

Steuerwettbewerb, Föderalismus, Macht, Identität

Ein Beitrag zur Debatte im Club H elvetique

1. Theoretische Vorbemerkung

Ich halte für heuristisch zweckmässig, dem links-liberalen Zugang zum Steuer- und F ederalismusproblem genau so wie dem rechtspopulistischen Zugang eine starke Affinität zum pragmatistischen Wahrheits- und Gerechtigkeitsbegriff zuzuschreiben: "Truth is what works in the long run" (William James). Diese Zuschreibung erleichtert die Vergleichbarkeit der beiden Zugänge und macht auf die entscheidende Differenz aufmerksam: Rechtspopulisten erwarten hierzulande langfristig gute Lösungen von individuellen Initiativen, die sich auf Güter- und Faktormärkten – aber auch auf politischen Märkten - zu bewähren haben. Weil sie sich auf Märkten zu bewähren haben, brauchen sie sich weder den Spielregeln des guten Geschmacks noch denjenigen des vernünftigen Gespräch zu unterwerfen. Wir anderen erwarten gute Lösungen von wohl organisierten, offen und sachlich geführten Debatten. Die Differenz wird noch augenfälliger, wenn wir sie in eine Perspektive kultureller Evolution rücken und nach Selektoren fragen, die darüber entscheiden, welche Gedanken und welche Handlungen sich längerfristig bewähren und angemessene Lösungen – kognitive, technische, institutionelle – hervorbringen. Rechtspopulisten rechnen zu diesen Selektoren vor allem die Kräfte der Märkte, die Entfaltung von Macht auf politischen Märkten. Protagonisten des links-liberalen Lagers rechnen zu ihnen in erster Linie das starke Argument, das darüber entscheidet, welche aller Ideen, die auf den Prüfstand des Gespräch gebracht werden, der Kritik standhalten und künftiges, erfolgstr achtiges Handeln begründen können oder sollen. In solcher Perspektive wird deutlich, wo die Schwäche des rechtspopulistischen Ansatzes liegt: Im exorbitant hohen Aufwand an Ressourcen, den man leisten muss, um eine Vielzahl von Initiativen zu ergreifen und entsprechende Projekte zu lancieren, bis sich im Wettbewerb die Spreu der untauglichen Ideen und Projekte vom Weizen dessen scheidet, was sich langfristig bewähren kann. Es ist unökonomisch, wozu uns die Rechtspopulisten verführen und nötigen wollen. Ökonomie spricht für das vernünftige Gespräch.

2. Begründungen für den kleinräumigen Steuerwettbewerb

Ich ärgere mich über den hierzulande praktizierten Steuerwettbewerb, weil er meine Vorstellungen von "Steuergerechtigkeit" – ganz im Sinne von Hilde Fässler – verletzt (und weil er überdies gegen die einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung verstößt). Viele halten jedoch den Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden für eine wunderbare Sache. Manche wären wohl bereit, für den Steuerwettbewerb so zu kämpfen, wie Gottfried Keller für die Demokratie gekämpft hat. Mit welcher Begründung? Aus was für Gründen?

Die **Begründung** setzt sich aus einer langen Reihe durchaus diskussionswürdiger Argumente zusammen:

Erstens. Es droht in Demokratien die Gefahr, dass eine Mehrheit von finanziell schlecht gestellten Bürgerinnen und Bürgern die ganze Steuerlast einer kleinen Minderheit von Grossverdienern aufbürden. Wenn diese Minderheit keine Möglichkeit hat, sich den Zumutungen der Mehrheit zu entziehen – so die Befürchtung –, wird sie geschröpft; "Exit" – Josef Estermann hat schon darauf hingewiesen – gibt einer mobilen Minderheit die Chance, dem Steuerdruck zu entgehen, wenn sie auf politische Entscheidungen nicht hinreichenden Einfluss hat.

Ich möchte dieses Argument durchaus ernst nehmen. Freilich trägt der intensive internationale Steuerwettbewerb, wie er auch und ganz besonders innerhalb der EU praktiziert wird, dem "exit-and-voice" – Argument von Albert Hirschman voll und ganz Rechnung; kleinräumiger Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und Kantonen ist durchaus entbehrlich. Mobil sind dabei ganz besonders die Empfänger von Kapitaleinkommen. Die Ankündigungen unseres Finanzministers, man werde künftig auf Bundesebene Gewinn- und insbesondere Zinseinkommen mit Rücksicht auf den internationalen Steuerwettbewerb weniger stark besteuern (NZ, 28./29. April 2007), belegt dies deutlich genug.

Zweitens. Kleinräumiger Steuerwettbewerb gebe, so gibt man uns zu bedenken, individuellen Akteuren eine Chance, ihren Präferenzen präzisen Ausdruck zu geben: Sie haben in ihrer Gemeinde und in ihrem Kanton die Möglichkeit, entweder eine staatliche Förderung des kulturellen Lebens oder anderer schöner Dinge durch hohe Steuerleistungen möglich zu machen, oder sich mit bescheideneren staatlichen Leistungen zufrieden zu geben und dafür Geld zu haben für ein Bild von Albert Anker. Außerdem könne eine solche Wahlmöglichkeit zur Homogenisierung individueller Präferenzen im kleinen Raum der Gemeinde führen: Die einen drängen sich dort zusammen, wo man viel bekommt vom Staat und entsprechend hohe Steuern bezahlt, die andern gesellen sich in steuergünstigen Gemeinden zu gleichgesinnten Ankerliebhabern. Solche Homogenisierung der Präferenzen erleichtere die politische Verständigung und mache politische Entscheidungen möglich, die nur kleine Minderheiten ins Unrecht versetzen; wer sich gleichwohl noch majorisiert fühle, könne ja die Gemeinde wechseln.

Das Argument ist meines Wissens zuerst von Vertretern amerikanischer politischer Ökonomie formuliert worden. Es mag auf amerikanische Verhältnisse recht gut passen. In der kleinräumigen Schweiz bleibt dem Steuerzahler die schmerzliche Wahl zwischen Staatsoper und Albert Anker jedoch erspart; er bezahlt in Wollerau wenig Steuern und besucht am Abend die Zürcher Oper. Außerdem hat sich das Argument mit der Tatsache auseinanderzusetzen, dass nicht alle Menschen gleich mobil sind; Mobilität ist, wie anderes auch, ungleich verteilt im gesellschaftlichen Gefüge.

Drittens. Das Steueraufkommen steigt, wenn Kantone und Gemeinden unter dem Druck des Steuerwettbewerbs die Steuersätze senken: Die wundersame Geldvermehrung dank rücksichtsvollem Umgang mit Vermögen und Einkommen der Bürgerinnen und Bürger wird auch dann nicht gefährdet, wenn im "race to the bottom" alle Steuerzahler bloß noch besteuert werden nach Massgabe ihres Aufwandes oder bescheidene Kopfprämien entrichten: Die Schweiz ist klein, die Welt ist groß, die Zahl ausländischer Aspiranten auf ein Plätzchen an der Sonne im Alpenland ist es auch. - Vor 17 Jahren mokierte sich der "Economist" über die

Schweiz mit der Bemerkung, sie sei mehr nicht als ein "hedgehog getting fatter": Ein Stachelschwein, das sich mäset. _ Man sollte über den vielen Lobreden ausländischer Nutznießer unseres Steuerwettbewerbs den Ärger der anderen nicht übersehen, die aus ihm keinen Vorteil ziehen. Da brauen sich dunkle Gewitterwolken zusammen über uns.

Viertens. Menschen sind viel arbeitsamer, wenn sie wenig Steuern bezahlen. Dies ist statistisch erwiesen, sagt man. Ospel, zum Beispiel, arbeitet viel mehr – so die These - seit er der Steuergemeinde Basel den Rücken gekehrt hat. Es komme dabei auf die Grenzsteuer an: Wenn zusätzliche Anstrengungen in der Arbeitswelt dadurch bestraft werden, dass der Staat seine Hand ausgerechnet auf den Zusatzverdienst außergewöhnlicher Leistungen legt, dann wird man eben keine außergewöhnlichen Leistungen erbringen. Professoren würden mehr Aufsätze schreiben, wenn man ihr Zeilengeld nicht von Staates wegen kürzen würde.

Ich muss gestehen, dass ich mit der einschlägigen empirischen Evidenz nicht hinreichend vertraut bin. Doch habe ich die Vermutung, dass sich die Untersuchungen auf Steuerzahler der Unter- und Mittelschichten beziehen und genau solche Leute nicht in den Blick nehmen, die von der Steuerprogression in erster Linie betroffen sind. Und diese Leute behaupten sich in ihrer beruflichen Stellung überhaupt nur dann, wenn sie leisten, was sie können. Ospel wird nicht mehr arbeiten als schon bis anhin, wenn die direkte Bundessteuer abgeschafft wird; er wird nicht mehr arbeiten, wenn man seine Gewinnsteuer reduziert: Sonst bleibt er nicht an der Spitze. Für einige Professoren gilt dies wohl auch. - Möglich, dass das Argument einen Bauarbeiter beeindruckt, der an seine Ueberstundenentschädigung denkt, wenn man von hohen Grenzsteuern redet. Würde man seine Ueberstundenentschädigung von Staates wegen um die Hälfte kürzen, bliebe er zu Hause. Möglich, dass ihn solche Gedanken mit Empathie erfüllen für das Anliegen der großen Steuerzahler und ihn dazu verleiten, am Abstimmungssonntag auch zu Hause zu bleiben, statt für eine Erhöhung der Steuerprogression zu stimmen.

Fünftens. Staatsangestellte arbeiten intensiver und billiger - vom Abfallentsorger bis zum Staatsanwalt - wenn sie wissen, dass ihr Arbeitsplatz gefährdet ist, wenn sich der Steuerwettbewerb in einen Wettbewerb der prospektiven Staatsangestellten um knappe Arbeitsplätze transformiert. Bürgerinnen und Bürger ziehen daraus nur Nutzen (sofern sie nicht zu den prospektiven Staatsangestellten gehören, auf die man deshalb besser schon gar nicht hören sollte). Man würde unter Spardruck die Staatsdiener aus ihrer "geschützten Werkstatt" vertreiben und auf Trab bringen.

Nun haben die Ökonomen - oder doch manche unter ihnen - von den Psychologen die Unterscheidung zwischen "extrinsischer" und "intrinsischer" Motivation übernommen: "Intrinsisch" motivierte Menschen leisten sogar als Professoren gute Arbeit ohne äusseren Druck, ohne "Monitoring", ohne ausgeklügeltes Evaluationsverfahren. Welches sind die Umstände, unter denen die Menschen von starker intrinsischer Motivation angetrieben werden? Die historische Erfahrung scheint zu lehren - wenn sie denn etwas lehren kann - dass Staatsangestellte wie andere Menschen auch besonders dann sehr stark motiviert sein können, wenn sie die Hoffnung haben dürfen, etwas Großes aufzubauen, etwas Wichtiges zu bewegen, die Welt – mit anderen zusammen – zum Guten zu verändern. Die Angehörigen der preußischen Reformbürokratie haben zu Anfang des 19. Jahrhunderts Erstaunliches geleistet. Die Beamten der SBB haben bis in die siebziger Jahre hinein einen wunderbaren Job

gemacht. – Zur Zeit setzt man auf die Karte extrinsischer Motivation; man definiert und entschädigt kontrollier- und messbare "Leistungen" und setzt sich damit über die wichtigste These psychologischer Motivationslehre hinweg, wonach extrinsische Anreize dazu tendieren, die intrinsische Motivation zu zerstören: Wenn man mich entschädigt nach Massgabe einer von aussen definierten Leistung, entbindet man mich von meiner inneren Verpflichtung zur Erfüllung selbst gesetzter Erwartungen.

Sechstens. Es ist nicht leicht, ex ante oder ex post die Wirkungen eines Steuersystems auf die personelle Einkommensverteilung abzuschätzen. Mir bleibt das Fazit eines Referats in Erinnerung, das die prominente Ökonomin Joan Robinson, einer Befürworterin des englischen Wohlfahrtsstaates, vor Jahrzehnten an der Universität Zürich gehalten hat: Eine progressive Einkommenssteuer werde notorisch kompensiert durch entsprechende Spreizung der nominellen Gehaltsstrukturen; es reicht der Einfluss der Spitzenverdiener allemal aus, um die primäre Einkommensverteilung anzupassen, wenn der Fiskus die sekundäre Umverteilung zu ihren Ungunsten verändert.

Meines Erachtens ist dies wirklich ein sehr starkes Argument. Es richtet sich gegen die Zuversicht, mit der man prima vista Zusammenhänge herstellt zwischen Steuersystem und Einkommens- bzw. Vermögensverteilung nach Steuern. Vorsicht ist hier zweifellos geboten. Andererseits braucht, darf und kann uns ein vielleicht schwer entscheidbares Forschungsproblem keineswegs zum Verzicht auf die Formulierung einer Hypothese motivieren; wenig spricht gegen die Annahme, dass staatlich betriebene Umverteilung eine ungerechte primäre Einkommensverteilung tendentiell korrigiert.

Siebtens. Was ist Steuergerechtigkeit? Die Ökonomen können nicht sagen, wie sehr eine hohe Grenzsteuer die Befindlichkeit des guten Steuerzahlers beeinträchtigt, weil es nach ihren theoretischen Vorstellungen kein Maß für individuelle Nutzen gibt. Die verbreitete Vorstellung, es schmerze eine Kopfsteuer die kleinen Leute mehr als die Bezüger großer Einkommen, scheint daher jeder substantiellen Begründung zu entbehren. Dies stimmt agnostisch gegenüber jeder Modellierung einer gerechten Form der Besteuerung: Deine "Steuergerechtigkeit" ist nicht meine "Steuergerechtigkeit"; wessen Meinung sich durchsetzt, darüber soll der politische Markt entscheiden; umso leichter wird man sich einig werden, wenn sich im Steuerwettbewerb schon Gleich zu Gleich gesellt hat. – Der Agnostizismus (neoklassischer) Ökonomie scheint sich vielen Menschen mitgeteilt zu haben. Doch was hier wirklich zur Debatte steht, ist nicht die "Steuergerechtigkeit", sondern die Leistungsfähigkeit einer Heuristik, die dem methodologischen Individualismus verpflichtet ist und mit einer Rationalitätspräsumption arbeitet: Die Heuristik neoklassischer Ökonomie eben. Auf der Grundlage solcher Heuristik muss man inbezug auf die Frage nach der Steuergerechtigkeit bzw. materieller Grundwerte agnostisch sein. Das stimmt aber nicht generell skeptisch, verweist vielmehr auf die Rolle diskursiver Wahrheitsfindung.

3. Begründungen und Gründe für den tatsächlich praktizierten Steuerwettbewerb

Man wird die angeführten Begründungen nicht mit den Gründen verwechseln wollen, die zur Zeit dem Gedanken des kleinräumigen Steuerwettbewerbs soviel Zuspruch verschaffen. Ich möchte diesen Gründen nachgehen.

Die Begründungen sub 1 bis 7 mögen diskussionswürdig sein, diskussionsbedürftig sind sie zweifellos. Liefern sie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wirklich den relevanten Grund, um – zum Beispiel – für die Abschaffung einer Erbschaftssteuer zu votieren? "Mindestens ein Drittel der Bevölkerung geht beim Erben leer aus, die obersten zehn Prozent erhalten drei Viertel der Gesamtsumme" (Heidi Stutz et. al.: Erben in der Schweiz, Zürich/Chur 2007, p. 239). Man würde erwarten, dass die Mehrheit der Schweizer Wähler einer Abschaffung der Erbschaftssteuer eher skeptisch gegenüberstünden. Kantonale Abstimmungen bestätigen jedoch diese Erwartung nicht. Was stimmt die Habenichtse so großzügig gegenüber den Ansprüchen der reichen Erben? Die folgenden Überlegungen begründen noch keine Antwort auf diese Frage. Vielleicht verweisen sie uns auf einen Weg, auf dem man einer Antwort näher kommt.

4. Ein Blick zurück: Macht, Identität und Steuerwettbewerb im schweizerischen Föderalismus

Die Schweiz belies den Kantonen auch nach der Gründung des Bundesstaates ein hohes Maß an effektiver Autonomie. Die Stärkung bundesstaatlicher Kompetenzen hatte nicht allein, aber doch massgeblich den Widerstand der unterlegenen Bürgerkriegspartei zu brechen. Man versteht sehr gut, warum man dem Prinzip einer föderalistischen Staatsstruktur treu ergeben war. Was man vielleicht nicht so gut versteht ist die Tatsache, dass die Handlungsfähigkeit des Bundesstaates trotz föderalistischen Strukturen beträchtlich war. Die Schweiz blieb föderalistischen Strukturen nicht nur treu ergeben, sie konnte sich diese auch leisten, und zwar deshalb, weil Elitevernetzungen über Kantonsgrenzen hinweg bundesstaatliche Kohärenz verbürgt haben ganz unabhängig von Institutionen des positiven Rechts. Und wie haben sich diese Eliten zusammengesetzt?

Aus Angehörigen eines Wirtschafts- und Bildungsbürgertums, die in ihren Herkunftsgemeinden und – kantonen über hohe Autorität verfügten und auf die Loyalität weiter Teile der lokalen Bevölkerung vertrauen konnten. Autorität war dabei nicht immer und überall, aber doch zum guten Teil - ganz im Sinne einer am Prinzip der Zuordnung orientierten traditionellen Gesellschaft – in Generationen überdauernden Positionen führender Familien verankert; soziale Mobilität blieb beschränkt. Rudolf von Salis konnte zu Anfang der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts recht überzeugend darlegen, dass die schweizerische Gesellschaft im 18. Jahrhundert zwar stark geschichtet gewesen sei, dass solche Schichtung aber immerhin eine gewisse Durchlässigkeit besessen habe. Dem sei heute, zum Zeitpunkt seiner Feststellung, nicht mehr so: Die tradierte und bestehende Schichtung sei betoniert! Soziale Ungleichheit blieb ein Aspekt vertrauter Verhältnisse; man darf wohl sagen, man habe Ungleichheit nicht bloß in Kauf genommen, sondern gebilligt. So war es denn für viele Menschen weiterhin angezeigt, Rebellion gegen Ungleichheit als Ausdruck durchaus frevelhaften Neides zu betrachten. Und man verharrte in vormoderner Mentalität auch noch dann, als in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert neue Gleichheitsvorstellungen zumindest medial artikuliert worden sind. Hans Conrad Peyer gab dies in seiner Verfassungsgeschichte der Schweiz nachdrücklich zu bedenken, nachdrücklich wohl nicht

zuletzt deshalb, weil sein junges studentisches Publikum egalitäre Leitbilder mit egalitären Verhältnissen allzu leicht verwechselt hat.

Föderalistische Strukturen des Bundesstaates haben die Betonierung tradierter sozialer Schichtung tendentiell begünstigt. Führende Familien haben in kleinräumigen Verhältnissen Macht beansprucht und behauptet, auf der Ebene des Bundesstaates zur Geltung gebracht. Ihre Vernetzung auf der Ebene des Bundesstaates hat ihnen zusätzliche Macht verschafft: Definitionsmacht, Entzugsmacht, Monopolmacht.

Definitionsmacht: Zugeschriebene Autorität verleiht den Angehörigen traditioneller Eliten eine gewichtige Stimme an der Gemeindeversammlung, im Ring, in der Presse.

Elitevernetzungen auf Bundesebene begründet andererseits auch im Zeitalter moderner Medien einen Informationsvorsprung, der sich zuhause einsetzen lässt. Umgekehrt kann man auf Bundesebene Autorität ausspielen, die man sich zuhause erworben hat: Man setzt sich im Ständerat weniger leicht über das Votum eines Mitgliedes hinweg, wenn bekannt ist, dass dieses im lokalen Kontext Gewicht hat. –

Identifikationen stützen dabei die Zuschreibung von Autorität. Mit Karl Deutsch möchten wir unter "Identifikation" die Integration eines Objekts in die Strukturen der eigenen Person verstehen: Man scheint die Definitionsmacht den Angehörigen führender Schichten deshalb so widerstandslos zuzurechnen, weil man sich mit ihnen identifiziert: Was ein Carlo Schmid sagt, bewegt oder verhindert, bucht man ab – als sein Landsmann - auf der Aktivseite der persönlichen Erfolgsbilanz. Die Identifikation bezieht sich im kleinen Raum auf Menschen viel mehr als auf alle Merkmale des Raumes selber, mit dem man vertraut ist. Adam Smith hat sich die Frage gestellt, was für Leuten man in erster Linie mit Empathie oder Sympathie begegne, und sein Befund war eindeutig genug: Englischer Adel werde verehrt, man begegne ihm mit "deference". Im eigenen Volk versetzten sich die Jakobiner ins Unrecht, als sie gegen die Regeln solcher "deference" verstießen.

Entzugsmacht (Niklas Luhmann): Man erwartet in einer ständisch geordneten Gesellschaft von den Trägern besonderer Autorität auch besondere Leistungen zugunsten minderprivilegierten Menschen; Autorität verbindet sich mit besonderer "Kompetenz": Mit dem Recht und mit der Pflicht, Leistungen zu erbringen. Wer besondere Leistungen erbringt, kann solche Leistungen dem Begünstigten auch entziehen. Begünstigung begründet Abhängigkeit. Klientelistische Verhältnisse können sich im kleinräumigen Kontext sehr zäh erhalten. Vielleicht richtet sich der verbreitete Widerstand gegen das, was man weithin als "Versorgungsstaat" denunziert, nicht zuletzt gegen die Entkoppelung von Sozialleistungen und kontrollierender Entzugsmacht durch Verrechtlichung des Anspruchs auf Leistungen: Armenpflege traditioneller Art verband sich mit sozialer Kontrolle über die Leistungsempfänger, weil die Armenpfleger die Macht hatten, Leistungen zu entziehen. Wer heute neue Instanzen schaffen will zur Kontrolle über die Gewährung von Invalidenrenten, knüpft an Traditionen alter Sozialkontrolle an.

Monopolmacht: Träger besonderer Autorität stehen im kleinräumigen Kontext häufig genug nur wenigen ebenbürtigen Rivalen gegenüber. Was sie an Leistungen anzubieten haben, bieten sie als Monopolisten an, als Arbeitgeber zum Beispiel auf einem Arbeitsmarkt, auf dem ein Arbeitnehmer nicht ohne erhebliche Kosten aus einem Arbeitsverhältnis aussteigen kann. Gewiss hat die neue Mobilität aller Produktionsfaktoren im Laufe der vergangenen hundertfünfzig Jahre wie auch immer begründete Monopolmacht tendenziell vermindert.

Aber man sollte die Bedeutung dessen, was an Monopolmacht noch verbleibt, nicht unterschätzen.

So What?

Man kann nicht davon ausgehen, dass künftig eine Mehrheit von Schweizerbürgern und – bürgerinnen bereit ist, an den Prinzipien dessen festzuhalten, was man als "gerechte Steuerordnung" betrachten kann: "Suum quique" – jeder nach seinen Fähigkeiten (wenn auch nicht nach seinen Bedürfnissen), progressive Einkommenssteuern, gleiche Behandlung von Arbeits- und Kapitaleinkommen (Löhne, Gewinne, Eigenmietwert etc.). Solche Prinzipien sind nicht tief verwurzelt im Denken schweizerischer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Man neigt dazu, Ungleichheit zu akzeptieren. Mediale Skandalisierung besonders hoher Einkommen ändert wenig an der Selbstverständlichkeit, mit der man Ungleichheit hinnimmt. Man hat diese Selbstverständlichkeit erst einmal zur Kenntnis zu nehmen.

Daraus ergibt sich für Leute wie mich, die sich über die "Ungerechtigkeit" gewisser Entwicklungen unseres Steuersystems ärgern, die Verpflichtung, für sich und andere über "Steuergerechtigkeit" nachzudenken und das Postulat der "Steuergerechtigkeit" explizit zu begründen. Gibt es Begründungen, die der Ungleichheit ihre Selbstverständlichkeit auch in einer sehr traditionalistischen Gesellschaft nehmen? Hinweise auf die Konflikträchtigkeit eines ungerechten Steuersystems kümmern wenig in einer Zeit, in der man, wie auch schon, ziemlich dezidiert auf die Karte energischer Disziplinierung rebellischer Gemüter setzt; die historische Niederlage kommunistischer Systeme entbindet von der Beachtung allenfalls systemgefährdender Tendenzen. Genügt das Postulat gleicher Chancen für alle Menschen in einem Kontext tradierter Privilegien? Das Postulat ist in einer neuen Weise begründungspflichtig geworden. Der Streit der Christen um ein Reich Gottes "auf Erden wie im Himmel" bleibt unentschieden. Wenn eine neue "neuro-economics" (Ernst Fehr) für erwiesen hält, dass viele Menschen gewissermaßen von Natur aus zur "fairness" neige, so gibt dies dem Rest der Menschheit den Anlass, die anderen mundtot zu machen. Vielleicht kann man im Augenblick mehr nicht verlangen als eben dies: Dass diskursive Wahrheitsfindung zum Gebot der Stunde wird, dass man sich im Gespräch mit anderen um jene Argumente bemühen muss, an denen es keineswegs fehlt, die aber für viele an Ueberzeugungskraft verloren haben. An zwei solcher Argumente will ich immerhin erinnern:

Ungleichheit – Ungleichheit der Einkommen, der Vermögen, vor allem: Ungleichheit vor Krankheit und Tod – wird, was der Staat auch tun wird, weiterhin Bestand haben. Sie ist erträglicher, wenn es wichtige Güter gibt in unserer Gesellschaft, zu denen alle Menschen unabhängig von ihrer sozialen Lage Zugang haben, "öffentliche Güter" im Sinne von Mancur Olson. Wald ist zugänglich für alle, die Geröllhalden des Unterengadins mit ihrer wunderbaren Flora sind es auch; Nationalstrassen hat man gebaut für Arm und Reich. Bestimmte Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens stehen für alle offen, haben sich – historisch betrachtet – über lange Jahrzehnte hinweg immer stärker geöffnet. Wenn man ihre Zugänglichkeit für wichtig hält, muss man dem Staat die Mittel geben, die er braucht, um sie bereitzustellen. Nur diejenigen können ihm diese Mittel geben, die auch solche haben: Progressive Einkommenssteuern bilden ein Korrelat zur Bereitstellung öffentlicher Güter. - Warum macht die Zugänglichkeit bestimmter Güter die bestehende und persistierende Ungleichheit erträglicher? Weil sie erlebbar macht, dass soziale

Differenzierung in unserer demokratischen Gesellschaft nur eine partielle ist und nicht in alle Lebensbereiche hineinspielt; weil sie Gelegenheiten schafft zur Begegnung von Menschen, die verschiedensten sozialen Schichten angehören; weil sie soziale Schichtung nicht zur sozialen Segregation verkommen lässt; weil sie dem Gedanken des "Staatsbürgers" konkreten Gehalt verleiht; weil sie die Identifikation mit einem Staatswesen erleichtert, das in wichtigen Belangen und in kritischen Phasen seiner Entwicklung auf solche Identifikation angewiesen ist; weil sie solche Identifikation unabhängig von fremdenfeindlichen und rassistischen Strategien fördert. (Dass militanter Rassismus ein kurzfristig durchaus wirkungsvolles Substitut für die Bereitstellung öffentlicher Güter sein kann, haben manche Leute nur allzu gut begriffen).

Ein zweites Argument betrifft die Fähigkeit des Staatswesens zur Innovation, zur Selbsterneuerung, zur Krisenbewältigung. Solche Fähigkeit steht und fällt mit den Begabungen und Fähigkeiten der Menschen, die sich in den Dienst des Staatswesens stellen. Wenn man dem Staatswesen Aufgaben entzieht, verengt sich der Spielraum, in dem sich Begabungen und Fähigkeiten solcher Menschen entfalten können. Nur noch Nachtwächter werden sich dem Staat andienen. Auf Dauer kann sich kein Staat mit Nachtwächtern begnügen. Krisenlagen werden die Handlungsfähigkeit seiner Nachtwächter auf die Probe stellen. Die Chance ist gering, dass diese die Probe bestehen werden. Es lohnt sich auf lange Sicht, Handlungsspielräume für Staatsdiener auszubauen. Der "New Deal" war eine wunderbare Schule für junge Leute "a young men's world" (Terkl), die sich einüben konnten in die Künste der Improvisation, der Kooperation, der Bewältigung komplexer Aufgaben: Manch eine "geschützte Werkstatt" ist entstanden, in der man den Mut fassen konnte, Neues auszudenken. Und genau deshalb bestand man die Probe von Pearl Harbor. Die Administration Bush hat ein schlüssiges Gegenexempel statuiert: Ein 11. September, ein Hurrikan über New Orleans hat sie überfordert.