

Das zweite Werk von Sarlet soll hier nur angezeigt werden. Es ist aus seiner ersten hier besprochenen Veröffentlichung hervorgegangen, trägt aber weiter. In dieser neuen Veröffentlichung verzichtet er auf größere rechtsvergleichende Abschnitte, behandelt aber die Grundrechte anhand der von ihm bereits angewandten Systematik. Die Grundrechte selbst gliedert er in vier Dimensionen, die er vor allem nach Subjektivität und Effizienz untersucht. Die deutsche Grundrechtsdogmatik ist auch hier überall erkennbar.

Beide Veröffentlichungen stellen eine wertvolle Brücke zwischen der deutschen und der brasilianischen Verfassungsentwicklung dar. Dem Autor, der Richter und Dozent in Porto Alegre ist, ist eine Beachtung und anerkennende Aufnahme seiner Analysen sicher.

*Heinrich Scholler*

*Marc Falcoff*

### **Panama's Canal**

What Happens When the United States Gives a Small Country What It Wants

The American Enterprise Institute (AEI) Press, Washington, D.C., 1998, 168 pp., \$ 14.95

Am 31. Dezember 1999 erhält Panama die volle Souveränität über den gleichnamigen Kanal, das Sternenbanner als Symbol der Kontrolle der USA über die zweitwichtigste künstliche Wasserstraße der Welt wird nach über 90 Jahren zum letzten Mal eingeholt. Der Vorgang bildet Abschluß und Höhepunkt einer rund 20 Jahre dauernden Übergangsphase, die in den sogenannten Carter-Torrijos-Verträgen von 1977 festgelegt wurde und dem kleinen Isthmusstaat sukzessive die Verfügungsmacht über zahlreiche Einrichtungen in der ehemaligen Kanalzone übergeben hat. Falcoffs Buch intendiert eine Bilanz der bereits implementierten Vertragsbestimmungen sowie einen Ausblick auf der Basis dieser Erfahrungen. Dabei interessieren ihn primär zwei Aspekte: zum einen Probleme bei der Umsetzung der Kanalverträge, die man während der Verhandlungen entweder übersehen oder ignoriert hat, zum zweiten die Konsequenzen der seit der Vertragsunterzeichnung eingetretenen weltpolitischen Veränderungen für den Kanalstaat. Beim ersten Punkt wird eine Reihe von Versäumnissen der panamaischen Seite ausgemacht, die den Autor zu dem von ihm selbst als "provokativ" bezeichneten Untertitel animiert haben.

In Kapitel 2 geht Falcoff auf die wesentlichen Inhalte des zweigliedrigen Vertragswerks (Kanalvertrag/Neutralitätsvertrag: Die Texte der Verträge finden sich im Anhang des Buches) von 1977 ein, zeichnet dessen Vorgeschichte nach und analysiert die kontroversen Punkte in den Anhörungen und Debatten des Kongresses, der nur bei den Versailler Verträgen noch länger gebraucht hat, um eine internationale Vereinbarung zu ratifizieren. Das Ausmaß der Differenzen wird am Abstimmungsergebnis deutlich, bei dem eine einzige Stimme den Ausschlag gab. So ist denn auch die lange Vorlaufzeit bis zur definitiven

Übergabe des Kanals nicht auf das Bestreben zurückzuführen, den Panamaern genügend Zeit einzuräumen, um sich in die neue Funktion einzuüben; vielmehr diene diese zeitliche Streckung primär dem Zweck, den Widerstand gegen die Verträge zu mildern. Ohne die Washington begünstigenden Bestimmungen des Neutralitätsvertrages und das in Zusatzprotokollen festgelegte einseitige Interventionsrecht der USA hätten die Vereinbarungen kaum die parlamentarische Hürde genommen. Das Ende des Kalten Krieges hat vielen der damals geäußerten Einwände und Befürchtungen mittlerweile die Grundlage entzogen, gleichzeitig aber auch eine Minderung der geostrategischen Bedeutung des Kanals und damit das Ende einer *special relationship* zwischen den beiden ungleichen Partnern bewirkt, die dem Kleinstaat in der Außenpolitik der USA eine höhere Aufmerksamkeit sicherte, als sie vielen Mittelmächten in der Region zukam. Nicht nachvollziehbar ist, warum der Autor in bezug auf Menschenrechtsverletzungen Panama unter General Torrijos (1968-80) in einem Atemzug mit solch blutrünstigen Regimen wie Guatemala, El Salvador oder Argentinien nennt.

In Kapitel 3 wird deutlich, in welchem Maße der Kanal die Geschichte des Landes und dessen Wirtschaft und Gesellschaft geprägt hat. Falcoff skizziert die politische Entwicklung seit der Gründung des Staates (1903) bis in die jüngste Vergangenheit, wobei er der Zeit unter Torrijos und den Ereignissen nach dessen Unfalltod (1981) besondere Aufmerksamkeit schenkt. Für letztere Phase liefert der Autor eine eher verwirrende Darstellung, welche die kausalen Zusammenhänge und regionalen Rahmenbedingungen (Zentralamerika-Konflikt) der dramatischen Geschehnisse, die 1989 zur US-Militärinvasion und zum Sturz Noriegas führten, nicht kenntlich macht.

Seit den 30er Jahren stellt die Forderung nach einer Revision des Kanalstatuts das dominierende außen- und innenpolitische Thema dar. Der Inhalt des panamaischen Nationalismus speiste sich wesentlich aus dem latent stets gespannten, zeitweise aber auch manifest konfliktiven Verhältnis zu den übermächtigen USA, deren privilegierte Kolonie in der für panamaische Normalbürger unzugängliche Kanalzone das ökonomische Potential zu demonstrieren schien, das dem Land durch die Fremdkontrolle seiner wichtigsten Ressource vorenthalten blieb. Die Kehrseite dieses physisch präsenten Ärgernisses waren vielfältige Vorteile und Vergünstigungen, die vom Gebrauch des US-Dollars als faktisches Zahlungsmittel über hohe Zuwendungen an Auslandshilfe bis zu Infrastrukturarbeiten und medizinischen Aktivitäten von US-Militäreinheiten in abgelegenen, von der Zentralregierung vernachlässigten Landesteilen reichten. Mehrere Umfragen aus den 90er Jahren belegen, daß die große Mehrheit der Bevölkerung ein eher positives Bild von den USA hat und gegen ein Verbleiben der "Gringos" über das Jahr 1999 hinaus keine Einwände erhebt. Damit wird klar, daß die radikale Spielart des panamaischen Nationalismus in erster Linie eine Sache der politischen Klasse und der Intellektuellen (einschließlich der Studenten) war und ist.

Kapitel 4 ist der Wasserstraße selbst gewidmet. Ihre Bedeutung im Weltseeverkehr wird dadurch relativiert, daß die Zahl der Schiffe ständig zunimmt, deren Größe die Abmessungen der Schleusensysteme übersteigt, und die Transitkapazität durch die Engstelle des

Gaillard-Cut beschränkt ist. Die in der Bevölkerung weitverbreitete, von maßgeblichen Politikern seit Jahrzehnten suggerierte Auffassung, der Kanal stelle unter nationaler Leitung eine quasi unerschöpfliche Reichtumsquelle dar, hält den ökonomischen Fakten nicht stand. Die in die Jahre gekommene Anlage hat einen hohen Instandhaltungsbedarf, der ein Viertel des Jahresbudgets verschlingt. Die für kapazitätssteigernde Innovationen erforderlichen enormen Investitionsmittel können über die Anhebung der Kanalgebühren nicht erwirtschaftet werden, weil mit höheren Transittarifen die Attraktivität von Alternativrouten steigt. Der Bau eines dritten Schleusensystems ist seit Jahren im Gespräch, wobei hier vor den enormen Kosten der zusätzliche Wasserbedarf zu bedenken ist, den der Gatún-Stausee wegen negativer ökologischer Eingriffe in seinem Einzugsgebiet (Entwaldung, Erosion) nicht bereitzustellen vermag. Mittelfristig soll die Transitkapazität durch die Verbreiterung des Gaillard-Cut verbessert werden. Ein schlechtes Vorzeichen für die Möglichkeit, daß die Kanaladministration ab dem Jahr 2000 in die typischen Bahnen der panamaischen Politik geraten könnte, sieht Falcoff darin, daß Präsident Pérez Balladares für die Mehrheit der Posten in der zukünftigen Kanalbehörde Verwandte und enge Gefolgsleute nominiert hat. Die Kanalverträge sehen vor, daß Panama die Verantwortung für die Verteidigung des Kanals ab dem Jahr 2000 alleine trägt. Da die panamaischen Streitkräfte im Gefolge der US-Invasion gegen das Noriega-Regime aufgelöst wurden, käme der Frage nach einer Verlängerung der US-Militärpräsenz im Falle eines anhaltenden Ost-West-Konflikts ein gänzlich anderer Stellenwert zu. Jetzt soll eine von den USA ausgebildete Sondereinheit der Polizei den Schutz der Anlage übernehmen. Die von Falcoff skizzierten aktuellen Bedrohungsfaktoren Terrorismus, Drogenhandel und Geldwäsche stellen zwar bedenkliche Tendenzen dar, von denen aber kaum eine direkte Gefährdung des Kanals ausgeht.

Kapitel 5 thematisiert die Bestrebungen in diversen Zirkeln der USA und Panamas, entgegen den Vorgaben in den geltenden Verträgen ein verkleinertes Militärkontingent der USA über das Jahr 1999 hinaus im Lande zu belassen. Während die im Militär und unter konservativen Politikern zu findenden Befürworter in den USA ihr Anliegen vor allem mit sicherheitspolitischen und pragmatischen Argumenten begründen, dominieren auf panamaischer Seite ökonomische Überlegungen, seitdem immer deutlicher geworden ist, daß der Abzug der US-Militärs (und ihrer Familien) mit spürbaren negativen Effekten für die kleine Volkswirtschaft einhergeht und die übernommenen Einrichtungen der Kanalzone sich in den meisten Fällen nicht rasch kommerziellen Zwecken zuführen lassen und zuerst, statt Einkünfte zu erbringen, beträchtliche Kosten (zur Instandhaltung) verursachen. In einigen Fällen haben von den USA übergebene Einrichtungen mangels Instandhaltung und Pflege in kurzer Zeit ihre Funktionstüchtigkeit eingebüßt; dazu gehört auch die Eisenbahnlinie innerhalb der Kanalzone. Die anlässlich eines Staatsbesuchs des panamaischen Präsidenten in Washington beschlossene Aufnahme informeller Gespräche über die Möglichkeit der Aufrechterhaltung einer gewissen Truppenpräsenz kamen nicht in Gang, als klar wurde, daß die USA die von panamaischer Seite geforderte ökonomische Kompensation für die Überlassung einiger Basen nicht zu leisten bereit sind. Der panamaische Staatschef lancierte daraufhin den Vorschlag zur Einrichtung eines multilateralen Antidrogenzentrums,

das sich derzeit zu realisieren scheint. Die notwendige Zustimmung des Parlaments zu diesem Projekt ist keineswegs sicher; für die Kritiker, zu denen auch große Teile der Regierungspartei zählen, ist das Drogenabwehrzentrum lediglich eine schlecht kaschierte Fortführung der US-Militärpräsenz. Falcoff kritisiert die Diskrepanz zwischen den hohen Erwartungen einer lukrativen Umwidmung der ehemaligen US-Einrichtungen und den tatsächlich konkretisierten Investitionsprojekten; allerdings ist sein Buch zu früh erschienen, als daß dies das definitive Urteil in dieser Sache sein könnte: Mittlerweile konnte Panama zahlreiche (ausländische) Investoren für eine alternative Nutzung diverser Installationen der Kanalzone gewinnen, wobei die Bereiche Tourismus und maritime Dienstleistungen dominieren. Dennoch ist für die Mehrzahl der von den USA bereits übernommenen oder bis Ende des Jahres noch zu übergebenden Anlagen noch kein neuer Verwendungszweck gefunden.

Auf der Basis der bis 1997 bescheidenen Bilanz der Überführung von Militäreinrichtungen in zivile Funktionen fällt der in Kapitel 6 präsentierte Ausblick skeptisch bis pessimistisch aus. Der Autor kann sich dabei auf einige Fälle stützen, in denen die panamaische Regierung um einen Aufschub der Übergabe von Militärbasen gebeten hat, um die auch klimabedingt hohen Instandhaltungskosten nicht aufbringen zu müssen, die bis zum Erwerb der Einrichtungen durch private Investoren anfallen. Nach Falcoffs Analyse sieht sich Panama in nächster Zukunft mit großen Herausforderungen konfrontiert, für die wirtschaftliche Entwicklung zeichnen sich gute Chancen, aber auch beträchtliche Risiken ab. Das Land muß lernen, auf eigenen Füßen zu stehen; die USA, die seit Gründung der Republik stets Teil der panamaischen Politik waren und als Sündenbock auch für vieles herhalten mußten, was primär auf das Versagen panamaischer Politiker zurückging, ziehen sich definitiv zurück. Die Vorstellung von General Torrijos und anderen, Panama werde den alleinigen Nutzen aus seiner privilegierten geographischen Lage ziehen können, ohne daß das Land sein strategisches Gewicht in der Weltpolitik verliert, ist durch das Ende der Ost-West-Konfrontation konterkariert worden. Endlich am Ziel seines primären nationalen Anliegens angelangt, wird Panama (fast) ein lateinamerikanischer Staat wie jeder andere sein.

*Karl-Dieter Hoffmann*