

STRATEGISCHE UNEINIGKEIT?

METHODISCHE PROBLEME UND NORMATIVE IMPLIKATIONEN VON ANALYTISCHEN ERZÄHLUNGEN ÜBER REFORMBLOCKADEN

Steffen Ganghof

Erscheint in:

Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie

Zusammenfassung

Wenn sich Vetospieler in Anwesenheit von Publikum – insbesondere von Wählern – nicht auf eine Änderung des legislativen Status Quo einigen können, so kann dies zwei Gründe haben: ihre inhaltlichen Präferenzen sind zu unterschiedlich („ehrliche Uneinigkeit“) oder sie ziehen trotz hinreichend ähnlicher Präferenzen aus wahlstrategischen Gründen eine Nichteinigung vor („strategische Uneinigkeit“). Die Unterscheidung der beiden Erklärungen ist schwieriger als gemeinhin angenommen wird, weil die Vetospieler bei Anwesenheit von Publikum auch einen systematischen Anreiz besitzen können, ehrliche als strategische Uneinigkeit *darzustellen*. Gelingt es dem Publikum nicht, diese Verzerrung der Interpretationen zu erkennen, kann es zu einer systematischen Überschätzung des *inhaltlichen* Einigungsspielraums zwischen den Akteuren kommen. Diese Überschätzung kann Auswirkungen darauf haben, welche normative Konzeptionen der Demokratie und welche institutionellen Reformen attraktiv erscheinen. Der Beitrag diskutiert die methodische und die normative Problematik.

Danksagung

Ich danke André Brodocz, Thorsten Hüller, André Kaiser, Matthias L. Maier, Armin Schäfer, Fritz W. Scharpf sowie anonymen Gutachtern für hilfreiche Diskussionen und kritische Kommentare.

"When you observe conflict, think Deadlock – the absence of mutual interest – before puzzling over why a mutual interest was not realized"

Kenneth Oye (1985: 7)

"There is a dangerous temptation to treat an opposing view as something which is 'beneath notice', if you will, in respectable deliberation by assuming that it is necessarily ignorant or prejudiced or self-interested or based on insufficient contemplation of moral reality. Such an attitude embodies the idea that truth in matters of justice, right, or policy is singular and consensus is its natural embodiment, some *special* explanation - some factor of deliberative pathology, such as the lingering influence of self-interest - is required to explain disagreement, which explanation can then be cited as a reason for putting the deviant view to one side."

Jeremy Waldron (1999a: 159)

1 Einleitung

Wenn alle oder fast alle Akteure eines Entscheidungssystems einer Änderung des Status Quo zustimmen müssen, dann wird der Status Quo häufig nicht verändert werden können, weil die Präferenzen der Akteure zu unterschiedlich sind. Es kommt zu einer Blockade und damit zu einer sichtbaren Form von Uneinigkeit. Diese resultiert aus dem Zusammenspiel von Akteurspräferenzen und Entscheidungsregeln. In Bezug auf repräsentative (parlamentarische) Demokratien kann man zwei Varianten von Uneinigkeit theoretisch unterscheiden. Findet der Prozess der versuchten Einigungsfindung zwischen den relevanten „Vetospielern“ unter Ausschluss von Publikum statt, dann sind in der Regel die inhaltlichen, an Sachfragen orientierten Präferenzunterschiede zwischen den Akteuren ausschlaggebend. Man kann hier von ehrlicher Uneinigkeit sprechen. Bei Anwesenheit von Publikum – vor allem Wählern – kann es dazu kommen, dass die inhaltlichen Positionsunterschiede eine Einigung erlaubten, die Akteure aber aus wahlstrategischen Gründen eine Uneinigkeit bevorzugen. Man kann hier von strategischer Uneinigkeit sprechen.¹ Das Interpretationsmuster strategischer Uneinigkeit ist in der deutschen Diskussion über Reformblockaden von großer Bedeutung (Scharpf 2000b: 315-18). Da

¹ „Strategisches“ Verhalten wird hier also in einem sehr spezifischen Sinne verstanden. Für eine Präzisierung der hier gebrauchten Definition im Rahmen räumlicher Modelle, siehe Ganghof/Bräuninger (2006).

die Regierungsmehrheit im Bundestag häufig keine klare Mehrheit im Bundesrat besitzt, wird regelmäßig vermutet, dass eine Seite – in der Regel der Bundesrat – eine Blockade auch dann bevorzugt, wenn eine Einigung inhaltlich möglich gewesen wäre. Das paradigmatische Beispiel für diesen Fall in Öffentlichkeit und Politikwissenschaft ist das Scheitern der Petersberger Steuerreformvorschläge der Regierung Kohl (1997/98).

An diesem Punkt ergibt sich indes für das Publikum – und damit auch für die empirische Politikwissenschaft – ein methodisches Problem, das bisher nur wenig Beachtung gefunden hat. Die Akteure haben nicht nur Anreize zu strategischer Uneinigkeit, sondern sie haben auch systematische Anreize, Fälle von ehrlicher Uneinigkeit öffentlich als Fälle strategischer Uneinigkeit darzustellen und somit die Schuld für Blockade auf das unverantwortliche Verhalten „der anderen Seite“ zu schieben: Wäre diese „an der Sache“ interessiert gewesen, hätte sie „vernünftig“ gehandelt, dann hätte es zu einer Einigung kommen können. Dass es trotz der vernünftigen Vorschläge der eigenen Seite nicht zu einer Einigung gekommen sei, zeige, dass es sich um eine strategische Blockade handelt. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat z.B. entsprechend argumentiert, als er am 1. Juli 2005 die Vertrauensfrage rechtfertigte, mit der Neuwahlen erreicht werden sollten: Blockaden zwischen Bundesrat und Bundestag seien häufig Resultat einer strategischen Obstruktionspolitik der Bundesratsmehrheit. Kurz: Die Anwesenheit von Publikum kann nicht nur Auswirkungen auf das Entscheidungsverhalten der Akteure haben, sondern auch auf ihr Sprachverhalten.

Gelingt es dem Publikum nicht, die systematische Interpretationsverzerrung auszugleichen, kann es zu einer systematischen Überschätzung der inhaltlichen Einigungsfähigkeit zwischen den Entscheidungsakteuren (Parlamentsparteien) kommen, weil auch ehrliche Uneinigkeit als strategische missverstanden wird. Im Extremfall übernimmt das Publikum die Tendenz der Akteure, *jede* beobachtbare Blockade als strategisch zu interpretieren. Strategische Uneinigkeit wird – ähnlich wie in dem obigen Zitat Waldrons – gleichsam zur Nullhypothese, die keiner empirischen Plausibilisierung mehr bedarf. Die *Diagnose* strategischer

Uneinigkeit kann also unterschiedliche Gründe haben: einen Mangel an Konsensfähigkeit auf Seiten der Entscheidungsträger oder aber einen Überschuss an Konsenserwartung auf Seiten des Publikums.

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele. Im nächsten Abschnitt soll gezeigt werden, dass auch die Politikwissenschaft zuweilen Gefahr läuft, die Diagnose „strategische Uneinigkeit“ voreilig zu stellen. Manche beobachtbaren Fälle von Gesetzgebungsblockaden erscheinen so offensichtlich strategisch motiviert zu sein, dass eine entsprechende Diagnose scheinbar keiner empirischen Rechtfertigung bedarf. Und selbst wenn diese Diagnose explizit gerechtfertigt wird, beschränken sich Autoren häufig nur darauf zu zeigen, dass bestimmte Akteure *Anreize* zu strategischer Blockade hatten. Dies ist zu wenig, weil eine weitere *notwendige* Bedingung für strategische Uneinigkeit darin besteht, dass eine Einigung aus rein inhaltlicher, policy-orientierter Sicht möglich gewesen wäre. Es ist deshalb ratsam, der eingangs zitierten methodischen Regel von Kenneth Oye zu folgen und ehrliche Uneinigkeit als eine Art Nullhypothese betrachten, die explizit zurückgewiesen werden muss. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage wie im Rahmen von „analytischen Erzählungen“ (*analytical narratives*) die inhaltlichen Präferenzen von Akteuren ermittelt werden können (vgl. Bates u.a. 2000: 698; Elster 2000). Ich argumentiere, dass die relevante Schlussart der so genannte *Schluss auf die beste Erklärung* (Lipton 2004) ist und zeige am Beispiel der Petersberger Steuerreformvorschläge, wie dieses „Verfahren“ in analytischen Erzählungen eingesetzt werden kann. Auf dieser Grundlage versuche ich zu zeigen, dass es sich bei dem Scheitern dieser Reform um ehrliche Uneinigkeit gehandelt hat.

Das zweite Ziel des Beitrags besteht darin zu zeigen, dass sich die methodische Schlagseite zugunsten des Interpretationsmusters „strategische Uneinigkeit“ in eine normative Schlagseite übersetzen *kann*. Im dritten Abschnitt wird daher im Hinblick auf normative Demokratietheorien der Zusammenhang zwischen empirischen Prämissen über die Einigungsfähigkeit zwischen Akteuren einerseits und institutionellen Präferenzen in Bezug auf Minderheitenvetos und eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits herausgearbeitet. Die

Diskussion zeigt, dass die Vermeidung einseitiger Interpretationen von Reformblockaden nicht nur ein Anliegen methodologischer Puristen sein sollte. Sie ist vielmehr die Voraussetzung für einen ausgewogenen Blick auf aktuelle institutionelle Reformvorschläge wie auch auf den endogenen Wandel in der Machtbalance zwischen unterschiedlichen kollektiven Akteuren.

2 Methodische Probleme: Die Petersberger Steuerreformpläne

Die gescheiterten Petersberger Steuerreformvorschläge der Regierung Kohl sind zweifellos *das* Standardbeispiel einer vermeintlichen strategischen Uneinigkeit. Nicht nur Leitartikel und Kommentare der Tagespresse heben diesen Fall immer wieder hervor, auch viele politikwissenschaftliche Arbeiten haben ihn entsprechend interpretiert (Wagschal 1999: 629; Zohlhöfer 1999; Lehbruch 2000: 167-70; Renzsch 2000; Scharpf 2000a: 121; 2000). Der Dissens zwischen unterschiedlichen Autoren beschränkt sich im Wesentlichen auf die Frage, welche Partei sich (am stärksten) strategisch verhalten hat: SPD oder FDP (vgl. dazu auch Bräuninger/Ganghof 2005: 172-3).

In diesem Abschnitt kritisiere ich diese Interpretationen inhaltlich und methodisch. Die *inhaltliche These* ist, dass es sich beim Scheitern dieser Reform nicht um strategische, sondern um ehrliche Uneinigkeit gehandelt hat. Angesichts der Kombination von unterschiedlichen Policy-Präferenzen und „supermajoritären“ Entscheidungsregeln war eine Einigung zwischen den relevanten Vetospielern – zu denen man auch das Verfassungsgericht zählen kann – schlicht nicht möglich. Die *methodische These* hat hier einen höheren Stellenwert: Keiner der Verfechter der These strategischer Uneinigkeit hat systematisch versucht, die Nullhypothese ehrlicher Uneinigkeit zurückzuweisen. Ich beginne mit der methodischen These.

Zuvor will ich jedoch betonen, dass im Folgenden nicht die theoretische Plausibilität der These strategischer Uneinigkeit angezweifelt werden soll. Ich habe selbst, gemeinsam mit Thomas Bräuninger, eine einfache Formalisierung dieser These im Rahmen räumlicher Modelle vorgeschlagen (Bräuninger/Ganghof 2005; Ganghof/Bräuninger 2006). Gerade diese Anbindung

an räumliche Modelle verdeutlicht jedoch das methodische Problem in empirischen Analysen. Die theoretische und vergleichende Analyse legt nämlich nahe, dass das Problem strategischer Uneinigkeit vor allem beim Vorliegen „supermajoritärer“ Entscheidungsregeln auftritt bzw. beim Vorhandensein vieler Vetospieler mit unterschiedlichen Präferenzen (ausführlicher: Ganghof 2005c). Unter genau diesen Bedingungen ist es jedoch auch wahrscheinlich, dass es schon aus inhaltlichen (anstatt wahlstrategischen) Gründen zu Reformblockaden kommt – auch und gerade im Bereich der Umverteilungspolitik. Kurz: In dem Maße, in dem die *theoretische Relevanz* des Problems strategischer Uneinigkeit, steigt auch die *methodische Schwierigkeit*, strategische von ehrlicher Uneinigkeit zu unterscheiden.

2.1 Die methodische These

Die meisten Autoren, die das Scheitern der Steuerreformpläne der Regierung Kohl im Bundesrat als parteitaktische Blockade einer bestimmten Vetopartei (SPD oder FDP) interpretiert haben, haben diese Position empirisch kaum oder gar nicht untermauert. Die Ausnahme ist Zohlnhöfer (1999; 2000), der den Prozess des Scheiterns detailliert nachzeichnet und die These strategischer Uneinigkeit klar formuliert. Da ich seine Analyse als schwierigsten „Test“ für meine methodische These betrachte, konzentriert sich die folgende Diskussion auf sie.

Zohlnhöfer ist sich der methodischen Implikation der These strategischer Uneinigkeit bewusst: Eine auf theoretischer Ebene notwendige Bedingung strategischer Uneinigkeit ist, dass sich rein inhaltlich orientierte Akteure hätten einigen können. Um deshalb argumentieren zu können, dass eine Einigung zwischen Regierung und Bundesrat am wahlstrategischen Verhalten mindestens eines Vetospielers gescheitert ist, muss auf empirischer Ebene plausibel gemacht werden, dass es ohne solch ein Verhalten sicher oder mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Einigung gekommen wäre (Zohlnhöfer 1999: 327, 342). Anders formuliert: Die logische Struktur der These strategischer Uneinigkeit macht ehrliche Uneinigkeit zu einer Art Nullhypothese, die der expliziten Zurückweisung bedarf.

Bei genauerer Betrachtung unternimmt Zohlnhöfer jedoch trotz dieser Einsicht keinen systematischen Versuch, die „Nullhypothese“ ehrlicher Uneinigkeit zurückzuweisen. Sein Artikel basiert größtenteils auf einer kondensierten Prozessanalyse, aber wenn es darum geht, die Nullhypothese zurückzuweisen, greift der Autor nicht auf diese Analyse zurück, sondern verweist auf eine quantitative Analyse von König (1997). Diese zeige, dass „es durchaus gemeinsamen Handlungsspielraum für Regierung und Bundesratsmehrheit gegeben hat“ (Zohlnhöfer 1999: 342).² Als systematischer Versuch die Nullhypothese zurückzuweisen, könnte diese Referenz indes nur gelten, wenn Zohlnhöfer selbst zeigte, dass und warum Königs Schlussfolgerungen für den konkreten Fall der Petersberger Steuerreformvorschläge relevant sind. Dieser Versuch wird nicht unternommen, und er wäre meines Erachtens auch erfolglos – aus drei Gründen. Erstens geht es bei König gar nicht um die Steuerpolitik im Besonderen sondern um Wirtschaftspolitik im Allgemeinen. Zweitens basiert Königs Abschätzung „gemeinsamen Handlungsspielraums“ auf starken Annahmen, die von Zohlnhöfers Untersuchung nicht gestützt werden. König nimmt z.B. an, dass die Parteien Tauschgeschäfte zwischen Wirtschaftspolitik und anderen Themen der Innenpolitik vornehmen, und zwar bei gleicher Gewichtung der beiden Dimensionen. Drittens basiert Königs Zuschreibung von Parteipräferenzen auf einer Expertenbefragung, d.h. (in der Regel) der Befragung einer kleinen Gruppe anderer Politikwissenschaftler, die sich (in der Regel) mit den Details der Einkommensteuerreform kaum auskennen. Gerade vor dem Hintergrund von Zohlnhöfers sorgfältiger Darstellung der komplizierten steuerpolitischen Themen ist deshalb unklar, warum die groben wirtschaftspolitischen Präferenzzuschreibungen anderer Politikwissenschaftler für den konkreten Fall als valide betrachtet werden sollen. Kurz: Bei

² Zohlnhöfer konzentriert sich also auf die wahlstrategischen Blockadeanreize der SPD-Mehrheit im Bundesrat. Ich behalte diesen Fokus im Folgenden bei. Für eine umfassende Analyse, die auch die Präferenzen der FDP betrachtet, siehe Ganghof (2004). Vgl. auch Bräuninger und Ganghof (2005).

genauerer Betrachtung findet sich selbst in Zohlnhöfers Analyse kein systematischer Versuch zur Zurückweisung der Hypothese ehrlicher Uneinigkeit. Dies belegt meine methodische These.³

Aber kann die Nullhypothese ehrlicher Uneinigkeit überhaupt zurückgewiesen werden? Lassen sich die „wahren“ inhaltlichen Präferenzen von kollektiven Akteuren überhaupt ermitteln? Diese Fragen sind für qualitativ-historische Analysen im Allgemeinen und das Programm „analytischer Erzählungen“ im Besonderen (Bates u.a. 2000) von zentraler Bedeutung.⁴ Sie werden jedoch selten gestellt und noch seltener befriedigend beantwortet (vgl. Bates u.a. 2000: 698; Elster 2000). M.E. ist die beste Antwort in einer Interpretations- und Erklärungstheorie zu finden, die in der neueren Wissenschaftstheorie vermehrt Aufmerksamkeit gefunden hat, deren Grundzüge jedoch in der Literatur über historische Erklärung seit langem etabliert sind (vgl. z.B. Scriven 1966; Bartelborth 1999; 2004; Tucker 2004). Präferenzzuschreibungen sind demnach so

³ In einem neueren englischsprachigen Aufsatz verfolgt Zohlnhöfer einen anderen Ansatz zur Widerlegung der Hypothese ehrlicher Uneinigkeit: Er schreibt: „[I]t can be shown that this reform did not fail because of a lack of a win set between the coalition and the Bundesrat majority: Comparing the reform proposals of the Christian-liberal coalition with the tax reform passed by the new red-green government in summer 2000 reveals that the respective tax scales for example are almost identical“ (Zohlnhöfer 2003: 150). Diese Argumentation ist m. E. nicht überzeugend. Denn vom *Endergebnis* eines komplexen Entscheidungsprozesses kann nicht auf die *Präferenzen* einzelner beteiligter Akteure geschlossen werden – jedenfalls nicht ohne eine Vielzahl von Zusatzannahmen, z.B. über die Bedeutung (*saliency*) und Verkopplung einzelner Politikdimensionen. Für eine Erklärung der Steuerreform 2000, die zur hier entwickelten Sicht auf die Petersberger Steuerreformvorschläge passt, siehe Ganghof (2004).

⁴ Ich fasse den Begriff „analytische Erzählung“ hier weiter als Bates et al. (1998). Bei diesen Autoren geht es vor allem um die Verbindung zwischen historischer Erzählung und theoretischer Analyse im engen Sinne der formalen Modellierung von Entscheidungskalkülen. Genau hier liegt das Problem: Gerade weil die formalen Ableitungen wahrheitskonservierende und nicht gehaltserweiternde Deduktionen sind, ergibt sich der *empirische Gehalt* analytischer Erzählungen primär aus den Präferenzen und Erwartungen, die den Akteuren zugeschrieben werden und somit als Annahmen in die formalen Modelle eingehen. Das Kriterium für die wissenschaftliche Angemessenheit dieser Zuschreibung kann aber nicht logische Konsistenz (allein) sein. Mindestens ebenso wichtig ist die *Kohärenz* der Zuschreibungen (vgl. Bartelborth 1999 sowie die folgenden Ausführungen).

genannte *Schlüsse auf die beste Erklärung* (SBE), eine komplexe Form der Induktion (Bird 1998; Lipton 2004).⁵ Wie der Name schon sagt, geht es bei dieser Schlussart darum, aus einer Menge von plausiblen Hypothesen oder Theorien diejenige auszuwählen, die eine gegebene Menge erklärungsbedürftiger Tatbestände am besten erklärt (umfassend: Lipton 2004).⁶ Ein zentraler Bestandteil des SBE ist die eliminative (ausschließende) Induktion, zur deren Grundmethoden Mills Übereinstimmungs- und Differenzmethoden gehören (Westermann 2000: 92). Manche Autoren konzeptualisieren den SBE sogar als identisch mit eliminativer Induktion (vgl. Rappaport 1996; Bird 2006). Zumindest bei Schlüssen auf Präferenzen und Erwartungen in „analytischen Erzählungen“ erscheint diese Konzeptualisierung jedoch unplausibel. Denn es ist höchst unwahrscheinlich, dass wir alle Hypothesen (hier: Präferenzzuschreibungen) bis auf eine falsifizieren können. Der SBE ist deshalb kein rein eliminatives Verfahren, sondern vergleicht auch die positiven Erklärungsstärken unterschiedlicher Hypothesen miteinander. Letztlich handelt es sich um eine „komplexe Kohärenzabschätzung, bei der jeweils die Kohärenz der Überzeugungssysteme verglichen wird, die entstehen, wenn wir eine der betreffenden Hypothesen zu unserem Hintergrundwissen dazu nehmen. Unter Kohärenz wird dabei verstanden, dass die Überzeugungen eines Meinungssystems gut zusammenpassen und sich gegenseitig stützen“ (Bartelborth 2004: 27).

Bezogen auf Präferenzen (und Erwartungen) suchen wir also nach denjenigen Präferenzprofilen, die eine möglichst große Menge und Vielfalt von Beobachtungen möglichst gut erklären können. Ein einfaches Beispiel: Wenn zwei Präferenzzuschreibungen P' und P'' das

⁵ Induktion wird hier in einem weiteren Sinne verstanden, der alle nicht-deduktiven, d.h. nicht wahrheitskonservierenden Schlüsse umfasst. Als Induktion im engeren Sinne wird häufig die „enumerative“ oder „Humesche“ Induktion verstanden, bei der von einer bestimmten Anzahl beobachtbarer Fälle auf nicht-beobachtbare Fälle geschlossen wird (Extrapolation und Generalisierung) (Bird 1998: 13; Westermann 2000: 91-2).

⁶ In der Praxis ist die Menge erklärungsbedürftiger Tatbestände freilich nicht gegeben. Im Gegenteil: Es gehört zur Logik des SBE, systematisch nach Beobachtungen zu *suchen*, die zur Diskriminierung zwischen Hypothesen beitragen. Vgl. Westermann (2000: 92) und insb. Lipton (2004: Kapitel 5).

Verhalten eines Akteurs zum Zeitpunkt t_1 gleich gut erklären können, aber nur P'' auch das Verhalten zum Zeitpunkt t_2 erklären kann, dann würden wir *ceteris paribus* P'' bevorzugen. In diesem Sinne stützt z.B. die Tatsache, dass die SPD unter der Führung von Lafontaine nach gewonnener Wahl gegenüber den Grünen ähnlich verhandelt und argumentiert hat wie zuvor gegenüber der Regierung Kohl, die Interpretation, dass die entsprechenden Positionen und Argumentationen „ehrlich“ waren (vgl. Ganghof 2004: 98-99). Natürlich ist dies nur ein isoliertes Beispiel. Wie gut der eben skizzierte Schluss auf P'' ist, hängt wiederum davon ab, wie er mit anderen Beobachtungen und deren potentiellen Erklärungen im Einklang steht.

Darüber hinaus betrifft das Beispiel nur die *interne* Konsistenz und Kohärenz von zugeschriebenen Präferenzprofilen. Es besteht jedoch Konsens in der theoretischen wie in der anwendungsorientierten Literatur, dass entsprechende Schlüsse auf die beste Erklärung auch eine *externe* Beschränkung benötigen (Bartelborth 1999: 109-110; Mackie 2003: 41-2). D.h., wir müssen für die zugeschriebenen Präferenzen und Erwartungen wenigstens im Prinzip *erklären* können, wie sie entstanden sind. Die Zuschreibungen müssen mit unserem systematischen Wissen über die Welt, in der sich die Akteure bewegen, im Einklang stehen. Dieses Wissen betrifft z.B. die strukturellen Anreize, Opportunitäten und Beschränkungen, denen sich die Akteure gegenüber sehen. Führen z.B. Akteure einen Steuerwettbewerb zur Begründung bestimmter Gesetzesvorschläge an, dann setzt eine angemessene Interpretation entsprechender Aussagen voraus, dass sich der Interpret selbst einen Überblick über das verfügbare Wissen dazu verschafft. Wenn es eindeutige wissenschaftliche Belege für einen Steuerwettbewerb gibt, wenn die Akteure die „richtigen“ Kausalmechanismen zitieren, und wenn nachvollziehbar ist, wie die Akteure das entsprechende Wissen erlangt haben, dann spricht all dies dafür, dass der Hinweis auf den Steuerwettbewerb nicht nur vorgeschoben war (vgl. Ganghof 2004: 43-50, 67).

Zur externen Kohärenz von Präferenzzuschreibungen gehört aber auch, dass diese mit unserem Wissen darüber im Einklang stehen, wie sich entsprechende Akteure *typischerweise* in entsprechenden Situationen verhalten (Mackie 2003: 41-2). Um z.B. die „wahren“ inhaltlichen

Steuerpolitik-Präferenzen der deutschen Sozialdemokraten besser einschätzen zu können, hilft der systematische Blick auf die steuerpolitischen Präferenzen ähnlicher Parteien in vergleichbaren Ländern. Anders gesagt: Generalisierungen (enumerative Induktionen) über das typische Verhalten entsprechender Akteure liefern ebenfalls Beobachtungen, die sich in die „beste“ Erklärung einbetten lassen müssen (dazu umfassender: Woodward 2003: insb. 215-16). Natürlich können wir nicht einfach annehmen, dass die deutschen Sozialdemokraten dieselben Präferenzen haben wie die „Durchschnitts“-Sozialdemokraten in vergleichbaren Ländern. Aber: Wenn *andere*, vor allem historische Evidenz in diese Richtung deutet, so wird der entsprechende Schluss durch den internationalen Vergleich *gestützt*; und anders herum: wenn die Präferenzen der deutschen Sozialdemokraten (oder einer anderen Partei) von ihren Schwesterparteien in anderen Ländern deutlich abweichen, so ist dieser Befund *in besonderem Maße* erklärungsbedürftig und erhöht die Anforderungen an die historische Analyse. Erklärung ist in diesem Sinne immer „holistisch“ (Bird 1998: 79-91; Bartelborth 2004; Tucker 2004).⁷

Fassen wir zusammen: Die hier vorgeschlagene Strategie zur Unterscheidung zwischen strategischer und ehrlicher Uneinigkeit besteht darin, aktiv nach möglichst vielen und möglichst unterschiedlichen Beobachtungen zu suchen, die dabei helfen, auf diejenigen *inhaltlichen* Präferenzprofile der Akteure zu schließen, die die *Gesamtheit* des beobachtbaren Verhaltens *am besten* erklären.

Freilich kann man immer noch bezweifeln, ob die empirische Evidenz jemals ausreicht, um die Menge der guten Erklärungen bzw. der plausiblen Präferenzprofile hinreichend zu

⁷ Aus diesem Grund ist auch die häufig aufgestellte Behauptung einseitig, wonach generalisierende Erklärungen mit Hilfe von statistischen Korrelationen eine Fundierung durch kausale Mechanismen benötigen. Genauso können singuläre Erklärungen in Bezug auf Kausalmechanismen eine „Fundierung“ durch Korrelationen – auf disaggregierter Ebene – benötigen. Die relative Bedeutung unterschiedlicher Typen von Evidenz hängt davon ab, welcher Typ von Evidenz in Bezug auf eine gegebene Fragestellung am Besten zwischen unterschiedlichen potentiellen Erklärungen diskriminieren kann (Steel 2004: 72).

verkleinern. Vielleicht lässt sich bei intentionalen Erklärungen, zumal wenn es um kollektive Akteure geht, die so genannte „Unterdeterminierung“ der Theorie durch die Daten niemals hinreichend reduzieren? Dies ist generell eine respektable Position (Rosenberg 1995), aber keine, die sich Vertreter der These strategischer Uneinigkeit zu Eigen machen könnten. Diese *müssen* davon ausgehen, dass sich die inhaltlichen Präferenzen der Akteure hinreichend präzise bestimmen lassen, da empirische Belege für einen „gemeinsamen Handlungsspielraum“ der relevanten Vetospieler eine notwendige Bedingung für die empirische Plausibilisierung der These ist (siehe oben).⁸ Wir können die Frage, wie stark sich die Erklärungskraft der beiden Thesen (ehrliche und strategische Uneinigkeit) unterscheidet, deshalb als *empirische* Frage behandeln. Im Folgenden argumentiere ich in diesem Sinne, dass es sich beim Scheitern der Petersberger Steuerreformvorschläge um ehrliche Uneinigkeit handelte.

2.2 *Die inhaltliche These*

Die inhaltliche These ist, dass es sich beim Scheitern der Steuerreform tatsächlich um ehrliche Uneinigkeit handelte. Eine ausführliche Rechtfertigung dieser These würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Der Grund liegt in den erörterten methodischen Problemen. Die Präferenzprofile, die man den Akteuren zuschreibt, müssen letztlich in eine umfassendere, empirisch fundierte Theorie eingebettet sein, die auch die strukturellen Beschränkungen der Parteien sowie das *typische* Verhalten ähnlicher Parteien in anderen Ländern in den Blick nimmt. Diese Theorie habe ich andernorts entwickelt (Ganghof 2004; 2005b; 2006), und ich will deshalb die inhaltliche These hier nur durch eine kurze Zusammenfassung jener Arbeiten zu untermauern versuchen.

Nehmen wir zunächst die zweifellos wichtigste Dimension der Steuerreformpläne der Regierung Kohl: die geplante *Nettoentlastung*. Hier war die Konstellation recht klar. Führende

⁸ Vgl. die analoge Argumentation Mackies (2003: 42) in Bezug auf die historischen *Social Choice*-Analysen von William Riker und anderen.

Politiker der SPD und der SPD-regierten Bundesländer haben nach der Wiedervereinigung immer wieder festgestellt, dass es keinen Spielraum für Steuersenkungen gibt, und dies hat sich auch in den Steuerreformvorstellungen der SPD niedergeschlagen. Zohnhöfer (1999: 334) sieht dies auch so: Die generelle „Linie der Partei“ sei es gewesen, „überhaupt keine Nettoentlastung zuzulassen“. Wenn aber einer der Vetospieler den Status Quo gegenüber den Alternativen vorzieht, dann gibt es – zumindest auf dieser isolierten Dimension – per Definition keinen gemeinsamen Handlungsspielraum. Die Tatsache, dass sich die SPD-Akteure im Laufe der Verhandlungen auf bescheidene Nettoentlastungen eingelassen haben, zeugt somit eher von ihrem Kooperationswillen als von einer besonderen Neigung zur strategischen Blockade.

Aber die Nettoentlastung war nicht die einzige inhaltliche Dimension der Einkommensteuerreform. Man kann zwei weitere unterscheiden. Die eine betraf die *Verteilungswirkungen* der Steuerreform, vor allem die Verteilung der Steuerlast zwischen Hoch- und Niedrigverdienern und zwischen unterschiedlichen Einkunftsarten. Betrachtet man die Positionen der Parteien auf dieser Dimension, ergab sich aber auch kein größerer Spielraum für eine Einigung, weil insbesondere FDP und SPD eher in unterschiedliche Richtungen strebten. Die FDP wollte die Entlastung der Kapitaleinkommen, insb. der Unternehmen und der Besserverdiener; die SPD wollte dagegen eine Entlastung niedriger Einkommen und eine partielle Höherbelastung von Unternehmenseinkommen und Besserverdienern. Auf dieser Dimension allein wäre also bestenfalls die Beibehaltung des Status Quo bei veränderter Struktur von Tarifen und der Definition der steuerlichen Bemessungsgrundlage möglich gewesen.

Dies führt zur dritten Dimension, eben dieser *Steuerstruktur*. Auf diese Dimension richteten sich die gesamte Zeit über die Reformhoffnungen des Publikums. Waren sich nicht alle Parteien darüber einig, dass ein gutes und gerechtes Steuersystem niedrige Steuersätze und eine breite Bemessungsgrundlage haben sollte? Hätte man sich nicht auf solch eine aufkommens- und verteilungsneutrale Steuerreform einigen können? Bei genauerer Betrachtung muss die Antwort wiederum negativ ausfallen. Dies liegt erstens daran, dass Steuerniveau und -struktur letztlich

keine unabhängigen Dimensionen sind. Zum Beispiel führt eine aufkommensneutrale Steuerstrukturreform notwendigerweise zu deutlichen Höherbelastungen für bestimmte Einkommensgruppen oder –arten. Diejenigen, die zuvor von Steuerprivilegien profitiert haben, verlieren durch die Abschaffung dieser Privilegien mehr als Sie durch die Steuersatzsenkung für alle gewinnen. Dies ist nicht nur ein politisches, sondern auch ein ökonomisches Problem, weil ein großer Teil der Steuervergünstigungen für Kapitaleinkommen auch den Zweck hatte, das Spar- und Investitionsniveau zu erhöhen. Genau dies war auch einer der Gründe, warum die geplante Nettoentlastung der Regierung Kohl trotz der angespannten Haushaltslage recht hoch ausfiel. So sollten *negative* Auswirkungen auf Konjunktur und Wachstum vermieden werden (Ganghof 2004: 90-1). Änderungen der Steuerstruktur haben also systematische Auswirkungen auf das Steuerniveau und umgekehrt.

Zweitens müssen zwei Aspekte der Steuerstruktur strikt voneinander getrennt werden. Der einzige Punkt, in dem sich die Vetoparteien wirklich einig waren, war die Notwendigkeit, den Steuersatz für Kapitalgesellschaften wegen des internationalen Wettbewerbs auf 35% zu senken. Die Einigkeit in diesem Punkt erhöhte den Einigungsspielraum zwischen den Parteien aber nur geringfügig, weil es ganz und gar unterschiedliche Auffassungen darüber gab, welche *Konsequenzen ein abgesenkter Steuersatz für Kapitalgesellschaften für den Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer haben sollte*. Die Koalition ging davon aus, dass diese beiden Steuersätze nur geringfügig auseinander fallen dürfen und dass deshalb der Spitzensteuersatz stark gesenkt werden müsste. Diese Idee wurde von den SPD-Akteuren entschieden zurückgewiesen. Zwar war die SPD unter dem Druck ihrer innerparteilichen „Modernisierer“ bereit, den Spitzensteuersatz geringfügig abzusenken, aber nur in dem Maße, in dem Steuerprivilegien für Hochverdiener abgeschafft worden wären (siehe das oben Gesagte zur Verteilungs-Dimension). Eine darüber hinaus gehende Absenkung, die nur dazu dienen sollte, einen niedrigen Körperschaftsteuersatz zu ermöglichen, wurde abgelehnt.

Diese öffentlich geäußerte Präferenz der SPD als „vorgeschoben“ oder „strategisch“ zu deuten ist wenig plausibel, wenn man berücksichtigt, wie vergleichbare Länder auf den Steuerwettbewerb reagiert haben. Diese Länder haben ausnahmslos eine starke Spreizung zwischen den (Spitzen-)Steuersätzen für Kapitalgesellschaften und persönliche Einkommen in Kauf genommen haben (Ganghof 2005b). Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Schweden, Japan, Frankreich und die Niederlande hatten noch im Jahr 2004 Spitzensteuersätze zwischen 50 und 60% – also etwa auf dem Niveau, das in Deutschland vor den christlich-liberalen Steuerreformplänen Mitte der neunziger Jahre bestand. Mehr noch: In fast all diesen Ländern wurde die Beibehaltung relativ hoher Spitzensteuersätze von oder unter Beteiligung von (Mitte-)Rechts-Parteien beschlossen. Diese Fälle zeigen: Im internationalen Vergleich waren nicht die Steuerstrukturpräferenzen der SPD ungewöhnlich, sondern vielmehr die der CDU/CSU.

Diese empirische Beobachtung ist wichtig, weil sie die analytische Aufmerksamkeit auf einen institutionellen Faktor der deutschen Steuerpolitik lenkt, der in der politikwissenschaftlichen Diskussion über die Einkommensteuerreform weitgehend ignoriert wurde: die Existenz eines aktivistischen Bundesverfassungsgerichts.⁹ Das deutsche Steuerrecht und gerade auch das Einkommensteuerrecht ist in der jüngeren Vergangenheit umfassend konstitutionalisiert worden (Kirchhof 2003; Wieland 2004: 10).¹⁰ Laut Wieland (2004: 10) ist es „in Gefahr geraten, seinen Eigenstand zu verlieren und zum Vollzug verfassungsrechtlicher Vorgaben zu degenerieren. Der Steuergesetzgeber ist delegitimiert und demotiviert worden; er tendiert immer stärker dazu, gerade auch dann nach Karlsruhe zu schießen, wenn von dort noch keine Wegweisung erteilt worden ist“. Diese Charakterisierung ist gewiss zugespitzt. Sie beschreibt aber wichtige Aspekte des Prozesses der Einkommensteuerreform treffend und führt uns zurück zu den ungewöhnlichen Reformpräferenzen der CDU/CSU: Diese müssen m.E. zu

⁹ Vgl. zur Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Steuerpolitik auch Wagschal (2005).

¹⁰ Für die Zwecke dieses Artikels meint der Begriff „Konstitutionalisierung“ den Prozess einer zunehmenden verfassungsrechtlichen Umrahmung und Steuerung des Parlamentsrechts (vgl. Schuppert/Bumke 2000).

einem Gutteil als strategische Anpassung an antizipierte verfassungsrechtliche Restriktionen verstanden werden. Eine starke Spreizung zwischen Körperschaftsteuersatz und Spitzensatz der Einkommensteuer wurde im Laufe der neunziger Jahre immer stärker als verfassungsrechtliches Problem diskutiert (z.B. Wendt 1996) und ein Vorlagebeschluss des Bundesfinanzhofs im Jahr 1999 hat die Ernsthaftigkeit dieses Problems deutlich gemacht (Ganghof 2004: 104).

Insbesondere die Akteure von CDU und CSU haben diese verfassungsrechtlichen Probleme immer wieder ins Feld geführt, um ihre Präferenz für einen niedrigen Spitzensteuersatz zu begründen. Angesichts der ganz anderen Präferenzen von (Mitte-)Rechts-Parteien in vergleichbaren Ländern fällt es schwer, diese Rechtfertigungen als rein strategisch zu interpretieren. Dasselbe gilt für den historischen Vergleich: bevor die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die so genannte „Spreizung“ der (Spitzen-)Steuersätze für Unternehmen und Personen stärker in den Vordergrund der Diskussion rückten, sind die steuerpolitischen Vordenker der CDU/CSU selbst vehement für Modelle einer Satzspreizung eingetreten, die später vor allem von den Sozialdemokraten vertreten wurden (Faltlhauser 1988; Uldall 1988; Ganghof 2004: 76, 158-9). Der historische und internationale Vergleich machen also plausibel, dass die (antizipierten) verfassungsrechtlichen Restriktionen einen kausalen Effekt auf die Policy-Präferenzen der CDU/CSU hatten und somit den „gemeinsamen Handlungsspielraum“ zwischen den Vetoparteien verringert haben. Man könnte sogar argumentieren, dass es ohne die Vetoposition des Bundesverfassungsgerichts gar nicht zu einer Blockade gekommen wäre, weil die Präferenzbildung innerhalb der Union einen ganz anderen Verlauf genommen hätte.

Unabhängig von dieser Frage zeigt sich insgesamt ein Bild, das meine inhaltliche These stützt: Das Scheitern der Petersberger Steuerreformvorschläge der Regierung Kohl reflektiert eher ehrliche als strategische Uneinigkeit. Die Chancen einer Einigung waren von Anfang an gering, und darauf haben zentrale Akteure auch immer wieder hingewiesen. Zur Erklärung der Reformblockade ist es deshalb unnötig, auf etwaige wahltaktische Anreize zu verweisen – die

überdies nicht eindeutig waren (Renzsch 2000; Zohlnhöfer 2000).¹¹ Der entscheidende Punkt ist der methodische. Historische Interpretationen bleiben – wie alle induktiven Schlüsse – immer unsicher; auch die hier skizzierte Erklärung mag sich im Lichte neuer und besserer Evidenz als revisionsbedürftig erweisen. Problematisch ist deshalb weniger, dass andere Autoren im Falle der Petersberger Steuerreformvorschläge die These strategischer Uneinigkeit vertreten haben, sondern dass es sich dabei m.E. nur begrenzt um systematische *Schlüsse* gehandelt hat. Die Unterstellung einer inhaltlichen Einigungsfähigkeit zwischen ideologisch ganz unterschiedlichen Vetoparteien war häufig eher eine *Prämisse*.

3 Normative Implikationen

Die bisherigen Ausführungen mögen den Leser skeptisch werden zu lassen, ob die empirische Politikwissenschaft zur Interpretation von Reformblockaden *wissenschaftlich* überhaupt etwas beitragen kann. Vielleicht ist die Frage, welches Interpretationsmuster angemessener ist – strategische oder ehrliche Uneinigkeit – nicht auf empirischer Grundlage entscheidbar. Vielleicht ist die „Unterdeterminierung“ der Theorie durch die Daten zu groß. Vielleicht sollte sich eine theoretisch und empirisch ambitionierte Politikwissenschaft weniger um die Erklärung singulärer historischer Fakten oder Ereignisse kümmern und sich stattdessen auf wiederkehrende und hinreichend robuste Kausalmechanismen konzentrieren.

¹¹ Nochmals: Ich bestreite nicht, dass die Sozialdemokraten – oder Teile dieses kollektiven Akteurs – *Anreize* gehabt haben mögen, die Reform auch bei inhaltlichem Einigungsspielraum scheitern zu lassen. Ebenso wenig bestreite ich, dass Oskar Lafontaine die Blockade der Petersberger Steuerreformvorschläge genossen hat. Der Kommentar von Marc Beise im *Handelsblatt* vom 11.12.1997 trifft die hier vertretene Sicht recht gut: „Natürlich spielt politische Strategie ... eine Rolle. Oppositionschef Oskar Lafontaine hat den Bundestagswahlkampf im Auge, und die selbsternannte Steuersenkungspartei FDP schwankt weiterhin zwischen Koalitionsräson und eigener Glaubwürdigkeit. Dahinter jedoch steckt weit mehr – ein ehrenwerter Dissens über die grundsätzliche wirtschaftspolitische Ausrichtung.“

Für diese Schlussfolgerung spricht viel (vgl. Ganghof 2005a; Manow/Ganghof 2005), aber sie hat einen Haken. Denn so wie es in politischen Entscheidungssituationen immer einen Status Quo – oder einen anderen „Rückfall-Zustand“ (*default condition*) – gibt, der im Falle der Uneinigkeit von Vetospielern eintritt, so gibt es auch in Interpretationssituationen immer einen solchen Status Quo. Dominante und zugespitzte Erzählungen über Reformblockaden wird es immer geben – wenn nicht in der Politikwissenschaft, dann zumindest in der Medienöffentlichkeit. Dies könnte der Politikwissenschaft egal sein, wenn die öffentliche Beschreibung demokratischer Politik folgenlos bliebe. Aber dies ist nicht der Fall. Wie tatsächliche demokratische Politik interpretiert wird, kann Auswirkungen darauf haben, wie man sich demokratische Politik wünscht und welche Reformen man für vordringlich hält. Aus diesem Grund sollte die demokratische Öffentlichkeit beim Versuch, sich der Wahrheit zumindest anzunähern, nicht allein gelassen werden.

Ein gutes Beispiel für die enge Verbindung zwischen „analytischen Erzählungen“ und normativen Schlussfolgerungen ist die Literatur an der Schnittstelle von *Social Choice*-Theorie und Demokratietheorie. William Riker (1982) hat argumentiert, dass die Ergebnisse des demokratischen Prozesses aufgrund bestimmter logischer Paradoxien von Mehrheitsentscheidungen „inkohärent“ und „bedeutungslos“ seien. Deshalb hatte er eine Präferenz für die institutionelle Einschränkung der Macht demokratischer Mehrheiten (Riker/Weingast 1988). Als empirische Belege für Rikers Argumentationen dienten nicht zuletzt Interpretationen einzelner historischer Entscheidungsprozesse. Nachdem diese Interpretationen lange akzeptiert wurden, hat Gerry Mackie (2003) sie kürzlich einer sorgfältigen Prüfung unterzogen und jede einzelne zurückgewiesen. Welche analytischen Erzählungen die besseren Erklärungen der empirischen Datenmuster liefern – die von Riker oder die von Mackie –, kann

deshalb beeinflussen, welche Schlussfolgerungen man aus den Befunden der *Social Choice*-Literatur zieht.¹²

In diesem Abschnitt will ich auf der Grundlage neuerer Diskussionen in der analytisch orientierten Politischen Philosophie einige Überlegungen dazu entwickeln, welche normative Schlagseite die vorschnelle Diagnose strategischer Uneinigkeit haben *könnte*. Diese Überlegungen sind in Teilen vorläufig; und sie sollten auch nicht in der Art missverstanden werden, dass ich bestimmten Vertretern der These strategischer Uneinigkeit (in Bezug auf die Petersberger Steuerreformvorschläge) bestimmte normative Positionen unterstelle.¹³ Es geht vielmehr um Folgendes: Normative Fragen über demokratische Institutionen stellen sich in unterschiedlicher Form und Schärfe, je nachdem wie viel inhaltliche Einigungsfähigkeit man zwischen „vernünftigen“ Bürgern und Parteien unterstellt; und aus diesem Grund ist die unverzerrte Abschätzung dieser Einigungsfähigkeit von großer Bedeutung.

Zur Verdeutlichung der Verbindung von normativer und empirischer Argumentation eignet sich ein Zitat von Rousseau – dem Ideengeber vieler Theoretiker Deliberativer Demokratie –, welches die eingangs zitierte Warnung von Jeremy Waldron eindrucksvoll belegt. Für Rousseau war in der Tat jeder beobachtbare Streit von bestimmter Tiefe und Dauer war bereits ein empirischer Beleg dafür, dass in unangemessener Weise partikulare, „parteiliche“ Interessen vertreten werden. Dass auch gemeinwohlorientierte und vernünftige Bürger uneinig bleiben könnten, schien für ihn ausgeschlossen zu sein. So heißt es im ersten Kapitel des vierten Buches des *Gesellschaftsvertrags*: „[S]obald die Privatinteressen sich immer mehr geltend machen und Parteien auf die Gemeinschaft Einfluß gewinnen, leidet das allgemeine Interesse und findet Gegner; es herrscht keine Einstimmigkeit mehr; ... es erheben sich Widersprüche und

¹² Rikers Schlussfolgerungen über die Demokratie folgen allerdings nicht allein aus seinen empirischen Interpretationen. Sie basieren auch auf einer – anfechtbaren – Konzeption dessen, worum es im demokratischen Prozess eigentlich geht. Siehe dazu Christiano (1993) sowie Estlund (2005a).

¹³ Ich danke einem anonymen Gutachter dafür, dass er unter anderem diese Klarstellung eingefordert hat.

Streitigkeiten und die beste Ansicht wird nicht ohne Streit angenommen" (Rousseau 1948 [1762]: 172). Und das darauf folgende Kapitel präzisiert, „daß die Art wie öffentliche Angelegenheiten behandelt werden ein Gradmesser für den Stand der herrschenden Sitten und der politischen Gesundheit ist. Je größer die Harmonie in den Volksversammlungen, das heißt je mehr sich die gefaßten Beschlüsse der Einstimmigkeit nähern, um so größer die Herrschaft des allgemeinen Willens, während lange Debatten, Streitigkeiten und Radau das Anwachsen der Privatinteressen und den Abstieg des Staates anzeigen" (Rousseau 1948 [1762]: 174).

Rousseau hat also in der Tat die eingangs zitierte methodische Regel von Oye auf den Kopf gestellt: Konsens sei das „natürliche“ Ergebnis der Überlegungen vernünftiger, gemeinwohlorientierter Akteure – gleichsam die Nullhypothese –, und deshalb könne man von der Beobachtung fortbestehender Uneinigkeit darauf schließen, dass zumindest einige der Akteure unangemessene „parteiliche“ Ziele verfolgen. Die Konsensfähigkeit „gemeinwohlorientierter“ oder „vernünftiger“ Akteure ist in dieser Art von Argument eine unwiderlegbare empirische Annahme. Ich werde sie daher im Folgenden als *Konsenspräsumption* bezeichnen.¹⁴ Um zu untersuchen, welche institutionellen Präferenzen die empirische Konsenspräsumption nahe legt, gehe ich in zwei Schritten vor. Der erste Schritt konzentriert sich auf Minderheitenvetos, der zweite auf aktivistische Verfassungsgerichte. Der Begriff „Minderheitenveto“ wird dabei in einem weiten Sinne verstanden, der z.B. starke zweite Kammern als funktionale Äquivalente von Minderheitenvetos betrachtet (Ganghof 2005c).

¹⁴ Wichtig ist, diese *empirische* Konsensannahme zu trennen von *normativen* Konsensprinzipien wie z.B. dem Prinzip liberaler Legitimität, demzufolge ein politisches Regime nur dann legitim ist, wenn seine Kernprinzipien allen vernünftigen Bürgern gegenüber rechtfertigbar sind (Rawls 1996).

3.1 *Minderheitenvetos*

Die These dieses Abschnitts ist, dass die Konsenspräsumption tendenziell zu einer von zwei Sichtweisen führt: entweder zu einer Präferenz für Minderheitenvetos oder aber zur Betrachtung von Minderheitenvetos als eher zweitrangiger Frage.

Wie die Konsenspräsumption zu einer *Präferenz für Minderheitenvetos* führen kann, ist offensichtlich. Ist nämlich (weitgehende) Einigkeit – annahmegemäß – immer erreichbar, solange sie hinreichend stark gewollt wird, dann spricht viel dafür, diese Einigkeit durch ein Minderheitenveto zu erzwingen. Dies zeigt sich auch bei Rousseau. Er hatte bekanntlich trotz seiner Konsenspräsumption keine grundsätzlichen Probleme mit Mehrheitsabstimmungen. Dies liegt vor allem daran, dass er eine unplausible epistemische Theorie der Mehrheitsregel vertreten hat, der zufolge die Mehrheit zur Wahrheit führt (Christiano 1996: 29-35; Gaus 2003: Kap. 6). Nichtsdestotrotz hielt Rousseau die Notwendigkeit übergroßer Mehrheiten – und damit von Minderheitenvetos – für den *sichereren* Weg zum Gemeinwohl: „je wichtiger und ernster die Beschlüsse“, umso „qualifizierter“ solle die Stimmenmehrheit sein, um auf den „allgemeinen Willen“ schließen zu können (Rousseau 1948 [1762]: 177-8). Als Gegengewicht zu dieser Präferenz für Minderheitenvetos wirke vor allem der Zwang, in vielen Fällen *schnell* zu einer Lösung zu kommen.¹⁵

Das Hauptproblem eines Minderheitenvetos ist freilich, dass es die politische Gleichheit zwischen den Abstimmenden verletzt: es privilegiert diejenigen, die eine Präferenz für den Status

¹⁵ Moderne Theoretiker Deliberativer Demokratie wie Joshua Cohen oder Jürgen Habermas versuchen ihre konsensorientierten Theorien durch ähnliche Argumente mit der legislativen Mehrheitsregel zu versöhnen. Diese pragmatischen Argumente sind aber häufig reine „afterthoughts“ (Christiano 1996: 38), die sich nur schwer in die entsprechenden Theorien einbetten lassen. So basiert z.B. Habermas' (1992: 613) Rechtfertigung der Mehrheitsregel im Hinblick auf den in der realen Welt bestehenden „Entscheidungsdruck“ auf der impliziten Annahme, dass zumindest Konsens über die *Notwendigkeit* einer kollektiv verbindlichen Entscheidung gefunden werden kann. Selbst an diesem Konsens wird es jedoch häufig mangeln (Gaus 1996; Christiano 1997: 274).

Quo besitzen (Ganghof 2005d). Aber genau dieses Problem ist *von geringerer Bedeutung*, wenn man von der Präsumpion der Konsensfähigkeit aller vernünftigen Akteure ausgeht. Dies gilt auch für die neuere Literatur. Arend Lijpharts Plädoyer für „Konsensdemokratien“ beinhaltet z.B. ein Plädoyer für Minderheitenvetos, und er scheint darin nicht die Verletzung sondern die Realisierung politischer Gleichheit zu sehen (Lijphart 1999: 31, 282). Es ist unklar, wie dies begründet werden kann, wenn nicht auf der Grundlage einer empirischen Konsenspräsumpion.

Auf dieser Grundlage erscheint nicht das Vetorecht für Minderheiten selbst als Problem, sondern lediglich dessen *Missbrauch* durch „unvernünftige“ Akteure. Da Einigung annahmegemäß möglich ist, verletzen Vetorechte die politische Gleichheit der Bürger nicht. Sie tun dies nur dann, wenn Minderheit eine Einigung aus *unlauteren* Motiven ablehnt (vgl. Estlund 2003; 2005b).

Diese Verschiebung des analytischen Fokus vom institutionellen Vetorecht auf die tatsächliche Nutzung dieses Rechts durch die Akteure wird auch bei Steiner et al. (2004) deutlich. Diese Autoren erwarten, dass Vetorechte der konsensorientierten Verständigung förderlich sind: „the majority will have to justify its position, take the counterarguments of the dissenting party seriously, and try to develop some consensual solution“ (Steiner u.a. 2004: 83). In Anlehnung an Scharpf (2000b: 276-8) argumentieren sie jedoch, dass eine andere Bedingung für die Förderung konsensorientierter Verständigung wohl noch wichtiger ist: die Existenz breiter Koalitionen (Steiner u.a. 2004: 80). Sind nämlich alle oder fast alle wichtigen Akteure (Parteien) in eine breite Koalition eingebunden, entstehe eine „logic of joint decision making“ und eine „cooperative interaction orientation“. Der Grund dafür läge unter anderem darin, dass wahlstrategisches Verhalten in dem in Abschnitt 2 erläuterten Sinne reduziert oder zumindest abgeschwächt wird (vgl. Scharpf 2000b: 309-18). Wenn also die Förderung kooperativen Verhaltens durch die Bildung breiter Koalitionen gelingt – und theoretisch an der Konsenspräsumpion festgehalten wird –, dann scheint gegen Minderheitenvetos wenig einzuwenden zu sein.

Gibt man die Konsenspräsumption auf, stellt sich das Problem anders dar. Denn wenn beobachtbare Uneinigkeit *kein* Indiz dafür ist, dass sich die Akteure unangemessen verhalten haben – wenn fortbestehende Uneinigkeit *auch* ernsthafte Meinungsverschiedenheiten über Gerechtigkeit und Effizienz widerspiegelt –, dann stellt sich die Gleichheitsfrage in Bezug auf Minderheitenvetos in viel schärferer Form. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass normative Theoretiker, die von einer unaufhebbaren Uneinigkeit in Fragen von Recht und Gerechtigkeit ausgehen, explizit *gegen* Minderheitenvetos argumentieren – zumindest dann, wenn es keine „strukturellen Minderheiten“ gibt (Christiano 1996, i.E.; Waldron 1999b; vgl. auch Ganghof 2005d).¹⁶

Fassen wir zusammen: Die Konsenspräsumption führt tendenziell zu einer Präferenz für Minderheitenvetos. Denn sie hebt einerseits die *Vorteile* solcher Vetos hervor – Verhinderung von Mehrheitstyrannie, Zwang zur konsensorientierten Verständigung – und kehrt andererseits die *Nachteile* solcher Vetos in Bezug auf den Wert politischer Gleichheit unter den Teppich. Das Gleichheitsproblem tritt nur dann wieder auf, wenn sich Akteure „unvernünftig“ und partikularistisch verhalten – z.B. aus wahlstrategischen Gründen – und sich der Konsensfindung verweigern. Somit verschiebt sich der Fokus der normativen Diskussion von den formalen *Regeln* des Gesetzgebungsprozesses zum *Verhalten* der Akteure (vgl. auch Ganghof 2005).

Interessant ist vor diesem Hintergrund die Beobachtung, dass eine ähnliche Verschiebung der Aufmerksamkeit von den Institutionen auf das Verhalten der Akteure auch in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion stattgefunden hat. So spricht z.B. Lehman (2000: 170) in

¹⁶ Die Präsumption unaufhebbarer Uneinigkeit führt freilich nicht automatisch zur normativen Ableitung mehrheitsdemokratischer Institutionen. Ein Weg, um diese Ableitung zu vermeiden, ist die zusätzliche Präsumption zugunsten des Wertes der negativen Freiheit. So folgert etwa Gerald Gaus (1996: 237-40, Kap. 14; 2003: Kap. 8) aus einer moralischen Präsumption zugunsten staatlicher Nicht-Intervention sowie tief gehender Uneinigkeit über gerechtfertigte Staatsaktivitäten, dass grundsätzlich nur ein sehr eingeschränkter Staat zu rechtfertigen ist und dass auch in den gerechtfertigten Feldern staatlicher Aktivität Interventionen durch supermajoritäre Regeln erschwert werden sollten.

Bezug auf die gescheiterten Petersberger Steuerreformvorschläge von einer „Blockade der Institutionen“ durch die FDP, und Scharpf (1998: 68) fordert die Akteure Theodor Eschenburg folgend zu „institutionengerechtem“ Verhalten auf. Lehmbruch und Scharpf haben auch die Reform des deutschen Föderalismus in jüngster Zeit vor allem unter Effektivitäts- und Effizienz Gesichtspunkten diskutiert und demokratietheoretische Skrupel explizit hintangestellt (Scharpf 1999: 24; Lehmbruch 2000: 182).

Gewiss: Dass herausragende Politikwissenschaftler wie Lehmbruch und Scharpf so argumentieren, ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass sie sich bereits seit langem mit den Problemen des deutschen Bundesstaats beschäftigen und dabei auch die demokratietheoretischen Fragen sowie Reformvorschläge behandelt haben. Ihr Fokus auf das Verhalten der Akteure spiegelt deshalb zum Teil die realistische sozialwissenschaftliche Einschätzung wider, dass die Wahrscheinlichkeit einer durchgreifenden Bundesstaatsreform gering ist und die Akteure deshalb mit dem institutionellen Status Quo möglichst konstruktiv umgehen sollten. Dennoch erscheint es plausibel, dass ein etwas zu vorschneller Rückgriff auf das Interpretationsmuster der strategischen Uneinigkeit – in der wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Debatte – ebenfalls zu dem Fokus auf die Akteure und die Effizienzfragen (statt auf Institutionen und Demokratiefragen) *beitragen* hat. Auch aus diesem Grund sind die in Abschnitt 2 diskutierten methodischen Probleme ernst zu nehmen.

3.2 *Starke Verfassungsgerichtsbarkeit und Konstitutionalisierung*

Die oben diskutierte Präsumpption der Konsensfähigkeit „vernünftiger“ Akteure hat aber nicht nur Konsequenzen für die Wünschbarkeit von Minderheitenvetos. Dies wird deutlich, wenn wir die obige Argumentation fortführen. Nehmen wir an, die Akteure verhalten sich trotz inhaltlicher Einigungsfähigkeit *nicht* einigungsorientiert – entweder weil es keine (über-)großen Koalitionen gibt oder weil diese zur Herstellung eines entsprechenden Verhaltens nicht ausreicht. In diesem Fall bietet sich eine andere Strategie an. Diese Strategie besteht darin, dem Parlament

und damit den Parteien die legislativen Kompetenzen ganz zu entziehen und sie einem Akteur zu geben, der besser in der Lage ist, sich demjenigen Konsens anzunähern, den die Akteure erreicht hätten, wenn sie denn vernünftig gewesen wären.

Eine Argumentation dieser Art wird häufig zugunsten von starken Verfassungsgerichten vorgebracht (vgl. Rawls 1996: 231; siehe aber Habermas 1992). So argumentiert z.B. Alexy (1996: 359-60):

"Dieser Vorrang [der Ergebnisse verfassungsgerichtlicher Argumentationen gegenüber den Ergebnissen des allgemeinen politischen Diskurses] kann im Rahmen der Diskurstheorie nur dadurch gerechtfertigt werden, daß die verfassungsgerichtliche Argumentation ... diskursiven Idealen näher ist als der jeweilige politische Willensbildungsprozeß, der zu dem im grundrechtlichen Diskurs zu überprüfenden Gesetz geführt hat.... Wenn ein Verfassungsgericht seine grundrechtlichen oder sonstigen verfassungsrechtlichen Argumente gegen die Ergebnisse des demokratischen Prozesses richtet, dann wird nicht nur negativ geltend gemacht, daß dieser nach den Maßstäben rationaler diskursiver Willensbildung mißlungen ist, sondern auch positiv beansprucht, daß die Bürger den Argumenten des Gerichts zustimmen würden, wenn sie sich auf einen rationalen verfassungsrechtlichen Diskurs einlassen würden."

Auch hier spielt die Konsenspräsumption offenbar eine zentrale Rolle. Denn ohne sie wäre höchst unklar, wer mit „die Bürger“ eigentlich gemeint ist. Wenn die *rationale* Verständigung *vernünftiger* Bürger im zu unaufhebbarer Dissens führt, wie kann dann das Gericht dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber eine „gelungene“ Lösung gegenüberstellen? Für Theoretiker, die mit der Annahme fortbestehender Uneinigkeit arbeiten, gibt es auf diese Frage keine befriedigende Antwort, weshalb sie aktivistischen Verfassungsgerichten und einer weitgehenden Konstitutionalisierung der Rechtsordnung eher ablehnend gegenüber stehen (Waldron 1999b; Christiano 2004; i.E.). Akzeptiert man dagegen die Konsenspräsumption – und die Annahme, dass sich in der demokratischen Politik häufig dennoch normativ unangemessene Verhaltensmuster durchsetzen –, dann fällt die Akzeptanz aktivistischer Verfassungsgerichte ohne Zweifel leichter.

Diese zwei Sichtweisen zeigen sich auch in der Debatte über die Konstitutionalisierung des deutschen Steuerrechts. Der Konstitutionalisierungstrend wird von Joachim Wieland (2001:

43; 2004: 104-5) kritisiert (vgl. auch Wieland 1998). Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber sei für die Gestaltung des Steuerrechts zuständig; er müsse politische Wertungen setzen können. Das Demokratieprinzip, in Verbindung mit dem Gleichheitssatz, biete hinreichenden Schutz vor zu hoher Besteuerung.

Die Protagonisten der Konstitutionalisierung wie der ehemalige Verfassungsrichter Paul Kirchhof lehnen diese Sicht ab. Von der „demokratischen Hoffnung“, dass der parlamentarische Prozess ein maßvolles und konsistentes Steuerrecht erreichen kann, müsse man sich verabschieden (Kirchhof 2003: 50). Parlamentarier seien weniger Garanten geringer Steuerlasten, sondern „Vordenker neuer Ausgaben“ (Kirchhof 1996: 58). Das Steuerrecht sei weitgehend zum „Chaos“ geworden, vor allem wegen der „Logik des Verhandeln und der Konsenssuche zwischen Staat und Interessengruppen, innerhalb der Koalitionen und zwischen Regierung und Bundesrat“ (Kirchhof 2003: 5). Der Steuergesetzgeber neige zu einer „Politik des Ausgleichs, die auf den gut organisierten und stets hörbaren Sprecher, weniger auf die Stimme der Wähler hört“ (Kirchhof 2003: 8). Angesichts dessen müsse das Gericht selbst zum Repräsentanten der Schutzinteressen der Wähler und Steuerschuldner werden: Es „entstehen hohe Erwartungen an die Grundrechte und deren Steuerungskraft“ (Kirchhof 1996: 58). Sie „Die Grundrechte müssen sich ... insbesondere durch die Bindung des Gesetzgebers bewähren“ (Kirchhof 2003: 6). Die Konsenspräsumption erscheint auch für diese Argumentation zentral: Es gibt die richtige Lösung – oder eine eng begrenzte Menge richtiger Lösungen –, und das das Gericht ist viel eher in der Lage sie zu finden als der demokratische Gesetzgeber.¹⁷

Mein Punkt ist nun gewiss nicht, dass die politikwissenschaftlichen Diagnose strategischer Uneinigkeit in der Steuerpolitik und das Plädoyer von Kirchhof für eine zunehmende Konstitutionalisierung des Steuerrechts in einem ursächlichen Zusammenhang stehen. Stattdessen geht es – wie im Falle der Minderheitenvetos – um die Beobachtung, dass

¹⁷ Zur Idee der „richtigen“ richterlichen Entscheidung, siehe z.B. Sieckmann (2002: 395-6). Vgl. auch Schaal (2004: 110-4) sowie Vorländer (i.E.).

normative und präskriptive Argumentationsmuster auf derselben oder zumindest einer ähnlichen Prämisse basieren wie das empirische Interpretationsmuster strategischer Uneinigkeit: auf der Prämisse, dass hinreichend vernünftige Akteure einen allseits akzeptablen Konsens oder Kompromiss hätten finden können.¹⁸ Wenn deshalb das Interpretationsmuster strategischer Uneinigkeit in der alltäglichen Medienberichterstattung in Deutschland eine gewisse Rolle spielt, dann kann dies durchaus zu einem skeptischen Blick der Bürger auf Parlament und Parteien *beitragen* (vgl. Patzelt 2005). Und dies wiederum kann beeinflussen, wie die Bürger auf die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung reagieren.¹⁹ Auch aus diesem Grund sollte die empirische Politikwissenschaft die Abschätzung von inhaltlicher Uneinigkeit zwischen Parteien ernst nehmen und nicht selbst auf die Konsenspräsumption zurückgreifen.

4 Schluss

Der vorliegende Beitrag hat Überlegungen angestellt, die sich im Schnittpunkt dreier Literaturen befinden: politikwissenschaftlicher Fallstudien über Reformblockaden in der deutschen Politik, neuerer methodologischer Arbeiten zum Problem der Erklärung und Interpretation in den Sozialwissenschaften sowie normativer Arbeiten zur Wünschbarkeit bestimmter institutioneller Arrangements in der Politik. Im Schnittpunkt dieser drei Literaturen

¹⁸ Die Abwesenheit wahlstrategischen Blockadeverhaltens impliziert natürlich noch keine „Vernunft“ im Sinne normativer Theorien – zumal unterschiedliche normative Theorien den Begriff „vernünftig“ (*reasonable*) ganz unterschiedlich definieren. Umgekehrt erscheint jedoch die Existenz wahlstrategischen Blockadeverhaltens als Zeichen für die Unvernunft von Parteien im normativen Sinne.

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, wie wenig öffentliche Aufmerksamkeit der Aktivismus des Gerichts in der Steuerpolitik erhalten hat. Laut Wahl (1998: 81) sind z.B. die beiden Beschlüsse zur Erbschafts- und Vermögensteuer aus dem Jahr 1995 „in der Presse und in der politischen Öffentlichkeit kaum diskutiert oder gar aufgegriffen worden“, obwohl sie „dem Gericht einen der umfangreichsten je erzielten Terraingewinne im Verhältnis zum Gesetzgeber erbracht“ haben – und obwohl der Vermögensteuerbeschluss auch verfahrensrechtlich diskussionswürdig war (Wieland 1998: 185-6).

steht die Frage, wie tief die inhaltliche Uneinigkeit zwischen (vernünftigen) politischen Akteuren in Fragen von Recht und Gerechtigkeit reicht. Ich habe erstens versucht zu zeigen, dass fundamentale Annahmen über das Ausmaß der Uneinigkeit Bürger in normativen und präskriptiven Diskussionen über demokratische Institutionen eine zentrale Rolle spielt. Daraus folgt zweitens, dass die empirische Politikwissenschaft die gewichtigen methodischen Probleme, die bei der empirischen Abschätzung von Uneinigkeit auftreten, ernst nehmen sollte. Drittens habe ich argumentiert, dass die Literatur zum so genannten *Schluss auf die beste Erklärung* die methodische Diskussion innerhalb der fallstudienorientierten Politikwissenschaft voranbringen kann.

Literatur

- Alexy, Robert*, 1996: Grundgesetz und Diskurstheorie, in: *Winfried Brugger* (Hrsg.), *Legitimation des Grundgesetzes aus Sicht von Rechtsphilosophie und Gesellschaftstheorie*. Baden-Baden, 343-360.
- Bartelborth, Thomas*, 1999: Verstehen und Kohärenz. Ein Beitrag zur Methodologie der Sozialwissenschaft, in: *Analyse & Kritik* 21: 1, 97-116.
- Bartelborth, Thomas*, 2004: Wofür sprechen die Daten? in: *Journal for General Philosophy of Science* 35: 1, 13 - 40.
- Bates, Robert H./Greif, Avner/Levi, Margaret/Rosenthal, Jean-Laurent/Weingast, Barry R.*, 1998: *Analytical Narratives*. Princeton.
- Bates, Robert H./Greif, Avner/Levi, Margaret/Rosenthal, Jean-Laurent/Weingast, Barry R.*, 2000: The Analytic Narrative Project, in: *American Political Science Review* 94: 3, 696-702.
- Bird, Alexander*, 1998: *Philosophy of Science*. Montreal.
- Bird, Alexander*, 2006: Abductive Knowledge and Holmesian Inference, in: *Tamar Szabo Gendler und John Hawthorne* (Hrsg.), *Oxford Studies in Epistemology*. Oxford, i.E.
- Bräuninger, Thomas/Ganghof, Steffen*, 2005: Parteienwettbewerb im Zweikammersystem, in: *Steffen Ganghof und Philip Manow* (Hrsg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt, 149-181.
- Christiano, Thomas*, 1993: Social Choice and Democracy, in: *David Copp, Jean Hampton und John E. Roemer* (Hrsg.), *The Idea of Democracy*. Cambridge, 173-195.
- Christiano, Thomas*, 1996: *The Rule of the Many*. Boulder, CO.
- Christiano, Thomas*, 1997: The Significance of Public Deliberation, in: *James Bohman und William Rehg* (Hrsg.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge, 243-278.
- Christiano, Thomas*, 2004: The Authority of Democracy, in: *Journal of Political Philosophy* 12: 3, 266-290.
- Christiano, Thomas*, i.E.: *The Constitution of Equality*. New York.
- Elster, Jon*, 2000: Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition, in: *American Political Science Review* 94: 3, 685-695.
- Estlund, David*, 2003: The Democracy/Contractualism Analogy, in: *Philosophy and Public Affairs* 31: 4, 387-412.
- Estlund, David*, 2005a: Democratic Theory, in: *Frank Jackson und Michael Smith* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Contemporary Philosophy*. New York, 208-230.
- Estlund, David*, 2005b: Political Authority and the Tyranny of Non-Consent, in: *Philosophical Issues* 15.

- Falthausen, Kurt*, 1988: Unternehmensbesteuerung: Überkommene Steuerprinzipien überdenken, in: *Kurt Falthausen* (Hrsg.), *Steuerstrategie*. 244-249.
- Ganghof, Steffen*, 2004: Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten. Frankfurt/Main.
- Ganghof, Steffen*, 2005a: Kausale Perspektiven in quantitativer und qualitativer Politikwissenschaft: X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsdesigns, in: *Sabine Kropp und Michael Minkenberg* (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden.
- Ganghof, Steffen*, 2005b: Konditionale Konvergenz: Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik von EU- und OECD-Ländern, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 11: 1, 7-40.
- Ganghof, Steffen*, 2005c: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster. Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46: 3, 406-431.
- Ganghof, Steffen*, 2005d: Politische Gleichheit und echte Mehrheitsdemokratie. Über die normativen Grundlagen institutioneller Arrangements, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15: 3, 741-763.
- Ganghof, Steffen*, 2006: *The Politics of Income Taxation*. Colchester.
- Ganghof, Steffen/Bräuninger, Thomas*, 2006: Government Status and Legislative Behavior. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany, in: *Party Politics*.
- Gaus, Gerald F.*, 1996: *Justificatory Liberalism: An Essay on Epistemology and Political Theory*. New York.
- Gaus, Gerald F.*, 2003: *Contemporary Theories of Liberalism*. London.
- Habermas, Jürgen*, 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a.M.
- Kirchhof, Paul*, 1996: Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Steuern, in: *Dieter Birk, Paul Kirchhof und Moris Lehner* (Hrsg.), *Steuern im Verfassungsstaat. Symposium zu Ehren von Klaus Vogel aus Anlaß seines 65. Geburtstags*. München, 27-63.
- Kirchhof, Paul*, 2003: Der Grundrechtsschutz des Steuerpflichtigen. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im vergangenen Jahrzehnt, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 128, 1-51.
- König, Thomas*, 1997: Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 8: 2, 135-159.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Wiesbaden.
- Lijphart, Arend*, 1999: *Patterns of Democracy*. New Haven.
- Lipton, Peter*, 2004: *Inference to the Best Explanation*. London.
- Mackie, Gerry*, 2003: *Democracy Defended*. Cambridge.
- Manow, Philip/Ganghof, Steffen*, 2005: Mechanismen deutscher Politik, in: *Steffen Ganghof und Philip Manow* (Hrsg.), *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt, 9-33.
- Oye, Kenneth A.*, 1985: Explaining Cooperation under Anarchy -- Hypotheses and Strategies, in: *World Politics* 38: 1, 1-24.
- Patzelt, Werner J.*, 2005: Warum verachten die Deutschen ihr Parlament und lieben ihr Verfassungsgericht? Ergebnisse einer vergleichenden demoskopischen Studie, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36: 3, 517-539.
- Rappaport, Steven*, 1996: Inference to the best explanation: Is it really different from Mill's methods? in: *Philosophy of Science* 63: (March 1996), 65-80.
- Rawls, John*, 1996: *Political Liberalism*. New York.
- Renzsch, Wolfgang*, 2000: Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31: 1, 187-191.
- Riker, William H.*, 1982: *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights.
- Riker, William H./Weingast, Barry R.*, 1988: Constitutional Regulation of Legislative Choice: The Political Consequences of Judicial Deference to Legislatures, in: *Virginia Law Review* 74, 373-401.
- Rosenberg, Alexander*, 1995: *Philosophy of Social Science*. Boulder, CO.
- Rousseau, Jean-Jacques*, 1948 [1762]: *Der Gesellschaftsvertrag (Le Contrat Social)*. München.
- Schaal, Gary S.*, 2004: Vertrauen, Verfassung und Demokratie. Über den Einfluss konstitutioneller Prozesse und Prozeduren auf die Genese von Vertrauensbeziehungen in modernen Demokratien. Wiesbaden.

- Scharpf, Fritz W.*, 1998: Zur Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Demokratie neu denken. Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland*. Gütersloh, 55-69.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Föderale Politikverflechtung: was muß man ertragen? was kann man ändern? in: *Konrad Morath* (Hrsg.), *Reform des Föderalismus*. Bad Homburg, 23-36.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capacities, in: *Fritz W. Scharpf und Vivien A. Schmidt* (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford, 20-124.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000b: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schuppert, Gunnar Folke/Bumke, Christian*, 2000: Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung. Überlegungen zum Verhältnis von verfassungsrechtlicher Ausstrahlungswirkung und Eigenständigkeit des "einfachen" Rechts. Baden-Baden.
- Scriven, Michael*, 1966: Causes, Connections and Conditions in History, in: *William H. Dray* (Hrsg.), *Philosophical Analysis and History*. New York.
- Sieckmann, Jan-Reinard*, 2002: Grundrechtliche Abwägung als Rechtsanwendung - Das Problem der Begrenzung der Besteuerung, in: *Der Staat* 41: 3, 385-405.
- Steel, Daniel*, 2004: Social Mechanisms and Causal Inference, in: *Philosophy of the Social Sciences* 34: 1, 55-78.
- Steiner, Jürg/Bächtiger, André/Spörndli, Markus/Steenbergen, Marco R.*, 2004: Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse. Cambridge.
- Tucker, Aviezer*, 2004: Holistic Explanations of Events, in: *Philosophy* 79, 573-589.
- Uldall, Gunnar*, 1988: Gewerbliche Wirtschaft und die Große Steuerreform, in: *Kurt Falthäuser* (Hrsg.), *Steuerstrategie*. Köln, 119-125.
- Vorländer, Hans* (Hrsg.), i.E.: Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wiesbaden.
- Wagschal, Uwe*, 1999: Blockieren Vetospieler Steuerreformen? in: *Politische Vierteljahresschrift* 40: 4, 628-640.
- Wagschal, Uwe*, 2005: Verfassungsgerichte als Vetospieler in der Steuerpolitik, in: *Michael Becker und Ruth Zimmerling* (Hrsg.), *Politik und Recht (PVS-Sonderheft Nr. 36)*. Wiesbaden.
- Wahl, Rainer*, 1998: Quo Vadis - Bundesverfassungsgericht? Zur Lage von Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassung und Staatsdenken, in: *Bernd Guggenberger und Thomas Würtenberger* (Hrsg.), *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit*. Baden-Baden, 81-120.
- Waldron, Jeremy*, 1999a: *The Dignity of Legislation*. Cambridge.
- Waldron, Jeremy*, 1999b: *Law and Disagreement*. Oxford.
- Wendt, Rudolf*, 1996: Spreizung von Körperschaftsteuersatz und Einkommensteuerspitzensatz als Verfassungsproblem, in: *Rudolf Wendt, Wolfram Höfling, Ulrich Kerpen und Martin Oldiges* (Hrsg.), *Staat-Wirtschaft-Steuern: Festschrift für Karl Heinrich Friauf*. Heidelberg, 859-888.
- Westermann, Rainer*, 2000: *Wissenschaftstheorie und Experimentalmethodik*. Göttingen.
- Wieland, Joachim*, 1998: Der Vermögensteuerbeschuß - Wende in der Eigentumsrechtsprechung? in: *Bernd Guggenberger und Thomas Würtenberger* (Hrsg.), *Hüter der Verfassung oder Lenker der Politik? Das Bundesverfassungsgericht im Widerstreit*. Baden-Baden, 173-188.
- Wieland, Joachim*, 2001: Freiheitsrechtliche Vorgaben für die Besteuerung von Einkommen, in: *Iris Ebling* (Hrsg.), *Besteuerung von Einkommen*. Köln, 29-47.
- Wieland, Joachim*, 2004: Abgeltungssteuer, Amnestie und Steuerrechtskultur, in: *Jürgen Brandt* (Hrsg.), *Für eine bessere Steuerrechtskultur*. Stuttgart, 97-113.
- Woodward, James*, 2003: *Making Things Happen. A Theory of Causal Explanation*. Oxford.
- Zohlhörer, Reimut*, 1999: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30: 2, 326-345.
- Zohlhörer, Reimut*, 2000: Der Parteienwettbewerb, die kleinen Koalitionspartner und das Scheitern der Steuerreform. Eine Erwiderung auf Wolfgang Renzsch, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31: 3, 719-724.
- Zohlhörer, Reimut*, 2003: Partisan Politics, Party Competition and Veto Players: German Economic Policy in the Kohl Era, in: *Journal of Public Policy* 23: 2, 123-156.