

27.04.2010

Pfadabhängiger judizieller Aktivismus? Politik und Verfassungsrechtsprechung in der Steuer- und Sozialgesetzgebung

Abstract

Der in der jungen Bundesrepublik zwischen Wolfgang Abendroth und Ernst Forsthoff diskutierte mögliche Widerspruch zwischen Rechts- und Sozialstaatsprinzip war offenbar weniger folgenreich als in den ersten Jahren des Grundgesetzes von manchen befürchtet. Der Wohlfahrtsstaat hat sich seither beständig fortentwickelt; die Sozialleistungsquote ist ebenso angewachsen wie der Kreis der Anspruchsberechtigten und die Liste der abgesicherten Risiken. Das Bundesverfassungsgericht hat die Gestaltungsmöglichkeiten des Sozialgesetzgebers auf der Leistungsseite weitgehend geschont. Insbesondere bei der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips hat das Bundesverfassungsgericht einen weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers angenommen, so auch in der neueren Entscheidung zu den Hartz-IV-Regelsätzen für Kinder. Möglicherweise hat sich aber die Abendroth-Forsthoff-Debatte zwischen individuellen Rechten und kollektiver Solidarität an anderer Stelle in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bemerkbar gemacht: in der Steuerpolitik. Mit der Beschneidung von Gestaltungsmöglichkeiten in der Steuerpolitik greift das Bundesverfassungsgericht in die Einnahmeseite des Wohlfahrtsstaats ein und beschränkt damit gleichzeitig die Möglichkeiten des Sozialstaats. Die Tendenz zu einer an formeller Gleichheit orientierten, schwächer umverteilenden Steuerpolitik wird nicht erst seit dem umstrittenen Vermögenssteuerbeschluss weithin festgestellt, sondern begann bereits, als das Bundesverfassungsgericht erstmals über ein steuerliches Existenzminimum (Grundfreibetrag) entschied.

Der Beitrag vertritt die These, dass der skizzierte Unterschied zwischen judizieller Zurückhaltung in der Sozialpolitik und judiziertem Aktivismus in der Steuerpolitik weder durch eine mit „objektiven“ Verfassungsinhalten argumentierende, legalistische Perspektive, noch durch Politikpräferenzen einzelner Verfassungsrichter oder Veränderungen im politisch-ideologischen Zeitgeist vollständig erklärt werden kann. Vielmehr ist der steuerpolitische Aktivismus des Bundesverfassungsgerichts Folge eines sich selbst stabilisierenden Prozesses. Dieser beruht darauf, dass sich diejenigen Akteure, die an einem weniger redistributiven Steuersystem interessiert sind, leichter auf entsprechende Verfassungsrechtspositionen, den Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 GG, berufen können als Akteure, die von der Umverteilungswirkung profitieren. Der Unterschied zur Verfassungsrechtsprechung zum Wohlfahrtsstaat besteht darin, dass dort die grundrechtliche Basis (das Sozialstaatsprinzip) weniger geeignet

ist, Präzedenzfälle und dogmatische Figuren zu schaffen. Diese verdichten jedoch die Steuerrechtsprechung zu einer konsistenten Linie, laden somit interessierte Akteure wiederum zu neuen Verfassungsbeschwerden ein, wobei sie ihre Argumentation auf die „ständige Rechtsprechung“ abstimmen. Auf diese Weise entsteht ein selbst stabilisierender „Pfad“, der schwer zu verlassen ist. Mit dieser Analyse schließen wir an erfolgreiche Anwendungen des Pfadabhängigkeitskonzepts auf die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs zu den Grundfreiheiten an.

Um diesen Prozess angemessen beschreiben zu können, ist eine interdisziplinäre Perspektive erforderlich. Wir skizzieren zunächst die Verfassungsrechtsprechungslinien in der Steuer- und Sozialpolitik anhand einzelner herausragender Beispiele und erörtern aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die Rolle von Grundrechtsdogmatik und Präzedenz. Aus politikwissenschaftlicher Sicht diskutieren wir verschiedene potentielle Erklärungen für die Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung im Bereich des Steuerrechts und zeigen deren Grenzen auf. Dabei dient uns die Rechtsprechung zum Sozialstaatsprinzip als negative Kontrastfolie. Danach erläutern wir, inwiefern sich die Rechtsentwicklung als pfadabhängiger Prozess verstehen lässt, und weshalb es zu einer pfadabhängigen Entwicklung in der Rechtsprechung zum Sozialstaat nicht gekommen ist. Schließlich erörtern wir mögliche Konsequenzen unserer Untersuchung für die alte Diskussion um Grundrechte als Leistungs- bzw. Abwehrrechte.

Rike Krämer, Bremen
Ass. jur., wissenschaftliche Mitarbeiterin
Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“,
Teilprojekt A6 „Die Kollision von Rechtsordnungen und ihre Abgrenzung im internationalen Mehrebenensystem“
rike.kraemer@sfb697.uni-bremen.de

Henning Deters, Bremen
Dipl. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter
Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“,
Teilprojekt A1 „Handelsliberalisierung und Sozialregulierung“
henning.deters@sfb597.uni-bremen.de