

## Der Gebührenstaat – Symposium

Stephan Grohs/Christoph Knill/Jale Tosun

### Der Gebührenstaat. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde

#### Zusammenfassung

Welche Rolle spielen Gebühren im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland? Welche Faktoren haben einen Einfluss auf die Höhe von Gebühren und die Charakteristika von Gebührenregimen? Diesen Fragen gehen wir in dem vorliegenden Beitrag nach. Wir zeigen, dass Gebühren nicht nur eine Finanzierungsfunktion besitzen wie bereits hinlänglich in der Literatur diskutiert, sondern auch Funktionen im Hinblick auf die Verhaltensregulierung sowie das (Um-) Verteilen von Ressourcen und Leistungen. Hinzu kommt, dass Gebühren auch eine symbolische Funktion haben können. Basierend auf bisherigen Forschungsarbeiten im Bereich der Politik- und Verwaltungswissenschaft zeigen wir, dass unterschiedliche Gebührenregime und Gebührenhöhen vor dem Hintergrund fiskalischer, regulativer und redistributiver Ziele durch die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und kulturelle Faktoren, parteipolitische Konstellationen sowie gesellschaftliche Interessen erklärt werden können. In einem letzten Schritt gibt der Beitrag einen Überblick über die weiteren Artikel dieses Symposiums und umreißt eine mögliche Forschungsagenda.

*Schlagworte:* Gebühren, Öffentliche Finanzen, Politische Steuerung, Policy-Forschung, Kommunalpolitik

#### Abstract

*The Fee State. Theoretical Considerations and Empirical Findings*

What are the constitutive roles of administrative fees in the politico-administrative system of Germany? Which factors influence the size of fees and the patterns of fee regimes? These questions are addressed in this contribution. We argue that fees do not confine to a purely fiscal function, as discussed broadly in the literature. Additionally, they have highly politicized functions regarding the regulation of behavior, the (re-)distribution of resources, and finally a symbolic function. Resuming existing research in Political Science and Public Administration, we show that diverging fee-regimes and fee sizes can be explained against the backdrop of fiscal, regulative, and redistributive goals by the juridical and economic context as well as political culture, party-politics and societal interests. In the last step, the contribution presents an overview of the single articles of this special issue and proposes a further reaching research agenda.

*Key words:* Fees, Public Finance, Political Steering, Public Policy, Local Government

#### 1. Einleitung

In der reinen Welt juristischer Lehrbücher sind Gebühren Gegenleistungen für spezifische Leistungen der Verwaltung oder die Benutzung öffentlicher Einrichtungen, die im Idealfall dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip entsprechen sollten. Demgegenüber finden sich in der realen Welt der Verwaltungspraxis häufig Abweichungen von den

Grundgedanken dieser Prinzipien, die nahe legen, dass durch Gebühren auch andere Funktionen im politisch-administrativen System erfüllt werden. In diesem Symposium gehen wir diesen wenig beachteten politischen Dimensionen von Gebühren nach und gehen – in Anlehnung an eine Unterscheidung von *Almond* und *Powell* (1966, S. 195ff.) – davon aus, dass Gebühren neben der Extraktion von Ressourcen auch der Regulierung von Verhalten und der Umverteilung von Ressourcen dienen sowie eine symbolische Funktion erfüllen können. Diese zusätzlichen Funktionen von Gebühren gewinnen nur in Ausnahmefällen – etwa bei der Diskussion um Studienbeiträge oder der Neuregelung der Rundfunkgebühren – öffentliche Aufmerksamkeit. Wie zu zeigen sein wird, finden sich neben diesen offenen Gebührenkonflikten auch Momente einer „versteckten“ Politisierung, bei der die scheinbar technischen Grundsätze der Gebührengestaltung zur Verschleierung latenter Politikziele dienen.

Im Zuge der allgegenwärtigen Krise der öffentlichen Haushalte wird vor allem die Finanzierungsfunktion von Gebühren verstärkt diskutiert, da diese hierbei als potentielle zusätzliche Einnahmequelle dienen sollen. So wird etwa die Anhebung insbesondere nicht-kostendeckender Gebührenhaushalte (z.B. im Bereich der Museen, Bibliotheken und Bäder) als Konsolidierungsbeitrag vorgeschlagen (vgl. *Holtkamp* 2010, S. 77; *Schwarting* 2006). Insbesondere Bund und Länder suchen intensiv nach „unausgeschöpfte[n] Einnahmepotentiale[n]“ (AK Strukturanalyse der Gemeindefinanzkommission 2011) der Kommunen – nicht zuletzt um die eigene Finanzierungsverantwortung „nach unten“ abzuwälzen. Doch auch hier sind die Prozesse der Gebührenpolitik als Antwort auf Haushaltsprobleme bislang nicht aus der „Mikroperspektive“ untersucht worden. Dabei zeigen vorliegende Studien für einzelne Gebührenfelder (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012 sowie die Beiträge zu diesem Symposium), dass weder die Haushaltslage allein noch die tatsächliche Kostenstruktur von Verwaltungsleistungen die Breite an empirisch anzutreffenden Gebührenkonzeptionen und die Spannbreite in der Gebührenhöhe hinreichend erklären können.

So finden wir unterschiedlichste Ansätze der Gebührenbemessung. Im Bereich des Hausmülls etwa erfolgen Bemessungen anhand von Gewicht, Höchstvolumen des Mülls oder einfach „Kopfpauschalen“. Je nach Bemessungsgrundlage ergeben sich so unterschiedliche Verhaltensanreize für die Müllerzeuger. Im Bereich der Beiträge für Kindertagesstätten reicht das Spektrum von Nulltarifen über sozial gestaffelte Gebühren bis hin zu hohen Einheitstarifen, denen wiederum sehr unterschiedliche Konzeptionen von Verteilungsgerechtigkeit und divergierende Vorstellungen von Familie zugrunde liegen. Bei der Höhe von Gebühren für „eingetragene Lebenspartnerschaften“ wiederum wurden sehr große Unterschiede zu „normalen Ehen“ aufgezeigt, die auf unterschiedliche symbolische Aufladung der moralpolitisch sensiblen Frage der Gleichstellung homosexueller Paare hinweisen (vgl. *Debus/Knill/Tosun* 2012).

Vor diesem Hintergrund sind es weniger aktuelle tagespolitische Bezüge, wie etwa Tendenzen zur Erhöhung von Gebühren oder die Schaffung neuer Gebührenarten, welche die Beiträge zu diesem Symposium motivieren, sondern die augenscheinliche Varianz in Gebührenregimen und Gebührenhöhen für die Erbringung vergleichbarer Leistungen. In diesem Zusammenhang interessieren wir uns vor allem für zwei Forschungsfragen: Wie stark variieren Gebührenhöhe und Gebührenkonzeptionen tatsächlich in verschiedenen Bereichen der Leistungserbringung? Wie kann man diese Varianz erklären?

Im Rahmen dieses Symposiums soll es somit einerseits darum gehen, die Varianz von Gebührenregimen empirisch zu erfassen und andererseits Hinweise darauf zu geben, wie diese Unterschiede erklärt werden können. Dazu wird sowohl auf Ergebnisse der Einzel-

beiträge zu diesem Symposium (Abfallgebühren, Kindergartenbeiträge, Kirchenaustritte) als auch auf Evidenz aus anderen Bereichen zurückgegriffen. Ziel ist die Entwicklung einer theoretisch geleiteten Forschungsagenda für die Analyse unterschiedlicher Formen der latenten und manifesten Politisierung von Gebühren im „Gebührenstaat“.

Dazu wird zunächst in den Forschungsgegenstand eingeführt, unter spezieller Berücksichtigung der einschlägigen wissenschaftlichen Diskurse im Öffentlichen Recht, der Finanzwissenschaft und der Politik- und Verwaltungswissenschaft (Abschnitt 2). Darauf aufbauend leiten wir verschiedene Funktionen her, die Gebühren im politisch-administrativen System erfüllen können (Abschnitt 3) und entwickeln theoretische Erklärungen zu deren Relevanz und der entsprechenden Ausgestaltung der Gebührenkonzepte und der Gebührenhöhe (Abschnitt 4). Ein Überblick über empirische Befunde (Abschnitt 5) führt schließlich zur Skizze einer Forschungsagenda zum „Gebührenstaat“ (Abschnitt 6).

## 2. Gebühren aus interdisziplinärer Sicht

Gebühren sind – neben Beiträgen – spezifische Entgelte für Verwaltungsleistungen und setzen eine konkrete Gegenleistung voraus. In der finanzpolitischen Praxis besteht freilich eine Unschärfe in der Unterscheidung zwischen Gebühren und Beiträgen (z.B. Studiengebühren, Kindergartengebühren bzw. -beiträge), die sich an der tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Gegenleistung festmacht. Grundsätzlich wird hierbei beim Gebührenbegriff von einem stärkeren Gegenleistungsbezug ausgegangen als beim Beitragsbegriff. In der Praxis ist das Ausmaß des individuellen Gegenleistungsbezugs (tatsächliche und mögliche Inanspruchnahme) allerdings fließend und in den Kommunalabgabengesetzen der Länder unterschiedlich geregelt. Dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend wird daher in diesem Beitrag nicht streng zwischen Gebühren und Beiträgen unterschieden.

Entsprechende Gegenleistungen können entweder besondere Verwaltungsleistungen (Verwaltungsgebühren) oder die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) sein. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang klargestellt, dass kein staatlicher Aufgabenbereich von vornherein eine Gebührenerhebung verbiete (BVerfGE, DVBl. 1220) – für die Kommunen formulieren die kommunalen Abgabengesetze gar ein Primat der Gebührenfinanzierung, sofern diese sachangemessen möglich ist (vgl. *Hendler* 2000). Gebühren setzen jedoch voraus, dass der von ihnen erfasste Personenkreis abgegrenzt werden kann. Daher ist ihre Anwendung ökonomisch auf Mischgüter beschränkt. Reine öffentliche Güter sind hingegen aufgrund ihres Merkmals der Nichtausschließbarkeit nicht individuell zurechenbar.<sup>1</sup> Sie sind daher sowohl aus juristischer als auch finanzwissenschaftlicher Sicht primär aus Steuern zu finanzieren.

Die Höhe der Gebühren soll sich dabei an den Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz orientieren. Nach dem *Kostendeckungsprinzip* soll die Gebühr die der Verwaltung entstehenden Unkosten weitgehend decken. Eine Gebühr, die die entstandenen Kosten erheblich übersteigt, ist dabei bis auf kleinere Spielräume untersagt (Kostenüberdeckungsverbot, s.u.). Nach dem *Äquivalenzprinzip* soll die Höhe der Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zur empfangenen Leistung stehen (*Budäus* 1991, S. 101ff.; *Hansmeyer/Fürst* 1968, S. 121ff.). Beide Prinzipien setzen daher eine möglichst genaue Erfassung der durch eine Leistung entstehenden Kosten voraus – eine Forderung, die durchaus voraussetzungsvoll ist und gerade vor dem Hintergrund der Reformen im Haushalts- und Rechnungswesen verwaltungspolitische Brisanz aufweist.

Diese normative Konzeption von Gebühren wird insbesondere innerhalb der Rechtswissenschaft vertreten (vgl. *Winkler* in diesem Band sowie die Beiträge in *Sacksofsky/Wieland* 2000). Im Bereich der Wirtschaftswissenschaften thematisiert die Finanzwissenschaft hingegen insbesondere die Allokationswirkungen unterschiedlicher Gebühren (vgl. z.B. *Hansmeyer/Fürst* 1968; *Blankart* 2000), während sich die öffentliche Betriebswirtschaftslehre mit den Grundlagen der Gebührenkalkulation befasst (vgl. *Budäus* 1991). Zwar werden innerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Teildisziplinen Abweichungen von den Normen der Kostendeckung und der Äquivalenz thematisiert (Gebühren als politisch oder administrativ gestaltete „Preise“). Diese werden jedoch in der Regel als Abweichungen von idealen Gebührenkonzeptionen betrachtet.

Prägnantere Unterschiede zwischen Rechtswissenschaft und Finanzwissenschaft manifestieren sich jedoch, wenn es um die Bedeutung von Gebühren in öffentlichen Haushalten geht. Während die dominante juristische Perspektive ein Primat des „Steuerstaats“ in der Staatsfinanzierung sieht (vgl. *Isensee* 1977; *Heun* 2000, *Jahndorf* 2003), bevorzugt der finanzwissenschaftliche Mainstream normativ eine weitestgehende Gebührenfinanzierung. Letzteres wird mit dem Vorteil eines stärkeren Gegenleistungsbezugs begründet, der einen deutlicheren Bezug zwischen Inanspruchnahme und Gewährung öffentlicher Leistungen herstellt. Gleichzeitig richte sich auf diese Weise das Angebot öffentlicher Leistungen besser an den Präferenzen der Bürger aus, die über die Kosten der in Anspruch genommenen Leistungen besser informiert seien. Dies begünstige wiederum eine effektivere Allokation knapper Ressourcen. Auch, so das Argument, werde die Rechenschaftspflicht des Staates gestärkt, da Leistungen und Gegenleistungen in deutlicherem Bezug stünden als bei Steuerfinanzierung (z.B. *Blankart* 2000; *Grossekettler* 2000, *Birk* 2010).

Im Gegensatz zur rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion werden Gebühren in der Politik- und Verwaltungswissenschaft weitgehend vernachlässigt. Zwar gibt es eine umfangreiche Literatur zur Einnahmeseite öffentlicher Haushalte, insbesondere zur Steuerpolitik auf nationaler Ebene (vgl. u.a. *Genschel/Schwarz* 2011; *Ganghof* 2006; *Ganghof/Genschel* 2008; *Wagschal* 2003). Allerdings werden Gebühren in diesem Zusammenhang – mangels Masse und ihrer hauptsächlich subnationalen Ansiedlung – kaum thematisiert. Gewisse Bezüge zu Gebühren ergeben sich auch aus der steuerungspolitischen Diskussion zu Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Policy-Instrumente. Hierbei werden Gebühren als eine Form ökonomischer Instrumente thematisiert und von klassischen, regulativen Instrumenten (Gebote und Verbote) abgegrenzt (*Hood/Margetts* 2007).

Die in den Rechts- und Wirtschaftswissenschaften identifizierten allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung (wie Gesetzmäßigkeit, Gewährleistung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, Systemgerechtigkeit, Zweckdienlichkeit und Praktikabilität) lassen den gebührenerhebenden Akteuren erhebliche Spielräume bei der Konzeption und Ausgestaltung von Gebühren. Beispiele hierfür lassen sich insbesondere auf der kommunalen Ebene nachweisen. So hat der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen sämtliche 396 Städte und Gemeinden des Landes zu ihren Abfall- und Abwassergebühren befragt und konnte aufzeigen, dass diese sehr stark variieren.<sup>2</sup> Ein weiteres Beispiel für Varianz auf kommunaler Ebene sind Gebühren für Kindertagesstätten (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. November 2012). Die aktuellen Diskussionen über Studiengebühren (vgl. *Förster* 2011), Rundfunkgebühren oder die Autobahnmaut zeigen freilich, dass auch auf Landes- und Bundesebene nicht allein technische Überlegungen, sondern auch politische Erwägungen eine wichtige Rolle bei Fragen der Gebührenerhebung spielen können. In diesem Zusammenhang beziehen sich grundsätzliche politische Fragen nicht nur auf die

„Gebührenfähigkeit“ einer öffentlichen Leistung an sich, sondern auch auf den Grad der angestrebten Kostendeckung und die konkrete Gebührenbemessung im Sinne des Äquivalenzprinzips.

Am Beispiel von Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips lässt sich die Vielfalt der Möglichkeiten verdeutlichen, wie diese Kriterien im Einzelfall politisch unterschiedlich ausgelegt werden können. Das Gebot einer Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung ist hinreichend offen und technisch unterdeterminiert. Dies hat einerseits juristische Gründe: „Da das Äquivalenzprinzip jedoch nach der Rechtsprechung nur bei einem groben Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung verletzt ist, besitzt es in der Praxis lediglich eine untergeordnete Bedeutung“ (Hendler 2000, S. 72). Andererseits spielen technische Aspekte der Bemessung der Preise bzw. Kosten eine Rolle. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Gütern können zur Kostenkalkulation keine Grenzkosten zugrunde gelegt werden, da die notwendige Preisdifferenzierung nicht mit öffentlichen Dienstleistungen kompatibel ist. Vielmehr basiert die Kalkulation auf der kostenmäßigen Äquivalenz, die auch den Kommunalabgabengesetzen zugrunde liegt. Die Kostenermittlung ist jedoch hier mit erheblichen Spielräumen versehen, die aus politikwissenschaftlicher Sicht von Interesse sind. Diese ergeben sich aus methodischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Unsicherheiten im Hinblick auf die Spezifikation der kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie der Verrechnung von Gemeinkosten.

Wie Evaluationen zum Neuen Steuerungsmodell gezeigt haben, ist die Umsetzung der Kosten-Leistungsrechnung immer noch defizitär. In der Regel sind keine vollständigen Produktkosten verfügbar (vgl. Bogumil u.a. 2007, S. 49ff.). So werden etwa die Gemeinkosten in der Regel auf unvollständiger Grundlage verrechnet (Schwartzing 2010, S. 150). Auch die Untersuchung der kommunalen Gebührenpraxis der Stadt Speyer von Gisela Färber zeigt erhebliche Abweichungen vom präskriptiven Ideal einer umfassenden und aufgabengerechten Kostenkalkulation (Färber 2000, S. 51-55).

Ein weiteres Problem ist die teilweise unscharfe Abgrenzung zwischen Gemeinkosten und Einzelkosten, was grundsätzlich die Anwendung des Äquivalenzprinzips und damit die gebührenbasierte Finanzierung in Frage stellt. So zeichnen sich viele Verwaltungsakte (wie etwa Genehmigungen, Erlaubnisse etc.) durch einen hohen Anteil an Kosten aus, die sich keiner bestimmten Bezugsgröße exakt zurechnen lassen. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang ist die Berücksichtigung sog. Vorhaltekosten (etwa im Bereich der Feuerwehr), die die Kosten der eigentlichen Leistungsanspruchnahme stark übersteigen können. Unterschiedliche Kostenkalkulationen resultieren auch aus unterschiedlichen Ansätzen im Hinblick darauf, ob tatsächlich anfallende Kosten (getätigte Investitionen) oder fiktive Kosten (wie etwa die kalkulatorischen Abschreibungen des Wiederbeschaffungswertes) zugrunde gelegt werden. Während Bayern und Baden-Württemberg nur die Abschreibung des Anschaffungswerts erlauben (Nominalwertmethode) erlauben andere Bundesländern die kalkulatorische Abschreibung zum Wiederbeschaffungswert (Realwertmethode), was größere politische Spielräume bei der Gebührenfestsetzung eröffnet (vgl. Budäus 1991).

Ein anderes Einfallstor für variierende Gebührenkonzeptionen ergibt sich aus den jeweils gewählten Methoden der Nutzungserfassung. Letztere kann in manchen Bereichen vergleichsweise einfach und genau sein (wie etwa bei Hallenbädern oder Verwaltungsakten) und sich in anderen Bereichen hingegen problematischer gestalten (wie etwa bei der Erfassung von Abwassergebühren) und in stärkerem Maße auf Wahrscheinlichkeitserwägungen basieren. So wird etwa bei Abwassergebühren häufig der Frischwasserbezug her-

angezogen, der freilich nichts über Verschmutzungsgrad, entnommenes Wasser und z.B. durch Regen hinzugekommenes Wasser aussagt. Vielfach bestehen Auswahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Methoden, die sich auf die Gebührenhöhe auswirken können. Ein Beispiel sind die bereits eingangs erwähnten Müllgebühren, die auf der Basis von Menge, Gewicht oder Volumen bemessen werden können. Gleichzeitig bestehen potentiell Wechselwirkungen zwischen einer möglichst präzisen Nutzenerfassung und den durch die Anwendung dieser Verfahren entstehenden Kosten.

### 3. Jenseits von Kostendeckung und Äquivalenzprinzip: Funktionen von Gebühren aus politikwissenschaftlicher Sicht

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass ungeachtet rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Vorgaben gewisse Handlungsspielräume bei der Gebührenausgestaltung bestehen, die eine „Politisierung“ der Gebührenthematik im Sinne der Berücksichtigung von Steuerungszielen und -rationalitäten jenseits der bloßen Finanzierungsfunktion möglich machen. Zwar mag das Ausmaß dieser Spielräume umstritten sein (vgl. *Bogumil/Holtkamp* 2006, S. 200ff.), betrachtet man jedoch Gebühren aus einer breiteren Perspektive als der reinen Finanzierungsfunktion, werden die Einfallstore unterschiedlicher Formen von Gebührenpolitik deutlich, die entweder offen artikuliert werden oder eher latenter Natur sein können. Sie eröffnen politikwissenschaftliche Fragestellungen, die auch jenseits der Fokussierung auf öffentlichen Finanzen von Interesse sind.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lassen sich hierbei vier Grundfunktionen von Gebühren ableiten, welche in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein können und über die normative Gebühren Diskussion hinausgehen: Die Extraktion von Ressourcen (Finanzierungsfunktion), die Regulierung von Verhalten (Regulierungsfunktion), die Verteilung von Leistungen und Dienstleistungen (Verteilungsfunktion) und symbolische Handlungen (Symbolfunktion) (vgl. *Almond/Powell* 1966). Diese stehen im Mittelpunkt des folgenden Abschnittes.

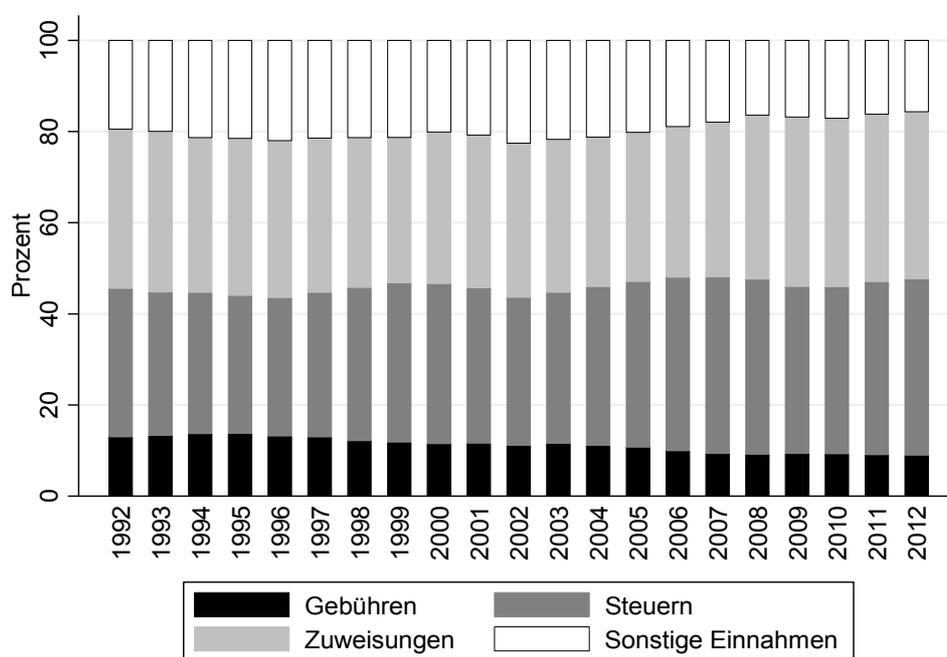
Hierzu ist anzumerken, dass sich die nachfolgenden Ausführungen am aktuellen Forschungsstand orientieren. Entsprechend fällt die Diskussion der Finanzierungs- und Regulierungsfunktion von Gebühren umfangreicher aus als die Beschreibung der Verteilungs- und Symbolfunktion. Dieses Ungleichgewicht verdeutlicht gleichzeitig die Notwendigkeit weiterer Forschungsarbeiten zur Verteilungs- und Symbolfunktion von Gebühren.

#### Finanzierungsfunktion

Spektakuläre Gewinne durch gebührenähnliche Einnahmen für die öffentliche Hand wie anlässlich der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 (die erstmals seit den 1970er Jahren zu einem positiven Haushaltssaldo des Bundes führten), stellen sicher eine Ausnahme dar. Dennoch spielen Gebühren insbesondere für die kommunalen Haushalte eine bedeutende Rolle. Decken hier Gebühren im Jahr 2012 durchschnittlich rund 15% der Einnahmen ab, sind dies bei den Ländern unter 3% und beim Bund rund 2,5%. Entsprechend wird landesgesetzlich der Steuerfinanzierung eine subsidiäre Rolle zugeschrieben. So heißt es etwa im Kommunalen Abgabengesetz von Nordrhein-Westfalen „Die Gemeinden und Kreise sollen Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch

andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt“ (§3, Abs. 2 KAG NRW).<sup>3</sup> Keine Spielräume für die kommunale Gebührenfestsetzung bestehen allerdings in Bereichen, in denen die Kommunen ihnen übertragene Aufgaben wahrnehmen (z.B. dem Melde- und Passwesen). Hier erfolgt eine landesweit einheitliche Gebührenregelung. Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben ist es durchaus überraschend, dass die Bedeutung von Gebühren als kommunale Einnahmequelle im Vergleich zu anderen Einnahmearten seit Ende der 1990er Jahre leicht rückläufig ist (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen 1992-2012



Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Deutscher Städtetag. Gemeindefinanzberichte; verschiedene Jahrgänge.

Dieser Rückgang mag teilweise dem Umstand geschuldet sein, dass gebührenerhebende Einheiten im Zuge von Verwaltungsreformen und Privatisierungen aus dem Verwaltungshaushalt ausgegliedert wurden. Unabhängig von dieser Entwicklung ist freilich zu konstatieren, dass angesichts der gesetzlichen Vorgaben die Bedeutung von Gebühren als kommunale Einnahme überraschend gering ausfällt und nur etwa ein Zehntel bis ein Fünftel der kommunalen Einnahmen ausmacht.

Es ist insofern wenig überraschend, dass angesichts vielfach angespannter kommunaler Haushalte die Notwendigkeit betont wird, verstärkt auf Gebühren als Instrument der Haushaltskonsolidierung zurückzugreifen. So sind Gebühren neben den Hebesätzen auf Grund- und Gewerbesteuer eine der wenigen durch die Kommunen selbst zu beeinflussenden Stellgrößen. Hinzu kommt der Charme der Konjunkturunabhängigkeit: Im Gegensatz zur Gewerbesteuer bleibt die Nachfrage nach wesentlichen Leistungen der Daseins-

vorsorge konstant und kann so konjunkturelle Ausfälle der anderen Einnahmearten glätten, das heißt es gibt eine geringe bzw. keine Nachfrageelastizität. Dies mögen Gründe dafür sein, dass Bund und Länder hier einen Ansatzpunkt sehen, die Kommunen in die Pflicht zu nehmen, die diese aus politischen Gründen vernachlässigten: „Das [...] Problem ist der mangelnde politische Wille und die unzureichende Kraft, den Wählerinnen und Wählern kostendeckende Preise abzuverlangen“ (*AK Strukturanalyse der Gemeindefinanzkommission* 2011, S. 20).

Die oben thematisierten technischen Debatten um optimale Gebührenkalkulation treten in den Hintergrund, wenn man Gebühren wie hier als politisch gesetzte Preise versteht, die zwar Kostenaspekte berücksichtigen, primär aber politisch bzw. administrativ definiert werden. Hier treten die Eigeninteressen der politischen und administrativen Akteure in den Vordergrund. Das Kostendeckungsprinzip sieht einerseits die möglichst weitgehende Deckung der Kosten für Verwaltungsleistungen, andererseits aber auch das Verbot einer „Überdeckung“ vor, also die Generierung von Zusatzeinnahmen. Als zusätzliche Einnahmequelle kommen deshalb in diesem Zusammenhang insbesondere nicht-kostendeckende Gebührenhaushalte in Betracht, die häufig aus politischen und sozialen Gründen insbesondere bei meritorischen Gütern durch die Erhebung eher symbolischer als kostendeckender Gebührensätze charakterisiert sind (vgl. Tabelle 1). Meritorische Güter bezeichnen Güter, die prinzipiell privat erbracht werden könnten, dann aber eine geringere Nachfrage nach sich ziehen würden als gesellschaftlich erwünscht ist. Beispiele sind Bildungs- und Kultureinrichtungen, aber auch Sportangebote.

*Tabelle 1:* Gebührendeckungsgrade und Anteile einzelner Gebührenarten

Gebührenart	Gebührendeckungsgrad (in Prozent)	Anteil am Gebührenaufkommen (in Prozent)
Abwasser	100	25
Abfall	97	21
Friedhöfe	79	4
Straßenreinigung	62	2
Volkshochschulen	33	1
Kindertagesstätten	9	6
Museen, Theater	9	2
Sport, Bäder	8	1
Büchereien	7	<1

Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: *Deutscher Städtetag. Gemeindefinanzbericht* 2011.

Hohe Deckungsgrade finden sich bei marktähnlichen bzw. marktnahen Leistungen, mit denen auf Seiten der Nutzer ein direkter ökonomischer Nutzen verknüpft ist. Gerade im Bereich der Abwasser- und Abfallbeseitigung tragen die Technischen Betriebe dafür Sorge, dass keine Lücke zwischen den zu entrichtenden Gebühren und den tatsächlich anfallenden Beseitigungskosten entsteht. Nur eine teilweise Kostendeckung erfolgt in Bereichen, bei denen Gemeinwohlaspekte eingepreist bzw. umgelegt werden, wie etwa dem Friedhofswesen (gleichzeitig öffentliche Grünflächen) und der Straßenreinigung (Reinigung von Hauptverkehrsstraßen). Erfahrungsgemäß niedrig ist der Grad der Kostendeckung bei Büchereien. Deswegen machen diese von ihrer Möglichkeit Gebrauch, für besondere Dienstleistungen und eine erhöhte Inanspruchnahme der Dienste zusätzliche Gebühren zu erheben, wie beispielsweise in Form von Gebühren für Fernleihbestellungen oder Überziehungen (*Rasche* 1996, S. 1762).

Neben der meritorischen Funktion kann sich eine mangelnde Kostendeckung allerdings auch aus der Natur der zur Verfügung gestellten Leistungen ergeben. Während bei standortungebundener Inanspruchnahme von Leistungen (z.B. Museen, Theater, Bäder) der Bürger auf Konkurrenzangebote anderer Kommunen oder privater Anbieter zurückgreifen kann, steht ihm diese Möglichkeit bei standortgebundener Infrastruktur nicht zur Verfügung (z.B. Anschluss an Kanalisation) – teils besteht hier gar Nutzungszwang. Entsprechend sind Gebühren für standortgebundene Leistungen generell in stärkerem Maße kostendeckend als dies für standortungebundene Leistungen der Fall ist.

Im Falle standortgebundener Leistungen besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Kommunen ihre natürliche Monopolstellung im Sinne einer Einnahmenmaximierung nutzen. Zwar setzen die Kommunalabgabengesetze<sup>4</sup> hier gewisse Grenzen, ein gewisser Grad an Freiheit im Sinne eines „Gebührenfiskalismus“ (*Hernold/Rappen* 1999) wird aber durch die Spielräume der Kostenkalkulation dennoch eröffnet. Die in diesem Zusammenhang thematisierte Quersubventionierung, also die Verwendung von Gebühreneinnahmen zur Subventionierung anderer Aufgabenfelder, findet sich häufig innerhalb einer kostenrechnenden Einheit, so dass kalkulatorisch Gemeinkosten umgelegt werden können (z.B. innerhalb der „Stadtwerke“ zwischen Abfallentsorgung und öffentlichem Personennahverkehr). Rechtlich ist diese Möglichkeit durch das Kostenüberdeckungsverbot sehr beschränkt. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist das Ausmaß des Tatbestandes seit Langem umstritten. Es finden sich allerdings vereinzelte Belege für eine an finanzwirtschaftlichen Erfordernissen ausgerichtete Gebührengestaltung für die 1990er Jahre (*Hernold/Rappen* 1999, S. 275).

Insgesamt verweist unsere Analyse auf eine ambivalente Bedeutung der Finanzierungsfunktion von Gebühren für die öffentlichen Haushalte. Ungeachtet eines Primates der Gebührenfinanzierung fällt der Anteil von Gebühren als Einnahmequelle der kommunalen Haushaltevergleichsweise gering aus – noch geringer ist ihre Bedeutung für die Bundes- und Landeshaushalte. Darüber hinaus zeigt sich, dass politische Spielräume der Gebührenfestlegung je nach öffentlicher Leistung in unterschiedlichem Maße genutzt werden. Dies legt die Vermutung nahe, dass bloße fiskalische Erwägungen die politische Ausgestaltung von Gebühren nicht vollständig erklären; vielmehr werden Finanzierungsziele von anderen Zielen überlagert. Hierzu zählt nicht zuletzt der Umstand, dass mit Gebühren bestimmte Lenkungswirkungen verknüpft sein können, was sie als Instrument politischer Steuerung attraktiv macht.

## Regulierungsfunktion

Eine zentrale politikwissenschaftliche Forschungsperspektive befasst sich mit der Frage danach, mittels welcher Instrumente Verhaltensänderungen herbeigeführt und somit politische Zielvorgaben erreicht werden sollen (vgl. *Hood/Margetts* 2007). Konkret geht es hierbei insbesondere um die Art und Weise, mit der Verhaltensänderungen bei den Adressaten einer bestimmten Policy hervorgerufen werden. Das Erheben von Gebühren kommt in diesem Zusammenhang als Instrument in Betracht, in dessen Rahmen solche Verhaltensänderungen durch finanzielle Anreize gesteuert werden können. Es liegt in der Natur einer steuerungspolitischen Instrumentalisierung von Gebühren, dass Prinzipien der Kostendeckung und Äquivalenz gegenüber politischen Steuerungszielen zurückgestellt werden. Rechtlich erachtet das Bundesverfassungsgericht zwar nur eine „begrenzte Verhal-

tenssteuerung“ als zulässig (BVerfGE 50, 217; vgl. den Beitrag von *Winkler* zu diesem Symposium); empirisch lassen sich jedoch eine Vielzahl von Beispielen der durchgreifenden/entschlossenen Verhaltenssteuerung finden.

Dies gilt erstens für meritorische Güter, für deren Nutzung durch niedrige Gebühren Anreize gesetzt werden sollen. Zweitens werden Gebühren in vielerlei Hinsicht als Instrument zur Erreichung umweltpolitischer Ziele eingesetzt (z.B. Anreize zur Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs durch niedrige Transportgebühren, negative Anreize für Umweltaspruchnahme durch Park- oder Müllgebühren). Drittens dienen Gebühren als Instrument der Durchsetzung rechtlicher Regeln. Ein Beispiel sind Bußgelder, die haushaltsrechtlich Teil der Gebührenhaushalte sind. Schließlich finden sich auch Hinweise darauf, dass mittels Gebühren versucht wird, bestimmte gesellschaftliche Werthaltungen zu befördern, indem Verhaltensweisen, die diesen Wertvorstellungen nicht entsprechen, sanktioniert werden. Dies betrifft insbesondere sog. Moralpolitiken (*Knill* 2013), die sich dadurch auszeichnen, dass sie in starkem Maße durch Konflikte über Werte und weniger durch Konflikte über materielle Ressourcen geprägt sind. Gebühren kommt in diesem Zusammenhang eine bislang nur wenig thematisierte Steuerungsfunktion zu, wie dies etwa am Beispiel der Gebühren für Kirchenaustritte oder für das Schließen gleichgeschlechtlicher Partnerschaften gezeigt wurde (*Debus/Knill/Tosun* 2012 sowie der Beitrag von *Debus, Knill* und *Tosun* in diesem Heft).

In der steuerungspolitischen Diskussion werden Gebühren im Kontext sog. ökonomischer Instrumente thematisiert, zu denen auch Subventionen, Investitionsanreize und Steuern gezählt werden. Dabei wird darauf verwiesen, dass diese Instrumente gegenüber alternativen Formen der Steuerung, insbesondere regulativer Instrumente wie Geboten und Verboten, spezifische Vorteile aufweisen. Gegenüber dem Rückgriff auf rechtliche Vorgaben wird ökonomischen Instrumenten wie Gebühren oder Steuern insbesondere ein geringerer Kontroll- und Überwachungsaufwand bei der Implementation attestiert. Auch wird betont, dass Steuerung durch finanzielle Anreize eine in stärkerem Maße innovationsfördernde Wirkung zukommt; die Adressaten haben einen Anreiz über rechtliche Mindestanforderungen hinauszugehen (vgl. *Schneider/Ingram* 1990).

Generell wird darauf verwiesen, dass Lenkungsziele am ehesten dann erreichbar sind, je spürbarer der finanzielle Anreiz auf Seiten der Adressaten ist und je eher die Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung bzw. eines öffentlichen Gutes vermieden werden kann. Trotz gewisser Spielräume legt das Äquivalenzprinzip hier hinsichtlich der Gebührenhöhe eine Obergrenze an (*Hendler* 2000, S. 76). Davon unabhängig stellt sich jedoch das Problem der Vorhersehbarkeit von Steuerungswirkungen, da *ex ante* vielfach nur schwer bestimmt werden kann, ab welcher Gebührenhöhe eine erwünschte Lenkungswirkung eintritt (*Knill/Tosun* 2012, Kapitel 2).

Um bestimmte Regulierungswirkungen zu erzeugen, kommen in diesem Zusammenhang unterschiedliche Modelle der Gebührengestaltung in Betracht. Neben einer linearen Ausgestaltung von Gebührentarifen in Abhängigkeit von der Inanspruchnahme einer Leistung sind – je nach zugrunde liegenden politischen und sozialen Zielen – auch degressive oder progressive Tarife denkbar. Degressive Konzeptionen finden sich etwa im Bereich der Kindergartengebühren. Diese werden typischerweise mit sozialen Erwägungen begründet, um Kinderbetreuungskosten für kinderreiche Familien zu begrenzen. Während degressive Tarife Begünstigungen für Vielnutzer implizieren und insofern Anreize für eine verstärkte Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung setzen (bzw. eine Ausgleichsfunktion haben (s.u.)), zielen progressive Tarife darauf ab, die Übernutzung öf-

fentlicher Leistungen zu begrenzen. In die gleiche Richtung gehen spezielle Gebührenaufschläge für Starknutzer, wie etwa Starkverschmutzerzuschläge beim Abwasser.

Die Erzielung erhoffter Lenkungseffekte hängt jedoch nicht nur von der richtigen Festlegung einer „unteren Schwelle“ ab, von der an die Adressaten bereit sind, ihr Verhalten in die gewünschte Richtung zu verändern. Vielmehr ist auch zu berücksichtigen, dass es vielfach auch eine „obere Schwelle“ gibt, ab der Verhaltensänderungen in eine nicht-intendierte Richtung verlaufen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Gebührensätze so hoch sind, dass Adressaten illegales Verhalten und potentielle Sanktionskosten geringer einschätzen als die Kosten, die ihnen durch Gebühren entstehen. Beispiele sind „wilde“ Mülldeponierungen oder „wildes“ Parken und Abstellen von Fahrzeugen. Auch ist es denkbar, dass bereits der untere Schwellenwert von manchen Adressaten als prohibitiv hoch wahrgenommen wird, so dass die angestrebten Verhaltensänderungen nicht erreicht werden. Ein Beispiel sind Kindergartengebühren, die dazu führen, dass sozial schwache Familien, die von der Inanspruchnahme dieser Leistung besonders profitieren würden, dieses Angebot nicht wahrnehmen, weil es ihre finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt.

Schließlich ist zu betonen, dass im Hinblick auf die politischen Steuerungsüberlegungen, welche der Ausgestaltung von Gebühren zugrunde liegen, durchaus Zielkonflikte bestehen können. Von besonderer Relevanz ist hierbei ein potentieller Konflikt zwischen politischen Zielen zur Begrenzung der Nachfrage nach einer bestimmten Leistung und fiskalischen Zielen der Einnahmeerzielung durch Gebühren. So mag es aus umweltpolitischen Erwägungen durchaus geboten sein, Anreize zur Müllvermeidung, zum Wassersparen, oder zur Reduktion der innerstädtischen Verkehrsbelastung zu geben. Auf gleiche Weise bewirken solche Anreize jedoch, dass – sofern sie wie gewünscht wirken – die öffentlichen Gebühreneinnahmen entsprechend sinken. Gleichzeitig können durch erfolgreiche Reduzierung der Müll- oder Abwassermengen Kosten steigen, da durch unterausgelastete Bearbeitungsanlagen Skaleneffekte nicht realisiert werden können (vgl. *Rahmeyer 2004*). Zielkonflikte zwischen fiskalischen und politischen Interessen dürften dabei insbesondere dann von besonderer Bedeutung sein, wenn es sich um Bereiche handelt, in denen das Gebührenaufkommen insgesamt einen vergleichsweise hohen Anteil des Budgets ausmacht. Ein weiterer Faktor, der sich auf das Ausmaß potentieller Zielkonflikte auswirken kann, ist die Elastizität der Nachfrage nach bestimmten öffentlichen Leistungen. Je elastischer die Nachfrage, desto eher reagieren die Adressaten auf entsprechende Tarifänderungen, und desto stärker reduzieren sich – *ceteres paribus* – die öffentlichen Gebühreneinnahmen. Eine hohe Nachfrageelastizität kann insbesondere für solche Leistungen angenommen werden, deren Nutzung nicht an einen bestimmten Standort gebunden sind, wie etwa Museen oder Theater.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Gebühren ein nicht unbeachtliches Potenzial zur Steuerung des Verhaltens von Individuen besitzen. Dieses kann jedoch nur dann politisch nutzbar gemacht werden, wenn die Nachfrageelastizität nach Leistungen und Dienstleistungen gering ist. Zudem muss bei einer solchen Nutzung von Gebühren auf das „richtige“ Preisniveau geachtet werden, da sowohl zu geringe als auch zu hohe Gebühren keine oder eine nicht-intendierte Regulierungsfunktion entfalten können.

## Verteilungsfunktion

Neben dem Erzielen bestimmter Verhaltensänderungen auf Seiten der Adressaten kann das Verteilen bzw. Umverteilen materieller Ressourcen zwischen den Adressaten ein zentrales Anliegen gebührenpolitischer Steuerung darstellen. So sehen etwa einige Landesgesetze die Möglichkeit vor, Kindergartengebühren einkommensabhängig zu staffeln (vgl. etwa *Helbig* 2000). Ein weiteres Beispiel ist die Staffelung der Kirchenaustrittsgebühren in manchen Gemeinden in Baden-Württemberg.<sup>5</sup> Besonders interessant ist hierbei, dass sich die Staffelung auf unterschiedliche Personengruppen bezieht wie Kinder und Jugendliche, Personen in Ausbildung, Grund- und Zivildienstleistende, Erwerbslose und Geringverdiener sowie Familien und Ehepaare.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind derartige Ansätze allerdings nur für meritokratische Güter zu rechtfertigen, bei denen die individuelle Nachfrage nach dem politisch und gesellschaftlich gewünschten Ausmaß zurückbleibt, was das Setzen entsprechender finanzieller Nutzungsanreize nahe legt (*Färber* 2000, S. 21).

Gleichzeitig sind der Verwendung von Gebühren als Instrument gesellschaftlicher Umverteilung rechtliche Grenzen gesetzt. So dürfen niedrige Gebührensätze für bestimmte Gruppen nicht durch entsprechend höhere Sätze für andere Nutzer ausgeglichen werden. Vielmehr sind Gebührenermäßigungen aus dem allgemeinen Haushalt zu kompensieren (vgl. *Helbig* 2000). Innerhalb dieser Vorgaben wurde die Festlegung von gestaffelten Gebühren vom Bundesverfassungsgericht bestätigt, das deren Rechtfertigung aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ableitet (*BVerfGE* 97, 332). Derartige Staffelungen sind allerdings nur insoweit zulässig, als ausdrücklich Umverteilungen zwischen Gebührenzahlern untersagt werden. Gebührenstaffeln sind daher nur dann rechtlich unbedenklich, „solange selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt und in einem angemessenen Verhältnis zu der damit abgegoltenen Verwaltungsleistung steht“ (*BVerfGE* 97, 332).

In der Praxis ist freilich offen, ob und inwieweit diese rechtlichen Vorgaben tatsächlich erfüllt werden und nicht doch – zumindest partiell – Kompensationen zwischen Gebührenzahlern erfolgen. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass im Hinblick auf die Gebührenkalkulation erhebliche betriebswirtschaftliche Spielräume bestehen, die sich jenseits der juristisch definierten Grenzen bewegen. Unabhängig davon, ob die Kompensation von Staffelungen aus dem allgemeinen Haushalt oder von anderen Gebührenzahlern getragen wird, bleibt festzuhalten, dass auf diese Weise politisch und gesellschaftlich erwünschte Umverteilungen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen realisiert werden. In diesem Zusammenhang erleichtert der Umstand, dass für den im Einzelfall höher belasteten Gebührenzahler nicht eindeutig nachvollziehbar bleibt, ob diese Belastung sich aus seiner Eigenschaft als Steuerzahler oder Gebührenzahler ergibt, politisch motivierte Umverteilungen. Je diffuser die Wahrnehmung potentieller Kosten der höher belasteten Gruppen, desto unwahrscheinlicher ist es, dass potentielle Verlierer solcher Maßnahmen politischen Widerstand artikulieren (*Wilson* 1995).

## Symbolfunktion

Eine bislang kaum beachtete Funktion von Gebühren bezieht sich auf deren Symbolcharakter. Beispielsweise erheben immer mehr Kommunen geringe Gebühren für die Benut-

zung von kommunalen Sportanlagen. Eine mögliche Motivation für das Erheben dieser Gebühren kann darin gesehen werden, dass auf diese Weise gegenüber der Bevölkerung der Charakter einer öffentlichen Leistung signalisiert werden soll, das Bereitstellen kommunaler Sportanlagen mithin keine „Selbstverständlichkeit“ darstellt, sondern entsprechende Anstrengungen der Kommunen voraussetzt, die es zu entlohnen gilt (*Eckl/Wetterich* 2007, S. 64).

Die Symbolfunktion von Gebühren kann auch dazu dienen, bestimmte Verhaltensweisen negativ zu sanktionieren (vgl. hierzu *Feinberg* 1965). Dies könnte beispielsweise der Beweggrund für einige Gemeinden sein, die Gebühren für die Beseitigung des Hausmülls anhand des Gewichts oder des Volumens individuell zu ermitteln. Hier wird durch höhere Gebühren für mehr Hausmüll suggeriert, dass ein Verhalten, das zu einer höheren Müllproduktion führt, sozial weniger wünschenswert ist und daher als solches sanktioniert werden muss.

Allgemeiner gesprochen kann im Falle von Gebühren eine variierende Höhe dazu dienen, Unterschiede in der politischen oder sozialen Akzeptanz in der Inanspruchnahme bestimmter Dienste oder Dienstleistungen zu verdeutlichen. In besonderem Maße zeigt sich die symbolische Funktion von Gebühren anhand der bisherigen Praxis in Baden-Württemberg, höhere Gebühren für das Schließen einer Lebenspartnerschaft als das Schließen einer Ehe zu erheben (*Debus/Knill/Tosun* 2012). Eine ähnliche Funktion beobachten *Debus, Knill und Tosun* in diesem Heft im Hinblick auf die Varianz in der Höhe der Kirchenaustrittsgebühren.

Allerdings schließt sich hier unmittelbar die Frage an, ob eine symbolische Wirkung grundsätzlich alle Gebührenarten betreffen kann oder auf solche beschränkt ist, die direkt mit einer politischen Zielsetzung oder gesellschaftlichen Wertvorstellungen verknüpft sind. Es ist nicht möglich, an dieser Stelle hierzu robustere Aussagen zu treffen, da der Forschungsstand als unterentwickelt zu bezeichnen ist. Insofern dürfte dieser Aspekt einen wichtigen Ansatzpunkt für die weitere Forschung in diesem Bereich bilden.

## Zusammenfassung

Gebühren stellen eine klassische Form der Einnahmeerzielung der öffentlichen Verwaltung dar. Diese Finanzierungsfunktion von Gebühren ist bereits umfassend in der Literatur beschrieben worden. Die Finanzierung ist jedoch nur eine von insgesamt vier Funktionen, die Gebühren haben können. Die Rolle von Gebühren für das Herbeiführen von Verhaltensänderungen sowie für das (Um-)Verteilen von Ressourcen ist bislang nur wenig beleuchtet worden. Noch geringer ist der Umfang an Arbeiten, die sich in theoretischer oder empirischer Hinsicht mit der symbolischen Wirkung von Gebühren befassen haben. Tabelle 2 fasst die Gebührenfunktionen zusammen und führt einige Anwendungsbeispiele auf.

Tabelle 2: Überblick über Gebührenfunktionen

Gebührenfunktionen	Anwendungsbeispiele
1. Finanzierung	Wasserversorgung und -entsorgung Müllentsorgung Friedhöfe Verwaltungsgebühren Kindertagesstätten
2. Regulierung	Theater, Museen, VHS, Bibliotheken Sport und Bäder Märkte Wasserversorgung und -entsorgung Müllentsorgung Kirchenaustritte Lebenspartnerschaften
3. Verteilung	Kindertagesstätten-Beiträge Studiengebühren Abwasserbeseitigungsgebühren
4. Symbolisch	Gebühr für die Nutzung von kommunalen Sportstätten Kirchenaustritte Lebenspartnerschaften

#### 4. Theoretische Ansätze zur Erklärung staatlicher und kommunaler Gebührenpolitik

Aus den bisherigen Überlegungen wird deutlich, dass aus politikwissenschaftlicher Sicht insbesondere die Frage von Interesse ist, wie unterschiedliche Gebührenregime und Gebührenhöhen vor dem Hintergrund fiskalischer, regulativer, redistributiver und symbolischer Ziele erklärt werden können. Aspekte, die in diesem Zusammenhang von potentieller Bedeutung sind, beziehen sich dabei neben rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insbesondere auf kulturelle Faktoren, parteipolitische Faktoren und gesellschaftliche Interessen.

##### Rechtliche Rahmenbedingungen

Aus rechtlichen Vorgaben ergeben sich, wie oben ausgeführt, wichtige Restriktionen für die Ausgestaltung von Gebührenregimen (vgl. den Beitrag von *Winkler* zu diesem Symposium). Zu beachten ist hierbei, dass diese Bedingungen im Einzelfall nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch für die jeweiligen Leistungen variieren können. Von Bedeutung ist hier auch die Rechtsform der gebührenerhebenden Einrichtung. Das Rechnungswesen kommunaler Einrichtungen verschiedener Rechtsform unterscheidet sich im Detaillierungsgrad der Kostenrechnung, was auch die Gebührenkalkulation beeinflussen kann. Es ist daher zu vermuten, dass mit der Ferne zur Kernverwaltung auch der Kostendeckungsgrad der Gebühren zunimmt, da mit dem Ausgliederungsgrad in der Regel nicht nur die Genauigkeit des Rechnungswesens, sondern auch die Spezifität der Leistung zunimmt.

## Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Neben rechtlichen Rahmenbedingungen stellt die öffentliche Haushaltslage einen wichtigen Parameter für die Ausgestaltung von Gebührenregimen dar. So wird darauf verwiesen, dass Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung Auslöser für Gebührenerhöhungen sein können (*Holtkamp 2010; Schwarting 2006*), während abundante Kommunen stärker dazu neigen könnten, ihr Leistungsangebot zu größerem Teil aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Umgekehrt kann aber die Zunahme kommunaler Finanzkraft im Aggregat durchaus dazu führen, dass es insgesamt zu einem Anstieg des Gebührenaufkommens kommt, wenn finanzstarke Gemeinden ihr Leistungsangebot ausdehnen und somit ein höheres Aufkommen an Benutzungsgebühren verursachen. Insofern ist es durchaus denkbar, dass sowohl Austerität als auch Abundanz – wenngleich aus unterschiedlichen Ursachen – in der Summe zu einem Anstieg des öffentlichen Gebührenaufkommens führen. Weitere wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche die Ausgestaltung von Gebühren beeinflussen können, ergeben sich aus der Größe einer Kommune. Höhere Nutzerzahlen ermöglichen für bestimmte Leistungen die Realisierung von Skaleneffekten, was sich in niedrigeren Tarifen niederschlagen sollte.

## Parteidifferenz

Die Parteidifferenzhypothese besagt, dass Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen und Parlamenten zu feststellbaren Unterschieden in Formen und Inhalten staatlichen Handelns führen, und damit auch zu Unterschieden in der Ausgestaltung staatlicher Gebührenregime (*Hibbs 1977; Schmidt 1996; Bräuninger 2005*). Der mögliche Einfluss parteipolitischer Positionen auf die Gebührenhöhe unterscheidet sich deutlich nach Gebührenarten und der jeweils intendierten Anwendung von Steuerungs- und Verteilungsfunktionen.

Die klassische Unterscheidung von wirtschaftspolitisch linken und rechten Parteien dürfte am stärksten im Bereich der Finanzierungsfunktion und der Verteilungsfunktion zum Tragen kommen. Für rechte Parteien kann erwartet werden, dass sie grundsätzlich stärker auf die Finanzierungsfunktion von Gebühren abziehen. Innerhalb dieser Schwerpunktsetzung werden rechte Parteien allerdings Lenkungsanreize setzen, welche sich begünstigend auf die wirtschaftlichen Produktions- und Standortbedingungen auswirken. Entsprechend sollten sie tendenziell für niedrigere Gebühren insbesondere für wirtschaftliche Akteure eintreten. Hier ist insbesondere die Anwendung degressiver Tarife zu nennen, die Großabnehmer bevorzugen. Für linke Parteien ist hingegen zu erwarten, dass sie Gebühren in stärkerem Maße als Instrument der Umverteilung verwenden und für die soziale Staffelung der Gebühren eintreten, wie dies im Beitrag von *Goerres und Tepe* in diesem Heft für die Kindergartengebühren gezeigt wird.

Während unterschiedliche wirtschafts- und sozialpolitische Steuerungsziele weitgehend kongruent mit der Konfliktlinie zwischen linken und rechten Parteien sind, wird vielfach bezweifelt, ob diese Differenzierung in gleicher Weise für ökologische oder moralpolitische Steuerungsziele von Bedeutung ist. Verschiedene Untersuchungen verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass parteipolitische Konflikte quer zum etablierten Rechts-Links-Schema verlaufen. Bezogen auf umweltpolitische Ziele wird daher vielfach auf die Bedeutung „grüner Parteien“ abgehoben (*Knill/Debus/Heichel 2010*), während im

Bereich moralpolitischer Fragen insbesondere die jeweilige Stärke progressiver und konservativer bzw. konfessioneller Parteien relevant ist. So zeigen etwa *Debus/Knill/Tosun* (2012), dass die Gebührensätze für das Schließen gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften in baden-württembergischen Kommunen unter anderem von der Stärke progressiver Parteien im Gemeinderat abhängen. Je progressiver die parteipolitische Zusammensetzung der kommunalen Parlamente, desto geringer ist die Gebührendifferenz im Vergleich zur klassischen Eheschließung.

Aus der lokalen Politikforschung wissen wir, dass der Grad des Parteienwettbewerbs und damit der Einfluss parteipolitischer Variablen in Abhängigkeit von den jeweiligen Kommunalverfassungen und insbesondere auch Gemeindegrößen stark variieren (vgl. *Holtkamp* 2008). Daher gehen wir ergänzend davon aus, dass der Einfluss der parteipolitischen Variablen mit abnehmender Gemeindegröße sinkt, da in kleinen Gemeinden eher konkordante Politikmuster zu erwarten sind.

### Bürokratisches Eigeninteresse

Die ökonomische Theorie der Bürokratie betrachtet Verwaltungseinheiten, bzw. deren Leitungen als grundsätzlich an ihrem Eigeninteresse orientierte Nutzenmaximierer (vgl. *Downs* 1967; *Niskanen* 1971). Da die gebührenerhebenden Verwaltungseinheiten insbesondere hinsichtlich der bei der Leistungserstellung entstehenden Kostenkalkulation einen erheblichen Informationsvorsprung vor den politischen Akteuren haben und gleichzeitig über die kommunalen Vorentscheiderkreise (*Banner* 1982, 1984) maßgeblich am kommunalen Agenda-Setting beteiligt sind, ist deren Einfluss auf die Gebührensatzung wahrscheinlich.

Allerdings hängt die Richtung der Einflussnahme stark von der zu erhebenden Gebühr und den institutionellen Regelungen der Einstellung der Gebühreneinnahmen in den Haushalt ab. Eine klassisch budgetmaximierende Präferenz für höhere Gebühren ist nur dann zu erwarten, wenn die Gebühren direkt der gebührenerhebenden Einheit zufließen, wie es insbesondere bei Verwaltungseinheiten mit eigenständigem Haushalt der Fall ist (insbesondere bei ausgegliederten Leistungen der Daseinsvorsorge wie Müllentsorgung und Abwasserbeseitigung in Eigenbetrieben oder in privater Rechtsform). Stehen demgegenüber Ausgleichsmittel aus dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung, können nachgeordnete Verwaltungseinheiten im Gegenteil zu niedrigeren Gebühren tendieren, da sie in direktem Kontakt mit den Gebührenzahlern stehen.

Insgesamt variiert damit der potentielle Einfluss bürokratischer Eigeninteressen mit den jeweiligen institutionellen Strukturen, insbesondere mit dem Grad der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung (vgl. *Färber* 2000; *Bogumil u.a.* 2007). In diesem Zusammenhang sind mögliche Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells potentiell von Bedeutung. Wenn Gebühren im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung direkt an die gebührenerhebende Verwaltungseinheit und nicht in den allgemeinen Haushalt gehen, kann es zur Verstärkung von Ressortegoismen und Budgetmaximierung kommen (vgl. *Färber* 2000, S. 12).

Bei gruppenspezifischer Betroffenheit kann bei nicht-kostendeckend erbrachten Leistungen ein weiteres Maximierungsspiel betrieben werden. Durch Subventionierung (Überwälzung) aus dem allgemeinen Haushalt können Klientelinteressen bedient werden (z.B. bei der Subventionierung von Opern und Theatern, aber auch Kindertageseinrichtungen), dies ist freilich eine Maximierungsstrategie, die eher der Weiterentwicklung der ökonomischen

mischen Theorie der Bürokratie im Sinne eines „Bureau Shaping“ (Dunleavy 1991) entspricht. So kann, wie Gisela Färber gezeigt hat, eine Nähe zu den Adressaten auch zu günstigeren Gebührentarifen führen, die dann über den allgemeinen Haushalt gedeckt werden (Färber 2000).

Die potentielle Bedeutung bürokratischer Eigeninteressen im Hinblick auf die Ausgestaltung öffentlicher Gebührenregime wird allerdings durch verschiedene Studien in Frage gestellt. So konstatiert etwa Färber generell ein fehlendes Interesse der Fachebene an einer „ökonomisch sachgerechten Tarifierung“ (Färber 2000, S. 67). Vielmehr stellen Gebühren letztlich politisch Preise dar, in deren Zusammenhang der Kostenrechnung eine primär legitimatorische Funktion zukomme, um „die Höhe der Gebühren und damit der Einnahmen zu begründen“ (Budäus 1994, S. 29). Aus den vorherigen Erläuterungen lässt sich die Hypothese ableiten, dass mit einer Zunahme der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung in stärkerem Maße eine latente Politisierung der Gebühren zu erwarten ist.

### Politische Responsivität

Entscheidungen über die Ausgestaltung von Gebührenregimen werden nicht allein von parteipolitischen Positionen und bürokratischen Eigeninteressen beeinflusst. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass an ihrer Wiederwahl interessierte politische Akteure ihre Positionen an dominanten gesellschaftlichen Wertvorstellungen ausrichten und somit responsiv sind gegenüber den Präferenzen der Wähler. Solche Orientierungen dürften insbesondere dann von Bedeutung sein, wenn der jeweilige Gegenstand eine große Nähe zu politischen Wertkonflikten aufweist bzw. vergleichsweise einfach im Sinne einer Auseinandersetzung über politische Werte definiert werden kann. Ein solches Framing wird insbesondere dann erleichtert, wenn sich Gebühren auf Aspekte beziehen, die enge Bezüge zu gesellschaftlichen Wertkonflikten aufweisen. Konkret betrifft dies etwa Gebühren für das Schließen gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften oder Kirchenaustritte. Häufig spielen in diesem Zusammenhang religiöse Einflüsse eine wichtige Rolle für Gebührentscheidungen. Diese Einflüsse steigen mit dem Anteil der katholischen Bevölkerung und der ländlichen Prägung einer Kommune (Debus/Knill/Tosun 2012). Hieraus lässt sich die Hypothese ableiten, dass die politischen Werte der Bevölkerung einen Einfluss darauf haben müssten, ob und wie stark Gebühren politisiert werden.

### Einfluss von Interessengruppen

Im Wettbewerb um Erhalt und Ansiedlung von Unternehmen, letztlich also Gewerbesteuerzahlern, spielen bestimmte Gebührenarten eine wichtige Rolle als Standortfaktoren. Solche gewerberelevante Gebühren stellen in erster Linie Wasser- und Abwassergebühren sowie Müllgebühren dar. Indirekt werden aber auch Gebühren für „weiche Standortfaktoren“ wie ÖPNV und öffentliche Einrichtungen relevant. In diesem Gebührenwettbewerb analog zu Hebesätzen auf die Gewerbesteuer werden organisierte Interessen wichtig, die insbesondere die lokalen Wirtschaftsinteressen vertreten. Im Weiteren lassen sich aber auch für spezifische Themen die Mobilisierung anderer Interessengruppen wie z.B. der Umweltverbände (Müll, Abwasser), der Wohlfahrtsverbände oder der Kirchen (Kita,

ÖPNV („Sozialticket“) beobachten. Insbesondere wo Interessengruppen als wesentliche Anbieter öffentlicher Leistungen auftreten, können sie auch Einfluss auf eigentlich sachfremde Gebührenthemen nehmen wie die Analyse von *Debus u.a.* in diesem Symposium hinsichtlich der Kirchenaustrittsgebühren aufzeigt.

## Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich also theoretisch eine Reihe erklärender Faktoren für unterschiedliche Gebührenhöhen herausarbeiten, die über eine rein funktionale Erklärung über die Gestehungskosten hinausgehen. Neben ökonomischen Rahmenbedingungen spielen hier Interessen von politischen, administrativen, aber auch von der Gebührenzahlung betroffenen Akteuren sowie die allgemeine politisch-kulturelle „Wertlandschaft“ eine mögliche Rolle. Welche Faktoren unter welchen Bedingungen jedoch wirksam werden harrt bislang noch weitgehend der empirischen Überprüfung.

## 5. Empirische Befunde

Die im letzten Abschnitt getroffenen Annahmen wurden bislang nur selektiv und für einzelne Gebührenarten geprüft. Die in diesem Symposium zusammengefassten Beiträge stellen einen ersten Beitrag zu einer stärkeren interdisziplinären Beschäftigung mit Gebühren dar, die Einblicke in verschiedene Gebührenfelder ermöglicht.

*Daniela Winkler* thematisiert in ihrem Beitrag aus juristischer Perspektive am Beispiel der Müllgebühren die Möglichkeiten der politischen Steuerung durch Gebühren im Bereich des Umweltrechts. Umweltrechtliche Regulierung bedient sich – auch unter europarechtlichem Einfluss – verstärkt ökonomischer Instrumente. Im Bereich des Abfallrechts wurde in diesem Zusammenhang lange über die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Verpackungssteuern gestritten. In jüngerer Zeit sind kommunale Müllgebühren in den Fokus der Aufmerksamkeit geraten. Ihre Ausformung bewegt sich in einem Spannungsverhältnis allgemeiner gebührenrechtlicher Grundsätze (Kostendeckungsprinzip), verfassungsrechtlicher Prinzipien (Verhältnismäßigkeitsprinzip, Gleichheitsgrundsatz), landesgesetzlicher Vorgaben und kommunaler Satzungshoheit. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Müllgebühren im Spannungsfeld dieser Vorschriften Vermeidungsanreize enthalten und hierdurch Bestandteil eines Abgabenregulierungsrechts werden können.

*Achim Goerres* und *Markus Tepe* untersuchen unterschiedliche Erklärungsfaktoren für die Elternbeiträge kommunaler Kindergärten in den 95 bevölkerungsreichsten deutschen Städten zwischen 2007 und 2010. Strukturelle Rahmenbedingungen wie Bundeslandausgaben für Kinder im Vorschulalter, das Schuldenniveau und die Bevölkerungsdichte erklären die Entwicklung der Gebühren in einer Stadt gemäß einer einfachen Ressourcentheorie: Je mehr Ressourcen zur Verfügung stehen, desto geringer sind im Schnitt die Gebühren. Demographische Faktoren, die gerontokratische Dynamiken oder die Nachfrageintensität nach Plätzen einfangen, haben keinen nennenswerten Einfluss. Parteipolitik hinterlässt deutliche Effekte: Linke Mehrheiten gehen mit höheren Gebühren für mittlere und höhere Einkommensgruppen einher. Schließlich lassen sich Muster substanzieller Repräsentation durch weibliche Abgeordnete zeigen, und zwar am deutlichsten bei

den Gebühren höherer Einkommensgruppen: Je größer der Frauenanteil wird, desto niedriger sind im Schnitt die Gebühren, vor allem für die Familien, die den weiblichen Abgeordneten am ähnlichsten sind.

*Marc Debus, Christoph Knill und Jale Tosun* befassen sich in ihrem Beitrag mit der Frage, wie die Varianz in der Höhe der Kirchaustrittsgebühr auf Gemeindeebene in Baden-Württemberg erklärt werden kann. Die Ergebnisse der empirischen Analyse zeigen, dass sowohl der Grad der Kirchenbindung der örtlichen Bevölkerung einen Einfluss auf die Gebührenhöhe ausübt als auch der finanzielle Problemdruck, dem sich eine Gemeinde gegenüber sieht. Hinzu kommt die Relevanz des Rückgangs der Kirchenmitglieder im Zeitverlauf: Je höher der Rückgang des Kirchenmitgliederanteils in den vergangenen Jahren war, umso höher fallen auch die von der entsprechenden Gemeinde erhobenen Kirchaustrittsgebühren aus. Dieses Ergebnis legt die Schlussfolgerung nahe, dass manche Gemeinden Baden-Württembergs offenbar versuchen, durch höhere Gebühren weitere Kirchaustritte zu erschweren. Dieser Befund wird dadurch weiter gestützt, dass der Anteil evangelischer Kindergärten an den Kindergärten in den Städten und Gemeinden einen signifikant positiven Einfluss auf die Höhe der Kirchaustrittsgebühren hat. Die konfessionellen Kindergärten sind wichtig zur Sicherstellung der Kinderbetreuung und durch Kirchaustritte wird deren Finanzierung unsicher, weshalb die Städte und Gemeinden ein geringes Interesse an Kirchaustritten haben und somit höhere Gebühren verlangen. Die Autoren interpretieren diesen Befund als eine Unterstützung für die Regulierungs- und Symbolfunktion von Gebühren.

Zusammenfassend zeigen die drei Beiträge Beispiele für den Einfluss unterschiedlicher theoretischer Erklärungsansätze. In allen Fällen wird deutlich, dass die einfache Rechtsauslegung entlang des Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzips zu kurz greift um die empirische Varianz zu erklären. Insbesondere in den empirischen Beiträgen von *Görrres* und *Tepe* wird die Relevanz von Parteipositionen, aber auch die fiskalischen Relevanz der Gebühren deutlich.

## 6. Perspektiven einer politikwissenschaftlichen Forschung zum Gebührenstaat

Dieser Überblicksartikel sowie die Beiträge zu diesem Symposium verdeutlichen, dass es eine Fülle an Aspekten bezüglich der Gestaltung von Gebühren gibt, die weiterer politik- und verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen bedürfen. Insbesondere drei Themenkomplexe erachten wir hierbei aus theoretischer, empirischer und praktischer Perspektive als besonders interessant.

Der erste Themenkomplex bezieht sich hierbei auf die Analyse variierender Gebührenregime, die sich für Gebietskörperschaften ungeachtet gleicher Gegenleistungen beobachten lassen. Wenn der Spielraum für die Festlegung der Gebührenhöhe maßgeblich durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wäre, dürften die Gebühren für das Erbringen gleicher oder sehr ähnlicher Leistungen nicht variieren. Empirisch sieht dies jedoch anders aus, wie einige Beispiele in diesem Artikel (z.B. Abfall- und Abwassergebühren) und zu diesem Symposium verdeutlichen.

Analytisch bedeutsam wären zweitens weitergehende Analysen, die nicht nur einzelne Gebührenarten untersuchen, sondern der Frage nachgehen, ob es in Gebietskörperschaften einheitliche „Gebührenregime“ gibt oder ob die Gebührenpolitik primär einer sektora-

len Logik folgt. Damit verbunden ist die Frage, welchen Einfluss organisatorische und politische Faktoren für die Geschlossenheit bzw. Fragmentierung des lokalen Gebührenregimes haben.

Die dritte Fragestellung bezieht sich auf Effektivität von Gebühren im Hinblick auf die vier hier identifizierten politischen Funktionen. Unser Wissen darüber, unter welchen Bedingungen Gebühren eine attraktive Finanzierungsquelle darstellen, tatsächlich die politisch gewünschten Verhaltensänderungen herbeiführen, zu einer gerechten Verteilung führen und ihre symbolische Funktion entfalten, ist in empirischer Hinsicht stark eingeschränkt.

Wie können die Befunde dieser Untersuchung auf weitere Gebiete angewandt werden? Wir haben versucht zu zeigen, dass es sich bei Gebühren nicht nur um eine rein technische Angelegenheit der Preisbestimmung und auch nicht um ein bloßes Instrument der Einnahmengenerierung handelt. Vielmehr weisen Gebühren darüber hinaus auf Steuerungsverständnisse, lokale Prioritätensetzungen und Werthaltungen hin. Sie bieten dabei einen politikwissenschaftlich wenig erschlossenen Indikator, anhand dessen sich die offene wie auch latente Nutzung von Gebühren für politische Zielsetzungen identifizieren lässt.

## Anmerkungen

- 1 Die Zurechenbarkeit einer Leistung unterliegt historisch auch deren technischer Messbarkeit. Genauso wie die Einführung der Wasseruhr die Erhebung der Wassergebühr revolutioniert hat, eröffnet die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie eine zunehmende Individualisierung und Zurechenbarkeit der Nutzung öffentlicher Güter, die eine Versehung mit Gebühren erleichtert (z.B. Autobahnmaut).
- 2 Die Daten sind auf folgender Internetseite abrufbar: <http://www.steuerzahler-nrw.de/Gebuehrenumfrage/47509c122/index.html>.
- 3 Die Regelungen in anderen Bundesländern sind vergleichbar (vgl. *Hendler* 1999, 2000).
- 4 Ausnahmen des Kostenüberschreitungs- und Gewinnerzielungsverbot existieren nur in einzelnen Kommunalabgabengesetzen wie in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen oder Niedersachsen. So können im Bereich der Benutzungsgebühren in Baden-Württemberg einen „angemessenen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen“ (§9 Abs. 2 Satz2 KAG BW).
- 5 Aichwald, Bad Saulgau, Böblingen, Emmendingen, Esslingen, Freiburg, Freudenstadt, Heddesheim, Heidenheim, Leonberg, Neckarsulm, Nürtingen, Reutlingen, Rheinfelden, Rottweil, Schriesheim, Schwäbisch Gmünd, Schwäbisch Hall, Sindelfingen, Stuttgart, Tübingen, Tuttlingen, Ulm, Vaihingen/Enz, Weil am Rhein und Weingarten (vgl. <http://www.kirchenaustritt.de/bw/tabelle.htm>).

## Literatur

- Almond, Gabriel A./Powell, Bingham G. Jr.*, 1966: *Comparative Politics – A Developmental Approach*, Boston: Little Brown.
- Anton, Stefan/Diemert, Dörte*, 2011: Weniger Defizite – Aber die Strukturkrise bleibt – Gemeindefinanzbericht im Detail, in: *Der Städtetag*, 5, S. 11-88.
- Arbeitskreis Strukturanalyse der Gemeindefinanzkommission*, 2011: Bericht des Arbeitskreises Strukturanalyse – Stand 27. Januar 2011. Online verfügbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AK-Strukturanlayse-Bericht.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AK-Strukturanlayse-Bericht.pdf)
- Banner, Gerhard*, 1982: Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 21, S. 26-47.
- Banner, Gerhard*, 1984: Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 37, S. 364-372.

- Birk, Dieter*, 2010: Steuerrecht, Heidelberg: C.F. Müller.
- Blankart, Charles B.*, 2000: The Process of Government Centralization: A Constitutional View, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 11, Issue 1, S. 27-39.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS.
- Bräuninger, Thomas*, 2005: A partisan model of government expenditure, in: *Public Choice* 125, S. 409-429.
- Budäus, Dietrich*, 1991: Die Selbstfinanzierung öffentlicher Leistungen – Erfassungs- und Bewertungsprobleme kostendeckender Entgelte bei kommunalen Gebührenhaushalten, in: *Rückle, Dieter* (Hrsg.), *Aktuelle Fragen der Finanzwirtschaft und der Unternehmensbesteuerung*, Wien: Linde, S. 101-117.
- Budäus, Dietrich*, 1994: *Public Management – Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Berlin: Edition Sigma.
- Debus, Marc/Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Drum zahle, wer sich ewig bindet – Eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (1), S. 1-28.
- Döhler, Elmar*, 1998: Bestimmungsgründe unterschiedlicher kommunaler Gebührenaufkommen. Speyerer Arbeitshefte 115, Speyer: DHV.
- Downs, Anthony*, 1967: *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown Co.
- Dunleavy, Patrick*, 1991: *Bureaucracy and Public Choice*, London: Pearson.
- Eckl, Stefan/Wetterich, Jörg*, 2007: Sportförderung als Thema kommunaler Sportentwicklungsplanung und Sportpolitik, in: *Eckl, Stefan/Wetterich, Jörg* (Hrsg.), *Sportförderung und Sportpolitik in der Kommune*, Berlin: Lit Verlag, S. 162-184.
- Färber, Gisela*, 2000: Theorie und Praxis kommunaler Gebührenkalkulation. Speyerer Forschungsberichte, 214, Speyer: DHV.
- Feinberg, Joel*, 1965: The Expressive Function of Punishment, in: *The Monist*, 49 (3), S. 397-423.
- Förster, Christian*, 2011: Divergenz in der Konvergenz: Studiengebührenpolitik im Europäischen Hochschulraum – die Beispiele Deutschland, England und Österreich. in: *Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar* (Hg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*. Baden-Baden: Nomos, S. 179-201.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (11. November 2012): Zeigt her eure Krippen!
- Ganghof, Steffen*, 2006: *The Politics of Income Taxation – A Comparative Analysis*, Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Ganghof, Steffen/Genschel, Philipp*, 2008: Taxation and Democracy in the EU, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (1), S. 58-77.
- Gawel, Erik*, 1995: *Die kommunalen Gebühren – Ökonomische, ökologische und rechtliche Ansätze einer gesamtwirtschaftlichen Neuorientierung*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Genschel, Philipp/Schwarz, Peter*, 2011: Tax Competition – A Literature Review, in: *Socio-Economic Review*, 9 (2), S. 339-370.
- Grossekettler, Heinz*, 2000: Steuerstaat versus Gebührenstaat – Vor- und Nachteile, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden: Nomos, S. 24-45.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Fürst, Dietrich*, 1968: *Die Gebühren – Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Helbig, Petra*, 2000: Soziale Staffelung von Gebühren, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden: Nomos, S. 85-101.
- Hendler, Reinhard*, 1999: Gebührenstaat statt Steuerstaat?, in: *DÖV*, 52, S. 749-758.
- Hendler, Reinhard*, 2000: Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden: Nomos, S. 68-84.
- Hernold, Peter/Rappen, Hermann*, 1999: Gebührenfiskalismus? – Zu den Bestimmungsgründen kommunaler Gebührenpolitik, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, II/1999, S. 259-281.
- Heun, Werner*, 2000: Die Entwicklung des Steuerstaatskonzepts in theoretischer und tatsächlicher Hinsicht, in: *Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim* (Hrsg.), *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden: Nomos, S. 10-21.

- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review*, 71, S. 1467-1487.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars*, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen – Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- Hood, Christopher/Margetts, Helen Z.*, 2007: *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke: Palgrave.
- Isensee, Josef*, 1977: Steuerstaat als Staatsform, in: *Stödter, Rolf/Theime, Werner* (Hrsg.), *Hamburg – Deutschland – Europa – Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 409-436.
- Jahndorf, Christian*, 2003: *Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierung*, Heidelberg: C.F. Müller.
- Knill, Christoph*, 2013: Studying Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective, in: *Journal of European Public Policy* (im Erscheinen).
- Knill, Christoph/Debus, Marc/Heichel, Stephan*, 2010: Do Parties Matter in Internationalised Policy Areas? The Impact of Political Parties on Environmental Policy Outputs in 18 OECD Countries, 1970–2000, in: *European Journal of Political Research* 49 (3), S. 301-336.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: *Public Policy. A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Niskanen, William E.*, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago.
- Rahmeyer, Fritz*, 2004: Abfallwirtschaft zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, *Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe Beitrag Nr. 266*, Augsburg.
- Rasche, Monika*, 1996: Preise, Gebühren, Mitteleinwerbung, in: *Bibliotheksdienst*, 30 (10), S. 1759-1767.
- Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim*, 2000: *Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research* 30, S. 155-183.
- Schneider, Anne/Ingram, Helen*, 1990: Behavioral Assumptions of Policy Tools, in: *The Journal of Politics*, 53 (2), S. 510-529.
- Schwarting, Gunnar*, 2006: *Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, 2. Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwarting, Gunnar*, 2010: *Der kommunale Haushalt*, 4. Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Wagschal, Uwe*, 2003: Die politische Ökonomie der Besteuerung, in: *Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert/Kittel, Bernhard* (Hrsg.), *Politische Ökonomie*, Opladen: Leske und Budrich, S. 259-288.
- Wilson, James Q.*, 1995: *Political Organizations*, Princeton: Princeton University Press.

*Anschriften der Autoren:*

Dr. Stephan Grohs, Universität Konstanz, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, 78457 Konstanz

E-Mail: [stephan.grohs@uni-konstanz.de](mailto:stephan.grohs@uni-konstanz.de)

Prof. Dr. Christoph Knill, Universität Konstanz, Lehrstuhl für Vergleichende Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, 78457 Konstanz

E-Mail: [christoph.knill@uni-konstanz.de](mailto:christoph.knill@uni-konstanz.de)

Dr. Jale Tosun, Universität Mannheim, MZES, D-68131 Mannheim

E-Mail: [jale.tosun@mzes.uni-mannheim.de](mailto:jale.tosun@mzes.uni-mannheim.de)