

Die Welt hofft auf Amerikas Richter

In den USA sind zwei Klagen gegen die Rechtmässigkeit der neuen Zölle hängig – kann der Supreme Court Trump stoppen?

ANDRÉ MÜLLER, NEW YORK

Seit Donald Trump am 2. April erstmals seine Zollpläne mit der Welt geteilt hat, hofften seine ausländischen Handelspartner darauf, dass irgendjemand in den USA ihm Einhalt gebietet. Diese Hoffnungen wurden bis jetzt enttäuscht: Anders als im April haben die Finanzmärkte Trumps Zölle klaglos hingenommen, als er sie im August definitiv festsetzte. Die Börsenindizes notieren allesamt nahe an ihrem Höchststand. Der Kongress lässt Trump in Handelsfragen ebenfalls schalten und walten. Und selbst aus der Bevölkerung gibt es kaum direkten Widerstand gegen die Zölle, weil deren Effekt auf die Teuerung und die Beschäftigung im Land bisher noch gering war.

Es bleiben die Gerichte: Derzeit werden Trumps Zölle in zwei Fällen verhandelt, die sich unterschiedliche Wege durchs amerikanische Justizsystem bahnen. Vermutlich im Sommer 2016 wird der Oberste amerikanische Gerichtshof ein Leiturteil sprechen müssen. Selbst bei einem Erfolg vor Gericht können Trumps Gegner aber nur einen Teil der Einfuhrabgaben beseitigen.

Die Stahlzölle bleiben

Trumps Zölle basieren auf zwei unterschiedlichen Gesetzen: Die branchenspezifischen Zölle auf gewisse Metalle, Autos, Holz oder bald auch auf Halbleiter und Medikamente stützen sich auf die Trade Expansion Act von 1962. Dieses Gesetz gibt dem Präsidenten das Recht, Einfuhrzölle einzuführen, wenn die nationale Sicherheit der USA gefährdet ist.

Das Handelsministerium muss aber zunächst für jede Produktgruppe untersuchen, ob dies der Fall ist. Deshalb kann Trump diese Zölle nicht nach Lust und Laune einführen oder erhöhen. Allerdings wird es für Trumps Gegner sehr schwierig, diese Abgaben per Gericht zu Fall zu bringen.

Anders sieht es bei den länderspezifischen Zöllen aus, die Trump am 2. April erstmals angedroht und am 7. August eingeführt hat; sei es über einen Deal mit dem jeweiligen Handelspartner oder eine einseitige Verfügung des Weissen Hauses. Diese Zölle begründet Trump mit einem «nationalen Notstand» und beruft sich dabei auf



Das höchste amerikanische Gericht dürfte 2016 ein erstes Mal über Trumps Notstandszölle befinden.

CHIP SOMODEVILLA / GETTY

ein Gesetz von 1977, die International Emergency Economic Power Act.

Defizite als Notstand

Trumps Interpretation dieses Notstandsgesetzes ist umstritten, wie erste Urteile zeigen. Es wurde traditionell nicht eingesetzt, um Zölle zu rechtfertigen, sondern um unerwünschte Importe zu blockieren.

In einer ersten Klage gab das Handelsgericht Ende Mai fünf klagenden Importeuren von Spirituosen recht. Der Präsident habe seine Kompetenzen überschritten, als er seine Zölle auf Basis des Notstandsgesetzes eingeführt habe, befanden die New Yorker Handelsrichter. Gemäss Verfassung sei der Kongress dafür zuständig, Steuern und Zölle zu erheben und einzuziehen.

Ein Berufungsgericht befand aber umgehend, dass die Zölle während der Verfahrensdauer in Kraft bleiben dürfen. Ende Juli hörte es sich die Argumente

beider Seiten an. Vieles drehte sich um einen Passus im Gesetz, wonach der Präsident in gewissen Fällen «Importe regulieren» darf. Mehrere Richter merkten in der Befragung an, dass von «Zöllen» im Gesetz nicht die Rede sei.

Es geht aber auch um die Frage, ob Handelsbilanzdefizite überhaupt einen Notstand begründen können; dafür müssten sie eine «ungewöhnliche und ausserordentliche Gefahr» darstellen. Amerika weise aber seit Jahrzehnten ein Handelsbilanzdefizit auf, argumentieren die Gegner Trumps, daran sei also nichts mehr ausserordentlich. Bei den «Fentanyl-Zöllen» gegen Kanada, Mexiko und China stellt sich dem Gericht die Frage, ob Einfuhrabgaben überhaupt ein angemessenes Mittel sind, um den Notstand – eine Drogenepidemie – zu bekämpfen.

Einige Gliedstaaten, die sich den Klägern angeschlossen haben, argumentieren, dass die Zollhoheit bereits im Trade Act von 1974 geregelt sei. Dieses Gesetz habe daher Vorrang.

Die zweite Klage kam von der familiengeführten Spielzeug-Kette Learning Resources. Auch sie hatte gegen die Importzölle geklagt; der Fall wurde zunächst vor einem Bezirksgericht in Washington verhandelt. Auch in diesem Fall werden die klagenden Kleinunternehmer von Gliedstaaten und Handelsverbänden unterstützt. Es ging auch hier um die Frage, wie weit die Befugnisse des Präsidenten reichen.

Das Bezirksgericht ging sogar noch weiter als das New Yorker Handelsgericht und befand, dass auf Basis des Notstandsgesetzes überhaupt keine Zölle eingeführt werden könnten. Auch in diesem Fall hat aber ein zweitinstanzliches Appellationsgericht beschlossen, dass Trumps Einfuhrabgaben bis zu einem abschliessenden Urteil in Kraft bleiben können. Die Berufungsgerichte werden kaum vor dem Spätsommer ihre Urteile fällen. Es ist absehbar, dass dann der Oberste Gerichtshof sich der Fälle annehmen muss.

Er hat drei Optionen: Er kann ertens urteilen, dass Trump mit den Notstandszöllen seine Kompetenzen überschritten hat, und die Zollagenda des Präsidenten damit stark beschneiden. Ein solches Urteil könnte zu Chaos bei der Zollbehörde und im Finanzministerium führen, wenn die Vereinigten Staaten die unrechtmässig erhobenen Zölle zurückstatten müssten. Unklar ist auch, wie andere Staaten mit den bilateralen «Deals» verfahren würden, die sie nur wegen Tramps Zoll-Drohungen eingegangen sind.

Wirtschaftsberater des Weissen Hauses haben aber schon im Mai angekündigt, Zölle im Fall einer Niederlage auf andere Gesetzesgrundlagen abzustellen. All diese Optionen schränken die Regierung aber stärker ein als das derzeit angewandte Notstandsgesetz. Gemäss der Trade Act von 1974 etwa darf der Präsident Zölle von bis zu 15 Prozent erheben, allerdings nur für 150 Tage.

Die Unsicherheit dauert an

Zweitens könnte der Supreme Court natürlich Trumps Sichtweise unterstützen. Bestärkt durch das Urteil, würde der Präsident sich in Handelsstreitigkeiten künftig noch stärker auf das Notstandsgesetz abstützen. Der Supreme Court verfügt, wegen Tramps eigenen Besetzungen, derzeit über eine deutliche konservative Mehrheit. Bisher hat sie die Grenzen der Macht des Präsidenten meist grosszügig interpretiert.

Der Gerichtshof hat aber noch eine dritte Option: Er könnte sich mit einem sehr eng gefassten Urteil durchwursteln, das die Grundsatzfrage nicht beantwortet oder die Fälle wegen prozeduraler Fragen sogar zurück auf Feld 1 schickt. Die Grundsatzfrage müsste der Oberste Gerichtshof dann vielleicht erst 2028 beurteilen, also kurz vor Ablauf von Trumps Amtszeit.

In der Zwischenzeit bliebe die Unsicherheit für die amerikanische Wirtschaft (und die Handelspartner) aber sehr gross. Das Finanzministerium würde bis zum Urteil mit den strittigen Trump-Zöllen Hunderte Milliarden Dollar einnehmen – und müsste sie dann vielleicht wieder zurückzahlen. Die Firmen müssten jede Zollbescheinigung sorgfältig aufbewahren – in der vagen Hoffnung, das Geld von Uncle Sam irgendwann zurückzubekommen.