



# Lobbyismus und parlamentarische Demokratie

Beobachtungen aus historischer  
Perspektive

Herausgegeben von  
Thorsten Holzhauser und Andreas Schulz

---

Geschichte

---

Franz Steiner Verlag

---

Stiftung Bundespräsident

**Theodor  
Heuss**      **Haus**

Zeithistorische Impulse | 17



ZEITHISTORISCHE IMPULSE | Band 17

Wissenschaftliche Reihe der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus

[www.steiner-verlag.de/brand/Zeithistorische-Impulse](http://www.steiner-verlag.de/brand/Zeithistorische-Impulse)

Stiftung Bundespräsident

**Theodor  
Heuss Haus**

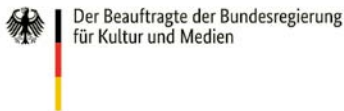
# Lobbyismus und parlamentarische Demokratie

Beobachtungen aus historischer Perspektive

Herausgegeben von  
Thorsten Holzhauser und Andreas Schulz

Franz Steiner Verlag

Die Stiftung wird vom Bund finanziert mit Mitteln aus dem Haushalt des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.



Umschlagabbildung:

The Lobby of the House of Commons, 1886 by Liborio Proserpi („Lib“) oil on canvas, NPG 5256 © National Portrait Gallery, London

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über [dnb.d-nb.de](http://dnb.d-nb.de) abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Der Verlag behält sich sämtliche Rechte an seinen Inhalten für kommerzielles Text- und Data-Mining im Sinne von §44b UrhG ausdrücklich vor. Die Inhalte dürfen nicht zur Entwicklung, zum Training und/oder zur Anreicherung oder Vergleichbarem von KI-Systemen, insbesondere von generativen KI-Systemen, verwendet werden. Ebenso ist die Erfassung und Speicherung der Inhalte durch digitale, fotomechanische oder durch ähnliche Verfahren zu den vorgenannten Zwecken untersagt.

© Franz Steiner Verlag GmbH 2026

Maybachstraße 8, 70469 Stuttgart

[service@steiner-verlag.de](mailto:service@steiner-verlag.de)

[www.steiner-verlag.de](http://www.steiner-verlag.de)

Layout und Herstellung durch den Verlag

Druck: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-515-14152-9 (Print)

ISBN 978-3-515-14169-7 (E-Book)

DOI 10.25162/9783515141697

## Vorwort

**W**as machen Lobbyistinnen und Lobbyisten im Parlament? Wie gestaltet sich ihr Verhältnis zu den Abgeordneten? Und welche Rolle spielt Interessenvertretung im modernen Parlamentarismus? Mit diesen und weiteren Fragen beschäftigte sich das Theodor-Heuss-Kolloquium 2023, das am 12. und 13. Oktober 2023 gemeinsam von der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus und der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien (KGParl) in Berlin ausgerichtet wurde.

Unter dem Titel „Lobbyismus und parlamentarische Demokratie. Praktiken und Diskurse im 19. und 20. Jahrhundert“ trafen sich 45 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus unterschiedlichen Disziplinen im Gebäude der Leibniz-Gemeinschaft in Berlin, um das Beziehungsgeflecht zwischen Parlamentariern und Lobbyisten zu ergründen und seine historische Entwicklung bis in die Gegenwart zu diskutieren. Damit sollte zugleich der Versuch unternommen werden, zentrale Fragen einer historischen Lobbyismusforschung herauszuarbeiten und ihre Anknüpfungspunkte an die Geschichte des Parlamentarismus und der liberalen Demokratie deutlich zu machen.

Die Ergebnisse der Tagung werden in diesem Sammelband präsentiert. Für seine Entstehung sind wir einer ganzen Reihe von Personen zu Dank verpflichtet: Der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus hat die konzeptionelle Vorbereitung und Weiterentwicklung des Kolloquiums mit seiner Expertise engagiert begleitet. Pia Grundheber, Verena Mink, Isabel Heide und Annika Klein von der KGParl sowie Renate Fröhlich-Wellmann von der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus haben auf vielen Ebenen für die perfekte Organisation des Kolloquiums in Berlin gesorgt. Wertvolle Unterstützung leisteten unsere Kolleginnen und Kollegen vor Ort, nicht zuletzt der Präsident der KGParl, Dominik Geppert,

und der damalige Geschäftsführer der Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, Thomas Hertfelder. Die redaktionelle Bearbeitung des Bandes wurde maßgeblich unterstützt durch Lukas Schulze-Melling, Tobias Lauer, Lisa Königsmann und Andra Neumann. Ihnen allen danken wir ebenso wie Johannes Klemm, Sarah Schäfer und Melina Temme vom Franz Steiner Verlag in Stuttgart. Nicht zuletzt gilt unser Dank den Autorinnen und Autoren dieses Bandes.

Stuttgart und Berlin, im April 2026  
Andreas Schulz und Thorsten Holzhauser

# Inhalt

## **Begriffe – Theorien – Synthesen**

- 13 *Thorsten Holzhauser / Andreas Schulz*  
Einführung: Lobbyismus und parlamentarische Demokratie.  
Praktiken und Diskurse in historischer Perspektive
- 39 *Paul Seaward*  
Lobbying, Advocacy and Corruption. Parliament and the Operation  
and Boundaries of Legitimate Politics in Britain
- 61 *Joline Schmallenbach*  
Sprachliche Legitimierungsstrategien. Eine qualitative  
Argumentationsanalyse aktueller Lobby Schreiben an den Deutschen  
Bundestag

## **Lobbyismus als Praxis in Reichstag und Bundestag**

- 91 *Andreas Schulz*  
Wirtschaftslobbyismus und Kolonialpolitik im Reichstag. Die  
Kontroverse um die Einrichtung von Reichspostdampferlinien  
1884/85
- 117 *Thorsten Holzhauser*  
Parlamentarier und Lobbyist? Theodor Heuss im Reichstag 1924–1928

- 145 *Barbara von Hindenburg / Benedikt Wintgens*  
Lobbyismus in der Bonner Republik. Räume, Strukturen, Muster
- 173 *Michael Neumann*  
Katholisches Büro und staatliche Ehescheidung. Die katholische Interessenvertretung beim Familienrechtsänderungsgesetz 1961
- 201 *Wolfgang Dierker*  
„Politischer Strompreis“ oder „kleine Zehenwackelei“? Lobbying für Erneuerbare Energien in den 1980er Jahren

### **Nationale Diskurse und Regulierungsversuche**

- 233 *Tobias Kaiser*  
Der Weimarer Reichstag und das Problem des Lobbyismus
- 263 *Sven Jüngerkes*  
Von der „Ehrenordnung“ zur „Verhaltensregel“. Der Umgang mit Lobbyismus und Nebentätigkeiten im Bundestag 1949–1972
- 291 *Volker Stalmann*  
Lobbyismus-Diskurse im Deutschen Bundestag. Die Beschaffung des Schützenpanzers HS 30 und des Starfighter F 104G

### **Lobbyismus jenseits nationaler Grenzen**

- 319 *Jonas Anderson*  
Werben für den König. Henry S. Sanford und die amerikanische Unterstützung der Kongo-Pläne Leopolds II.
- 349 *Jan Rubkopf*  
Transnationaler Regierungslobbyismus. Das Bundesvertriebenenministerium und der United States Displaced Persons Act (1949–1952)
- 371 *Ines Soldwisch*  
Mehr Macht – mehr Lobbyismus – mehr Transparenz? Eine kurze Geschichte der Lobbyregelungen des Europäischen Parlaments

- 387 *Hélène Michel*  
The Emergence of Lobby Control at the European Parliament.  
Transparency Measures and the Redefinition of European Democracy
- 405 Die Autorinnen und Autoren des Bandes
- 407 Personenregister



## **Begriffe – Theorien – Synthesen**



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“<sup>1</sup> 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;<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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: *Vierteljahrschrift 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> *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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.“<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

Lobbyismuskritisch im Ansatz sind auch jene Studien, die eine sektorale Dominanz wirtschaftlicher Interessengruppen beschreiben.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Insbesondere über die Verflechtungsbeziehungen in den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses liegen empirische Untersuchungen vor.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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“<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> Solchermaßen domestiziert, erscheint Lobbyismus als demokratiekompatibel, gemeinwohlverträglich und funktional – kurzum: als „elementares, legitimes Mittel in einer Demokratie.“<sup>24</sup> 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“<sup>25</sup> – 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

---

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 Lehmbuch (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 Lehmbuch: 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.

Insofern aus Sonderbeziehungen zwischen Staat und Wirtschaft Wohlfahrtsdividenden entstehen und in „konzertierten Aktionen“ die Interessen großer Bevölkerungsgruppen politisch repräsentiert sind,<sup>28</sup> ist aus politikwissenschaftlicher Sicht eine systemfunktionale *Output*-Legitimität lobbyistisch-korporatistischer Aktivitäten gegeben.<sup>29</sup> In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass sich Lobbyismus nicht durch demokratische Verfahren legitimiert, sondern durch effiziente Beratungskapazität und Problemlösungskompetenz.<sup>30</sup> Die „Einbeziehung funktional bedeutsamer Interessen“ sei angesichts struktureller Informationsdefizite und einer daraus resultierenden eingeschränkten Handlungskompetenz politischer Akteure unerlässlich.<sup>31</sup> Das Engagement von Interessengruppen wird aus dieser Perspektive zur „Schmiere im System, die alles effizienter mache“.<sup>32</sup> Die Kehrseite hiervon stellt ein tendenziell unvermeidlicher Bedeutungsverlust der Parlamente dar, die mehr und mehr als Vollzugsorgane lobbyistischer „Beratung“ erscheinen. Die bereits gängige Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure wie Kanzleien und Politikberatungsunternehmen an der Formulierung zunehmend komplexer Gesetzestexte deutet in diese Richtung und beeinflusst nicht nur die Exekutive, sondern auch das parlamentarische Verfahren. Thomas Leif sah daher schon vor anderthalb Jahrzehnten die Gesetzgebungskompetenz der Parlamente infrage gestellt: „In welchem Maße gibt die etablierte Politik freiwillig ihre Autonomie auf und umgeht damit klassische parlamentarische Spielregeln?“<sup>33</sup>

### Historische Lobbyismusforschung

Gemessen an politikwissenschaftlichen Systematisierungsleistungen nimmt sich der Beitrag der Geschichtswissenschaft zur Lobbyismusforschung auf den ersten Blick vergleichsweise bescheiden aus. Es mangelt zweifellos an

---

28 Andrea Rehling: *Konfliktstrategie und Konsenssuche in der Krise. Von der Zentralarbeitsgemeinschaft zur Konzertierten Aktion*, Baden-Baden 2011.

29 Christian Lahusen: *Europäisches Lobbying*, Frankfurt am Main 2020, S. 50; vgl. auch Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke 2017.

30 Fritz Scharpf: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main 1999.

31 So die Argumentation bei v. Alemann/Heinze, *Kooperativer Staat*, S. 57f. Vgl. auch Ulrich von Alemann, *Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung*, in: APuZ 50 (2000), H. 26–27, S. 3–15.

32 Silke Friedrich: *Starke und schwache Interessen: Asymmetrien der Interessenvermittlung*, in: Polk/Mause, *Handbuch*, S. 435–456, hier S. 436.

33 Thomas Leif: *Von der Symbiose zur Systemkrise*, in: APuZ 60 (2010), H. 19, S. 3–9, Zitat S. 3.

Synthesen, weshalb auch das Phänomen selbst selten konkret beschrieben oder diskutiert worden ist.<sup>34</sup> Dass die Geschichtswissenschaft im bereits zitierten „Handbuch Lobbyismus“ nicht vertreten ist (und der historische Überblicksbeitrag von einem Politikwissenschaftler stammt), spricht Bände. Das hat auch damit zu tun, dass sich die historische Zunft bisher zurückhaltend gezeigt hat, den politisch aufgeladenen und semantisch umkämpften Begriff des Lobbyismus als analytische Kategorie zu akzeptieren oder eigene Befunde auf die gegenwartsbezogene Lobbyismusforschung zu beziehen.

Zudem stellen sich einige methodische Herausforderungen, denen eine historische Lobbyismusforschung begegnen muss. Für die Geschichtswissenschaft lässt sich Lobbyismus vor allem auf der Ebene institutioneller Kommunikationsbeziehungen, zum Beispiel zwischen Verbandsvertretern und Ministerialbürokratien beobachten, wo er oft auch schriftlichen Niederschlag in den Archiven findet. Lobbyismus beruht aber ganz wesentlich auch auf persönlichen Kontakten im politischen Raum. Dort findet er als interpersonale Kommunikation meistens diskret und außerhalb formalisierter Geschäftsbeziehungen statt. Private Kommunikationskanäle und verborgene Kontaktzonen hinterlassen also kaum verwertbare Spuren. Das gilt auch für die elektronische Kommunikation des 21. Jahrhunderts zwischen privater und beruflicher Nutzung, wie neueste Diskussionen um die Löschung von Chatnachrichten von Politikerinnen und Politikern zeigen.<sup>35</sup> Netzwerkanalysen können dieses Quellenproblem nur teilweise kompensieren.

Trotz dieser methodischen Probleme kann die historische Forschung auf eine lange Kontinuität empirischer Fallstudien aufbauen, die durchaus geeignet sind, systematischen Analysen die fehlende diachrone Entwicklungsperspektive zu verleihen. Erst in einer längeren Sichtachse nämlich wird Lobbyismus im historischen Kontext von Parlamentarisierung, Liberalisierung und Demokratisierung, also von den Voraussetzungen seiner Entstehung her, erkennbar und entlang der bis in die Gegenwart anhaltenden Legitimitätsdiskurse rekonstruierbar. Insbesondere die Unternehmens- und Verbandsforschung sowie speziellere Studien zu Lobbygruppen, etwa zu den

---

**34** Eine Ausnahme ist Rehling, *Konfliktstrategie*, S. 14–29; vgl. auch ältere begriffsgeschichtliche Überblicke bei Hans-Jürgen Puhle: *Historische Konzepte des entwickelten Industriekapitalismus*. „Organisierter Kapitalismus“ und „Korporatismus“, in: *Geschichte und Gesellschaft* 10 (1984), H. 2, S. 165–184 und Ulrich Nocken: *Korporatistische Theorien und Strukturen in der deutschen Geschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts*, in: Alemann/Heinze, *Neokorporatismus*, S. 17–43, und Ullmann, *Interessenverbände*, S. 58–68.

**35** Vgl. Sebastian Fellner: *Ups, gelöscht? Wir müssen SMS von Politikerinnen sichern*, in: *Der Standard*, 15.5.2025, URL: <https://www.derstandard.at/story/3000000269929/ups-geloescht-wir-muessen-sms-von-politikerinnen-sichern> [11.9.2025].

Kolonial- und Flottenvereinen im Kaiserreich, Forschungen zum Einfluss von Schwerindustrie und Medienkonzernen in der Weimarer Republik oder Feldstudien zum Agrarlobbyismus der Bundesrepublik haben Wesentliches zur inhaltlichen Bestimmung des neuzeitlichen Lobbyismus beigetragen.<sup>36</sup>

Ein starker Impuls, sich mit Lobbyismus näher zu beschäftigen, kommt von der Historischen Korruptionsforschung. Der dort verwendete Korruptionsbegriff umfasst nicht allein Straftatbestände, sondern schließt generell auch lobbyistische Praktiken ein, die zeitgenössisch als gemeinwohlgefährdend angesehen und im Zusammenhang mit Korruption diskutiert wurden. Die historische Forschung schließt damit an eine in der zeitgenössischen Diskussion offensichtliche semantische Nähe zwischen beiden Phänomenen an.<sup>37</sup> Durch die Einbeziehung dieses Diskussionskomplexes wird deutlich, wie und weshalb bis in aktuelle Bewertungen von Lobbyismus hinein moralische Werturteile über Personen und deren Verhalten einfließen. So wie Korruptionstatbestände über jeweils geltende Rechtsnormen variabel definiert worden sind, variiert auch die Reglementierung lobbyistischer Praktiken, die immer wieder neu ausgehandelt wird.<sup>38</sup> Dass Lobbyismus trotzdem wiederholt in den Verdacht der Korruption geraten ist, lässt es notwendig erscheinen, den jeweils spezifischen Kontext vor dem Hintergrund jeweils aktualisierter gesellschaftlicher Bewertungsmaßstäbe zu beachten. Von diesem gemeinsamen methodischen Ansatzpunkt gehen die Beiträge des vorliegenden Bandes aus.

---

**36** Carl Böhret: Aktionen gegen die „Kalte Sozialisierung“ 1926-1930. Ein Beitrag zum Wirken ökonomischer Einflussverbände in der Weimarer Republik, Berlin 1966; Dankwart Guatzsch: Macht durch Organisation: die Grundlegung des Hugenbergschen Presseimperiums, Düsseldorf 1974; Bernd Weisbrod: Schwerindustrie in der Weimarer Republik. Interessenpolitik zwischen Stabilisierung und Krise, Wuppertal 1978; Axel Griesmer: Massenverbände und Massenparteien im Wilhelminischen Reich: zum Wandel der Wahlkultur 1903-1912, Düsseldorf 2000; Johann Kirchinger: Die Bauern, ihre Verbände und der Staat: eine Untersuchung zum Verhältnis von Partizipation und Administration, Düsseldorf 2011; Klaus Wernecke / Peter Heller: Medienmacht und Demokratie in der Weimarer Republik: das Beispiel des Medienzaren und vergessenen Führers Alfred Hugenberg, Frankfurt am Main 2023.

**37** Ulrich von Alemann und Florian Eckert subsumieren daher auch Nötigung, Erpressung und Korruption unter das Phänomen Lobbyismus, vgl. Alemann/Eckert, Lobbyismus, S. 4.

**38** Jens Ivo Engels: Politische Korruption in der Moderne. Debatten und Praktiken in Großbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert, in: HZ 282 (2006), S. 313-350; Andrea Perthen: Korruption kritisieren. Die Genese politischer Korruptionsskandale in der frühen Bundesrepublik, Köln 2021, S. 15 ff.

## Parlamente als Kontaktzonen von Lobbyismus

Entgegen der verbreiteten Annahme, dass Lobbyistinnen und Lobbyisten in erster Linie Einfluss auf Regierungen und Ministerialbürokratien nehmen, unterstreichen die Beiträge dieses Bandes die Bedeutung des Parlaments als Arena lobbyistischer Aktivitäten. Ob das britische *House of Commons*, der amerikanische Kongress oder der Reichstag der Kaiserzeit und der Weimarer Republik: Schon im 19. und 20. Jahrhundert wurde Lobbyismus als Begleiterscheinung parlamentarischer Praxis beschrieben und als Herausforderung für diese wahrgenommen. Waren Parlamente seit ihrer Entstehung Kontaktzonen zwischen Entscheidungsträgern und Interessenrepräsentanten, so entstand mit der Entwicklung moderner parlamentarischer Systeme eine „lobbying industry“ als Berufsfeld „parlamentarischer Agenten“ und „Interessenten“, wie lobbyistische Akteure zunächst bezeichnet wurden. Wie die Beiträge von *Paul Seaward* und *Andreas Schulz* in diesem Band hervorheben, gingen dieser Entwicklung mehrere Prozesse voraus: Nationsbildung und Industrialisierung, die Expansion von Handel, Kapital-, Waren- und Personenverkehr sowie der europäische Kolonialismus und Imperialismus. Von den Hauptstädten bis in die Provinz etablierte sich der zentralisierte Verwaltungs- und Interventionsstaat durch Bürokratisierung und Regulierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Konzentrierten sich die Einflussversuche lobbyistischer Akteure deshalb zunächst auf die Exekutive, dehnten sich deren Aktivitäten mit der Parlamentarisierung der Regierungssysteme mehr und mehr auf die Legislative aus.

Lobbyistische Akteure waren bis zum 20. Jahrhundert oftmals Anwälte und Kanzleien, die im Auftrag ihrer Klienten an die Parlamentarier herantreten. Das Herbeiführen sogenannter *private bills* durch parlamentarische Agenten im britischen Unterhaus markiert den Beginn modernen Lobbyings. Wenn die gegenwartswissenschaftliche Lobbyismusforschung daher in Anwaltskanzleien und Agenturen „neue Akteure“ auf dem Feld der Interessenvertretung sieht, so muss dies aus historischer Sicht relativiert werden.<sup>39</sup> Wie in diesem Band deutlich wird, traten auch Mitglieder von Unternehmensvorständen, von Verbandsspitzen oder gar von ausländischen Regierungen gegenüber Parlamentsabgeordneten als Lobbyisten auf. Sie alle versuchten, die Interessen ihrer jeweiligen Institutionen durchzusetzen, indem sie persönliche Beziehungen knüpften und die Kommunikation mit ausgewählten Abgeordneten systematisierten. Auf diese Weise versuchten sie, sich auch gegen-

---

39 Martin Döhler: Externe Akteure im Gesetzgebungsprozess, in: Polk/Mause, Handbuch, S. 369–384, hier S. 369.

über Konkurrenten einen Vorteil zu verschaffen. Lobbyismus wurde damit zu einem Instrument im Wettbewerb um Einfluss und Vorteile. Voraussetzungen und Merkmale erfolgreichen Lobbyings lassen sich durchaus im Sinne eines „Berufsprofils“ definieren. So zählen zu den individuellen „Handlungsqualitäten“<sup>40</sup> eines Lobbyisten vor allem Seriosität, Reputation, Umgangsformen und andere sozio-kulturelle Kompetenzen, nicht zuletzt durch besondere Begabung zur Zielgruppenansprache und Netzwerkpflege.

Im parlamentarischen Raum waren es nicht selten ehemalige oder gar aktive Parlamentarier, die ihr Wissen und ihre Netzwerke nutzten, um sich als Lobbyisten zu betätigen, ein Phänomen, das in der modernen Forschung als „Seitenwechsel“, „Drehtür-Effekt“ oder (wenn noch aktiv) unter dem Begriff der „Nebentätigkeit“ bezeichnet und problematisiert wird.<sup>41</sup> In einer funktionierenden Demokratie, in der die Karrieren von Abgeordneten durch Wahl und Abwahl zwangsläufig volatil sind, scheint ein solcher personeller Austausch zwischen Politik und Lobbyismus naheliegend; wo sich Abgeordnete nicht darauf verlassen können, auch nach der Wahl wieder dem Parlament anzugehören, liegt es in deren Interesse, auch während ihrer Abgeordnetentätigkeit enge Beziehungen zur Wirtschaft oder zu Verbänden zu pflegen. Umgekehrt versprechen sich Unternehmen und Interessengruppen mehr Einfluss auf politische Entscheidungen, wenn Sie einzelne Parlamentarier an sich binden.

Entsprechend ist es im Parlamentarismus auch heute keine Seltenheit, dass Abgeordnete neben ihrem parlamentarischen Mandat als Interessenvertreter im Dienst außerparlamentarischer Gruppierungen agieren, also eine Doppelrolle als „Diener vieler Herren“ spielen.<sup>42</sup> Wie die Beiträge von *Paul Seaward*, *Andreas Schulz*, *Tobias Kaiser* und *Thorsten Holzhauser* zeigen, war diese „personelle Penetration“<sup>43</sup> der Parlamente durch Verbände und Interessengruppen schon im 19. und frühen 20. Jahrhundert weit verbreitet und ließ die Grenzen zwischen Lobbyierenden und Lobbyierten regelmäßig verschwimmen. Die Bildung „innerer Lobbies“ gehörte lange Zeit zu den gängigen Strategien von Interessenverbänden, die gezielt versuchten, eigene Mitglieder ins Parlament zu bringen oder Abgeordnete als „Multifunktions-

---

**40** Herfried Münkler / Harald Bluhm (Hg.): Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe, in: Dies. (Hg.): Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin 2001, S. 9–31, hier S. 20.

**41** Vgl. Benny Geys / Karsten Mause: Politiker-Nebentätigkeiten als Einflusskanal für Lobbying, in: Polk/Mause, Handbuch, S. 329–350, hier S. 331.

**42** Hans Herbert von Arnim: Diener vieler Herren. Die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern, München 1998.

**43** Alemann/Eckert, Lobbyismus, S. 10.

re“ für Ämter in der eigenen Organisation zu gewinnen. Diese Strategie war aber nicht immer von Erfolg gekrönt. Wer sich als unabhängiger Honoratiorenabgeordneter des 19. Jahrhunderts verstand, ließ sich von Verbänden und Unternehmen nur selten darauf verpflichten, außerparlamentarische Interessen durchzusetzen. Auch die Parteizentralen hatten es nicht leicht, lokale Kandidaten auf ihr politisches Programm festzulegen, wie eine jüngst erschienene Studie zum britischen und deutschen Liberalismus zeigt.<sup>44</sup> Der Habitus des unabhängigen und vielseitig kompetenten Abgeordneten stand der Erfüllung außerparlamentarischer und parteipolitischer Verpflichtungen tendenziell entgegen oder setzte ihnen zumindest Grenzen. Zudem mussten Lobbyisten mit unterschiedlichen, auch konfligierenden Interessen innerhalb ihres Umfelds oder ihrer jeweiligen Interessengruppe zurechtkommen, was eine zielgerichtete Interessenvertretung zusätzlich erschwerte.<sup>45</sup>

Ungeachtet gegenläufiger Faktoren entwickelte sich die „innere Lobby“ großer Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Kirchen im Parlament zu einem maßgeblichen Baustein im deutschen bzw. (nach 1949) im bundesdeutschen Korporatismus, wurde in den Gründungsjahren der „Bonner Republik“ gar zu einem „essentiellen Bestandteil der parlamentarischen Repräsentation“ im Deutschen Bundestag, so die weitreichende These von *Barbara von Hindenburg* und *Benedikt Wintgens*. Demnach übten Verbände und ihre Repräsentanten im Bonner Parlament nicht nur maßgeblichen Einfluss aus, sondern waren Teil des parlamentarischen Funktionssystems geworden, in dem sie den Abgeordneten Expertenwissen, Personal, Netzwerke und Begegnungsräume zur Verfügung stellten. Verbände leisteten so „eine Art informative Grundversorgung für das Parlament“, in dem sie zugleich mit eigenen Mitgliedern und Funktionsträgern vertreten waren.

Wie *Michael Neumann* am Beispiel des Katholischen Büros bei der Reform des Ehescheidungsrechts in den 1960er Jahren deutlich macht, beruhte der Erfolg der großen kirchlichen Lobby-Akteure nicht zuletzt auf der engen Zusammenarbeit mit einflussreichen Bundestagsabgeordneten sowie auf der Bereitschaft, im parlamentarischen Prozess strategische – in diesem Fall interkonfessionelle – Allianzen zu bilden. Vergleichbare Tendenzen zeigt auch der Beitrag von *Thorsten Holzhauser* zur Arbeit des Reichstagsabgeordneten Theodor Heuss exemplarisch am Zustandekommen des Schund- und Schmutz-

---

<sup>44</sup> Mark Willock: *Liberale Honoratioren im politischen Massenmarkt. Parteiorganisation und Wählermobilisierung in Deutschland und Großbritannien, 1867–1914*, Göttingen 2024; zum Einfluss lobbyistischer Gruppen S. 149–171.

<sup>45</sup> Vgl. die Beiträge von Paul Seaward, Andreas Schulz und Thorsten Holzhauser in diesem Band.

gesetzes der 1920er Jahre. Beide unterstreichen damit die Bedeutung des parlamentarischen Verfahrens als Ansatzpunkt für professionellen Lobbyismus. Obgleich dieser auch in den hier beschriebenen Fällen bei der Exekutive ansetzt, bietet am Ende gerade die redaktionelle Vorbereitung der Gesetzestexte im Parlament und dessen Ausschüssen Gelegenheit, spezifische Interessen durchzusetzen und den Gesetzentwurf entsprechend in die gewünschte Richtung zu lenken.<sup>46</sup>

Dass Abgeordneten im Blickfeld lobbyistischer Strategien große Bedeutung zukommt, liegt an deren aktiver Position im Gesetzgebungsprozess. Dieser Befund deckt sich mit den Erkenntnissen der politikwissenschaftlichen Lobbyforschung, die vor allem die exponierte Stellung des „first signer“ sowie der jeweiligen Ausschussvorsitzenden im Parlament hervorhebt.<sup>47</sup> In bestimmten Konstellationen kann das Agieren einzelner Abgeordneter sogar dazu beitragen, Machtasymmetrien zwischen „starken“ und „schwachen“ Interessen entgegenzuwirken, die sich aus ungleich verteilten Ressourcen und Zugangschancen lobbyistischer Akteure ergeben. Dies zeigt *Wolfgang Dierker* am Beispiel des Stromeinspeisegesetzes von 1991. In diesem Fall gelang es einer „ökologischen Koalition“ von Unternehmen und Interessengruppen aus der Umweltbewegung und dem Feld der erneuerbaren Energien, das genannte Gesetz auch gegen den politischen Willen der „ökonomischen Koalition“ und der Marktmacht der großen Energie-Erzeuger durchzusetzen. Eine zentrale Rolle spielte dabei deren Bündnis mit engagierten Bundestagsabgeordneten unterschiedlicher Parteien, die für das Gesetz teils gegen Widerstände in den eigenen Reihen eine parlamentarische Mehrheit herbeiführen konnten. Dabei zeigte sich die „ökologische Koalition“ auch strategisch-kommunikativ überlegen, indem sie von einer geschickten Emotionalisierung des Themas in der öffentlichen Meinungsbildung profitieren konnte.

### **Kommunikation und Öffentlichkeit**

Die Beiträge dieses Bandes unterstreichen damit auch die Notwendigkeit, neben lobbyistischer Kontaktpflege „hinter den Kulissen“ den Resonanzraum davor zu bespielen, indem Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung genommen wird. Dabei geht es nicht nur darum, die politischen Entscheidungsträger und ihr Umfeld von einer bestimmten Policy-Lösung zu überzeugen, sondern mittels kommunikativen *agenda setting* und *framing* in

---

<sup>46</sup> Vgl. Graziano, *Lobbying*, S. 18 f.

<sup>47</sup> Ebd., S. 15.

Politik und Öffentlichkeit überhaupt erst politische Prioritäten zu generieren, die mit den eigenen Interessen übereinstimmen.<sup>48</sup> In der historischen Perspektive wird deutlich, dass es sich bei diesem *Outside Lobbying* um kein neues Phänomen handelt, sondern um eine kommunikative Strategie, die Lobbyismus schon immer praktizierte. Dass „die öffentliche Meinung einen entscheidenden Platz im Prozess der Durchsetzung von Interessen“ einnimmt, so der Politologe Rudolf Speth, ist mit dem „Trend hin zur Mediengesellschaft“ verbunden und insofern ein modernes Phänomen.<sup>49</sup> Doch entwickelte sich bereits im 19. Jahrhundert eine nationale Medienöffentlichkeit, die Lobbyisten einen Anreiz gab, massenmedial zu kommunizieren. Die parallele, funktional miteinander verknüpfte Entwicklung moderner Öffentlichkeiten und parlamentarischer Systeme wirkte sich damit auch auf die Chancen von Lobbyisten aus, Parlamente durch mediale Kampagnen zu beeinflussen.

Das zeigt *Jonas Anderson* am Beispiel des amerikanischen Kolonialismus-Lobbyisten Henry S. Sanford, der in den 1870er und 1880er Jahren versuchte, direkt auf Mitglieder des amerikanischen Kongresses einzuwirken. Dabei adressierte er gezielt Journalisten und Zeitungen sowie etablierte intermediäre Organisationen mit gesellschaftlichem Renommee wie die Geografischen Gesellschaften, die von Sanford geschickt als Multiplikatoren seiner Einflussversuche genutzt wurden. Vergleichbare Kommunikationsstrategien analysiert *Andreas Schulz*, dessen Beitrag das Lobbying von Vertretern großer Reedereien im Deutschen Reichstag untersucht. Sie nutzten ihr parlamentarisches Mandat und ihre öffentlichen Auftritte in der Kolonialdebatte des Deutschen Kaiserreichs in den 1880er Jahren als ein wichtiges Element einer hochgradig „vernetzten Unternehmenskommunikation“. Interessenvertreter agierten demnach schon im 19. und frühen 20. Jahrhundert auf mehreren Feldern gleichzeitig, adressierten Parlamente, Verwaltungen, Presseredaktionen und außerparlamentarische Massenorganisationen, Vereine und Honoratiorenmilieus. Da sie in einem kommunikativen System konkurrierender Ansprüche operierten, mussten sie ihr lobbyistisches Repertoire dessen Anforderungen flexibel anpassen.

Besonders erfolgreich waren dabei jene Interessenvertreter, denen es gelang, ihr Anliegen so zu formulieren, dass es in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Normen und hegemonialen Deutungsparadigmen erschien. Wie der Beitrag der Sprach- und Kommunikationswissenschaftlerin *Joline*

---

<sup>48</sup> Vgl. Jan Schnellenbach: Lobbyismus aus der Perspektive der verhaltensökonomischen Theorie der Politik, in: Polk/Mause, Handbuch, S. 71–90, hier S. 72.

<sup>49</sup> Rudolf Speth: Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: APuZ 60 (2010) H. 19, S. 9–15, Zitate S. 13.

*Schmallenbach* in diesem Band deutlich macht, stellt diese „Legitimationskommunikation“ ein wesentliches Merkmal lobbyistischer Aktivitäten dar. Im stets vorhandenen Grundwiderspruch zwischen Partikular- und Gemeininteresse ist Lobbyismus per se davon abhängig, den Legitimitätsnachweis eigenen Handelns zu leisten. Was dabei jeweils als legitim erscheint, hängt maßgeblich vom – historisch variablen – Verhältnis von privatem Nutzen und öffentlichem Interesse ab. Wie *Andreas Schulz* für das Kaiserreich deutlich macht, wurden selbst offene Verstöße gegen geltende parlamentarische Regeln akzeptiert, wenn diese im Ergebnis als im Einklang mit dem Gemeinwohl- und im nationalen Interesse liegend bewertet wurden.

Eine zentrale Argumentationsfigur im Lobbyismus ist und bleibt daher das *Allgemeinwohlinteresse*. An diesem diffusen Zentralbegriff scheiden sich bis heute die Geister in der Lobbyismus-Debatte: „Während die einen den Schaden organisierter Interessen für das Gemeinwohl beschwören, betonen andere, dass Gemeinwohl erst durch sie entstehe“, so Alemann und Eckert.<sup>50</sup> Entsprechend müssen Lobbyistinnen und Lobbyisten deutlich machen, dass und auf welche Weise ihr spezifisches Interesse zum Gemeinwohl beiträgt. Es ist anzunehmen, dass Legitimationskommunikation gegenüber Abgeordneten umso dringlicher ist, als diese ihrerseits ihr Handeln gegenüber Wählerinnen und Wählern rechtfertigen müssen und damit unter einem größeren öffentlichen Legitimationsdruck stehen als Regierungsbeamte und Ministerialbürokratien. Das im Einzelfall konkret zu bestimmende Verhältnis von Partikularinteresse und Gemeinwohl spielt in der parlamentarischen Demokratie eine zentrale Rolle.

Wie historische Fallanalysen zeigen, legitimierten Lobbyisten schon im 19. und 20. Jahrhundert ihr Handeln damit, dass sie durch ihren Einsatz den eher „schwachen“ Interessen gegenüber den „starken“ Interessen großer Verbände Gehör verschaffen wollten.<sup>51</sup> Die viel kritisierte Machtasymmetrie wurde damit nicht als Argument *gegen*, sondern *für* Interessenpolitik ins Feld geführt. Eine andere Legitimitätsressource ist die Anerkennung lobbyistischer Aktivitäten als berufsspezifische Tätigkeit qualifizierter Expertinnen und Experten. In der Forschung wird die sachpolitische Expertise als zentrale Grundlage lobbyistischer Tätigkeit als Unterscheidungsmerkmal zur repräsentativen Funktion des demokratischen Mandats der Abgeordneten beschrieben.<sup>52</sup> Da Lobbyistinnen und Lobbyisten über keine demokratische Legitimation qua Wahl verfügen, müssen sie eine sachliche Legitimation qua Wissen und

---

<sup>50</sup> Alemann/Eckert, Lobbyismus, S. 4.

<sup>51</sup> Vgl. die Beiträge von Thorsten Holzhauser und Wolfgang Dierker in diesem Band.

<sup>52</sup> Graziano, Lobbying, S. 2.

Kenntnis behaupten. Interessenvertreter sind daher bestrebt, ihr partikulares Anliegen gegenüber Abgeordneten als sachlich begründete Expertenmeinung zu kennzeichnen, die dazu geeignet sei, den Abgeordneten Entscheidungshilfe in komplexen Sachfragen zu leisten. Dabei können sie einen Informationsvorsprung auf dem operativen Feld in die Waagschale werfen, der mit einem entsprechenden Informationsbedarf auf Seiten der Abgeordneten korrespondiert.

Einen komplementären Prozess erkennt die sozialwissenschaftliche Lobbyismusforschung in dem Bestreben von Abgeordneten, ihrerseits aktiv Kontakt zu Lobbyisten zu suchen, um Informationen und Beratungsleistungen zu erhalten und ihr Informationsdefizit – gegenüber Konkurrenten wie gegenüber der Exekutive – auf diese Weise zu reduzieren.<sup>53</sup> Ein solches quasi-symbiotisches Verhältnis zwischen Lobbyisten und Abgeordneten ist keineswegs eine Besonderheit des komplexen Mehrebenen-Parlamentarismus des 21. Jahrhunderts. Vielmehr machen die Beiträge in diesem Band deutlich, dass die Herausstellung spezifischer Expertise schon im 19. und 20. Jahrhundert als zentrale Legitimationsbehauptung von Interessenvertretern fungierte und von Abgeordneten auch häufig als solche anerkannt wurde. Der Erfolg dieses Geltungsanspruchs hing maßgeblich von dem in die Akteure investierten Vertrauen und der individuellen Reputation der Lobbyisten ab. Mehr und mehr scheinen sich im Zeitverlauf die Anforderungen an Lobbyistinnen und Lobbyisten zu verändern: In hoch differenzierten politischen Systemen wie der Europäischen Union kommt es weniger auf spezifische Fachkompetenz als auf die Kenntnis von Verfahrensregeln und Prozesswissen an.

### Entgrenzter Lobbyismus

Während Lobbyismus vor allem im nicht-wissenschaftlichen Diskurs häufig mit der Vertretung von Wirtschafts- oder Unternehmensinteressen gleichgesetzt wird, ist in der Forschung unstrittig, dass auch nicht-ökonomische Interessenorganisationen politisches Lobbying betreiben, insofern sie Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern suchen, um ihre jeweiligen Belange durchzusetzen.<sup>54</sup> Gleich mehrere Beiträge dieses Bandes widmen sich daher politischem Lobbying auf nicht-ökonomischen Feldern, etwa auf dem Gebiet der Kulturpolitik (*Holzhauser*), des Familien- und Eherechts (*Neumann*)

<sup>53</sup> David Stadelmann / Marco Frank: Politikversagen und Lobbyismus, in: Polk/Mause, Handbuch, S. 183–203, hier S. 194.

<sup>54</sup> Andreas Polk / Karsten Mause: Vorwort, in: Dies., Lobbyismus, S. V–VIII, hier S. VI.

oder der internationalen Politik (*Anderson*). Die lobbyistischen Mechanismen unterscheiden sich in diesem Bereich kaum von den stärker im öffentlichen Fokus stehenden Fällen ökonomischen Lobbyings. Zudem können die Grenzen fließend sein, geht es doch auch auf wirtschaftsfremden Feldern häufig um die Allokation finanzieller Ressourcen.

Ähnlich fließend verhält sich Lobbyismus mit Blick auf die Grenzen zwischen Staaten. Während die meisten der hier dargestellten Fallbeispiele aus der Hoch- und Expansionsphase der Nationalstaaten stammen, zeigen die Beiträge von *Jonas Anderson* und *Jan Rubkopf*, dass Lobbyisten auch schon vor einer vermeintlichen Aufweichung internationaler Grenzen durch die Globalisierung des späten 20. Jahrhunderts transnational agierten. Beide widmen sich einem Teilphänomen politischer Interessenarbeit, das in der angelsächsischen Forschung als „*Foreign Lobbying*“ oder (präziser) als „*Lobbying by Foreign Governments*“ bezeichnet worden ist.<sup>55</sup> Dabei nehmen Lobbyisten im Auftrag einer ausländischen Regierung, aber jenseits offizieller diplomatischer Kanäle, Einfluss auf die Gesetzgebungsaktivitäten nationaler Parlamente. Während sich der belgische König Leopold II. im 19. Jahrhundert der Hilfe eines amerikanischen Lobbyisten bediente, um im US-Kongress Unterstützung für seine Kongopläne zu erhalten, war es im anderen Fall ein westdeutscher Ministerialbeamter, der in den 1950er Jahren selbst in die USA reiste, um auf inoffiziellem Weg jenseits diplomatischer Beziehungen Einfluss auf die Gesetzgebung des US-Kongresses zu nehmen. In beiden Fallbeispielen verschwimmen die Grenzen zwischen „Regierungslobbyismus“ (*Rubkopf*), Diplomatie und Agententätigkeit – ein Spannungsfeld, das auch im 21. Jahrhundert in Meldungen über die verdeckte Einflussnahme autoritärer Staaten auf europäische Gesetzgeber und die Lobbytätigkeit deutscher Abgeordneter für ausländische Regierungen zum Ausdruck kommt.

### **Wahrnehmung und Regulierung von Lobbyismus**

Schließlich deuten die Beiträge dieses Bandes auch auf eine diskursive Rollen- und Wahrnehmungsverschiebung hin, die sich zwischen dem ausgehenden 19. und dem späten 20. Jahrhundert ereignete. Über weite Strecken dieses

---

55 Daniel M. Berman / Robert A. Heineman: Lobbying by Foreign Governments on the Sugar Act Amendments of 1962, in: *Law and Contemporary Problems* 28 (1963), S. 416–427; Jon C. W. Pevehouse / Felicity Vabulas: Nudging the Needle: Foreign Lobbies and US Human Rights Ratings, in: *International Studies Quarterly* 63 (2019), S. 85–98; Jacob S. Straus: Lobbying from the Outside: Foreign Agents, Lobbyists, and Foreign Advocacy in the USA, in: *Interest Groups & Advocacy* 13 (2024), S. 527–545.

Zeitraums dominierte nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch unter Abgeordneten eine kritische Perspektive auf die Vertretung außerparlamentarischer Interessen im parlamentarischen Raum. Die Präsenz von Lobbyisten wurde von Parlamentariern als Störung und Belastung ihres Alltags empfunden. Im besten Fall erschienen die Eindringlinge als „professional borers“ (*Paul Seaward*), im schlimmsten Fall traten sie als „fixer“ auf, die sich auch unlauterer Mittel bedienten, um Einfluss und Druck auf die Parlamentarier auszuüben. Es herrschte zwar keine offene Ablehnung, aber doch kritische Distanz zwischen Parlament und Lobbyisten. In der Zwischenkriegszeit entwickelte sich die Kritik am Einfluss von Interessenorganisationen auf die Politik schließlich zu einem zentralen Argument parlamentarismuskritischer Diskurse und antiparlamentarischer Propaganda.<sup>56</sup> In ihr kamen Befürchtungen im Hinblick auf die Käuflichkeit von Abgeordneten und die Beeinflussbarkeit des parlamentarischen Systems zum Ausdruck, ein fundamentales Misstrauen, das den historischen Entstehungsprozess parlamentarischer Demokratie von Beginn an begleitete.

In der Weimarer Republik wurde die Diskussion über „Interessenten“ im Parlament zu einem tragenden Argument antiparlamentarischer und antiliberaler Propaganda von links und rechts, die an heutige Konstellationen erinnert. Aber auch Liberale übten in der Zwischenkriegszeit Kritik am Lobbyismus im parlamentarischen Raum: So sahen Abgeordnete in der Präsenz von Interessenvertretern im Parlament eine Aufweichung des parlamentarischen Prinzips, eine Praxis, die es einzudämmen gelte, um den liberalen Staat vor seiner Aushöhlung durch Verbände und Unternehmen zu schützen.<sup>57</sup> Dem standen auf der anderen Seite wiederum Forderungen aus Teilen der Gesellschaft entgegen, den Einfluss der Wirtschaft im Sinne eines vermeintlich sachorientierten und überparteilichen, berufsständisch organisierten Gesetzgebungsverfahrens sogar noch zu verstärken. Über korporatistische Arrangements sollte politische Interessenvertretung Teil des politischen Systems neben – oder anstelle – von Parlamenten werden. Die im 21. Jahrhundert zunehmende Sorge vor einer Entparlamentarisierung der Demokratie durch Beratergremien und die Beteiligung von Unternehmensberatungen am Gesetzgebungsverfahren<sup>58</sup> fand demnach schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Vorläuferin in der zeitgenössischen Debatte über das Verhältnis

---

56 Marie-Luise Recker / Andreas Schulz (Hg.): *Parlamentarismuskritik und Antiparlamentarismus in Europa*, Düsseldorf 2018.

57 Siehe hierzu die Beiträge von Tobias Kaiser und Thorsten Holzhauser in diesem Band.

58 Vgl. Rolf Heinze: *Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?*, Wiesbaden 2002.

parlamentarischer, rätendemokratischer und berufsständischer Staatsmodelle.<sup>59</sup> Diese Kritik setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg in aktualisierten Diskursen über eine „Deparlamentarisierung“ der Demokratie durch Verbände und ihre Repräsentanten fort.<sup>60</sup>

Auch in liberalen Kreisen dominierte dabei bis Mitte des 20. Jahrhunderts noch ein prä-pluralistisches Demokratieverständnis, das Gesellschaft und Staat als dualistische Akteure betrachtete und den Einfluss organisierter Interessen, sei es von Verbänden, sei es von Parteien, als Gefahr für die Souveränität des Staates und seiner Institutionen ansah. Dass aus der Konkurrenz der Einzelinteressen quasi automatisch das Gemeinwohl erwachse, war lange Zeit keine „erzliberale Auffassung“<sup>61</sup> sondern eine eher seltene Einstellung unter Parlamentarierinnen und Parlamentariern.

Früh begannen daher erste Regulierungsversuche, um den Zugang von Abgeordneten zum Parlament zu begrenzen oder sogar bestimmte Kontakte und Geschäfte zwischen beiden Seiten zu verbieten. In Deutschland suchten die Parlamente zunächst, das Verhalten von Lobbyisten bzw. ihren Zugang zu regulieren, wie der Beitrag von *Tobias Kaiser* deutlich macht. Der Weimarer Reichstag nutzte hierzu den Umweg des Bannmeilengesetzes, setzte die gegebenen Zugangsregeln zum Parlamentsgebäude aber wenig selbstbewusst um. Der Bundestag der 1950er und 1960er Jahre dagegen betrachtete das Verhältnis zwischen Lobbyismus und Parlament in erster Linie als eine „Ehrenfrage“. Die Parlamentarier wurden durch eine zunehmend kritische Medienberichterstattung und durch eine Reihe öffentlicher Skandale, vor allem im Rüstungswesen, für die missbräuchlichen Aspekte lobbyistischer Tätigkeiten sensibilisiert. Wie der Beitrag von *Volker Stalman* am Beispiel der Affären um die Beschaffung des Schützenpanzers HS-30 und das Starfighter-Flugzeug unterstreicht, versuchte die Opposition im Bundestag in den 1960er und 1970er Jahren mittels parlamentarischer Untersuchungsausschüsse für mehr Transparenz im Umgang mit Lobbyismus zu sorgen, konnte dabei aber nur begrenzte Erfolge vorweisen. Beim Versuch, über legale und illegale Formen der Einflussnahme auf die Exekutive aufzuklären, kamen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier schnell an ihre Grenzen.

Zugleich versuchte der Bundestag seit den 1960er Jahren, neue Verhaltensregeln für Abgeordnete zu erlassen. Mit dieser Perspektivverschiebung vom Verhalten der Interessenten zu demjenigen der Abgeordneten eröffnete sich aber ein neues Problem. Wie *Sven Jüncker* in seinem Beitrag ausführt, war

---

59 Vgl. den Beitrag von Thorsten Holzhauser in diesem Band.

60 Vgl. den Beitrag von Barbara von Hindenburg und Benedikt Wintgens in diesem Band.

61 Alemann/Eckert, Lobbyismus, S. 3.

es vor allem der fehlende Wille zur Selbstkontrolle unter den Parlamentariern, der das Vorhaben bis in die 1970er Jahre hinein verschleppte und auch das 1972 erlassene Regelwerk schnell wieder aushöhlte: „Letztlich waren und sind die Transparenzregeln des Bundestags nur so erfolgreich wie der einzelne, allein seinem Gewissen unterworfenen Abgeordnete es selbst wollte“, so Jüngerkes.

Eine ähnliche Problematik zeigen die Beiträge von *Ines Soldwisch* und *Hélène Michel* für das politische System der Europäischen Union, das verschiedentlich als „Herrschaft der Lobbyisten“ bezeichnet worden ist.<sup>62</sup> Demnach entwickelten sich Straßburg und Brüssel mit den wachsenden Aufgaben der EG/EU auch mehr und mehr zu Lobby-Metropolen, und mit dem Kompetenzgewinn des Europäischen Parlaments wuchs auch dessen Relevanz für Interessengruppen und -verbände. Es dauerte aber bis in die 1990er Jahre, ehe das Parlament damit begann, Registrierungssysteme für Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Verhaltenscodices für Abgeordnete zu verabschieden. Zwar kam es auch danach immer wieder zu Lobbydiskussionen und Skandalen rund um das Europäische Parlament. Doch hatte sich in der Zwischenzeit auch im Europäischen Parlament ein pluralistisches – d. h. ein sehr viel positiveres – Lobbyismus-Verständnis durchgesetzt, das Interessengruppen nicht mehr primär als Bedrohung oder Störung des parlamentarischen Betriebs wahrnahm. Stattdessen war Lobbyismus aus Sicht vieler Parlamentsmitglieder zum wesentlichen Bestandteil europäischer Demokratien geworden, die als Kommunikation mit der „Zivilgesellschaft“ gedeutet wurde und die eine notwendige Informationsquelle für Abgeordnete darstellte.

Es war also nicht nur der wissenschaftliche Diskurs über Lobbyismus, der sich veränderte, sondern auch das Selbstverständnis der Parlamentarier. Die Einführung des EU-Transparenzregisters 2011 wurde daher auch von den Spitzen des EU-Parlaments nicht mehr als Versuch kommuniziert, ein aus Sicht der Abgeordneten lästiges Problem zu beseitigen, sondern ein notwendiges und politisch wünschenswertes Verhältnis zwischen Institutionen und Interessengruppen zu kodifizieren – eine Position, die in den 1990er Jahren schon die Kommission eingenommen und propagiert hatte. Auch Vertreterinnen und Vertreter lobbyismuskritischer NGOs sowie vereinzelt auch Europa-Abgeordnete selbst haben dieses Verständnis inzwischen zum Teil adaptiert und bezeichnen sich selbst als „Lobbyisten“ ihrer je unterschiedlichen

---

62 Cornelia Woll: Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, in: APuZ 56 (2006), H. 15–16, S. 33–38.

politischen Anliegen.<sup>63</sup> Interessenvertretung wird damit auch von kritischen Akteuren als legitime Praxis pluralistischer Demokratie anerkannt und Lobbyismus im parlamentarischen Raum zum funktionalen Element repräsentativen Regierens aufgewertet.

Die Beiträge des Bandes bestätigen damit auch die zentralen Ergebnisse der jüngeren historischen Korruptionsforschung, die einen Bedeutungsgewinn des Transparenzideals im ausgehenden 20. Jahrhundert konstatiert hat. Demnach sei Transparenz zu einer neuen Supernorm politischer Öffentlichkeit geworden,<sup>64</sup> wobei es nicht zuletzt Lobbyismus- und Korruptionsskandale waren, die im politischen Raum zur Forderung nach stärkeren und besseren Transparenzregeln führten. Für Lobbyismus stellt die Transparenznorm auch deswegen ein Problem dar, als die für ihn typischen privaten Kontakte oft unter dem Siegel der Verschwiegenheit stattfinden. Solche „heimlichen“ Verbindungen zwischen politischen Akteuren und Lobbyisten gelten aber unter dem Transparenz- und Öffentlichkeitspostulat parlamentarischer Demokratien als problematisch. Lobbyismus sieht sich daher stets latentem Korruptionsverdacht und medialer Skandalisierung ausgesetzt. Auf der anderen Seite kann die Sichtbarkeit lobbyistischer Aktivitäten zu ihrer allgemeinen Akzeptanz im politischen System beitragen, sodass auch Lobbyistinnen und Lobbyisten ein Interesse daran haben sollten, ein gewisses Maß an Transparenz zu schaffen. Die zunehmende Institutionalisierung von Lobbyismus in der parlamentarischen Demokratie qua Regulierung trägt damit zu dessen Anerkennung als legitimem Faktor politischer Meinungsbildung bei. Zugleich werden Fehlentwicklungen oder systemische Probleme zunehmend als Normübertretungen einzelner gedeutet: Der Versuch, Lobbyismus durch parlamentarische „Ehrenordnungen“ und „Verhaltenscodices“ zu regulieren, deutet in diese Richtung.

Inwiefern aber eine transparente Offenlegung lobbyistischer Praktiken und Kontakte dazu beitragen kann, alle legitimatorischen Defizite (etwa das Asymmetrie-Problem) zu kompensieren, bleibt ebenso umstritten wie die systemische Wirkung freiwilliger oder schwach sanktionierter Verhaltenscodi-

---

**63** So nahezu gleichlautend die Geschäftsführerin von LobbyControl Imke Dierßen sowie die Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments Katarina Barley auf der Podiumsdiskussion „Abgeordnete, Lobbyisten, Seitenwechsler: Wer macht unsere Politik?“ am 12. Oktober 2023 in Berlin, vgl. Paul Treffenfeldt: Tagungsbericht: Lobbyismus und parlamentarische Demokratie. Praktiken und Diskurse im 19. und 20. Jahrhundert, in: H-Soz-Kult, 2.3.2024, URL: <https://www.hsozkult.de/conferencereport/id/fdkn-142411> [11.9.2025].

**64** Vgl. Martin Mainka: „In Bonn ist Transparenz angesagt“. Die Flick-Affäre und die Durchsetzung eines neuen Politikideals, 1975–1987, Frankfurt am Main 2023.

ces.<sup>65</sup> Kritik wird in diesem Zusammenhang an der „Moralisierung“ lobbyistischer Praktiken sowie an übersteigerten Erwartungen an ein Transparenzideal geübt, die nur zu Enttäuschung führen können.<sup>66</sup> Aus der Politik- und Kommunikationswissenschaft gibt es daher auch Anregungen, das Phänomen gänzlich zu neutralisieren und Problemen des Lobbyismus nicht durch ineffiziente Transparenz- und Verhaltensregeln zu begegnen, sondern im Gegenteil durch eine fortschreitende Beteiligung gesellschaftlicher „lobbyistischer“ Kräfte: Wo die „starken“ Interessen dominieren, müssten die schwachen eben gestärkt werden, und wo Lobbyismus im Parlamentarismus unerwünschte Ergebnisse liefere, brauche es vor allem Gegen-Lobbyismus.<sup>67</sup> Ob durch ein Mehr an Lobbyismus aber tatsächlich auch ein Mehr an Demokratie erreicht wird, kann bezweifelt werden.

---

65 Vgl. den Beitrag von Hélène Michel in diesem Band.

66 Mainka, Bonn, S. 334; zum Komplex Lobbyismus und Transparenz siehe auch Stefan Schwaneck: *Lobbyismus und Transparenz. Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung*, Wiesbaden 2019; Thomas Hart: Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen, in: Leif/Speth, *Macht*, S. 60–84.

67 Vgl. Susanne Lohmann: Informationelles Lobbying, in: Polk/Mause, *Handbuch*, S. 217–260, hier S. 217.



PAUL SEAWARD

## Lobbying, Advocacy and Corruption<sup>1</sup>

Parliament and the Operation and Boundaries of Legitimate Politics in Britain

The illustration on the cover of this volume, taken from a painting by Liborio Prospero made in 1886 for the illustrated magazine *Vanity Fair*, shows a group of politicians in the lobby of the British House of Commons. William Gladstone, the Liberal prime minister, is at the centre. He is talking earnestly to Joseph Chamberlain, a prominent Liberal politician who had just resigned from office in order to campaign against Gladstone's Irish home rule proposals. Chamberlain's ally, Lord Hartington, is listening in. Behind and to the right of the group the dapper Lord Randolph Churchill, Tory maverick, later disastrous foreign secretary, and father of Sir Winston, is talking to Sir William Harcourt, the Liberal chancellor of the exchequer. The picture shows the lobby at a time at which access by the public had become severely limited, with only a small number of journalists and officials allowed to meet and talk with the Members there.

### 1. Members' Lobby: A Connecting Space of Political Life

But for hundreds of years before 1870 the Members' lobby, the large space that served as an antechamber to the chamber of the Commons itself, had been a place in which Members of Parliament mixed relatively freely with

---

<sup>1</sup> This chapter is indebted to a seminar given at the Institute of Historical Research in London by Mark Roodhouse, from the University of York, and his research on Messrs Watney and Powell (see also below, n. 43). I am grateful to Dr Roodhouse for permission to use the research and for useful exchanges on mid-twentieth century lobbying.

some members of the public. Access had then been severely restricted by a decree of the Speaker, who had become immensely irritated with the crowds thronging the lobby. In fact, plenty of people who had business to transact contrived to get back, either accompanied by Members or armed with permission from the Serjeant at Arms – the official responsible for security – at least until 1885, when an Irish republican bomb prompted the next Speaker to exclude all but a handful of the privileged, including selected journalists and – for a while, at least – former Members of Parliament. An observer in 1889 contrasted the lobby then with what it had been before 1885, when it had still been “the great political exchange of the British nation”, crowded, he said, with “parliamentary agents, wire-pullers, lawyers, deputations from constituents, peers, foreign notabilities, journalists, and what not ... the very centre of gossip, information, intrigue.”<sup>2</sup> The public interaction moved to the Central Hall, what is now known as the Central Lobby, a large public space in the middle of the Palace of Westminster: as many pointed out, bigger, draughtier, noisier, less intimate, and presumably apt to interruption from the even wider public.

The Members’ Lobby was in other words one of the connecting spaces of political life – a place oddly both public and private, on the fringes of the formal debates and interactions between politicians, a meeting point between formality and informality, where legislators were able to interact with those who were keenly interested in what they said and did. But it also was a boundary between apparently transparent public statements and the private discussions that preceded them, between what was open and what was hidden in parliamentary politics; and perhaps between what was legitimate and illegitimate in debate and decision-making.

But if the lobby as a place for such encounters had been well established for years by the time of Prosper’s picture, the use of the word as a verb rather than a noun, to describe an activity rather than a place, was very clearly an import from American politics. The first use in print of the term “lobbying” has been traced to the *New Hampshire Sentinel* in 1820.<sup>3</sup> In the first half of the nineteenth century it came to be a notorious feature of American democratic politics at both state and federal level. The political scientist Moisei Ostrogorski defined the “Lobby” at the beginning of the twentieth century as “legislative brokers, a very common class in American legislative assemblies, in which they exercise their persuasive arts on the members, either with money

---

2 The Lobby: As it was, in: Penny Illustrated Paper, 13 July 1889.

3 Conor McGrath: Charles Weller Kent. The UK’s First ‘Parliamentary Lobbyist’ (1913–1916)?, in: Journal of Legislative Studies 19 (2013), p. 102.

or other inducements, to obtain their votes for or against the bills in which the employers of the brokers are interested".<sup>4</sup> It was mixed with other slang terms: "the boring system";<sup>5</sup> "lobby-members",<sup>6</sup> or the "third House", made up (in the words of one journalist) of

"old ex-Members of either House or Senate, broken-down politicians, professional bidders, and other vagrants who had made themselves familiar with the *modus operandi* of legislation, and who negotiated for the votes of members on terms to be agreed upon by the contracting parties ... a portion of mankind which I had never heard mentioned in terms other than contempt and disgust ... genteel loafers, who having no apparent business, yet manage to live at the best hotels, drink the best of wines, and go home at the end of the session with more money than any of the *honest* Members."<sup>7</sup>

They included prominent and powerful agents and fixers such as Thurlow Weed, a former journalist and state politician in the 1830s; the so-called "king of the Lobby" Sam Ward, who inherited huge wealth, lost it, and reinvented himself as a political facilitator in the reconstruction years after the Civil War in the late 1860s. The lobby spawned big scandals, including the *Crédit Mobilier* affair in which cash and stock was distributed to Washington politicians in connection with the construction of a railroad: it led to a congressional inquiry in 1872.

In Britain for much of the nineteenth century the word and the concept seemed exotic, enclosed in quotation marks to indicate unfamiliarity and distaste. In articles in the 1840s and 1850s British commentators marvelled in appalled tones at the open venality of the American system. The word was adopted for use at Westminster, but initially for different purposes: The terms 'lobbying' and 'lobbyists' were applied more frequently to journalism and journalists, who hung about in the lobby to catch talkative MPs and secure exclusive gossip for their newspapers. In fact, there was a close link be-

---

4 Moisei Ostrogorski: *Democracy and the Organization of Political Parties*, London 1902, ii. p. 182, n. 2.

5 E. g., George Combe: *Notes on the United States of North America During a Phrenological Visit in 1838-9-40*, Philadelphia 1841, i. 322 (quoting *The Pennsylvanian* newspaper).

6 *A Speech Without Doors*. By a Lobby-Member, London [1762]. For later use, see: *Varieties*: in: *Leicestershire Mercury*, 12 October 1861, p. 2; The phrase is used in American sources from at least 1855: see *The Autobiography of Hon. Ichabod Ragamuffin*, in: *The United States Review* 4 (1855), pp. 424-33.

7 Is there anything in it, in: *The Continental Monthly* 3, 6 (June 1863), p. 690, quoted in Conor McGrath and Phil Harris: *The creation of the US Lobbying Industry*, in: Dennis W. Johnson (ed.): *The Routledge Handbook of Political Management*, London 2009, p. 408.