

Christoph Knill

Der Gebührenstaat: Latente und manifeste Gebührenpolitik im Spannungsfeld rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen

Die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen oder die Durchführung von Amtshandlungen stellt ein elementares Wesensmerkmal staatlichen Handelns dar. Gebühren prägen in vielerlei Hinsicht die alltäglichen Interaktionen zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Sie stellen öffentlich-rechtliche Geldleistungen dar, die aus Anlass individuell zurechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner einseitig auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Gebühren sind gewissermaßen eine Selbstverständlichkeit im politischen und gesellschaftlichen Alltagsleben; weder ihre Rechtfertigung noch ihre Ausgestaltung sind, abgesehen von seltenen Fällen starker Politisierung, Gegenstand größerer politischer Auseinandersetzungen.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund nimmt es nicht Wunder, dass die Analyse von Gebühren aus einer genuin politikwissenschaftlichen Perspektive bislang weitgehend vernachlässigt wurde. Während das Thema im Hinblick auf seine ökonomischen und rechtlichen Dimensionen bis in den hintersten Winkel ausgeleuchtet wurde, beschränkt sich die politikwissenschaftliche Befassung auf eine relativ oberflächlich geführte Diskussion im Zusammenhang mit unterschiedlichen Instrumenten politischer Steuerung. Gebühren werden hierbei als Teil einer Klasse sog. ökonomischer Instrumente verstanden, die von alternativen Steuerungsinstrumenten (hoheitliche und kommunikationsbasierter Instrumente) abgegrenzt werden. Im Kern steht dabei die Analyse der jeweiligen Stärken und Schwächen unterschiedlicher Steuerungsformen und die Identifikation von Kontextbedingungen, in denen die eine oder andere Steuerungsform als mehr oder weniger geeignet erachtet werden kann.

Problematisch ist hierbei freilich, dass in der einschlägigen Literatur jenseits der genannten holzschnittartigen Einteilung keine weitergehende differenzierte Betrachtung der jeweils unter eine Gruppe subsumierten Instrumente erfolgt. Gebühren sind dementsprechend ein „ökonomisches“ Steuerungsinstrument, dessen Wirkungsweise, wie auch bei Steuern oder Subventionen, auf dem Setzen finanzieller Anreize für bestimmte Verhaltensweisen basiert. Dass zwischen unterschiedlichen ökonomischen Instrumenten durchaus darüber hinaus gehende Unterschiede bestehen, wird dabei ebenso wenig gewürdigt wie der Umstand, dass die Trennlinie zwischen hoheitlichen und ökonomischen Instrumenten keineswegs so trennscharf ist, wie häufig angenommen. So besteht etwa zwischen

der Erhebung einer Gebühr für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen oder einer hoheitlichen Steuerung über Gebote oder Verbote kein grundlegender Unterschied, solange die Höhe der Gebühren einseitig von staatlicher Seite bestimmt und nicht dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen wird. Solange Gebühren also hoheitlich festgelegt werden, unterscheiden sie sich von anderen hoheitlichen Instrumenten allenfalls durch die Art der Verhaltenssteuerung und das Ausmaß staatlicher Zwangsausübung, nicht jedoch im Hinblick auf den Umstand, dass die Steuerung auf hierarchischen Vorgaben basiert. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass politikwissenschaftliche Forschung Gebühren bislang nur im Zusammenhang mit einer durch gewisse analytische Untiefen charakterisierten Diskussion über unterschiedliche Formen politischer Steuerung thematisiert hat.

Damit verschließt sich jedoch der Blick auf eine politikwissenschaftlich wesentlich spannendere und bislang kaum thematisierte Frage nach der politischen Dimension von Gebühren oder, anders gesagt, staatlicher Gebührenpolitik. Konkret geht es hierbei um die Analyse politischer Prozesse und politisch definierter Zielvorgaben, welche die Ausgestaltung von Gebührenregimen jenseits rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume prägen. Wieviel Spielraum für politische Steuerungsüberlegungen besteht überhaupt und wie wird dieser genutzt? Wie lässt sich die Ausgestaltung von Gebührenregimen vor dem Hintergrund politischer und administrativer Interessen verstehen? Warum variieren Gebühren zwischen Gebietskörperschaften, obwohl sie für exakt identische öffentliche Leistungen erhoben werden? Dies sind nur einige politikwissenschaftlich zentrale Fragestellungen, die bislang nur ansatzweise thematisiert worden sind.

Im Hinblick auf politische Zielsetzungen, die mit der Ausgestaltung von Gebührenregimen verfolgt werden, kann allgemein zwischen vier Funktionen differenziert werden, namentlich Finanzierung, Regulierung, Umverteilung sowie symbolischer Steuerung (vgl. den Beitrag von *Grohs/Knill/Tosun* zu diesem Symposium). Sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht ist dabei die Frage von besonderem Interesse, in welchem Ausmaß tatsächlich Gebührenpolitik entlang dieser Dimensionen betrieben wird. Bislang sind diese Aspekte in der Politikwissenschaft jedoch kaum untersucht worden. Die in diesem Symposium versammelten Beiträge verfolgen das Ziel, hierzu erste Antworten aufzuzeigen.

Neben den politischen Funktionen von Gebühren stellt sich darüber hinaus die Frage nach den politischen Prozessmustern, welche staatliche Gebührenpolitik charakterisieren. Nur selten treten im gebührenpolitischen Alltag, wie Anfang des Jahres nach dem Inkrafttreten eines reformierten Rundfunkgebührenregimes der Fall, Konflikte über die Höhe und die Begründung von Gebühren offen zutage. Ausgeprägte Diskussionen über die mit Gebühren verfolgten politischen Ziele innerhalb des rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Spielraumes sind eher die Ausnahme als die Regel. Die politische Dimension des „Gebührenstaates“ offenbart sich daher eher latent als offen. Mit Gebühren verfolgte politische Ziele werden selten explizit artikuliert. Selbst banale Verwaltungsgebühren, wie etwa Gebühren für Kirchengaustritte (*Debus/Knill/Tosun* in diesem Heft), können jedoch Gegenstand latenter Politisierung sein, etwa dahingehend, dass unterschiedliche Gebührenehöhen im Sinne einer symbolischen Steuerung verwendet werden, um eine bestimmte gesellschaftliche Verhaltensweise „politisch“ zu bewerten und damit in ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit zu beeinflussen. Der Umstand, dass solche Muster latenter politischer Steuerung bereits für Gebührenarten beobachtet werden können, für die man letztlich von

einer rein administrativ-technischen Prägung ausgeht, legt die Vermutung nahe, dass eine politisch motivierte Ausgestaltung von Gebührenregimen in anderen, per se stärker politisierten Bereichen wie etwa Kindergartengebühren noch umso deutlicher ausfallen sollte (siehe *Goerres/Tepe* in diesem Heft). Ein weiteres generelles Indiz für die politische Dimension des Gebührenstaates ist nicht zuletzt in der beträchtlichen Varianz von Gebührenregimen für gleiche Leistungen zu sehen, die sich ungeachtet enger rechtlicher Grenzen der Gebührenfestsetzung (siehe *Winkler* in diesem Heft) empirisch beobachten lässt.

Das Ziel der in diesem Symposium versammelten Beiträge ist es, den hier aufgeworfenen Fragen nach der politischen Dimension des Gebührenstaates aus unterschiedlichen Perspektiven nachzugehen. Dabei steht weniger das Ziel einer umfassenden Synopse im Vordergrund (die angesichts des vergleichsweise dünnen Forschungsstandes in diesem Feld gar nicht zu leisten wäre), sondern die exemplarische Thematisierung theoretischer Fragen am Beispiel unterschiedlicher Gebührenregime und Politikfelder. In diesem Sinne ist das vorliegende Symposium vornehmlich als Impuls für die weitere Forschung zu verstehen.

Eine generelle Einführung in die politikwissenschaftliche Analyse des Gebührenstaates bildet der Beitrag von *Grohs/Knill/Tosun*. Neben einer Klassifikation und Beschreibung unterschiedlicher Formen staatlicher Gebührenpolitik identifizieren die Autoren verschiedene Faktoren, mit denen die Varianz von Gebührenregimen theoretisch erklärt werden kann. Auch der Beitrag von *Winkler* thematisiert politische Spielräume des Gebührenstaates aus einer generellen Perspektive. Im Zentrum steht die Frage der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Gebührenpolitik aus rechtswissenschaftlicher Sicht, die am Beispiel der Abfallgebühren näher illustriert wird. Der Beiträge von *Goerres/Tepe* und *Debus/Knill/Tosun* fokussieren hingegen ausschließlich auf die theoretische und empirische Analyse spezifischer Gebührenregime, die sich im Hinblick auf die jeweils verfolgten politischen Funktionen stark unterscheiden, namentlich Kindergartengebühren und Kirchenaustrittsgebühren. Während im ersteren Fall politische Konflikte über die Gebührenaussgestaltung anhand ihrer potentiellen gesellschaftlichen Verteilungswirkungen relativ deutlich zutage treten, sind sie im Fall der Kirchenaustrittsgebühren als latente Form symbolischer Steuerung beobachtbar.