

Die Macht über die Zölle

Wien-Fünfhaus, am 21.02.2026

Von Dr.Dr. Heinz-Dietmar Schimanko



(Bild erstellt vom Autor mit Craiyon)

Die Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) ist unter anderem gekennzeichnet von einem Antagonismus der Legislative und des Präsidenten, der in sich die Exekutivfunktionen eines Staatsoberhauptes und eines Regierungschefs vereint, um Kompetenzen und damit letztlich um Macht (Christof Mauch [Hrsg.], Die Präsidenten der USA, München 2018, 14f). Der US-Supreme Court hat nun über die Zuordnung der Kompetenz zur Regelung von Zöllen entschieden, daß der Präsident keine Zölle erlassen oder aufheben darf, auch nicht in Krisenzeiten (Supreme Court 20.02.2026, 24-1287 Learning Resources v. Trump).

Damit hat er der Zollpolitik Trumps einen Riegel vorgeschoben (dazu Schimanko, Zur Zollpolitik der Regierung Trump, bachheimer.com NL 35/2025). Die Rechtslage ist aber sichtlich als nicht so klar zu kategorisieren. Das zeigt sich aus dem Umstand, daß diese Entscheidung des Supreme Court nicht einstimmig, sondern mit einer Mehrheit von sechs zu drei erfolgte, und daß die sechs Richterinnen und Richter, die

für diese Entscheidung stimmten, in der Begründung dieser Entscheidung divergieren. Nicht alle Richterinnen und Richter, die für die Mehrheitsentscheidung gestimmt haben, gehen zur Gänze konform mit der Begründung der Mehrheitsentscheidung (opinion of the court), und einzelne dieser Richterinnen haben eine eigene Begründung für die Mehrheitsentscheidung verlautbart (concurring opinion), womit die Richtermehrheit also nur im Ergebnis übereinstimmt. Zwei der überstimmten Richter haben jeweils ihre Gegenmeinung veröffentlicht (dissenting opinion).

Zum Sachstand

Kurz nach seinem Amtsantritt versuchte Präsident Trump, zwei außenpolitische Bedrohungen anzugehen (dazu Supreme Court 20.02.2026, 24-1287, opinion of the court S 2 mit Aufzählung der betreffenden exekutive orders [Pdf-Dokument S 8]). Die erste war der Zustrom illegaler Drogen aus Kanada, Mexiko und China. Der zweite Grund waren „hohe und anhaltende“ Handelsdefizite. Der Präsident stellte fest, daß die erste Bedrohung „eine Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit ausgelöst“ habe, und daß die zweite Bedrohung „zu einer Aushöhlung“ der amerikanischen Produktionsbasis geführt und „kritische Lieferketten untergraben“ habe. Er berief sich auf seine Befugnisse gemäß IEEPA, um darauf zu reagieren.

Der 1977 verabschiedete IEEPA (International Emergency Economic Powers Act) gibt dem Präsidenten wirtschaftliche Instrumente an die Hand, um auf bedeutende ausländische Bedrohungen zu reagieren. Voraussetzung dafür, daß der Präsident gemäß IEEPA handelt, ist eine „ungewöhnliche und außergewöhnliche Bedrohung“ für die nationale Sicherheit, die Außenpolitik oder die Wirtschaft der Vereinigten Staaten, die ihren Ursprung in erster Linie „außerhalb der Vereinigten Staaten“ hat. Wenn er nach IEEPA handeln möchte, hat er diese Bedrohung festzustellen und gemäß dem National Emergencies Act „den nationalen Notstand ausrufen“. Er kann dann „mittels Anweisungen, Lizenzen oder auf andere Weise“ die folgenden Maßnahmen ergreifen, um der Bedrohung „zu begegnen“: „Untersuchung, Sperrung während der Dauer einer Untersuchung, Regulierung, Anweisung und Zwang, Aufhebung, Ungültigkeitserklärung, Verhinderung oder Verbot jeglicher Erwerbung, Vorbeugung, Zurückhaltung, Nutzung, Übertragung, Entnahme, Beförderung, Einfuhr oder Ausfuhr von, Handel mit oder Ausübung von Rechten, Befugnissen oder Privilegien in Bezug auf Vermögenswerte oder Transaktionen mit Vermögenswerten, an denen ein anderes Land oder dessen Staatsangehörige ein Interesse haben.“

Präsident Trump erklärte den nationalen Notstand sowohl wegen des Drogenhandels als auch wegen der Handelsdefizite, die er als „ungewöhnliche und außergewöhnliche“ Bedrohungen einstuft. Anschließend verhängte er Zölle, um jeder dieser Bedrohungen zu begegnen. Was die Zölle im Zusammenhang mit dem Drogenhandel betrifft, so verhängte der Präsident einen Zoll von 25 % auf die meisten kanadischen und mexikanischen Importe und einen Zoll von 10 % auf die meisten chinesischen Importe. Was die Handelsdefizit- (oder „reziproken“) Zölle

betrifft, so verhängte der Präsident einen Zoll von mindestens 10 % „auf alle Importe von allen Handelspartnern“. Dutzende von Nationen sahen sich höheren Sätzen gegenüber. Und diese Zölle galten ungeachtet bestehender Handelsabkommen. Seit der Einführung jeder Zollserie hat der Präsident mehrere Erhöhungen, Senkungen und andere Änderungen vorgenommen. (dazu Supreme Court [20.02.2026, 24-1287](#), opinion of the court S 3 mit Detailinformationen [Pdf-Dokument S 9])

Die Gerichtsverfahren

Dagegen wurden bei verschiedenen Gerichten Klagen eingebracht. Learning Resources – zwei kleine Unternehmen – reichten Klage beim Bezirksgericht der Vereinigten Staaten für den District of Columbia ein. Die Kläger von V.O.S. Selections – fünf kleine Unternehmen und zwölf Bundesstaaten – reichten Klage beim Internationalen Handelsgericht der Vereinigten Staaten (CIT) ein. Die Regierung reichte einen Antrag auf Beschleunigung und eine Petition auf Überprüfung in der Rechtssache V.O.S. Selections ein, und die Kläger von Learning Resources reichten eine Petition auf Überprüfung vor einem Urteil ein, womit beide Rechtssachen zum Höchstgericht, dem Supreme Court gelangten.

Argumentation des Präsidenten

Auf der Grundlage von zwei Wörtern, die durch 16 weitere Wörter in Abschnitt getrennt sind – „regulieren“ und „Einfuhr“ – beansprucht der Präsident die unabhängige Befugnis, Zölle auf Einfuhren aus jedem Land, auf jedes Produkt, in beliebiger Höhe und für einen beliebigen Zeitraum zu erheben. Diese Wörter können nach Ansicht der Mehrheit der Höchststrichterinnen und Höchststrichter eine solche Bedeutung nicht tragen. (opinion of the court S 5 [Pdf-Dokument S 11])

Dabei verweist die Richtermehrheit an einer Stelle auch auf die finanzielle Dimension dieser Angelegenheit (opinion of the court S 11 [Pdf-Dokument S 17]):

„Die Behauptung des Präsidenten, er habe weitreichende „gesetzliche Befugnisse über die nationale Wirtschaft“, ist in jeder Hinsicht „übertrieben“. [...] Und wie die Regierung zugibt – ja sogar stolz verkündet –, sind die wirtschaftlichen und politischen Folgen der IEEPA-Zölle erstaunlich. Die Regierung verweist auf Prognosen, wonach die Zölle das Staatsdefizit um 4 Billionen Dollar reduzieren und die auf der Grundlage der Zölle geschlossenen internationalen Abkommen einen Wert von 15 Billionen Dollar haben könnten.“

[Anm.: Das englische Wort ‚billion‘ bedeutet auf Deutsch ‚Milliarde‘, und das englische Wort ‚trillion‘ auf Deutsch ‚Billion‘. Im Originaltext ist der Begriff ‚trillion‘ enthalten.]

Die Steuerkompetenz

Artikel I, Abschnitt 8 der US-Verfassung legt die Befugnisse der Legislative fest. Der erste Absatz dieser Bestimmung besagt: „Der Kongress hat die Befugnis, Steuern, Zölle, Abgaben und Verbrauchssteuern zu erheben und einzutreiben.“ Die Richterinnen und Richter der Mehrheitsentscheidung nehmen dabei Bezug auf die Unterlagen zur Entstehung der US-Verfassung, insbesondere auf Ausführungen eines der ‚founding fathers‘, Alexander Hamilton in den Federalist Papers, wonach diese Angelegenheit als besonders bedeutend angesehen wurde und daher die Kompetenz dafür bewußt dem US-Kongress zugewiesen wurde, und der Exekutive keinerlei Steuerhoheit übertragen wurde.

Die Befugnis zur Erhebung von Zöllen ist „ganz eindeutig [...] ein Teil der Steuerhoheit“, denn schließlich ist „ein Zoll eine Steuer, die auf importierte Waren und Dienstleistungen erhoben wird“ (opinion of the court S 6 [Pdf-Dokument S 12]).

Keine Kompetenz aus unklaren Regeln

„Sowohl die Grundsätze der Gewaltenteilung als auch ein praktisches Verständnis der Absicht des Gesetzgebers“ deuten darauf hin, daß der Kongress keine „weitreichende Befugnis“ durch eine mehrdeutige Formulierung überträgt (opinion of the court S 8 [Pdf-Dokument S 14]). Dabei stellt die Richtermehrheit die in der Vergangenheit erfolgte praktische Handhabung des Kongresses fest: „Wenn der Kongress seine Zollbefugnisse übertragen hat, dann hat er dies in ausdrücklicher Form und unter strengen Auflagen getan.“

Bisherige Anwendung des IEEPA

Die Richtermehrheit stellt auch fest, daß in dem „halben Jahrhundert seines Bestehens“ kein Präsident den IEEPA zur Verhängung von Zöllen herangezogen hat – geschweige denn von Zöllen dieser Größenordnung und dieses Umfangs (opinion of the court S 10 [Pdf-Dokument S 16]). Das mag sein, hat aber meines Erachtens keine Aussagekraft, weil dieser Umstand der praktischen Handhabung einer Rechtsvorschrift nichts über deren richtige Auslegung besagt. Es ist zudem grundsätzlich möglich, daß Rechtsanwender – auch während eines längeren Zeitraums – eine mögliche Gesetzesauslegung nicht erkennen, insbesondere deshalb nicht, weil sie gar nicht mit einem Anwendungsfall konfrontiert sind, der Anlaß für die Erwägung einer bestimmten Gesetzesinterpretation ist. Zudem ist das ein Notstandsgesetz, daß nur in Ausnahmefällen und damit nicht oft angewendet wird. Diese Argumentation der Richtermehrheit ist wohl eher vom angloamerikanischen Präjudizienrecht geprägt.

Die ‚major questions doctrine‘

“The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, as follows.”

(Article II, Section 1, Clause 1 of the U.S. Constitution)

Diese Klausel überträgt die Exekutivgewalt ausschließlich dem Präsidenten, schafft damit die verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewaltenteilung und schränkt den Umfang ein, in dem Bundesverwaltungsbehörden Regulierungsbefugnisse ausüben dürfen.

Die „Major Questions Doctrine“ ist ein strukturelles Prinzip des Verwaltungsrechts, das Bundesbehörden daran hindert, Gesetze auszulegen und weitreichende politische Befugnisse von großer wirtschaftlicher oder politischer Bedeutung ohne einen klaren Auftrag des Kongresses auszuüben. Die Doktrin stellt sicher, dass wichtige nationale politische Entscheidungen beim Kongress verbleiben, im Einklang mit der in der Verfassung festgelegten Aufteilung der legislativen und exekutiven Gewalt. (Legal Information Institute, Cornell Law School, legal dictionary Wex, [Major Questions Doctrine](#))

Die Höchststrichterinnen und Höchstrichter sind sich der Problematik bewußt, daß Notfälle „einen willkommenen Vorwand für die Usurpation“ der Macht des Kongresses bieten können (opinion of the court S 12 [Pdf-Dokument S 18]). „Wenn der Kongress Grund zur Sorge hat, daß ihm seine Befugnisse „durch die Finger gleiten“ könnten, haben wir wiederum allen Grund zu erwarten, daß der Kongress eine klare Sprache verwendet, wenn er unbegrenzte Befugnisübertragungen verwirklicht – insbesondere wenn er weitreichende Kompetenzen delegiert“, meint die Richtermehrheit.

„Wie die Regierung einräumt, verfügen der Präsident und der Kongress nicht über ‚parallele verfassungsmäßige Befugnisse‘, um in Friedenszeiten Zölle zu erheben. Die Schöpfer der Verfassung haben diese Befugnis ‚allein dem Kongress‘ übertragen – ungeachtet der offensichtlichen Auswirkungen von Zöllen auf die Außenpolitik. [...] Und was auch immer über andere Befugnisse gesagt werden mag, die Auswirkungen auf die Außenpolitik haben, wir würden nicht erwarten, daß der Kongress seine Zollbefugnis durch vage Formulierungen oder ohne sorgfältige Einschränkungen aufgibt“, so die Richtermehrheit in Übereinstimmung mit der major questions doctrine. (opinion of the court S 13 [Pdf-Dokument S 19])

Die Richtermehrheit betont, daß die ‚major questions doctrine‘ gerade auch für Regelungen großer Bedeutung gilt. „Aus der Tatsache, daß ein Gesetz wichtige Probleme behandelt, folgt nicht, daß es so auszulegen ist, daß es alle wichtigen Befugnisse überträgt, die zur Problemlösung erforderlich sein können.

Im IEEPA besteht nach Ansicht der Richtermehrheit keine ausreichende ‚textliche Basis‘, aus der eine Delegation von Steuerkompetenzen an den Präsidenten abgeleitet werden könnte.

Regelung von Importen

Bei den im IEEPA aufgezählten Ermächtigungen ist keine zur Regelung von Steuern enthalten und damit auch keine, Zölle zu verfügen. Die Ermächtigung zur Regelung von Steuerangelegenheiten unterscheidet sich nicht im Umfang, sondern der Art nach von den im IEEPA aufgezählten Ermächtigungen (opinion of the court S 17 [Pdf-Dokument S 23]). Die in der IEEPA enthaltene Ermächtigung zur Regulierung von Wareneinfuhr ist nicht ausreichend klar, um daraus eine Ermächtigung zur Regelung von Zöllen ableiten zu können (opinion of the court S 16 [Pdf-Dokument S 22]). Die US-Regierung hat auch kein Gesetz (statute) des Kongresses vorweisen können, worin er das Wort ‚regulate‘ verwendet, um zur Regelung von Steuern zu ermächtigen (opinion of the court S 20 [Pdf-Dokument S 26]).

Ausblick

Autokratische Staatssysteme sind naturgemäß leichter zu regieren. Das Regieren im demokratischen Rechtsstaat fällt schwerer. Einem demokratischen Ansatz entsprechend müßte Trump nun eine ausreichende Anzahl Kongressabgeordneter überzeugen, an ihn die Befugnis zum Erlassen von Zöllen zu delegieren, damit er ein Druckmittel hat, um für die USA seine Handelskriege zu führen. Ein Donald Trump reagiert aber möglicherweise so auf die Entscheidung des Supreme Court, daß er um so mehr auf die militärische Karte setzt. Siehe den Fall Venezuela.