

Margarita González

Der völkerrechtliche Status des Panamakanals nach Ablauf der Übergangszeit im Jahr 1999

Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 84

Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main, 2000, 212 S., € 35,30

Im Jahre 1977 schlossen die Vereinigten Staaten und Panama einen Vertrag, der die schrittweise Übergabe der zweitwichtigsten künstlichen Wasserstraße der Welt sowie der in der seit 1903 von den USA autonom verwalteten Kanalzone befindlichen Einrichtungen an den Isthmusstaat vorsah. Seit dem Sylvestertag 1999 genießt Panama die volle Souveränität über den Kanal und die angrenzenden Gebiete; viele der Anlagen auf den früheren Militärbasen der US-Streitkräfte konnten zwischenzeitlich zivilen Zwecken zugeführt werden.

Das Vertragswerk von 1977 besteht aus zwei Teilen: dem eigentlichen Kanalvertrag, der im wesentlichen die Fristen und Modi der Übertragung der Kanalverwaltung definiert und dessen Geltungsdauer mit dem Ablauf der Übergangszeit endete, sowie dem sog. Neutralitätsvertrag, der Bestimmungen über den Betrieb und die Verteidigung des Kanals ab dem Jahr 2000 enthält. Die Reichweite der darin den USA gewährten Befugnisse ist umstritten.

Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Beschränkung der panamaischen Souveränität durch die seit dem ersten Kanalvertrag von 1903 den USA gewährten Sonderrechte geht die Autorin der Frage nach, ob die Bestimmungen des Neutralitätsvertrages einschließlich der während des Ratifizierungsverfahrens vom US-Kongress hinzugefügten Vertragszusätze Washington ein Recht auf militärische Interventionen in Panama einräumen. Gleichzeitig möchte sie den im Vertrag verwendeten Begriff der „Neutralität“ einer kritischen Betrachtung unterziehen sowie den „im Völkerrecht umstrittenen Problemkreis der garantievertraglichen Interventionsrechte und ihrer Vereinbarkeit mit dem völkerrechtlichen Gewalt- und Interventionsverbot“ (S. 21) behandeln.

Teil A enthält eine knappe Skizze der Geschichte des Kanals und der Kanalverträge bis zum derzeit geltenden Vertrag. Teil B präsentiert eine Analyse der Regelungsgegenstände der Carter-Torrijos-Verträge von 1977, wobei der (Ende 1999 ausgelaufene) Kanalvertrag nur kurz behandelt wird. Im Hinblick auf den Neutralitätsvertrag macht die Verfasserin deutlich, dass die in Art. VI verfügte und in einem der vielen Vertragszusätze (*Understanding 1*) präzisierte Privilegierung von US-Kriegsschiffen beim Kanaltransit gegen den eigentlichen Kern des Neutralitätsprinzips verstößt. Als mit der vollen Souveränität des Kanalstaats unvereinbar und konfliktträchtig beurteilt González die ebenfalls in *Understanding 1* näher erläuterte Vorschrift zur Anpassung der Transitgebühren, in der die Interessen der USA als Handelsmacht durchscheinen.

In Kapitel C werden grundsätzliche Fragen in Bezug auf die Anwendung der Wiener Vertragsrechtskonvention bei der Auslegung der Carter-Torrijos-Verträge geklärt. Nach generellen Ausführungen zu den völkerrechtlichen Interpretationsprinzipien charakterisiert die Autorin die Kanalverträge von 1977 in Anlehnung an einen vom deutschen Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit den sog. „Ostverträgen“ geprägten Begriff als „hoch-

politische Verträge“. Sie begründet dies mit der außerordentlichen politischen Bedeutung, die den Verträgen auf beiden Seiten beigemessen wurde. Während Panama damit die seit Jahrzehnten herbeigesehnte Verwirklichung der ungeschmälerten Souveränität über sein Territorium verband, waren die USA bestrebt, ihre wirtschaftlichen und geostrategischen Interessen auch unter dem neuen Statut so weit wie möglich zu wahren. Um trotz z.T. nicht zu vereinbarenden Positionen zu einem Vertragsabschluss zu kommen, waren damals in einige Paragraphen bewusst unklare Formulierungen aufgenommen worden, damit jede Seite die gewünschte Interpretation herauslesen konnte. Gerade in einem solchen Fall sieht die Autorin die Notwendigkeit einer restriktiven Auslegung der Verträge gegeben. Damit präformiert sie freilich in starkem Maße das Resultat ihrer weiteren Untersuchungen.

Die Untersuchung des Neutralitätsvertrages in Kapitel D führt zu dem Schluss, dass die USA als Garant des Neutralitätsstatus des Kanals zwar die Pflicht haben, im Falle einer Gefährdung dieses Zustands tätig zu werden, dabei aber keine militärischen Mittel einsetzen dürfen. Nach Auffassung der Autorin ist ein einseitiges militärisches Interventionsrecht auch mit Artikel 5 des Vertrages unvereinbar, der besagt, dass ab dem Jahr 2000 nur noch Panama berechtigt ist, innerhalb seines Staatsgebiets militärisch präsent zu sein. Dass starke politische Gruppen in Washington eine solche Interpretation nicht teilen, ist allgemein bekannt. Allerdings sind es in erster Linie die diversen Vorbehalte, welche Angehörige des US-Kongresses während des Ratifikationsverfahrens durchzusetzen vermochten, an denen die großen Interessengegensätze zwischen den Vertragspartnern deutlich werden. Ihre rechtliche Tragweite erhalten diese Zusätze durch die Tatsache, dass sie von panamaischer Seite angenommen wurden; damit bilden sie primäre Auslegungsmittel bei der Interpretation der Verträge. Die Analyse der Vertragszusätze (S. 81-119) stellt den interessantesten Teil des Buches dar.

In *Amendment 1* macht González zwei Modifikationen in Bezug auf den Neutralitätsvertrag aus: Erstens wird die Pflicht der USA zur Verteidigung des Neutralitätsstatus des Kanals zu einem Recht erweitert, zweitens wird Washington die Möglichkeit eingeräumt, autonom – d.h. ohne Absprache mit Panama – Maßnahmen zum Schutz der Neutralität des Kanals zu ergreifen. Die Autorin legt zwar dar, dass die USA diesen Zusatz als Bestätigung bzw. Präzisierung eines einseitigen militärischen Interventionsrechts betrachten, sie kommt bei ihrer völkerrechtlichen Interpretation des *Amendments* jedoch zum gegenteiligen Ergebnis. Ohne Verklausulierung kommt die sog. *Condition DeConcini* daher, in der ein unilaterales militärisches Interventionsrecht der USA offen deklariert wird. Panama hat zwar anerkannt, dass dieser Zusatz in Bezug zum Neutralitätsvertrag steht, dessen Inhalt aber nicht akzeptiert. Panamas Proteste gegen den DeConcini-Zusatz resultierten in der sog. *Reservation Church*, die ausdrücklich das völkerrechtliche Interventionsverbot hervorhebt und das Interventionsrecht der USA allein auf den Schutz des neutralen Status des Kanals bezieht. Während Panama in diesem Zusatz (offiziell) eine wirksame Blockierung der Bestimmungen der *Condition DeConcini* sieht, legt die Autorin überzeugend dar, dass es sich hierbei eher um ein diplomatisches Instrument handelt, das die Bestimmungen des von Senator DeConcini eingebrachten Zusatzes nicht wirklich beschränkt.

Die Untersuchung erstreckt sich auf zwei weitere Zusätze, die den behandelten Fragenkomplex betreffen. *Understanding 2* wiederholt und bekräftigt im Wesentlichen nur zentrale Bestimmungen von *Amendment 1* sowie der *Condition DeConcini*. Die sog. *Condition Nunn* besagt, dass Panama und die USA auch nach 1999 Abkommen über die Stationierung von US-Militär auf panamaischem Boden schließen können. Nicht nachvollziehbar ist die These der Autorin, dass diese *Condition* eine Modifikation des Neutralitätsvertrags darstelle, weil sie im Widerspruch zu dessen Artikel 5 stehe, der ab dem Jahr 2000 die alleinige Militärpräsenz Panamas auf seinem Staatsgebiet postuliert: *Condition Nunn* betont lediglich die Möglichkeit solcher Verhandlungen, und bei Einigkeit beider Seiten können bestehende vertragliche Bestimmungen leicht revidiert werden. Hinsichtlich der drei von panamaischer Seite in die Ratifikationsurkunde integrierten Erklärungen gelangt González zu dem Schluss, dass sie wenig Gewicht bei der Auslegung der Verträge besitzen, weil sie nicht viel mehr als die Betonung allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze (Interventionsverbot, nationale Selbstbestimmung) enthalten. Als Ergebnis ihrer Analyse des Neutralitätsvertrages und der erwähnten Zusätze konstatiert die Verfasserin einen unverkennbaren Dissens über Ausmaß und Wesen der den USA zustehenden Interventionsrechte. Aufgrund der Befolgung des Grundsatzes der restriktiven Auslegung liegen ihre Schlussfolgerungen zwangsläufig nahe bei der panamaischen Interpretation des Vertragswerks. Ihrer Argumentation zufolge würde ein militärisches Interventionsrecht der USA nur dann vorliegen, wenn Panama einer solch gravierenden Einschränkung seiner Souveränität ausdrücklich zugestimmt hätte. Wenn man jedoch einer weiten Auslegung folge – so die anschließenden Überlegungen der Verfasserin – und vom Tatbestand eines den USA eingeräumten militärischen Interventionsrechts ausgeht, wären die Verträge nichtig, weil ihre Bestimmungen sowohl gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot als auch gegen das Interventionsverbot verstießen.

Kapitel E geht der Frage nach, ob die Gründe, die die Administration Bush Ende 1989 zur Rechtfertigung ihrer militärischen Intervention gegen den panamaischen Machthaber Noriega genannt hat, einer völkerrechtlichen Prüfung standhalten. Die USA hatten die Militäraktion, in deren Verlauf rd. 300 Personen getötet und – aufgrund der Zerstörung von Wohngebieten durch Bomben – über 10.000 Menschen obdachlos wurden, u.a. mit der Notwendigkeit, ihre Verpflichtungen aus den Carter-Torrijos-Verträgen zu erfüllen, begründet. Wenig überraschend gelangt González zu dem Ergebnis, dass die Anwendung militärischer Gewalt in Panama durch die USA nicht gerechtfertigt war und die Aktion daher als völkerrechtswidrig einzustufen ist.

Gerade im Lichte der Panama-Invasion von 1989 wird der hochgradig akademische Charakter der gesamten Abhandlung deutlich. Zwischen Realpolitik und völkerrechtlichen Prinzipien besteht im vorliegenden Fall eine kaum zu überbrückende Kluft, wobei die konkreten Interessen und Ziele der Supermacht USA als zentrale Determinante fungieren. Die zahlreichen Zusätze zu den Kanalverträgen dienten doch allein der Selbstvergewisserung und Bekräftigung des in Anspruch genommenen militärischen Interventionsrechts. Ohne die mehr oder weniger verklausuliert verbriefte Option, die nationalen Sicherheits-

interessen auch unter dem neuen Kanalstatut jederzeit unilateral durchsetzen zu können, wären die Carter-Torrijos-Verträge niemals ratifiziert worden. Trotz der großen Zugeständnisse an die konservativen Senatoren waren die Verträge damals nur mit einer Stimme über dem erforderlichen Mehr angenommen worden.

In gewisser Weise präsentiert González in ihrer Monographie die völkerrechtliche Feinanalyse eines Vertragswerks, dessen Relevanz nicht von rechtlichen, sondern weit überwiegend von politischen Faktoren bestimmt wird. Durch die markante Veränderung des in konservativen US-Kreisen perzipierten Bedrohungsszenarios nach dem Ende des Kalten Krieges ist freilich die Chance gewachsen, dass der Dissens bei der Auslegung der Kanalverträge in Zukunft politisch kaum Konfliktstoff schaffen wird.

Karl-Dieter Hoffmann, Eichstätt

Domingo García Belaunde / Francisco Fernández Segado (coordinadores)

La jurisdicción constitucional en Iberoamérica

Dykinson S.L., Madrid / Ediciones Jurídicas, Lima / Editorial Jurídica E. Esteva, Uruguay / Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, 963 S., € 80,91

Das monumentale Werk behandelt mehr als sein Titel verspricht. Während die Titel vieler heute veröffentlichter anderer Bücher nicht ganz das halten, was der Leser nach dem Titel erwartet, ist der Titel des Werkes „La jurisdicción constitucional en Iberoamérica“ eher ein *understatement* als eine Übertreibung; denn mehr als einer der Beiträge in diesem umfangreichen Werk greift über den iberoamerikanischen Rechtskreis hinaus. Dies gilt für die einführende Darstellung über die historische Entwicklung und die Modelle der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit aus der Feder von *Francisco Fernández Segado* (S. 45 ff.) ebenso wie für den Beitrag von *Louis Favoreu* über Verfassungsgeschichte allgemein (S. 100 ff.) und die fast monographische Darstellung der Verfassungsbeschwerde im System der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland von *Peter Häberle* (S. 231 ff.). Der ganz überwiegende Teil der insgesamt 25 Beiträge in diesem Sammelwerk befasst sich dagegen mit der Verfassungsgerichtsbarkeit in Iberoamerika (zu diesem Thema vgl. auch den instruktiven Besprechungsaufsatz von Jürgen Samtleben zu dem Buch von Norbert Lösing, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika, VRÜ 35 (2002), S. 120 ff.). Die Entscheidung von *García Belaunde* und *Fernández Segado*, das Werk weder „*Justicia constitucional*“ noch „*Derecho procesal constitucional*“ zu nennen oder den von Kelsen gebrauchten Ausdruck „*judicial review*“ zu verwenden (vgl. dazu S. 8), war richtig. Dem Gegenstand des Handbuchs entspricht es auch, dass die Beiträge in spanischer Sprache verfasst sind (die erwähnten Artikel von Favoreu und Häberle sind Übersetzungen);