

U.S Handelsmacht prägt den amerikanischen Föderalismus

Die Regierungen der einzelnen Staaten erreichen nur sehr wenige Ausnahmen dieses quasi-universellen Prinzips



Lastwagenfahrer strengen sich an, ihre Ladung fristgerecht zu liefern. Dank der amerikanischen „Commerce Clause“ können Güter und Investitionen frei im ganzen Land zirkulieren. Im Jahre 2007 wurden fast 90 Prozent des 13,8 Billionen US\$ betragenden BIP im inneramerikanischen Markt konsumiert.

VON GREGORY GERMAIN

ES MAG SEIN, DASS DIE BILL OF RIGHTS das glamourösere Gesetz ist, doch die Handelsklausel in der Verfassung der Vereinigten Staaten hatte wahrscheinlich einen viel größeren Einfluss auf Reichtum und Dynamik in den USA. Die Handelsklausel ist eine einzelne Norm in der Verfassung, die dem Kongress – zusammen gesetzt aus dem Repräsentantenhaus und dem Senat – die Macht gibt „den Handel mit ausländischen Staaten, den Handel unter den einzelnen Gliedstaaten und den Handel mit den Indianerstämmen zu regulieren.“

Praktisch jedes wichtige Dokument der inländischen Gesetzgebung – von den Gesetzen, die Sicherheit, Kommunikation, Energie, Transport, Arzneimittel, Arbeitsrecht, Umwelt, soziale Sicherheit und Grundrechte regeln, bis hin zu den meisten Bundesstrafgesetzen, um nur einige zu nennen – wurde vom Kongress, gestützt auf diese Handelsklausel, erlassen. Aufgrund

der weiten Auslegung durch den Obersten Gerichtshof hat sich die Handelsklausel zu einem Bollwerk für Bundeskompetenzen entwickelt.

Die Umwandlung der Vereinigten Staaten von einem losen Staatenbund, bestehend aus starken unabhängigen Staaten zu einem Bundesstaat, mit einer soliden zentralen Bundesregierung, begann während der „Großen Depression“ der 1930er Jahre. Durch Präsident Franklin D. Roosevelts „New Deal“ wollte man die Amerikaner durch einen Wirtschaftsaufschwung zum Arbeiten ermuntern.

1942 hat der Oberste Gerichtshof, gestützt auf die Handelsklausel, so gut wie alle Einschränkungen der Bundesmacht eliminiert. Er hat dabei festgehalten, dass die Weizenproduktionslimiten des Kongresses auf einen Milchbauern, der nur eine geringe Menge an Weizen für den Eigengebrauch anpflanzte, angewendet werden können. Begründet hat das Gericht seinen Entscheid damit, dass die Nachfrage von Weizen im zwischenstaatlichen Markt durch den Eigenanbau des Bauern, zurück-

gegangen ist und somit einen ausreichenden Effekt hervorgerufen hat, um die Anwendung der Handelsklausel auf den zwischenstaatlichen Markt anzuwenden.

Der heutige Oberste Gerichtshof hat den sehr weiten Anwendungsbereich der Handelsklausel beibehalten, was es fast unmöglich macht, Bundesgesetze, die eine auch noch so kleine Wirkung auf den zwischenstaatlichen Handel haben, anzufechten. Wenn der Kongress, gestützt auf die Handelsklausel, Gesetze erlässt, richtet sich der Oberste Gerichtshof danach.

Staaten können den Freihandel nicht beschränken

Obwohl die Verfassung dem Kongress explizit nur die Kompetenz verleiht, Gesetze zu erlassen, die den zwischenstaatlichen Handel regeln, hat der Oberste Gerichtshof schon lange anerkannt, dass die Handelsklausel auch ein Freihandelsprinzip beinhaltet, selbst wenn es im „ruhenden“ Zustand ist, d.h. selbst wenn der Kongress bisher kein Gesetz dazu erlassen hat.

Gregory Germain ist assoziierter Professor am College of Law der Syracuse University .



In New York informiert eine Tafel am Schrottplatz über die Preise. Praktisch jedes wichtige Dokument der inländischen Gesetzgebung wurde vom Kongress, gestützt auf die Handelsklausel erlassen, ein Bollwerk der Bundeskompetenzen. In einer seltenen Ausnahmeregelung können US-Staaten innerstaatliche Schrottverarbeiter favorisieren, indem sie die Entsorgung von Autos subventionieren.

Die Handelsklausel verleiht nur dem Kongress – und nicht etwa auch den Gliedstaaten – die Kompetenz, Gesetze über den zwischenstaatlichen Handel zu erlassen. Daraus schließt der Oberste Gerichtshof, dass ein Gliedstaat keine Gesetze erlassen darf, die möglicherweise mit der ungenutzten Kompetenz des Kongresses, den zwischenstaatlichen Handel zu regulieren, kollidieren könnten.

Seit mehr als 150 Jahren hat der Oberste Gerichtshof, gestützt auf die „ruhende“ Handelsklausel, Protektionismus-Gesetze der Gliedstaaten für ungültig erklärt, obwohl der Kongress beschlossen hat, den zwischenstaatlichen Handel nicht zu regeln. Gesetze, die prima facie oder in ihrer praktischen Ausübung die außerstaatlichen Konkurrenten zu Gunsten der lokalen Händler diskriminieren, werden vom Obersten Gerichtshof, gestützt auf die „per-se Regel der Rechtsungültigkeit“ aufgehoben.

Gesetze, die bloß beiläufig und unbeabsichtigt einen Einfluss auf den zwischenstaatlichen Handel haben, müssen durch eine Interessensabwägung zwischen den Vorteilen dieser Gesetze und der Belastung des Marktes beurteilt werden. Diese Interessensabwägung wurde stark kritisiert, da die Richter nur scheinbar systematisch vorgehen, in Wirklichkeit jedoch die verschiedenen Faktoren so abwägen und bemessen, wie sie es für angebracht halten. Die Gerichte befassen sich nur selten mit dieser Interessensabwägung, da sie normalerweise

jedes Gesetz eines Gliedstaates, das protektionistisch zu sein scheint, auch als offensichtlich diskriminierend beurteilen und es aufheben.

Während der Freihandel zwischen den Gliedstaaten erhebliche Vorteile erbracht hat, waren die Gerichte gezwungen, komplexe Regeln aufzustellen, um die Gültigkeit der Steuergesetze der Gliedstaaten beurteilen zu können. Der Oberste Gerichtshof hat einen komplizierten vierstufigen Test entwickelt, um sicherzustellen, dass die Abgabe eines außerstaatlichen Steuerzahlers in Ausübung einer innerstaatlichen Aktivität angemessen ist, und sich keine höhere Belastung ergibt, als die Abgaben der innerstaatlichen Konkurrenten. Der Verband der Steueranwälte hat eine ganze Abteilung von Steuerrechtsspezialisten damit beauftragt, die Steuergesetze der Gliedstaaten auf ihre Übereinstimmung mit den komplexen richterlichen Handelsklauselregeln zu überprüfen.

Diese Handelsklauselregelschweren es den Gliedstaaten, Gesetze zu erlassen, die eigene Bürger auf Kosten von Bürger anderer Gliedstaaten begünstigen. Die Gliedstaaten müssen die Handelsklauselregeln beachten, wenn sie solche Gesetze erlassen.

Geldzuschüsse und Steuererleichterungen

Direkte Geldzuschüsse sind eine wichtige Ausnahme zum Freihandelsprinzip der Handelsklausel. Ein Gliedstaat kann seinen

Bürgern Geldzuschüsse gewähren, ohne gegen die Regeln der Handelsklausel zu verstoßen, da die Kosten dieser Zuschüsse vollständig von den lokalen Steuerzahlern übernommen werden. Dadurch kann ein Gliedstaat Bürger aus anderen Gliedstaaten vom Erhalt solcher Zuschüsse ausschließen.

Ein geschickt gestaltetes Gesetz aus Massachusetts kombiniert eine nichtdiskriminierende Steuer auf den gesamten Milchverkauf der lokalen und außerstaatlichen Molkereien und innerstaatlichen Einzelhändler, mit einem Programm, das erlaubt, die so gesammelte Steuereinnahmen als Geldzuschüsse an lokale Milchbauern abzugeben.

In diesem Falle hätten die nichtdiskriminierende Steuer und die Geldzuschüsse einer Anfechtung standgehalten, wenn sie separat betrachtet worden wären. Der Oberste Gerichtshof hat aber festgestellt, dass das kombinierte Programm die Wirkung einer diskriminierenden Steuer entfaltet, die den zwischenstaatlichen Freihandel beschränkt, und das Gesetz somit aufgehoben.

Anders als Geldzuschüsse werden Steuererleichterungen üblicherweise nicht von der Überprüfung ihrer Vereinbarkeit mit der Handelsklausel befreit. Der Oberste Gerichtshof hat festgehalten, dass der Gebrauch der gliedstaatlichen Steuersysteme von Natur aus nur regulierend ist, obwohl dieser Entschluss wirtschaftlich wenig Sinn macht.

Der Oberste Gerichtshof wurde kürzlich von lokalen Steuerzahlern angerufen, um zu prüfen, ob die Senkung der Vermögens- und Franchisesteuer, die Daimler-Chrysler für die Ausweitung ihrer Produktionsbetriebe auf Toledo, Ohio, angeboten wurde, die Handelsklausel verletze. Das Gericht unterließ es, die schwierige Frage zur Handelsklausel zu beantworten, und entschied stattdessen, dass die Steuerzahler nicht berechtigt seien, eine Handelsklauselklage zu erheben. Die ruhende Handelsklausel schützt die Konkurrenten und nicht die Steuerzahler. Die durch den Daimler-Chrysler-Fall aufgeworfene wichtige Rechtsfrage wird wahrscheinlich erneut aufkommen, sobald ein außerstaatlicher Konkurrent Klage gegen die steuerlichen Anreize zugunsten der lokalen Hersteller erhebt.

Die Anwendung der Handelsklausel auf die Aktivitäten der Gliedstaaten führte zu starken Auseinandersetzungen. 1976 entschied der Oberste Gerichtshof mit einer knappen Mehrheit, dass der Kongress seine Regeln zu Mindestlohn und Höchstarbeitszeit nicht auf die gliedstaatlichen Angestellten anwenden kann, welche traditionelle Staatsfunktionen ausüben.

1985 änderte der Oberste Gerichtshof wiederum mit knapper Mehrheit seine Praxis und hielt fest, dass der Kongress die



Regeln zu Mindestlohn und Höchstarbeitszeit auf diese Angestellten anwenden kann. Das Gericht erklärte aber, dass die Kompetenz des Kongresses, die traditionellen Regierungsfunktionen zu besteuern und zu regeln, gewissen Grenzen ausgesetzt ist. Der genaue Verlauf dieser Grenzen bleibt aber undefiniert.

Ausnahme bei gliedstaatlichen Regierungsaktivitäten

1976 erkannte der Oberste Gerichtshof zum ersten Mal eine Ausnahme der so genannten ruhenden Handelsklausel an. Das Gericht entschied, dass ein Gliedstaat, der als Käufer (oder Verkäufer) in den Markt eintritt, wie ein privater Käufer frei entscheiden kann, mit wem er Geschäfte abschließen möchte.

Der Gliedstaat kann lokale Schrottverarbeiter begünstigen, indem er die Entsorgung von Schrottautos durch deren Kauf subventioniert. Er kann seine Bewohner weiter begünstigen, indem er für Bauprojekte eigene Bürger anstellt und indem er seinen Einwohnern Zement verkauft, der in einer kommunalen Zementfabrik produziert wird.


Im Januar 2007 erweiterte der Oberste Gerichtshof diese Ausnahme erheblich. Kommunen im ländlichen Teil New Yorks haben eine Müllaufbereitungsanlage errichtet und eine Fließkontrollverordnung erlassen, die besagt, dass der gesamte Müll nur in dieser kommunalen Anlage aufgearbeitet werden darf. Diese Verordnung zwang die Müllmänner, für die Müllentsorgung hohe Abgaben zu zahlen. Ein privater Müllmann focht die Verordnung unter Berufung auf die Handelsklausel an, mit der Begründung, dass die Verordnung mit ihrer lokalen Verarbeitungspflicht, viel weiter reicht als die früheren Ausnahmen.

Außerdem dürfen Private niemanden zwingen, mit ihnen Geschäfte zu machen. Die Verordnung tut jedoch genau dies, indem sie die Müllmänner zwingt, Geschäfte mit der Gemeinde

abzuschließen. Das Gericht hielt an der Verordnung fest, indem es auf seine 1976 aufgestellte direkte Handelsklauselregel zurückgriff, die die traditionellen Regierungsfunktionen von der Tragweite der Handelsklausel ausschließt.

Im Mai 2008 berief sich der Oberste Gerichtshof wieder auf die Ausnahme der „traditionellen Regierungsfunktion“, indem er dem Staat Kentucky erlaubte, seine Bürger auf Zinsen aus Kommunalanleihen anderer Staaten zu besteuern, während die Zinsen der Kentucky Kommunalanleihen davon befreit waren. Das gleiche, diskriminierende Kommunalobligationssystem existiert in 38 weiteren Staaten.

Erstaunlicherweise haben sich alle 50 Gliedstaaten – sogar diejenigen, die vom Freihandel der Kommunalanleihen profitieren würden – zusammengetan und dem Obersten Gerichtshof aufgetragen, sich nicht einzumischen, wenn die Gliedstaaten vermögensrechtliche Aktivitäten unter der ruhenden Handelsklausel ausüben. Offenbar wollen die Gliedstaaten verhindern, dass Bundesgerichte diese Aktivitäten genauer prüfen. Die weite Auslegung der ruhenden Handelsklausel durch das Gericht hat den Weg zu einem robusten Freihandel innerhalb der Vereinigten Staaten geebnet. Allerdings hat die gleiche Auslegung auch zur Entstehung einer extrem mächtigen Bundesbürokratie beigetragen.

Die Ausnahmeregelung der „traditionellen Regierungsfunktionen“ der Handelsklausel wird den Obersten Gerichtshof wahrscheinlich mit Fällen beschäftigen, die die eigentlichen Rollen der gliedstaatlichen und lokalen Regierungen eines von einer starken Zentralregierung beherrschten Landes in Frage stellen. Ironischerweise wurde die Bildung gerade dieser Zentralregierung nur durch eine weite Auslegung der Handelsklausel ermöglicht – durch gerichtliche Anordnungen, die während der Gründungszeit des Landes undenkbar gewesen wären. 

Die USA sind noch immer eine der größten Freihandelszonen der Welt

VON CARL STIEREN

Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts hatte keine Freihandelszone der Welt ein größeres Bruttoinlandsprodukt (BIP) als die USA.

Mittlerweile sind die USA hinter das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (dessen Mitglied sie sind) und die Europäische Union auf den dritten Platz zurückgefallen.

Den Vorteilen des Freihandels wurde in der New York Times vom 10. August 1894 zugejubelt: „Freier Handel innerhalb unserer Grenzen, der stetig wächst, um der enormen und mannigfaltigen Entwicklung einer Bevölkerung zu genügen, die sich über einen ganzen Kontinent ausbreitet und alle zehn Jahre ein Herrschaftsgebiet gründet, das geografisch so groß ist wie manch europäischer Staat und, mit Ausnahme von nur gerade den größten europäischen Staaten, über größere Ressourcen verfügt, das ist es, was die Gedanken und die Energie des amerikanischen Volkes beschäftigt.“

Größtenteils war dies auf die ungewöhnliche Auslegung der Commerce Clause durch den obersten Gerichtshof der USA zurückzuführen.

Die Aufhebung zwischenstaatlicher Handelsschranken ermöglichte im ganzen Land die freie Zirkulation von Gütern und Anlagekapital – unterstützt durch die vom Kongress unter der Commerce Clause gebauten und geregelten Kanäle, Flüsse, Eisenbahnlinien und Interstate Highways.

Mit dem Aufkommen von Radio- und Fernsehwerbung wandelten sich viele lokale in nationale Produkte. Lokale Läden

und Brauereien wurden durch landesweite Einzelhandelsketten wie Sears, Target und Wal-Mart und nationale Marken wie Coca-Cola oder Budweiser verdrängt.

Ende des 20. Jahrhunderts mussten auch örtliche Lebensmittelläden und kleine Buchhandlungen nationalen Handelsketten Platz machen. Ohne das gerichtlich verfügte Freihandelsprinzip hätten örtliche politische Mehrheiten ihre politische Macht dazu benutzt, die Entwicklung eines nationalen Handels zu verhindern.

Der größte Teil des US-amerikanischen Handelsverkehrs findet auch heute noch zwischen den Bundesstaaten statt. 2007 betrug das BIP der USA 13,8 Billionen US-Dollar. Das BIP ist ein Maß für den Gesamtwert der in einem Land innerhalb eines Jahres hergestellten Waren und Dienstleistungen.

Im selben Jahr wurden Waren und Dienstleistungen im Wert von 1,6 Billionen US-Dollar aus den USA exportiert. Diesen Zahlen kann entnommen werden, dass 88 Prozent des BIP im Inland konsumiert wurden. Nur 12 Prozent der US-amerikanischen Produktion wurden exportiert.

1997 belief sich das BIP der USA auf 8,24 Billionen US-Dollar; davon wurden 964 Milliarden exportiert. Das entspricht 11,6 Prozent des BIP der USA. In anderen Worten: Zwischen 80 und 90 Prozent der US-amerikanischen Produktion bleiben im Land.

Diese Zahlen erklären die regelmäßig wiederkehrenden insularen Regungen der USA und zeigen, dass die Wirtschaft des Landes die USA, bildlich gesprochen, zu einer Beinahe-Insel macht.

Carl Stieren ist Mitherausgeber der Zeitschrift *Föderalismus*.