

THORSTEN HOLZHAUSER / ANDREAS SCHULZ

Einführung: Lobbyismus und parlamentarische Demokratie

Praktiken und Diskurse in historischer Perspektive

Lobbyismus gehört zu den wiederkehrenden Streitthemen parlamentarischer Demokratien. Wird die politische Interessenvertretung durch Lobbyistinnen und Lobbyisten von den einen als etablierte und legitime Praxis moderner repräsentativer Demokratie beschrieben, so gilt sie den anderen als Ausdruck einer „Schattenpolitik“¹ und als Einfallstor für illegitime Einflussnahme an den demokratischen Institutionen vorbei. Dass Lobbyismus „die Demokratie aushöhlt“, ist eine zentrale These des Vereins „Lobbycontrol“, einer lobbyismuskritischen NGO, die sich für Transparenz und Regulierung privater Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit einsetzt;² und doch sind auch solche zivilgesellschaftlichen Organisationen darauf angewiesen, sich selbst lobbyistischer Praktiken zu bedienen, um ihre Ziele zu erreichen. Parlamente spielen in diesen Debatten um Lobbyismus und Demokratie eine komplexe Rolle: Zum einen sind sie als Gesetzgeber und Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive in der Verantwortung, politisches Lobbying zu regulieren und zu überwachen. Wiederkehrende Diskussionen um die Einführung von „Lobbyregistern“ oder die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse in (vermeintlichen) Lobby-Affären bedeuten, dass Parlamenten Regelungskompetenz zur Machtbeschränkung von Lobbyismus in der repräsentativen Demokratie übertragen wird. Zugleich sind Parlaments-

1 Ulrich von Alemann / Florian Eckert: Lobbyismus als Schattenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 56 (2006), H. 15–16, S. 3–10; vgl. auch Markus Balsler / Uwe Ritter: *Lobbykratie. Wie die Wirtschaft sich Einfluss, Mehrheiten, Gesetze kauft*, München 2016.

2 Christina Deckwirth / Timo Lange: Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen, in: Website von Lobbycontrol, 2013, URL: <https://www.lobbycontrol.de/ueber-uns/lobbyismus-hoehlt-die-demokratie-aus-zehn-thesen> [11.9.2025].

mitglieder aber selbst Akteure politischen Lobbyings und dadurch wiederholt in Lobbyismus-Skandale verwickelt, wie beispielsweise in der sogenannten „Aserbaidtschan-Affäre“ 2017. Einzelnen deutschen Abgeordneten war damals vorgeworfen worden, sich an dubiosen Geschäften mit dem autoritären mitelasiatischen Regime beteiligt zu haben; ein weiterer inkriminierter Vorgang ist die sogenannte „Masken-Affäre“, bei der es um die Rolle von Mitgliedern des Bundestags und von Landtagen bei der Beschaffung von Atemschutzmasken während der Covid-19-Pandemie 2020/21 ging. Abgeordnete erscheinen damit zugleich als Adressaten, Beteiligte und Regulatoren politischen Lobbyings, und das nicht erst im 21. Jahrhundert.

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass die Rolle politischen Lobbyings in der parlamentarischen Demokratie – genauer: im parlamentarischen Raum – bisher in der Geschichtswissenschaft noch nicht systematisch betrachtet worden ist.³ Zwar haben Historikerinnen und Historiker wesentliche Forschungsarbeiten zu vielen Einzelphänomenen geleistet, die unter das Thema Lobbyismus subsumiert werden können. Zu nennen wären die historische Parlamentarismusforschung, die historische Verbändeforschung oder die historische Korruptionsforschung. Eine *historische Lobbyismusforschung*, die sich als solche versteht, ist aber bisher nicht entstanden.

Dies war die Ausgangslage, in der sich der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus vor einigen Jahren mit dem Vorschlag beschäftigte, im Rahmen der Reihe „Practising Democracy“ ein Kolloquium zum Thema Lobbyismus und parlamentarische Demokratie zu veranstalten. Dabei wurde in der Diskussion rasch deutlich, dass die Vorstellungen über die inhaltliche Bestimmung des Gegenstands und dessen historische Tiefendimension erheblich differierten. Einigkeit bestand darin, Lobbyismus zeitlich nicht von vorneherein als eine Begleiterscheinung parlamentarischer Demokratien und somit nicht erst im 20. Jahrhundert zu lokalisieren. Die Einbeziehung vergleichbarer Phänomene in den konstitutionellen Monarchien und der sich entfaltenden bürgerlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts eröffnet aus Sicht der Herausgeber die Chance, den vermuteten Zusammenhang zwischen Demokratisierung, Parlamentarisierung und der Formierung organisierter Interessen in diachroner historischer Perspektive zu betrachten.

3 Anders in den Politik- oder Rechtswissenschaften, vgl. z. B. Thomas von Winter / Julia von Blumenthal (Hg.): *Interessengruppen und Parlamente*, Wiesbaden 2014; Oliver Piechaczek: *Lobbyismus im Deutschen Bundestag*, Tübingen 2014; zur Vielzahl an Literatur zu Lobbyismus im Europäischen Parlament siehe die Beiträge von Ines Soldwisch und Hélène Michel in diesem Band.

Die Präferenz für ein zeitlich erweitertes und somit offeneres Konzept von Lobbyismus entthronte Veranstalter und Teilnehmende allerdings nicht der Verpflichtung, den Gegenstand inhaltlich zu präzisieren. Bei der Auswahl der Themen und Beiträge fand der aktuelle Forschungsstand insbesondere der Politik- und Sozialwissenschaften zentrale Berücksichtigung. Ein Vergleich zwischen den dort entwickelten gegenwartsbezogenen Definitionsangeboten und den Ergebnissen exemplarischer historischer Fallstudien zeigt durchaus Übereinstimmungen: Lobbyismus wird hier wie dort als elementarer Faktor politischer Entscheidungsprozesse in parlamentarischen Systemen betrachtet. Als gemeinsamer Ausgangspunkt und Verständigungsbasis bietet sich daher eine Minimaldefinition an, die Lobbyismus als den *Versuch organisierter Gruppen oder individueller Interessenten versteht, auf politische Entscheidungen in Exekutive und Gesetzgebung durch persönliche Intervention oder mittels beauftragter Fürsprecher kommunikativ Einfluss zu nehmen*. Gemeinsame Fragen und Diskussionsansätze ergeben sich vor allem in Hinblick auf das *Profil der Protagonisten*, auf *lobbyistische Strategien und Praktiken* sowie bei der Rekonstruktion öffentlicher *Legitimitätsdiskurse*. Diese Aspekte bildeten die Schwerpunktthemen der Tagung und sind wesentliche Gesichtspunkte dieses Bandes.

Bei der Auswahl der Beiträge wurde besonderer Wert auf die Berücksichtigung lobbyistischer Aktivitäten im parlamentarischen Raum gelegt. Bislang hatte die Forschung Lobbyismus primär im Bereich der Exekutive, in Ministerien, bei Staatssekretären und hohen Beamten, Referatsleitungen und Fachvertretern der nachgeordneten Administration verortet. Doch lassen sich Aktivitäten organisierter gesellschaftlicher Gruppen als auch einzelner Interessenten auf allen politischen Entscheidungsebenen und insbesondere in den Parlamenten beobachten: Bevorzugt adressiert werden die Mitglieder parlamentarischer Ausschüsse ebenso wie die Fach- und Arbeitskreise der Parteien; und ganz gezielt auch die Berichterstatter/Rapporteurs, Sprecherinnen und einzelne, für einflussreich erachtete Abgeordnete der Regierungsfractionen wie der Opposition.

Auf der Zeitachse betrachtet, stellt sich Lobbyismus als ein eng mit der selbsttätigen Organisation gesellschaftlicher Interessen verbundener Prozess dar. Dieser beginnt mit der Parlamentarisierung der konstitutionellen Monarchien im 19. Jahrhundert, als sich der Einfluss gesellschaftlicher Pressure-Groups wie beispielsweise der Chartisten in England, von politischen Vereinen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden geltend machte. Einen rechtlichen Rahmen erhielten lobbyistische Aktivitäten erstmals mit dem ersten Zusatz zur amerikanischen Verfassung von 1791 durch die Kodifizierung der Versammlungsfreiheit und des Petitionsrechts im modernen liberalen Ver-

fassungsstaat.⁴ Im deutschen Kaiserreich gewannen Reichstag und politische Parteien „als Einflussadressaten“ eine zunehmende Bedeutung. „Dabei bildeten sich Einflusstechniken heraus, die seitdem im parlamentarischen Geschäft üblich geworden sind“, wie Hans-Peter Ullmann bereits 1988 festgehalten hat.⁵ Die parlamentarische Präsenz privater Interessenvertreter manifestierte sich räumlich in der Konstituierung öffentlich zugänglicher Bereiche: Im britischen House of Commons separierten sich die große Vorhalle und kleinere Vorzimmer von den Arbeitsbereichen des Parlaments. In diesen Vorzimmern oder *Lobbies* fanden Begegnungen zwischen Besuchern und Abgeordneten statt. Semantisch wurden die Aktivitäten organisierter Interessengruppen im angelsächsischen Raum seit dem 18. Jahrhundert mit dem Begriff *Lobbyismus* konkret benannt. Die Bezeichnung wurde bald überall dort in Europa gebräuchlich, wo organisierte gesellschaftliche Gruppen erfolgreich auf den Zugang zu den Parlamenten und die legislative Berücksichtigung ihrer Interessen drängten.⁶

Lobbyismus erschien politischen Beobachtern von Beginn an vor allem als das Ergebnis wirtschaftlicher Machtkonzentration und politischen Einflussgewinns industrieller und agrarischer Interessengruppen. Entsprechend kritisch war die öffentliche Resonanz, auf die manche Nationalstaaten mit einer gegen marktbeherrschende Monopole gerichteten Kartellgesetzgebung nach dem Vorbild des 1890 vom amerikanischen Kongress verabschiedeten *Sherman Antitrust Act* reagierten.⁷ Die Debatte über Lobbyismus steht seither im Kontext der ordnungspolitischen Diskussionen darüber, welche Voraussetzungen und Regeln eine liberale Markt- und Konkurrenzökonomie benötigt. Gerieten zunächst also vor allem die Machtbeziehungen organisierter Wirtschaftsinteressen zu Exekutive und Parlament in den Fokus, schließt der Diskurs inzwischen alle Politikfelder und Berufsgruppen ein, in denen sich partikulare Interessen auf ähnliche Weise organisieren und geltend machen. Auch bei freien Berufen und akademischen Bildungseliten bildete die Vergesellschaftung gemeinsamer Interessen in Vereinen, Berufsorganisationen und

4 Vgl. Luigi Graziano: *Lobbying, Pluralism and Democracy*, London 2001, S. 11.

5 Hans-Peter Ullmann: *Interessenverbände in Deutschland*, Frankfurt am Main 1988, S. 120.

6 Vgl. den Beitrag von Paul Seaward in diesem Band; außerdem Andreas Schulz: *Demokratie praktizieren: Verein, Partei, Verband, Bewegung*, in: A. Biefang u. a. (Hg.): *Parlamentarismus in Deutschland von 1815 bis zur Gegenwart. Historische Perspektiven auf die repräsentative Demokratie*, Düsseldorf 2022, S. 55–81.

7 Harm G. Schröter: *Kartellierung und Dekartellierung 1890–1990*, in: *Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 81 (1994), S. 457–493; Tony A. Freyer: *Antitrust and Global Capitalism 1930–2004*, New York 2006.

Verbänden die Vorstufe und Voraussetzung professioneller Lobbyarbeit.⁸ Von der Basis gemeinsamer Interessenvertretung aus konnten partikulare Belange in einem sich ausdifferenzierenden politischen System auf allen relevanten Entscheidungsebenen erfolgversprechend adressiert werden.

Lobbyismus als Gegenstand der Politik- und Sozialwissenschaften

In Politik- und Sozialwissenschaft wird Lobbyismus weniger von den historischen Entstehungsvoraussetzungen her als unter demokratietheoretischen und prozessorientierten Gesichtspunkten betrachtet.⁹ Wie ein jüngst erschienenes interdisziplinäres Kompendium deutlich macht, stechen aktuell zwei kontroverse Deutungen heraus: Auf der einen Seite steht ein liberales Lobbyismus-Verständnis, das die Pluralität und produktive Vielfalt gesellschaftlicher Partizipationschancen akzentuiert. Die Artikulation von Interessen durch Lobbygruppen wird in dieser Sichtweise als konstitutiver Bestandteil demokratischer Meinungsbildung in einer pluralistischen Gesellschaft verstanden. Die kritische Gegenposition wiederum betont ungleiche Einflussmöglichkeiten lobbyistischer Akteure und sieht dadurch das Gleichheitsversprechen der Demokratie herausgefordert. Die Herausgeber des „Handbuch Lobbyismus“ geben eingangs ihre pluralistische Deutungspräferenz zu erkennen: „Nicht nur Unternehmen betreiben Lobbyismus, sondern auch NGOs, Bürgerinitiativen oder wir alle durch Teilnahme an Demonstrationen oder Spenden

8 Jürgen Kocka / Hannes Siegrist (Hg.): *Bürgerliche Berufe. Zur Sozialgeschichte der freien und akademischen Berufe im internationalen Vergleich*, Göttingen 1988; Heike Franz: *Zwischen Markt und Profession. Betriebswirte in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Bildungs- und Wirtschaftsbürgertum (1900–1945)*, Göttingen 1988; Werner Conze / Jürgen Kocka (Hg.): *Bildungsbürgertum im 19. Jahrhundert. Teil I: Bildungssystem und Professionalisierung im internationalen Vergleich*, Stuttgart 1985 und Teil 4: *Politischer Einfluss und gesellschaftliche Formation*, Stuttgart 1989.

9 Vgl. Manfred Strauch: *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*, Wiesbaden 1993; Ralf Kleinfeld / Ulrich Willems / Annette Zimmer: *Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung*, in: Dies. (Hg.): *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien*, Wiesbaden 2007, S. 7–35; Manfred Mai: *Regieren mit organisierten Interessen. Lobbyismus im Wandel*, in: Karl-Rudolf Korte / Timo Grunden (Hg.): *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2013, S. 307–315; Hans-Jörg Schmedes / Heike Kretschmer: *Interessen, Transparenz, Vertrauen – und die Legitimität von Politik*, in: von Winter / von Blumenthal, *Interessengruppen*, S. 311–333; Dieter Plehwe: *Einleitung: Lobbyismus und Demokratie*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): *Dossier Lobbyismus*, Bonn 2018, URL: <https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/lobbyismus/> [11.9.2025]; Florian Spohr: *Lobbyismus? Frag doch einfach! Klare Antworten aus erster Hand*, Tübingen 2023, v. a. S. 17–38.

an Parteien. All dies sind Spielarten und Ausprägungen des Lobbyismus und Symbol einer offenen Diskurskultur.¹⁰ Eine affirmative Position wie diese vermeidet einerseits eine definitorische Verengung auf wirtschaftliche Interessen, indem sie zivilgesellschaftliche Akteure wie beispielsweise Vereine oder Wohlfahrtsverbände in ihre Analyse einbezieht. Andererseits geht sie von der Voraussetzung gleichberechtigter Interessenartikulation aus und unterschätzt die Asymmetrie gesellschaftlicher Partizipationschancen. Zu konstatieren ist zumindest, dass eine liberale Lobbyismusdefinition im Widerspruch zur öffentlichen Problemwahrnehmung steht.

Mit einem nahezu wertneutralen Lobbyismus-Begriff operiert auch die *Global Governance*-Forschung. Unter einer *Output*-orientierten Perspektive wird auch hier einem partizipatorischen Pluralismus hohe Problemlösungskapazität zugeschrieben. Ein machtpolitischer Interessenausgleich findet demnach auf der horizontalen Ebene interaktiver Kooperationen und Aushandlungsprozesse global vernetzter Organisationen und Bewegungen (Lobbyisten) mit den Entscheidungsträgern supranationaler Institutionen statt.¹¹ *Global Governance* räumt lobbyistischen Akteuren prinzipiell politische Gleichrangigkeit mit staatlichen Institutionen sowie weitreichende Entscheidungskompetenzen ein, obgleich Lobbyistinnen und Lobbyisten über kein demokratisches Mandat verfügen. Gegen ein solchermaßen objektiviertes Lobbyismusverständnis spricht demokratie- und rechtstheoretisch die ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Einflussmöglichkeiten.¹² Auch das Argument der *Global Governance*-Forschung, die Mobilisierung lobbyistischer Sachkompetenz im Vorfeld staatlicher Gesetzgebung trage zur gemeinwohldienlichen Informationsvermittlung bei, erscheint deshalb vordergründig. Ihm steht die machtsociologische Erkenntnis gegenüber, dass es lobbyistischen Akteuren in erster Linie um langfristige „Beziehungspflege bzw. den Aufbau von Sozialkapital“ zugunsten

10 Andreas Polk / Karsten Mause: Vorwort der Herausgeber, in: Dies.(Hg.): Handbuch Lobbyismus, Wiesbaden 2023, S. V-VIII, hier VI. Klassische Referenzstudie der Pluralismustheorie ist Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien, Baden-Baden 2011.

11 Überblick über Global Governance-Theorien: Maria Behrens (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung. Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden 2015. Kritisch David Held: Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge 1995; Ottfried Höffe: Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 2002.

12 Ulrich Battis: Lobbyismus aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, in: Polk/Mause, Handbuch, 2023, S. 98 f.

ihrer Sonderinteressen geht, aus der nicht zwangsläufig gemeinwohlkonforme Lösungen resultieren.¹³

Diese Einschätzung deckt sich mit den Erkenntnissen der historischen Verbandsforschung, die mit Blick auf das späte 19. Jahrhundert konstatierte, dass „Verbände keineswegs die Demokratisierung förderten, sondern einem *antidemokratischen Pluralismus* Vorschub leisteten.“¹⁴ Einige wenige Exponenten radikaler Globalisierungs- und Kapitalismuskritik gehen so weit, nicht-staatlichen Akteuren, vor allem wenn diese Wirtschaftsinteressen verfolgen, als „Lobbyisten ohne Mandat“ pauschal jegliche Legitimation zur Partizipation an politischen Entscheidungen abzusprechen. Neoliberalismus und Lobbyismus werden in dieser Sichtweise zu Chiffren für die fortschreitende Deregulierung und Fremdsteuerung nationalstaatlicher Demokratien durch weltweit vernetzte Lobbyakteure.¹⁵

Lobbyismuskritisch im Ansatz sind auch jene Studien, die eine sektorale Dominanz wirtschaftlicher Interessengruppen beschreiben.¹⁶ Strukturelle Ungleichgewichte bewirkten, so ihr Argument, eine Übermacht ressourcenstarker Großkonzerne im politischen Raum vor allem dort, wo der Staat ein Vertretungsmonopol einzelner Marktakteure akzeptiere. Das entstehende Geflecht privilegierter Zugangschancen einzelner Lobbyistengruppen mit institutionell etablierten Kommunikationskanälen zwischen Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik wird in der Forschung seit den 1980er Jahren unter dem Leitbegriff *Neokorporatismus* diskutiert.¹⁷ Insbesondere über die Verflechtungsbeziehungen in den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses liegen empirische Untersuchungen vor.¹⁸ Die „Übermacht der Wirtschaftsvertretun-

13 Peter Graeff: Lobbyismus aus soziologischer Perspektive, in: Polk/Mause, Handbuch, S. 112.

14 Ullmann, Interessenverbände, S. 121.

15 Colin Crouch: Postdemokratie, Frankfurt am Main 2009.

16 Thomas Leif / Rudolf Späth (Hg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Opladen 2003; Dies. (Hg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn 2006.

17 Zum Begriff und Forschungskonzept: Ulrich von Alemann und Rolf G. Heinze: Kooperativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: Dies. (Hg.): Neokorporatismus, Frankfurt am Main 1981, S. 43–62; Rolf G. Heinze, Verbändepolitik und „Neokorporatismus“. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen, Opladen 1981; Andrew Cox / Noel O’Sullivan: The Corporate State: Corporatism and the State Tradition in Western Europe, Aldershot 1988; Peter Lösche: Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007, S. 107–111; kritisch dazu Klaus von Beyme: Der Neokorporatismus: neuer Wein in alte Schläuche?, in: Geschichte und Gesellschaft 10 (1984), H. 2, S. 211–233.

18 Christian Deubner: Die Atompolitik der europäischen Union und die Gründung von Euratom, Frankfurt am Main / New York 1977; Thomas Rhenisch: Europäische Integration und industrielles Interesse. Die deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Wirt-

gen“ in der EU ist vor einigen Jahren statistisch auf etwa 70% berechnet worden, wobei der Anteil der NGOs an den registrierten Lobby-Organisationen bis 2016 auf mehr als 25% angewachsen sei.¹⁹ Verstärkt das strukturelle Übergewicht wirtschaftlicher Interessenverbände das allseits konstatierte Demokratiedefizit der Europäischen Union, oder signalisiert die tendenzielle Einflusszunahme zivilgesellschaftlicher Lobbyorganisationen gerade umgekehrt einen Partizipationsgewinn für Teile der Bevölkerung? Ist Lobbyismus ein Ausweis antidemokratischer Einflussnahme, oder muss er gar im Gegenteil als Form „multipler Demokratie“²⁰ jenseits repräsentativer Institutionen angesehen werden? Auf diese kontroversen Deutungsparadigmen spitzt sich die aktuelle Lobbyismuskussion zu.

Für die Ebene der europäischen Nationalstaaten hat die ältere historisch-soziologische Verbandsforschung vergleichbare Prozesse korporativer Vermachtung bereits im späten 19. identifiziert.²¹ Sie nahm primär den Industrielobbyismus und die institutionalisierten „korporativen“ Beziehungen der Großverbände zur Ministerialbürokratie in den Blick, während Lobbyisten im parlamentarischen Raum bis heute von der historischen Forschung wenig Beachtung geschenkt wird.²² Vom kritischen Impetus dieser wirtschaftsgeschichtlichen Studien der 1970er und 1980er Jahre heben sich sozialwissenschaftliche Abhandlungen über den Lobbyismus parlamentarischer Demokratien deut-

schaftsgemeinschaft, Stuttgart 1999, S. 31 ff; Leon Arvid Lieblang: Staat und Windenergie. Steuerungsherausforderungen und Steuerungspotentiale, Baden-Baden 2024.

19 Christian Lahusen: Europäisches Lobbying. Ein Berufsfeld zwischen Professionalismus und Aktivismus, Frankfurt am Main / New York 2020, S. 31. Vgl. auch Richard Balmer / Didier Chabanet: European Governance and Democracy. Power and Protest in the EU, Lanham 2008; Beate Kohler-Koch / Christine Quittkat: Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt am Main 2010.

20 Paul Nolte: Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie, in: APuZ 61 (2011), H. 1–2, S. 5–12.

21 Ullmann, Interessenverbände, S. 58 ff und 114 ff; vgl. Dirk Stegmann: Die Erben Bismarcks. Parteien und Verbände in der Spätphase des Wilhelminischen Deutschlands, Köln 1970; Heinrich August Winkler (Hg.): Organisierter Kapitalismus, Göttingen 1974; Klaus von Beyme: Interessengruppen in Deutschland, München 1980; Jürgen Weber: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981; zuletzt Ulrich von Alemann: Lobbyismus – eine Geschichte der Begriffe und Formen von Interessenpolitik, in: Polk/Mause, Handbuch, S. 9–14.

22 Heinz Josef Varain (Hg.): Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973; Walter Simon: Macht und Herrschaft der Unternehmerverbände: BDI, BDA und DIHT im politischen System der BRD, Köln 1976; Eine seltene Ausnahme ist das biografische Porträt eines parlamentarischen Agrarlobbyisten: Johann Kirchinger: Michael Horlacher: ein Agrarfunktionär in der Weimarer Republik, Düsseldorf 2011.

lich ab. Sie differenzieren nämlich zwischen öffentlich sichtbarer, geregelter Lobbytätigkeit großer Wirtschaftsverbände und einer intransparenten, klandestinen Praxis an der Grenze zur Korruption. Normatives Leitmodell ist eine marktwirtschaftlich organisierte, pluralistische und partizipatorische Demokratie, in der faire Wettbewerbsbedingungen existieren und unterschiedliche Interessen prinzipiell gleichberechtigt zur Geltung kommen.²³ Solchermaßen domestiziert, erscheint Lobbyismus als demokratiekompatibel, gemeinwohlverträglich und funktional – kurzum: als „elementares, legitimes Mittel in einer Demokratie.“²⁴ Liegen die genannten Voraussetzungen vor, ist in der Terminologie der Politikwissenschaft eine systemkonforme *Input*-Legitimität lobbyistischer Aktivitäten gegeben.

Dass der Idealzustand gleicher Zugangschancen aller Interessenten zur politischen Entscheidungsebene unerreichbar ist, wird generell konzediert. Tatsächlich setzen sich starke Interessen großer Mitgliederverbände (Unternehmen und Gewerkschaften) gegenüber unorganisierten, schwachen Lobbygruppen leichter durch. Das Problem unterschiedlicher Ressourcenausstattung und daraus resultierend ungleicher Zugangsmöglichkeiten zur politischen Entscheidungsebene führt zu neo-korporatistischen Arrangements, zur „Mitregierung der Verbände“²⁵ – eine Konstellation, die für die Nachkriegsordnung Europas, die Entstehung der Europäischen Gemeinschaft und insbesondere auch die Gründungsgeschichte der Bundesrepublik und das „Wirtschaftsmodell Deutschland“ von großer Bedeutung ist.²⁶ Historisch lassen sich Kontinuitäten kooperativer Verflechtungen in dem Abkommen der Zentralarbeitsgemeinschaft zwischen Industrie und Gewerkschaften in der Revolution 1918/19 oder bereits in dem im August 1913 gegründeten, weitgehend wirkungslosen „Kartell der schaffenden Stände“ aus Landwirtschaft, Mittelstand und Schwerindustrie erkennen.²⁷

23 Zum Forschungsstand: Annette Zimmer: Lobbyismus aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in: Polk/Mause, Handbuch Lobbyismus, S. 24 ff; Lösche, Verbände und Lobbyismus, S. 9–22; außerdem Philippe C. Schmitter: Neo-Corporatism and the State, Florenz 1984 und Ders./ Gerhard Lehbruch (Hg.): Patterns of Corporatist Policy-Making, London 1982; Ders.: The Changing Politics of Organised Interests, in: West European Politics 31 (2008), S. 195–210; Gerhard Lehbruch: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden 2003.

24 Lösche, Verbände und Lobbyismus, S. 20.

25 Zimmer, Lobbyismus, S. 24 ff.

26 David Gilgen / Christopher Kopper / Andreas Leutzsch (Hg.): Deutschland als Modell? Rheinischer Kapitalismus und Globalisierung seit dem 19. Jahrhundert, Bonn 2010.

27 Werner Abelshauer: Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: Ders. (Hg.): Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat, Stuttgart 1987, S. 147–170.