicht haben politisch vereinnahmen lassen und ich würde es auch so weiter aufrechterhalten.

### **Cavaliere**

Sie haben viel über die Einwanderungsgesetzgebung publiziert. Auch solche wissenschaftlichen Veröffentlichungen sind eine Form indirekter Politikberatung, vielleicht in der Hoffnung, dass es irgendein Politiker wahrnimmt. Wo sehen Sie bei solchen Veröffentlichungen Möglichkeiten, Unterschiede, Gemeinsamkeiten, Vorzüge, Nachteile im Vergleich zu Gremien wie dem Sachverständigenrat, etwa im Adressatenkreis oder den Erfolgchancen, der Unabhängigkeit und der Wissenschaftlichkeit?

### **Kolb**

Das Kernmerkmal, im Marketing-Deutsch würde man sagen, der Unique Selling Point, des Sachverständigenrats ist es ja, dass es ein Konsensgremium von neun interdisziplinär arbeitenden, renommierten Hochschullehrinnen und Hochschullehrern ist. Und wenn der Sachverständigenrat etwas sagt, dann ist es die kondensierte Meinung eines Gremiums von neun Personen, die politisch unterschiedlich denken. Ich weiß nicht, ob es Ihnen die Frau Bendel erzählt hat, aber Frau Bendel und Herr Thym, die den Vorsitz hatten, denken an bestimmten Stellen auch unterschiedlich. Also wenn der Sachverständigenrat etwas sagt, dann ist es eine Konsensposition. Diese Konsensposition hat dadurch, dass da so viele Personen ihren Konsens ausdrücken, ein ganz anderes Gewicht, als wenn es eine Einzelperson das macht. Und natürlich auch ein ganz anderes Gewicht, weil diese neun Personen, deren Konsens in einer Position des Sachverständigenrats zur Geltung gebracht wird, auch noch hinsichtlich ihres beruflichen Renommées, das sind allesamt renommierte Hochschullehrinnen und Hochschullehrer, einen anderen Stellenwert hat, als wenn es irgendjemand anderes macht. Und somit ist es auch eine ganz klassische Stärke einer Positionierung wie dem Jahresgutachten. Dieses Jahresgutachten strahlt aus, dies ist die kondensierte Konsensmeinung von neun Hochschullehrinnen und Hochschullehrern, da muss schon irgendwie etwas drinstecken. Das ist der Vorteil davon. Der Unterschied ist natürlich, dass diese Konsensbildung mitunter dazu führt, dass bestimmte Klarstellungen nicht in der Form möglich sind, wie sie in einer Einzelpublikation möglich sind. Also wenn ich etwas allein schreibe oder die Frau Bendel allein schreibt oder der Herr Thym etwas alleine schreibt, dann fragt man halt, was man so denkt. Dann sichert man das ab und dann schaut man

nach, wie man das so einordnet. Und wenn man damit happy ist, dann schickt man es einer Zeitschrift. Wenn ich etwas allein mache, dann muss ich mich nicht darum kümmern, was irgendjemand anderes sagt. Außer vielleicht dem Reviewer, aber das ist eine andere Geschichte. Da kann ich viel klarer sein, da kann ich viel eindeutiger sein, da kann ich auch viel provokanter sein, da kann ich auch viel eindeutiger sein als in einer Publikation, die den Anspruch hat, Konsens zu produzieren. Und damit hat man eben den Vorteil und Nachteil wieder. Das Renommee des Sachverständigenrats ist ein ganz anderer, als wenn ich etwas mache. Ist auch etwas ganz anderes, wenn es eine Einzelperson macht, weil da konzentrierte, konsensualisierte Expertise drinsteckt. Das ist bei einer Einzelpublikation nicht der Fall. Und wie gesagt, die Kehrseite von dem Ganzen ist wieder, in einer Einzelpublikation kann man sehr viel eindeutiger, direkter, auch klassischerweise politische Vorschläge auch viel klarer ansprechen. Das sind diese Hauptunterschiede. Was man schon merkt, und das ist mir im Rahmen der Reformen der Fachkräfteeinwanderung jetzt auch passiert, dass diese wissenschaftlichen Veröffentlichungen, von denen ich ehrlich gesagt persönlich dachte, die liest ja kein Mensch, dass sie doch wahrgenommen werden. Es gibt durchaus wohl Kreise, die auch mal etwas lesen. Ich mache Erwerbsmigration, ich mache ja nichts anderes. Einwanderungsgesetzgebung haben sie zwar sehr schön formuliert, aber ich mache eigentlich nur einen ganz kleinen Bereich von Einwanderungsgesetzgebung und da mache ich relativ viel und da sind in der Tat politische Entscheidungsträger auf mich zugekommen und haben gesagt, das haben wir gelesen, was sie da geschrieben haben, erklären sie uns doch mal. Das hat mich auch überrascht, weil ich dachte, das schreibt man eigentlich für das Regal und insofern war das für mich auch eine Neuerung, dass das sogar gelesen und wahrgenommen wird und auch die Möglichkeit schafft, politikberatend tätig zu werden, aber es hat natürlich auch einen ganz anderen Stellenwert, wenn der Sachverständigenrat das macht.

### **Cavaliere**

Dies war damit schon die letzte Frage und wir sind nun am Ende angelangt. Vielen Dank nochmal!

## **Anhang 4: Leitfadenbasiertes Experteninterview mit Prof. Dr. Thomas Groß am 24. Januar 2023 per Zoom-Meeting**

Thomas Groß ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Osnabrück und Mitglied des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).

### **Cavaliere**

Welche Rolle spielt Ihrer Meinung nach der Rat für Migration in der wissenschaftlichen Politikberatung der Bundespolitik?

### **Groß**

Das kann ich ehrlich gesagt nicht besonders gut beurteilen, weil ich kein aktives Mitglied des Rates bin, sondern eher nur so am Rande verfolge, was der Rat macht. Ich weiß, dass er Gespräche mit Bundestagsabgeordneten und Ministerien führt und sich aktiv in die politische Diskussion einbringt, vor allem jetzt in letzter Zeit verstärkt. Aber wenn Sie auch noch meinen, wie viel Einfluss er noch hat und wie er nach Außen hinwirkt, kann ich dies leider nicht beurteilen.

### **Cavaliere**

Dann formuliere ich die Frage anders: Wie kam es dazu, dass Sie ihr Plädoyer für ein Einwanderungsgesetz zusammen mit Jürgen Bast geschrieben und über das Rat für Migration verbreitet haben?

### **Groß**

Das ergab sich aus meiner bisherigen politikberatenden und juristischen Tätigkeit. Es ist im Grunde genommen nur eine Zusammenfassung von Positionen, die ich auch schon vorher vertreten habe und wo wir uns auch einig waren.

**Cavaliere**

Haben Sie angefragt, ob Sie über den Rat ihre Position verbreiten konnten oder wurden Sie vielmehr angefragt? Damit kommen wir eigentlich schon zur zweiten Frage. Der Rat für Migration ist anders organisiert als ein Expertengremium, auch weil es eher wie ein Netzwerk mit geringem Formalisierungsgrad ohne bestimmtes Arbeitsverfahren zu sein scheint. Gibt es Regeln, wonach Beratungsinhalte wie beispielsweise Ihr Plädoyer für die Einwanderungsgesetzgebung veröffentlicht werden?

**Groß**

Also ich glaube nicht, dass es allgemeine Regeln gibt. In erster Linie läuft dies aber über den Vorstand des Rates, der für die Koordination zuständig ist und über die eine Veröffentlichung abgestimmt werden muss.

**Cavaliere**

Sie haben auch mehrfach nicht direkt über den Rat für Migration, sondern über den Mediendienst Integration, das vom Rat initiiert wurde, veröffentlicht. Funktioniert dies auch wie beim Rat für Migration?

**Groß**

Beim Mediendienst Integration ist es regelmäßig so, dass ich von dort angefragt werde, ob ich zu einem bestimmten Thema etwas schreiben will oder für ein Interview oder eine Pressekonferenz zur Verfügung stehe. Da geht die Initiative immer vom Mediendienst aus.

**Cavaliere**

Ist es etwa beim Rat für Migration eher weniger der Fall, dass die Initiative von denen ausgeht?

**Groß**

Das ist unterschiedlich. An sich kann jedes Mitglied eine Initiative ergreifen oder eben der Vorstand spricht die Mitglieder an und sagt, man soll bitte etwas über ein bestimmtes Thema machen, sich etwa für ein Text oder eine Pressekonferenz oder eine Tagung oder so zur

Verfügung stellen. Es ist eben alles ehrenamtlich, daher kann man niemanden einfach beauftragen, etwas zu machen.

### **Cavaliere**

Als Sie das Plädoyer für die Einwanderungsgesetzgebung geschrieben haben, hatten Sie dabei einen bestimmten Adressaten im Sinn, wie etwa Exekutive, Legislative und Öffentlichkeit, als Sie es über den Rat für Migration veröffentlichten?

### **Groß**

Im Grunde genommen alle drei, die Sie nennen. Natürlich an sich der Bundestag, der über sowas entscheidet. Das wird aber regelmäßig von der Regierung vorbereitet. Daher haben wir gehofft, dass es dort zur Kenntnis genommen wird. Dann auch ganz klar in den Medien und der Öffentlichkeit. Das ist auch der Hauptadressat, weil diese für die Meinungsbildung eine Rolle spielen.

### **Cavaliere**

Wo liegen denn Ihrer Meinung nach Stärken und Schwächen von so einem eher lockeren Netzwerk mit geringem Formalisierungsgrad wie dem Rat für Migration im Vergleich zu anderen politikberatenden Akteuren der Migrationspolitik wie beispielsweise dem SVR oder der Ressortforschung?

### **Groß**

Stärken sind auf jeden Fall seine Unabhängigkeit. Er ist von staatlichen Stellen und Parteien völlig unabhängig und kann seine eigenen Positionen entwickeln, ohne auf irgendjemanden Rücksicht nehmen zu müssen. Außerdem wird er ausschließlich aus Personen gebildet, die wissenschaftlich tätig sind. Es ist immer klar, dass es wissenschaftlich fundierte Stellungnahmen sind. Auf der anderen Seite sind es Stellungnahmen, die über die reine empirische oder analytische Forschung hinausgehen und natürlich schon das Ziel haben, in die öffentliche Diskussion zu intervenieren. Schwächen oder auf jeden Fall nachteilig ist die ehrenamtliche Struktur. Es ist damit einzelfallabhängig. Es gibt auch Arbeitskreise und Sektionen, die mal mehr, mal weniger aktiv sind. Dadurch ist es nicht möglich, bestimmte Themen systematisch zu bearbeiten. Es sind meistens eher ad hoc-Stellungnahmen.

### **Cavaliere**

Das heißt, wenn der Rat eine stärkere Professionalisierung hätte und dort Juristen angestellt wären, würden Sie dann sagen, der Rat für Migration hätte weniger Schwächen und würde eher angehört werden?

### **Groß**

Das ist nicht das Ziel. Dafür gibt es andere wie den Sachverständigenrat zum Beispiel, die einen eigenen Apparat hat oder auch universitäre Einrichtungen, die allerdings natürlich eher nicht den Auftrag haben, unmittelbar politische Äußerungen zu machen. Jeder hat so seine Nische, hätte ich jetzt fast gesagt, innerhalb seines Feldes.

### **Cavaliere**

Die Wissenschaft kann nach Perchinig/Kraler (2017) drei Rollen einnehmen. Das reine Beobachten, also man sammelt Daten, bereitet sie auf und betreibt Monitoring. Die zweite Rolle wäre, dass man die Daten nicht nur sammelt, sondern auch versucht, daraus Schlussfolgerungen zu ziehen, sie zu interpretieren. Oder drittens, das fragestellungsgeleitete, erkenntnisinteressegeleitete, problemorientierte Forschen. Wie stufen Sie den Rat für Migration hierzu ein?

### **Groß**

Also ich würde sagen, diese drei Rollen werden von den einzelnen Mitgliedern des Rates eingenommen. Die sind wissenschaftlich tätig innerhalb des jeweiligen Fachgebiets und sind bestimmt in allen drei Tätigkeitsbereichen unterwegs. Der Rat für Migration nimmt die Erkenntnisse seiner Mitglieder auf, bündelt sie und transportiert sie in die Öffentlichkeit und Politik. Aber er ist nicht selber eine wissenschaftliche Einrichtung, sondern ist davon abhängig, dass seine Mitglieder Erkenntnisse aus wissenschaftlichen und universitären Zusammenhängen in den Rat einbringen. Die Wissenschaftlichkeit ist dadurch mehr oder weniger automatisch gewährleistet.

### **Cavaliere**

Also praktisch über die Mitglieder. Der Rat selbst hat keine Struktur, um so etwas zu gewährleisten?

## **Groß**

In dem Sinne, dass man sich natürlich auch gegenseitig, ich will nicht sagen kontrolliert, aber sozusagen immer darauf geachtet wird, dass sich mehrere an einer Stellungnahme oder Presseerklärung beteiligen, sodass es keine reine individuelle Äußerung ist.

## **Cavaliere**

Eine Form von Politikberatung ist die Beratung der Öffentlichkeit, um über die Medien die Politik zu erreichen und einen Beitrag zur Meinungsbildung zu leisten. Der Rat für Migration hat wie auch der Mediendienst Integration einen Fokus auf diese Öffentlichkeitsberatung. Welche Rolle spielt denn in der Migrationspolitik die Beratung der Öffentlichkeit?

## **Groß**

Es ist offensichtlich, dass so ziemlich alle Themen, die mit Migration und Integration zu tun haben, gesellschaftlich stark umstritten sind. Da gibt es klare restriktive und xenophob-rassistische Positionen, die parteipolitisch klar verortet sind, die in der Öffentlichkeit, noch stärker in der Öffentlichkeit der sozialen Medien, noch eher als in den traditionellen Medien, eine große Reichweite haben. Eine Funktion des Rates für Migration ist gerade da, ein Gegengewicht zu bilden und sachliche, wissenschaftsgestützte Informationen zu liefern, die gegen solche ideologisch motivierten Beiträge ein Gegengewicht bilden sollen. 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. Aber es bleibt bei einer Beratungsfunktion, ob das dann in den Medien, in der Politik, in den Parteien, in den Ministerien zur Kenntnis genommen wird und Einfluss hat, ist von konkreten Umständen abhängig. Aber das Ziel ist, in aktuellen Debatten zu intervenieren.

## **Cavaliere**

Glauben Sie denn, dass Wissenschaftler oder Politikberater tatsächlich Einfluss auf die Gesetzgebung haben können?

## **Groß**

Man kann dazu beitragen, Positionen zu stärken, die bestimmte Formen gegenüber der restriktiven Linie, vor allem aus der Zeit der unionsgeführten Bundesregierung, zu relativieren und Kräfte, die sich für eine stärkere Einwanderung einsetzen, sozusagen mit Argumenten und juristischen Positionen zu bestärken. Etwa im Vergleich zu anderen Ländern, das habe ich mehrfach gemacht, etwa in welcher Form andere Länder Einwanderung organisieren. Ich würde sagen, man kann zur Versachlichung beitragen, zur Stärkung bestimmter Positionen, aber letztlich bleibt das politische Kräftespiel entscheidend.

## **Cavalieri**

Sie haben viel über die deutsche Einwanderungsgesetzgebung publiziert. Auch solche wissenschaftlichen Veröffentlichungen sind eine Form indirekter Politikberatung, ähnlich wie bei der Öffentlichkeitsberatung. Wo sehen Sie möglicherweise die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Politikberatung durch Gremien, Forschungseinrichtungen oder dem Rat für Migration im Vergleich zu referierten Artikeln in Zeitschriften, die in der Hoffnung, geschrieben werden, dass sie von irgendwem gelesen und von Politikern wahrgenommen werden?

## **Groß**

Das wüsste ich auch gerne, wer eigentlich meine Publikationen wirklich liest und zur Kenntnis nimmt. Ich nehme an, dass das eher selten in den Fraktionen oder in den Parteien erfolgt, sondern eher in den Ministerien und bei anderen Forschungseinrichtungen, zum Beispiel gibt es auch das DeZIM in Berlin, das vor ein paar Jahren aufgebaut worden ist, und die dann sozusagen noch näher in den Gesetzgebungsprozess etwa sind. Da gibt es meiner Meinung nach, würde ich sagen, ein Spektrum von sozusagen anlassloser, reiner Wissenschaft, die sich für ein bestimmtes Thema interessiert und hierzu publiziert, bis über wissenschaftliche Artikel, die auf aktuelle Fragen reagieren, besonders im Migrationsrecht, und das Ziel haben, auf Rechtsprechung und Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Zum Teil gibt es auch wissenschaftliche Artikel, die auch aus Stellungnahmen aus dem Bundestag oder für Fraktionen etc. hervorgehen. Also insofern ist eine strikte Trennung aus Wissenschaft auf der einen Seite und Politikberatung auf der anderen Seite in vielen Fällen in der Regel gar nicht machbar.

### **Cavaliere**

Der Rat für Migration ist stiftungsgetragen und wird dementsprechend weder von der Politik finanziert noch formalisiert und gehört damit zur externen Beratung, also außerhalb des staatlichen Institutionengefüges stehend. Sie haben gerade angesprochen, dass dies durchaus Vorzüge wie auch Nachteile hat im Vergleich zur internen Beratung, die deutlich näher an der Gesetzgebung oder Verwaltung ist. Denken Sie, Politikberatung wäre vielleicht einfacher oder anders, wenn man näher an der Gesetzgebung ist?

### **Groß**

Erlauben Sie mir eine kleine Korrektur. Ich würde sagen, der Rat für Migration ist in erster Linie von den Mitgliedern getragen. Er kriegt aber einen Zuschuss von einer Stiftung. Aber im Ergebnis ist es richtig, dass er außerhalb des staatlichen Gefüges steht und keine staatliche Finanzierung hat. Ich würde sagen, das stärkt ihn sogar, weil er dadurch eben auch institutionell politikunabhängig ist. Da gibt es dann, ich würde sagen, eine Arbeitsteilung zwischen diesem rein unabhängigen, wissenschaftsbasierten Beratungsgremien, dem an das Innenministerium angebotenen Sachverständigenrat, auf der anderen Seite den Ressortforschungseinrichtungen wie der Forschungsabteilung des BAMF oder das DeZIM. Wer jetzt im Ergebnis mehr Einfluss auf tatsächliche Entscheidungen im Innenministerium und im Bundestag hat, das kann man wahrscheinlich kaum objektiv feststellen. Das ist wahrscheinlich auch von Fall zu Fall anders. Sicher ist, dass die anderen Institutionen, die ich gerade genannt hab, mehr Manpower haben und dadurch auch mehr Input produzieren können.

### **Cavaliere**

Sie sind nicht nur im Rat für Migration beteiligt, sondern Sie sind auch am IMIS in Osnabrück beteiligt. Welche Rolle nehmen denn solche inneruniversitären Einrichtungen Ihrer Meinung nach in der Politikberatung ein? Sie haben gerade angesprochen, die Politikberatung ist nicht deren primäre Aufgabe.

### **Groß**

Das kann ich jetzt wahrscheinlich nicht für alle universitären Forschungsinstitute oder anderen Einheiten sagen, aber das IMIS als solches betrachtet sich nicht als Institut der Politikberatung, sondern es ist eine rein wissenschaftliche Einrichtung und die Mitglieder sind

natürlich auch in der Lehre tätig. Aber natürlich ist es durch die Themenstellung so, dass viele der Mitglieder des Institutes angefragt werden für Politikberatung von den Medien, von Parteien, von den Ministerien. Aber wenn sie dort Stellung nehmen, das gilt jedenfalls für mich und nach meiner Beobachtung auch für die anderen, dann machen sie das nicht für das IMIS, sondern als Individuen. Insofern gibt es eine klare Unterscheidung.

### **Cavalieri**

Sie haben bei Tagungen der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart teilgenommen. Sie wurden wahrscheinlich angefragt und eingeladen, an solchen Treffen teilzunehmen und beizutragen. Welche Funktionsweise haben solche Foren und Diskussionsformate Ihrer Meinung nach?

### **Groß**

Ich habe an den meisten Tagungen der letzten 20 Jahre teilgenommen und ich habe nach meiner Erinnerung zwei Mal einen Vortrag gehalten. Das ist sozusagen ein etabliertes Forum für den Erfahrungsaustausch zwischen Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und Entscheidungsträgern. Dadurch hat es eine besondere Rolle, weil dort sehr viele Perspektiven, nicht nur wissenschaftliche Perspektiven, eingebracht werden. Die Wissenschaft ist sozusagen einer derjenigen, die dort Input geben. Das wird dann regelmäßig veröffentlicht und ist dann nachlesbar. Ob das einen Einfluss auf Entscheidungsträgern hat, kann ich schwer beurteilen.

### **Cavalieri**

Sie haben einige Male im Auftrag von Parteien Gutachten zu bestimmten Gesetzen im Rahmen der Sachverständigenanhörungen der Bundestagsausschüsse erstellt. Was ist Ihr Eindruck gewesen?

### **Groß**

Ich war ein paar Mal bei solchen Anhörungen beteiligt in einer einstelligen Zahl insgesamt. Sachverständigenanhörungen sind ein Feld, das ist nach meiner Einschätzung, eher ritualisiert, 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. Meine Erfahrung ist, dass es in der Regel immer schon einen Gesetzesentwurf gibt und wenn es zu einer Anhörung kommt, ist das zum Teil schon wenige Tage vor der endgültigen Beschlussfassung, sodass schon vom Zeitablauf in der Regel kaum noch möglich ist, größere Veränderungen vorzunehmen. Die meisten Expertinnen und Experten haben regelmäßige Kontakte zu den Fraktionen und tauchen immer wieder zu bestimmten Themen auf und stimmen sich vermutlich zum Teil auch im vorab ab. Man weiß jedenfalls, was sie ungefähr vertreten werden. 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.

**Cavaliere**

Vielen Dank!

## **Anhang 5: Leitfadenbasiertes Experteninterview mit Dr. Axel Kreienbrink am 6. Februar 2023 per Zoom-Meeting**

Axel Kreienbrink ist Gruppenleiter des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (BAMF-FZ) im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit den Schwerpunkten Fluchtmigration, Abwanderung aus Deutschland und Potenzialen der Migration.

### **Cavaliere**

Welche Rolle spielt das Forschungszentrum in der wissenschaftlichen Politikberatung der Bundespolitik?

### **Kreienbrink**

Die wissenschaftliche Politikberatung der Bundesrepublik ist sehr weit gefasst. Das Forschungszentrum des BAMF spielt eine Rolle innerhalb des Bereiches, der ihm gesetzlich zugeschrieben ist. Sprich: Das Aufenthaltsgesetz sieht in Paragraph 75, Nummer 4 als Aufgabe das Durchführen von wissenschaftlicher Forschung zur Beratung der Politik im Bereich Migration und Integration. Insofern haben wir einen gesetzlichen Auftrag und innerhalb dessen agieren wir. Welche Rolle spielen wir? Ich denke wir sind mittlerweile ein etablierter Akteur in diesem Bereich und werden regelmäßig vom Bundesministerium des Innern und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Forschungsfragen konfrontiert, die wir dann in unterschiedlichen Formaten umsetzen, die dann für die Gestaltung von Politik eine Rolle spielt.

### **Cavaliere**

Welche Rolle spielt denn die ressortforschungsähnliche Struktur der Einrichtung und damit die Nähe zu BAMF und BMI?

### **Kreienbrink**

Ressortforschung bezeichnet zunächst mal Einrichtungen, die per Erlass oder Gesetz als Ressortforschungseinrichtungen klassifiziert sind. Wir sind ja mehr eine ressortforschungsähnliche Struktur, weil wir Teil der Behörde sind und quasi den letzten Schritt als „An-In-

stitut“ des BAMF nicht gegangen sind, sondern in der gegenwärtigen Form als Forschungszentrum innerhalb der Behörde existieren. Damit sind wir ähnlich wie das Kriminologische Institut beim Bundeskriminalamt, das letztlich eine vergleichbare Struktur hat. Die Struktur, die wir uns als Forschungszentrum gegeben haben, unterstützt unsere wissenschaftliche Arbeit deutlich besser, als wenn es nur einzelne Forschungsreferate wären, die in der Gesamtstruktur des Amtes sind. So ist es gepoolt mit Forschungsreferaten und einem Forschungsmanagementreferat und mittlerweile auch einem Forschungsdatenzentrum, sofern ist das die institutsähnliche Struktur innerhalb des Forschungszentrums, ohne dass wir verselbständigt sind.

### **Cavaliere**

Wo liegen denn Ihrer Meinung nach die Stärken und Schwächen des Forschungszentrums als politikberatender Akteur auch im Vergleich zu anderen Beratungsakteuren?

### **Kreienbrink**

Stärken liegen sicherlich im unmittelbaren Zugang zu vielen faktischen Bereichen der Migrationspolitik. Gerade die Bereiche, für die das Bundesamt selbst zuständig ist, aber auch durch eine enge Beziehung zum Innenministerium, um auf diese Art und Weise Zugänge zu diesen Themenfeldern zu bekommen, was als Behörde einfacher ist, als wenn man beispielsweise als akademischer Akteur von außen versucht daranzukommen. Weiterer Vorteil über lange Jahre ist gewesen, dass wir einen exklusiven Zugang auf das Ausländerzentralregister hatten, als Basis für eine Reihe von Forschungsfragen. Der ist mittlerweile aber geöffnet worden für andere Forschungseinrichtungen, sodass da unsere Privilegierung weggefallen ist. Es ist schwierig über eigene Schwächen zu sprechen, aber eine Schwäche, die auch gleichzeitig eine Stärke ist, ist dass wir zwar im Forschungsprozess selbst unabhängig sind, aber natürlich weil wir eine Behörde sind, ist unsere Forschung nach außen hin oft nicht das, was als unabhängige Forschung bezeichnet wird, sprich: die Forschung an einer Universität wäre unabhängig. Wenn wir das mit anderen Forschungseinrichtungen wie Gremien, Think Tanks etc. vergleichen, muss man sich immer ganz genau angucken, wie unabhängig die denn auch jeweils sind. Unabhängigkeit richtet sich nach dem Geldgeber, nach dem Engeverhältnis. Nicht jede konstituierte Ressortforschungseinrichtung hat eine gleichmäßig große Unabhängigkeit von ihrem Ressort und auch nicht jeder Think Tank ist unabhängig. Da muss man genau gucken. Die Frage ist, ist man unabhängig in der Erarbei-

tung seines empirischen Materials und Präsentation und wie abhängig oder unabhängig ist man später in der Veröffentlichung und Präsentation nach außen. Das heißt, das, was man uns als Schwäche auslegen kann, kann man in einem anderen Kontext auch gleichzeitig als Stärke auslegen.

### **Cavaliere**

Hatte nur das Forschungszentrum einen privilegierten Zugang zum Ausländerzentralregister?

### **Kreienbrink**

Wir haben auch einfacheren Zugang zu anderen Datenquellen. Das BAMF ist nicht nur Registerführer für das Ausländerzentralregister, sondern auch für andere Geschäftsstatistiken, die für Forschungsfragen relevant sein können, und die wir beispielsweise für Evaluationsfragestellungen nutzen können.

### **Cavaliere**

Hat hierdurch das Forschungszentrum einen Vorteil gegenüber beispielsweise universitären Einrichtungen?

### **Kreienbrink**

Das kommt auf die jeweilige Fragestellung an. Ich sage nicht, dass wir dadurch einen kompetitiven Vorteil haben, aber wir haben den Vorteil, an gewisse Daten einfacher ranzukommen. Wenn hingegen jemand von außen kommt, muss man zuerst mit der Behörde, wie jeder anderen öffentlichen Einrichtung, ins Gespräch kommen und das Vertrauen gewinnen, damit unter den datenschutzrechtlichen Bedingungen Zugang an einen Dritten gewährt werden kann. Da wir in manchen Kontexten kein Dritter sind, sondern ein Teil der Behörde, ist es manchmal einfach. Es gibt aber auch andere Konstellation, wo auch wir innerhalb der Behörde aus datenschutzrechtlichen Gründen als Dritter betrachtet werden. Also man kann das nicht über einen Kamm scheren.

### **Cavaliere**

Die Wissenschaft kann laut Perchinig und Kraler (2017) drei Rollen einnehmen: Die Rolle des Beobachters, sprich: man sammelt Daten, bereitet sie hübsch auf im Rahmen eines Monitorings, man kann zweitens Interpretieren und Analysieren oder drittens indem man forscht und fragestellungsgeleitet, erkenntnisinteressegeleitet und problemorientiert arbeitet. Wie stufen Sie das Forschungszentrum ein?

### **Kreienbrink**

Wir machen alles! Wir haben sowohl Monitorings im Angebot, wir analysieren, wir machen auch Grundlagenforschung mit anderen Instituten gemeinschaftlich, wo wir fragestellungsgeleitet und problemorientiert Daten erheben und selbst auch interpretieren. Aber natürlich analysieren wir auch Daten, die schon vorliegen, also Sekundärdatenanalyse. Alle drei Rollen werden von uns in unterschiedlichen Kontexten und unterschiedlichen Projekten bedient.

### **Cavaliere**

Wie werden dabei Wissenschaftlichkeit und Unabhängigkeit gewährleistet?

### **Kreienbrink**

Zum einen durch die Ausbildung des Personals. Wir setzen voraus, dass man eine universitäre Ausbildung hat, am besten promoviert, auch wenn nicht alle promoviert sind. Und darüber hinaus werden die Standards von wissenschaftlichen Arbeiten bei uns grundsätzlich eingehalten. Wir publizieren unsere Arbeit, damit sie transparent ist und sie wahrgenommen werden kann. Und durch Datensätze, die zukünftig in unserem eigenen Forschungszentrum enthalten sind, sind auch eine Reihe von Projekten der Überprüfbarkeit anheimgegeben. Das heißt, man könnte das eine oder andere auch replizieren. So versuchen wir die Wissenschaftlichkeit einzuhalten. Wir sind quasi, weil wir begleit- oder anwendungsorientierte Forschung machen, in vielen Bereichen nicht selbstständig oder unabhängig in der Formulierung der Fragestellung, weil ein Auftrag an uns herankommt. Wir entwickeln aber auch eigene Fragestellungen. Natürlich im Rahmen unseres gesetzlichen Auftrages, wir machen nicht etwas, was wir spannend finden, sondern schon im Rahmen dessen, was unser Auftrag ist und wofür wir bezahlt werden. In der Durchführung der Projekte selbst sind wir absolut wissenschaftlich unabhängig. Da sagen wir mit welcher Methode,

mit welcher Arbeit. Und die dritte Unabhängigkeit ist beim Veröffentlichenden und Verfassen. Bevor wir etwas Veröffentlichen, muss das zunächst vom Ministerium freigegeben werden, zumindest wenn es in den Schriftenreihen des Bundesamtes erscheint, also als öffentliche Publikation des Bundesamtes, weil es dann quasi eine staatliche Publikation ist. Da muss das Ministerium quasi zustimmen.

### **Cavaliere**

Wie hoch ist denn der Anteil der im Auftrag gegebenen Studien im Vergleich zu freien Forschungsleistungen?

### **Kreienbrink**

Also ich habe jetzt keine Zahlen direkt im Kopf. Es kommt auch nicht zwingend auf die Anzahl der Projekte, sondern auch auf das Volumen an. Wenn Sie beispielsweise die IAB-BAMF-SOEP-Befragung nehmen, die wir seit 2016 durchführen, als jährlicher Survey von Geflüchteten, die wir gemeinsam mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und dem SOEP beim DIW durchführen, ist das eine Riesenstudie mit allen möglichen Teilstudien, die voraussichtlich bis 2026 fortgesetzt wird. Das ist ein Riesenprojekt. Man kann das einmal zählen, man kann auch vom Volumen her sagen, das ist eines der größten überhaupt, die hier seit Jahren läuft. Und es ist ein Projekt, das sich die drei Institute selbst ausgedacht haben. Es ist nicht von außen von der Politik gekommen. Es ist etwas anderes, wenn wir einen Auftrag vom Ministerium bekommen, beispielsweise das Resettlement-Programm „Neustart im Team“ zu evaluieren oder eine Begleitforschung zum Rückkehrförderprogramm „Starthilfe plus“ zu machen. Das sind natürlich Aufträge, die aus dem politischen Raum kommen.

### **Cavaliere**

Wenn Sie dann frei forschen, steht es Ihnen dann auch frei, es zu publizieren?

### **Kreienbrink**

Also das kommt so gut wie überhaupt nicht vor, dass das Ministerium sagt, dass publizieren wir nicht und in der freien Forschung sind wir sowieso vollkommen frei. Der Unterschied zu Ressortforschungseinrichtungen wie dem IAB ist, dass Publikationen entweder

zum einen offiziell als Publikation der Institution erscheinen, in unserem Fall mit dem Bundesadler, oder die Publikationen in wissenschaftlichen Journalen erscheinen. Die sind sowieso ganz frei.

### **Cavaliere**

Das Forschungszentrum zählt zur internen Beratung und liegt damit innerhalb des Institutionengefüges. Denken Sie Politikberatung bzw. ihre Inhalte und Prozesse wären anders, wenn das Forschungszentrum weniger stark in das Institutionengefüge, also deutlich externer, wäre?

### **Kreienbrink**

Ich glaube, die Struktur als Teil der Behörde, ich will nicht für andere Begleitforschende sprechen, gibt uns einen guten Zugang zu denen, die uns den Auftrag erteilen in den jeweiligen Forschungsprojekten. Politikberatung findet nicht so statt, dass man da Forschung betreibt und am Ende ein Ergebnis hat und das man dann auf den Tisch legt und dann passiert etwas. Gute politikberatende Forschung und Begleitforschung kommuniziert ja auch währenddessen mit dem Auftraggeber und ich finde das funktioniert bei uns sehr gut. Gerade in Evaluations- und Begleitforschungsprojekten sind wir in einem kontinuierlichen Austausch mit den jeweiligen Auftraggebern. Da ist es egal, ob es das Neustart im Team-Projekt ist, das vom Innenministerium und der Integrationsbeauftragten beauftragt wurde oder es die Evaluation im BAMF ist. Wir sind mit der operativen Seite immer im Gespräch und können immer wieder schon im Forschungsprozess Veränderungen bewirken oder zumindest Erkenntnisse einfließen lassen, die dann die handelnden Personen dazu bringen, Reformen oder sowas durchzuführen. Politikberatung ist ja nicht so, dass die Wissenschaft spricht und die handelnden Personen verändern dann etwas, sondern die Wissenschaft bietet eine Erkenntnis, die die anderen Personen unter Berücksichtigung anderer Rahmenbedingungen für ihre weiteren Entscheidungen benutzen. Die Frage ist ja noch, wäre sie anders, wenn wir externer wären. Auch da würde ich sagen, aus meiner Sicht, hängt es bei vielen Ressortforschungseinrichtungen davon ab, was für ein Beziehungsgeflecht zu den Auftraggebern über die Zeit gewachsen ist. Es gibt welche, die weiter weg stehen und es gibt welche, die sehr eng am Ressort dranstehen. Wenn wir morgen zu einer Ressortforschungseinrichtung am BAMF werden würden, glaube ich schon, dass wir aufgrund unserer Erfahrungen weiterhin sehr eng an der Behörde arbeiten würden, was den Politikberatungsteil angeht.

### **Cavaliere**

Würden Sie es denn gutheißen, wenn das Forschungszentrum zur Ressortforschung werden würde?

### **Kreienbrink**

Es gäbe gegenwärtig glaube ich kaum Vorteile, die ich mir vorstellen kann, die damit verbunden wären, wenn wir jetzt ein eigenständiges Institut am BAMF wären. Denn wie gesagt, ein Ressortforschungsinstitut ist nicht per se vollständig unabhängig, nur weil es einen Erlass dazu gibt. Es muss immer mit Leben gefüllt werden. Das heißt, die Arbeitsstrukturen, die sogenannten Fachaufsichtsbeziehungen zu dem Ministerium, die jede andere Ressortforschungseinrichtung auch hat, muss gelebt und gefüllt sein. Das heißt, der reine Erlass, bringt jetzt erstmal in dem kurzen Moment nicht so viel. Gegenwärtig sehe ich insofern keine großen Vorteile.

### **Cavaliere**

Das Forschungszentrum wird komplett staatlich getragen. Welchen Einfluss hat dies auf die Unabhängigkeit und Wissenschaftlichkeit?

### **Kreienbrink**

Das ist immer so nett formuliert. Fragen Sie die Frau Bendel, wer sie bezahlt. Auch Universitäten werden zu einem großen Teil staatlich getragen. Und wenn sie auf ein paar Stellen sitzen in einem Projekt, das vom Staat aufgegeben wurde, dann wird man auch dann vom Staat getragen, also insofern ist das nicht entscheidend, ob es staatlich getragen ist oder nicht. Die Frage ist, wie viel Einfluss der Staat letztlich hat. Beratungsinhalte ergeben sich aus den Aufträgen. Natürlich beraten wir auch mal unaufgefordert. Das ist immer die Frage, wie die jeweiligen Prozesse laufen können. Etwa ob man Informationen in das Verfahren legt oder einen Bericht auf den Tisch legt oder einen Hochrangigen in einem Ministerium erreicht. Ich denke, wir haben auch eine große Palette von Möglichkeiten, Informationen an den Mann und an die Frau zu bringen.

## **Cavaliere**

Sie sprechen von einer großen Palette von Möglichkeiten. Was ist denn am erfolgversprechendsten, um gehört zu werden: Direkte oder indirekte Politikberatung? Oder umgekehrt: Wie sinnvoll erachten Sie denn ungefragte und indirekte Politikberatung?

## **Kreienbrink**

Ich glaube es kommt immer drauf an, von wem und an wen und zu welchem Zeitpunkt. Ich glaube da gibt es keine goldene Regel. Wir sind immer in der Lage, entsprechende Initiativberichte in die jeweiligen Referate im Ministerium zu schicken. Wir sind aber auch in der Lage, Botschaften etwa an den Vizepräsidenten zu geben, der diese dann auf seiner Ebene an die entsprechenden Personen einspielt. Wir sind bei Terminen, die wir mit entsprechenden Personen aus dem Ministerium haben, um Botschaften zu überbringen. Insofern haben wir ein breiteres Instrumentarium.

## **Cavaliere**

Wer ist denn der typische Adressat?

## **Kreienbrink**

Tatsächlich ist es die Exekutive bei uns. Das ist das Wesen der Ressortforschung, dass sich die Ressorts entsprechende Ressortforschungseinrichtungen eingerichtet haben. Die Legislative hat in dem Sinne keinen eigenen Forschungsbereich. Sie hat zwar den Wissenschaftlichen Dienst, aber der betreibt keine Forschung, sondern bereitet Fragestellungen der Abgeordneten nur wissenschaftlich auf. Die Ressortforschungseinrichtungen sind an den Ressorts, die Politik umzusetzen haben, und unsere Aufgabe ist es, Positionen bereitzustellen, sodass Politik besser umgesetzt werden kann. Von dem her ist im Wesentlichen immer erst die Exekutive der Ansprechpartner und daneben auch der jeweilige wissenschaftliche Diskurs. Im Zusammenhang, mit dem was ich zu Anfang über die Transparenz gesagt habe, versuchen wir auch immer die Öffentlichkeit zu adressieren. Deshalb ist es uns sehr wichtig, unsere Forschungsergebnisse in ein Format zur Verfügung zu stellen, also Forschungsberichten, Working Papers, Berichtserien etc., die auf unserer Homepage heruntergeladen werden können, damit sie auch für die Öffentlichkeit nutzbar sind.

## **Cavaliere**

Das Forschungszentrum bündelt migrationspolitische und migrationsrechtliche Experten. Allerdings arbeiten auch im BAMF und im BMI Migrationsexperten, die in der Politik- und Gesetzesformulierung tätig sind. Gibt es einen Austausch mit Experten aus der Verwaltungsebene?

## **Kreienbrink**

Wenn wir einen Auftrag aus dem Ministerium bekommen, dann hat sich das nicht irgendeine Black Box ausgedacht, sondern es kommt aus einem entsprechenden Fachreferat, in der die jeweiligen Fachexperten arbeiten, die für das Projekt, das Gesetz oder die Maßnahmen zuständig sind. Das gleiche gilt auch analog für die Organisationseinheiten im Bundesamt, die entweder einen Evaluationsauftrag haben, weil es im Gesetz so drinsteht, oder weil sie einfach sagen, es muss jetzt evaluiert werden oder die sagen, wir brauchen jetzt eine wissenschaftliche Begleitforschung, um das Projekt, die Maßnahme oder so etwas besser zu machen oder besser zu verstehen, wieso es so funktioniert, wie es funktioniert. Natürlich spricht man mit den entsprechenden Kolleginnen und Kollegen nicht nur bei der Auftragsklärung, um einfach zu sehen, was ist der tatsächliche Bedarf, was soll erforscht werden, was ist die Fragestellung. Und dann arbeitet man mit den Kollegen zusammen bei Evaluationsprojekten, wo wir kontinuierlich auch zwischendurch mit denen sprechen. Gerade wenn es um Evaluationen oder Begleitforschung im Bereich Fachkräfteeinwanderungsgesetz geht, spricht man mit den Fachexperten über die eigenen Ergebnisse, mit denen sozusagen für das Gesetz und die Gesetzesentwicklung im Ministerium zuständig sind, weil die häufig die rechtliche Expertise haben. So kann man sagen, dies und das haben wir uns so gedacht und das funktioniert so. Gerade mit dem Austausch mit den entsprechenden Fachexperten kann man sehen, ob man die Frage richtig gestellt hat oder auch das Ergebnis möglicherweise zeigt, dass eine rechtliche Regelung überhaupt nicht das gebracht hat, was sie eigentlich sollte. Also insofern findet da in jedem Fall eine Zusammenarbeit oder regelmäßiger Austausch statt.

## **Cavaliere**

Wann wird denn eher auf das ministeriumsinterne Wissen zurückgegriffen und wann wird eher das BAMF-Forschungszentrum aufgerufen?

## **Kreienbrink**

In welchem Kontext? Ich habe ganz am Anfang gesagt, es gibt sozusagen verschiedene Erkenntnisquellen. Das heißt, selbstverständlich weiß das Ministerium, was es tut, hoffe ich zumindest meistens. Wir liefern zusätzliche Informationen zu den spezifischen Fragestellungen, die an uns gerichtet worden sind. Politikberatung funktioniert ja so, dass man die entsprechende Beratungsleistung von unserer Seite zusammenbringt mit den eigenen Erkenntnissen und vielleicht auch mit den Erkenntnissen aus dritter, vierter und fünfter Seite. Das können auch finanzielle Constraints sein, das können politische Constraints sein. Eine rechtliche Entscheidung wird ja nicht nur alleine vom Innenministerium durchgeführt, sondern muss auch immer mit dem Justizministerium abgesprochen sein und gegebenenfalls bei Fachbezogenheit mit anderen Fachministerium. Und da fließen natürlich eine Vielzahl an Informationen rein und dann kommt es zu einer Entscheidung. Insofern kann man jetzt nicht sagen, hier nimm das Verwaltungswissen und hier nimm das Forschungswissen.

## **Cavaliere**

Das Forschungszentrum nutzt unterschiedliche Formate, um die Politik zu informieren. Wie unterscheiden sich diese Formate in ihrer politikberatenden Zielsetzung?

## **Kreienbrink**

Das Begleitforschungsprojekt ist sozusagen das Forschungsprojekt, dass wir begleitend zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz durchführen bzw. durchgeführt haben. Das Ergebnis des ganzen ist ein Forschungsbericht, das ist das erste Ergebnis. Der Forschungsbericht ist das erste Ergebnis, sozusagen das gesamte Wissen, was man in so einem Projekt gewonnen hat, zusammengefasst in einem bestimmten Bereich. Der wird dann möglicherweise von weiteren Formaten begleitet, sei es eine Art Policy Brief, ein Zweiseiter, eine ausgekoppelte Kurzanalyse zu Einzelaspekten, die man dort noch vertieft, je nach dem, was aus Beratungsseite noch von Interesse ist. Die Monitoring-Berichtreihen sind eine ganz eigene Publikation, wo wir regelmäßig Zahlen aus dem Ausländerzentralregister uns anschauen. Im Bereich der Fachkräftemigration wie etwa Bildungsmigration schauen wir uns die jährlichen Zahlen an, damit wir ein kontinuierliches Monitoring haben darüber, was im Bereich der Fachkräftezuwanderung passiert. Das heißt, es ist unabhängig von der Begleitforschung, wobei natürlich die Erkenntnisse aus dem Monitoring in wieder analysierter Form auch Teil des Forschungsberichts im Rahmen der Begleitforschung sind. Das heißt, es sind

unterschiedliche Kategorien, die Sie hier zusammengestellt haben. Aber die unterschiedlichen Formate, in denen wir veröffentlichen, sind zum einen an das Ministerium gerichtet, aber auch an die Öffentlichkeit gerichtet, um den politischen Meinungsbildungsprozess voranzubringen.

### **Cavaliere**

Kam es denn vor, dass Sie glaubten, die Politik instrumentalisieren die Ergebnisse des Forschungszentrums oder nutzte sie nicht bloß zur reinen Informationsgewinnung?

### **Kreienbrink**

Das klingt jetzt so negativ. Die Politik ist an Ergebnissen interessiert und je nachdem, ob man nach der Wahl oder unmittelbar vor einer Wahl ist, gibt es natürlich aus dem politischen Bereich immer das Interesse, Ergebnisse zu haben, die das eigene politische Handeln möglichst positiv aussehen lassen. Das ist, glaube ich, politikerinhärent. Unser Ansprechpartner ist in der Regel entweder das BAMF selbst, das keine politische Rolle hat, oder das Innenministerium, was in erster Linie Exekutive ist. Es besteht die Frage, wo fängt das Policy Making an und wer ist die Politik? Ist das Fachreferat schon Politik oder findet Politik weiter oben statt? Das ist ein bisschen unscharf. Aber natürlich gibt es immer wieder Situationen, wo man in der Kommunikation anschließend feststellt, okay, wir haben das jetzt veröffentlicht und ihr habt vielleicht eine Pressemitteilung gemacht und den Zuschlag, den ihr in der Pressemitteilung macht, hätten wir vielleicht anders gewählt. Aber die eine Seite will vielleicht auf ein bestimmtes Ergebnis hinweisen. Man kann manchmal feststellen, dass auf dasselbe Forschungsergebnis aus demselben Forschungsbericht möglicherweise ein Verband oder eine andere interessierte Partei sich vielleicht mit einer Pressemitteilung zu einem Forschungsergebnis äußert und dann feststellt, okay, die hat etwas ganz anderes aus dem Ergebnis herausgelesen oder interpretiert für die eigenen Zwecke die Ergebnisse noch mal ganz anders. Aber ich finde, Forschung, die Ergebnisse produziert, so ist zumindest unser Ansatz, produziert die Ergebnisse für die weitere Diskussion, mit dem Ziel, Politik besser zu machen. Dass die einzelnen politischen Akteure das Ergebnis jeweils anders wahrnehmen und anders nutzen, ist dann Sache der Akteure

### **Cavaliere**

Okay und damit sind wir schon am Ende angelangt. Vielen herzlichen Dank!